

REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA

W KRAKOWIE



ul. Kraszewskiego 36
30-110 Kraków
e-mail: krakow@rio.gov.pl

tel./fax. (0-12) 427-32-61
(0-12) 427-24-50
(0-12) 427-38-19

Zespół Zamiejscowy w Tarnowie
Al. Solidarności 5-9
33-100 Tarnów
e-mail: tarnow@krakow.rio.gov.pl

tel./fax. (0-14) 622-47-18
(0-14) 622-47-17

WPLYNĘŁO
Kancelaria Rady Miejskiej

20. 07. 2016

ilość załączników
podpis

Nasz znak: S.O.VIII-425/1/16

Tarnów, dnia 19.07.2016 r.

Pan
Kazimierz Koprowski
Przewodniczący Rady Miejskiej
w Tarnowie

W załączeniu przesyła się uchwałę Składu Orzekającego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w sprawie zaopiniowania uchwały Rady Miejskiej w Tarnowie Nr XXV/268/2016 z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Prezydenta Miasta Tarnowa z tytułu wykonania budżetu Gminy Miasta Tarnowa za rok 2015.

Otrzymują:

- 1) adresat,
- 2) a/a.

KOORDYNATOR
Zespołu Zamiejscowego R.I.O.
w Tarnowie

Krzysztof Wętrzych

UCHWAŁA NR SO.VIII - 425/1/16
Składu Orzekającego
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie
z dnia 19 lipca 2016 r.

W sprawie: zaopiniowania uchwały Nr XXV/268/2016 Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Prezydenta Miasta Tarnowa z tytułu wykonania budżetu Gminy Miasta Tarnowa za rok 2015.

Działając na podstawie art. 13 pkt 8 i art. 19 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 561), Skład Orzekający w osobach:

Przewodnicząca - Krystyna Imioło
Członkowie - Ewa Mitoraj
- Krzysztof Wentrych

postanowił wydać opinię

negatywną

o uchwale Nr XXV/268/2016 Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Prezydenta Miasta Tarnowa z tytułu wykonania budżetu Gminy Miasta Tarnowa za rok 2015.

UZASADNIENIE

W dniu 6 lipca 2016 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie Zespołu Zamiejscowego w Tarnowie wpłynęła uchwała Nr XXV/268/2016 Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Prezydenta Miasta Tarnowa z tytułu wykonania budżetu Gminy Miasta Tarnowa za rok 2015.

Jak wynika z treści badanej uchwały, Rada Miejska w Tarnowie po zapoznaniu się z, cyt.: „1) sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Miasta Tarnowa za rok 2015; 2) sprawozdaniem finansowym Gminy Miasta Tarnowa za rok 2015; 3) opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w sprawie wykonania budżetu gminy Miasta Tarnowa za rok 2015; 4) informacją o stanie mienia Gminy Miasta Tarnowa; 5) stanowiskiem Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Tarnowie, zaopiniowanym przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Krakowie” - postanowiła nie udzielić absolutorium Prezydentowi z tytułu wykonania budżetu Gminy Miasta Tarnowa za 2015 rok.

Powyższe potwierdza spełnienie warunków formalnych wymaganych przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium dla Prezydenta, określonych przepisami art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.).

Wydając opinię w przedmiotowej sprawie, Skład Orzekający Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie oparł się na następujących dokumentach:

- 1) Uchwale budżetowej Gminy Miasta Tarnowa na rok 2015 Nr V/35/2015 z dnia 22 stycznia 2015 r. (opublikowana w Dzienniku Urzędowym Woj. Małopolskiego z 2015 r., poz.2432);
- 2) Uchwałach Rady Miejskiej w Tarnowie zmieniających uchwałę budżetową na rok 2015 i zarządzeniach Prezydenta dokonujących zmian budżetu na rok 2015;
- 3) Sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Miasta Tarnowa za 2015 rok przekazanym do tut. Izby w dniu 31 marca 2016 r.;
- 4) Sprawozdaniach budżetowych za 2015 rok typu „Rb”, o których mowa w art. 41 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych;
- 5) Uchwale Nr S.O.VIII-423/44/16 Składu Orzekającego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 27 kwietnia 2016 roku w sprawie opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Miasta Tarnowa za 2015 rok.

Ponadto, opiniując uchwałę Nr XXV/268/2016 uwzględniono wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Tarnowie w sprawie nieudzielenia absolutorium Prezydentowi z tytułu wykonania budżetu Gminy Miasta Tarnowa za 2015 rok wraz z opinią Komisji Rewizyjnej o wykonaniu budżetu za rok 2015, a także opinię Składu Orzekającego Kolegium o tym wniosku, tj. uchwałę Nr S.O.VIII-424/49/16 z dnia 24 czerwca 2016 r.

Skład Orzekający zapoznał się także z dostarczonym przez Przewodniczącą Rady Miejskiej w Tarnowie w dniu 12 lipca 2016 r. fragmentem projektu protokołu z XXV sesji Rady Miejskiej w Tarnowie wraz z zapisem dźwiękowym, odzwierciedlającymi przebieg obrad sesji, na której podjęto uchwałę o nieudzieleniu Prezydentowi absolutorium z tytułu wykonania budżetu Gminy Miasta Tarnowa za 2015 rok.

Analiza dostarczonego materiału obrazującego przebieg sesji, potwierdza prawidłowość prowadzonej procedury absolutorijnej wynikającej z przepisów ustawy o samorządzie gminnym jak i ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z zaplanowanym w pkt 9 porządku obrad sesji w dniu 30 czerwca 2016 roku, obradowano w sprawie absolutorium dla Prezydenta z tytułu wykonania budżetu Gminy Miasta Tarnowa za 2015 rok. Ściśle związaną z absolutorium była sprawa zatwierdzenia sprawozdania finansowego Gminy Miasta Tarnowa wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu za rok 2015, zaplanowana w pkt 4 porządku obrad. Dyskusja podczas obrad sesji prowadzona była zarówno w ramach realizacji pkt 4 jak i pkt 9 porządku. W pierwszej kolejności Przewodniczący Rady Miejskiej głos oddał Prezydentowi Miasta Tarnowa. Wystąpienie Prezydenta dotyczyło podsumowania budżetu 2015 r., głównie w kontekście uwag i zarzutów Komisji Rewizyjnej, będących podstawą do sformułowania wniosku kierowanego do Rady Miejskiej o nieudzielenie absolutorium Prezydentowi z tytułu wykonania budżetu Gminy Miasta Tarnowa za 2015 rok.

Po wystąpieniu Prezydenta, rozpoczęto dyskusję, w której uczestniczyło kilkunastu Radnych Rady Miejskiej, głos zabierali także Zastępca Prezydenta, Sekretarz i Skarbnik Miasta, Dyrektorzy Wydziałów Urzędu Miejskiego, Dyrektor Zarządu Dróg i Komunikacji, udzielając wyjaśnień dotyczących poruszanych w toku dyskusji spraw związanych z realizacją zadań w 2015 roku. Skarbnik Miasta odczytał uchwałę Składu Orzekającego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2015 r. Gminy Miasta Tarnowa.

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej przedstawił treść opinii Komisji Rewizyjnej o wykonaniu budżetu za 2015 r.

Na podstawie zgromadzonych materiałów dotyczących procedowania nad absolutorium dla Prezydenta Miasta Tarnowa, Skład Orzekający poddał analizie zarzuty stawiane Prezydentowi, będące w opinii Rady Miejskiej podstawą nieudzielenia absolutorium.

W zakresie wykonania dochodów – głosy krytyki dotyczyły nierealnego planowania dochodów z majątku Gminy Miasta Tarnowa, które to Prezydent zaproponował na 2015 r. w wysokości 19.000.000 zł, brak dbałości Prezydenta o ich wykonanie, które wyniosło tylko 77,5%. W ramach tych dochodów zgłoszone na sesji zastrzeżenia dotyczyły głównie dochodów ze sprzedaży nieruchomości i opłat z tytułu wieczystego użytkowania. Krytyczne uwagi padły także na temat dochodów ze sprzedaży biletów komunikacji miejskiej oraz dochodów z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych, z tzw. PIT-u.

Skład Orzekający przeanalizował poszczególne źródła dochodów wynikające ze sprawozdania Prezydenta z wykonania budżetu za 2015 r. (ich zgodność ze sprawozdaniem budżetowym Rb-27S potwierdzono w opinii Składu Orzekającego o ww. sprawozdaniu). Dochody ze sprzedaży majątku, klasyfikowane w § 0770 – Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości planowane wg stanu na 31 grudnia 2015 r. stanowiły kwotę 12.026.905,00 zł i zostały wykonane w kwocie 7.036.145,63 zł, tj. w 58,5 %. Wpływy z opłat za trwały zarząd, użytkowanie, służebność i użytkowanie wieczyste nieruchomości - § 0470 na zaplanowane 3.500.000,00 zł wykonano 2.874.904,33 zł, tj. 82,1 %. Dochody budżetu Miasta Tarnowa stanowiące udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych, na plan 105.054.735,00 zł, zrealizowano 104.654.574,00 zł, tj. 99,6 %. Wyjaśnienia Prezydenta dotyczące powyższego, w formie ustnej podczas sesji Rady Miasta poświęconej absolutorium, jak i pisemne przedłożone Komisji Rewizyjnej, przesądzają zdaniem Składu Orzekającego o braku możliwości przypisania winy Prezydentowi za niepełne wykonanie dochodów ze źródeł jak wyżej, i tak:

- na podstawie wybranych do sprzedaży nieruchomości, w uchwale budżetowej Gminy Miasta Tarnowa 2015 r. zaplanowano dochody z tego tytułu. Zgodnie z art. 233 pkt 1 ustawy o finansach publicznych inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego, zaś wyłączna właściwość organu stanowiącego do uchwalania budżetu gminy wynika z art. 239 ustawy jw. i art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz.U. z 2016 r., poz. 446). Trudno jest zatem przyjąć, iż nierealne planowanie budżetu, w tym przypadku dochodów, jest wyłącznie winą Prezydenta. Rada Miasta miała możliwość skorygowania przedłożonego projektu. W ocenie Składu Orzekającego wyjaśnienia Prezydenta, w których wskazuje powody wstrzymania sprzedaży niektórych nieruchomości są wiarygodne (przedłużające się postępowania sądowe, problemy z uchwaleniem planu zagospodarowania przestrzennego z uwagi na zmianę wartości nieruchomości, zmiana przeznaczenia nieruchomości powstała w ciągu roku). Ważnym powodem niewykonania zaplanowanych wielkości jest także ciągle rosnący brak zainteresowania rynku przeznaczonymi do sprzedaży nieruchomościami. Prezydent zorganizował ponad 40 przetargów ustnych nieograniczonych na zbycie nieruchomości, z których tylko 8 zakończyło się wynikiem pozytywnym,

- jeśli chodzi o dochody z tytułu użytkowania wieczystego gruntów, Prezydent wyjaśnił, iż ustawowym obowiązkiem gminy jest weryfikacja wartości gruntów przekazanych w wieczyste użytkowanie (będąca podstawą planowania dochodów z tego tytułu), co przenosi się na wysokość opłat użytkowników wieczystych i ich sprzeciw, kończący się niejednokrotnie ugodami sądowymi,
- niewykonanie dochodów ze sprzedaży biletów komunikacji miejskiej spowodowane jest obniżką cen biletów oraz wprowadzeniem uprawnień do bezpłatnych przejazdów dla określonych grup pasażerów, obowiązujących od 1 września 2015 r., na podstawie uchwały Rady Miejskiej Nr XII/136/2015 z dnia 9 lipca 2015 r. Na zarzut niewłaściwej i niewystarczającej informacji o zmianach w tych opłatach, powodującej korzystanie pasażerów z usług innych przewoźników, odpowiedzi udzielił Dyrektor Zarządu Dróg i Komunikacji. Informacja była przekazywana za pośrednictwem wszystkich mediów społecznościowych, ogłoszenia o nowych cennikach naklejone były w autobusach oraz na przystankach autobusowych,
- dochody stanowiące udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych wykonane zostały w 96,6 %. W tym zakresie informacji udzielił Skarbnik Miasta, przytaczając wielkość osiągniętych dochodów z tego tytułu w roku 2014. Jak wykazał - w 2015 r. osiągnięty dochód z tzw. „PIT-u” był wyższy o 6,3 mln zł,
- oprócz ww. dochodów zwrócono także uwagę na niepełne wykonanie innych dochodów, w tym m.in. w dziale 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa kulturowego. Dochody te stanowiły mniej znaczące kwoty w ogólnym budżecie i dotyczyły płatności Instytucji Zarządzającej w ramach programu współfinansującego zadanie środkami Unii Europejskiej, a jak wynika z projektu protokołu z obrad sesji, Prezydent Miasta udzielił szczegółowego wyjaśnienia w tym zakresie (str. 88 protokołu).

Podsumowując zarzuty w części dotyczącej wykonania dochodów, Skład Orzekający uznaje, iż przyczyny niewykonania czy niepełnego wykonania zaplanowanych dochodów zostały wyjaśnione przez Prezydenta Miasta Tarnowa, lub też osoby występujące w imieniu Prezydenta i należy uznać je za obiektywne i uzasadnione.

