

Uchwała nr 21/2019
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 30 stycznia 2019 r.

w sprawie stwierdzenia niezgodności z prawem części uchwały Rady Powiatu Głogowskiego nr III/21/2018 z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie zmian w budżecie Powiatu Głogowskiego na 2018 rok uchwalonego uchwałą Rady Powiatu Głogowskiego nr XXXVI/195/2017 z dnia 28 grudnia 2017 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561 i z 2018 r. poz. 2500), art. 79 ust. 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 995, 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 Powiatu Głogowskiego nr III/21/2018 z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie zmian w budżecie Powiatu Głogowskiego na 2018 rok uchwalonego uchwałą Rady Powiatu Głogowskiego nr XXXVI/195/2017 z dnia 28 grudnia 2017 r., w zakresie zmniejszenia planowanych wydatków w dziale 758 „Różne rozliczenia”, rozdziale 75818 „Rezerwy ogólne i celowe” w kwocie 200.000,00 zł, stanowiącej rezerwę celową na zarządzanie kryzysowe, wskutek czego dokonano całkowitego rozwiązania tej rezerwy, 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 Powiatu Głogowskiego nr III/21/2018 z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie zmian w budżecie Powiatu Głogowskiego na 2018 rok uchwalonego uchwałą Rady Powiatu Głogowskiego nr XXXVI/195/2017 z dnia 28 grudnia 2017 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 8 stycznia 2019 roku.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, co następuje:

Rada Powiatu Głogowskiego przedmiotową uchwałą postanowiła m.in. o zmniejszeniu planowanych wydatków w dziale 758 „Różne rozliczenia”, rozdziale 75818 „Rezerwy ogólne i celowe”, § 4810 „Rezerwy” o kwotę 200.000,00 zł, stanowiących rezerwę celową na realizację własnych zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

W § 5 uchwały zawarto następującą regulację:

„§ 5. Dokonuje się zmniejszenia wielkości rezerwy przeznaczonej na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w kwocie o wartość 200.000 zł. Po uwzględnieniu zmian stan rezerwy na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego wynosi 0 zł”.

Pismem z dnia 23 stycznia 2019 r. (znak SF.3000.04.2019) Starosta Powiatu Głogowskiego poinformował m.in., że zmniejszenia rezerw, w tym rezerwy na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w kwocie 200.000 zł, nie zostały przeznaczone na żaden cel związany z pokryciem wydatków samorządu. Zmniejszenie rezerw związane było z urealnieniem planu dochodów i wydatków budżetu Powiatu Głogowskiego w związku z zakończeniem roku budżetowego 2018.

Zgodnie z art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1401 i 1560), dalej zwanej „u.z.k.”, w budżecie jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wyso-

kości 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 przejmowania 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 nieprzewidzianymi, 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 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 niezaistnienia w roku budżetowym sytuacji kryzysowych rezerwa nie może zostać rozwiązana”.

Rozwiązanie zatem (likwidacja) obligatoryjnej rezerwy celowej na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w ciągu roku budżetowego, na który została utworzona, w sytuacji gdy nie zachodzą przesłanki jej rozdysponowania, w sposób istotny narusza art. 26 ust. 4 u.z.k.

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. 79 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym — 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 Powiatu Głogowskiego 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