

Uchwała nr 16/2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 7 lutego 2024 r.

w sprawie stwierdzenia niezgodności z prawem części zarządzenia Burmistrza Gminy Trzebnica nr OR.0050.261.2023 z dnia 29 grudnia 2023 r. w sprawie zmian w budżecie gminy Trzebnica 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

zarządzenia Burmistrza Gminy Trzebnica nr OR.0050.261.2023 z dnia 29 grudnia 2023 r. w sprawie zmian w budżecie gminy Trzebnica na 2023 rok, w zakresie rozdysponowania rezerwy na zarządzanie kryzysowe niezgodnie z przeznaczeniem, co stanowi istotne naruszenie art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 122).

Uzasadnienie

Zarządzenie Burmistrza Gminy Trzebnica nr OR.0050.261.2023 z dnia 29 grudnia 2023 r. w sprawie zmian w budżecie gminy Trzebnica na 2023 rok wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 8 stycznia 2024 roku.

Zarządzeniem tym dokonano licznych zmian w planie wydatków, m.in. rozdysponowano rezerwę na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w kwocie 3.000 zł (dział 758, rozdział 75818, § 4810) przeznaczając ją na zwiększenie „środków z tytułu podatku od towarów i usług (VAT)” (dział 758, rozdział 75814, § 4530).

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

Rozdysponowanie rezerwy na zarządzanie kryzysowe niezgodnie z przeznaczeniem stanowi istotne naruszenie 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.”. Z powołanej regulacji wynika, że 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.

Rezerwa celowa na realizację zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego z zakresu zarządzania kryzysowego, tworzona na podstawie art. 26 ust. 4 u.z.k., ma charakter obligatoryjny.

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.

Zadania własne gminy z zakresu zarządzania kryzysowego, wykonywane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), określone w art. 19 ust. 2 u.z.k., obejmują m.in. kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy oraz organizację i realizację zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

W związku z powyższym stwierdzić należy, że rozdysponowanie środków z rezerwy celowej na wydatki związane z podatkiem od towarów i usług narusza prawo w sposób istotny.

Finansowanie wykonywania zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego planuje się w ramach budżetu jednostki samorządu terytorialnego (art. 26 ust. 1 u.z.k.), w tym tworzona jest obowiązkowa rezerwa celowa w minimalnej wysokości określonej w art. 26 ust. 4 u.z.k. Z kolei stosownie do art. 259 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.) rezerwy celowe, w tym także rezerwa na zarządzanie kryzysowe, mogą być przeznaczone wyłącznie na cel, na jaki zostały utworzone, oraz wykorzystane zgodnie z klasyfikacją budżetową wydatków.

Stanowisko powyższe znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, np. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 2 lipca 2019 r. sygn. akt III SA/Po 292/19. W powołanym wyroku Sąd wskazał, że 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. Celowy charakter tej rezerwy powoduje, że w razie niezaistnienia w roku budżetowym sytuacji kryzysowej rezerwa nie może zostać rozwiązana, jak również ze środków tej rezerwy nie można dokonywać wydatków nieobjętych systemem zarządzania kryzysowego.

W powyższej sprawie wypowiedział się również Naczelny Sąd Administracyjny. W postanowieniu z dnia 10 stycznia 2013 r. sygn. akt II GZ 505/12 Sąd stwierdził, że gmina jako jednostka samorządu terytorialnego jest specyficzną instytucją działającą na podstawie i w granicach określonych przepisami prawa, a jej swoboda w dysponowaniu środkami pieniężnymi jest znacznie ograniczona i odmienna niż w przypadku przedsiębiorstw prywatnych działających w ramach swobody działalności gospodarczej. Rezerwa celowa gminy przeznaczona jest na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, a więc nie może być przeznaczona na inny cel.

Wobec utraty przez uchwałę budżetową mocy obowiązującej z dniem 31 grudnia 2023 r., w związku z wyrażoną w art. 211 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych 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 Gminy Trzebnica 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