

Uchwała Nr 11/486/2020
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 2 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 34/20 Wójta Gminy Duszniki z dnia 20 kwietnia 2020 r. w sprawie: zmiany Uchwały Nr XX/149/19 Rady Gminy Duszniki z dnia 23.12.2019r. w sprawie uchwały budżetowej na rok 2020, w części obejmującej:

- 1) zmniejszenie planu wydatków w dziale 600 – „Transport i łączność”, rozdziale 60014 – „Drogi publiczne powiatowe” § 6300 – „Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych” o kwotę 180.000,00 zł dla zadania pn.: „Pomoc finansowa na dofinansowanie przebudowy dróg powiatowych”,
 - 2) zmniejszenie planu wydatków w dziale 600 – „Transport i łączność”, rozdziale 60016 – „Drogi publiczne gminne” § 6050 – „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” o kwotę 150.000,00 zł dla zadania pn.: „Przebudowa drogi gminnej Nr 263515P ul. Leśnia w Niewierzu”,
 - 3) zwiększenie planu wydatków w dziale 600 – „Transport i łączność”, rozdziale 60016 – „Drogi publiczne gminne” § 6050 – „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” o kwotę 330.000,00 zł, w tym o kwotę 300.000,00 zł na realizacji zadania pn.: „Przebudowa dróg gminnych (Wilkowo, Zakrzewo, Niewierz, Grzebienisko, Sarbia, Podrzewie)” i o kwotę 30.000,00 zł na realizacji zadania pn.: „Pozyskiwanie materiałów do zgłoszenia robót budowlanych”,
- z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotowym zarządzeniem, doręczonym tut. Izbie w dniu 27 kwietnia 2020 r., Wójt Gminy Duszniki, powołując się na przepisy art. 257 ustawy o finansach publicznych oraz art. 150 ust. 1 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 budżetu Gminy Duszniki na rok 2020 r.

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 przedmiotowym zarządzeniem 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 ww. dniu Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Jak wynika z postanowień załącznika Nr 4 do zarządzenia pn.: „Zadania inwestycyjne w 2020 r.” w budżecie Gminy Duszniki Wójt dokonał m.in. zwiększenia planu wydatków w dziale 600, rozdziale 60016 § 6050 o kwotę 300.000,00 zł (z kwoty 0,00 zł do kwoty 300.000,00 zł) na realizację zadania pn.: „Przebudowa dróg gminnych (Wilkowo, Zakrzewo, Niewierz, Grzebienisko, Sarbia, Podrzewie)” i o kwotę 30.000,00 zł (z kwoty 0,00 zł do kwoty 30.000,00 zł) na realizację zadania pn.: „Pozyskiwanie materiałów do zgłoszenia robót budowlanych”. Utworzono więc dwa nowe zadania inwestycyjne. Jednocześnie Wójt dokonał m.in. zmniejszenia planu wydatków w dziale 600, rozdziale 60014 § 6300 o kwotę 193.000,00 zł dla zadania pn.: „Pomoc finansowa na dofinansowanie przebudowy dróg powiatowych” oraz zmniejszenia planu wydatków w dziale 600, rozdziale 60016 § 6050 o kwotę 150.000,00 zł dla zadania pn.: „Przebudowa drogi gminnej Nr 263515P ul. Leśnia w Niewierzu”.

W uzasadnieniu do zarządzenia Wójt podał, iż „W czwartej zmianie budżetu Gminy Duszniki na 2020 rok dokonuje się zmian w budżecie polegających na zwiększeniach i przesunięciach środków finansowych na podstawie art. 257 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.) i art. 15zo ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. (...) W planie wydatków, zgodnie z

załącznikami 2 - 6 dokonuje się zmian wydatków w rozdziałach: drogi powiatowe, drogi gminne, gospodarka gruntami i nieruchomościami, urząd gminy, cuw, wybory Prezydenta RP, referenda gminne, zarządzanie kryzysowe, oświata, pomoc społeczna, WTZ, pomoc materialna dla uczniów o charakterze socjalnym, rodzina, gospodarka odpadami i świetlice wiejskie”.

Zakres uprawnień do dokonywania zmian w budżecie przez organ wykonawczy został ustalony w art. 257 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 257 ustawy o finansach publicznych w toku wykonywania budżetu zarząd może dokonywać zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego polegających na zmianach planu:

- 1) 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;
- 2) dochodów jednostki samorządu terytorialnego, wynikających ze zmian kwot subwencji w wyniku podziału rezerw subwencji ogólnej;
- 3) 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;
- 4) dochodów i wydatków jednostki samorządu terytorialnego związanych ze zwrotem dotacji otrzymanych z budżetu państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego.

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).

Powyższe upoważnienie nie dało organowi wykonawczemu podstaw do dokonania takich zmian, które skutkowałyby wykreowaniem nowego zadania majątkowego. Upoważnienie zawarte w § 9 pkt 2 przywołanej uchwały upoważniało Wójta do dokonywania zmian planu wydatków majątkowych, ale jedynie w odniesieniu do już uchwalonych przez Radę zadań, a przedstawionych w załączniku Nr 5 do uchwały budżetowej pn.: „Zadania inwestycyjne w 2020 r.”.

W ocenie Kolegium Izby takie działanie leży poza zakresem uprawnień organu wykonawczego gminy. Jedynie organ stanowiący, czyli Rada Gminy Duszniki, posiada wyłączną kompetencję do uchwalania budżetu, w tym zadań majątkowych wykazanych w załączniku dotyczącym zadań majątkowych, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że w Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Duszniki na lata 2020–2027, w załączniku Nr 2 „Przedsięwzięcia WPF”, istnieje przedsięwzięcie pn.: „Modernizacja dróg gminnych” (poz. 13.2.2), dla którego zarządzeniem Nr 33/20 Wójta Gminy Duszniki z dnia 20 kwietnia 2020 r. w sprawie: zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Duszniki na lata 2020–2027 zmieniono limit 2020 r. z kwoty 1.385.480,00 zł do kwoty 1.535.480,00 zł – zwiększono więc wydatki dla przedsięwzięcia o 150.000,00 zł, co jest spójne ze zmianą dokonaną badanym zarządzeniem Nr 34/20 zwiększono planu wydatków o kwotę 300.000,00 zł na realizacji zadania pn.: „Przebudowa dróg gminnych (Wilkowo, Zakrzewo, Niewierz, Grzebienisko, Sarbia, Podrzewie)” i jednocześnie zmniejszono planu wydatków o kwotę 150.000,00 zł na realizację

zadania pn.: „Przebudowa drogi gminnej Nr 263515P ul. Leśnia w Niewierzu”. Wójt zatem dokonał zmiany planu wydatków, które są przedsięwzięciami 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 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 przedmiotowym zarządzeniem 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 utworzenia (zaplanowania w budżecie) nowych zadań majątkowych.

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.

