



Uchwała Nr 232/XII/2020

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 28 maja 2020 r.

w sprawie zarządzenia Nr 99.BU.FB.2020 Burmistrza Miasta Rydułtowy z dnia 28 kwietnia 2020 r. w sprawie zwiększenia limitu zobowiązań na 2020 r.

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 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 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się nieważność zarządzenia Nr 99.BU.FB.2020 Burmistrza Miasta Rydułtowy z dnia 28 kwietnia 2020 r. w sprawie zwiększenia limitu zobowiązań na 2020 r., z powodu istotnego naruszenia art. 15zn pkt 6 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.), polegającego na zwiększeniu w roku 2020 limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek na finansowanie występującego w trakcie roku przejściowego deficytu do kwoty 5.000.000 zł bez spełnienia ustawowej przesłanki „zapewnienia prawidłowej realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19”.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Zarządzenie Nr 99.BU.FB.2020 Burmistrza Miasta Rydułtowy z dnia 28 kwietnia 2020 r. w sprawie zwiększenia limitu zobowiązań na 2020 r. wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 7 maja 2020 roku. W dniu 21 maja 2020 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą Nr 198/XI/2020 z dnia 21 maja 2020 r. wszczęło

postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały, o terminie którego powiadomiono organy Gminy, z pouczeniem że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 powołanej na wstępie ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych. Przedstawiciele Miasta nie uczestniczyli w posiedzeniu Kolegium RIO w Katowicach w dniu 28 maja 2020 r., podczas którego rozpatrywana była ww. sprawa.

Prowadząc postępowanie nadzorcze Kolegium stwierdziło w badanym Zarządzeniu istotne naruszenia prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały. Powyższe naruszenie prawa stanowiło podstawę do stwierdzenia nieważności badanego Zarządzenia w całości. Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

W §1 nadzorowanego zarządzenia Nr 99.BU.FB.2020 zawarto następujące postanowienie: *„Określa się w roku 2020 limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek na finansowanie występującego w trakcie roku przejściowego deficytu w wysokości 5 000 000,00 zł.”* Powyższym postanowieniem, Burmistrz Miasta Rydułtowy, działając na podstawie art. 15zn pkt 6 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.), zwiększył w roku 2020 limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek na finansowanie występującego w trakcie roku przejściowego deficytu z kwoty 3.500.000 zł (wynikającej z uchwały Nr 14.148.2019 Rady Miasta Rydułtowy z 19.12.2019 r. w sprawie budżetu Miasta Rydułtowy na 2020 rok) do kwoty 5.000.000 zł.

W przesłanym do tut. Izby piśmie Nr BU.KW.000149.2020 z dnia 26.05.2020 r. Burmistrz Miasta Rydułtowy uzasadnił swoje postanowienie podjęte ww. Zarządzeniem następująco: *„W związku z zaobserwowanym już w miesiącu marcu spadkiem dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych – głównym źródle dochodów własnych miasta – i zagrożeniem kolejnego spadku dochodów z tego źródła w kolejnych miesiącach groziła miastu utrata płynności finansowej. Uznano, że w sytuacji zamrożenia wielu działalności gospodarczych nie należy ograniczać tych działalności – zleconych inwestycji – które zgodnie z obowiązującymi przepisami nie musiały zostać zamrożone. Utrzymanie płynności finansowej mimo zmniejszających się dochodów własnych uznano za zwalczanie skutków społeczno – gospodarczych, a więc zgodnie z przytoczoną definicją za przeciwdziałanie COVID-19. Nadmieniam, że obawy stanowiące podstawę podjętej*

decyzji okazały się uzasadnione bowiem udział w podatku dochodowym od osób fizycznych za miesiąc kwiecień wpłynął w wysokości o prawie 800.000 zł tj. 40% niższej niż w analogicznym okresie roku poprzedniego.”

