

**Uchwała nr 104/2018**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 1 sierpnia 2018 r.**

**w sprawie stwierdzenia nieważności zarządzenia Wójta Gminy Kłodzko nr 825/2018 z dnia 29 czerwca 2018 r. w sprawie zmian do Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Kłodzko**

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 7 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 825/2018 z dnia 29 czerwca 2018 r. w sprawie zmian do Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Kłodzko — 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. 230 ust. 1 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 825/2018 z dnia 29 czerwca 2018 r. w sprawie zmian do Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Kłodzko 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.”, dokonała zmian w załączniku nr 1 do WPF poprzez dostosowanie parametrów dotyczących dochodów, wydatków oraz informacji dodatkowych w związku z dokonanymi zmianami w budżecie Gminy Kłodzko na rok 2018.

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 825/2018, 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 uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Zmiana załącznika nr 1 do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej została dokonana bowiem przez podmiot nieuprawniony.

Zarówno sporządzenie projektu jak i zmiana uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej stosownie do art. 230 ust. 1 u.f.p., a nie jak wskazano w podstawie prawnej zarządzenia stosownie do art. 257 i art. 258 ust. 1 u.f.p., należy wyłącznie do zarządu jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 2 pkt 2 u.f.p. przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego rozumie się wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Nie wskazano w tym przepisie zastępców: wójta, burmistrza, prezydenta miasta.

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 zastępcy 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 natomiast oznacza 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 „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”. Przywołany wyrok NSA dotyczy braku możliwości upoważnienia przez wójta swojego zastępcy do dokonywania zmian planu dochodów i wydatków, ale ma zastosowanie przy badaniu zgodności z prawem zarządzenia nr 825/2018 w sprawie zmian do Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Kłodzko wydanego przez zastępcę wójta. Uzasadnienie stanowiska NSA w tej sprawie jest bowiem oparte na braku przepisu umożliwiającego powierzenie zastępcy wójta czynności z zakresu pełnienia funkcji organu wykonawczego.

Na podstawie zarządzenia nr 37/2010 wydanego w oparciu o przepis art. 33 ust. 4 u.s.g. Zastępca Wójta podpisał zarządzenie w sprawie zmian do Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Kłodzko. Przepis art. 33 ust. 4 u.s.g. nie może stanowić podstawy do delegowania przypisanych Wójtowi kompetencji dokonywania zmian wieloletniej prognozy finansowej. W obowiązującym stanie prawnym brakuje podstaw dopuszczających zdekoncentrowanie na rzecz zastępcy wójta wydawania zarządzeń we wskazanym zakresie.

Uprawnienie 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