Ściśle związana z dochodami budżetu pozostaje sprawa realizacji zaległości podatkowych, do ściągalności których w trakcie sesji zostały zgłoszone zastrzeżenia. Wskazano na wzrost zaległości o kwotę ok. 8 mln zł i zwrócono uwagę, iż powinny być podejmowane działania Prezydenta i jego służb, wskutek których zaległości te powinny definitywnie spadać. Wyjaśnień w tym zakresie udzielił Dyrektor Wydziału Podatków i Windykacji, a w zakresie zaległości z tytułu zaliczek alimentacyjnych wypowiedział się Zastępca Prezydenta Miasta. Zaznaczono, iż kwota zaległości podatkowych, tj. realizowanych przez Urząd Miasta w wyniku działań służb Miasta, w tym działań egzekucyjnych, systematycznie maleje i na przestrzeni 5 lat spadła o ponad 1 mln zł. Wyjaśniono także proces postępowania wobec dłużników alimentacyjnych oraz wskazano działania, jakie w 2015 r. wobec nich podjęto. Wzrost zaległości, co wynika również ze sprawozdania z wykonania budżetu dotyczy przede wszystkim wpłat od dłużników alimentacyjnych.

W zakresie wykonania wydatków – zgłaszane zastrzeżenia dotyczyły:

- obiektów sportowych, tj. „Remont, modernizacja boiska sportowego na obiektach TOSiR” oraz „Budowa boiska przy Gimnazjum 4 i Szkoły Podstawowej nr 8”. Jeden z radnych

zarzucił niewykonanie tych zadań, których wydatki zaplanowane były w budżecie Miasta na kwotę 370.000 zł na każde zadanie. Jak wynika z wyjaśnień Prezydenta i Dyrektora Wydziału Infrastruktury Miejskiej, realizacja zadań nie doszła do skutku w związku z rozwiązaniem umowy z wykonawcą pierwszego zadania i rezygnacją tegoż samego wykonawcy z realizacji drugiego zadania. Powodem rozwiązania umowy było realizowanie inwestycji niezgodnie z dokumentacją. Rezygnacja z realizacji drugiego zadania była najpewniej konsekwencją powyższego,

- wydatków na projekt dot. wdrażania inteligentnych specjalizacji w kwocie 800.000 zł, tj. projektu dotyczącego rozwoju systemów innowacyjnych. Wydatki te dotyczyły dokumentacji związanej z zarządzaniem Miastem z wykorzystaniem zintegrowanych systemów ze szczególnym uwzględnieniem zapotrzebowania na usługi dla mieszkańców i kształcenie w innowacyjnych specjalizacjach, co zostało wyjaśnione zarówno pisemnie jak i ustnie na sesji przez Dyrektora Wydziału Informatyzacji. Zadanie było zaplanowane w budżecie w ramach programu współfinansowanego środkami Unii Europejskiej, a wydatki stanowiące wkład własny Miasta łącznie stanowiły kwotę ponad 380.000 zł, pozostała kwota to dofinansowanie zewnętrzne. Istotne znaczenie ma również to, że zadanie jest kontynuacją z lat poprzednich, ujęte zarówno w budżecie jak i w wieloletniej prognozie finansowej,

- wydatków na remont sali ćwiczeń w I Liceum w kwocie 100.000 zł – zadanie zostało „zdjęte” zarządzeniem Prezydenta w ciągu roku. Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału Edukacji wynika, że remont ten został przesunięty w czasie z uwagi na konieczność wykonania w pierwszej kolejności prac odwadniających i termomodernizacyjnych budynku, bez których remont sali gimnastycznej nie mógłby być wykonany z uwagi na to, że to właśnie wilgoć i zagrzybienie sali spowodowało konieczność wykonania jej remontu. Kompetencja Prezydenta do dokonania zmiany w planie wydatków w tym zakresie wynikała z upoważnienia zawartego w § 11 pkt 3 uchwały budżetowej Gminy Miasta Tarnowa na 2015 rok,

- wydatków na tzw. konkurs „Tarnów – Nowe Miasto” w kwocie 185.000 zł. W toku dyskusji wskazano na niecelowość wydatkowania tych środków. Z wyjaśnień Prezydenta wynika, że prace konkursowe stanowić miały wytyczne do opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w określonym obszarze wyznaczonym kilkoma ulicami, a celem konkursu było uzyskanie optymalnych rozwiązań w zakresie obsługi komunikacyjnej terenów i powiązań z zewnętrznym układem komunikacyjnym miasta. Zdaniem Prezydenta, wydatkowane na rzecz konkursu środki finansowe są „nieadekwatne do wagi od lat nierozwiązanego problemu zagospodarowania przedmiotowego terenu”,

