

Uchwała nr 13/2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 2 lutego 2024 r.

w sprawie stwierdzenia niezgodności z prawem zarządzenia Burmistrza Ząbkowic Śląskich
nr 339/XII/FP-2023 z dnia 29 grudnia 2023 r. w sprawie wprowadzenia zmian
w budżecie miasta i gminy na 2023 rok

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 2023 r. poz. 1325) oraz art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.) oraz art. 158 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 i 803), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza niezgodność z prawem

części zarządzenia Burmistrza Ząbkowic Śląskich nr 339/XII/FP-2023 z dnia 29 grudnia 2023 r. w sprawie wprowadzenia zmian w budżecie miasta i gminy na 2023 rok, w zakresie zmniejszenia rezerw celowych w dziale 758 „Różne rozliczenia”, rozdziale 75818 „Rezerwy ogólne i celowe”, § 4810 „Rezerwy” w łącznej kwocie 131.295,77 zł, z tego:

- 1) rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe w kwocie 41.342,77 zł, bez jednoczesnego przeznaczenia jej na cele związane z realizacją zadań na zarządzanie kryzysowe, czym naruszono art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 122),
- 2) rezerwy na remonty placówek oświatowych w kwocie 14.916 zł oraz rezerwy oświatowej na odprawy emerytalne, nagrody jubileuszowe i podwyżki w kwocie 75.037 zł, bez jednoczesnego przeznaczenia na cele określone przez Radę Miejską Ząbkowic Śląskich w § 5 pkt 2 lit. b i c uchwały nr LXXV/467/2022 z dnia 16 grudnia 2022 r. w sprawie Uchwały Budżetowej Gminy Ząbkowice Śląskie na 2023 rok, czym naruszono art. 259 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Zarządzenie Burmistrza Ząbkowic Śląskich nr 339/XII/FP-2023 z dnia 29 grudnia 2023 r. w sprawie wprowadzenia zmian w budżecie miasta i gminy na 2023 rok wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 10 stycznia 2024 roku.

Przedmiotowym zarządzeniem dokonano licznych zmian w planie wydatków, m.in. zmniejszono zaplanowane w budżecie w dziale 758 „Różne rozliczenia”, rozdziale 75818 „Rezerwy ogólne i celowe”, § 4810 „Rezerwy” wydatki w łącznej kwocie 131.295,77 zł oraz zwiększono per saldo planowane wydatki w działach:

- 700 „Gospodarka mieszkaniowa”, rozdziale 70005 „Gospodarka gruntami i nieruchomościami” o kwotę 31.245,77 zł,
- 757 „Obsługa długu publicznego”, rozdziale 75702 „Obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego zaliczanych do tytułu dłużnego — kredyty i pożyczki” o kwotę 86.450 zł,
- 801 „Oświata i wychowanie”, rozdziale 80101 „Szkoły podstawowe” o kwotę 13.600 zł.

W pkt 2 uzasadnienia zarządzenia wskazano, że „w związku z niewykorzystaniem środków z rezerw celowych na dzień 29 grudnia 2023 r. dokonuje się rozwiązania rezerw na łączną kwotę 131.295,77 zł z przeznaczeniem na wydatki budżetowe”.

Burmistrz Ząbkowic Śląskich pismem z dnia 24 stycznia 2024 r. znak FP.300.1.2024, będącym odpowiedzią na zapytanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 23 stycznia 2024 r. poinformował, że: „Zarządzeniem nr 339/XII/FP z dnia 29 grudnia wprowadzono następujące zmiany

w planie wydatków i rozdysponowano zaplanowane w budżecie w dziale 758 rozdziale 75818 paragraf 4810 rezerwy w łącznej kwocie 131.295,77 zł:

- 1) Rozwiązano rezerwę na remonty placówek oświatowych w kwocie 14.916 zł z przeznaczeniem na wydatki placówek oświatowych — Szkoła Podstawowa nr 2 w Ząbkowicach Śląskich
- 2) Rozwiązano rezerwę oświatową — odprawy emerytalne i nagrody jubileuszowe w kwocie 75.037 zł z przeznaczeniem na wydatki Szkoły Podstawowej Nr 3 i Nr 2 w Ząbkowicach Śląskich
- 3) Rozwiązano rezerwę na zarządzanie kryzysowe w kwocie 41.342,77 zł. Powyższa kwota została przeznaczona na wydatki Urzędu Gminy. Przy rozwiązaniu tej rezerwy wzięto pod uwagę, że w orzecznictwie regionalnych izb obrachunkowych akcentuje się, że z uwagi na nieprzewidywalność zdarzeń z zakresu zarządzania kryzysowego i możliwości wystąpienia takich zdarzeń, czy sytuacji nadzwyczajnych w okresie całego roku budżetowego, rezerwa ta powinna być przez j.s.t rozdysponowana i wydatkowana wyłącznie na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego i utrzymywana w planie wydatków do końca roku budżetowego. Zarządzenie, o którym mowa zostało podjęte w rzeczywistości w ostatnim dniu roku tj. 31 grudnia 2023, jednak z datą ostatniego dnia roboczego 2023 roku — czyli 29 grudnia 2023. Do tego momentu nie nastąpiły w Gminie Ząbkowice Śląskiej żadne zdarzenia z zakresu zarządzania kryzysowego. Gmina była w trudnej sytuacji finansowej i konieczne było przeniesienie środków z rezerwy celowej przeznaczonej na zarządzanie kryzysowe”.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu oceniając zgodność z prawem badanego zarządzenia ustaliło, co następuje:

I. Rozdysponowanie obligatoryjnej rezerwy celowej na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w ciągu roku budżetowego, na który została ustalona, w sytuacji gdy nie zachodzą przesłanki jej rozdysponowania, w sposób istotny narusza art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 122), dalej zwanej „u.z.k.”.

Zgodnie z art. 26 ust. 4 u.z.k., w budżecie jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości nie mniejszej niż 0,5% wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu.

Zarządzaniem kryzysowym, w rozumieniu art. 2 u.z.k., jest działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej. Pojęcia sytuacji kryzysowej i infrastruktury krytycznej oraz jej ochrony zostały zdefiniowane w art. 3 pkt 1–3 u.z.k. Sytuacją kryzysową (pkt 1) jest sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołująca znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków. Infrastruktura krytyczna (pkt 2) oznacza natomiast systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. Infrastruktura krytyczna obejmuje m.in. systemy zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa, łączności, sieci teleinformatycznych, finansowe, zaopatrzenia w żywność, zaopatrzenia w wodę, ochrony zdrowia, transportowe i ratownicze. Przez ochronę infrastruktury krytycznej należy z kolei rozumieć (pkt 3) wszelkie działania zmierzające do zapewnienia funkcjonalności, ciągłości działań i integralności infrastruktury krytycznej w celu zapobiegania zagrożeniom, ryzykom lub słabym punktom oraz ograniczenia i neutralizacji ich skutków oraz szybkiego odtworzenia tej infrastruktury na wypadek awarii, ataków oraz innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe funkcjonowanie.

Istota rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe związana jest z wydatkami nieprzewidywanymi, nieplanowanymi, które mogą powstać w sytuacji kryzysowej zdefiniowanej w art. 3 pkt 1 u.z.k., tj. w sytuacji wpływającej negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującej znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków. Organ wykonawczy gminy, w sytuacjach zagrożenia, które mogą wystąpić w sposób nagły i nieprzewidywany, winien zatem mieć zapewnione w okresie całego roku

budżetowego realne możliwości wykonania obowiązków nałożonych nań ustawą o zarządzaniu kryzysowym (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 kwietnia 2015 r. sygn. akt II SA/Go 176/15).

Mając zatem na uwadze cel ustawy, przedstawione powyżej rozumienie pojęcia „zarządzania kryzysowego” i „sytuacji kryzysowej” stwierdzić należy, że rozdysponowanie środków z rezerwy na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego na wydatki określone w badanym zarządzeniu narusza prawo w sposób istotny.

Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 27 lipca 2011 r. sygn. akt II GZ 371/11 wyraził pogląd, że „Obowiązek utworzenia rezerwy celowej nakładają np. przepisy ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. W budżecie należy utworzyć rezerwę na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego, a celowy charakter tej rezerwy powoduje, że w razie niezaistnienia w roku budżetowym sytuacji kryzysowych rezerwa nie może zostać rozwiązana”.

II. Kolegium Izby stwierdza, że rozdysponowanie przez Burmistrza pozostałych rezerw celowych (na remonty placówek oświatowo-wychowawczych oraz na odprawy emerytalne, nagrody jubileuszowe, podwyżki) nastąpiło z istotnym naruszeniem art. 259 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.), zwanej „u.f.p.”.

Zgodnie z art. 259 ust. 1 i 2 u.f.p. rezerwy celowe mogą być przeznaczone wyłącznie na cel, na jaki zostały utworzone, a zarząd jednostki samorządu terytorialnego może, po uzyskaniu pozytywnej opinii komisji właściwej do spraw budżetu organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, dokonać zmiany przeznaczenia rezerwy celowej.

Rada Miejska Ząbkowic Śląskich uchwałą nr LXXV/467/2022 z dnia 16 grudnia 2022 r. w sprawie Uchwały Budżetowej Gminy Ząbkowice Śląskie na 2023 rok zdecydowała o utworzeniu w budżecie na 2023 rok rezerw ogólnej i celowych przyjmując następującą regulację:

„§ 5. Tworzy się rezerwę ogólną i rezerwy celowe w wysokości 890.000,00 zł, w tym:

- 1) rezerwę ogólną w wysokości 300.000,00 zł,
- 2) rezerwę celową na wydatki bieżące w łącznej kwocie 590.000,00 zł, z tego:
 - a) fundusz zdrowotny dla nauczycieli 20.000,00 zł,
 - b) remonty placówek oświatowo-wychowawczych 100.000,00 zł,
 - c) rezerwa oświatowa (odprawy emerytalne, nagrody jubileuszowe, podwyżki) 200.000,00 zł,
 - d) na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego 270.000,00 zł”.

Zmiany dokonane badanym zarządzeniem, jak również złożone wyjaśnienia, nie potwierdzają rozdysponowania rezerw określonych w § 5 pkt 2 lit. b i c ww. uchwały Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich — w kwotach odpowiednio 14.916 zł i 75.037 zł — na zadania wskazane przez organ stanowiący. Łączna kwota rozdysponowanych zarządzeniem rezerw celowych, tj. rezerwy na remonty placówek oświatowych oraz rezerwy oświatowej na odprawy emerytalne, nagrody jubileuszowe i podwyżki, wynosi 89.953 zł, podczas gdy zwiększenie per saldo planu wydatków w dziale 801 „Oświata i wychowanie”, stanowi kwotę 13.600 zł (różnica 76.353 zł).

Badanym zarządzeniem Burmistrza Ząbkowic Śląskich Środki rezerw celowych określonych w § 5 pkt 2 lit. b, c i d ww. uchwały Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich zostały w łącznej kwocie 131.295,77 zł przeznaczone na wydatki związane z gospodarką gruntami i nieruchomościami (31.245,77 zł), obsługą papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego zaliczanych do tytułu dłużnego — kredyty i pożyczki (86.450 zł) oraz z oświatą i wychowaniem (13.600 zł).

Burmistrz Ząbkowic Śląskich pismem z dnia 29 stycznia 2024 r. znak FP.300.1.2024, będącym odpowiedzią na zapytanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 25 stycznia 2024 r. poinformował, iż „Komisja Rozwoju Gospodarczego i Budżetu nie wydała opinii w sprawie rozwiązania rezerw celowych, ponieważ nie odbyło się w grudniu 2023 roku posiedzenie przedmiotowej komisji. W dniu jutrzejszym tj. 30 stycznia 2024 roku odbędzie się posiedzenie Komisji Rozwoju Gospodarczego i Budżetu, do której skierowałem wniosek o zaopiniowanie dokonanej już czynności — tzn. zmiany przeznaczenia rezerw celowych. Po zaopiniowaniu przez komisję prześlę protokół z posiedzenia Komisji”.

Zdaniem Kolegium Izby — w sytuacji gdy nie było możliwe uzyskanie opinii Komisji Rozwoju Gospodarczego i Budżetu Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich dotyczącej zmiany przeznaczenia ww. rezerw celowych — Burmistrz Ząbkowic Śląskich nie był uprawniony do samodzielnego decydowania o zmianie przeznaczenia tych rezerw. Uzyskanie pozytywnej opinii Komisji sankcjonującej dokonane już zmiany (po dacie wydania zarządzenia) nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa.

Wobec utraty przez uchwałę budżetową mocy obowiązującej z dniem 31 grudnia 2023 r., w związku z wyrażoną w art. 211 ust. 1 i 3 u.f.p. zasadą roczności budżetu, stwierdzenie nieważności badanego zarządzenia jest bezprzedmiotowe, gdyż wywołało ono już nieodwracalne skutki prawne i finansowe. W tej sytuacji, stosując — na podstawie odesłania zawartego w art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym — odpowiednio art. 158 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, należy stwierdzić wydanie go z naruszeniem prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Burmistrzowi Ząbkowic Śląskich przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus