



Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu

45-052 Opole
ul. Oleska 19a
NIP 754-11-36-950
REGON 530617411

tel: 77 453 86 36
77 443 18 70
tel/fax: 77 453 73 68
e-mail: rio@rio.opole.pl [www: rio.opole.pl](http://www.rio.opole.pl)

Opole, 1 kwietnia 2021 r.

NA.III-0221-2/2021

Pan

Arkadiusz Wiśniewski

Prezydent Miasta Opola

Działając na podstawie art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2137) w odpowiedzi na wnioski o udzielenie wyjaśnienia, czy Prezydent Miasta w świetle obowiązujących przepisów ma możliwość upoważnienia swoich zastępców w zakresie dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego w toku wykonywania tego budżetu, uprzejmie wyjaśniam i informuję, co następuje:

Stosownie do treści art. 257 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 305; dalej: u.f.p.) w toku wykonywania budżetu zarząd może dokonywać zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego polegających na zmianach planu w zakresie wynikającym z tego przepisu. W myśl art. 2 pkt 2 u.f.p. ilekroć w ustawie jest mowa o zarządzie jednostki samorządu terytorialnego rozumie się przez to również wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Na podstawie art. 258 ust. 1 pkt 1 u.f.p. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd do dokonywania innych zmian w planie wydatków niż określone w art. 257, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami.

Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.; dalej: u.s.g.) wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy. Z ust. 2 i 3 przepisu wynika, że organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy

określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia oraz że kierownikiem urzędu jest wójt. Na podstawie art. 33 ust. 4 u.s.g. wójt może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy.

Kwestia dopuszczalności upoważnienia przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) swojego zastępcy do dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków jednostki samorządu terytorialnego w toku wykonywania budżetu wielokrotnie była przedmiotem orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

We wcześniejszych wyrokach NSA przeważało stanowisko, zgodnie z którym przepis art. 33 ust. 4 u.s.g. nie jest podstawą prawną do powierzenia zastępcy wójta podpisania zarządzenia wójta w sprawie zmian w uchwale budżetowej. W wyroku NSA z 14 listopada 2017 r. (sygn. akt II GSK 273/16) podkreślono, że *„dekoncentracja zadań wójta jest nierozłącznie związana z tym, w jakiej roli występuje wójt, czy występuje jako kierownik urzędu czy jako organ wykonawczy gminy. (...) Przepis zezwalający wójtowi na powierzenie prowadzenia określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta został umieszczony po ustanawiającym wójta kierownikiem urzędu. Wykładnia językowa przepisu art. 33 ust. 4 u.s.g. nie może być oderwana od treści całego przepisu art. 33, a w szczególności ust. 3 art. 33 u.s.g. Wykładnia ta daje podstawę do stwierdzenia, że wójt może powierzyć zastępcy wójta w swoim imieniu określone sprawy gminy związane z kierowaniem i organizacją urzędem, sprawami pracowniczymi, a nie sprawy dotyczące wójta jako organu wykonawczego gminy”*. Tożsame stanowisko przedstawione zostało w wyrokach NSA z dnia 15 marca 2019 r. (sygn. akt I GSK 1071/18 i I GSK 1072/18).

Odmienne jednakże NSA orzekł w wyroku z dnia 7 marca 2019 r. (sygn. akt I GSK 1153/18). W uzasadnieniu powyższego wyroku zauważono, że *„jednym z celów ustanowienia zastępcy jest zapewnienie ciągłości funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego w sytuacji, gdy organ wykonawczy nie może wykonywać swoich kompetencji. Po drugie, systematykę ustawy można postrzegać tak, że art. 33 u.s.g. reguluje nie kompetencje wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako kierownika jednostki, a jego uprawnienia związane z organizacją funkcjonowania gminy w celu prawidłowego i efektywnego realizowania jej zadań, w tym w szczególności organizacji urzędu, przy pomocy którego wójt wykonuje swoje kompetencje. Realizacja tych funkcji wymaga umożliwienia szerokiego powierzenia wykonywania kompetencji zastępcy wójta”*. Ponadto w ocenie Sądu analiza językowa przepisu

