



# REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W KRAKOWIE

ul. Kraszewskiego 36  
30-110 Kraków  
e-mail: [krakow@rio.gov.pl](mailto:krakow@rio.gov.pl)

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

Znak spraw: KI-43-163/44/16

Kraków, dnia 8 sierpnia 2016 r.

Szanowny Pan  
Kazimierz Koprowski  
Przewodniczący Rady  
Miasta Tarnowa

W załączeniu przesyłamy uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Krakowie Nr KI-412/192/16 z dnia 5 sierpnia 2016 roku.

PREZYS  
IZBY  
Janusz Kot

Otrzymują :

1. Adresat,
2. Prezydent Miasta Tarnowa,
3. a/a. *[signature]*

NACZELNIK WYDZIAŁU  
Informacji, Analiz i Szkoleń  
RIO w Krakowie

*[signature]*  
Halina Gajda

**UCHWAŁA NR KI-412/192/16**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej**  
**w Krakowie**

**z dnia 5 sierpnia 2016 r.**

znak sprawy: KI-43-163/44/16

Kolegium Izby działając na podstawie art. 13 pkt 8 w związku z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 561)

**postanawia**

- po pierwsze: o uchyleniu Uchwały NR SO.VIII-425/1/16 Składu Orzekającego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 19 lipca 2016 r.;
- po drugie: o pozytywnym zaopiniowaniu 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.

**UZASADNIENIE**

1. W dniu 7 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 dyspozycji przepisu § 1 ust. 1 tej uchwały, Rada Miejska w Tarnowie nie udzieliła absolutorium Prezydentowi Miasta Tarnowa z tytułu wykonania budżetu Gminy Miasta Tarnowa za rok 2015.

Na podstawie art. 13 pkt 8 oraz art. 19 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 561 – dalej: u.r.i.c.) uchwała o nieudzieleniu absolutorium Prezydentowi Miasta Tarnowa wymaga zaopiniowania przez Skład Orzekający Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie.

W dniu 19 lipca 2016 r. Skład Orzekający Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie poprzez uchwałę NR SO.VIII-425/1/16 wyraził negatywną opinię o uchwale absolutorijnej NR XXV/268/2016 Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 30 czerwca 2016 r.

W dniu 2 sierpnia 2016 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie Zespołu Zamiejscowego w Tarnowie wpłynęła uchwała NR XXV/277/2016 Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 1 sierpnia 2016 r. w sprawie zaskarżenia uchwały 1/2016 NR SO.VIII-425/1/2016 Składu Orzekającego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie.

w Krakowie z dnia 19 lipca 2016 r. dotyczącej zaopiniowania uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Prezydenta Miasta Tarnowa z tytułu wykonania budżetu Gminy Miasta Tarnowa za rok 2015.

Uchwała z dnia 1 sierpnia 2016 r. została również przedłożona do protokołu posiedzenia Kolegium Izby w dniu 3 sierpnia 2016 r. przez Wiceprzewodniczącą Rady Miejskiej w Tarnowie.

Według § 1 ust. 1 uchwały NR XXVI/277/2016 z dnia 1 sierpnia 2016 r. Rada Miejska w Tarnowie z powołaniem się na art. 20 ust. 1 u.r.i.o. zaskarża uchwałę nr SO.VIII-425/1/16 Składu Orzekającego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 19 lipca 2016 r., poprzez wniesienie od uchwały Składu Orzekającego odwołania do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie. Treść właściwego odwołania od uchwały Składu Orzekającego, zgodnie z § 1 ust. 2 została zawarta w załączniku do przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej z dnia 1 sierpnia 2016 r.

Odnosząc się do strony formalnej wniesionej do Kolegium Izby uchwały nr XXVI/277/2016 z dnia 1 sierpnia 2016 r. Rady Miejskiej w Tarnowie, zważyć należało, że uchwała wraz z załącznikiem ma charakter odwołania, w rozumieniu art. 20 ust. 1 u.r.i.o. od opinii Składu Orzekającego, o której mowa w art. 13 pkt 8 w zw. z art. 10 u.r.i.o. Odwołanie zostało wniesione przez uprawniony podmiot i z dochowaniem terminu 14-dniowego wyznaczonego w przepisie art. 20 ust. 1 u.r.i.o.

Rozpoznając wniesione odwołanie pod kątem osądu argumentów w niej przedstawionych, Kolegium Izby zważyło, co następuje:

W odwołaniu (załączniku) sformułowano żądanie uchylecia opinii Składu Orzekającego oraz wydania przez Kolegium Izby pozytywnej opinii o uchwałach absolutoryjnej NR XXV/268/2016 Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 30 czerwca 2016 r. Kolegium Izby po kolei odniosło się do siedmiu zarzutów do tej opinii, jak poniżej.

2. W pkt 1 odwołania, kwestionowanej opinii Składu Orzekającego zarzucono (cytując naruszenie przepisu art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446) polegające na błędnym uznaniu przez Skład Orzekający, że uchwała Rady Miejskiej w Tarnowie w przedmiocie nieudzielenia Prezydentowi absolutorium z tytułu wykonania budżetu Gminy Miasta Tarnowa za 2015 r. została podjęta z naruszeniem prawa [\* podkreślenie Kolegium Izby], pomimo, że Rada Miejska w Tarnowie dokonała pełnej i dogłębnej analizy wszystkich aspektów realizacji budżetu gminy Miasta Tarnowa, co doprowadziło do trwałej konkluzji, że budżet nie został w pełni wykonany, a tym samym Rada Miejska w Tarnowie wypełniła zarówno formalne jak i materialne przesłanki uprawniające ją do podjęcia przedmiotowej uchwały, a podczas dyskusji poświęconej absolutorium w trakcie sesji w dniu 30 czerwca 2016 r. radni dokonali całościowej oceny wykonania budżetu, formułowane zarzuty mające bezpośredni związek z oceną wykonania uchwalonego przez Radę Miejską budżetu, dokonano kompleksowej oceny zgodności budżetu uchwalonego i wykonanego w jego zadaniowym ujęciu, odniesiono się do poziomu wykonanych dochodów, wydatków i poziomu zadłużenia a negatywna ocena wykonania budżetu musiała skutkować podjęciem przez Radę Miejską uchwały w przedmiocie nieudzielenia absolutorium.

Kolegium Izby stwierdza, że w treści opinii Składu Orzekającego wyrażon w uchwale z dnia 19 lipca 2016 r. (Nr SO.VIII-425/1/16) nie zawarto żadnych wyraźnie sformułowanych zarzutów, iżby uchwała absolutoryjna z dnia 30 czerwca 2016 r. naruszała konkretnie wskazane przepisy prawa. Mimo tego, Kolegium Izby uznaje, że treścią każdej opinii o uchwale, którą rada gminy odmówiła absolutorium wójtowi gminy, z art. 13 pkt 8 u.r.i.o. jest ocena legalności uchwały absolutoryjnej a więc jej zgodności z prawem. Logicznym jest zatem przyjęcie, że skoro Skład Orzekający wyraził negatywną opinię o uchwale absolutoryjnej to dokonano się o naruszenia prawa przez uchwałę z dnia 30 czerwca 2016 r.

W kwestionowanej opinii z 19 lipca 2016 r. Skład Orzekający w tym względzie cytuje i wyjaśnia przepisy dotyczące uchwał absolutoryjnych, jednak w żadnym miejscu uzasadnienia opinii wprost nie wskazuje i nie uzasadnia naruszenia norm wynikających z tych przepisów. Z opinii wynika, że Skład Orzekający analizował poszczególne etapy procedury absolutoryjnej. Skład uznał przy tym, że Rada Miejska w toku procedury absolutoryjnej działała zgodnie z przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz.U. z 2016 r., poz. 446 – dalej: u.s.g.), jak i ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j.: Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm. – dalej: u.f.p.), w tym w zgodzie z art. 271 ust. 1 u.f.p. Jak wskazano w uzasadnieniu opinii Składu Orzekającego, na sesji obradowano zgodnie z przyjętym porządkiem obrad, radni dyskutowali a Prezydent, Skarbnik i pracownicy Urzędu udzielali wyjaśnień.

Kolegium Izby potwierdza w tym miejscu, że od strony formalnej Rada Miejska w Tarnowie podjęła uchwałę absolutoryjną bez naruszania przepisów formalnych, z czego jednak uwaga, że w trakcie dyskusji nad wykonaniem budżetu oraz w punkcie dotyczącym absolutorium pojawiały się również wypowiedzi odbiegające od materiału absolutoryjnej. Dotyczyły one ogólnej oceny działalności Prezydenta, stylu i sposobu sprawowania przez niego władzy oraz kwestii niedostatecznej współpracy między radnymi i Prezydentem. Ten ton wypowiedzi został jednak oprotestowany przez niektórych radnych i Przewodniczącego Rady, którzy podnieśli o potrzebę debatowania zgodnego z porządkiem sesji.

3. W pkt 2 odwołania, Rada Miejska w Tarnowie opinii Składu Orzekającego z dnia 19 lipca 2016 r. zarzuciła (cyt.): *naruszenie przepisu art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym poprzez nieuprawnione przyjęcie, że nie sposób przypisać Prezydentowi wyłącznej winy za nierealne planowanie budżetu w odniesieniu do dochodów i obciążenie współodpowiedzialnością Rady Miejskiej, która w ocenie Składu Orzekającego miał możliwość skorygowania przedłożonego projektu, w sytuacji gdy podejmowane były uchwały zmieniające uchwałę budżetową na rok 2015 a po przedłożeniu projektu zmiany w budżecie, Rada Miejska może najwyżej taką zmianę uchwalić lub też odmówić jej uchwalenia, nie posiada natomiast kompetencji, jak w przypadku przedłożenia projektu budżetu, do dokonywania zmian. Z ogólnej regulacji zawartej w art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie można także wywodzić kompetencji dla rady do zmiany przedłożonego projektu wprowadzającego zmiany w uchwalonym budżecie.*

Kolegium Izby zidentyfikowało ten zarzut odwołania z fragmentem opinii Składu Orzekającego (str. 3), w którym znalazło się stwierdzenie (cyt.): „Trudno je zatem przyjąć, iż nierealne planowanie budżetu, w tym przypadku dochodów, je

wyłącznie winą Prezydenta. Rada Miasta miała możliwość skorygowania przedłożonego projektu." Stwierdzenie to z opinii Składu Orzekającego stanowi konkluzję pozostającą w związku z dokonaną przez Skład analizą realizacji dochodów budżetu roku 2015 z tytułu sprzedaży majątku Gminy Miasta Tarnowa i wpływów z opłat za użytkowanie wieczyste. Analizy tej Skład Orzekający dokonał z tego powodu, że jak zapisano w opinii (cyt.): „W zakresie wykonania dochodów – głównie 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%.”.

Kolegium Izby osądzając powyższe stwierdza, że jednym z argumentów przemawiającym za niewydaniem pozytywnej opinii o wykonaniu budżetu przez Komisję Rewizyjną Rady Miejskiej było (cyt.): „bardzo niskie wykonanie planu dochodów z majątku gminy (77,46%) z niedoborem w kwocie 4.257.117,71 zł”. Krytyka ze strony radnych dotycząca wykonania budżetu na sesji absolutorium koncentrowała się na zarzutach niepełnego wykonania dochodów ze sprzedaży nieruchomości. Wypowiadali się radni w tym Pan Jacek Łabno - zarzucając nierealność planowania ww. dochodów w budżecie roku 2015 tymi słowami, że (cyt.): „Jeżeli się dobiera składniki mienia nieruchomości do sprzedaży, to trzeba ocenić sytuację na rynku nieruchomości, mieć przeświadczenie, że te nieruchomości /.../ sprzedamy, i dochód który pojawia się w budżecie jest dochodem realnym. Jeżeli do budżetu wkłada się nieruchomości, które od wielu lat nie udało się sprzedać, to sytuacja jest taka a nie inna, to ja twierdząc, że jeżeli ktoś tak działa to premedytacją nie buduje fikcyjny dochód, i taka jest moja teza. Na tym polega fikcyjny dochód, że go faktycznie nie uzyskamy. No, ale przy uchwalaniu budżetu, przy ocenie RIO wszyscy się zgadzają”. Zauważyć należy, że wcześniej radny Pan Łabno zarzucił Prezydentowi Miasta (cyt.): „Panie Prezydencie. Dochody z majątku gminy wykonano – tylko wykonał Pan - tylko w 77,5%. Te procenty może nie mieszkańcom nie mówią, ale tego jest ponad 4 mln zł /.../”. Jak wspomniał Pan radny Łabno (cyt.): „Pan Prezydent przygotowując budżet na rok 2015 powinien dołożyć troski, lepszego rozeznania mienia do sprzedaży, lepszego wyceny, lepszego przygotowania promocji tych terenów aby przetargi się udały, albo jeżeli mu to nie odpowiadało zasugerować Radzie zmianę budżetu, żeby w ogóle wyeliminować te dochody. Pan Prezydent nie skorzystał z tej formy przysługujących mu uprawnień. Z determinacją doczekał końca roku.”.

