

UCHWAŁA NR S.O.VIII/424/49/16
Składu Orzekającego
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie
z dnia 24 czerwca 2016 r.

**w sprawie: opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Tarnowie
w sprawie nieudzielenia absolutorium Prezydentowi Miasta Tarnowa
z tytułu wykonania budżetu Miasta za 2015 rok.**

Na podstawie art. 13 pkt 8 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j.: Dz. U. z 2016, poz. 561) oraz art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 446), Skład Orzekający w osobach:

Przewodnicząca - Patrycja Krupa
Członkowie - Krystyna Imioło
- Krzysztof Wentrych

postanowił wydać opinię

pozytywną – z zastrzeżeniami

**o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Tarnowie w sprawie nieudzielenia
absolutorium Prezydentowi Miasta Tarnowa z tytułu wykonania budżetu
za 2015 rok.**

UZASADNIENIE

W dniu 15 czerwca 2016 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie Zespołu Zamiejscowego w Tarnowie wpłynęła opinia o wykonaniu budżetu za 2015 r., oraz wnioski Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Tarnowie o nieudzielenie absolutorium Prezydentowi Miasta Tarnowa z tytułu wykonania budżetu Miasta za 2015 rok. W dniu 20 czerwca do tut. Izby wpłynęło pismo Prezydenta Miasta Tarnowa (WBS.300.1.2016), w którym to Prezydent odniósł się do zarzutów stawianych mu przez Komisję Rewizyjną w uzasadnieniu do opinii o wykonaniu budżetu Gminy Miasta Tarnowa za 2015 rok.

Przedmiotowy wniosek o nieudzielenie Prezydentowi Miasta Tarnowa absolutorium z tytułu wykonania budżetu Miasta za 2015 rok został podpisany przez Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej.

Jak wynika z przedłożonych do tut. Izby dokumentów, Komisja Rewizyjna na posiedzeniach, które odbyły się w dniach: 24 maja, 7 i 13 czerwca br. dokonała analizy sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Miasta Tarnowa, sprawozdań

finansowych za 2015 rok, informacji o stanie mienia Gminy Miasta Tarnowa oraz zapoznała się z opinią Składu Orzekającego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie o sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2015 rok.

Po rozpatrzeniu ww. dokumentów oraz po zapoznaniu się z wyjaśnieniami złożonymi przez organ wykonawczy w odpowiedzi na szczegółowe pytania zadane przez członków Komisji Rewizyjnej, poddano pod głosowanie wydanie pozytywnej opinii o wykonaniu budżetu za 2015 rok. W wyniku głosowania Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Tarnowie cyt.: „nie wydała pozytywnej opinii o wykonaniu budżetu za 2015 r.”

Analizując dochody budżetu Gminy Miasta Tarnowa, Komisja Rewizyjna wskazała, iż zrealizowane zostały na poziomie 587.488.381,66 zł (tj. 98,38%). Zwrócono uwagę na niższe wykonanie dochodów w dziale 700 - Gospodarka mieszkaniowa w 77,36%, w dziale 921- Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego zaledwie 67,38%. Ponadto, zastrzeżenia Komisji Rewizyjnej budziło wykonanie dochodów z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych (tj. 87,77%), wpływów z usług (tj. 94,87%) oraz dochodów z majątku Gminy Miasta Tarnowa (tj. 77,46%). Komisja Rewizyjna odnotowała dwukrotny wzrost zaległości w dochodach pozostałych (poza podatkami i opłatami), z różnych dochodów (w tym wpłaty od dłużników alimentacyjnych). Stwierdzono także brak dynamiki w aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego gruntów Gminy Miasta Tarnowa.

W dalszej kolejności Komisja Rewizyjna analizowała realizację wydatków wskazując, iż wydatki majątkowe nie zostały wykonane w kwocie 8.848.933,92 zł (tj. w 8,23%), natomiast wydatki bieżące nie zostały wykonane w kwocie 12.913.704,07 zł (tj. 2,51%). W tej części Komisja Rewizyjna zarzuciła Prezydentowi Miasta Tarnowa:

-fakty świadczące o mało oszczędnym gospodarowaniu budżetem wskazujące raczej na niegospodarność. Nieprzekonujące jest uzasadnienie dla wydatków na projekty dot. wdrażania inteligentnych specjalizacji (Smart City, Centrum Usług Wspólnych, Tarnowskie Gniazda Innowacyjnych Specjalizacji). Przygotowane raporty i analizy, na które przeznaczono ok. 800.000 zł są przykładem działań „futurystycznych”, a ich efektywność operacyjna nie znajduje realnego umocowania w finansowych możliwościach budżetu Miasta”,
- wydatkowanie ok 500.000,00 zł na zatrudnienie w 2015 roku pięciu doradców i asystentów Prezydenta Miasta Tarnowa (raport zespołu kontrolnego Komisji Rewizyjnej potwierdził brak pozytywnego efektu działania tej grupy pracowników),
- organizację konkursu „Tarnów-Nowe Miasto” z wydatkowaniem na ten cel 180.000,00 zł w sytuacji, gdy dotyczyło to w przeważającej części gruntów, co do których Miasto nie posiada praw własności. W ocenie Komisji Rewizyjnej próby „działań wyprzedzających”, angażujących spore środki, w sytuacji nie rozwiązania istoty problemu, są dowodem rozrzutności.

Odnosząc się do planowanego deficytu budżetu, Komisja Rewizyjna wskazała, iż uchwalony pierwotnie deficyt na kwotę 14.788.551,00 zł, został w ciągu roku powiększony niemal dwukrotnie i na koniec grudnia 2015 roku stanowił kwotę 24.934.687,00 zł. Komisja Rewizyjna wskazała również, iż deficyt wykonany został ostatecznie w kwocie 12.848.010,05 zł.

Dokonując analizy zadłużenia Gminy Miasta Tarnowa na koniec 2015 roku, Komisja Rewizyjna stwierdziła jego wzrost o kwotę 10.853.066,00 zł, natomiast wykonane koszty obsługi długu stanowiły kwotę 5.694.553,88 zł.

Na koniec Komisja Rewizyjna zarzuciła Prezydentowi Miasta Tarnowa małą dbałość o zagospodarowanie Inkubatora Przedsiębiorczości w Tarnowie, małą dbałość o inwestycję - parking wielopoziomowy przy ul. Do Huty (minimalnie wykorzystany przez mieszkańców) oraz nieskuteczne działania w dochodzeniu roszczeń względem wykonawców odpowiedzialnych za modernizację ul. Krakowskiej w Tarnowie, jak również nieskuteczność w odzyskaniu przepłaconych kwot za budowę łącznika autostradowego.

W konsekwencji, po rozpatrzeniu ww. dokumentów i dokonanej analizie wykonania budżetu, Komisja Rewizyjna wniosła o nieudzielenie przez Radę Miejską w Tarnowie absolutorium Prezydentowi Miasta Tarnowa z tytułu wykonania budżetu Gminy Miasta Tarnowa za 2015 rok.

Mając na uwadze powyższe Skład Orzekający zważył, co następuje:

Wniosek Komisji Rewizyjnej o nieudzielenie absolutorium Prezydentowi Miasta Tarnowa oraz opinia Komisji o wykonaniu budżetu Gminy Miasta Tarnowa za 2015 rok opracowane zostały przez uprawniony do tego organ tj. Komisję Rewizyjną Rady Miejskiej w Tarnowie. Obydwa dokumenty podjęte zostały wymaganą zwykłą większością głosów członków Komisji Rewizyjnej. Ponadto, dokumenty te zostały opracowane w oparciu o wymagane przez prawo elementy, tj. sprawozdanie z wykonania budżetu, sprawozdanie finansowe, informację o stanie mienia oraz opinię Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie o sprawozdaniu z wykonania budżetu. W ocenie Składu Orzekającego, wniosek spełnia wymagania natury formalnej i prawnej, stąd też przy uwzględnieniu opinii o wykonaniu budżetu 2015 roku, może zostać poddany merytorycznej ocenie.

Podstawowa istota instytucji absolutorium wiąże się z oceną sposobu wykonania budżetu czyli potwierdzeniem lub niepotwierdzeniem zgodnego z prawem prowadzenia gospodarki finansowej oraz oceną wykonania budżetu zgodnie z jego planem. Istotę absolutorium trafnie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach (wyrok z dnia 30 października 2013 r., sygn. akt I SA/Ke 554/13). Powołany wyrok wskazuje stan prawny oraz utrwaloną od lat linię orzeczniczą w tym zakresie. Skład Orzekający w pełni podziela pogląd wyrażony przez Sąd i ze względu na trafność zawartego w nim wyводу Skład Orzekający przytacza jego fragment:

„Instytucja absolutorium jest podsumowaniem wykonania budżetu. Stanowi ona element zamykający gospodarkę finansową gminy i środek kontroli rady nad działalnością organu wykonawczego. Jego przedmiotem jest ocena gospodarki finansowej gminy, za prawidłowość której wójt - jako organ wykonawczy - ponosi odpowiedzialność. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że w procesie udzielania absolutorium należy uzyskać odpowiedź na pytania: jak wygląda stan planowanych dochodów i wydatków budżetowych w stosunku do jego realizacji, jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem założonym, a rzeczywistym, a także czy winą za owe rozbieżności można obciążyć organ wykonujący budżet czy też są one wynikiem obiektywnych uwarunkowań. Są to kryteria prawidłowo przeprowadzonej kontroli absolutoryjnej. Jeśli więc organ, do którego kompetencji należy udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium, nie wykaże i nie uzasadni, że w związku z niewykonaniem istotnych zadań dla społeczności gminy nakreślonych w uchwale budżetowej, doszło do kwotowego naruszenia granic wydatków i to z winy organu wykonawczego, to nie może podjąć działań skutkujących nieudzieleniem absolutorium. Wówczas dochodzi do nieprawidłowego wykonania jednej z podstawowych funkcji rady gminy, określonej w art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. i art. 271 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 marca 2008 r. sygn. akt I SA/Po 1053/08, WSA w Warszawie z dnia 6 października 2006 r. sygn. akt 2504/06, z dnia 29 października 2012 r. sygn. akt V SA/Wa 2035/12). Żadne inne aspekty działalności wójta, w tym i tzw. całokształt tej działalności, nie mogą być przy absolutorium brane pod uwagę.”

Dokonując analizy wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Tarnowie oraz opinii tej Komisji w sprawie wykonania budżetu za 2015 rok, Skład Orzekający stwierdza:

W kwestii zarzutu Komisji Rewizyjnej dotyczącego niskiego wykonania źródeł dochodów, czy też wzrostu zaległości, Skład Orzekający stwierdza, iż Komisja Rewizyjna nie odniosła się do niezmiernie istotnego faktu, a mianowicie do możliwości przypisania winy za to niewykonanie Prezydentowi Miasta Tarnowa. Zdaniem Składu Orzekającego zarzut ten jest zasadny z punktu widzenia udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium, niemniej jednak, jest to możliwe po wykazaniu, że winą za to niewykonanie można obarczyć Prezydenta Miasta Tarnowa. W ocenie Składu Orzekającego kwestie te winny być wyjaśnione w trakcie sesji absolutoryjnej.

W odniesieniu do niewykonanych wydatków (bieżących i majątkowych), Komisja Rewizyjna nie wskazała w sposób precyzyjny, które z ujętych w budżecie Gminy Miasta Tarnowa zadania, istotne dla społeczności lokalnej nie zostały wykonane, ponadto w tej części uzasadnienia Komisja Rewizyjna nie poddała analizie przyczyn rozbieżności pomiędzy stanem założonym, a rzeczywistym wydatków, nie rozważyła czy odpowiedzialnością za owe rozbieżności można obciążyć organ wykonujący budżet, czy też przyczyną są obiektywne uwarunkowania. W ocenie Składu

Orzekającego, jeśli Rada Miejska w Tarnowie na sesji absolutoryjnej nie wykaże powiązania przy ustalaniu powyższych rozbieżności pomiędzy budżetem uchwalonym, wykonanym, a odpowiedzialnością Prezydenta Miasta Tarnowa za ten stan, narazi się na zarzut, iż kontrola absolutoryjna przeprowadzona została wadliwie.

Niezrozumiałe dla Składu Orzekającego jest stwierdzenie Komisji Rewizyjnej cyt.: „Deficyt budżetu pierwotnie planowany na kwotę 14.788.551,00 zł został w ciągu roku powiększony niemal dwukrotnie do kwoty 24.934.687,00 zł”. Należy mieć na uwadze, iż w obowiązującym stanie prawnym (art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym /t.j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 446/), to do rady gminy (Rady Miejskiej w Tarnowie) należy wyłączna właściwość uchwalania budżetu, w którym określa m. in. kwotę planowanego deficytu wraz ze źródłem jego pokrycia (art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych /t.j.: Dz. U. z 2013 r., poz. 885, z późn. zm./). Również w toku wykonywania budżetu to jedynie organ stanowiący może zwiększyć lub zmniejszyć planowaną kwotę deficytu, podejmując w tym zakresie stosowną uchwałę. Należy zatem przyjąć, że zarówno sum budżet jak i jego zmiany w zakresie kwoty planowanego deficytu zostały przyjęte w drodze głosowania przez Radę Miejską w Tarnowie. Organ stanowiący miał zatem w ciągu roku budżetowego wiedzę co do wystąpienia okoliczności uzasadniających celowość dokonywania owych zmian (zwiększenia deficytu), a wręcz ze zmianami tymi się godził i je akceptował. Zdaniem Składu Orzekającego, istotnym w tej kwestii pozostaje również fakt, iż ostatecznie budżet Miasta Tarnowa zamknął się deficytem w kwocie niższej tj. 12.848.010,05 zł, niż uchwalony przez Radę Miejską w pierwotnej uchwale budżetowej na rok 2015, tj. 14.788.551,00 zł.

Wskazany przez Komisję Rewizyjną wzrost zadłużenia o kwotę 10.853.066,00 zł, w ocenie Składu Orzekającego mieści się w granicach określonych przez obowiązujące prawo. Zaciągnięte zobowiązania z tytułu kredytów mieściły się w granicach kwot upoważnienia udzielonego przez Radę Miejską organowi wykonawczemu. Również wykonane koszty obsługi długu nie przekroczyły kwoty uchwalonego planu.

Skład Orzekający nie odnosi się do zarzutów stawianych przez Komisję Rewizyjną Prezydentowi Miasta Tarnowa w przedmiocie dokonywania wydatków w sposób niecelowy z nieposzanowaniem zasady rzetelności czy też gospodarności, gdyż wówczas stawałby się organem współadministrującym, a tą kompetencję ustawodawca wyraźnie przypisał organowi stanowiącemu jakim jest Rada Miejska w Tarnowie. Podkreślenia wymaga fakt, iż dokonując oceny budżetu w pierwszej kolejności Komisja Rewizyjna, a następnie Rada Miejska w Tarnowie powinny czynić to w sposób kompleksowy, odnosząc się do całości wykonania planu finansowego jakim jest budżet, nie zaś koncentrować się jedynie na wybranych jego elementach, czy też kwestiach wręcz z nim niezwiązanych, a dotyczących innych sfer działalności organu wykonawczego.

Zdaniem Składu Orzekającego, zarzuty Komisji Rewizyjnej dotyczące małej dbałości Prezydenta Miasta o zagospodarowanie Inkubatora Przedsiębiorczości w Tarnowie czy też braku skuteczności jego działań w dochodzeniu roszczeń względem wykonawców odpowiedzialnych za modernizację ul. Krakowskiej w Tarnowie, jak również w odzyskaniu przepłaconych kwot za budowę łącznika autostradowego, nie są ściśle związane z kwotowym wykonaniem dochodów czy wydatków budżetu 2015 roku, a dotyczą ogólnej oceny działalności Prezydenta Miasta. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalił się pogląd, że absolutorium dotyczy wyłącznie wykonania budżetu i nie odnosi się do całokształtu działalności organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego.

W myśl postanowień art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi (prezydentowi miasta). Komisja Rewizyjna jest organizmem podległym radzie gminy (miejskiej) i nie ma wobec niej władczych uprawnień. Komisja Rewizyjna nie może narzucić radzie gminy (miejskiej) treści uchwały jaką ta ma podjąć. Skoro do zadań komisji rewizyjnej należy opiniowanie wykonania budżetu, to wymiernym tego przejawem jest złożenie przez nią radzie gminy (miejskiej) odpowiedniego wniosku absolutorijnego względem wójta gminy (prezydenta miasta), jednakże bez roszczenia sobie prawa związania rady treścią wspomnianego wniosku. Innymi słowy, wniosek komisji rewizyjnej w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi (prezydentowi miasta) ma walor niewiążącej radę gminy (miejskiej) propozycji w sprawie absolutorium, nie zaś dyspozycji. Przed przystąpieniem do głosowania nad udzieleniem lub nieudzieleniem wójtowi (prezydentowi miasta) absolutorium w sprawie wykonania budżetu należy głosującym zapoznać ze stanowiskiem komisji rewizyjnej w sprawie wykonania budżetu oraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej odnośnie wniosku komisji rewizyjnej. Wniosek komisji rewizyjnej jako sam w sobie nie podlega głosowaniu, a jedynie ma służyć wzbogaceniu obrazu i poszerzeniu wiedzy rady o stopniu wykonania jej własnego budżetu (zob. wyrok z 2.07.2008 r. sygn. akt II GSK 225/08 oraz wyrok z 14.04.2000 r., sygn. akt I SA/Wr 1798/99).

Reasumując, w ocenie Składu Orzekającego, obowiązek Komisji Rewizyjnej został wypełniony zgodnie z art. 270 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, a zatem Komisja Rewizyjna spełniła przesłanki natury formalno-prawnej. Niemniej jednak, w części odnoszącej się do meritum absolutorium tj. oceny wykonania budżetu za 2015 rok, Komisja Rewizyjna (co wynika z opinii o wykonaniu budżetu za 2015 rok), nie poddała analizie przyczyn rozbieżności pomiędzy stanem planowanym, a wykonanym dochodów i wydatków budżetu, nie rozważyła, czy odpowiedzialnością za owe rozbieżności można obciążyć Prezydenta Miasta Tarnowa, czy też przyczyną są obiektywne uwarunkowania. Ponadto, część zarzutów nie odnosiła się wprost do kwotowego wykonania budżetu tylko do innych sfer działania Prezydenta Miasta

Tarnowa. Skład Orzekający podkreśla, iż Rada Miejska w Tarnowie nie jest w żaden sposób związana treścią niniejszej opinii. Może zatem kontynuować procedurę absolutorijną i to do jej wyłącznej kompetencji należy udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium Prezydentowi Miasta Tarnowa z tytułu wykonania budżetu za 2015 rok.

Dodatkowo zaznaczyć należy, iż w myśl postanowień art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, Skład Orzekający opiniuje wyłącznie przedłożony przez Komisję Rewizyjną Rady Miejskiej w Tarnowie wniosek w sprawie nieudzielenia absolutorium Prezydentowi Miasta Tarnowa z tytułu wykonania budżetu za 2015 rok. Natomiast treść przywołanego we wstępie niniejszej uchwały pisma Prezydenta Miasta Tarnowa, zawierającego wyjaśnienia i uwagi do zarzutów zawartych w uzasadnieniu do opinii Komisji Rewizyjnej w zakresie oceny wykonania budżetu Gminy Miasta Tarnowa za 2015 rok, zdaniem Składu Orzekającego winna być przedstawiona podczas sesji absolutoryjnej.

Mając powyższe na uwadze, postanowiono jak w sentencji uchwały.

POUCZENIE

Od niniejszej uchwały Składu Orzekającego przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego
Członek Kolegium
RIO w Krakowie
[Podpis]
Patrycja Krupa