

## Opinia prawna

dotycząca projektu uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Prezydenta Miasta Tarnowa z tytułu wykonania budżetu Gminy Miasta Tarnowa za rok 2018

BRP.074.23.2019

Zgodnie z art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) do zadań komisji rewizyjnej rady gminy należy opiniowanie wykonania budżetu gminy i wystąpienie z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi. Wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową.

Wskazany przepis znajduje swe rozwinięcie w art. 270 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869), zgodnie z którym komisja rewizyjna organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego rozpatruje sprawozdanie finansowe, sprawozdanie z wykonania budżetu wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym sprawozdaniu oraz informację o stanie mienia komunalnego, a następnie przedstawia organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, w terminie do dnia 15 czerwca roku następującego po roku budżetowym, wniosek w sprawie absolutorium dla prezydenta miasta.

Realizując to zadanie Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Tarnowie na posiedzeniach, które odbyły się w dniach 31 maja 2019 r. i 4 czerwca 2019 r. rozpatrzyła sprawozdanie finansowe Gminy Miasta Tarnowa za 2018 rok, sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Miasta Tarnowa za 2018 rok wraz z pozytywną opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej oraz informację o stanie mienia komunalnego Gminy Miasta Tarnowa za 2018 rok.

W tym miejscu należy wskazać na uchwałę Nr S.O. VII-423/30/19 Składu Orzekającego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 25 kwietnia 2019 r. opiniującą pozytywnie z uwagami sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Miasta Tarnowa za 2018 r. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia stwierdzono, że:

- 1) przedłożone sprawozdanie zawiera zestawienie dochodów oraz wydatków w szczególności jak w uchwale budżetowej na 2018 r., opis zrealizowanych dochodów i rodzaje wydatków dokonanych w okresie sprawozdawczym, a także zestawienie zmian w planie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków zewnętrznych oraz informację o stanie zaawansowania realizacji programów wieloletnich, co oznacza że spełnia ono wymogi określone prawem,
- 2) dane liczbowe w sprawozdaniu są zgodne z dokumentami składanymi w trakcie roku i nie występują rozbieżności z wielkościami wynikającymi z uchwał Rady Miejskiej w Tarnowie i zarządzeń Prezydenta Miasta Tarnowa,
- 3) dochody Gminy Miasta Tarnowa realizowane zostały na poziomie 99,7%, z tym że dochody bieżące zrealizowano na poziomie 101,6% a majątkowe – 68,8% (przyczyną są dochody osiągnięte ze sprzedaży majątku, przy czym przyczyn tego stanu rzeczy nie wyjaśniono w sprawozdaniu),
- 4) wydatki Gminy Miasta Tarnowa zrealizowano na poziomie 92,3 % założonego planu, przy czym sprawozdanie zawiera wyjaśnienie przyczyn braku realizacji lub niepełnej realizacji zadań,
- 5) zachowano proporcje pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi osiągając tzw. nadwyżkę operacyjną w kwocie 4.860.438,43 zł,
- 6) deficyt budżetu wynoszący 108.546.283,54 zł był niższy niż planowany,



7) w zakresie przychodów z tytułu zobowiązań dłużnych zaciągnięto dług niższy niż planowano o kwotę 47.000.000 zł.

Zgłoszona uwaga dotyczyła funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi na terenie Gminy Miasta Tarnowa. Zwrócono uwagę, że koszty związane z tym systemem przewyższają dochody osiągnięte z tego tytułu o kwotę 4.810.360,56 zł, co narusza zasadę wyrażoną w ustawie o utrzymaniu porządku i czystości w gminach.

**Ostatecznie stwierdzono, że przedłożone sprawozdanie jest kompletne i przejrzyste, przy czym Radzie Miejskiej w Tarnowie pozostawiono ocenę przyczyn niewykonania zaplanowanych wielkości budżetu i ustalenie czy organ wykonawczy ponosi za to odpowiedzialność.**

Po zapoznaniu się z powyższymi dokumentami oraz wyjaśnieniami złożonymi przez Prezydenta Miasta Tarnowa, na posiedzeniu w dniu 4 czerwca 2019 r. Komisja Rewizyjna wydała negatywną opinię o wykonaniu budżetu Gminy Miasta Tarnowa za 2018 rok, podając na tą okoliczność stosowne uzasadnienie.