Kolegium Izby zaznacza, że podnoszone na sesji w dniu 30 czerwca 2016 r. zarzuty dotyczące niepełnego wykonania planu dochodów ze sprzedaży nieruchomości, w kontekście braku inicjatywy Prezydenta w trakcie roku budżetowego do zmiany budżetu w tym względzie, były zarzutami możliwymi do przedstawienia jako argumenty dla odmowy udzielenia absolutorium Prezydentowi Miasta Tarnowa z tytułu niewykonania części dochodów budżetu. Stwierdzić zatem należy, że w trakcie roku 2015 Prezydent mógł przedłożyć, czego nie uczynił, Radzie Miejskiej odpowiedni projekt zmiany uchwały budżetowej w zakresie urealnienia dochodów ze sprzedaży mienia. Dlatego uznać należy, że odwołujący się służył podnosi, że na etapie wykonania budżetu roku 2015 Rada Miejska w Tarnowie nie dysponowała uprawnieniami do samodzielnego dokonania zmiany budżetu po stronie dochodów ze sprzedaży mienia.

4. W pkt 3 odwołania, opinii wydanej przez Skład Orzekający zarzucono (cyt. naruszenie przepisu art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym poprzez nieuprawnione przyjęcie, że brak powodów, dla których Rada Miejska w Tarnowie postanowiła o nieudzieleniu Prezydentowi Miasta Tarnowa absolutorium, gdyż wykonanie budżetu Gminy Miasta Tarnowa w 2015 r. kwotowo odbiega znacząco od wielkości planowanych a przyczyny zaistniałych rozbieżności w budżecie planowanym i wykonanym zostały rzetelnie i obiektywnie przedstawione przez Prezydenta, któremu nie sposób przypisać wyłącznej winy za stwierdzone rozbieżności pomimo, że ustawodawca bardzo precyzyjnie określił, że organem gminy odpowiedzialnym za realizację zadań zapisanych w rocznym planie finansowym, jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), nie wskazując równocześnie innych podmiotów jako osoby współodpowiedzialne.

Kolegium Izby zauważa, że dokonując osądu wykonania budżetu Miasta Tarnowa na rok 2015, Rada Miejska uprawniona była nie tylko do formułowania oceny odnośnie do stopnia wykonania łącznej kwoty dochodów i łącznej kwoty wydatków budżetu. Rada była również uprawniona do osądu wykonania poszczególnych jednostkowych zadań w zakresie dochodów oraz zadań wydatkowych. Kolegium Izby uznaje, że Rada Miejska w Tarnowie ma prawo oceniać wykonanie budżetu pod kątem efektów i rezultatów w zakresie zadaniowym. Na sesji w dniu 30 czerwca 2016 roku, podczas oceny wykonania zadań budżetowych, w tym uprawnione oceny negatywne, miały miejsce. Na przykład, Pan radny Roman Korczak zarzucił Prezydentowi Miasta Tarnowa niepełne wykonanie planu wydatków budżetu w dziale 801, rozdziale 80111 na zakupy pomocy naukowych i dydaktycznych dla gimnazjów specjalnych.

Krytykę realizacji budżetu roku 2016 wyraził także radny Pan Tadeusz Gancarz. Wskazał, że w budżecie roku 2015 ujęte były dwa zadania ważne dla sportu masowego – tj. remont-modernizacja boiska sportowego na obiektach TOSiR na kwotę 370 tys. zł oraz budowa boiska przy Gimnazjum nr 4 i Szkole Podstawowej nr 8, również na kwotę 370 tys. zł. Wydatki na nie zostały zrealizowane w niewielkich kwotach. Radny przyznał, że o ile przyczyną niewykonania wydatków było odstąpienie przez Gminę od umowy z przyczyn po stronie wykonawcy, jednak w jego ocenie rozsądnym działaniem po odstąpieniu od umowy było rozpięcie nowych przetargów a wówczas zadania byłyby zrealizowane. Powtórzenie (przesunięcie) zadań do budżetu na rok 2015 nie zmienia istoty rzeczy, że zadania budżetowe nie zostały wykonane w roku 2015. Dlatego w gestii Rady Miejskiej pozostaje ocena – czy przyczyną niewykonania zadania podane przez Prezydenta (między innymi zmiana koncepcji dla nawierzchni boisk na nawierzchnię ze sztucznej trawy) – usprawiedliwiały faktycznie mające miejsce niewykonanie zadania.

Tak samo jako zasadną należy ocenić wypowiedź Pana radnego Kazimierza Żurowskiego, który zarzucił Prezydentowi, że w budżecie 2015 r. ujęto wydatki na budowę windy dla niepełnosprawnych w III Liceum ogólnokształcącym, które zadanie nie zostało zrealizowane.

Reasumując, Kolegium Izby uznaje, odmiennie niż Skład Orzekający, że Rada Miejska była uprawniona do odmowy udzielenia Prezydentowi absolutorium, skoro wystąpiły odchylenia w wykonaniu niektórych zadań po stronie dochodów i wydatków. Za negatywną oceną wykonania budżetu może przenosić nie tylko sumaryczne wykonanie dochodów i wydatków, z niewielkimi odchyleniami, ale także

brak realizacji zadań lub niepełna realizacja konkretnych zadań uznanych za społecznie pożądane. Należy przyznać rację odwołującemu się, że organem gminy odpowiedzialnym za realizację kwestionowanych zadań budżetu rocznego jest tylko i wyłącznie organ wykonawczy gminy, co wynika z przepisu art. 60 u.s.g. i art. 267 ust. 1 u.f.p. To bowiem wójt gminy (prezydent lub burmistrz miasta) jest wyposażony w skuteczne instrumenty zapewniające dostosowanie budżetu do rysującego się jego wykonania. Te instrumenty to inicjatywa zgłaszania do rady propozycji zmian budżetu (art. 233 pkt 3 u.f.p. i art. 60 ust. 2 pkt 4 u.s.g.), możliwość blokowania planowanych wydatków budżetowych i poinformowania o tym rady gminy między innymi z powodu opóźnień w realizacji zadań (art. 260 u.f.p.) oraz możliwość występowania do rady z projektem uchwały o ustanowieniu tzw. wydatków niewygasających budżetu (art. 263 u.f.p.). Prezydent Miasta Tarnowa w roku 2015 w zakresie opisanych zadań budżetowych nie sięgnął po powyższe środki, jakie leżały w zakresie jego kompetencji.

5. W pkt 4 odwołania, opinii z dnia 19 lipca 2016 r. zarzucono (cyt.): *nieuzasadnione przyjęcie przez Skład Orzekający, że uchwała o nieudzieleniu absolutorium Prezydentowi została podjęta bez wystarczających ku temu podstaw, w sytuacji gdy obowiązujące przepisy prawa nie określają zasad dokonywania oceny prawidłowości wykonania budżetu a kwalifikowanie stwierdzonych uchybień jako istotnych bądź nieistotnych pozostawione zostało radzie, co w konsekwencji oznacza, że dokonanie oceny legalności uchwały o nieudzieleniu absolutorium, nie ma podstaw prawnych do zakwestionowania zastosowanych przez radę kryteriów oceny realizacji budżetu. Jeżeli spełnione zostały wymogi formalne, rada dokonała oceny wykonania budżetu, który odbiegał od zaplanowanego i z tego powodu rada nie udzieliła wójtowi absolutorium, to takie stanowisko mieści się w zakresie kompetencji określonych w art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.*

Kolegium Izby zauważa w tym miejscu, że w uzasadnieniu negatywnej opinii z dnia 19 lipca 2016 r. Skład Orzekający rekapitulując wcześniejsze wywody i wnioski tam zawarte - stwierdził, że uchwała o nieudzieleniu absolutorium Prezydentowi Miasta Tarnowa z tytułu wykonania budżetu roku 2015 - została podjęta bez wystarczających ku temu podstaw. Odwołujący się kwestionuje taką tezę z opinii, twierdząc, że przepisy prawa nie wskazują wedle jakich zasad rada gminy ma dokonywać oceny prawidłowości wykonania budżetu. Odwołujący się utrzymuje ponadto, że kwalifikowanie stwierdzonych uchybień w wykonaniu budżetu - jako „istotnych” lub „nieistotnych” - pozostawione zostało do wyłącznej kompetencji rady gminy. Oznaczałoby to, że według odwołującego się przy dokonywaniu oceny legalności uchwały o odmowie udzielenia absolutorium organ nadzoru nie jest uprawniony do osądzania kryteriów stosowanych przez radę gminy.

Kolegium Izby stwierdza, że wprowadzenie zarzut z pkt 4 odwołania nie jest jako sprecyzowany, ale z jego treści i odpowiednich fragmentów uzasadnienia odwołania wnioskować należy, że odwołująca się Rada Miejska w Tarnowie uznaje się za uprawnioną do dokonywania ocen w zakresie realizacji zadań budżetu oraz do gradacji wagi stwierdzonych nieprawidłowości, jako istotnych lub nieistotnych tak dla udzielenia, bądź dla nieudzielenia absolutorium. Zdaniem Kolegium Izby, Rada Miejska ma zatem prawo zdecydować o nieudzieleniu absolutorium w każdym przypadku, gdy niewykonane (bądź niepełnie wykonane) zadanie budżetowe uznaje się za

istotne dla interesów wspólnoty samorządowej. Sama kwota niewykonanego zadania budżetowego, przy jego istotności, nie powinna pozbawiać rady gminy możliwości negatywnego osądu wykonania budżetu, jako całości.

6. W pkt 5 odwołania, opinii Składu Orzekającego zarzucono (cyt.): *naruszenie art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym poprzez jego niezastosowanie i pominięcie sformułowanego w powołanym przepisie zapisu o odpowiedzialności organu wykonawczego gminy za wykonywanie budżetu, co prowadzi do wniosku, że uchwalenie budżetu stwarza po stronie organu wykonawczego gminy prawny obowiązek jego wykonania w wielkościach i przedmiotach w nim zapisanych, a jakoś wykonania uchwały budżetowej, w tym w szczególności stwierdzone rozbieżności pomiędzy budżetem planowanym a wykonanym, uprawnia organ stanowiący gminy do podjęcia uchwały w przedmiocie nieudzielenia absolutorium.*

Kolegium Izby zauważa, że w zarzucie nr 5, przy powoływaniu się na zasadę odpowiedzialności Prezydenta Miasta Tarnowa za wykonania budżetu, niewłaściwie wskazano na przepis art. 30 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Tymczasem odpowiedzialność Prezydenta z tytułu wykonania budżetu Gminy Miasto Tarnów wynika z dyspozycji art. 60 ust. 1 u.s.g. i art. 247 ust. 1 i 2 w zw. z art. 2 pkt 2 u.f.p. Odwołująca się Rada Miejska twierdzi zatem, że kwestionowana opinia o uchwale absolutorijnej nie zawiera rozważań, co do ponoszenia odpowiedzialności przez Prezydenta Miasta Tarnowa za wykonania budżetu roku 2015. Tymczasem, co wynika z debaty absolutorijnej, radni kierowali się poglądem, że uchwalenie budżetu stwarza po stronie Prezydenta prawny obowiązek jego wykonania w takich wielkościach i w zakresie przedmiotowym, jak wynikające ze stanu na dzień 31 grudnia poprzedniego roku budżetowego. Oznacza to, że Prezydent Miasta nie może, bez zmiany budżetu, decydować o tym, że z określonego zadania rezygnuje w ogóle, wykonuje go częściowo, czy powoduje przeniesienie go na rok następny. Prezydent ma prawny obowiązek wykonania zadań budżetowych z aktualnej uchwały budżetowej w kwotach zaplanowanych na każde z nich.

Rada Miejska w pkt 5 odwołania wskazuje zatem na jej prawo do osądu jakości wykonania budżetu. Kolegium Izby wskazało w uwagach do wcześniejszych punktów odwołania, że w przedmiotowej sytuacji wystąpiły okoliczności dla dokonania przez Radę Miejską negatywnego osądu wykonania budżetu za rok 2015, wraz z przypisaniem Prezydentowi odpowiedzialności za wystąpienie tych okoliczności.

7. W zarzucie nr 6 odwołania Rady Miejskiej w Tarnowie od opinii Składu Orzekającego – podniesiono (cyt.): *naruszenie przepisu art. 254 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o finansach publicznych poprzez jego niezastosowanie i pominięcie przez Skład Orzekający przy analizowaniu zarzutów co do nieprawidłowego wykonywania budżetów kierowanych przez Radę Miejską pod adresem organu wykonawczego Gminy Miasto Tarnowa, katalogu zasad obowiązujących w toku wykonywania budżetu przez jednostkę samorządu terytorialnego i w konsekwencji nie zweryfikowanie przez Skład Orzekający wyjaśnień Prezydenta Miasta Tarnowa, co do rozbieżności zawartych w sprawozdaniu z wykonania budżetu jak i w pisemnej oraz ustnej odpowiedzi na zarzuty Komisji Rewizyjnej i radnych, pod kątem legalności, terminowości, planowości jak również celowości, oszczędności i efektywności, które to przesłanki obowiązku organy odpowiedzialne za wykonywanie budżetu do dokonywania wydatków.*



w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Zarzutowi powyższemu odpowiada ten fragment uzasadnienia do odwołania, w którym odwołujący się przytacza poglądy doktryny prawniczej dotyczące art. 254 u.f.p. i orzecznictwo sądów administracyjnych w kontekście do spraw odmowy udzielenia absolutorium z tytułu wykonania budżetu.

