

Uchwała nr 38/2014
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 3 kwietnia 2014 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części zarządzenia nr 23/14 Burmistrza Bolkowa
z dnia 28 lutego 2014 r. w sprawie wprowadzenia zmian do budżetu Gminy na 2014 rok

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 r. poz. 1113 i z 2013 r. poz. 1646) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

części zarządzenia nr 23/14 Burmistrza Bolkowa z dnia 28 lutego 2014 r. w sprawie wprowadzenia zmian do budżetu Gminy na 2014 rok, w zakresie zmniejszenia planu wydatków budżetu w dziale 758 Różne rozliczenia, rozdziale 75818 Rezerwy ogólne i celowe, w § 4810 Rezerwy, rezerwa celowa na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego, o kwotę 26.000 zł oraz zwiększenia planu wydatków o kwotę 26.000 zł w dziale 921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, rozdziale 92109 Domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby, w § 2480 Dotacja podmiotowa z budżetu dla samorządowej instytucji kultury — wobec naruszenia art. 222 ust. 4 i art. 259 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.), w związku art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 1166), z powodu rozdysponowania środków rezerwy celowej niezgodnie z celem, na jaki została utworzona.

Uzasadnienie

Zarządzenie nr 23/14 Burmistrza Bolkowa z dnia 28 lutego 2014 r. w sprawie wprowadzenia zmian do budżetu Gminy na 2014 rok wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu — Zespołu w Legnicy — w dniu 7 marca 2014 roku.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu badając przedmiotowe zarządzenie stwierdziło, co następuje:

W § 1 zarządzenia Burmistrz Bolkowa dokonał zmian w planie wydatków budżetu polegających m.in. na:

1) zmniejszeniu planu wydatków o kwotę 26.000 zł w dziale 758 Różne rozliczenia, rozdziale 75818 Rezerwy ogólne i celowe, § 4810 Rezerwy,

2) zwiększeniu planu wydatków o kwotę 26.000 zł w dziale 921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, rozdziale 92109 Domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby, § 2480 Dotacja podmiotowa z budżetu dla samorządowej instytucji kultury.

Z § 1 zarządzenia wynika, że środki rezerwy celowej na realizację zadań własnych gminy z zakresu zarządzania kryzysowego w kwocie 26.000 zł przeznaczono na zwiększenie planowanej dotacji podmiotowej dla Gminno-Miejskiego Ośrodka Kultury, Sportu i Rekreacji w Bolkowie, a zmiana była związana z „zarządzaniem kryzysowym — konieczność natychmiastowego remontu ciągu komunikacyjnego ze schodami do budynku domu kultury (na wniosek Dyrektora GMOKSiR — zagrożenie wypadkowe)”.

Pismem z 19 marca 2014 r. Burmistrz poinformował, że zwiększenie dotacji podmiotowej dla Gminno-Miejskiego Ośrodka Kultury, Sportu i Rekreacji w Bolkowie wynikało z konieczności wykonania w trybie pilnym remontu zewnętrznego ciągu pieszego prowadzącego do budynku. O zwiększenie dotacji podmiotowej wnioskował Dyrektor GMOKSiR (pismo z 28 lutego 2014 r.),

ponieważ działanie czynników atmosferycznych (mróz, deszcz i śnieg) spowodowało znaczne uszkodzenia konstrukcji ciągu komunikacyjnego stanowiącego główne podejście do budynku — odspojenie schodów i spoczników od podłoża, jego degradację, a okładzina schodów jest bardzo śliska. Burmistrz poinformował również, że podjęcie decyzji o przeznaczeniu środków z rezerwy na zarządzanie kryzysowe poparte było zaleceniem z okresowej kontroli obiektu budowlanego z 25 lutego 2014 r. „wykonania w trybie pilnym naprawy ciągu pieszego przy budynku ze względu na nagłe zapadnięcie się płyt chodnikowych i schodowych po ulewnych deszczach, uniemożliwiające dojście do obiektu oraz stwarzające bezpośrednie zagrożenie życia i zdrowia”. Burmistrz stwierdził także, że powody wskazane przez Dyrektora GMOKSiR oraz specjalisty dokonującego przeglądu budynku były podstawą do podjęcia szybkich działań kryzysowych celem usunięcia i odtworzenia infrastruktury krytycznej, o jakich jest mowa w ustawie o zarządzaniu kryzysowym.

Zgodnie z art. 222 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”, zarząd jednostki samorządu terytorialnego (w gminach wójt, burmistrz, prezydent miasta) dokonuje podziału rezerwy ogólnej i rezerw celowych. Rezerwy celowe, stosownie do art. 259 ust. 1 u.f.p., mogą być przeznaczone wyłącznie na cel, na jaki zostały utworzone, oraz wykorzystane zgodnie z klasyfikacją budżetową wydatków.

Rezerwa celowa na realizację zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego z zakresu zarządzania kryzysowego jest tworzona obligatoryjnie, na podstawie art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 1166), 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.

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. Sytuacją kryzysową (art. 3 pkt 1 u.z.k.) jest sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołująca znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków. Infrastruktura krytyczna (art. 3 pkt 2 u.z.k.) oznacza natomiast systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. Infrastruktura krytyczna obejmuje m.in. systemy zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa, łączności, sieci teleinformatycznych, finansowe, zaopatrzenia w żywność, zaopatrzenia w wodę, ochrony zdrowia, transportowe i ratownicze. Przez ochronę infrastruktury krytycznej należy z kolei rozumieć (art. 3 pkt 3 u.z.k.) wszelkie działania zmierzające do zapewnienia funkcjonalności, ciągłości działań i integralności infrastruktury krytycznej w celu zapobiegania zagrożeniom, ryzykom lub słabym punktom oraz ograniczenia i neutralizacji ich skutków oraz szybkiego odtworzenia tej infrastruktury na wypadek awarii, ataków oraz innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe funkcjonowanie.

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.

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. Oznacza to,

że ze środków tej rezerwy nie można dokonywać wydatków bez względu na okoliczności. Istota rezerwy na zarządzanie kryzysowe jest związana z koniecznością poniesienia wydatków nagłych, nieprzewidywanych, które mogą powstać w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej i usuwania jej skutków, będących następstwem określonych zagrożeń, czy konieczności ochrony i odtworzenia infrastruktury krytycznej.

Stanowisko powyższe znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 28 listopada 2012 r. sygn. akt I SA/Gd 1171/12 (orzeczenia.nsa.gov.pl). W powołanym wyroku sąd wskazał, że z art. 19 ust. 2 pkt 1 u.z.k. wynika, że nie chodzi w nim o usuwanie skutków jakichkolwiek zagrożeń, lecz zagrożeń objętych systemem zarządzania kryzysowego, na co wskazuje sformułowanie „w sprawach zarządzania kryzysowego”. W ocenie sądu „zarządzanie kryzysowe”, będące elementem zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, polega na opracowywaniu planów i programów opisujących metody działań w zakresie zapobiegania sytuacjom kryzysowym, a w ich trakcie na przygotowaniu do „przejmowania kontroli” nad sytuacjami kryzysowymi. Zarządzanie kryzysowe polega także na odpowiednim reagowaniu na sytuacje kryzysowe oraz na „odtworzeniu infrastruktury” i zapewnieniu jej prawidłowego funkcjonowania. Zarządzanie kryzysowe obejmuje działania odpowiednie do rozwoju sytuacji, będącej następstwem zagrożenia, mające zarówno charakter prewencyjny, jak i organizatorski czy porządkowy.

W powyższej sprawie wypowiedział się również Naczelny Sąd Administracyjny. W postanowieniu z 10 stycznia 2013 r. sygn. akt II GZ 505/12 (orzeczenia.nsa.gov.pl), Naczelny Sąd Administracyjny 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.

Mając na uwadze powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, że finansowanie remontu ciągu komunikacyjnego ze schodami do budynku Gminno-Miejskiego Ośrodka Kultury, Sportu i Rekreacji w Bolkowie ze środków rezerwy celowej na realizację zadań własnych gminy z zakresu zarządzania kryzysowego nie znajduje podstawy prawnej w art. 19 ust. 2 z uwzględnieniem art. 2 i art. 3 pkt 1–3 u.z.k. Konieczność wykonania przedmiotowego remontu nie została spowodowana nagłym zewnętrznym działaniem i nie mieści się w ustawowo zdefiniowanych pojęciach zarządzania kryzysowego, sytuacji kryzysowej lub ochrony i odtworzenia infrastruktury krytycznej. Niewłaściwy stan schodów i podłóża jest skutkiem działania czynników atmosferycznych, takich jak mróz, deszcz i śnieg, a schody wymagają remontu także ze względu na dotychczasową śliską ich okładzinę. Środki rezerwy celowej zostały zatem przeznaczone niezgodnie z celem, na jaki została utworzona, co w sposób istotny narusza art. 222 ust. 4 i art. 259 ust. 1 u.f.p. w związku z art. 26 ust. 4 u.z.k.

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

Na niniejszą uchwałę Burmistrzowi Bolkowa 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