- wydatków na zatrudnienie doradców Prezydenta poniesionych w 2015 r. w kwocie ok. 500.000 zł. W dyskusji pojawiły się zastrzeżenia co do celowości ich zatrudniania. Odpowiadając na ten zarzut, Prezydent wskazał przepisy prawne dopuszczające maksymalną liczbę osób zatrudnianych na tych stanowiskach, w przypadku Miasta Tarnowa, zgodnie z prawem możliwym byłoby zatrudnienie 7 doradców. W 2015 r. w Urzędzie Miasta Tarnowa zatrudnionych było 3 doradców i 1 asystent, a z chwilą rozwiązania umowy o pracę z asystentem, zatrudniono czwartego doradcę. Wynagrodzenia doradców ustalono także zgodnie z zasadami wynagradzania pracowników samorządowych,

- niepełnego wykonania w niektórych pozycjach klasyfikacji budżetowej, które kwotowo stanowią, zdaniem Składu Orzekającego mniej znaczące pozycje w budżecie. Do wszystkich

wydatków, które nie zostały w pełni wykonane zostały złożone wyjaśnienia, co potwierdza zarówno protokół z obrad sesji (projekt) jak i zapis dźwiękowy przekazany do tut. Izby.

Kolejnym zarzutem stawianym Prezydentowi Miasta Tarnowa jest zarzut nadmiernego zadłużania Miasta. Temat ten przewinął się kilkakrotnie podczas obrad sesji Rady Miasta. Zdaniem jednego z członków Rady, zbędnie zaciągnięto kredyt – cyt. „...To że my w ostatnim dniu roku pobieramy kredyt 38.000.000 zł, to jeszcze nie jest tragiczne, ale jeżeli okazuje się że ta operacja finansowa powoduje, że na koncie budżetu Miasta Tarnowa pojawia się kwota 29.000.000 zł, to już jest zastanawiające czy jest to właściwa gospodarka finansowa...zastanawiam się, czy faktycznie czy my te kredyty w takiej wysokości powinniśmy brać. Jestem przekonany że nie...”. Zwiększenie zadłużenia w ciągu 2015 r. o 11.000.000 zł jak stwierdził zabierający w dyskusji głos Radny, cyt. „...To jest już Pana decyzja”. Na prośbę Prezydenta, informację w tym zakresie przedstawił Skarbnik Miasta Tarnowa – wyjaśnił, że, kwota na rachunku budżetu na koniec roku to 27.000.000 zł, a nie jak wyżej 29.000.000 zł. Potwierdził również, iż wolne środki, jakie pozostają do dyspozycji wg stanu na 31 grudnia 2015 r. to 16.000.000 zł (wskazywano kwoty w zaokrągleniu).

Zdaniem Składu Orzekającego w tym miejscu należy zwrócić uwagę na niejasności, jakie wynikają z wypowiedzi Skarbnika. Otóż, z bilansu z wykonania budżetu Gminy Miasta Tarnowa sporządzonego na 31 grudnia 2015 r. wynika, iż środki pieniężne wykazane w tym sprawozdaniu to kwota 29.051.123,48 zł i jak wynika z objaśnień, w ramach tej kwoty mieszczą się – część oświatowa subwencji ogólnej w kwocie 13.529.350,00 zł oraz dotacje otrzymane na 2016 r. z Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w kwocie 658.000,00 zł. W ogólnej kwocie środków pieniężnych zawiera się również ustalona przez Radę Miejską uchwałą Nr XIX/194/2015 z dnia 29 grudnia 2015 r. kwota wydatków niewygasających z upływem roku, tj. 1.698.780,00 zł. Wydaje się prawdopodobnym, iż tej kwoty Skarbnik nie wziął pod uwagę w związku z tym, że są to środki przekazywane na wyodrębniony rachunek. Faktem jest, iż wolne środki jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu wynikające z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych stanowią kwotę 16.101.911,40 zł.

Odnosząc się do tej kwestii, Skład Orzekający stwierdza, że w uchwale budżetowej na 2015 rok Rada Miejska zaplanowała przychody z tytułu kredytów w kwocie 38.000.000,00 zł na sfinansowanie planowanego deficytu, spłatę wcześniej zaciąganego długu oraz na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE, ustalając jednocześnie limit do zaciągania zobowiązań z tego tytułu do tej samej kwoty i upoważniając Prezydenta do ich zaciągnięcia. Postanowienia w tym zakresie wynikają z § 10 ust. 2 oraz § 11 pkt 1 uchwały budżetowej Gminy Miasta Tarnowa na rok 2015. Wolne środki, o których mowa wyżej to kategoria przychodów przewidziana w ustawie o finansach publicznych, w art. 217 ust. 2 pkt 6. Źródłem ich powstania, najprościej mówiąc, jest osiągnięcie deficytu na poziomie niższym od planowanego, co oznacza brak możliwości (z różnych względów) zapewnienia równowagi na etapie wykonywania budżetu pomiędzy sumą dochodów i przychodów, a sumą wydatków i rozchodów. W przypadku wykonania budżetu w 100 % wielkości zaplanowanych, nie wystąpiłyby wolne środki. Przyjmując zatem, wykazane wyżej okoliczności niewykonania budżetu w zaplanowanych wielkościach za obiektywne i uzasadnione, powstanie wolnych środków także należy uznać za uzasadnione. Nie można zgodzić się ze stwierdzeniem, jakie pojawiło się w jednej z wypowiedzi, że, cyt.