W powoływanym komentarzu do art. 254 u.f.p. Ludmiły Lipiec-Warzechy i in. „Ustawa o finansach publicznych. Komentarz”, Wydawnictwo ABC, rok 2014, autorka wskazała, jako zasady gospodarki finansowej obowiązujące w tym wykonywania budżetu jednostek samorządu terytorialnego: legalności, terminowości, planowości jak również zasady celowości, oszczędności i efektywności. Ostatnie z wymienionych zasad (z art. 254 pkt 3 u.f.p.), jej zdaniem, obligują organ wykonawczy do dokonywania wydatków w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Zatem organ wykonawczy ma obowiązek dokonywania wydatków w przyjętych limitach, przy respektowaniu zasady gospodarności i uwzględnianiu kryteriów ekonomicznych przy realizacji zadań finansowanych z budżetu i reguły celowości, nakazującej także wydatkowanie środków, które jest zasadne pod względem społecznym i gospodarczym.

W uzasadnieniu do pkt 6 odwołania przywołano również stanowisko zawarte w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejskowy w Katowicach z dnia 24 marca 1997 r. (sygn. akt: I SA/Ka 1135/96). Zdaniem NSA na ocenę wykonania budżetu składa się nie tylko wynik finansowy, odzwierciedlony w sprawozdaniu, ale także wgląd w konieczność przestrzegania zasad wykonania budżetu. Należą do nich między innymi: pełna realizacja zadań, która powinna następować w terminach określonych przepisami prawa, realizacja dochodów budżetu na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów, dokonywanie wydatków w granicach kwot określonych w budżecie zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny.

Zdaniem Kolegium Izby tezy z ww. wyroku zachowują również na aktualność i pod rządami przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Na sesji absolutoryjnej w dniu 30 czerwca 2016 r. padały ze strony radnych zarzuty, które dotyczyły również celowości dokonywania niektórych wydatków budżetu. Choćby kwestionowano celowość zatrudnienie pełnomocników Prezydenta Miasta Tarnowa i brak efektów jakie uzyskała Gmina z tytułu wydatków na ich zatrudnienie, Prezydent Miasta nie przedstawił radnym żadnego uzasadnienia na okoliczność celowości i efektywności tych wydatków. Radni kwestionowali także brak w roku 2015 efektów z tytułu poniesionych wydatków na zadanie pn.: „Inkubator przedsiębiorczości” oraz wydatków na zadanie w postaci budowy parkingu samochodowego w systemie „park & ride”.

Kolegium Izby stwierdza, że w argumentacji Składu Orzekającego uzasadniającej negatywnie zaopiniowanie uchwały absolutoryjnej bazowanej na schemacie opisującym zarzut radnych lub Komisji Rewizyjnej, po czym w opinii następuje

podanie wyjaśnień Prezydenta Miasta i podawano konkluzję Składu - niekoniecznie odnoszącą się do osądu celowości i efektywności tych wydatków. W ten sposób, jeśli na sesji radni podnosili kwestię efektywności wydatków na „Inkubator przedsiębiorczości” i parking wielopoziomowy to Skład Orzekający zarzutem tego rodzaju nie nadał wymiaru materii absolutoryjnej, ale uznał ją za dotyczącą działalności Prezydenta w sferze powiązanej z tymi inwestycjami.

W ocenie Kolegium Izby, Rada Miejska w Tarnowie była uprawniona do osądu wykonania powyższych zadań budżetu roku 2015 z uwzględnieniem kryteriów terminowości realizacji zadań, celowości i gospodarności wydatków oraz ich efektywności.

8. W zarzucie z pkt 7 odwołania od negatywnej opinii o uchwale absolutoryjnej Składowi Orzekającemu zarzucono (cyt.): *naruszenie art. 85 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w zw. z art. 171 ust. 1 Konstytucji poprzez nie zastosowanie i wydanie negatywnej opinii o uchwale Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 30 czerwca 2016 r. jako podjętej z naruszeniem przepisów art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym bez jednoczesnego wskazania na czym owo naruszenie przepisów miałoby polegać, pomimo, że obowiązujące przepisy prawa stanowią, że nadzór nad samorządem terytorialnym może się opierać wyłącznie na kryterium zgodności z prawem a z treści uzasadnienia zaskarżonej uchwały z dnia 30 czerwca 2016 r. wynika, że procedura absolutoryjna przy podejmowaniu uchwały z dnia 30 czerwca 2016 r. została zachowana, a Rada Miejska jako organ kontrolujący prawidłowe wykonywanie budżetu przez Prezydenta z uwagi na brak określenia przez ustawodawcę zasad dokonywania oceny prawidłowości wykonania budżetu, jest uprawniona do samodzielnej oceny zgodności działań Prezydenta w zakresie wykonywania budżetu i formułowania zarzutów pod adresem organu wykonawczego odnośnie nieprawidłowości w jego wykonywaniu.*

