

Uchwała nr 15/2023
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 25 stycznia 2023 roku

w sprawie wskazania naruszenia prawa w uchwale nr XXXVI/279/22 Rady Gminy Gnojno z dnia 29 grudnia 2022 roku w sprawie zmiany w budżecie Gminy Gnojno na 2022 rok

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Grzelka Damian – Prezes Izby,

Członkowie: Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk, Iwona Kudła, Ewa Midura, Ireneusz Piasecki, Zbigniew Rękas, Agnieszka Zarębska (sprawozdawca)

na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40) w związku z art. 158 §2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1668)

postanawia

wskazać naruszenie prawa w uchwale nr XXXVI/279/22 Rady Gminy Gnojno z dnia 29 grudnia 2022 roku w sprawie zmiany w budżecie Gminy Gnojno na 2022 rok polegające na dokonaniu zmian w załączniku nr 2 do uchwały budżetowej w brzmieniu nadanym załącznikiem nr 2 do przedmiotowej uchwały, tj.:

- zmniejszeniu wydatków w dziale 754 „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa” rozdz. 75421 „Zarządzanie kryzysowe” §4810 „Rezerwy” w kwocie 31.000,00 zł, §4350 „Zakup towarów (w szczególności materiałów, leków, żywności) w związku z pomocą obywatelom Ukrainy” w kwocie 8.000,00 zł oraz §4370 „Zakup usług związanych z pomocą obywatelom Ukrainy” w kwocie 3.800,00 zł.

- dokonaniu zwiększenia planu wydatków budżetowych w różnych podziałkach klasyfikacji budżetowej, których finansowanie nastąpiło w wyniku zmian dokonanych w dz. 754 „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa” rozdz. 75421 „Zarządzanie kryzysowe” w łącznej kwocie 42.800,00 zł,

co stanowi naruszenie art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 roku poz. 122).

Uzasadnienie

Uchwała nr XXXVI/279/22 Rady Gminy Gnojno z dnia 29 grudnia 2022 roku w sprawie zmiany w budżecie Gminy Gnojno na 2022 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 3 stycznia 2022 roku i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przeprowadziło badanie nadzorcze tego aktu w dniu 25 stycznia 2023 roku.

O terminie posiedzenia powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mogą uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art.18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

W posiedzeniu Kolegium nie wzięli udziału przedstawiciele Gminy Gnojno.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach badając ww. uchwałę stwierdziło, że jest ona obciążona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa.

W przedmiotowej uchwale nr XXXVI/279/22 Rada Gminy Gnojno dokonała między innymi zmniejszenia wydatków w dziale 754 „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa” rozdz. 75421 „Zarządzanie kryzysowe” w łącznej kwocie 42.800,00 zł, tj.:

- §4810 „Rezerwy” w kwocie 31.000,00 zł,

- §4350 „Zakup towarów (w szczególności materiałów, leków, żywności) w związku z pomocą obywatelom Ukrainy” w kwocie 8.000,00 zł,

- §4370 „Zakup usług związanych z pomocą obywatelom Ukrainy” w kwocie 3.800,00 zł.

Przedmiotową uchwałą nr XXXVI/279/22 dokonano również zwiększenia planu wydatków budżetowych w różnych podziałkach klasyfikacji budżetowej na łączną kwotę 42.800,00 zł, których finansowanie nastąpiło w wyniku zmian dokonanych w dz. 754 „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa” rozdz. 75421 „Zarządzanie kryzysowe”.

W uzasadnieniu przedmiotowej uchwały wyjaśniono, że „dokonuje się przeniesień wydatków między poszczególnymi rozdziałami zgodnie ze zmianami planów dostarczonych przez poszczególne jednostki wynikających z bieżących potrzeb”

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach stwierdza, co następuje:

Rezerwa na zarządzanie kryzysowe zaplanowana została w uchwale Rady Gminy Gnojno nr XXVI/229/22 z dnia 31 stycznia 2022 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Gnojno na 2022 roku w wysokości 51.000,00 zł.

Częściowe rozdysponowanie rezerwy na zarządzanie kryzysowe nastąpiło zarządzeniem Wójta Gminy Gnojno nr 19/22 z dnia 24 marca 2022 r. w sprawie zmian w budżecie gminy w 2022 roku. Niniejszym zarządzeniem w dziale 754 „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa” rozdz. 75421 „Zarządzanie kryzysowe” zmniejszono §4810 „Rezerwy” o kwotę 20.000,00 zł, dokonując jednocześnie zwiększenia wydatków w §4210 „Zakup materiałów i wyposażenia” o kwotę 10.000,00 zł oraz §4300 „Zakup usług pozostałych” o kwotę 10.000,00 zł.

Następnie uchwałą nr XXXIII/265/2022 Rady Gminy Gnojno z dnia 5 października 2022 r. dokonano zmian w budżecie polegających m. in. na dostosowaniu klasyfikacji budżetowej do zmian wynikających z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 lipca 2022 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1571) tj. w dziale 754 „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa” rozdz. 75421 „Zarządzanie kryzysowe” zmniejszeniu wydatków w §4210 „Zakup materiałów i wyposażenia” o kwotę 10.000,00 zł a zwiększeniu wydatków §4350 „Zakup towarów (w szczególności materiałów, leków, żywności) w związku z pomocą obywatelom Ukrainy” w kwocie 10.000,00 zł oraz zmniejszeniu §4300 „Zakup usług pozostałych” o kwotę 10.000,00 zł a zwiększeniu §4370 „Zakup usług związanych z pomocą obywatelom Ukrainy” w kwocie 10.000,00 zł.

W ocenie Kolegium, dokonanie przedmiotową uchwałą nr XXXVI/279/22 Rady Gminy Gnojno zmian polegających na zmniejszeniu wydatków w dziale 754 „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa” rozdz. 75421 „Zarządzanie kryzysowe” §4810, §4350 oraz §4370 w łącznej kwocie 42.800,00 zł, jak również zwiększeniu planu wydatków budżetowych w różnych podziałkach klasyfikacji budżetowej na łączną kwotę 42.800,00 zł nie związanych z sytuacją kryzysową, narusza art. 26 ust.4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

Zgodnie z art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym przez zarządzanie kryzysowe rozumie się 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.

Jak stanowi art. 26 ust. 1 ww. ustawy o zarządzaniu kryzysowym finansowanie wykonywania zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego planuje się w ramach budżetów odpowiednio gmin, powiatów i samorządów województw. Zgodnie z art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w budżecie jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę celową, której minimalna wartość wynosi 0,5% wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu.

Tworzenie przez jednostki samorządu terytorialnego rezerw na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego jest zatem obligatoryjne w odróżnieniu od innych rezerw celowych tworzonych w budżetach jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 222 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.). Ze względu na ten szczególny charakter rezerwy na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego nie mogą mieć do niej zastosowania regulacje zawarte w art. 259 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Przyjęcie odmiennego poglądu czyniłoby zapisy art. 26 ust. 1 i 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym bezprzedmiotowymi. Środki z rezerwy na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego mogą być przeznaczone jedynie na cele określone w art. 2 ww. ustawy, tj. zapobieganie sytuacjom kryzysowym, przygotowanie do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowanie w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwanie ich skutków oraz odtwarzanie zasobów i infrastruktury krytycznej.

Zatem rezerwa celowa na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego nie może zostać rozwiązana, nawet przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w razie niezaistnienia w roku budżetowym sytuacji kryzysowej, jak również ze środków tej rezerwy nie można dokonywać wydatków nieobjętych systemem zarządzania kryzysowego.

Z uwagi na okoliczność, że badana uchwała dotyczy roku budżetowego 2022, który już się zakończył Kolegium ogranicza się jedynie do wskazania, że podjęcie uchwały nastąpiło z naruszeniem prawa i na podstawie odesłania zawartego w art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym odpowiednio do art. 158 §2 Kodeksu postępowania administracyjnego orzeka, jak w sentencji.

Przewodniczący Kolegium

Prezes