„...dysponentem tych środków jest wyłącznie Prezydent a nie Gmina czy Rada”. Jak wskazano w opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, to do rady gminy należy wyłączna właściwość uchwalania budżetu, w którym określa się m. in. kwotę planowanego deficytu wraz ze źródłem jego pokrycia (art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych). Również w toku wykonywania budżetu to jedynie organ stanowiący może zwiększyć lub zmniejszyć planowaną kwotę deficytu, podejmując w tym zakresie stosowną uchwałę. Zarówno sam 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. Zaznaczenia wymaga również fakt, iż inicjatywa Prezydenta wynikająca z art. 233 ustawy o finansach publicznych w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej czy jej zmiany nie oznacza, że Rada Miejska nie może wprowadzić żadnych poprawek w przedłożonym projekcie. Znaczenie ma w takim przypadku zakres zmian, jakie zamierza wprowadzić organ stanowiący lub uzyskanie zgody organu wykonawczego. W kwestii dokonywania zmian w budżecie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, sygn. akt: I SA/Kr 1637/13.

Wśród poruszanych, zdaniem Radnych - problemów związanych z wykonaniem budżetu Miasta Tarnowa w 2015 r. sporo uwagi poświęcono dwóm inwestycjom, tj. potocznie określane „Inkubator Przedsiębiorczości” i „Parking wielopoziomowy”. Inwestycje te zostały wykonane w 2015 r. przy udziale środków Unii Europejskiej. Krytyczne uwagi do Prezydenta nie dotyczyły samego wykonania tych inwestycji, lecz brak dbałości o zagospodarowanie Inkubatora Przedsiębiorczości oraz brak dbałości o wykorzystanie parkingu. Składając wyjaśnienia, Prezydent szczegółowo omówił rolę, jaką ma pełnić w społeczności Miasta i jego rozwoju Inkubator Przedsiębiorczości, którego otwarcie nastąpiło 15 grudnia 2015 r. Trudno więc zatem wymagać jego zasiedlenia w 2015 r. Prezydent zwrócił też uwagę, iż Inkubator Przedsiębiorczości jest częścią spółki Tarnowski Klaster Przemysłowy, tj. podmiot nie wchodzący w skład budżetu Miasta Tarnowa, stąd też kwestie związane z funkcjonowaniem Inkubatora Przedsiębiorczości nie podlegają ocenie w ramach procedury absolutoryjnej. Niemniej, Prezydent poinformował Radę, iż na dzień 31 grudnia 2015 r. obiekt Inkubatora w części usługowej nie był zasiedlony, natomiast w części produkcyjnej powierzchnię zarezerwowały dwie firmy. Na dzień 31 maja 2016 r. przedmiotowy obiekt w części usługowej zasiedlony jest w ok. 47 % natomiast w części produkcyjnej w blisko 39 %. Udzielając wyjaśnień w przedmiocie zarzutu braku dbałości o wykorzystanie parkingu wielopoziomowego, Prezydent przedstawił cel, jaki ma spełniać parking, tj. wzmocnienie i poprawa na obszarze Miasta systemu transportu publicznego i przyczynienie się do jego atrakcyjności gospodarczej, a ponadto zapewnienie i zabezpieczenie mieszkańcom dogodnego miejsca do parkowania w trakcie kontynuowania podróży środkami transportu zbiorowego. Z liczby dotychczas parkowanych samochodów wynika, że założenia dotyczące wykorzystania parkingu, wynikające ze studium wykonalności tego przedsięwzięcia się potwierdzają. Jak wyjaśnił Prezydent, przeszkodą w pełnym wykorzystaniu parkingu na obecnym etapie są prace inwestycyjne związane z modernizacją dróg i wiaduktów, co utrudnia dostęp do kas dworca PKP od strony parkingu.

Po analizie dokumentów będących w posiadaniu tut. Izby, Skład Orzekający wyjaśnia, iż ostatnie dwa ww. zadania realizowane były w budżecie Miasta Tarnowa w ramach programów z udziałem środków Unii Europejskiej. Pierwsze z nich – Inkubator Przedsiębiorczości stanowiło część zadania „Rozbudowa Strefy Aktywności Gospodarczej w Tarnowie – etap III”. Wydatki na to zadanie zaplanowane na kwotę 31.536.473,00 zł, zostało wykonane w kwocie 30.364.019,59 zł. Parking wielopoziomowy realizowany był w ramach zadania „Integracja transportu kolejowego z transportem zbiorowym lub prywatnym w m. Tarnów”. Zarzuty stawiane przez radnych na sesji Miasta jak też przez Komisję Rewizyjną w swoim wniosku w sprawie absolutorium nie dotyczyły wykonania tychże zadań, a raczej działalności Prezydenta w sferze powiązanej z tymi inwestycjami, co jednak nie może zostać uznane jako ocena w ramach wykonania budżetu Gminy Miasta Tarnowa za 2015 rok.

W prowadzonej dyskusji dużo miejsca poświęcono gospodarowaniu mieniem komunalnym przez Prezydenta, np. niewłaściwego wykorzystania niektórych nieruchomości przy jednoczesnym wynajmowaniu pomieszczeń u innych podmiotów. Zwracano uwagę na nieskuteczność działań Prezydenta w dochodzeniu roszczeń względem wykonawców niektórych ważnych inwestycji z lat poprzednich (modernizacja ul. Krakowskiej, budowa łącznika autostradowego). Padały także uwagi dotyczące zarządzania kadrami Urzędu Miejskiego, w tym niskich wynagrodzeń pracowników, nieadekwatnych do ich wykształcenia, kompetencji i odpowiedzialności. Spraw tych, w ocenie Składu Orzekającego jednak bezpośrednio nie można zaliczyć do oceny wykonania budżetu za 2015 rok.

Skład Orzekający stwierdza, że na wszystkie uwagi i zastrzeżenia kierowane pod adresem Prezydenta Miasta Tarnowa zarówno na sesji, na której obradowano w sprawie absolutorium, jak i podczas pracy Komisji Rewizyjnej, która skierowała wniosek do Rady Miejskiej o nieudzielenie absolutorium Prezydentowi, Prezydent lub jego pracownicy udzielili szczegółowych wyjaśnień. Należy zaznaczyć, iż w ramach kontroli wykonywania budżetu, realizowanej przez Komisję Rewizyjną Prezydent odpowiedział pisemnie na 45 pytań sformułowanych przez poszczególnych członków Komisji, co wynika z materiałów przesłanych przez Prezydenta wraz ze skargą na uchwałę, będącą przedmiotem niniejszej opinii (pismo znak: BRP.007.1.2016 z dnia 8 lipca 2016 r.).

Na zakończenie dyskusji prowadzonej w ramach pkt 4 porządku obrad, Przewodniczący Rady Miejskiej poddał pod głosowanie projekt uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego Gminy Miasta Tarnowa wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu za rok 2015, która nie została podjęta. Wynik głosowania: 8 głosów – za, 14 głosów – przeciw, 0 – wstrzymujących się. Podkreślenia wymaga fakt, iż w toku dyskusji nie kwestionowano rzetelności zamieszczonych danych w sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Miasta Tarnowa za 2015 r., czy też w sprawozdaniu finansowym. W ocenie Składu Orzekającego, niepodjęcie przez Radę Miejską uchwały w przedmiocie zatwierdzenia ww. sprawozdań – świadczy o niewywiązaniu się przez Radę z obowiązku z art. 270 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Jej niepodjęcie nie pozbawiało jednak Rady możliwości rozpatrywania i głosowania uchwały absolutorijnej.

Głosowanie uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Prezydenta Miasta Tarnowa zostało przeprowadzone w pkt 9 porządku obrad. Za podjęciem uchwały głosowało 14 radnych, 8 radnych głosowało przeciw, 1 radny wstrzymał się od głosu (ustawowy skład

Rady Miejskiej – 25 radnych). Wynik głosowania potwierdził spełnienie wymogu wynikającego z przepisu art. 28a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwałą w sprawie absolutorium rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy.