Kolegium Izby nie zgadza się ze wstępem powyższego zarzutu, iżby wydając kwestionowaną opinię Skład Orzekający naruszył powołane przepisy, które nadzór i obrachunkowych nad gospodarką finansową samorządów ograniczają do kryterium legalności – a więc zgodności z prawem. Skład Orzekający jakkolwiek dokonując interpretacji przepisów dotyczących absolutorium samorządowego, w części w odmienny sposób niż je zinterpretowało Kolegium Izby – to jednak Skład Orzekający nie dopuścił się zarzucanego mu naruszenia zasad ustrojowych, które wyznaczają prawne granice nadzoru państwowego nad działalnością finansową samorządów.

W konkluzji osądu pkt 7 odwołania, Kolegium Izby stwierdza, że Rada Miejska w Tarnowie, mogła (choć nie musiała) odmówić absolutorium Prezydentowi Miasta z tytułu wykonania budżetu za rok 2015. Mogła udzielić Prezydentowi absolutorium gdyż w ocenach realizacji budżetu na rok 2015 pozostawała tutaj samodzielnie w granicach obowiązującego prawa. Skład Orzekający opinią negatywną uznał, że Rada Miejska wykroczyła poza ramy prawne przepisów absolutoryjnych i bezpodstawnie odmówiła absolutorium. Ocena Kolegium Izby jest odmienna od oceny Składu Orzekającego, co jednak nie oznacza, że Skład Orzekający naruszył ustrojowe przepisy dotyczące nadzoru nad działalnością finansową samorządów gminnych.

Z tych przyczyn, jak łącznie wskazano powyżej, Kolegium Izby po zapoznaniu się

- uchwałą budżetową Gminy Miasta Tarnowa na rok 2015 Nr W/35/2015 z dnia 22 stycznia 2015 r. oraz uchwałami Rady i zarządzeniami Prezydenta zmieniającymi i budzet,
  - sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Miasta Tarnowa za 2015 rok
  - przekazanym Izbie w dniu 31 marca 2016 r.,
  - sprawozdaniem budżetowymi typu „Rb”, o których mowa w art. 41 ust. 1 i 2 u.f.p.,
  - uchwałą Nr S.O.VIII-423/44/16 Składu Orzekającego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Miasta Tarnowa za 2015 rok,
  - wnioskiem 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,
  - opinią Składu Orzekającego Kolegium o tym wniosku, z uchwały Nr S.O.VIII-424/49/16 z dnia 24 czerwca 2016 r.,
  - kwestionowaną uchwałą 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,
  - przesłanym przez Prezydenta Miasta Tarnowa pismem – skargą na uchwałę o odmowie udzielania absolutorium (pismo znak: BRP.007.1.2016 z dnia 8 lipca 2016 r.),
  - dostarczonym przez Przewodniczącego Rady Miejskiej w Tarnowie w dniu 12 lipca 2016 r. fragmentem projektu protokołu z XXV sesji Rady Miejskiej w Tarnowie, wraz z zapisem dźwiękowym odzwierciedlającym przebieg sesji, na której podjęto uchwałę o nieudzieleniu Prezydentowi absolutorium z tytułu wykonania budżetu Gminy Miasta Tarnowa za 2015 rok,
  - dodatkowymi wyjaśnieniami Prezydenta Miasta oraz Wiceprzewodniczącego Rady Miejskiej i Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej, które złożyli na posiedzeniu Kolegium w dniu 3 sierpnia 2016 r.,
  - postanowiło o uchyleniu uchwały Nr SO.VIII-425/1/16 Składu Orzekającego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 19 lipca 2016 r.
- Natomiast ponownie opiniując kwestionowaną uchwałę Nr XXV/268/2016 Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 30 czerwca 2016 r., Kolegium Izby postanowiło wydać opinię pozytywną na podstawie swojej kompetencji z art. 13 pkt 8 w związku z art. 20 ust. 1 u.r.i.o.
- Z tych powodów orzeczono, jak w sentencji.

Niniejsza uchwała Kolegium Izby jest ostateczna i nie przysługują od niej środki zaskarżenia.



PRZEWODNICZĄCY  
KOLEGIUM IZBY

Janusz Kot