

Uchwała Nr 11/485/2020
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 13 maja 2020 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

zarządzenia Nr 33/20 Wójta Gminy Duszniki z dnia 20 kwietnia 2020 r. w sprawie: zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Duszniki na lata 2020–2027, w części obejmującej w załączniku Nr 2:

- 1) zwiększenie limitu wydatków w roku 2020 dla przedsięwzięcia pn.: „Modernizacje dróg gminnych” z kwoty 1.385.480,00 zł do kwoty 1.535.480,00 zł, tj. o kwotę 150.000,00 zł i w konsekwencji ustalonej przedmiotowym zarządzeniem kwoty nakładów w kwocie 9.024.280,00 zł i limitu zobowiązań w kwocie 2.035.480,00 zł,
- 2) zmniejszenie limitu wydatków w roku 2020 dla przedsięwzięcia pn.: „Pomoc finansowa na dofinansowanie przebudowy dróg powiatowych” o kwotę 180.000,00 zł,
z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotowym zarządzeniem, doręczonym tut. Izbie w dniu 23 kwietnia 2020 r., Wójt Gminy Duszniki, powołując się na przepisy art. 232 ustawy o finansach publicznych oraz art. 15zn i 15zo ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, dokonał zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Duszniki na lata 2020–2027.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Wójta Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do ww. zarządzenia, wyznaczając termin jego rozpatrzenia na dzień 13 maja 2020 r.

Jednocześnie na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym wezwano organ wykonawczy do złożenia w terminie do 11 maja br. wyjaśnień dotyczących wprowadzenia zarządzeniem Nr 34/20 Wójta Gminy Duszniki z dnia 20 kwietnia 2020 r. w sprawie: zmiany Uchwały Nr XX/149/19 Rady Gminy Duszniki z dnia 23.12.2019 r. w sprawie uchwały budżetowej na rok 2020 dwóch nowych zadań inwestycyjnych w dz. 600, rodz. 60016 § 6050, tj. zadania (1) pn.: „Przebudowa dróg gminnych (Wilkowo, Zakrzewko, Niewierz, Grzebienisko, Sarbia, Podrzewie)” i (2) pn.: „Pozyskiwanie materiałów do zgłoszenia robót budowlanych”, w kontekście spełniania

przesłanki ustawowej - cyt.: „W celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19”.

W piśmie z dnia 13 maja 2020 r. znak: ROO.0711.14.2020, Wójt Gminy Duszniki wyjaśnił, m.in. że "Przetarg na budowę ulicy Leśnej w Niewierzu został rozstrzygnięty w dniu 19 lutego 2020 r. Koszt realizacji zadania został ustalony w przetargu w wysokości 351 780 zł. Znacznie poniżej kwoty przewidzianej na realizację tego zadania w budżecie na 2020 rok. W budżecie przewidziano na to zadanie 585 480 zł. (...) Z uwagi na CON/ID-19 i związane z tym regulacje prawne Gmina nie posiadała technicznych możliwości odbycia sesji Rady Gminy. Do dnia dzisiejszego trwają prace nad przygotowaniem warunków do jej przeprowadzenia. W związku z tym powołując się na art. 15zo ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020r. o Szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych /Dz.U. poz. 374, poz. 567, poz. 568/, Skarbnik Gminy przygotował zarządzenie Wójta Gminy Duszniki w sprawie: zmiany Uchwały Nr XX/149/19 Rady Gminy Duszniki z dnia 23.12.2019r. w sprawie uchwały budżetowej na rok 2020. Zmiana uchwały była konieczna z uwagi na realne ryzyko istotnego naruszenia terminów warunków realizacji zadań samorządu terytorialnego Gminy Duszniki. Ponownie o zmiany w budżecie pismem z dnia 16 kwietnia br. zwrócił się Kierownik Referatu Gospodarczego, uwzględniając również dodatkowe zmiany wynikające z konieczności terminowej realizacji zadań referatu. (...) Biorąc powyższe pod uwagę, a w szczególności art. 15 zo przywołanej ustawy oraz działając w dobrej wierze, mając na uwadze interes mieszkańców Gminy Duszniki i potrzebę terminowej realizacji zadań oraz ograniczenie skutków COVID-19 w dniu 20 kwietnia br. podpisałem zarządzenie w sprawie zmiany budżetu. (...)".

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu w dniu 13 maja 2020 r. Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

W Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Duszniki na lata 2020–2027, w załączniku Nr 2 „Przedsięwzięcia WPF”, istnieje przedsięwzięcie pn.: „Modernizacja dróg gminnych” (poz. 1.3.2.2), dla którego zarządzeniem Nr 33/20 z dnia 20 kwietnia 2020 r. w sprawie: zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Duszniki na lata 2020–2027 Wójt Gminy Duszniki zmienił limit na 2020 r. z kwoty 1.385.480,00 zł do kwoty 1.535.480,00 zł – zwiększył więc wydatki dla przedsięwzięcia o 150.000,00 zł, co jest spójne ze zmianą dokonaną zarządzeniem Nr 34/20, gdzie zwiększono plan wydatków o kwotę 300.000,00 zł na realizację zadania pn.: „Przebudowa dróg gminnych (Wilkowo, Zakrzewo, Niewierz, Grzebienisko, Sarbia, Podrzewie)” i jednocześnie zmniejszył plan wydatków o kwotę 150.000,00 zł na realizację zadania pn.: „Przebudowa drogi gminnej Nr 263515P ul. Leśnia w Niewierzu”.

Rada Gminy Duszniki uchwalając budżet na 2020 rok postanowieniem § 9 uchwały Nr XX/149/19 z dnia 23 grudnia 2019 r. w sprawie uchwały budżetowej na rok 2020 w sposób prawidłowy udzieliła upoważnienia Wójtowi m.in. do „dokonywania zmian w budżecie polegających na przeniesieniach w planie wydatków między paragrafami i rozdziałami w ramach działu w zakresie wydatków na wynagrodzenia ze stosunku pracy i wydatków majątkowych, z wyłączeniem przedsięwzięć ustalonych w WPF w ciągu całego roku budżetowego” (§ 9 pkt 2).

Wójt zatem dokonał zmiany planu wydatków dla zadania, które jest przedsięwzięciem w WPF - sprzecznie z upoważnieniem Rady Gminy Duszniki.

Upoważnienia dla dokonania przez Wójta Gminy Duszniki przedstawionych powyżej zmian nie dają również przepisy ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374, z późn. zm.).

Artykuł 15zo pkt 1 cyt. ustawy stanowi, że „W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii i związanego z tym ryzyka istotnego naruszenia terminów i warunków realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego: wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu lub zarząd województwa może dokonać zmian i czynności, o których mowa w art. 15zn pkt 1 i 2, (...) - do odwołania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii.”.

Natomiast zgodnie z art. 15zn cyt. ustawy w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu lub zarząd województwa może:

- 1) dokonać zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym dokonać przeniesień wydatków między działami klasyfikacji budżetowej;
- 2) dokonać czynności, o których mowa w art. 258 ust. 1 pkt 2-4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Z kolei z art. 15zn pkt 3 ww. ustawy wynika, że w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu lub zarząd województwa może: dokonać zmian w wieloletniej prognozie finansowej oraz w planie wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego związanych z wprowadzeniem nowych inwestycji lub zakupów inwestycyjnych przez jednostkę, o ile zmiana ta nie pogorszy wyniku budżetu tej jednostki.

Regulacje przyjęte w art. 15zn pkt 1 ww. ustawy wyłączają stosowanie ograniczeń wynikających z innych przepisów, m.in. ustawy o finansach publicznych, jednakże tylko w zakresie dotyczącym przeciwdziałania COVID-19 oraz uzależniają wprowadzenie nowej inwestycji lub zakupów inwestycyjnych od związku tych wydatków z prawidłową realizacją zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Przeciwdziałanie COVID-19 zdefiniowano, jako wszelkie czynności związane ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków choroby COVID-19.

Wprowadzone zarządzeniem Nr 34/20 dwa zadania inwestycyjne oraz złożone przez Wójta Gminy Duszniki wyjaśnienia potwierdzają, że wskazane zadania nie zostały wprowadzone do budżetu Gminy Duszniki w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 (brak związku przyczynowo-skutkowego). Nie zachodzi też przesłanka z art. 15zo pkt 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.

Przytoczone przepisy ustawy o finansach publicznych i ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz posiadane upoważnienie nie dają kompetencji Wójtowi Gminy Duszniki do zmiany przedsięwzięcia pn.: „Modernizacja dróg gminnych” (poz. 1.3.2.2).

Kolegium Izby w celu doprowadzenia do spójności przedmiotowego zarządzenia i zarządzenia Nr 34/20, w związku z uchwałą Kolegium Izby Nr 11/486/2020 z dnia 13 maja 2020 r.

postanowiło również o zmniejszeniu limitu wydatków w roku 2020 dla przedsięwzięcia pn.: „Pomoc finansowa na dofinansowanie przebudowy dróg powiatowych” o kwotę 180.000,00 zł.

W rezultacie zmian limitu wydatków w roku 2020 dla wskazanych przedsięwzięć zmianie ulegną również kwoty nakładów i limitu zobowiązań dla tychże przedsięwzięć adekwatnie o kwoty wydatków, co do których stwierdzono nieważność.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło o stwierdzeniu nieważności zarządzenia we wskazanym zakresie.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu

/-/ Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.