



REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W RZESZOWIE

35-064 Rzeszów, ul. Mickiewicza 10

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

UCHWAŁA Nr VII/783/2020
z dnia 25 lutego 2020 r.

KOLEGIUM
REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w Rzeszowie



Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie po zbadaniu uchwały nr XXIII/259/2020 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 3 stycznia 2020 r. – *uchwały budżetowej miasta Tarnobrzega na rok 2020*, działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2, art. 12 ust. 2 i 3 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 i art. 18a ust 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t.: Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t.: Dz. U. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm.),

- I. stwierdza nieważność uchwały nr XXIII/259/2020 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 3 stycznia 2020 r. – *uchwały budżetowej miasta Tarnobrzega na rok 2020*, w części dotyczącej zaplanowania w ramach budżetu obywatelskiego wydatku w kwocie 1.354.610,72 zł na finansowanie zadania pod nazwą „Widno i bezpiecznie – doświetlamy nasze miasto”, w sytuacji, gdy wskazany projekt został wybrany do realizacji z naruszeniem przepisów § 6 ust. 1 w zw. z § 7 pkt 2, 5 i 8 uchwały nr XI/110/2019 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 24 kwietnia 2019 r. w sprawie *budżetu obywatelskiego miasta Tarnobrzega* (Dz. Urz. Woj. Podk. poz. 3162, z późn. zm.) i w zw. z art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 216 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t.: Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.),
- II. w części dotkniętej nieważnością ustala budżet miasta Tarnobrzega w następujący sposób:
 - 1) ustala wydatki majątkowe w dziale 900 rozdziale 90015 § 6050 w wysokości 4.411.389,20 zł,
 - 2) ustala wydatki majątkowe w dziale 900 rozdziale 90013 § 6050 w wysokości 90.036,00 zł na projekt zgłoszony w ramach budżetu obywatelskiego (projekt nr 1 „Blżej zwierząt bezdomnych – aleja edukacyjna dla dzieci i młodzieży w schronisku”),
 - 3) ustala wydatki majątkowe w dziale 926 rozdziale 92601 § 6050 w wysokości 215.562,00 zł na projekt zgłoszony w ramach budżetu obywatelskiego (projekt nr 2 „Kompleks boisk dla sportów plażowych nad Jeziorem Tarnobrzeskim”),
 - 4) ustala wydatki majątkowe w dziale 801 rozdziale 80104 § 6050 w wysokości 153.000,00 zł na projekt zgłoszony w ramach budżetu obywatelskiego (projekt

nr 3 „Rekreacyjno-edukacyjny plac zabaw przy przedszkolu nr 5 – zmodernizowanie istniejącego placu zabaw oraz uatrakcyjnienie otoczenia przedszkola”),

- 5) ustala wydatki majątkowe w dziale 700 rozdziale 70095 § 6050 w wysokości 100.000,00 zł na projekt zgłoszony w ramach budżetu obywatelskiego (projekt nr 4 „Renowacja kamiennego krzyża, montaż kamery monitoringu, budowa miejsc parkingowych przez bramą Zamku Dzikowskiego”),
- 6) ustala wydatki majątkowe w dziale 900 rozdziale 90095 § 6050 w wysokości 1.311.717,00 zł, obejmujące wydatki na projekt zgłoszony w ramach budżetu obywatelskiego (projekt nr 6 „Wykonanie ujęcia wód siarczkowych dla potrzeb ośrodka leczniczo-rekreacyjnego nad Jeziorem Tarnobrzeskim”) w wysokości 551.717,00 zł,
- 7) ustala wydatki majątkowe w dziale 600 rozdziale 60015 § 6050 w wysokości 5.091.935,72,00 zł.

Uzasadnienie

W dniu 8 stycznia 2020 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie wpłynęła uchwała nr XXIII/259/2020 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 3 stycznia 2020 r. – *uchwała budżetowa miasta Tarnobrzega na rok 2020*. Uchwała obejmuje w szczególności w § 8 wyodrębnione wydatki budżetu obywatelskiego.

Badając wskazaną uchwałę w trybie nadzoru Kolegium Regionalne Izby Obrachunkowej ustaliło następujący stan faktyczny:

Uchwałą nr XI/110/2019 z dnia 24 kwietnia 2019 r. w *sprawie budżetu obywatelskiego miasta Tarnobrzega* 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”.

