

OL. 1710.20.2019

BURMISTRZ ŁABISZYNA

Łabiszyn, dnia 25 lipca 2019 r.

OR.1710.2.2019

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy**
za pośrednictwem
Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy

ZASTRZEŻENIA DO WNIOSKÓW POKONTROLNYCH

W związku z otrzymanym „Wystąpieniem pokontrolnym” z dnia 12 lipca 2019 r. znak: RIO-KF-4104-24/2019 (data wpływu: 12 lipca 2019 r.) oraz na podstawie art. 9 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561, z późn. zm. – **dalej u.r.i.o.**), składam zastrzeżenia do wszystkich wniosków (zaleceń) pokontrolnych, w związku z błędną wykładnią i w konsekwencji niewłaściwym zastosowaniem art. 7a oraz art. 9 ust. 2, 3, 4 i 5 w zw. z art. 25b ust. 1 i 2 u.r.i.o.

W pierwszej kolejności należy wyjaśnić, że kontrola problemowa zakończona protokołem z dnia 14 maja 2019 r. dotyczyła m. in. sprawdzenia wykonania zaleceń pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 17 sierpnia 2018 r. znak: RIO-KF-4104-12/2018, a wszystkie wnioski pokontrolne przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 12 lipca 2019 r. znak: RIO-KF-4104-24/2019 dotyczą tych zagadnień. W związku z tym Regionalna Izba Obrachunkowa przedstawiła 5 wniosków (zaleceń) pokontrolnych, które Gmina Łabiszyn uważa za w pełni nieuzasadnione w kontekście naruszenia powyższych przepisów. Przedstawione wnioski pokontrolne nie licują z zasadami logiki i stanowią *argumentum ad absurdum*, ponieważ odnoszą się do nieprawidłowości, które wystąpiły w okresie kiedy zalecenia zawarte w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 17 sierpnia 2018 r. znak: RIO-KF-4104-12/2018 były jeszcze niewiążące i tym samym nie można stwierdzić ich niewykonania – a wynika to z następujących przepisów prawa i okoliczności:

Zgodnie z art. 9 ust. 3 u.r.i.o. „Kontrolowana jednostka jest obowiązana w terminie 30 dni od dnia doręczenia wystąpienia zawiadomić izbę o wykonaniu wniosków lub o przyczynach ich

niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżenia do kolegium izby”. Z kolei ust. 4 stanowi, że: „Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego za pośrednictwem prezesa izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie”, a ust. 5: „Bieg terminu, o którym mowa w ust. 3, ulega zawieszeniu na czas rozpatrzenia zastrzeżenia w odniesieniu do wniosków pokontrolnych objętych zastrzeżeniem”. Zestawienie tych przepisów wskazuje na to, że wnioski pokontrolne zawarte w wystąpieniu pokontrolnym nie mają charakteru ostatecznego, a od niego samego przysługuje *quasi* środek odwoławczy (co w pewnym sensie wpisuje się w zasadę dwuinstancyjności wynikającą z art. 78 zd. 1 w zw. z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP). Stanowisko to potwierdza również art. 25b ust. 2 u.r.i.o., który stanowi, że Kolegium RIO może złożone zastrzeżenia oddalić lub uwzględnić. Wreszcie jak wynika z w/w art. 9 ust. 5 zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego mają charakter suspensywny, czyli zawieszają wnioski (zalecenia) w nim zawarte do czasu rozpatrzenia zastrzeżeń przez Kolegium RIO. Wynika to z tego, że kierownik jednostki kontrolowanej do czasu rozpatrzenia zastrzeżeń przez Kolegium RIO nie musi zawiadamiać izby o wykonaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykonania. Przenosząc przedmiotowe zagadnienie na grunt niniejszej sprawy należy podkreślić, że samo przedstawienie wystąpienia pokontrolnego z dnia 17 sierpnia 2018 r. znak: RIO-KF-4104-12/2018 nie stanowiło automatycznie obowiązku wykonania wniosków w nim zawartych, gdyż Burmistrz Łabiszyna w dniu 30 sierpnia 2018 r. złożył do nich zastrzeżenia. W takim stanie rzeczy zalecenia te były w „zawieszeniu” (zgodnie z powyższymi regulacjami) do czasu rozpatrzenia zastrzeżeń przez Kolegium RIO w Bydgoszczy. Uchwałę w tej sprawie Kolegium podjęło dopiero 20 września 2018 r., a jej treść przedstawiono Gminie Łabiszyn dopiero 10 października 2018 r. (uchwała nr XXI/72/2018). W związku z tym zalecenia pokontrolne były dla Gminy Łabiszyn wiążące dopiero po upływie pozostałego terminu na zawiadomienie RIO w Bydgoszczy, o którym mowa w art. 9 ust. 3 u.r.i.o., czyli co najmniej po 26 października 2018 r. Ustalenie tych kwestii jest istotne właśnie w kontekście wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym będącym przedmiotem niniejszych zastrzeżeń, ponieważ za ich podstawę służy teza wskazująca na niewykonanie zaleceń poprzedniej kontroli. Wspomniany wyżej absurd oraz brak logiki wynika z tego, że owe niewykonanie zaleceń poprzedniej kontroli (kompleksowej) – a tym samym stwierdzenie nieprawidłowości w ramach kontroli problemowej – dotyczą okoliczności, które wystąpiły jeszcze przed powstaniem wystąpienia pokontrolnego z dnia 17 sierpnia 2018 r. znak: RIO-KF-4104-12/2018, a w szczególności w okresie kiedy nie było ono

