

**Stanowisko Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w sprawie interpretacji art. 15zn i 15zo ustawy z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie nowelizacji ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw.**

Art. 15zn. 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.

1. Art. 15 zn

Na mocy art. 15zn ustawodawca zwiększył uprawnienia organu wykonawczego w zakresie zmiany budżetu oraz zmiany wieloletniej prognozy finansowej. W odniesieniu do zmian dotyczących planu dochodów i wydatków budżetu oraz zmian w planie wydatków organu wykonawczego uprawnienia te zostały w zasadzie zrównane z uprawnieniami organu stanowiącego, o ile działaniami organu wykonawczego przyświeca cel polegający na zapewnieniu prawidłowej realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Przeciwdziałanie COVID-19 zdefiniowano, jako wszelkie czynności związane ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków, w tym

społeczno-gospodarczych, choroby COVID-19. Przedmiotowe uprawnienia zostały podzielone na 6 grup, opisanych w pkt 1-6 art. 15zn, w następujący sposób:

- 1) pkt 1 art. 15zn stanowi, 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 planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym dokonać przeniesień wydatków między działami klasyfikacji budżetowej.**

Pierwsza część przepisu dotyczy zmian w dochodach i wydatkach. Po pierwsze w przepisie tym nie ograniczono dokonywanych zmian w dochodach i wydatkach do sytuacji, o których mowa w art. 257 ufp, gdzie wiąże się zmianę, której zarząd może dokonać, z określoną okolicznością uzyskania dochodów: *pkt 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; pkt 4) dochodów i wydatków jednostki samorządu terytorialnego **związanych ze** zwrotem dotacji otrzymanych z budżetu państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego.*

W związku z tym art. 15zn dotyczy każdej zmiany dochodów i wydatków (tu z przeznaczeniem na przeciwdziałanie COVID – 19), bez względu na okoliczność pozyskania/ źródła dochodu. Oczywiście pojawiają się pytania: czy dotyczy to również dochodów pozyskanych z tytułu refundacji wcześniej poniesionych wydatków – zarówno bieżących, jak i majątkowych (np. z funduszu sołeckiego, z realizacji zadań unijnych), albo dochodów pozyskanych z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (z alkoholi, ochrony środowiska – tzw. celowanych)?. W przypadku refundacji uważamy (pomimo art. 50a ustawy o dochodach jst, który brzmi: *Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego decyduje o przeznaczeniu dotacji, otrzymanych z budżetu państwa na podstawie odrębnych przepisów, stanowiących zwrot poniesionych wydatków na realizację zadań określonych w tych przepisach oraz dotacji z tytułu rekompensaty utraconych dochodów własnych*), że decyzje dotyczące rozdysponowania środków z refundacji „przechodzą ” na zarząd na mocy 15zn – stanowiły one bowiem kompetencję Rady, a obecnie w okresie przeciwdziałania COVID – 19 są w kompetencji zarządu. Natomiast w przypadku tzw. „dochodów celowanych”, wydaje się, że zarząd takich kompetencji o przeznaczeniu tych dochodów na cele przeciwdziałania COVID – 19 nie posiada, bowiem kompetencji takich przed pandemią nie posiadała również Rada. To konkretne ustawy decydowały (i decydują) na co mają być przeznaczone takie dochody. Również zarząd nie będzie posiadał kompetencji na mocy art. 15zn do zmiany przeznaczenia dotacji celowych wpływających do budżetu jst, np. z budżetu państwa,

bowiem to dający dotację określa jej cel, który może nie dotyczyć zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID – 19 (np. dotacje na wybory).

- 2) pkt 2 art. 15 zn upoważnia zarząd do dokonania czynności, o których mowa w art. 258 ust.1 pkt 2–4 ustawy o finansach publicznych. Wskazanych czynności mógł dokonać zarząd o ile otrzymał w uchwale budżetowej upoważnienie rady. Na podstawie art. 15zn może czynności takie dokonać bez upoważnienia rady, przy czym mają one służyć zapewnieniu prawidłowej realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19.
- 3) pkt 3 art. 15 zn pkt 3 stanowi, że w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 zarząd 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.

Z przywołanego przepisu wynika, że organ wykonawczy może wprowadzić do planu wydatków budżetu, tj. utworzyć, nowe zadania inwestycyjne lub zakupy inwestycyjne, pod warunkiem, że służą one przeciwdziałaniu COVID-19. Wprowadzenie takich zmian jest możliwe, jeżeli nie pogorszy wyniku budżetu jednostki, co oznacza, że wymaga jednoczesnego zmniejszenia planu w zakresie innych wydatków. Zarząd może tego dokonać poprzez oszczędności na wydatkach bieżących lub na innych wydatkach majątkowych. W związku z tym pojawia się pytanie, czy te oszczędności, prowadzące do zmniejszenia określonych wydatków mogą dotyczyć także prognozowanych przedsięwzięć?

Na gruncie ustawy o finansach publicznych taka zmiana, dokonana przez organ wykonawczy, nie byłaby dopuszczalna, gdyż art. 231 ust.1 ustawy o finansach publicznych wymaga dla zmiany kwot wydatków na realizację przedsięwzięć podjęcia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, zmieniającej zakres wykonywania lub wstrzymującej wykonywanie przedsięwzięcia. Ponadto art. 232 ust.1 ustawy upoważnia zarząd do zmian w wieloletniej prognozie finansowej, jednak z wyłączeniem zmian limitów zobowiązań i kwot wydatków na przedsięwzięcia.

Jednak art. 15zn pkt 3 przewidując możliwość zmiany wydatków budżetu upoważnia jednocześnie zarząd do zmiany wieloletniej prognozy finansowej. Jeżeli zmiana ta miałaby się ograniczać wyłącznie do zmiany załącznika nr 1 do prognozy, w zakresie dotyczącym planowanych w budżecie roku bazowego kwot wydatków, to upoważnienie takie byłoby zbędne, gdyż wynika ono z wyżej wskazanego art. 232 ust.1 ustawy o finansach publicznych, który uprawnia zarząd do zmiany wpf-u z wyłączeniem zmian dotyczących przedsięwzięć. Zasada racjonalnego ustawodawcy sprzeciwia się

rozumieniu art. 15zn, w części dotyczącej wpf-u, jako powtórzeniu upoważnienia zawartego w art. 231 ustawy o finansach publicznych. Ponadto, w odróżnieniu od art. 231 ust.1, który upoważnia zarząd do zmiany wpf-u w ograniczonym zakresie, z brzmienia art. 15zn nie wynika żadne ograniczenie, poza oczywiście źródłem wprowadzenia tych zmian, tj. konieczności wprowadzenia nowych wydatków na inwestycje lub zakupy inwestycyjne służące przeciwdziałaniu COVID-19.

Z uwagi na powyższe należy stwierdzić, **podobnie jak w przypadku pkt 1 art. 15zn, że regulacje te mają na celu przyznanie zarządowi uprawnień, które w normalnych warunkach przysługują organowi stanowiącemu. Tym samym, w zakresie dotyczącym przeciwdziałania CODIV-19, wyłączają stosowanie ograniczeń wynikających z innych przepisów, np. art. 50a ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, czy art. 231-232 ustawy o finansach publicznych.** Powyższe oznacza, że w przypadku wprowadzenia nowych wydatków inwestycyjnych służących przeciwdziałaniu COVID-19 zarząd może dokonać jednoczesnego zmniejszenia wydatków planowanych na przedsięwzięcia wieloletnie, celem ich przesunięcia na nowe zadanie. Przytoczone stanowisko pozostaje w zgodzie z celem omawianej regulacji, gdyż w obecnym stanie faktycznym na pierwszy plan wysuwają się wszelkie działania służące zahamowaniu epidemii, a tym samym mają priorytet przed wykonaniem przedsięwzięć, których realizacja może w ogóle pozostawać pod znakiem zapytania, co jednakże należy pozostawić ocenie właściwego zarządu.

**Konkludując należy stwierdzić, że art.15zn pkt 3 upoważnia zarząd do:**

- wprowadzenia do budżetu nowych wydatków na inwestycje lub zakupy inwestycyjne, jeżeli pozostają one powiązane z przeciwdziałaniem COVID-19 oraz nie mają negatywnego wpływu na wynik budżetu,
  - jednoczesnego zmniejszenia planu na inne wydatki bieżące lub majątkowe, w tym jednoroczne lub wieloletnie, przy czym w przypadku zmiany wydatków na przedsięwzięcia do stosownej zmiany wieloletniej prognozy finansowej.
- 4) pkt 4 art. 15zn **zwalnia zarząd z obowiązku uzyskania opinii komisji właściwej do spraw budżetu organu stanowiącego tej jednostki, dotyczącej dokonania zmiany przeznaczenia rezerwy celowej utworzonej w budżecie oraz wyłącza stosowanie art. 259 ust.3 ustawy o finansach publicznych.**
- 5) pkt 5 art. 15zn **zwalnia zarząd z obowiązku uzyskania opinii komisji właściwej do spraw budżetu organu stanowiącego tej jednostki, dotyczącej utworzenia nowej rezerwy celowej, z zablokowanych kwot wydatków na podstawie art. 260 ust.1 ustawy o finansach publicznych oraz wyłącza zakaz przeznaczenia rezerwy na wynagrodzenia.**

6) pkt 6 art. 15zn upoważnia zarząd do zwiększenia limitu zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, z przeznaczeniem na przejściowy deficyt.

**Kolegium RIO W Łodzi stoi na stanowisku, że zmiana limitu powinna być wskazana w treści uchwały zarządu (zarządzenia wójta) w taki sposób, by nie odwoływała się do paragrafów uchwały budżetowej (by zarząd nie zmieniał treści paragrafu ustalonego przez radę).**

Kolegium RIO w Łodzi rozdziela upoważnienie do zaciągnięcia danej kwoty, również w przypadku zobowiązań krótkoterminowych, od limitu. Jednak jak zmieniony zostanie limit to Kolegium RIO w Łodzi nie będzie tego kwestionować, bo limit dotyczy wyższej kwoty: zawiera w sobie zarówno kwotę główną (tą, którą mamy w upoważnieniu), jak i zobowiązania akcesoryjne.

Art. 15zo. W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii i związanego z tym ryzyka istotnego naruszenia terminów i warunków realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego:

- 1) wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu lub zarząd województwa może dokonać zmian i czynności, o których mowa w art. 15zn pkt 1 i 2,
- 2) zaciągnięcie lub wyemitowanie przez jednostkę samorządu terytorialnego zobowiązań, o których mowa w art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, nie wymaga uzyskania opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty zobowiązań, o ile zobowiązania te były przewidziane w prognozie kwoty długu i jednostka uzyskała pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej o tej prognozie

– do odwołania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii.

## 2. Art. 15 zo

Z art. 15zo wynika, 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:

1) wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu lub zarząd województwa może dokonać zmian i czynności, o których mowa w art. 15zn pkt 1 i 2 – (CZYLI: dokonać zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym dokonać przeniesień wydatków między działami klasyfikacji budżetowej; dokonać czynności, o których mowa w art. 258 ust.1 pkt 2–4 ustawy o finansach publicznych, bez zgody rady oczywiście),

2) zaciągnięcie lub wyemitowanie przez jednostkę samorządu terytorialnego zobowiązań, o których mowa w art. 91 ust.2 ustawy o finansach publicznych, nie wymaga uzyskania

opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty zobowiązań, o ile zobowiązania te były przewidziane w prognozie kwoty długu i jednostka uzyskała pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej o tej prognozie

– do odwołania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii.

**Przepis ten ma przede wszystkim inne przesłanki niż art. 15zo, które muszą być łącznie spełnione. Jest on możliwy do stosowania:**

a) w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii (i tylko w tych okresach)

i

b) związanego z tym (z1)) ryzyka istotnego naruszenia terminów i warunków realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego – dotyczy to wszystkich zadań JST (a więc nie tylko związanych z przeciwdziałaniem COVID – 19 jak w art. 15zn).

W ww. sytuacji zarząd może korzystać z uprawnień wynikających z tego przepisu, np. zarząd oceni, że w związku z epidemią (stanem epidemii) jest istotne ryzyko dotyczące terminów i warunków wykonania zadania polegającego na budowie drogi na terenie powiatu, to może nie czekać na opinię RIO w sprawie zaciągnięcia zobowiązania na ten cel, o którą wcześniej (przed stanem zagrożenia epidemią albo stanem epidemii) musiał wystąpić na podstawie art. 91 ufp.

Wskazać należy, że przesłanka „istotnego naruszenia terminów i warunków” ma nieostry charakter i może powodować trudności w stosowaniu tego przepisu. Ocena, czy wystąpiła ta przesłanka pozostaje w gestii zarządu (później ewentualnie Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych oraz Komisji Orzekającej). Może zatem być tak, że w każdej JST „istotność”, w analogicznej sytuacji, może zostać różnie oceniona.