Na tym samym posiedzeniu Komisja Rewizyjna postanowiła skierować do Rady Miejskiej w Tarnowie wniosek o nieudzielenie Prezydentowi Miasta Tarnowa absolutorium z tytułu wykonania budżetu Gminy Miasta Tarnowa za 2018 rok.

Przedmiotowy wniosek został przedłożony Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie celem zaopiniowania. W dniu 12 czerwca 2019 r. do Rady Miejskiej w Tarnowie wpłynęła uchwała Nr SO.VII-424/40/19 Składu Orzekającego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 12 czerwca 2019 r. opiniująca pozytywnie z uwagami wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Tarnowie w sprawie nieudzielenia absolutorium Prezydentowi Miasta Tarnowa z tytułu wykonania budżetu Gminy Miasta Tarnowa za 2018 rok. Omówienie treści uzasadnienia tego rozstrzygnięcia zawarte będzie poniżej.

W dniu 6 czerwca 2019 r. opiniującemu przedłożony został projekt uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Prezydenta Miasta Tarnowa z tytułu wykonania budżetu Gminy Miasta Tarnowa za rok 2018. Inicjatorem podjęcia tej uchwały jest Przewodniczący Rady Miejskiej w Tarnowie.

Jako podstawę prawną przedmiotowego projektu wskazano art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) i art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869). Nadto w projekcie uchwały wymieniono dokumenty z jakimi zapozna się Rada Miejska w Tarnowie przy podejmowaniu uchwały w sprawie absolutorium. Należą do nich:

- 1) sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Miasta Tarnowa za rok 2018,
- 2) sprawozdanie finansowe Gminy Miasta Tarnowa za rok 2018,
- 3) opinia Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w sprawie wykonania budżetu Gminy Miasta Tarnowa za rok 2018,
- 4) informacja o stanie mienia Gminy Miasta Tarnowa,
- 5) stanowisko Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Tarnowie, zaopiniowane przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Krakowie.

W § 1 przedłożonego projektu wskazano rozstrzygnięcie w przedmiocie absolutorium dla Prezydenta Miasta Tarnowa z tytułu wykonania budżetu Gminy Miasta Tarnowa za rok 2018. Projekt nie zawiera uzasadnienia, natomiast do tego projektu dołączono opinię Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Tarnowie o wykonaniu budżetu Gminy Miasta Tarnowa za 2018 rok wraz z uzasadnieniem i wniosek tej Komisji o nieudzielenie absolutorium Prezydentowi Miasta Tarnowa z tytułu wykonania budżetu Gminy Miasta Tarnowa za 2018 r.



Takie działanie należy odczytać w ten sposób, że Przewodniczący Rady Miejskiej w Tarnowie przyjął jako swoje uzasadnienie poglądy wyrażone przez Komisję Rewizyjną Rady Miejskiej w Tarnowie.

Mając na uwadze treść przedłożonych dokumentów należy stwierdzić, że przyczyny negatywnej opinii w sprawie wykonania budżetu są następujące:

- 1) zmniejszenie planu dochodów i wydatków budżetu w ciągu roku,
- 2) wyższy niż planowano deficyt budżetowy,
- 3) brak osiągnięcia planowanych dochodów w dziale Gospodarka Mieszkaniowa oraz Kultura i Ochrona Dziedzictwa Narodowego, z działalności usługowej oraz z majątku gminy, w tym z tytułu sprzedaży mienia komunalnego,
- 4) niska dbałość o wykonanie planowanych działań inwestycyjnych – brak realizacji 19 zadań inwestycyjnych, opóźnienia w ogłaszaniu postępowań przetargowych,
- 5) brak skuteczności w uzupełnianiu brakującej subwencji oświatowej.

W tym miejscu zasadnym jest wskazanie uzasadnienia opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie dotyczącej treści w/w wniosku.

Odnosząc się do zarzutów wskazanych we wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Tarnowie Organ opiniujący stwierdził, że:

- 1) ocenę wykonania budżetu należy dokonywać w odniesieniu do wielkości planowanych według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r.,
- 2) przyczyną niskiego wykonania dochodów w dziale 700 były wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, przy czym ocena tego stanu rzeczy nie powinna być dokonywana w odniesieniu do planu zawartego w uchwale budżetowej podjętej w dniu 25 stycznia 2018 r. (20.837.901 zł), **tylko do stanu na dzień 31 grudnia 2018 r.** kiedy to plan ten na podstawie uchwały Rady Miejskiej w Tarnowie został zmniejszony do kwoty 7.359.543 zł,
- 3) przyczyną niepełnego wykonania dochodów w dziale 921 jest nieotrzymanie dotacji celowych z programów finansowanych ze środków europejskich, przy czym Skład Orzekający nie znalazł przyczyn tego stanu rzeczy,
- 4) za nieuzasadniony uznano zarzut niepełnego wykonania dochodów z działalności usługowej w sytuacji, gdy z analizy wykonania dochodów we wszystkich działach w paragrafie „Wpływy z usług” plan wykonano w 101,9%,
- 5) za nieuzasadniony uznano zarzut o braku aktywności Prezydenta Miasta Tarnowa w pozyskaniu brakującej subwencji oświatowej w sytuacji, gdy ustalenie wysokości tej subwencji odbywa się na podstawie algorytmu określonego prawem w oparciu o dane wynikające z Systemu Informacji Oświatowej,
- 6) w zakresie niewykonania 19 zadań inwestycyjnych stwierdzono, że Prezydent Miasta Tarnowa uzyskał zgodę Rady Miejskiej w Tarnowie na ich wykonanie w 2019 r.

Ostatecznie Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie stwierdziła, że wzięła pod uwagę fakt iż prace Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Tarnowie przebiegły zgodnie z art. 270 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Wniosek Komisji Rewizyjnej w sprawie absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2018 r. spójny jest z opinią tejże Komisji w sprawie wykonania budżetu za okres sprawozdawczy.

**Organ opiniujący zwrócił uwagę, że podjęcie decyzji w sprawie udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium Prezydentowi Miasta Tarnowa z tytułu wykonania budżetu za 2018 r. należy do Rady Miejskiej w Tarnowie, która musi wykazać i uzasadnić, że w związku z niewykonaniem istotnych zadań gminy nakreślonych w uchwale budżetowej doszło do kwotowego naruszenia granic wydatków i to z winy organu wykonawczego. W innym wypadku nie może być podjęta uchwała o nieudzieleniu**



**absolutorium z tytułu wykonania budżetu. Zaznaczono, że organ stanowiący winien dokonać tego w sposób kompleksowy, w odniesieniu do wykonania budżetu jako całości.**

W związku z tym, należy stwierdzić, co następuje:

Jest rzeczą oczywistą, że absolutorium jest aktem organu stanowiącego zwalniającym organ wykonawczy z odpowiedzialności za wykonanie budżetu za poprzedni rok budżetowy. Jest to podsumowanie kontroli jaką organ stanowiący sprawuje nad wykonaniem budżetu przez cały rok.

Absolutorium jest instytucją szeroko rozumianego prawa finansowego. Występuje nie tylko w administracji, ale również w prawie gospodarczym odnosząc się do osób prawnych. W każdym wypadku jest ściśle związane z wykonaniem budżetu i tylko z tym zagadnieniem może być związana ocena wyrażana w ramach procedury absolutoryjnej.

W aktualnym stanie prawnym instytucja absolutorium pełni doniosłą rolę, gdyż odmowa jego udzielenia wszczyna procedurę referendalną, która może skutkować pozbawieniem mandatu osoby wybranej w powszechnych wyborach, której wspólnota samorządowa powierza prowadzenie spraw gminy na okres 5 lat (na podstawie art. 28a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutku takiego nie wywołuje uchwała o nieudzieleniu absolutorium podjęta do 9 miesięcy od dnia wyborów i w okresie gdy do końca kadencji pozostało mniej niż 9 miesięcy). Nieudzielenie absolutorium musi więc odpowiadać prawu w sposób oczywisty i nie budzący żadnych wątpliwości. Być środkiem na naprawę sytuacji gminy, adekwatną do istniejących i rzeczywistych problemów, a nie tylko wynikiem swobodnej oceny stanu rzeczy. Mierniki stosowane w tym postępowaniu muszą mieć charakter obiektywny i weryfikowalny. Konieczne jest wskazanie negatywnych skutków dla wspólnoty samorządowej, spowodowanej brakiem realizacji lub niepełną realizacją poszczególnych zadań budżetowych czy wręcz zagrożeniem dla jej funkcjonowania. Tylko wtedy wręcz konieczne jest dokonanie negatywnej oceny tak, aby nie doszło do dalszego pogarszania się stanu finansów jednostki, a w konsekwencji stanu realizacji zadań użyteczności publicznej, niezbędnych dla funkcjonowania każdej społeczności, a związanych z zaspakajaniem jej potrzeb.

Jest prawdą, że zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego należy podjęcie decyzji w sprawie udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu. W żadnym wypadku nie można się zgodzić, że w tym zakresie organ stanowiący jest w pełni swobodny i samodzielny w ustaleniu kryteriów w oparciu, o które dokona takiej oceny. Do konstytucyjnych zasad należy zasada legalizmu, zgodnie z którą każdy organ musi działać na podstawie i w granicach prawa. Dotyczy to także organów stanowiących, a każda uchwała musi odpowiadać prawu nie tylko w aspekcie formalnym ale i materialnym. Nie jest bowiem tak, że może być uznana za zgodną z prawem uchwała podjęta zgodnie z procedurą, ale zawierająca w swej treści rozwiązania naruszające podstawowe zasady państwa prawa.

W przypadku absolutorium owych mierników należy poszukiwać w regulacjach prawa finansowego dotyczących wykonywania budżetu. Skwitowanie jest więc odpowiedzią na pytanie czy budżet został wykonany zgodnie z prawem. Nie obejmuje natomiast żadnych innych zagadnień, zwłaszcza kwestii niezwiązanych z budżetem np. dotyczących funkcjonowania podmiotów nie związanych z budżetem, w tym spółek komunalnych. Nie może być oceną całości działalności organu wykonawczego czy wręcz wyrazem niezadowolonia, że taka a nie inna osoba sprawuje ten urząd na podstawie mandatu



uzyskanego w powszechnych wyborach bezpośrednich. Jego zakres przedmiotowy jest ograniczony i obejmuje tylko i wyłącznie wskazaną sferę życia samorządowego.

W przypadku prawa samorządowego o związku absolutorium z wykonaniem budżetu świadczy w szczególności stan prawny, a więc konsekwencja ustawodawcy w budowaniu systemu dotyczącego absolutorium, poczynając od zadań komisji rewizyjnej, kończąc na kompetencjach rady gminy w zakresie zatwierdzania sprawozdania z wykonania budżetu i udzielania absolutorium, zawartych w ustawie o finansach publicznych i ustawie o samorządzie gminnym. Sam fakt uregulowania tego zagadnienia w ustawie o finansach publicznych przesądza o tej relacji. Dodatkowo, poddanie kwestii budżetu, sprawozdawczości budżetowej i absolutorium nadzorowi regionalnych izb obrachunkowych jako organów wyspecjalizowanych w materii gospodarki finansowej przesądza o powyższym.

W prawie samorządowym obowiązującym w obecnej kadencji odnaleźć można kolejny argument potwierdzający charakter instytucji „absolutorium” opisany powyżej. W dniu 31 stycznia 2018 r. weszła bowiem w życie ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz.130). Ustawą tą dokonano zmiany ustawy o samorządzie gminnym wprowadzając do niej w art. 28aa nową instytucję pn. „Raport o stanie gminy” wraz z udzielaniem organowi wykonawczemu wotum zaufania.

Zgodnie z brzmieniem tej regulacji wójt co roku do dnia 31 maja przedstawia radzie gminy raport o stanie gminy. Raport obejmuje podsumowanie działalności wójta w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego. Rada gminy może określić w drodze uchwały szczegółowe wymogi dotyczące raportu. W przypadku Gminy Miasta Tarnowa, Rada Miejska w Tarnowie skorzystała z tego uprawnienia i określiła szczegółowe wymogi dotyczące Raportu w uchwale Nr LXI/629/2018 Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 11 października 2018 r. w sprawie określenia szczegółowych wymogów „Raportu o stanie Miasta Tarnowa” i zmianie niektórych uchwał.

Rada gminy rozpatruje raport o stanie gminy, podczas sesji, na której podejmowana jest uchwała rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi. Raport rozpatrywany jest w pierwszej kolejności. Nad przedstawionym raportem o stanie gminy przeprowadza się debatę. Po zakończeniu debaty nad raportem o stanie gminy rada gminy przeprowadza głosowanie nad udzieleniem wójtowi wotum zaufania. Uchwałę o udzieleniu wójtowi wotum zaufania rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy. Niepodjęcie uchwały o udzieleniu wójtowi wotum zaufania jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu wójtowi wotum zaufania.

W przypadku nieudzielenia wójtowi wotum zaufania w dwóch kolejnych latach rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta.

Reasumując powyższe należy stwierdzić, że w aktualnym stanie prawnym rada gminy wyposażona jest w dwa instrumenty kontrolne:

- 1) absolutorium jako skwitowanie działalności związanej z wykonaniem budżetu,
- 2) wotum zaufania jako wyraz akceptacji i poparcia dla działalności organu wykonawczego w zakresie realizacji zadań komunalnych.

Instrumenty te odnoszą się więc do całości działalności komunalnej organu wykonawczego i stanowią ocenę tej działalności dokonywaną przez organ stanowiący za miniony rok.

Przechodząc do omówienia istoty absolutorium w jednostkach samorządu terytorialnego należy stwierdzić, że prawidłowo przeprowadzona procedura absolutoryjna winna odpowiedzieć na pytania czy budżet gminy został wykonany, jeżeli nie – to w jakim



zakresie budżet nie został wykonany i to nie tylko w sensie finansowym, ale i rzeczowym, przy czym przedmiotem oceny jest budżet jako całość a nie jego poszczególne elementy. Dodać należy, że przesłanką nieudzielenia absolutorium może być niewykonanie zadań istotnych dla społeczności gminy nakreślonych w uchwale budżetowej<sup>1</sup>. Kolejno w sprawie należy ustalić przyczyny niewykonania budżetu gminy oraz to czy organ wykonawczy ponosi winę za niewykonanie budżetu<sup>2</sup>.

Należy pamiętać, że w świetle art. 52 ust.1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych dochody budżetowe to prognoza, gdyż znakomita większość dochodów jest uzależniona od podmiotów trzecich (sam udział w dochodach z podatku dochodowego od osób prawnych stanowi 20 % dochodów bieżących gminy). Co do wydatków – to zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, rada gminy w budżecie określa ich limit, co oznacza, że za sytuację nielegalną należy uznać tylko ewentualne przekroczenie tego limitu.

Wszystkie przyczyny niewykonania budżetu muszą mieć charakter obiektywny, niezależny od woli organu wykonawczego. Oprócz tego niższe wydatki mogą być związane ze zjawiskiem jak najbardziej pozytywnym, a wynikać z oszczędności osiągniętych w ramach postępowań przetargowych czy prawidłowo skonstruowanych umów na realizację zadań publicznych, w oparciu o które gmina dokonuje zapłaty tylko za faktycznie wykonane zadania czy odstępuje od umów nieprawidłowo realizowanych lub do realizacji, do których wykonawca nie przystąpił. Należy to traktować jako racjonalne prowadzenie gospodarki finansowej.

Ostatni aspekt jaki podlega ocenie w ramach podejmowania decyzji w przedmiocie absolutorium to kwestia przypisania organowi wykonawczemu winy za niewykonanie budżetu. W związku z tym należy stwierdzić, że odpowiedzialność organu wykonawczego za wykonanie budżetu znajduje swe uzasadnienie w treści art. 247 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Brak jest jednak jakichkolwiek podstaw do przypisywania prezydentowi miasta odpowiedzialności z tego tytułu opartej jedynie na kryterium obiektywnym, jakim jest pełnienie funkcji organu wykonawczego, bez uwzględnienia innych okoliczności, w szczególności takich, które pozostają poza zakresem jego kompetencji. Nieistnienie stosownej podstawy prawnej, jak również brak automatyzmu w rozstrzygnięciu o absolutorium dla organu wykonawczego, przemawia przeciwko stosowaniu powyższej zasady w toku zatwierdzania wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W przeciwnym razie procedura ta sprowadzałaby się wyłącznie do matematycznego porównania kwot zawartych w uchwale budżetowej i w sprawozdaniu z wykonania budżetu, zaś najdrobniejsze różnice przesądzałyby o stwierdzeniu, że budżet nie został wykonany. Jednocześnie pod znakiem zapytania pozostawałaby celowość angażowania regionalnej izby obrachunkowej, komisji rewizyjnej i organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, a także sens podejmowania uchwały w sprawie absolutorium dla organu wykonawczego. Sądy administracyjne wielokrotnie zwracały natomiast uwagę na to, że w razie rozbieżności pomiędzy stanem dochodów i wydatków zaplanowanym w uchwale budżetowej a stanem rzeczywistym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, decydując się na nieudzielenie absolutorium organowi wykonawczemu ma kierować się winą tego organu<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Tak np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 30 października 2013 r. sygn. akt I SA/Ke 554/13 LEX nr 49428.

