

Uchwała nr 103/2018
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 1 sierpnia 2018 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności zarządzenia Wójta Gminy Kłodzko nr 824/2018 z dnia 29 czerwca 2018 r. w sprawie zmian budżetu Gminy Kłodzko na rok budżetowy 2018

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

zarządzenia Wójta Gminy Kłodzko nr 824/2018 z dnia 29 czerwca 2018 r. w sprawie zmian budżetu Gminy Kłodzko na rok budżetowy 2018 — z powodu istotnego naruszenia art. 33 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.) w związku z art. 257 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Zarządzenie Wójta Gminy Kłodzko nr 824/2018 z dnia 29 czerwca 2018 r. w sprawie zmian budżetu Gminy Kłodzko na rok budżetowy 2018 wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 9 lipca 2018 roku.

Przedmiotowym zarządzeniem Zastępcy Wójta Gminy Kłodzko, występująca z jego upoważnienia, powołując się m.in. na art. 257 i art. 258 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”, w związku z otrzymaniem dotacji dokonała stosownych zmian w budżecie Gminy Kłodzko. Zmiany polegały również na przeniesieniu wydatków budżetu między paragrafami klasyfikacji budżetowej w ramach danego działu oraz zmianie w planie wydatków budżetu związanych z przenoszeniem wydatków majątkowych.

Pismem z dnia 17 lipca 2018 r. Zastępcy Wójta Gminy Kłodzko, odpowiadając na wezwanie Izby poinformowała, że „Wójt Gminy Kłodzko Zarządzeniem nr 37/2010 z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie powierzenia spraw gminy Zastępcy Wójta Gminy Kłodzko, upoważnił Zastępcę Wójta do prowadzenia w imieniu Wójta Gminy spraw gminy”. W załączeniu przekazano kopię zarządzenia nr 37/2010.

Badając zarządzenie nr 824/2018, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej stwierdziło, że zostało ono wydane przez Zastępcę Wójta, co nie znajduje uzasadnienia w obowiązującym stanie prawnym i narusza kompetencje organu wykonawczego gminy do dokonywania zmian budżetu i w budżecie. Wskazane zmiany budżetu zostały dokonane bowiem przez podmiot nieuprawniony.

Zakres uprawnień do dokonywania zmian w budżecie przez organ wykonawczy został ustalony w art. 257 u.f.p. Ustawowe uprawnienia organu wykonawczego mogą być dodatkowo rozszerzone przez organ stanowiący na podstawie art. 258 ust. 1 pkt 1 u.f.p.

Przepis art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.), zwanej dalej „u.s.g.”, stanowi, że organem wykonawczym gminy jest wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Z art. 31 u.s.g. wynika, że wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz, natomiast art. 46 ust. 1 u.s.g. stanowi, że oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą. Z powyższego wynika,

że art. 31 u.s.g. odróżnia prowadzenie spraw gminy od jej reprezentowania. Prowadzenie spraw gminy odnosi się do sfery stosunków wewnętrznych, a prawo reprezentowania oznacza natomiast kompetencję do dokonywania w imieniu gminy czynności prawnych wobec osób trzecich ze skutkiem dla gminy.

Wójt Gminy Kłodzko na podstawie art. 33 ust. 4 u.s.g. upoważnił do prowadzenia spraw gminy Zastępcę Wójta. Kolegium wskazuje, że powierzenie prowadzenia spraw gminy na podstawie tego przepisu oznacza dekoncentrację kompetencji. Podmiot, na rzecz którego nastąpiła dekoncentracja kompetencji, nie staje się organem, działa zawsze w jego imieniu (por. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1458/08). Przepis art. 33 ust. 4 u.s.g. należy zatem interpretować w aspekcie art. 31 u.s.g. Na podstawie art. 31 u.s.g. wójt ma kompetencje do kierowania „bieżącymi sprawami gminy”, a zatem w tym zakresie może powierzyć ich prowadzenie zastępcy wójta. W wyroku z dnia 14 listopada 2017 r. (sygn. akt II GSK 273/16) NSA stwierdził, że w obowiązujących przepisach brak jest podstawy do upoważnienia przez wójta swojego zastępcy do dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W szczególności przepisu takiego nie ma w ustawie o finansach publicznych, ani ustawie o samorządzie gminnym. NSA w przywołanym wyżej wyroku wskazał, że „Wykładnia językowa przepisu art. 33 ust. 4 u.s.g. nie może być oderwana od treści całego przepisu art. 33, a w szczególności ust. 3 art. 33 u.s.g. Wykładnia ta daje podstawę do stwierdzenia, że Wójt może powierzyć Zastępcy Wójta w swoim imieniu określone sprawy gminy związane z kierowaniem i organizacją urzędem, sprawami pracowniczymi, a nie sprawy dotyczące wójta jako organu wykonawczego gminy. Zatem powierzenie określonych spraw Zastępcy Wójta należy rozumieć w kontekście uprawnień do kierowania urzędem, a nie w kontekście wypełniania funkcji organu wykonawczego”.

Bezsporne jest zatem, że Wójt był uprawniony do wydania zarządzenia w sprawie zmiany uchwały budżetowej. W niniejszej sprawie zarządzenie takie zostało jednak podpisane przez zastępcę Wójta, na podstawie zarządzenia nr 37/2010 wydanego na podstawie art. 33 ust. 4 u.s.g. A jak wskazano powyżej, przepis art. 33 ust. 4 u.s.g. nie może stanowić podstawy do delegowania przypisanych Wójtowi kompetencji dokonywania zmian w budżecie. W obowiązującym stanie prawnym brakuje podstaw do upoważnienia zastępcy wójta do dokonywania zmian w budżecie.

Uprawnienia do zastępowania wójta podczas jego nieobecności przez jego zastępcę nie można także wywodzić z przepisu art. 28g u.s.g. Przepis ten stanowi, że w przypadku przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta spowodowanej jedną z następujących okoliczności: 1) tymczasowym aresztowaniem, 2) odbywaniem kary pozbawienia wolności wymierzonej za przestępstwo nieumyślne, 3) odbywaniem kary aresztu, 4) niezdolnością do pracy z powodu choroby trwającej powyżej 30 dni, 5) zawieszeniem w czynnościach służbowych — jego zadania i kompetencje przejmuje zastępca, a w gminach, w których powołano więcej niż jednego zastępcę — pierwszy zastępca.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Wójtowi Gminy Kłodzko przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus