



Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu

ul. Zielona 8, 61-851 Poznań

tel.: 61 85 95 710; fax: 61 85 31 332; e-mail: poznan@rio.gov.pl

adres do korespondencji: skrytka pocztowa nr 223; 60-967 Poznań 9

Poznań, dnia 6 września 2019 r.

WA-0280/44/1/2019

Pan
Bolesław Chwarścianek
Wójt
Gminy Czarnków

W związku z wnioskiem z dnia 8 sierpnia 2019 r. (doręczonym w dniu 13 sierpnia 2019 r.), dotyczącym rozliczenia nakładów poniesionych przez Stowarzyszenie na infrastrukturę rekreacyjno-sportowej (plac zabaw przy przedszkolu publicznym, trybuna sportowa przy boisku, siłownia zewnętrzna przy placu zabaw) wybudowaną na nieruchomości stanowiącej własność Gminy uprzednio użyzyczonej temu Stowarzyszeniu przez Gminę, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu informuje, co następuje.

W pierwszej kolejności tut. Izba wskazuje, że złożony wniosek o udzielenie wyjaśnienia w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych dotyczy sprawy infrastruktury rekreacyjno-sportowej wybudowanej przez Stowarzyszenie rozwoju Wsi Kuźnica Czarnkowska, Radosiew i Radolinek (zwane dalej „Stowarzyszeniem”) na nieruchomości stanowiącej własność Gminy Czarnków uprzednio użyzyczonej temu Stowarzyszeniu przez Gminę Czarnków, tzn. sprawy, w której tut. Izba udzieliła już wyjaśnień pismem z dnia 12 czerwca 2019 r. (znak: WA-0280/44/2019).

W wyjaśnieniach tych tut. Izba – oprócz wskazania na konsekwencje prawne, jakie płyną z zaprezentowanego przez gminę stanu faktycznego sprawy – poinformowała Wójta Gminy Czarnków o kompetencjach regionalnych izb obrachunkowych, w tym szczegółowo przedstawiła sposób realizacji przez tut. Izbę zadania wynikającego z art. 13 pkt 11 w zw. z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561, z późn. zm.). Poinformowała przy tym wyraźnie, że w zakresie udzielania wyjaśnień na wnioski składane przez gminy na podstawie ww. przepisów, nie mieszczą się wnioski zawierające prośby o wskazanie sposobu postępowania w konkretnej

i indywidualnej sprawie i to o charakterze cywilnoprawnym, a Gmina Czarnków powinna samodzielnie rozstrzygnąć sprawę, ewentualnie skorzystać z pomocy prawnej podmiotów świadczących pomoc prawną, do których – co należy jeszcze raz podnieść – nie należy regionalna izba obrachunkowa.

Ponadto tut. Izba zauważa, że w obu wystąpieniach w różny sposób przedstawiono okoliczności faktyczne sprawy. Z wniosku doręzonego w dniu 22 maja 2019 r. i dołączonego do wniosku pisma Stowarzyszenia wyraźnie wynika, że Stowarzyszenie zorganizowało już na nieruchomości użyczonej mu przez Gminę Czarnków całą infrastrukturę określoną w § 2 umowy użyczenia NR XIII/214/2017 z dnia 8 czerwca 2017 r., tj. plac zabaw dla dzieci wraz z wyposażeniem oraz siłownię zewnętrzną, a nawet uczyniło coś więcej, tj. wybudowało także trybunę sportową przy boisku, która nie była przewidziana przez § 2 wskazanej umowy. Natomiast w kolejnym, nowym wniosku, Gmina Czarnków wskazuje na „częściowe wykonanie zapisów zawartych w § 2 umowy” i zdaje się wskazywać na wybudowanie jedynie siłowni zewnętrznej.

Niezależnie od powyższego tut. Izba wskazuje, że wydatkowanie środków publicznych – zgodnie z art. 216 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) – powinno następować w sposób określony w ustawie. Przede wszystkim należy wskazać tu na ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.).

W ustawie tej sformułowane zostały zasady dokonywania wydatków publicznych. I tak zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych „Wydatki publiczne powinny być dokonywane:

- 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:
 - a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
 - b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;
- 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;
- 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań”.

Jak wskazuje Małgorzata Cilak „przepis ten przewiduje kilka zasad obowiązujących przy dokonywaniu wydatków, które muszą być spełnione łącznie. Są to: celowość i oszczędność, efektywność, skuteczność i terminowość. Celowość oznacza, że poniesienie wydatku jest niezbędne do realizacji zadania publicznego. Oszczędność wiąże się z ograniczeniem wysokości wydatku do minimum niezbędnego, aby zrealizować zadanie na odpowiednim poziomie jakościowym. Uzyskiwanie najlepszych efektów z danych nakładów jest określane jako efektywność wydatków. Optymalny dobór metod i środków służących

osiągnięciu założonych celów określa się skutecznością wydatków. Ponoszenie wydatków w określonych terminach określa się zasadą terminowości”. (M. Cilak [w:] Z. Ofiarski (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz – Komentarze LEX).

Jednakże nie są to jedyne zasady, jakie obowiązują gminę przy dokonywaniu wydatku rozumianego jako „rozchód środków pieniężnych z kasy lub z rachunku bankowego, tj. rzeczywisty wypływ środków z jednostki” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 lipca 2012 r., sygn. akt V SA/Wa 839/12). Ustawa o finansach publicznych przewiduje jeszcze inne zasady w tym zakresie, jak chociażby:

- zasadę planowości wynikającą z jej art. 44 ust. 1, wyrażającą się w tym, że „wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w: (...) uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego, planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych”;
- zasadę legalności, z której wynika, że „jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków” (art. 44 ust. 2).

Jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są do przestrzegania wszystkich wyżej wymienionych zasad, jak również innych zasad wydatkowania środków publicznych obowiązujących na gruncie ustawy. Organ gminy nie może stosować przepisów ustawy o finansach publicznych i wynikających z nich zasady w sposób wybiórczy i postępować w sposób zgodny tylko z jedną z zasad, z pominięciem lub wręcz z naruszeniem pozostałych zasad. Należy przy tym wskazać na szczególną rolę zasady legalności. Z piśmiennictwa wynika, że „zasada legalności wydatków wskazuje, że dokonywanie wydatków musi być oparte na przepisach prawa, wskazujących w sposób jednoznaczny zakres oraz sposób realizacji zadań finansowych. Należy przez to rozumieć normy materialnoprawne zawarte w odrębnych przepisach, które ze względu na bardzo szeroki katalog oraz zakres zostały uregulowane na wielu płaszczyznach”.

Nawiązując do sprawy wynikającej z wniosku o wyjaśnienia, trzeba stwierdzić, że nie jest możliwym przyjęcie takiego rozwiązania, które byłoby zgodne z zasadami wynikającymi z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, ale jednocześnie naruszałoby zasadę zawartą w art. 44 ust. 2 tej ustawy. Innymi słowy: nie można, z powołaniem się na celowość, oszczędność, efektywność, skuteczność i terminowość, postępować wbrew przepisom regulującym umowę użyczenia określonym w ustawie Kodeks cywilny w związku z ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, z późn. zm.).

Zauważyć też należy, że naruszenie zasad wydatkowania środków publicznych może skutkować odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1440) penalizuje bowiem zachowanie polegające na dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków (art. 11 ust. 1 ustawy).

Stanowisko prezentowane przez Izbę nie stanowi wiążącej interpretacji prawa, a jedynie pogląd Izby w zakresie objętym pytaniem.

PREZES IZBY
Grażyna Wróblewska
Grażyna Wróblewska

