



Uchwała Nr 19/II/2023

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 20 stycznia 2023 r.

w sprawie zarządzenia Nr 61/2022 Wójta Gminy Ujszoły z dnia 30 grudnia 2022 r. w sprawie zmian w budżecie gminy na 2022 r.

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2, art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 91 ust. 1, 3 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40) oraz art. 156 § 2 i art. 158 § 2 i ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 z późn. zm.) - **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach u c h w a l a**, co następuje:

§ 1

Stwierdza się **naruszenie prawa** w Zarządzeniu Wójta Gminy Ujszoły Nr 61/2022 z dnia 30 grudnia 2022 r. w sprawie zmian w budżecie gminy na 2022 r. **w części** dotyczącej zwiększenia dochodów i wydatków budżetu o kwotę 282.175 zł ze środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 - z powodu istotnego naruszenia art. 257 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.), polegającego na nieuprawnionym wprowadzeniu do budżetu gminy przez wójta środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i wydatków nimi finansowanych.

§ 2

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Zarządzenie Wójta Gminy Ujszoły Nr 61/2022 z dnia 30 grudnia 2022 r. w sprawie zmian w budżecie gminy na 2022 r., wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 10 stycznia 2023 r.

W dniu 12 stycznia 2023 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach wszczęło postępowanie nadzorcze do ww. zarządzenia Wójta Gminy Ujszoły. Badanie nadzorcze przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 20 stycznia 2023 r. Posiedzenie przeprowadzono w trybie zdalnym, o terminie którego powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mają prawo uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 15zzx ust. 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 (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 z późn. zm.). W posiedzeniu nie uczestniczyli przedstawiciele jednostki samorządu terytorialnego. Wójt Gminy Ujszoły w odpowiedzi na pismo organu nadzoru wystosowane do jednostki samorządu terytorialnego w trybie art. 88 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) złożył wyjaśnienia zawarte w piśmie z dnia 17 stycznia 2023 r.

Badając przedłożone zarządzenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło w nim naruszenie prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały.

Podstawę do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowił opisany poniżej stan faktyczny i prawny sprawy.

Wójt Gminy Ujszoły w dniu 30 grudnia 2023 r. wydał zarządzenie Nr 61/2022 w sprawie zmian w budżecie gminy na 2022 r., działając na podstawie powołanych w podstawie prawnej zarządzenia przepisów:

- art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ww. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, które stanowią, że wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa oraz że do zadań wójta należy w szczególności wykonywanie budżetu,
- art. 2 pkt 2 i art. 257 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.), które mówią, że przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego rozumie się również wójta gminy oraz że w toku wykonywania budżetu zarząd może dokonywać zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego polegających na zmianach planu 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,
- w związku z § 13 pkt 2 Uchwały Nr XXXIII/268/2021 Rady Gminy Ujszoły z dnia 28 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy na 2022 rok, który upoważnia Wójta Gminy do

dokonywania zmian w planie wydatków bieżących i majątkowych z wyłączeniem przeniesienia wydatków między działami.

W §§ 1 i 2 oraz w załącznikach nr 1 i 2 do badanego zarządzenia dokonano zmian budżetu Gminy Ujsoły na 2022 rok, polegających między innymi na zwiększeniu dochodów i wydatków w dziale 853 „Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej”, w rozdz. 85395 „Pozostała działalność” o kwotę 282.175 zł z tytułu środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 klasyfikowanych w § 2180 „Środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19” i wydatków nimi finansowanych, ujętych w grupie świadczenia na rzecz osób fizycznych, w § 3110 „Świadczenia społeczne”. W przypadku tej zmiany budżetu nie dokonano zmiany w ramach działu w planie wydatków, co sugeruje powołany w zarządzeniu art. 257 pkt 3 ww. ustawy o finansach publicznych, ale dokonano zwiększenia dochodów i wydatków budżetu 2022 r. Takim działaniem, naruszono art. 257 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym w toku wykonywania budżetu zarząd może dokonywać zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, ale polegających wyłącznie 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.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4 wcześniej powołanej ustawy o samorządzie gminnym uchwalanie budżetu gminy należy do wyłącznej właściwości rady gminy i to w jej zakresie kompetencji leży uwzględnienie w treści tej uchwały wymogów określonych w art. 212 ustawy o finansach publicznych oraz dokonywanie zmian w budżecie. Natomiast dokonywanie zmian w budżecie przez organ wykonawczy jest wyjątkiem od zasady ustalania budżetu przez radę gminy i dlatego zakres zmian dokonywanych przez ten organ musi mieścić się w granicach wyznaczonych przez przepisy prawa, które wyznacza między innymi art. 257 ustawy o finansach publicznych.

Kolegium Izby stwierdziło, że żadnej z dyspozycji objętych zakresem art. 257 ww. ustawy o finansach publicznych nie można uznać jako uprawniającej Wójta Gminy Ujsoły do dokonania powyższej zmiany planu dochodów i wydatków budżetu. Kolegium Izby podkreśla, że w myśl 257 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych 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 samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych. Taka przesłanka jednak nie wystąpiła, gdyż środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 nie są dotacją przekazywaną z budżetu państwa, budżetu innej jednostki samorządu terytorialnego czy innej jednostki sektora finansów publicznych. Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 został utworzony na podstawie art. 65 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. 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 (Dz.U. z 2020 r. poz. 568 ze zm.). Jak wynika z ust. 1 art. 65 tejże ustawy w Banku Gospodarstwa Krajowego tworzy się Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 zawartych w art. 2 ust. 2 ww. 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. Z powyższego wynika, że Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 jako utworzony w banku wyłączony został z systemu budżetowego, jest autonomiczny w stosunku do budżetu państwa i nie jest jednostką sektora finansów publicznych. W konsekwencji środki z niego przekazywane nie są dotacjami o jakich mowa w art. 257 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

Nadmienia się również, że art. 15zo 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, także nie daje upoważnienia Wójtowi Gminy do dokonywania zmian w budżecie polegających na wprowadzeniu środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, ponieważ na podstawie art. 36 ust. 2 tej ustawy przepis art. 15zn utracił moc z dniem 1 stycznia 2021 r. Według art. 15zo tejże ustawy 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, ale z uwagi na to, że zgodnie z art. 36 ust. 2 tej ustawy art.15zn utracił moc z dniem 1 stycznia 2021 r., to jego zastosowanie w świetle obowiązujących przepisów nie jest możliwe. Potwierdzają to wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach np. wyrok z 7.09.2021 r. III SA/GI 790/21 i wyrok z 5.10.2021 r. III SA/GI 789/21.

Wójt Gminy Ujsoły w piśmie z 17 stycznia 2023 r. wyjaśnił, że wprowadzone dochody i wydatki dotyczą zadania polegającego na wypłacie dodatku węglowego na podstawie ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 141), a Rada Gminy Ujsoły nie przyjęła środków do budżetu na sesji w dniu 29 grudnia 2022 r. ponieważ uzyskanie informacji o potrzebie wprowadzenia tych środków do budżetu nastąpiło 30 grudnia 2022 r., wobec czego środki wprowadzono zarządzeniem Wójta Gminy i kierowano się koniecznością ich ujęcia nie celem realizacji zadania, ale potrzebą dokonania czynności księgowych związanych z przyjęciem i zwrotem środków.

Kolegium Izby wskazuje, że na podstawie art. 65 ust. 5 pkt 1 i 6 ww. ustawy z 31 marca 2020 r., środki Funduszu mogą być przeznaczane m. in na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, jak również na wypłatę i obsługę dodatku węglowego, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym. Środki otrzymane na wypłatę dodatków węglowych w 2022 r. winny być wydatkowane do 13 stycznia 2023 r., a środki niewykorzystane w tym terminie winny zostać zwrócone do 20 stycznia 2023 r., co wynika z informacji od Wojewody. W ocenie Kolegium Izby w ramach kompetencji ustawowych, to Radzie Gminy przysługuje wyłączne prawo planowania dochodów pochodzących ze środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i przeznaczania ich na wydatki związane z wypłatą dodatku węglowego, z zachowaniem ich wyodrębnienia w ramach szczególnych zasad wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W związku z powyższym postanowienia przedmiotowego zarządzenia w zakresie zmian polegających na wprowadzeniu do budżetu 2022 r. po stronie dochodów środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz ich rozdysponowania po stronie wydatków budżetu naruszają art. 257 ustawy o finansach publicznych.

Ze względu na fakt, że rok budżetowy 2022 upłynął i nastąpiły nieodwracalne skutki faktyczne i prawne, nie istnieje już prawna możliwość stwierdzenia nieważności zarządzenia w całości lub w części przez organ nadzoru w nowym roku budżetowym. Z tego powodu, Kolegium Izby nie ma prawnych możliwości orzeczenia o nieważności w części badanego zarządzenia. Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio do orzekania o nieważności uchwał lub zarządzeń organu gminy. W myśl art. 158 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania

administracyjnego, jeżeli nie można stwierdzić nieważności decyzji na skutek okoliczności z art. 156 § 2, czyli jeżeli decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne, organ administracji publicznej ogranicza się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji.

Z tego powodu Kolegium Izby ograniczyło się do wskazania w badanym akcie naruszonych przepisów prawa.

W przypadku wskazania naruszenia prawa organ nadzoru nie wkracza władczo w działalność organu nadzorowanego. Nie jest to rozstrzygnięcie nadzorcze w rozumieniu przepisów ustaw ustrojowych, czyli nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej