



REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W RZESZOWIE

35-064 Rzeszów, ul. Mickiewicza 10

tel.: 17 859 00 50, www.rzeszow.rio.gov.pl



UCHWAŁA NR XVI/ ³⁰⁰ /2019

Składu Orzekającego
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie

z 13 grudnia 2019 roku

w sprawie: opinii o przedłożonym projekcie uchwały budżetowej miasta Tarnobrzega na rok 2020

Działając na podstawie art. 13 pkt 3 i art. 19 ust. 2 ustawy z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych¹ Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie w osobach:

1. Mirosław Paczocha - przewodniczący
2. Maria Czarnik-Golesz - członek
3. Stanisław Biesiadecki - członek

po rozpatrzeniu projektu uchwały budżetowej miasta Tarnobrzega na rok 2020

postanawia:

przedłożony projekt zaopiniować pozytywnie, z uwagami dotyczącymi:

- ujęcia w projekcie uchwały budżetowej wydatku w kwocie 1.411.000 zł na finansowanie zadania pod nazwą „Widno i bezpiecznie – doświetlamy nasze miasto”, wybranego do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego,
- nieokreślenia wprost szczególnych zasad wykonywania budżetu miasta Tarnobrzega na 2020 rok,
- nieokreślenia w § 12 projektu uchwały budżetowej konkretnych zadań, na finansowanie których przeznaczają się wyszczególnione tam dochody,
- zaklasyfikowania wydatków na Fundusz Wsparcia Policji w rozdziale 75405 „Komendy powiatowe Policji”,
- ujęcia w załączniku nr 1 do projektu uchwały budżetowej, zawierającym zestawienie planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu miasta Tarnobrzega na 2020 rok, wpłaty na rzecz izby rolniczej.

¹ J.t.: Dz. U. z 2019 r. poz. 2137.

Uzasadnienie

Zarządzeniem nr 389/2019 z 15 listopada 2019 r. w sprawie projektu uchwały budżetowej na 2020 rok Prezydent Miasta Tarnobrzega postanowił przedłożyć projekt uchwały budżetowej Radzie Miasta Tarnobrzega oraz Regionalnej Izbie Obrachunkowej, a wraz z projektem uchwały budżetowej – uzasadnienie do projektu i inne materiały.

Zarządzenie z załączonym projektem uchwały budżetowej, uzasadnieniem, materiałami informacyjnymi, wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie 15 listopada 2019 r.

Projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, w formie dokumentu elektronicznego, wpłynął 15 listopada 2019 r.

Projekt uchwały budżetowej pod względem formalnym odpowiada postanowieniom Rady Miasta Tarnobrzega, zawartym w uchwale nr XLV/441/2017 z 27 lipca 2017 r. w sprawie określenia trybu prac nad projektem uchwały budżetowej miastu Tarnobrzega.

Przedstawiony projekt uchwały budżetowej został opracowany z uwzględnieniem podziału dochodów według źródeł dochodów gmin i powiatów oraz rodzajów wydatków przewidzianych na zadania realizowane przez gminy i powiaty, zgodnie z dyspozycją przepisu art. 85 ust. 2 ustawy z 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administracje publiczną².

Uzasadnienie załączone do projektu uchwały budżetowej oraz materiały informacyjne towarzyszące projektowi spełniają wymogi określone przez wskazaną uchwałę z 27 lipca 2017 r.

Dochody budżetu zaplanowano w wysokości 368.569.174 zł (dochody gminy – 249.129.883 zł, dochody powiatu – 119.439.291 zł), w tym dochody bieżące w wysokości 285.311.798 zł (dochody bieżące gminy – 198.606.873 zł, dochody bieżące powiatu – 86.704.925 zł), a dochody majątkowe w wysokości 83.257.376 zł (dochody majątkowe gminy – 50.523.010 zł, dochody majątkowe powiatu – 32.734.366 zł).