Zarządzeniem nr 244/2019 z dnia 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 dnia 24 kwietnia 2019 r. i w załączniku nr 1 do tej uchwały). W § 2 zarządzenia Prezydent Miasta Tarnobrzega postanowił, że „na realizację budżetu obywatel-

skiego miasta Tarnobrzega w 2020 roku przeznaczają się środki finansowe w wysokości 1.511.394,20 zł (...), co stanowi 0,55% wydatków miasta Tarnobrzega zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu miasta Tarnobrzega za 2018 rok, przy czym: 1) na realizację «projektów dużych» przeznaczają się kwotę 1.411.394,20 zł (...); 2) na realizację «projektów małych» przeznaczają się kwotę 100.000,00 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.

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 dokumencie, podpisanym przez naczelnika wskazanego wydziału, zapisano: „Właściciel terenów inwestycyjnych – gmina Tarnobrzeg”.

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. Tak określony projekt został poddany konsultacjom społecznym w ramach budżetu obywatelskiego.

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 został opublikowany na oficjalnej stronie internetowej miasta Tarnobrzega (<http://www.tarnobrzeg.pl/budzet-obywatelski/bo2020/>; „Pliki do pobrania”: informacja_pmt.docx.pdf; dostęp: 28 stycznia 2020 r.). Analogiczne dane znajdują się w załączniku do wskazanej „Informacji...”, zatytułowanym „Wyniki głosowania na projekty zgłoszone w ramach budżetu obywatelskiego miasta Tarnobrzega na 2020 rok” (<http://www.tarnobrzeg.pl/budzet-obywatelski/bo2020/>; „Pliki do pobrania”: załącznik_do_informacji_pmt.pdf; dostęp: 28 stycznia 2020 r.).

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” (określając 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”. W dacie podjęcia tego zarządzenia były już zakończone czynności związane z wyborem przedsięwzięć do budżetu obywatelskiego na 2020 rok, a 8 października 2019 r., jak wskazano wyżej, poinformowano o wyborze projektów przyjętych do realizacji, w tym projektu „Widno i bezpiecznie – doświetlamy nasze miasto”, którego koszty określono wówczas na 1.411.000 zł.

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”.

Załączony do wskazanego wyżej pisma dokument „Weryfikacja wartości projektu «Widno i bezpiecznie – doświetlamy nasze miasto»” określa „szacunkową wartość inwestycji oświetlenia ulicznego”, dla której w wierszu „słupy” iloczyn liczb 319 i 2.000 daje 600.000, zaś w wierszu „oprawy oświetleniowe” iloczyn liczb 337 i 1.000 daje 328.000. Koszt projektu ustalono na 1.354.000 zł. „Ponowna weryfikacja” skutkowałą także 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 podstawy prawnej takiego postępowania ani jego uzasadnienia.

Pismem datowanym na dzień 18 października 2019 r., znak: OP-I.3020.1.2019, zatytułowanym „Informacja Prezydenta Miasta Tarnobrzega w sprawie rozstrzygnięcia Tarnobrzeckiego 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.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej przedstawił uwagi do projektu uchwały budżetowej w zakresie budżetu obywatelskiego w uchwale nr XVI/300/2019 z dnia 13 grudnia 2019 r. Podstawą ustaleń faktycznych były m. in. materiały przedstawione przez Prezydenta Miasta Tarnobrzega przy piśmie z dnia 22 listopada 2019 r., znak: OP-I.3020.1.2019.

W § 8 uchwały budżetowej na 2020 rok ustalono plan wydatków przedsięwzięć wybranych do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego, w tym wydatki na zadanie „Widno i bezpiecznie – doświetlamy nasze miasto”, na które zaplanowano 1.354.610,72 zł.

Uchwałą nr V/502/2020 z dnia 28 stycznia 2020 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej wskazało Radzie Miasta Tarnobrzega nieprawidłowość stanowiącą istotne naruszenie prawa oraz sposób i termin jej usunięcia. W określonym terminie Rada Miasta Tarnobrzega nie usunęła stwierdzonych nieprawidłowości.

Obecni na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie w dniu 25 lutego 2020 r. przedstawiciele miasta Tarnobrzega – radca prawny pan Tomasz Warchoł i naczelnik Wydziału Organizacji i Partycypacji Społecznej pan Robert Chrząstek przedstawili stanowisko gminy w zakresie objętym postępowaniem nadzorczym.

Radca prawny stwierdził, że w świetle art. 5a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym Rada Miasta Tarnobrzega nie mogła zastosować się do wskazań Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie, zawartych w uchwale z dnia 28 stycznia 2020 r., ponieważ rada gminy nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego. Z tej przyczyny, zdaniem pełnomocnika gminy, Rada Miasta Tarnobrzega, nie była uprawniona do wyeliminowania z budżety gminy zadania pod nazwą „Widno i bezpiecznie – doświetlamy nasze miasto”. Ponadto pełnomocnik gminy wskazał, że Rada Miasta Tarnobrzega zmieniła w sposób nieistotny wskazany projekt, eliminując

z niego 10 słupów i 10 opraw, które miały być wykonane w cmentarzu parafialnym. Na potwierdzenie tego przedłożył pismo naczelnika Wydziału Techniczno-Inwestycyjnego i Drogownictwa z dnia 23 grudnia 2019 r., znak: TID-X.7021.38.2019, skierowane do Prezydenta Miasta Tarnobrzega, zawierające „zestawienie dotyczące oświetlenia ulicznego w mieście Tarnobrzeg, w związku z wyłączeniem 10 szt. słupów oraz 10 szt. opraw oświetleniowych, które według projektu znajdowały się na działce cmentarza parafialnego”. W piśmie zawarto stwierdzenie, że „Zadanie będzie realizowane tylko na terenach stanowiących własność gminy. Wartość całego zadania nie ulega zmianie ponieważ jest to wartość szacowana, a ostateczna kwota znana będzie po rozstrzygnięciu postępowania przetargowego”. W tabeli zatytułowanej „Weryfikacja wartości projektu «Widno i bezpiecznie – doświetlamy nasze miasto»” pod poz. 13 zamieszczono zadanie „Budowa oświetlenia ulicznego wzdłuż alejki na cmentarzu parafialnym w Miechocinie”, o liczbie słupów 6 i liczbie opraw 6, przy wartości projektu 62.049,35 zł.

Pan Robert Chrzęstek oświadczył, że uchwały Rady Miasta Tarnobrzega oraz zarządzenia Prezydenta Miasta Tarnobrzega, dotyczące budżetu obywatelskiego, zostały przez Wojewodę Podkarpackiego uznane za nienaruszające prawa, za wyjątkiem niektórych przepisów.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie zważyło, co następuje:

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 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 bezpośredniość głosowania (ust. 7).

W gminie Tarnobrzeg, jako będącej miastem na prawach powiatu, utworzenie budżetu obywatelskiego jest obligatoryjne.

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 obliczona kwota wydatków budżetu obywatelskiego na 2020 r., zgodnie z przedstawionymi wyżej zasadami jej ustalania, określonymi w § 3 uchwały Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 24 kwietnia 2019 r., nr XI/110/2019, wynosi 1.454.610,72 zł. Przyjmując, zgodnie z cytowanymi postanowieniami tej uchwały, że wysokość wydatków na kategorię „projekt mały” jest stała i wynosi 100.000 zł, wysokość wydatków budżetu obywatelskiego na kategorię „projekt duży” stanowi w 2020 r. kwotę 1.354.610,72 zł.

Jak wynika z powyższego, Prezydent Miasta Tarnobrzega pierwotnie błędnie ustalił wysokość wydatków budżetu obywatelskiego na rok 2020, sprzecznie z dyspozycją § 3 uchwały nr XI/110/2019 z 24 kwietnia 2019 r. Przywołana uchwała, jako akt normatywny – akt prawa miejscowego, stanowi powszechnie obowiązujące źródło prawa na obszarze miasta Tarnobrzega. Poprawna kwota została określona dopiero po przeprowadzeniu konsultacji społecznych w sprawie budżetu obywatelskiego, w dniu 18 października 2019 r., przy czym zarządzeniu w tej sprawie nadano wsteczną moc obowiązującą od 2 lipca 2019 r.

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. Późniejsza „ponowna weryfikacja”, która nastąpiła już po przeprowadzeniu konsultacji społecznych, wyborze projektu i ogłoszeniu wyników konsultacji, jest prawnie bezskuteczna, gdyż nie znajduje oparcia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa. Ponadto zawiera ona oczywiste błędy rachunkowe, a prawidłowo dokonane obliczenia prowadzą do wniosku, że koszty projektu po weryfikacji wynoszą 1.401.000 zł, a nie 1.354.000 zł i przenoszą wielkość przewidzianą na „projekty duże”.

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. Powyższe twierdzenie nie odpowiada stanowi faktycznemu i prawnemu. Działka stanowiąca cmentarz nie stanowi własności miasta, lecz Parafii Rzymsko-Katolickiej pod wezwaniem św. Marii Magdaleny w Tarnobrzegu. Gminie Tarnobrzeg nie przysługuje zatem prawo własności działki stanowiącej cmentarz.

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”, gdyż jego koszty przekraczały o 56.389,28 zł kwotę wydatków na projekty duże, ustalonych zgodnie z zasadami określonymi w § 3 uchwały nr XI/110/2019 Rady Miasta Tarnobrzega.

Z kolei z przepisu § 7 pkt 2 powołanej wyżej uchwały wynika brak możliwości zgłaszania projektów, które wymagają ponoszenia nakładów na nieruchomości, do której osoba trzecia posiada tytuł prawny (treść wskazanego przepisu została zmieniona przez § 1 pkt 2 uchwały nr XXIII/257/2020 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 3 stycznia 2020 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie budżetu obywatelskiego miasta Tarnobrzega – Dz. Urz. Woj. Podk. poz. 552, która weszła w życie 13 lutego 2020 r.; dokonana nowelizacja ma charakter redakcyjny, a nie merytoryczny).

Zgodnie z postanowieniami rozdziału 3. powołanej uchwały – „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 zawieranie się kosztów szacunkowych projektu w przedziale określonym dla właściwej kategorii projektów”. Prezydent Miasta Tarnobrzega zobligowany został także do oceny złożonych projektów pod względem „zgodności z prawem oraz zasadami określonymi niniejszą uchwałą” (§ 11 ust. 2 pkt 2 uchwały) oraz „adekwatności pełnego szacunkowego kosztu realizacji projektu” (§ 11 ust. 2 pkt 3 uchwały).

Budżet obywatelski jest elementem budżetu gminy i jako taki podlega przepisom dotyczącym planowania i dokonywania wydatków, określonym w szczególności z ustawie o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 216 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, a w szczególności na zadania własne jednostek samorządu terytorialnego. Katalog zadań własnych gminy określają przepisy art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W świetle powyższych przepisów niedopuszczalne jest finansowanie w ramach budżetu obywatelskiego, będącego częścią budżetu gminy, przedsięwzięć niezwiązanych z zadaniami gminy, w tym finansowanie inwestycji dotyczących mienia niebędącego własnością gminy, lecz kościelnej osoby prawnej, do którego tytuł prawny ma ta osoba.

W myśl przepisu § 6 ust. 1 uchwały nr XI/110/2019 Rady Miasta Tarnobrzega „W ramach budżetu obywatelskiego realizowane są wyłącznie projekty, których przedmiot mieści się w katalogu zadań własnych miasta i które zostały wybrane w oparciu o zasady ustalone w niniejszej uchwale”. Zaplanowanie w uchwale budżetowej miasta Tarnobrzega na 2020 rok wydatków na projekt, który został wybrany niezgodnie z zasadami określonymi przez Radę Miasta Tarnobrzega (koszty projektu przekraczały prawidłowo ustaloną wysokość wydatków na projekty duże, a więc nie mógł on być zgłoszony do budżetu obywatelskiego, zgodnie z postanowieniem § 7 pkt 8 uchwały) i w części, tj. w zakresie budowy oświetlenia na cmentarzu parafialnym w Miechocinie, nie dotyczy zadania własnego gminy i wymagałby ponoszenia nakładów na nieruchomości, do której tytuł prawny posiada osoba trzecia (§ 7 pkt 2 uchwały) oraz zakłada wytworzenie infrastruktury na nieruchomości, co do której miasto Tarnobrzeg nie ma możliwości złożenia oświadczenia o dysponowaniu nieruchomością na cele budowlane (§ 7 pkt 5 uchwały), narusza przepisy § 6 ust. 1 w zw. z § 7 pkt 2, 5 i 8 uchwały nr XI/110/2019 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 24 kwietnia 2019 r. w sprawie budżetu obywatelskiego miasta Tarnobrzega i w zw. z art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 216 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

Wskazane naruszenia prawa mają charakter istotny. O takim ich charakterze przesądzają cytowane przepisy uchwały nr XI/110/2019 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 24 kwietnia 2019 r. w sprawie budżetu obywatelskiego miasta Tarnobrzega, które wprost zakazują składania projektów, których koszty przekraczają wysokość wydatków na projekty określonego rodzaju (§ 7 pkt 8). Ponadto projekt przewidywał finansowanie z budżetu gminy zadania niebędącego zadaniem własnym gminy (budowa oświetlenia na cmentarzu parafialnym), dotyczącego nakładów na nieruchomości, do której tytuł prawny posiada osoba trzecia, które także uznane zostały przez Radę Miasta Tarnobrzega za niedopuszczalne (§ 7 pkt 2).

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie nie podzieliło argumentacji przedstawionej przez pełnomocnika miasta Tarnobrzega na posiedzeniu w dniu 25 lutego 2020 r. Przede wszystkim za nietrafny uznało pogląd, jakoby przepis art. 5a ust. 4 zd. 3 uniemożliwił Radzie Miasta Tarnobrzega wyeliminowanie z budżetu projektu „Widno i bezpiecznie – doświetlamy nasze miasto” w toku prowadzonego przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Rzeszowie postępowania nadzorczego. Przepis ten zakazuje usuwania zadań, wybranych w ramach budżetu obywatelskiego, w trakcie prac nad projektem uchwały budżetowej. Etap prac nad projektem uchwały budżetowej Rada Miasta Tarnobrzega zakończyła podejmując uchwałę budżetową. Tak więc zmiana zadania w trybie wskazanym w uchwale Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie nie jest w ogóle objęta dyspozycją przywołanego przepisu.

Wypada też zauważyć, że cytowany przepis odnosi się do zadań wybranych zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, z czym korespondują postanowienia § 6 ust. 1 uchwały nr XI/110/2019 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 24 kwietnia 2019 r., zgodnie z którymi „w ramach budżetu obywatelskiego realizowane są wyłącznie projekty (...) które zostały wybrane w oparciu o zasady ustalone w niniejszej uchwale”. Nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą praworządności byłby pogląd, że właściwy organ gminy nie może, w związku z prowadzonym postępowaniem nadzorczym dotyczącym uchwały budżetowej, wyeliminować w budżecie wydatków na zadanie wybrane w ramach budżetu obywatelskiego, ujęte w budżecie z naruszeniem zasad ustalonych w obowiązujących przepisach prawa. Jak wykazano wyżej, podstaw do takiego twierdzenia nie dają przepisy art. 5a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Zważywszy na to, że wydatki na projekt „Widno i bezpiecznie – doświetlamy nasze miasto” nie powinny zostać zaplanowane w budżecie miasta Tarnobrzega na rok 2020, ponieważ projekt, z przyczyn wykazanych powyżej, nie mógł być zgłoszony do budżetu obywatelskiego (§ 7 pkt 2, 5 i 8 uchwały Rady Miasta Tarnobrzega nr XI/110/2019 z dnia 24 kwietnia 2019 r.), a zatem nie powinien być poddany konsultacjom społecznym, okoliczność, że – zdaniem pełnomocnika gminy – został on w sposób nieistotny zmieniony przez Radę Miasta Tarnobrzega, nie ma w sprawie znaczenia.

Jednakże należy zauważyć, że przedstawione przez pełnomocnika gminy materiały nie dowodzą, że Rada Miasta Tarnobrzega dokonała zmiany projektu w trybie art. 5a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Natomiast z protokołu z sesji budżetowej Rady Miasta Tarnobrzega wynika, że nieistotna zmiana zadania wybranego w ramach budżetu obywatelskiego nie była przedmiotem uchwały organu stanowiącego, podjętej na sesji budżetowej 3 stycznia 2020 r. ani przedmiotem wyrażonego w innej formie stanowiska tego organu, ani nawet, by była przedstawiona na sesji. Rada Miasta Tarnobrzega nie zajęła na sesji

budżetowej stanowiska w przedmiocie zmian projektu. Z dokumentu przedłożonego na posiedzeniu Kolegium w dniu 25 lutego 2020 r. (pismo z dnia 23 grudnia 2019 r., znak: TID-X.7021.38.2019) wynika, że weryfikacji projektu dokonała naczelnik wydziału i nie dowodzi, że Rada Miasta Tarnobrzega zmieniła projekt zgodnie z tą weryfikacją. Należy też zwrócić uwagę, że wysokość wydatków ustalonych po tej, kolejnej już, weryfikacji (1.354.000 zł) nie jest zgodna z wysokością wydatków zaplanowanych przez Radę Miasta Tarnobrzega w uchwale budżetowej na to samo przedsięwzięcie (1.354.610,72 zł). Przedstawiona przy piśmie z 23 grudnia 2019 r. weryfikacja obejmuje przy tym tożsame z wcześniej ujętym zadanie pod nazwą „Budowa oświetlenia ulicznego wzdłuż alejki na cmentarzu parafialnym w Miechocinie”, a pomimo zmniejszenia liczby opraw o 10 (z 16 do 6) i liczby słupów o 10 (z 16 do 6) wartość tej części projektu nie została zmieniona i nadal wynosi 62.049,35 zł, analogicznie jak po weryfikacji dokonanej przy wskazanym wcześniej piśmie z 18 października 2019 r., znak: TID-X.7021.38.2019, w którym liczbę opraw i słupów ustalono na 16. Zadanie nadal odnosi się do cmentarza parafialnego w Miechocinie, będącego własnością parafii.

Odnośnie do twierdzeń pana Roberta Chrzęstka, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie zauważa, że w żadnym miejscu nie dokonuje ono oceny, a tym bardziej nie kwestionuje, uchwał i zarządzeń organów gminy w sprawach dotyczących budżetu obywatelskiego, objętych właściwością nadzorczą Wojewody Podkarpackiego.

Stosownie do treści przepisu art. 12 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w przypadku stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej w całości lub w części budżet lub jego część dotknięte nieważnością ustala kolegium izby. Na tej podstawie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie ustaliło budżet miasta Tarnobrzega w części dotkniętej nieważnością w ten sposób, że zmniejszyło wydatki w dziale 900 rozdziale 90015 § 6050 o kwotę 1.354.610,72 zł, zaplanowane w budżecie miasta Tarnobrzega na realizację programu „Widno i bezpiecznie – doświetlamy nasze miasto”, ustalając wydatki w tej podziałce klasyfikacji budżetowej na kwotę 4.411.389,20 zł oraz zaplanowało wydatki na pozostałe projekty zgłoszone w ramach budżetu obywatelskiego w łącznej kwocie 610.315 zł, zgodnie z pkt II ppkt 2-6 sentencji uchwały. Szacunkowe koszty projektów Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie ustaliło na podstawie załącznika nr 1 do informacji Prezydenta Miasta Tarnobrzega w sprawie rozstrzygnięcia Tarnobrzęskiego Budżetu Obywatelskiego na 2020 rok z 8 października 2019 r., znak: OP-I.3020.1.2019. Kolegium Izby uwzględniło, że wydatki na zadanie inwestycyjne objęte budżetem obywatelskim „Wykonanie ujęcia wód siarczkowych dla potrzeb ośrodka leczniczo-rekreacyjnego nad Jeziorem Tarnobrzęskim” zostały częściowo (w kwocie 500.000 zł) zaplanowane w budżecie miasta jako nieobjęte budżetem obywatelskim, toteż wydatki w dziale 900 rozdziale 90095 § 6050 zwiększyło o kwotę 51.717 zł, ujmując wydatki w kwocie 551.717 zł jako wydatki na wskazane przedsięwzięcie zgłoszone w ramach budżetu obywatelskiego. Z uwagi na to, że szacunkowe koszty pozostałych projektów były niższe niż zaplanowane w budżecie wydatki na projekt „Widno i bezpiecznie – doświetlamy nasze miasto”, wydatki w kwocie stanowiącej różnicę między pierwotnie zaplanowanymi wydatkami na ten projekt a wydatkami ustalonymi przez Kolegium Izby na pozostałe „projekty duże”, w kwocie 744.295,72 zł, zaplanowano w dziale 600 rozdziale 60015 § 6050, określając w tej podziałce klasyfikacji budżetowej łączne wydatki w wysokości 5.091.935,72,00 zł (pkt II. ppkt 6 sentencji uchwały).

Na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie.



PREZES
dr Zbigniew K. WÓJCIK