

Uchwała nr 29/2019
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 6 lutego 2019 r.

**w sprawie stwierdzenia niezgodności z prawem części uchwały Rady Gminy Krośnice
nr III/23/2018 z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie zmian budżetu Gminy Krośnice 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 Gminy Krośnice nr III/23/2018 z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie zmian budżetu Gminy Krośnice na 2018 rok, w zakresie zmiany przeznaczenia rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe w wysokości 103.000 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 Gminy Krośnice nr III/23/2018 z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie zmian budżetu Gminy Krośnice na 2018 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 10 stycznia 2019 roku.

Rada Gminy Krośnice w § 6 badanej uchwały postanowiła:

„1. Rozwiązać rezerwę celową w wysokości 103.000 zł z przeznaczeniem na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

2. Wysokość rezerw po zmianach wynosi 9.300 zł, w tym: 1) rezerwa ogólna w kwocie — 7.300 zł, 2) rezerwa celowa w kwocie — 2.000 zł”.

W konsekwencji dokonano zmian w budżecie na 2018 rok polegających na zmniejszeniu planu wydatków w dziale 758 „Różne rozliczenia”, rozdziale 75818 „Rezerwy ogólne i celowe”, § 4810 „Rezerwy” o kwotę 103.000 zł i przeznaczeniu ich na finansowanie wydatków Gminy. Z uzasadnienia do uchwały nie wynika, aby zwiększone wydatki dotyczyły sytuacji kryzysowej zdefiniowanej w ustawie. Przedmiotową uchwałą zwiększono wydatki, przeznaczając je na zadania związane z remontami kapitałnymi i modernizacją dróg gminnych (3.000 zł), promocją gminy (10.000 zł), zakupami bieżącymi OSP (10.000 zł), zakupem energii (25.100 zł), zakupem materiałów i wyposażenia w świetlicach gminnych (25.945 zł), budową miejsca spotkań (700 zł), powiększenia planu finansowego GOPS i GOSiR (68.550 zł) i doposażeniem placu zabaw (15.650 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 zadania niezwiązane z zarządzaniem kryzysowym 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 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 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).

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 niezastąpienia 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 Gminy Krośnice 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