

**Uchwała nr 27/2024**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 26 marca 2024 r.**

**w sprawie stwierdzenia nieważności części zarządzenia Burmistrza Miasta i Gminy Bogatynia**  
**nr 48/24 z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie zmian budżetu gminy na 2024 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 2023 r. poz. 1325) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

**stwierdza nieważność**

części zarządzenia Burmistrza Miasta i Gminy Bogatynia nr 48/24 z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie zmian budżetu gminy na 2024 rok, w zakresie zwiększenia wydatków w dziale 851 Ochrona zdrowia, rozdz. 85111 Szpitale ogólne, § 4260 Zakup energii o kwotę 300.000,00 zł oraz zmniejszenia wydatków w dziale 758 Różne rozliczenia, rozdz. 75818 Rezerwy ogólne i celowe, § 4810 Rezerwy o kwotę 300.000,00 zł — wobec istotnego naruszenia art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.) w związku z art. 52 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2023 r. poz. 991, z późn. zm.).

**Uzasadnienie**

Zarządzenie Burmistrza Miasta i Gminy Bogatynia nr 48/24 z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie zmian budżetu gminy na 2024 rok wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 4 marca 2024 roku.

Badając przedmiotowe zarządzenie w zakresie zgodności z prawem, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zważyło, co następuje:

Przedmiotowym zarządzeniem Burmistrz Miasta i Gminy Bogatynia dokonał zmian w budżecie gminy Bogatynia na 2024 rok, w tym m.in. zwiększył wydatki w dziale 851 Ochrona zdrowia, rozdz. 85111 Szpitale ogólne, § 4260 Zakup energii o kwotę 300.000,00 zł oraz zmniejszył wydatki w dziale 758 Różne rozliczenia, rozdz. 75818 Rezerwy ogólne i celowe, § 4810 Rezerwy o kwotę 300.000,00 zł. W uzasadnieniu do zarządzenia zapisano, że są to „środki na zapłatę faktur za dostarczenie energii cieplnej do budynku Szpitala Gminnego w Bogatyni”.

Z art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.) wynika, że jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Samodzielny Publiczny Zespół Opieki Zdrowotnej w Bogatyni, dla którego podmiotem tworzącym jest gmina Bogatynia, mający status jednostki sektora finansów publicznych, prowadzi gospodarkę finansową na podstawie ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2023 r. poz. 991, z późn. zm.). Zgodnie z zasadą samodzielności finansowej, określonej w art. 52 ustawy, samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej pokrywa z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów koszty działalności i reguluje zobowiązania. Dokonana przez Burmistrza zmiana, polegająca w istocie na przejęciu części kosztów działalności SP ZOZ w Bogatyni do finansowania z budżetu gminy na 2024 rok, nie znajduje zatem uzasadnienia w świetle przepisów ustawy o działalności leczniczej.

Działając na podstawie art. 88 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.) organ nadzoru pismem z dnia 8 marca 2024 r. zwrócił się do Burmistrza Miasta i Gminy Bogatynia z prośbą o wskazanie podstawy prawnej pozwalającej na dokonanie wydatków z budżetu gminy „na zapłatę faktur za dostarczenie energii cieplnej do budynku Szpitala Gminnego w Bogatyni”. Pismem z dnia 13 marca 2024 r. znak BS.3021.1.2024.ŁR Burmistrz wskazał, że wobec nieruchomości budynkowej, położonej w Bogatyni przy ul. Szpitalnej 16, Gminie Bogatynia przysługuje wyłączone prawo własności. Nieruchomość została oddana w nieodpłatne użytkowanie na podstawie umowy użytkowania nr BH.151/742/09 z dnia 21 grudnia 2009 r. na cele statutowe SP ZOZ, której § 6 stanowi, że:

„1. Użytkownik zobowiązuje się, z zastrzeżeniem ust. 2, ponosić wszelkie opłaty i koszty związane z użytkowaniem nieruchomości.

2. Właściciel zobowiązany jest do zapewnienia dostawy ciepła do nieruchomości, o której mowa w § 1 ust. 1 Lp. 1 (Szpital Rejonowy, ul. Szpitalna 16, 59-920 Bogatynia) umowy oraz ponoszenia opłat i kosztów z tym związanych”.

W ocenie Burmistrza podstawę prawną takiego ukształtowania praw i obowiązków użytkownika i właściciela użytkowanej nieruchomości stanowił art. 258 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym w stosunkach wzajemnych między użytkownikiem a właścicielem użytkownik ponosi ciężary, które zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki powinny być pokrywane z pożytków rzeczy.

Do pisma dołączona została umowa użytkowania nr BH.151/742/09 z dnia 21 grudnia 2009 r. wraz z aneksami nr 1, 2 i 3. Po zapoznaniu się z przekazanymi dokumentami Kolegium ustaliło, że nowe brzmienie § 6 umowy, o treści jak wyżej, zostało przez strony umowy nadane w dniu 17 stycznia 2024 r., przy zastosowaniu rozszerzającej interpretacji treści art. 258 Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610, z późn. zm.). Istotne w sprawie jest przejście przez właściciela nieruchomości obowiązku zapewnienia dostawy ciepła do nieruchomości oraz ponoszenia opłat i kosztów z tym związanych, co skutkowało powstaniem zobowiązań pieniężnych po stronie gminy. Pomimo tego aneks został podpisany przez strony umowy bez kontrasygnaty skarbnika, do czego obligują przepisy art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.), stanowiące, że jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej. Skarbnik gminy dokonując kontrasygnaty potwierdza rzetelność dokumentu, legalność i prawidłowość dokumentowania operacji gospodarczej oraz to, że operacja ta została ujęta w budżecie i są środki finansowe na jej zrealizowanie.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, że wprowadzenie przez Burmistrza zmiany budżetu gminy na 2024 rok, polegającej na zwiększeniu wydatków w dziale 851 Ochrona zdrowia, rozdz. 85111 Szpitale ogólne, § 4260 Zakup energii o kwotę 300.000,00 zł oraz zmniejszeniu wydatków w dziale 758 Różne rozliczenia, rozdz. 75818 Rezerwy ogólne i celowe, § 4810 Rezerwy o kwotę 300.000,00 zł, oparte zostało na bezskutecznej czynności prawnej. Istotne w sprawie jest jednak, że nowe brzmienie § 6 umowy zostało wprowadzone w oparciu o rozszerzającą interpretację przepisów art. 52 ustawy o działalności leczniczej oraz art. 258 Kodeksu cywilnego, co narusza zasadę legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zasada ta nakłada przede wszystkim na organy państwowe obowiązek działania zgodnie z obowiązującymi przepisami kompetencyjnymi, interpretowanymi w sposób ścisły i z odrzuceniem, w odniesieniu do organów władzy publicznej, zasady „co nie jest zakazane, jest dozwolone”. Pogląd ten został ugruntowany w orzecznictwie sądów administracyjnych (tak np. wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 grudnia 2006 r. sygn. akt II SA/Lu 883/06, wyrok NSA z dnia 19 marca 2008 r. sygn. akt II GSK 427/07, wyrok WSA w Łodzi z dnia 22 grudnia 2008 r. sygn. akt III SA/Łd 400/08).

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

Na niniejszą uchwałę Burmistrzowi Miasta i Gminy Bogatynia 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