

Uchwała nr 5/2020
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 15 stycznia 2020 r.

w sprawie stwierdzenia niezgodności z prawem zarządzenia Wójta Gminy Zawonia
nr 79/2019 z dnia 29 listopada 2019 r. w sprawie zmian w budżecie Gminy Zawonia
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. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm.) w związku z art. 158 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza niezgodność z prawem

zarządzenia Wójta Gminy Zawonia nr 79/2019 z dnia 29 listopada 2019 r. w sprawie zmian w budżecie Gminy Zawonia na 2019 rok — wobec istotnego naruszenia art. 222 ust. 4 oraz art. 257 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 i 1649).

Uzasadnienie

Zarządzenie Wójta Gminy Zawonia nr 79/2019 z dnia 29 listopada 2019 r. w sprawie zmian w budżecie Gminy Zawonia na 2019 rok wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 23 grudnia 2019 roku. Zarządzenie zostało podpisane przez Zastępcę Wójta (z upoważnienia Wójta Gminy Zawonia).

Przedmiotowym zarządzeniem Zastępcy Wójta Gminy Zawonia powołując się m.in. 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 i 258 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 i 1649), zwanej dalej „u.f.p.”, w związku z otrzymaniem dotacji dokonał stosownych zmian w budżecie Gminy Zawonia. Zmiany polegały nie tylko na wprowadzeniu do budżetu otrzymanej dotacji i zmian kwot dotacji z budżetu państwa, ale również na przeniesieniu wydatków między paragrafami klasyfikacji budżetowej w ramach danego działu i rozdystrybucowaniu rezerwy ogólnej.

Badając zarządzenie, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej stwierdziło, że zostało ono wydane przez Zastępcę Wójta, co nie znajduje umocowania w obowiązującym stanie prawnym i narusza kompetencje organu wykonawczego gminy do dokonywania zmian budżetu i w budżecie określone w art. 222 ust. 4 i art. 257 pkt 1 i 3 u.f.p. Wskazane zmiany w budżecie zostały dokonane zatem przez podmiot nieuprawniony.

Zakres uprawnień do dokonywania zmian w budżecie przez organ wykonawczy został ustalony w art. 222 ust. 4 i 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.

W myśl art. 222 ust. 4 u.f.p. zarząd jednostki samorządu terytorialnego dokonuje podziału rezerw, o których mowa w art. 222 ust. 1 i 2 u.f.p. Zgodnie z art. 257 pkt 1 i 3 u.f.p. w toku wykonywania budżetu zarząd może dokonywać zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego polegających na zmianach planu: dochodów i wydatków związanych ze zmianą kwot lub uzyskaniem dotacji przekazywanych z budżetu państwa, z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych (pkt 1); wydatków jednostki samorządu terytorialnego w ramach działu w zakresie wydatków bieżących, z wyjątkiem zmian planu wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej (pkt 3).

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. Takiego charakteru nie posiada zastępca wójta. 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.

Zgodnie z art. 33 ust. 4 u.s.g. 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 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. Uprawnienie wójta do scedowania 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) zastępcy wójta 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. W wyroku z dnia 14 listopada 2017 r. (sygn. akt II GSK 273/16) Naczelny Sąd Administracyjny 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 Wójt. W niniejszej sprawie zarządzenie takie zostało podpisane przez Zastępcę Wójta, działającego z upoważnienia Wójta. Jak wskazano powyżej, przepis art. 33 ust. 4 u.s.g. nie może jednak stanowić podstawy do delegowania przypisanych wójtowi kompetencji organu wykonawczego w zakresie dokonywania zmian w budżecie. W obowiązującym stanie prawnym brakuje podstaw do upoważnienia zastępcy wójta 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 Wójta wynika bowiem, że nieobecność Wójta była spowodowana urlopem wypoczynkowym.

Wobec utraty przez uchwałę budżetową mocy obowiązującej z dniem 31 grudnia 2019 r., w związku z wyrażoną w art. 211 ust. 1 i 3 u.f.p. zasadą roczności budżetu, stwierdzenie nieważności badanego zarządzenia jest bezprzedmiotowe, gdyż wywołało ono już nieodwracalne skutki prawne i finansowe. W tej sytuacji, stosując — na podstawie odesłania zawartego w art. 91 ust. 5 ustawy

o samorządzie gminnym — odpowiednio art. 158 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, należy stwierdzić wydanie go z naruszeniem prawa.

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

Na niniejszą uchwałę Wójtowi Gminy Zawonia 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 jej doręczenia.

Zastępca Przewodniczącego Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Marek Głód