jeszcze wiążące (do czasu upływu pozostałego okresu na zawiadomienie RIO w Bydgoszczy po uchwale Kolegium). Jedynie dla przykładu należy wskazać, że zalecenie nr 2 dotyczące terminowego odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz Fundusz Pracy powstało na kanwie okoliczności powstałych jeszcze zanim wystąpienie pokontrolne z dnia 17 sierpnia 2018 r. znak: RIO-KF-4104-12/2018 było wiążące. Trudno zatem przyjąć, aby Gmina Łabiszyn jeszcze przed (sic!) ostatecznym zatwierdzeniem zaleceń pokontrolnych przez Kolegium RIO była w stanie przewidzieć, że dane przekroczenia będą stanowiły nieprawidłowości (a nie brak lub tylko uchybienia) – a szczególnie trudno wymagać od Burmistrza Łabiszyna, aby w ogóle przed kontrolą i powstaniem wystąpienia pokontrolnego przewidział, że w takim, czy innym obszarze zostaną stwierdzone nieprawidłowości. Tak w istocie było w przypadku przekroczenia terminu zapłaty odpowiednich składek w miesiącach luty i lipiec 2018 r., czyli jeszcze przed przedstawieniem wniosków wystąpienia pokontrolnego z dnia 17 sierpnia 2018 r. znak: RIO-KF-4104-12/2018. W związku z tym jedynym uchybieniem byłoby przekroczenie terminu zapłaty składek o 1 dzień w listopadzie 2018 r., ale także wpływa to na niewłaściwe sumaryczne przedstawienie kwot składek zapłaconych po terminie. **Oczywiście przedmiotowe zagadnienie – przede wszystkim dotyczące ustalenia początku obowiązywania wniosków pokontrolnych – pozostawiam pod rozwagę Kolegium RIO w Bydgoszczy i wnoszę o przedstawienie stanowiska w tej kwestii w uzasadnieniu do uchwały, która zostanie podjęta w odpowiedzi na niniejsze zastrzeżenia.** W efekcie RIO w Bydgoszczy przedstawiając wnioski pokontrolne, których dotyczy niniejsze pismo dokonało błędnej wykładni i w konsekwencji niewłaściwie zastosowało art. 9 ust. 2 u.r.i.o., gdyż uznało za nieprawidłowości okoliczności, które wystąpiły przed zaleceniami poprzedniej kontroli, a tym samym nie można przyjąć, że zalecenia te nie zostały wykonane. Naruszenie to wynika również z błędnej wykładni i niewłaściwego zastosowania art. 9 ust. 3, 4 i 5 oraz art. 25b ust. 1 i 2 u.r.i.o. Gdyby, jednak Kolegium nie podzieliło powyższego stanowiska, to warto jeszcze zwrócić uwagę, że w ramach kontroli problemowej, a tym samym w wystąpieniu pokontrolnym pominięto zagadnienie dodatku szkoleniowego dla Burmistrza Łabiszyna za pełnienie funkcji opiekuna praktyk – co argumentowano tym, iż dotyczy ono okoliczności powstałych przed sporządzeniem (obowiązywaniem) wystąpienia pokontrolnego z dnia 17 sierpnia 2018 r. znak: RIO-KF-4104-12/2018. Przy czym wypada podkreślić, że stanowisko Państwowej Inspekcji Pracy jest jednoznaczne i potwierdza, iż owy dodatek należy się każdemu pracownikowi samorządowemu, w tym Burmistrzowi. Dlatego brak jest konsekwencji RIO w Bydgoszczy w przedstawionym wystąpieniu pokontrolnym z dnia 12 lipca 2019 r. znak: RIO-

KF-4104-24/2019, gdyż w jednym przypadku uznaje to za niewykonanie zaleceń poprzedniej kontroli pomimo tego, że miało to miejsce jeszcze przed ich przedstawieniem, a w innym przypadku uznaje, że z tych przyczyn nie zasługuje to na analizę. Niemniej przedmiotowe wystąpienie pokontrolne wymaga uzupełnienia o zagadanie dotyczące wypłaty dodatku szkoleniowego Burmistrzowi Łabiszyna. Brak tego uzupełnienia oraz powyższe uchybienia wpisują się w błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 7a ust. 4 u.r.i.o., który stanowi, że: „Prezes izby może zarządzić sprawdzenie wykonania wniosków pokontrolnych w odrębnej kontroli”. Zgodnie z tym przepisem sprawdzenie (a w konsekwencji wystąpienie pokontrolne) powinno dotyczyć wszystkich wniosków pokontrolnych poprzedniej kontroli skoro były one przedmiotem, ale także w zakresie okoliczności, które powstały dopiero po ich przedstawieniu, a nie wcześniej (gdyż byłoby to niewykonalne i wbrew logice).

Ponadto uzupełniając składam zastrzeżenie do wniosku pokontrolnego nr 4 zobowiązującego do zaprzestania udzielania pełnomocnictw bankom do dysponowania rachunkiem bankowym Gminy Łabiszyna. Należy w tym miejscu wyraźnie podkreślić, że Gmina żadnego takiego pełnomocnictwa bankom nie udzieliła i tym samym nie naruszyła art. 264 ust. 5 ustawy o finansach publicznych. Jak wskazuje RIO w Krakowie umowa o kredyt na sfinansowanie przejściowego deficytu z jednoczesnym upoważnieniem banku do potrąceń debetu i odsetek na rachunku bieżącym nie stanowi pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym Gminy w rozumieniu art. 264 ust. 5 u.f.p. (zob. m.in. W. Lachiewicz – z-ca Prezesa RIO w Krakowie [w:] Czy gmina może zaciągnąć kredyt w rachunku bieżącym z udzieleniem bankowi pełnomocnictwa do dokonywania obciążenia tego rachunku kredytem i odsetkami?, LEX 2019). W związku z tym zarzucam błędną wykładnię art. 264 ust. 5 u.f.p. i w konsekwencji jego niewłaściwe zastosowanie.

Podsumowując, niniejszym składam zastrzeżenia do całości wniosków pokontrolnych zawartych w przedmiotowym wystąpieniu pokontrolnym, jednocześnie prosząc o szczegółową analizę i ustosunkowanie się do zarzucanych powyżej naruszeń związanych z błędną wykładnią lub niewłaściwym zastosowaniem przepisów prawa i w konsekwencji **o uchylenie** odpowiednich wniosków (zaleceń).

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) Rada Miejska w Łabiszynie

BURMISTRZ

Jacek Izzi Kaczmarek