<sup>2</sup> Tak np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 25 października 2010 r. sygn. akt I SA/Gd 782/10, wyrok Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie z dnia 20 listopada 2013 r. sygn. akt I SA/Kr 1583/13.

<sup>3</sup> Tak np. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 października 1998 r., I SA/Po 1522/98, LEX nr 36437, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 6 października 2006 r., III SA/Wa 2504/06, LEX nr 276789, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 6 lutego 2014 r.,



Przechodząc do oceny formalno – prawnej przedłożonego projektu należy stwierdzić, że wskazana w nim podstawa prawna jest prawidłowa, w tym znaczeniu, że zawiera regulacje dotyczące kompetencji Rady Miejskiej w Tarnowie do rozstrzygnięcia kwestii absolutorium dla Prezydenta Miasta Tarnowa z tytułu wykonania budżetu za 2018 rok. Na dzień sporządzenia niniejszej opinii wymienione w treści projektu dokumenty zostały przedłożone Radzie Miejskiej w Tarnowie.

Wskazana w projekcie uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Prezydenta Miasta Tarnowa z tytułu wykonania budżetu Gminy Miasta Tarnowa za rok 2018 argumentacja jest niekompletna, gdyż nie wykazano związku rozbieżności pomiędzy budżetem uchwalonym, a wykonaniem dochodów i wydatków budżetowych a odpowiedzialnością Prezydenta Miasta Tarnowa za ten stan. W przedstawionej argumentacji nie uwzględniono faktu iż ostateczny kształt budżetu na 2018 r. wynikał z uchwał budżetowych podjętych przez Radę Miejską w Tarnowie w trakcie 2018 r. i zgody Rady Miejskiej w Tarnowie na przeniesienie realizacji niektórych inwestycji na rok następny (tzw. wydatki niewygasające).

Na podstawie przedłożonych dokumentów, w tym wyjaśnień, o których mowa w opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie należy stwierdzić, co następuje:

W Gminie Miasta Tarnowa budżet w 2018 r. został wykonany w następującym zakresie:

- a) dochody - 680.624.207,93 zł, w tym:
  - dochody bieżące - 654.185.494,88 zł,
  - dochody majątkowe - 26.438.713,05 zł,
- b) wydatki - 789.170.491,47 zł, w tym:
  - wydatki bieżące - 649.325.056,45 zł,
  - wydatki majątkowe - 139.845.435,02 zł.

Odstępstwo od planu dochodów wynoszące 0,26 % jest wielkością znikomą i nie przesądza o jakimkolwiek zagrożeniu funkcjonowania Gminy. Przyczyny związane z nieosiągnięciem dochodów w dziale 921 związane były z brakiem wpływu dotacji celowej na realizację dwóch inwestycji finansowanych ze środków europejskich wynikających z konieczności aktualizacji harmonogramu rzeczowo – finansowego, a w konsekwencji konieczności zawarcia aneksu do umowy o dofinansowanie („Nowe przestrzenie zdarzeń”) czy koniecznością przeprowadzenia kontroli końcowej przed zatwierdzeniem wniosku o płatność ostateczną, co nastąpiło w grudniu 2018 r. (Modernizacja Amfiteatru).

W przypadku dochodów z majątku gminy – zarzut powtarzany jest w stanowisku Komisji Rewizyjnej w trzech aspektach. W pierwszym przypadku stawiany jest jako brak osiągnięcia dochodów w dziale 700, w którym uwzględnia się dochody z majątku gminy. Kolejny raz Komisja Rewizyjna powtarza go w części dotyczącej nieosiągnięcia dochodów ze sprzedaży mienia, przy czym odwołano się do planu ustalonego w uchwale budżetowej na początku roku, nie uwzględniając zmiany budżetu dokonanej za zgoda Rady Miejskiej w Tarnowie. Trzeci raz Komisja powołuje ten aspekt jako niskie wykonanie dochodów z mienia. W związku z tym należy zauważyć, że pod pojęciem dochody z majątku gminy rozumie się dzierżawy i najem składników majątkowych, sprzedaż składników majątkowych, wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, wpływy z opłat za trwałe zarząd, użytkowanie i służebności, wpływy z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, wpływy z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności. Dochody



z majątku gminy w 2018 r. wynosiły 9 543 794,41 zł i stanowiły wykonanie planu w 71,75%. We wszystkich pozycjach odnotowano znaczne przekroczenie wykonania dochodów w porównaniu do planu, z wyjątkiem wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, które wykonano w 45,83%. Szczegółowe omówienie przyczyn nieosiągnięcia dochodów w sprawach poruszonych we wniosku Komisji Rewizyjnej zawarte zostało w wyjaśnieniach, przedłożonych opiniującemu.

Co do wydatków – to zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, rada gminy w budżecie określa ich limit, co oznacza, że za sytuację nielegalną należy uznać tylko ewentualne przekroczenie tego limitu. W przypadku Gminy Miasta Tarnowa limit ten został wykonany w 92,27 %. W 2018 r. zrealizowanych było 237 zadań inwestycyjnych na łączną kwotę 139.845.435,02 zł. Uchwałą o „wydatkach niewygasających” objęto 19 zadań inwestycyjnych, przy czym jak powyżej wykazano Rada Miejska w Tarnowie wyraziła zgodę na przesunięcie terminu ich realizacji. W podsumowaniu można stwierdzić, że wszystkie przyczyny niewykonania budżetu w części wydatków miały charakter obiektywny, niezależny od woli organu wykonawczego. Dotyczyły one przede wszystkim przedłużającej się procedury uzgodnieniowej, brakiem rozstrzygnięć postępowań przetargowych i koniecznością ich powtórzenia, doręczeniem faktur po 2018 r. czy warunkami atmosferycznymi. Szczegółowe wyjaśnienie kwestii inwestycji, których termin realizacji został przeniesiony na rok następny zawarte zostało w wyjaśnieniach przedłożonych opiniującemu.

Co do deficytu budżetu należy za Regionalną Izbą Obrachunkową w Krakowie wskazać, że oczywiście planowany deficyt na mocy uchwały Rady Miejskiej w Tarnowie wzrósł, ale jego wykonanie przez Prezydenta Miasta Tarnowa w stosunku do planowanego jest niższe o kwotę 64.377.027,57 zł.

Na szczególną uwagę zasługuje kwestia zarzutu dotyczącego zaniechania w zakresie ubiegania się o brakującą część subwencji oświatowej. Analiza złożonych wyjaśnień wskazuje na to, że w sprawie podjęte zostały wszystkie możliwe czynności. Na uwagę zasługuje również pogląd wyrażony przez Organ nadzoru wyjaśniający że wysokość subwencji oświatowej jest ustalana w oparciu o algorytm określony w przepisach, w oparciu o dane z Systemu Informacji Oświatowej. To o co może ubiegać się gmina, to podział rezerwy oświatowej. Wyniki działań podjętych w tym zakresie w 2018 r. zawarte zostały w wyjaśnieniach przedłożonych opiniującemu.

W tym względzie podkreślić należy, że ze sprawozdania z wykonania budżetu za 2018 r. wynika, że żadne z zadań publicznych Tarnowa jako miasta na prawach powiatu, nie pozostały nierealizowane, a wszystkie zaplanowane potrzeby społeczności lokalnej są nieprzerwanie zaspakajane. Nie stwierdza się bowiem żadnych zagrożeń w zakresie wykonywania zadań o szczególnym znaczeniu dla mieszkańców do których należą zadania z zakresu edukacji (wykonanie 96,24 %), pomocy społecznej (wykonanie 95,98 %) czy zdrowia (wykonanie 97,79%), a także z zakresu infrastruktury miejskiej. W ocenianym roku nie zaniechano również realizacji zadań z zakresu kultury (wykonanie 93,63 %), turystyki (wykonanie 99,52%) czy promocji Miasta.

W tym stanie rzeczy, mając na uwadze także stanowisko Organu nadzoru wyrażone w uchwałach opiniujących sprawozdanie z wykonania budżetu za 2018 r. oraz wnioski Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Tarnowie w sprawie nieudzielenia absolutorium Prezydentowi Miasta Tarnowa z tytułu wykonania budżetu za 2018 r. – projekt przedłożonej uchwały opiniuje się negatywnie.

Tarnów, dnia 14 czerwca 2019 r.

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Miejskiej w Tarnowie,
- 2) a/a.

RADCA PRAWNY  
*Beata Baran*  
KR-828