Skład Orzekający stwierdza, co następuje:

Uchwała w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Prezydenta Miasta Tarnowa z tytułu wykonania budżetu Miasta Tarnowa za 2015 r. podjęta została w sytuacji, w której dochody zrealizowane zostały w 98,4 % w stosunku do zaplanowanych, a wydatki w 96,5 %, w tym majątkowe w 91,8 %. Wynika to ze sprawozdania Prezydenta Miasta Tarnowa z wykonania budżetu Gminy Miasta Tarnowa za 2015 r. i jest zgodne ze sprawozdaniami budżetowymi typu Rb, sporządzanymi zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Sprawozdanie Prezydenta zostało pozytywnie – z uwagą zaopiniowane przez Skład Orzekający Kolegium – opinia Nr S.O.VIII-423/44/16 z dnia 27 kwietnia 2016 r., który uznał sprawozdanie za zgodne z wymogami prawa, a dane z niego wynikające za przejrzyste i umożliwiające ocenę wykonania budżetu. W dniu 24 czerwca 2016 r., uchwałą Nr S.O.VIII-424/49/16 Skład Orzekający Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej wydał opinię pozytywną

z zastrzeżeniami do wniosku Komisji Rewizyjnej w sprawie nieudzielenia absolutorium Prezydentowi Miasta Tarnowa z tytułu wykonania budżetu za 2015 rok, podkreślając spełnienie wymogów formalno – prawnych wniosku. Uwagi Składu Orzekającego dotyczyły braku odniesienia się do przyczyn rozbieżności pomiędzy stanem planowanym, a wykonanym dochodów i wydatków oraz braku powiązania niewykonania niektórych pozycji w budżecie z winą Prezydenta.

Skład Orzekający, na podstawie powyższych ustaleń stwierdził, że uchwała o nieudzieleniu absolutorium Prezydentowi została podjęta bez wystarczających ku temu podstaw. W ocenie Składu, powody zaistniałych rozbieżności zarówno w sprawozdaniu z wykonania budżetu jak i szczegółowo w formie pisemnej odpowiedzi na zadane przez Komisję Rewizyjną pytania, czy ustnej odpowiedzi na zarzuty stawiane w trakcie sesji, zostały rzetelnie i obiektywnie przedstawione przez Prezydenta. Z projektu protokołu nie wynika, aby odniesiono się do przedstawionych okoliczności powstałych rozbieżności wykonania od planu, czy aby wyjaśnienia do któregośkolwiek zadania zostały uznane za zasadne bądź nie.

Z dyspozycji art. 52 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wynika, iż dochody i przychody budżetu stanowią prognozy ich wielkości, zaś wydatki oraz rozchody stanowią nieprzekraczalny limit. Jeśli chodzi o dochody nie oznacza to, że muszą być osiągnięte w zaplanowanej wysokości, chociaż organ wykonawczy powinien do tego dążyć. Jeśli chodzi o wydatki, kwoty przewidziane w budżecie stanowią górną granicę ich wydatkowania, co nie oznacza, że przewidziane kwoty na poszczególne zadania mają charakter bezwzględny. Na etapie planowania budżetu, czy nawet jego zmian nie są możliwe do przewidzenia wszystkie okoliczności związane z realizacją zaplanowanych zadań. Reguły, jakim winna podlegać ocena wykonania budżetu, będąca podstawą do udzielenia bądź nie absolutorium trafnie zostały wskazane w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 25 marca 2009 r. (sygn. akt: I SA/Po 1053/08), w którym podkreślono, że „W procesie udzielania absolutorium konieczne jest uzyskanie odpowiedzi, jak wygląda stan planowanych dochodów i wydatków

budżetowych w stosunku do jego realizacji, jakie są przyczyny ewentualnych rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym, a także czy winą za istnienie owych rozbieżności można obciążyć organ wykonujący budżet”.


Jak wynika z wcześniejszych rozważań, w ocenie Składu Orzekającego wykonanie budżetu Gminy Miasta Tarnowa w 2015 r. kwotowo, nie odbiega znacząco od wielkości planowanych, przyczyny zaistniałych rozbieżności zostały wyjaśnione, w związku z czym brak było powodów, dla których Rada Miejska postanowiła o nieudzieleniu Prezydentowi Miasta Tarnowa absolutorium. Podstawy tej nie mogły też stanowić zarzuty pod adresem Prezydenta dotyczące ogólnej oceny jego działalności, stylu, sposobu sprawowania władzy, czy brak porozumienia między organami.

Uwzględniając powyższe, Skład Orzekający uznał, że uchwała Nr XXV/268/2016 Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 30 czerwca 2016 r., w której postanowiono o nieudzieleniu absolutorium dla Prezydenta z tytułu wykonania budżetu Gminy Miasta Tarnowa za 2015 rok została podjęta z naruszeniem przepisów art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 446).

POUCZENIE

Stosownie do art. 20 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, od 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

Krystyna Imiolo