

Uchwała nr 111/2018
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 29 sierpnia 2018 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności zarządzenia Burmistrza Miasta i Gminy Bardo nr 62/18
z dnia 31 lipca 2018 r. w sprawie zmiany budżetu Gminy Bardo na rok 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 Burmistrza Miasta i Gminy Bardo nr 62/18 z dnia 31 lipca 2018 r. w sprawie zmiany budżetu Gminy Bardo na rok 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 Burmistrza Miasta i Gminy Bardo nr 62/18 z dnia 31 lipca 2018 r. w sprawie zmiany budżetu Gminy Bardo na rok 2018 wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 6 sierpnia 2018 roku.

Przedmiotowym zarządzeniem Zastępca Burmistrza Miasta i Gminy Bardo, występująca z jego upoważnienia, powołując się m.in. na art. 30 ust. 2 pkt 4 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.”, i art. 257 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 Bardo. Zmiany polegały nie tylko na wprowadzeniu do budżetu otrzymanej dotacji, ale również na przeniesieniu wydatków między paragrafami klasyfikacji budżetowej w ramach danego działu.

Badając zarządzenie nr 62/18, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej stwierdziło, że zostało ono wydane przez Zastępcę Burmistrza, co nie znajduje umocowania w obowiązującym stanie prawnym i narusza kompetencje organu wykonawczego gminy do dokonywania zmian budżetu i w budżecie. Wskazane zmiany budżetu zostały dokonane zatem 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 u.s.g. stanowi, że organem wykonawczym gminy jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Z art. 31 u.s.g. wynika ponadto, 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. Przepis art. 31 u.s.g. odróżnia zatem 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.

Burmistrz Gminy Bardo na podstawie art. 33 ust. 4 u.s.g. upoważnił do prowadzenia spraw gminy Zastępcę Burmistrza. 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 (burmistrza) 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”.

W świetle poczynionych ustaleń organem uprawnionym do wydania zarządzenia w sprawie zmiany budżetu był Burmistrz. W niniejszej sprawie zarządzenie takie zostało podpisane przez Zastępcę Burmistrza, działającego z upoważnienia Burmistrza Miasta i Gminy Bardo wydanego na podstawie art. 33 ust. 4 u.s.g. Jak wskazano powyżej, przepis art. 33 ust. 4 u.s.g. nie może jednak stanowić podstawy do delegowania przypisanych burmistrzowi kompetencji organu wykonawczego w zakresie dokonywania zmian w budżecie. W obowiązującym stanie prawnym brakuje podstaw do upoważnienia zastępcy burmistrza do dokonywania zmian w budżecie.

Poza tym należy zauważyć, że w stanie faktycznym wydania przedmiotowego zarządzenia podstawą uprawnienia do zastępowania wójta podczas jego nieobecności przez jego zastępcę nie może być również przepis 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. Żadna ze wskazanych okoliczności nie miała miejsca w czasie, kiedy przedmiotowe zarządzenie zostało wydane. Z informacji przekazanej przez Zastępcę Burmistrza Miasta i Gminy Bardo wynika bowiem, że nieobecność Burmistrza była spowodowana jego dwutygodniowym urlopem wypoczynkowym.

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

Na niniejszą uchwałę Burmistrzowi Miasta i Gminy Bardo 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 od daty jej doręczenia.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus