

Uchwała nr 120/2019
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 27 listopada 2019 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności zarządzenia Burmistrza Gminy Prusice nr 172/2019
z dnia 31 października 2019 r. w sprawie zmiany planu budżetu Gminy Prusice na 2019 rok

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 2019 r. poz. 2137) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

zarządzenia Burmistrza Gminy Prusice nr 172/2019 z dnia 31 października 2019 r. w sprawie zmiany planu budżetu Gminy Prusice na 2019 rok — wobec istotnego naruszenia art. 33 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm.) w związku z art. 257 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869).

Uzasadnienie

Zarządzenie Burmistrza Gminy Prusice nr 172/2019 z dnia 31 października 2019 r. w sprawie zmiany planu budżetu Gminy Prusice na 2019 rok wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 12 listopada 2019 roku.

Przedmiotowym zarządzeniem Sekretarz Gminy Prusice, występujący z upoważnienia Burmistrza Gminy Prusice, powołując się na art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm.), zwanej dalej „u.s.g.”, i art. 257 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869), zwanej dalej „u.f.p.”, w związku z otrzymaniem dotacji dokonał stosownych zmian w planie dochodów i wydatków budżetu Gminy Prusice.

Obecni na posiedzeniu Kolegium przedstawiciele Gminy Prusice przedstawili okoliczności udzielenia upoważnienia Sekretarzowi Gminy oraz wydania przedmiotowego zarządzenia.

Badając zarządzenie, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej stwierdziło, że zostało ono wydane przez Sekretarza Gminy, co nie znajduje umocowania w obowiązującym stanie prawnym i narusza kompetencje organu wykonawczego gminy do dokonywania zmian budżetu i w budżecie. Wskazane zmiany w budżecie 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 i 4 u.f.p.

Przepis art. 26 ust. 1 u.s.g. stanowi, że organem wykonawczym gminy jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Przymiot organu wykonawczego należy zatem przypisać tylko i wyłącznie wójtowi (tutaj burmistrzowi). Takiego charakteru nie posiada sekretarz gminy. Z art. 31 u.s.g. wynika, że wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Wymieniony przepis 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 Prusice na podstawie art. 33 ust. 4 u.s.g. upoważnił do prowadzenia spraw Gminy Sekretarza Gminy. Zgodnie z powołanym przepisem wójt może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta albo sekretarzowi gminy. Kolegium wskazuje, że powierzenie prowadzenia spraw gminy na podstawie tego przepisu oznacza dekon-

centrację 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 sekretarzowi gminy. Uprawnienie wójta do sędowania przysługujących mu w tym zakresie kompetencji należy rozpatrywać w świetle uprawnień do kierowania urzędem gminy, a nie kompetencji organu wykonawczego. Rozróżnienie to ma szczególne znaczenie przy ewentualnym przekazywaniu kompetencji przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) sekretarzowi gminy w drodze upoważnienia. Tym samym przepis art. 33 ust. 4 u.s.g. nie może stanowić podstawy do delegowania przypisanych wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) — jako organowi wykonawczemu — kompetencji do dokonywania zmian w budżecie. Podobne stanowisko wyraził NSA w wyroku z dnia 14 listopada 2017 r. (sygn. akt II GSK 273/16). Wywód NSA dotyczy wprawdzie powierzenia określonych spraw zastępcy wójta, ale może mieć zastosowanie w przedstawionym stanie faktycznym. 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”. 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.

Należy zauważyć, że przyznanie wszystkich zadań i kompetencji wójta może nastąpić z mocy prawa na podstawie art. 28g u.s.g. i dotyczy jedynie zastępcy wójta. 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. Zgodnie z art. 26a u.s.g. wójt, w drodze zarządzenia, powołuje oraz odwołuje swojego zastępcę lub zastępców i określa ich liczbę. Jak wynika z informacji posiadanych przez Regionalną Izbę Obrachunkową, nieobecność Burmistrza spowodowana jest długotrwałym zwolnieniem lekarskim. Burmistrz nie powołał zastępcy burmistrza. W sytuacji, gdy brak jest zastępcy burmistrza zastosowanie ma przepis art. 28g ust. 2 u.s.g., z którego wynika, że jeśli nie powołano zastępcy albo pierwszego zastępcy wójta w trybie określonym w art. 26a u.s.g., to w przypadku przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta, spowodowanej przez jedną z okoliczności wymienionych w art. 28g ust. 1 u.s.g., zadania i kompetencje wójta przejmuje osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów zgodnie z brzmieniem art. 28h u.s.g.

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

Na niniejszą uchwałę Burmistrzowi Gminy Prusice 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