

Uchwała nr 19/2019
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 30 stycznia 2019 r.

w sprawie stwierdzenia niezgodności z prawem części uchwały Rady Miejskiej
Ząbkowic Śląskich nr V/20/2018 z dnia 31 grudnia 2018 r. w sprawie
wprowadzenia zmian w budżecie miasta i gminy na 2018 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 2016 r. poz. 561 i z 2018 r. poz. 2500) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.) oraz art. 158 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 i 1629), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza niezgodność z prawem

części uchwały Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich nr V/20/2018 z dnia 31 grudnia 2018 r. w sprawie wprowadzenia zmian w budżecie miasta i gminy na 2018 rok w zakresie zmiany przeznaczenia rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe w wysokości 187.790 zł, co stanowi istotne naruszenie art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1401 i 1560).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich nr V/20/2018 z dnia 31 grudnia 2018 r. w sprawie wprowadzenia zmian w budżecie miasta i gminy na 2018 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 7 stycznia 2019 roku.

Rada Miejska Ząbkowic Śląskich w § 7 badanej uchwały postanowiła, że „Zmienia się przeznaczenie rezerwy celowej w wysokości 187.790 zł w budżecie na 2018 rok na zarządzanie kryzysowe, z przeznaczeniem na uzupełnienie planu wydatków Urzędu Miejskiego”. W konsekwencji dokonała zmian w budżecie na 2018 rok polegających m.in. na zmniejszeniu planu wydatków w dziale 758 „Różne rozliczenia”, rozdziale 75818 „Rezerwy ogólne i celowe”, § 4810 „Rezerwy” o kwotę 187.790 zł.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu oceniając zgodność z prawem postanowień przedmiotowej uchwały ustaliło, że zmiana przeznaczenia obligatoryjnej rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe z przeznaczeniem jej na uzupełnienie planu wydatków Urzędu Miejskiego stanowi istotne naruszenie art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1401 i 1560), zwanej dalej „u.z.k.”. Zgodnie z powołanym przepisem 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. Zarządzanie kryzysowe ustawodawca określił jako działalność organów administracji publicznej będącą elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do podejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej (art. 2 u.z.k.). Ze względu na szczególny charakter działalności, środkiem finansowym przeznaczonym na realizację zarządzania kryzysowego nadano status rezerwy celowej obowiązkowej.

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 roz-

miarach 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 nieprzewidziany, 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).

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 niezrealizowania w roku budżetowym sytuacji kryzysowych rezerwa nie może zostać rozwiązana”.

W powyższej sprawie wypowiedział się również Naczelny Sąd Administracyjny. W postanowieniu z dnia 10 stycznia 2013 r. sygn. akt II GZ 505/12 (orzeczenia.nsa.gov.pl) NSA 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 2018 r., w związku z wyrażoną w art. 211 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych zasadą roczności budżetu, stwierdzenie nieważności badanej uchwały jest bezprzedmiotowe, gdyż wywołała ona 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 podjęcie jej z naruszeniem prawa.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej 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