art. 33 ust. 4 u.s.g. prowadzi do wniosku, że nie odnosi się on jedynie do spraw związanych z funkcjonowaniem urzędu gminy, a do „spraw gminy” bez dodatkowego ograniczenia ich katalogu. Dodatkowo Sąd zauważył, że nawet jeśli w ramach dekoncentracji uprawnień zmiany budżetu gminy zostaną dokonane przez zastępcę wójta, to i tak zastępca ten działa w imieniu i na rachunek wójta. Powyższy fakt przesądza więc o tym, że w analizowanym przypadku nie dochodzi do zmiany organu, który wykonuje zadanie polegające na wprowadzeniu zmiany w budżecie. Okoliczność, że zmienia się jedynie faktyczny realizator czynności, jaką jest omawiana zmiana budżetu, nie wyłącza odpowiedzialności wójta, który wciąż pozostaje organem zmieniającym budżet.

Powyższe stanowisko potwierdzone zostało w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lipca 2020 r. (sygn. akt I GSK 620/20). Co istotne w uzasadnieniu tego wyroku Sąd zauważył, że kwestia delegowania kompetencji wójta jego zastępcy w zakresie zmiany uchwały budżetowej jest przedmiotem dwóch przeciwstawnych poglądów judykatury i doktryny, w tym pierwszego prezentowanego w przytoczonych powyżej orzeczeniach NSA w sprawach o sygn. akt I GSK 273/16, I GSK 1072/18 i I GSK 1071/18 oraz drugiego wynikające m.in. z wyroku NSA w sprawie o sygn. akt I GSK 1153/18. NSA za słuszną i przekonującą uznał argumentację wyrażoną w drugim z poglądów, wskazując, że nie zasługuje na aprobatę prezentowane przez zwolenników pierwszego poglądu stanowisko, że dekoncentracja zadań wójta jest nierozłącznie związana z tym, w jakiej roli występuje wójt, czy występuje jako kierownik urzędu, czy jako organ wykonawczy gminy, ponieważ nie znajduje ono oparcia w przepisach prawa. Ponadto *„twierdzenie, że prawo do dekoncentracji uprawnień wójta dotyczy jedynie zadań, które realizuje on jako kierownik urzędu, jest niekonsekwentne. Dekoncentracja jest bowiem przewidziana także w sferze działalności wójta jako organu administracji publicznej, czego dowodem jest chociażby prawo do sędowania kompetencji w zakresie wydawania decyzji administracyjnej w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Dowodzi tego jednoznacznie art. 39 ust. 1 i 2 u.s.g. Ponadto pogląd o rzekomym zakazie dekoncentracji w zakresie realizacji zadania, jakim jest zmiana budżetu gminy, podważa znaczenie art. 33 ust. 1 u.s.g., z którego wynika, że wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy. Przepis ten, stanowiąc o zadaniach wójta, nie zawiera w swej treści żadnego zastrzeżenia zawężającego kategorię zadań, które zostały wyłączone z ewentualnej dekoncentracji. (...) Tym samym powołana norma prawna daje podstawę do przyjęcia, że wszelkie zadania wójta – niezależnie od tego, czy realizowane przez wójta będącego monokratycznym organem wykonawczym wójta, czy też wójta będącego kierownikiem urzędu*

gminy, w przypadku braku wyraźnego zastrzeżenia przepisem prawa powszechnie obowiązującego – mogą być przedmiotem dekoncentracji”.

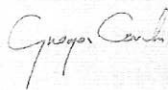
Przywołane powyżej stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażone w uzasadnieniach wyroków o sygn. akt I GSK 1153/18 i I GSK 620/20, podzielane jest również przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Opolu, która stoi na stanowisku, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) może upoważnić swojego zastępcę w zakresie dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego w toku wykonywania tego budżetu. Taka interpretacja zapewnia realizację jednego z celów ustanowienia zastępcy, jakim jest zapewnienie ciągłości funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego w sytuacji, gdy organ wykonawczy nie może wykonywać swoich kompetencji.

Przedstawiając powyższe należy zaznaczyć, że wyjaśnienia Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu nie stanowią wiążącej wykładni prawa.

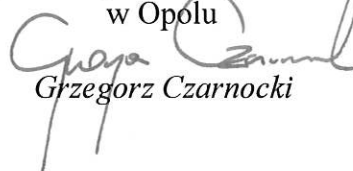
Signed by /
Podpisano przez:

Grzegorz
Czarnocki

Date / Data: 2021-
04-01 14:32



Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Opolu



Grzegorz Czarnocki