Wydatki budżetu ustalono w wysokości 370.874.174 zł (wydatki gminy – 242.048.863 zł, wydatki powiatu – 128.825.311 zł), w tym wydatki bieżące w wysokości 278.042.373 zł (wydatki bieżące gminy – 197.820.132 zł, wydatki bieżące powiatu – 80.222.241 zł), a wydatki majątkowe w wysokości 92.831.801 zł (wydatki majątkowe gminy – 44.228.731 zł, wydatki majątkowe powiatu – 48.603.070 zł).

Warunek, o którym mowa w przepisie art. 242 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³, w myśl którego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6, jest spełniony.

Przyjęta w przedstawionym projekcie szczegółowość planu dochodów i planu wydatków budżetu odpowiada wymogom określonym odpowiednio w przepisach art. 235 i art. 236 ustawy o finansach publicznych oraz ustalonym we wskazanej wyżej uchwale Rady Miasta Tarnobrzega z 27 lipca 2017 r.

W przedłożonym projekcie zaplanowano deficyt budżetowy w wysokości 2.305.000 zł. Jako źródło jego sfinansowania wskazano przychody z tytułu kredytów i pożyczek.

Rozchody budżetu ustalono w wysokości 2.000.000 zł, odpowiednio je klasyfikując.

Przychody budżetu z tytułu kredytów i pożyczek ustalono w wysokości 4.305.000 zł.

Prawidłowo określono limity zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu miasta, w kwocie 8.000.000 zł, na finansowa-

² Dz. U. Nr 133, poz. 872, z późn. zm.

³ J.t.: Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.

nie planowanego deficytu, w kwocie 2.305.000 zł oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych pożyczek i kredytów, w kwocie 2.000.000 zł.

Wskazano kwotę wydatków przypadających do spłaty w roku budżetowym z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez miasto, zgodnie z zawartymi umowami, w wysokości 299.330 zł. Zasadne jest odrębne wyszczególnienie kwoty wynikającej z udzielonych poręczeń i kwoty wynikającej z udzielonej gwarancji.

Prognozę dochodów opracowano przy uwzględnieniu źródeł dochodów określonych w ustawie z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁴, wielkości dochodów z tytułu dotacji celowych na realizację zadań z zakresu administracji rządowej, subwencji ogólnej oraz założeń i wskaźników makroekonomicznych przyjętych do opracowania projektu budżetu państwa na rok 2020.

Wydatki przeznaczono zasadniczo na realizację zadań własnych i zadań zleconych. Uwzględniono w zasadzie zakres i rodzaj zadań gminy wynikający z obowiązujących ustaw oraz wskaźniki i założenia makroekonomiczne przyjęte przy opracowywaniu projektu budżetu państwa.

Ujęcie danych dotyczących dochodów i wydatków jest zasadniczo zgodne z rozporządzeniem Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁵. Wydatki z tytułu wpłat na Fundusz Wsparcia Policji, zaplanowane w dziale 754 „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa” rozdziale 75405 „Komendy powiatowe Policji”, należy zaklasyfikować w rozdziale 75404 „Komendy wojewódzkie Policji”, gdyż Funduszu Wsparcia Policji jest tworzony przy właściwej komendzie wojewódzkiej Policji.

Zawarte w § 6 projektu uchwały budżetowej postanowienia odnoszą się do utworzenia rezerw: ogólnej – w wysokości 1.330.000 zł oraz celowej na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego – w wysokości 770.000 zł. Zasadne jest dookreślenie, że rezerwa celowa dotyczy zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego, gdyż zgodnie z brzmieniem przepisu art. 26 ust. 4 ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁶ tylko na takie (własne) zadania może zostać przeznaczona omawiana rezerwa.

Zgodnie z treścią § 8 projektu uchwały budżetowej ustalono „plan wydatków wybranych do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego na 2020 rok”, na podstawie art. 5a ust. 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷.

Opiniując projekt uchwały budżetowej w zakresie budżetu obywatelskiego, Skład Orzekający dokonał ustaleń faktycznych w oparciu o przedstawiony projekt uchwały budżetowej oraz materiały załączone do pisma Prezydenta Miasta Tarnobrzega z 22 listopada 2019 r., znak: OP-I.3020.1.2019 oraz z 9 grudnia 2019 r., znak: BF-I.3251.28.2019, które zostały przekazane do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie odpowiednio 25 listopada 2019 r. i 9 grudnia 2019 r. Wykorzystano także materiały dostępne na oficjalnej stronie internetowej miasta Tarnobrzega⁸ oraz w oficjalnych rejestrach, dostępnych za pomocą sieci Internet.

Po myśli przepisów art. 5a ustawy o samorządzie gminnym w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy (ust. 1). Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem ust. 7 (ust. 2). Szczególną formą konsultacji społecznych jest budżet obywatelski (ust. 3). W ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub

⁴ J.t.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1530, z późn. zm.

⁵ J.t.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, z późn. zm.

⁶ J.t.: Dz. U. z 2019 r. poz. 1398.

⁷ J.t.: Dz. U. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm.

⁸ www.tarnobrzeg.pl

zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego (ust. 4). W gminach będących miastami na prawach powiatu utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe, z tym że wysokość budżetu obywatelskiego wynosi co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu (ust. 5). Środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych (ust. 6). Rada gminy określa w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, w szczególności: 1) wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty z uwzględnieniem - o ile jest to możliwe - uniwersalnego projektowania, o którym mowa w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U. poz. 1696); 2) wymaganą liczbę podpisów mieszkańców popierających projekt, przy czym nie może być ona większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt; 3) zasady oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełniania przez nie wymogów formalnych oraz tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania; 4) zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości, biorąc pod uwagę, że zasady przeprowadzania głosowania muszą zapewniać równość i beprzynajmniej średniość głosowania (ust. 7).

W gminie Tarnobrzeg, jako będącej miastem na prawach powiatu, utworzenie budżetu obywatelskiego jest obligatoryjne, przy czym wysokość wydatków tego budżetu nie może być niższa niż 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu, tj. dla roku 2020 – w sprawozdaniu z wykonania budżetu za rok 2018.

Uchwałą nr XI/110/2019 z 24 kwietnia 2019 r. w sprawie budżetu obywatelskiego miasta Tarnobrzega⁹ Rada Miasta Tarnobrzega ustaliła wymagania, jakim powinien odpowiadać budżet obywatelski, w tym wyszczególnione w art. 5a ust. 7 pkt 1-4 ustawy o samorządzie gminnym. W szczególności w § 3 postanowiono, że „Na realizację zadań z budżetu obywatelskiego przeznaczają się corocznie środki finansowe w wysokości 0,55% wydatków miasta zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu. Wysokość kwoty ustala Prezydent ogłaszając rozpoczęcie konsultacji społecznych w ramach budżetu obywatelskiego (§ 3). W § 8 uchwały ustalono dwie kategorie projektów, które mogą być zgłaszane w ramach budżetu obywatelskiego: „projekt mały”, którego koszt szacunkowy wynosi do 10.000 zł, zaś środki przeznaczone na tę kategorię ustalono na kwotę 100.000 zł oraz „projekt duży”, którego koszt szacunkowy wynosi powyżej 10.000 zł „do wyczerpania puli środków przewidzianych do rozdysponowania na tę kategorię projektów”.

Rozstrzygnięciem nadzorczym nr P-II.4131.2.190.2019 z 10 czerwca 2019 r.¹⁰ Wojewoda Podkarpacki stwierdził nieważność „zapisów rozdziału 7 «Przetwarzanie danych osobowych» tj. od § 26 do § 30 uchwały nr XI/110/2019 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 24 kwietnia 2019 r. w sprawie budżetu obywatelskiego miasta Tarnobrzega”.

Zarządzeniem nr 244/2019 z 2 lipca 2019 r. w sprawie ustalenia harmonogramu przeprowadzenia budżetu obywatelskiego miasta Tarnobrzega na 2020 rok oraz ustalenia kwoty przeznaczonej na realizację budżetu obywatelskiego miasta Tarnobrzega na 2020 rok Prezydent Miasta Tarnobrzega ustalił harmonogram „przeprowadzenia budżetu obywatelskiego” oraz postanowił, że „Projektów do budżetu obywatelskiego miasta Tarnobrzega na 2020 r. należy zgłaszać na odpowiednim formularzu, którego wzór stanowi załącznik nr 1 do niniejszego zarządzenia” (wcześniej treść tego formularza określiła, działając w ramach ustawowych kompetencji, Rada Miasta Tarnobrzega w § 9 ust. 2 uchwały nr XI/110/2019 z 24 kwietnia 2019 r. i w załączniku nr 1 do tej uchwały). W § 2 zarządzenia Prezydent Miasta Tarnobrzega postanowił, że „na realizację budżetu obywatelskiego miasta Tarnobrzega w 2020 roku przeznaczają się środki finansowe w wysokości 1.511.394,20 zł (...), co stanowi 0,55% wydatków miasta Tarnobrzega zawartych

⁹ Dz. Urz. Woj. Podk. poz. 3162.

¹⁰ Dz. Urz. Woj. Podk. poz. 3172.

w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu miasta Tarnobrzega za 2018 rok, przy czym: 1) na realizację «projektów dużych» przeznaczona jest kwota 1.411.394,20 zł (...); 2) na realizację «projektów małych» przeznaczona jest kwota 100.000,00 zł (...)

Należy zauważyć, że Prezydent Miasta Tarnobrzega błędnie ustalił wysokość środków przeznaczonych na realizację budżetu obywatelskiego w roku 2020.

Wysokość wydatków budżetu, wykazana w sprawozdaniu Prezydenta Miasta Tarnobrzega, przedstawionym zarządzeniem z 29 marca 2019 r., nr 124/2019, w sprawie przedłożenia rocznego sprawozdania z wykonania budżetu za 2018 rok, wynosi 264.474.677,23 zł. Prawidłowo ustalona kwota wydatków budżetu obywatelskiego na 2020 r., zgodnie z przedstawionymi wyżej zasadami jej obliczania, wynosi 1.454.610,72 zł. Przyjmując, zgodnie z cytowanymi postanowieniami uchwały Rady Miasta Tarnobrzega z 24 kwietnia 2019 r., nr XI/110/2019, że wysokość wydatków na kategorię „projekt mały” jest stała i wynosi 100.000 zł, wysokość wydatków budżetu obywatelskiego na kategorię „projekt duży” wynosi w 2020 r. 1.354.610,72 zł.

W dniu 2 sierpnia 2019 r. w ramach budżetu obywatelskiego został złożony projekt „Widno i bezpiecznie – doświetlamy nasze miasto”, jako „projekt duży”, powyżej 10.000 zł. Szacunkowe koszty projektu określono w wysokości 1.411.000 zł.

Szacunkowe koszty realizacji projektu „Widno i bezpiecznie – doświetlamy nasze miasto” przekraczały o 56.389,28 zł kwotę wydatków na projekty duże, ustalonych zgodnie z zasadami określonymi w uchwale nr XI/110/2019 Rady Miasta Tarnobrzega.

Po myśli przepisu § 7 pkt 8 uchwały Rady Miasta Tarnobrzega z 24 kwietnia 2019 r., nr XI/110/2019, do budżetu obywatelskiego nie mogą być zgłaszane projekty, których szacunkowy koszt realizacji przekracza maksymalną kwotę przeznaczoną na dany typ projektów. Tak więc omawiany projekt nie mógł być zgłoszony do budżetu obywatelskiego, uwzględniając prawidłowo ustaloną kwotę wydatków na „projekt duży”.

W myśl postanowień rozdziału 3. uchwały Rady Miasta Tarnobrzega z 24 kwietnia 2019 r., nr XI/110/2019 – „Ocena projektów zgłoszonych do budżetu obywatelskiego”, ocenę zgłoszonych projektów do budżetu obywatelskiego miasta Tarnobrzega przeprowadza Prezydent przy pomocy właściwych komórek organizacyjnych urzędu (§ 11 ust. 1), przy czym ocena dokonywana jest m. in. pod względem spełniania wymogów formalnych (§ 11 ust. 2 pkt 1), zaś ocena uwzględniająca to kryterium obejmuje w szczególności „sprawdzenie zawierania się kosztów szacunkowych projektu w przedziale określonym dla właściwej kategorii projektów”.

Pomimo że szacunkowa wartość projektu „Widno i bezpiecznie – doświetlamy nasze miasto” przekraczała maksymalną kwotę wydatków przeznaczoną na projekty duże, ustaloną zgodnie z zasadami określonymi w uchwale Rady Miasta Tarnobrzega z 24 kwietnia 2019 r., nr XI/110/2019, projekt został oceniony pozytywnie. Z zapisów w „Protokole budżetu obywatelskiego na rok 2020” w zakresie tego projektu wynika, że Wydział Techniczno-Inwestycyjny i Drogownictwa Urzędu Miasta Tarnobrzega zaopiniował projekt pozytywnie, w zakresie zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego stwierdzając: „częściowo brak mpzp, w pozostałej części zgodny z mpzp”. W dokumencie, podpisanym przez naczelnika wskazanego wydziału, zapisano: „Właściciel terenów inwestycyjnych – gmina Tarnobrzeg” (powyższa kwestia zostanie poruszona w dalszej części opinii).

Na karcie głosowania w ramach budżetu obywatelskiego zamieszczono projekt „Widno i bezpiecznie – doświetlamy nasze miasto” pod numerem 5., w kolumnie „Koszt projektu” wpisując kwotę 1.411.000 zł”.

Pismem z 8 października 2019 r., znak: OP-I.3020.1.2019, zatytułowanym „Informacja Prezydenta Miasta Tarnobrzega w sprawie rozstrzygnięcia Tarnobrzeskiego Budżetu Obywatelskiego na 2020 rok”, Prezydent Miasta Tarnobrzega poinformował, że w kategorii projektów dużych do realizacji został wybrany projekt „Widno i bezpiecznie – doświetlamy nasze miasto”. W kolumnie „Koszty projektu” wpisano kwotę 1.411.000 zł. Powyższy dokument nie został przedstawiony Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Rzeszowie, a jego treść ustalono w oparciu o dane za-

warte na oficjalnej stronie internetowej miasta Tarnobrzega¹¹. Analogiczne dane znajdują się w załączniku do wskazanej „Informacji...”, zatytułowanym „Wyniki głosowania na projekty zgłoszone w ramach budżetu obywatelskiego miasta Tarnobrzega na 2020 rok”¹².

W dniu 18 października 2019 r. Prezydent Miasta Tarnobrzega wydał zarządzenie nr 356/2019 zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia harmonogramu przeprowadzenia budżetu obywatelskiego miasta Tarnobrzega na 2020 rok oraz ustalenia kwoty przeznaczonej na realizację budżetu obywatelskiego miasta Tarnobrzega na 2020 rok. Wskazaniem zarządzeniem Prezydent Miasta Tarnobrzega zmienił wysokość wydatków ogółem na realizację budżetu obywatelskiego, ustalając ją na kwotę 1.454.610,72 zł oraz wydatków na realizację „projektów dużych”, ustalając ją w wysokości 1.354.610,72 zł. W § 3 zarządzenia zapisano, iż wchodzi ono w życie „z dniem podpisania z mocą obowiązującą od dnia 2 lipca 2019 roku”.

Skład Orzekający nie ocenia dopuszczalności nadania zarządzeniu z 18 października 2019 r. wstecznej mocy obowiązującej, zwraca jednak uwagę, że w dacie jego podjęcia, tj. 18 października 2019 r., były już zakończone czynności związane z wyborem przedsięwzięć do budżetu obywatelskiego na 2020 rok, a 8 października 2019 r. poinformowano o wyborze projektów przyjętych do realizacji, w tym projekcie „Widno i bezpiecznie – doświetlamy nasze miasto”, którego koszty określono na 1.411.000 zł.

Z punktu widzenia niniejszej opinii nadanie wstecznej mocy obowiązującej zarządzeniu z 18 października 2019 r. ma ten skutek, iż należy uznać, że złożony 2 sierpnia 2019 r. projekt „Widno i bezpiecznie – doświetlamy nasze miasto” określał koszty szacunkowe (1.411.000 zł) przenoszące wartość ustaloną z dniem 2 lipca 2019 r. dla dużych projektów na kwotę 1.354.610,72 zł. Zgodnie ze wskazanymi już przepisami uchwały Rady Miasta Tarnobrzega z 24 kwietnia za 2019 r., nr XI/110/2019, projekt taki nie mógł być zgłoszony (§ 7 pkt 8 uchwały), a skoro został zgłoszony – powinien być uznany za niespełniający wymogów formalnych (§ 11 ust. 2 pkt 1 w zw. z § 12 pkt 7 uchwały).

Podjęcie przez Prezydenta Miasta Tarnobrzega przywołanego powyżej zarządzenia z 18 października 2019 r. nie znajduje oparcia w treści § 3 uchwały Rady Miasta Tarnobrzega z 24 kwietnia 2019 r., nr XI/110/2019, który nakłada na Prezydenta Miasta Tarnobrzega obowiązek ustalenia kwoty wydatków w ramach budżetu obywatelskiego równocześnie z ogłoszeniem rozpoczęcia konsultacji społecznych w ramach tego budżetu. Nie dopuszcza ogłaszania tej kwoty w późniejszym okresie, w szczególności już po przeprowadzeniu konsultacji i przedstawieniu ich wyników.

Z materiałów przedstawionych przez Prezydenta Miasta Tarnobrzega przy wskazanym wyżej piśmie z 22 listopada 2019 r. wynika, że pismem z 18 października 2019 r., znak: TID-X.7021.38.2019, naczelnik Wydziału Techniczno-Inwestycyjnego i Drogownictwa przesłała naczelnikowi Wydziału Organizacji i Partycypacji Społecznej „ponowną weryfikację projektu złożonego w ramach budżetu obywatelskiego miasta Tarnobrzega na 2020 rok pn.: «Widno i bezpiecznie – doświetlamy nasze miasto»”. W piśmie stwierdzono, że „Zgodnie z wyliczeniami szacowany koszt przedmiotowego projektu spełnia wymagania zawarte w uchwale nr XI/110/2019 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 24 kwietnia 2019 r. w sprawie budżetu obywatelskiego miasta Tarnobrzega”.

Odnosnie do „ponownej weryfikacji”, zauważyć należy, co następuje:

1. Powszechnie obowiązujące przepisy prawa, w szczególności przepisy uchwały Rady Miasta Tarnobrzega z 24 kwietnia 2019 r., nr XI/110/2019, nie przewidują ponownego weryfikowania wniosków złożonych w ramach budżetu obywatelskiego;
2. Ocena (weryfikacja) wniosków przewidziana jest we wskazanej uchwale na etapie poprzedzającym głosowanie nad projektami, a jej wyniki są podawane do publicznej wiadomości;

¹¹ <http://www.tarnobrzeg.pl/budzet-obywatelski/bo2020/>; „Pliki do pobrania”: informacja_pmt.docx.pdf

¹² <http://www.tarnobrzeg.pl/budzet-obywatelski/bo2020/>; „Pliki do pobrania”: zalacznik_do_informacji_pmt.pdf

3. „Ponowna weryfikacja” związana była z merytorycznymi zmianami zadania objętego wnioskiem. W szczególności podczas weryfikacji dodano nieobjęte wnioskiem zadanie „Oświetlenie terenu przy szkole nr 10”, a w niektórych miejscach dokonano zmiany liczby słupów i opraw. Nie wskazano przy tym podstawy prawnej takiego postępowania ani jego merytorycznego uzasadnienia;
4. Naczelnik Wydziału Techniczno-Inwestycyjnego i Drogownictwa nie jest uprawniony do oceny (weryfikacji) wniosków, gdyż ta kompetencja zastrzeżona jest dla Prezydenta Miasta Tarnobrzega, a właściwe komórki organizacyjne jedynie pomagają w dokonywaniu oceny (§ 11 ust. 1 uchwały Rady Miasta Tarnobrzega z 24 kwietnia 2019 r., nr XI/110/2019), przy czym ocena odbywa się przed poddaniem projektów pod głosowanie;
5. Prezydent Miasta Tarnobrzega najwyraźniej nie uwzględnił wyników „ponownej weryfikacji”, gdyż w przedstawionym projekcie uchwały budżetowej zaplanował wydatki na wskazany projekt w wysokości 1.411.000 zł, przewyższającej dopuszczalną wysokość wydatków dla tej kategorii projektów,
6. Załączony do wskazanego wyżej pisma dokument „Weryfikacja wartości projektu «Widno i bezpiecznie – doświetlamy nasze miasto»” zawiera istotne i oczywiste błędy rachunkowe. Zgodnie z zamieszczoną w jego końcowej części „szacunkową wartością inwestycji oświetlenia ulicznego” w wierszu „słupy” iloczyn liczb 319 i 2.000 daje 600.000 (prawidłowo: 638.000), zaś w wierszu „oprawy oświetleniowe” iloczyn liczb 337 i 1.000 daje 328.000 (prawidłowo: 337.000). Po zsumowaniu prawidłowo obliczonych wartości (łącznie z wierszami „instalacje” i „projekty”, w których zawarto jedynie kwoty, bez działań arytmetycznych) wartość inwestycji wynosi 1.401.000 zł, a nie – jak błędnie wyliczono – 1.354.000 zł.

Tak dokonana „ponowna weryfikacja” nie dała podstaw do zmiany kosztów przedsięwzięcia, co potwierdzają zapisy projektu uchwały budżetowej.

Pismem datowanym na 18 października 2019 r., znak: OP-I.3020.1.2019, zatytułowanym „Informacja Prezydenta Miasta Tarnobrzega w sprawie rozstrzygnięcia Tarnobrzeskiego Budżetu Obywatelskiego na 2020 rok”, Prezydent Miasta Tarnobrzega poinformował o wyborze do realizacji projektów w ramach budżetu obywatelskiego, w tym projektu „Widno i bezpiecznie – doświetlamy nasze miasto”, wskazując koszt projektu 1.354.000 zł. Informacja w tym zakresie jest sprzeczna z informacją z 8 października 2019 r., powołaną wyżej, tożsamą co do przedmiotu i treści, różniącą się jedynie kosztami realizacji omawianego projektu. W tym samym przedmiocie Prezydent Miasta Tarnobrzega zamieścił zatem dwie, odmienne odnośnie do omawianego projektu, informacje. Ponownego opracowania i ogłoszenia informacji nie przewidują przepisy uchwały Rady Miasta Tarnobrzega z 24 kwietnia 2019 r., nr XI/110/2019.

Ustalone przez Prezydenta Miasta Tarnobrzega w informacji z 18 października 2019 r. koszty realizacji przedsięwzięcia „Widno i bezpiecznie – doświetlamy nasze miasto” są niezgodne z wydatkami na realizację tego przedsięwzięcia, ujętymi przez Prezydenta Miasta Tarnobrzega w projekcie uchwały budżetowej.

W ramach projektu „Widno i bezpiecznie – doświetlamy nasze miasto” ujęto jako miejsce realizacji zadania w szczególności osiedle Miechocin, opisując zadanie m. in. jako: „budowa oświetlenia ulicznego wzdłuż alejki na cmentarzu parafialnym w Miechocinie”.

Z cytowanego wyżej dokumentu, dotyczącego oceny projektu („Protokół budżetu obywatelskiego na rok 2020”), wynika, iż właścicielem terenów inwestycyjnych jest gmina Tarnobrzeg, co stwierdziła naczelnik Wydziału Techniczno-Inwestycyjnego i Drogownictwa.

Analiza powszechnie dostępnych informacji dotyczących działki, na której położony jest cmentarz w Miechocinie¹³ prowadzi do wniosku, że jej właścicielem jest Parafia Rzymsko-Katolicka pod wezwaniem św. Marii Magdaleny w Tarnobrzegu. Tak więc, jeśli istotnie inwestycja ma być

¹³ tarnobrzeg.geoportal2.pl

realizowana na cmentarzu parafialnym w Miechocinie, to ze wskazanej dokumentacji wynika, że gminie nie przysługuje prawo własności działki stanowiącej cmentarz. Zgodnie z treścią § 7 pkt 2 uchwały Rady Miasta Tarnobrzega z 24 kwietnia 2019 r., nr XI/110/2019, „Do budżetu obywatelskiego nie mogą być zgłaszane projekty: zadanie wymagające ponoszenia nakładów na nieruchomości, do której osoba trzecia posiada tytuł prawny”.

Budżet obywatelski jest elementem budżetu gminy i jako taki podlega przepisom dotyczącym dokonywania wydatków, określonym w szczególności z ustawie o finansach publicznych. Niedopuszczalne jest zatem finansowanie także w ramach budżetu obywatelskiego przedsięwzięć niezwiązanych z zadaniami gminy. Finansowanie inwestycji sakralnych i kościelnych następuje ze środków własnych kościelnych osób prawnych, zgodnie z przepisem art. 43 ust. 1 ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴.

W §§ 9-12 projektu uchwały budżetowej opisano szczególne zasady wykonywania budżetu, przy czym nie wskazano wprost, że zawarte w nich regulacje odnoszą się właśnie do szczególnych zasad wykonywania budżetu. Powyższe należy uzupełnić, poprzez zapisanie, że dochody i wydatki określone w tych przepisach odnoszą się do szczególnych zasad wykonywania budżetu. W § 12 należy dodatkowo doprecyzować, na jakie konkretnie zadania przeznacza się opisane w nim dochody (analogicznie, jak uczyniono to w §§ 9-11).

W przedstawionym Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Rzeszowie egzemplarzu projektu zawarte były dwie strony o tym samym numerze – 266, zawierające tożsame regulacje.

Prezydenta Miasta Tarnobrzega upoważniono w § 15 ust. 1 projektu „do zaciągania kredytów i pożyczek na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu miasta w kwocie 8.000.000 zł, o którym mowa w § 5 lit a”. Prezydenta Miasta Tarnobrzega upoważniono także do dokonywania zmian w planie wydatków budżetu w ramach działu klasyfikacji budżetowej w zakresie wydatków bieżących na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy oraz wydatków majątkowych, zgodnie z przepisem art. 212 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 258 ustawy o finansach publicznych.

W § 15 ust. 3 i 4 projektu zawarto upoważnienia do przekazania uprawnień kierownikom jednostek organizacyjnych miasta Tarnobrzega.

Prezydent miasta Tarnobrzega został również upoważniony do lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach w bankach innych niż bank wykonujący bankową obsługę budżetu (§ 15 ust. 5).

Upoważnienie obejmuje także dokonywanie zmian w planie dochodów i wydatków w zakresie określonym w art. 258 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych.

W załączniku nr 1 do projektu uchwały budżetowej zawarto zestawienie planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu gminy, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z przepisu art. 214 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Szczegółowość zestawienia odpowiada wymogom określonym w art. 215 ust. 1 i ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Z zestawienia dotacji należy wyeliminować wydatek w postaci wpłaty na rzecz izby rolniczej.

Z powyższych względów Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie postanowił wydać opinię jak w sentencji.

Pouczenie:

Od niniejszej uchwały służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

Otrzymują:

- 1) Prezydent Miasta Tarnobrzega,
- 2) a/a

¹⁴ J.t.: Dz. U. z 2019 r. poz. 1347.

PRZEWODNICZĄCY
SKŁADU ORZĘDZĄCEGO
Miasta Tarnobrzega