Dokonując oceny legalności nadzorowanego Zarządzenia, Kolegium Izby uznało powyższe uzasadnienie Burmistrza Miasta Rydułtowy za niewystarczające do spełnienia ustawowej przesłanki „zapewnienia prawidłowej realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19”, gdyż w ww. wyjaśnieniach nie zawarto informacji jakie zadania (wydatki) związane z przeciwdziałaniem COVID-19 wymagały samodzielnego zwiększenia przez organ wykonawczy Miasta w roku 2020 limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek na finansowanie występującego w trakcie roku przejściowego deficytu z kwoty 3.500.000 zł do kwoty 5.000.000 zł. Ponadto, rozpatrując ww. wyjaśnienia Burmistrza Miasta w zakresie wspomnianej przesłanki zagrożenia utraty płynności finansowej przez Miasto, Kolegium Izby wzięło pod uwagę sytuację finansową Miasta istniejącą przed okresem epidemii COVID-19, co do której III Skład Orzekający RIO w Katowicach formułował uwagi i zastrzeżenia w wydawanych opiniach: o możliwości sfinansowania deficytu przyjętego w uchwale budżetowej na 2020 rok Miasta Rydułtowy (uchwała Nr 4200/III/57/2020 z 23.01.2020 r.) oraz o prawidłowości planowanej kwoty długu Miasta Rydułtowy wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań (uchwały: Nr 4200/III/48/2019 z 23.01.2019 r. oraz Nr 4200/III/58/2020 z 23.01.2020 r.). W ww. opiniach formułowane były nieprawidłowości i zagrożenia w sytuacji finansowej Miasta, w szczególności w zakresie spełniania przez Miasto indywidualnego wskaźnika zadłużenia z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Zagrożenie utraty płynności finansowej występowało więc w Mieście Rydułtowy już w poprzednich latach, w związku z powyższym okoliczności tej nie można uznać za "zwalczanie skutków społeczno-gospodarczych choroby COVID-19".

Uwzględniając powyższe przesłanki, Kolegium uznało, iż skorzystanie z wyjątkowego uprawnienia przez organ wykonawczy Miasta wprowadzonego przez ustawodawcę na czas epidemii COVID-19 – czyli możliwości samodzielnego zwiększenia limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu gminy – bez wskazania zadań (w tym wydatków) związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, które wymagały ww. zwiększenia limitu, było bezpodstawne i posiadało charakter nadużycia uprawnienia ustanowionego w art. 15zn 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.

Ponadto, rozpatrując legalność nadzorowanego Zarządzenia, Kolegium Izby, obok wykładni językowej, przeprowadziło także wykładnię systemową i funkcjonalną art. 15zn pkt 6 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.).

W dniu 2 marca 2020 r., w związku z zagrożeniem rozprzestrzeniania się zakażeń wirusem SARS CoV-2, Sejm RP przyjął ustawę o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (dalej: specustawa). Ustawa ta koncentrowała się na regulacjach z zakresu zapobiegania oraz zwalczania zakażenia i rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej u ludzi, wywołanej wirusem SARS-CoV-2. Wobec zaistnienia potrzeby wprowadzenia szczególnych rozwiązań mających na celu przeciwdziałanie również negatywnym skutkom gospodarczym epidemii, Sejm w dniu 31 marca 2020 r. przyjął ustawę o zmianie ww. ustawy (Dz.U. z 2020 r. poz. 568), która weszła w życie 31.03.2020 r. W ustawie zmieniającej doprecyzowano m.in. pojęcie „przeciwdziałanie COVID-19” poprzez wskazanie, że czynności te dotyczą również zwalczania skutków społeczno-gospodarczych choroby. Art. 2 ust. 2 specustawy otrzymał następujące brzmienie: „2. *Ilekroć w ustawie jest mowa o „przeciwdziałaniu COVID-19” rozumie się przez to wszelkie czynności związane ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, choroby, o której mowa w ust. 1.*” Następnie ustawa zmieniająca wprowadziła instrumenty i rozwiązania osłonowe dla przedsiębiorstw, a także przejściowe złagodzenie ograniczeń obowiązujących jednostki samorządu terytorialnego w zakresie gospodarki finansowej. W dodanym art. 15zn do specustawy ustawodawca stwierdził:

„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;
- 3) 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;

- 4) dokonać zmiany przeznaczenia rezerwy celowej utworzonej w budżecie jednostki samorządu terytorialnego bez uzyskania opinii komisji właściwej do spraw budżetu organu stanowiącego tej jednostki. Przepisu art. 259 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych nie stosuje się;
- 5) tworzyć nową rezerwę celową bez uzyskania opinii komisji właściwej do spraw budżetu organu stanowiącego tej jednostki, przenosząc do niej zablokowane kwoty wydatków na podstawie art. 260 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Przepisów art. 259 ust. 3 i art. 260 ust. 4 tej ustawy nie stosuje się;
- 6) dokonać zmiany limitu zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, polegających na zwiększeniu limitu zobowiązań, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 1 tej ustawy.”

Właściwa interpretacja wszystkich wyżej wymienionych nowych uprawnień organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego wprowadzonych ww. 15zn specustawy, wymaga ich wykładni przy zastosowaniu dyrektywy *argumentum a rubrica*, zgodnie z którą dokonując wykładni przepisu lub jego jednostek redakcyjnych, należy wziąć pod uwagę wewnętrzną systematykę aktu prawnego, w których dany przepis się znajduje lub systematykę całego przepisu, w którym znajduje się jego jednostka redakcyjna. Żaden przepis prawa nie jest oderwaną jednostką, lecz występuje w pewnym kontekście systemowym - jest częścią określonego aktu normatywnego. Podobnie też jednostka redakcyjna danego przepisu występuje w pewnym kontekście systemowym i jest częścią tego przepisu. Tylko realizacja tej dyrektywy wykładni prawa, określanej jako *argumentum a rubrica* gwarantuje zupełne i niesprzeczne odczytanie danej instytucji prawa z przepisów prawa. (por. postanowienie NSA z dnia 9 kwietnia 2009 r., II FSK 1885/07; wyroki NSA: z dnia 19 listopada 2008 r., II FSK 976/08, z dnia 2 lutego 2010 r., II FSK 1319/08 oraz wypowiedzi doktryny: M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2002, s. 275; L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 133 i n.; O. Nawrot, *Wprowadzenie logiki dla prawników*, Warszawa 2012, s. 263).

Wspomniana wyżej dyrektywa wykładni prawa wskazuje więc, iż z całą pewnością wszystkie czynności wymienione w art. 15zn specustawy, które organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego może dokonywać samodzielnie w okresie epidemii COVID-19, muszą spełniać wskazany przez ustawodawcę cel, czyli „zapewnienie prawidłowej realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19”. Przykładowo, uprawnienia wymienione w art. 15zn pkt 4 i 5 specustawy – dotyczące tworzenia lub zmiany rezerw celowych budżetu jednostki samorządu terytorialnego – nie mogą być wykorzystywane przez organ wykonawczy bez wyraźnego powiązania z zadaniami (czyli wydatkami) związanymi z przeciwdziałaniem COVID-19. Analogicznie, powiązanie powyższe musi być także spełnione przy skorzystaniu przez organ wykonawczy z uprawnienia określonego w art. 15zn pkt 6 specustawy.

Na słusność przyjętej przez Kolegium Izby wykładni art. 15zn pkt 6 specustawy wskazuje także cel projektodawcy ww. ustawy zmieniającej. W Uzasadnieniu do projektu wspomnianej ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, w odniesieniu do wprowadzanego art. 15zn, sformułowano następującą argumentację:

„W celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, wójt (burmistrz, prezydent miasta) zarząd powiatu lub zarząd województwa może dokonać szeregu czynności wymienionych w projektowanym przepisie, które usprawniają gospodarkę środkami publicznymi w ramach samorządu terytorialnego.” (Uzasadnienie z 26.03.2020 r. do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Sejm IX kadencji, druk Nr 299, s. 42, www.sejm.gov.pl).

Samodzielne zwiększenie przez Burmistrza Miasta Rydułtowy w roku 2020 limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek na finansowanie występującego w trakcie roku przejściowego deficytu, dokonane nadzorowanym Zarządzeniem Nr 99.BU.FB.2020, wyłącznie z powodu spadku dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, nie spełnia celu „zapewnienia prawidłowej realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19” (wyrażonego wprost przez ustawodawcę), ani też celu „usprawniania gospodarki środkami publicznymi w ramach samorządu terytorialnego” (wyrażonego przez projektodawcę przepisu, na podstawie którego Burmistrz Miasta podjął kwestionowane Zarządzenie).

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Izby, po uprzednim wszczęciu postępowania, a także po rozpatrzeniu pisemnych wyjaśnień Burmistrza Miasta Rydułtowy, na posiedzeniu w dniu 28 maja 2020 roku postanowiło, jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie trzydziestu dni od dnia jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej