

Uchwała nr 24/2022
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 16 marca 2022 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności zarządzenia Wójta Gminy Kondratowice nr 13/G/2022
z dnia 31 stycznia 2022 r. w sprawie zmian budżetu na 2022 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 i z 2021 r. poz. 1927) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 i 583), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

zarządzenia Wójta Gminy Kondratowice nr 13/G/2022 z dnia 31 stycznia 2022 r. w sprawie dokonania zmian w budżecie Gminy na 2022 rok — z powodu istotnego naruszenia art. 33 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 i 583), zwanej dalej „u.s.g.”, w związku z art. 257 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”.

Uzasadnienie

Zarządzeniem nr 25/G/2021 z dnia 1 kwietnia 2021 r. w sprawie powierzenia Sekretarzowi Gminy Kondratowice prowadzenia spraw Gminy Kondratowice, na podstawie art. 31, art. 33 ust. 4 i art. 39 ust. 2 u.s.g., Wójt Gminy Kondratowice upoważnił Sekretarza Gminy do powadzenia w imieniu Gminy Kondratowice, Urzędu Gminy oraz Wójta Gminy spraw dookreślonych w § 1 pkt 1–12, w tym w pkt 11 do „podpisywania zarządzeń zmieniających budżet Gminy Kondratowice”.

W dniu 14 lutego 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynęło zarządzenie Wójta Gminy Kondratowice nr 13/G/2022 z dnia 31 stycznia 2022 r. w sprawie zmian budżetu na 2022 rok. Zarządzeniem tym Sekretarz Gminy, działający z upoważnienia Wójta Gminy — powołując się na art. 30 u.s.g., art. 222, art. 247 i art. 257 u.f.p. oraz uchwałę Rady Gminy w Kondratowicach nr XXXIII/196/2021 z dnia 17 lutego 2021 r. w sprawie upoważnienia Wójta Gminy do dokonywania zmian w ramach działu w planie wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy — w związku z otrzymaniem dotacji dokonał stosownych zmian w budżecie Gminy Kondratowice. Zmiany te polegały na wprowadzeniu do budżetu otrzymanej dotacji i przeniesieniu wydatków między paragrafami klasyfikacji budżetowej w ramach działów.

Zgodnie z art. 26 u.s.g. organem wykonawczym gminy jest wójt (ust. 1). Wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa i do jego zadań należy w szczególności wykonywanie budżetu (art. 30 ust. 1 i 2 pkt 4 u.s.g.). Zakres uprawnień do dokonywania zmian w budżecie przez organ wykonawczy ustalony został w art. 222 ust. 4 i art. 257 u.f.p. Zgodnie z art. 257 pkt 1 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 samorządów terytorialnych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych. Ustawowe uprawnienia organu wykonawczego mogą być dodatkowo rozszerzone przez organ stanowiący na podstawie art. 258 ust. 1 pkt 1 i 4 u.f.p.

Bezspornie zatem Wójt Gminy Kondratowice był uprawniony do wydania zarządzenia w sprawie zmiany uchwały budżetowej. W niniejszej sprawie zarządzenie takie zostało jednak podpisane przez Sekretarza Gminy Kondratowice, co w ocenie Kolegium nie znajduje umocowania w obowiązującym stanie prawnym.

Zgodnie z art. 33 ust. 4 u.s.g. wójt jako kierownik urzędu może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta albo sekretarzowi gminy. W ocenie Kolegium

Izby dekoncentracja zadań wójta jest nierozłącznie jednak związana z tym, w jakiej roli występuje wójt, czy występuje jako kierownik urzędu, czy też jako organ wykonawczy gminy. Zakresy zadań i obowiązków w ramach tych funkcji nie są tożsame. Przepis zezwalający wójtowi na powierzenie prowadzenia określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy, czy też sekretarzowi został bowiem umieszczony po przepisie ustanawiającym Wójta kierownikiem urzędu (art. 33 ust. 3 u.s.g.). Dlatego też wykładnia językowa art. 33 ust. 4 u.s.g. nie może być niejako oderwana od treści pozostałych przepisów art. 33, a w szczególności ust. 3, zgodnie z którym kierownikiem urzędu jest wójt. Taka wykładnia stanowi zatem podstawę do przyjęcia, że wójt gminy wprawdzie może powierzyć sekretarzowi — w swoim imieniu — określone sprawy, aczkolwiek powierzenie to odnosi się do spraw związanych z kierowaniem i organizacją urzędu, a nie (tak jak to miało miejsce w badanym zarządzeniu) do spraw dotyczących wójta jako organu wykonawczego. Innymi słowy „powierzenie określonych spraw” należy rozumieć w kontekście uprawnień do kierowania urzędem, a nie w kontekście wypełniania funkcji organu wykonawczego. Tym samym — w ocenie Kolegium Izby — art. 33 ust. 4 u.s.g. nie uprawniał Wójta Gminy Kondratowice do przekazania Sekretarzowi Gminy kompetencji organu wykonawczego gminy, w tym tych wynikających z art. 257 pkt 1 u.f.p.

Na powyższe nie ma i nie może mieć wpływu okoliczność, że w Gminie Kondratowice nie powołano Zastępcy Wójta jako organu wykonawczego. W art. 26a ust. 1 u.s.g. ustawodawca wskazał bowiem, że wójt, w drodze zarządzenia, powołuje oraz odwołuje swojego zastępcę lub zastępców i określa ich liczbę. W przypadku zatem zaistnienia sytuacji, w której to wójt nie będzie mógł wykonywać swojej funkcji, jego obowiązki przejmie z mocy prawa jego zastępca (art. 28g ust. 1 u.s.g.). Z kolei gdy w takich okolicznościach znajdzie się również zastępca lub pierwszy zastępca wójta, to ustawa nie pozwala już na przejście (dalsze) obowiązków wójta przez kolejnych jego zastępców. W takim bowiem przypadku funkcje organu wykonawczego przejmuje osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów (art. 28g ust. 2 u.s.g.).

Dodatkowo wskazać należy, że brzmienie art. 26a u.s.g. wskazuje na obowiązek utworzenia stanowiska zastępcy wójta, przy czym ustawodawca de facto nie wprowadził żadnej bezpośredniej sankcji związanej z brakiem takiego powołania. Niepowołanie zastępcy wójta może mieć jednak dale idące konsekwencje prawne dla gminy i jej organów, które odzwierciedlają się chociażby właśnie w postaci utraty na pewien okres swojego organu wykonawczego i przejęcia jego obowiązków przez osobę wyznaczoną przez Prezesa Rady Ministrów (art. 28g ust. 2 u.s.g.). W orzecznictwie podkreśla się jednak, że samo powołanie zastępcy nie przenosi na tego zastępcę wszelkich kompetencji organu wykonawczego gminy. Z faktu zastępowania wójta przez jego zastępcę nie można wnioskować, że zastępstwo to powoduje automatyczne przejście przez zastępcę wójta kompetencji wójta. Akt powołania zastępcy wójta nie przesądza o zakresie jego kompetencji, jeżeli w akcie tym nie wskazano zakresu powierzonych zastępcy spraw. Regulacje ustawy o samorządzie gminnym nie przyznają bowiem zastępcy wójta żadnych samodzielnych kompetencji. Dysponuje on jedynie uprawnieniami, które wójt mu przydzieli. Istotny pozostaje zatem stan faktyczny konkretnej sprawy, w którym należy poszukiwać zakresu umocowania konkretnego zastępcy (wyroki: WSA w Poznaniu z dnia 28 października 2015 r. sygn. akt I SA/Po1300/15, WSA w Poznaniu z dnia 6 grudnia 2017 r. sygn. akt III SA/Po 910/17 i NSA z dnia 15 marca 2019 r. sygn. akt I GSK 1072/18).

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

Na niniejszą uchwałę Wójtowi Gminy Kondratowice 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