



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 17 listopada 2022 r.

Poz. 8066

### UCHWAŁA NR 32/1503/2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 9 listopada 2022 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 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, z późn.zm.) oraz art. 105 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

- I. Stwierdza nieważność zarządzenia Nr 164/2022 Wójta Gminy Suchy Las z dnia 12 października 2022 r. zmieniającego uchwałę w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Suchy Las na 2022 r., w części obejmującej:
  - 1) zwiększenie planu wydatków w dz. 852 - "Pomoc społeczna", rozdz. 85231 - "Pomoc dla cudzoziemców" § 4300 - "Zakup usług pozostałych" o kwotę 4.875,00 zł,
  - 2) zmniejszenie planu wydatków w dz. 852 - "Pomoc społeczna", rozdz. 85231 - "Pomoc dla cudzoziemców" § 4370 - "Zakup usług związanych z pomocą obywatelom Ukrainy" o kwotę 4.875,00 zł, z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu.
- II. W pozostałym zakresie umarza postępowanie nadzorcze.

#### Uzasadnienie

Przedmiotowym zarządzeniem, doręczonym tutejszej Izbie w dniu 21 października 2022 r., Wójt Gminy Suchy Las, powołując się na przepisy ustawy o finansach publicznych, dokonał zmiany uchwały budżetowej Gminy Suchy Las na 2022 rok.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawiciela Gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego w odniesieniu do przedmiotowego zarządzenia, wyznaczając termin rozpatrzenia na dzień 9 listopada 2022 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią ustaliło i zważyło, co następuje.

Do Regionalnej Izby Obrachunkowej zostało doręczone zarządzenie Nr 175/2022 Wójta Gminy Suchy Las z dnia 28 października 2022 r. zmieniające uchwałę w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Suchy Las na 2022 r., którym wyeliminowano wskazane w zawiadomieniu nieprawidłowości z zakresie przesunięcia w planie wydatków pomiędzy działami.

Wobec powyższego w tym zakresie postępowanie należało umorzyć.

Ponadto Wójt dokonał takich zmian w budżecie w zakresie wydatków budżetu, które naruszają prawo w sposób istotny.

Z analizy załącznika Nr 2 do zarządzenia pn. „Zmiany w planie wydatków bieżących Gminy Suchy Las na rok 2022” wynika, że w dz. 852 – „Pomoc społeczna”, rozdz. 85231 – „Pomoc dla cudzoziemców”:

1) w § 4300 – „Zakup usług pozostałych” zwiększono plan wydatków z kwoty „-4.875,00” zł o kwotę „4.875,00” zł do kwoty „0,00” zł oraz

2) w § 4370 – „Zakup usług związanych z pomocą obywatelom Ukrainy” zmniejszono plan wydatków z kwoty „363.500,00” zł o kwotę „-4.875” zł do kwoty „358.625,00” zł.

Kolegium Izby wskazuje, że uchwałą Nr 30/1373/2022 z dnia 12 października 2022 r. stwierdziło nieważność zarządzenia Nr 157/2022 Wójta Gminy Suchy Las z dnia 23 września 2022 r. zmieniającego uchwałę w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Suchy Las na rok 2022, w części obejmującej:

1) zmniejszenie planu wydatków w dz. 852, rozdz. 85231 § 4300 o kwotę 4.875,00 zł,

2) zwiększenie planu wydatków w dz. 852, rozdz. 85231 § 4750 o kwotę 4.324,00 zł i § 4850 o kwotę 551,00 zł.

W związku z powyższym, w wyniku ww. stwierdzonej nieważności w części zarządzenia Nr 157/2022 Wójta Gminy Suchy Las z dnia 23 września 2022 r., plan wydatków w dz. 852, rozdz. 85231 § 4300 przed zmianą dokonaną zarządzeniem Nr 164/2022 Wójta Gminy Suchy Las z dnia 12 października 2022 r. stanowił kwotę „0,00 zł”.

W ocenie Kolegium Izby Wójt Gminy Suchy Las nie miał podstaw do stanowienia w ww. zakresie.

Niedopuszczalność „uzdrowienia” zarządzenia przez organ wykonawczy poprzez jego uchylenie (w całości lub części) po stwierdzeniu jego nieważności (w całości lub części) przez organ nadzoru znajduje również oparcie w odmienności skutków prawnych, jakie powstają w konsekwencji uchylenia, czy też zmiany przepisów powszechnie obowiązujących od tych, które rodzi stwierdzenie nieważności uchwały gminnej. Stwierdzenie nieważności przez organ nadzoru wywiera skutek prawny z mocą *ex tunc*. Skutek ten oznacza, że dany akt jest nieważny od samego początku, a zatem uznawany jest za „niebyły” - tak jak gdyby nigdy nie został podjęty przez prawodawcę. Z inną sytuacją mamy do czynienia natomiast w przypadku uchylenia, czy zmiany przepisu przez prawodawcę (organy gminy). W następstwie takiego działania uchwała (zarządzenie) traci moc prawną z dniem wejścia w życie nowej regulacji – czy to uchylającej, czy to zmieniającej uchwałę (zarządzenie) dotychczasową - skutek *ex nunc*. Do daty wejścia w życie uchwały (zarządzenia) zmieniającej lub uchylającej przyjmuje się, że pierwotna uchwała (zarządzenie) obowiązywała w obrocie prawnym, a zatem rodziła obowiązki lub tworzyła prawa po stronie adresatów uchwały (zarządzenia).

W rozpatrywanym przypadku, Wójt Gminy Suchy Las, postanowił o dokonaniu takiej zmiany w uchwale budżetowej, której nieważność stwierdziło Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu w swoim rozstrzygnięciu nadzorczym (uchwałą Nr 30/1373/2022 z dnia 12 października 2022 r.). Tymczasem władcze wkroczenie organu nadzoru ma doprowadzić do przerwania mocy obowiązującej uchwały (zarządzenia) jednostki samorządu terytorialnego i zniesienia skutków prawnych, jakie wywołała ona do daty unieważnienia. Orzeczenie stwierdzające nieważność aktu niweczy bowiem wszystkie skutki prawne jakie powstały w okresie obowiązywania uchwały (zarządzenia). W rezultacie podjęcia tego rodzaju rozstrzygnięcia następuje powrót do sytuacji jaka miała miejsce przed podjęciem uchwały (wydania zarządzenia) przez organy jednostki samorządu terytorialnego. Rozstrzygnięcie organu nadzoru w sprawie stwierdzenia nieważności aktu samorządowego ma (co potwierdza orzecznictwo i doktryna) charakter deklaratoryjny w tym sensie, że potwierdza istnienie wad prawnych tego aktu, które zaistniały w chwili jego uchwalenia (wydania). Potwierdza ono stan nielegalności aktu. Nie tworzy sytuacji niezgodności z prawem, ani nie zmienia treści ocenianego aktu (P. Chmielnicki, [w:] red. P. Chmielnicki, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2010, 737-738; H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Warszawa 2011, s. 436). Tezę tę potwierdza jednoznaczne brzmienie przepisu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w świetle którego uchwała (zarządzenie) sprzeczne z prawem są nieważne. Ich wadliwość powstaje w chwili „stworzenia” nielegalnego aktu. Deklaratoryjność rozstrzygnięcia stwierdzającego nieważność wynika z faktu, że stwierdza naruszenie prawa. Nieważność powoduje natomiast samo naruszenie prawa, które wymaga wydania odpowiedniego rozstrzygnięcia przez organ nadzoru.

Zatem Kolegium Izby, stwierdzając nieważność zarządzenia w części stwierdza określony stan prawny. Powstaje on z chwilą podjęcia aktu i oczekuje na potwierdzenie tak, aby mógł wywołać skutki prawne zewnętrzne (Z. Niewiadomski, Glosa do postanowienia NSA z dnia 27 września 2002 r., sygn. akt III SA 1361/02, OSP 2003, nr 4, s. 219).

Biorąc powyższe na uwagę Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji uchwały.

Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby  
Obrachunkowej w Poznaniu  
(-) Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze w zakresie pkt I 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.