

Uchwała nr 81/2018
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 27 czerwca 2018 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części zarządzenia Burmistrza Jaworzyny Śląskiej nr 78/B/18 z dnia 24 maja 2018 r. w sprawie dokonania zmian w budżecie gminy na 2018 rok

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994 i 1000), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

części zarządzenia Burmistrza Jaworzyny Śląskiej nr 78/B/18 z dnia 24 maja 2018 r. w sprawie dokonania zmian w budżecie gminy na 2018 rok w zakresie zmniejszenia planu wydatków budżetu w dziale 758 Różne rozliczenia, rozdziale 75818 Rezerwy ogólne i celowe, § 4810 Rezerwy o kwotę 23.100 zł oraz zwiększenia planu wydatków o kwotę 23.100 zł w dziale 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, rozdziałach 75412 Ochotnicze straże pożarne i 75478 Usuwanie skutków klęsk żywiołowych — wobec istotnego naruszenia art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 209 i 1566) z powodu rozdysponowania rezerwy celowej na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego niezgodnie z celem, na jaki została utworzona.

Uzasadnienie

Zarządzenie Burmistrza Jaworzyny Śląskiej nr 78/B/18 z dnia 24 maja 2018 r. w sprawie dokonania zmian w budżecie gminy na 2018 rok wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 29 maja 2018 roku.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu oceniając zgodność z prawem postanowień przedmiotowego zarządzenia ustaliło, co następuje:

Badanym zarządzeniem w planie wydatków budżetu Gminy Jaworzyna Śląska wprowadzono m.in. następujące zmiany:

1) zmniejszono plan wydatków w dziale 758 Różne rozliczenia, rozdziale 75818 Rezerwy ogólne i celowe, § 4810 Rezerwy — w zakresie rezerwy na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego o kwotę 23.100 zł,

2) zwiększono plan wydatków w dziale 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa o kwotę 23.100 zł, z tego:

- o kwotę 16.000 zł w rozdziale 75412 Ochotnicze straże pożarne, § 3020 Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń,

- o kwotę 7.100 zł w rozdziale 75478 Usuwanie skutków klęsk żywiołowych, § 4210 Zakup materiałów i wyposażenia (3.250 zł) i § 4300 Zakup usług pozostałych (3.850 zł).

Z uzasadnienia do zarządzenia wynika, że środki rezerwy celowej na realizację zadań własnych gminy z zakresu zarządzania kryzysowego przeznaczono na „pokrycie kosztów prowadzonych działań ratowniczych jakie były prowadzone we wsi Nowice w dniu 10.05.2018 r. tj. odtworzenie zasobów zużytych worków przeciwpowodziowych, zakup piasku oraz zakup usługi wynajem i wywóz pojemników”.

Zgodnie z art. 222 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 i z 2018 r. poz. 1000), zwanej dalej „u.f.p.”, zarząd jednostki samorządu terytorialnego (w gminach wójt, burmistrz, prezydent miasta) dokonuje podziału rezerwy ogólnej i rezerw celowych.

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 2017 r. poz. 209 i 1566), 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 (pkt 1) 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 (pkt 2) 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 (pkt 3) 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, nieprzewidzianych, które mogą powstać w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej i usuwania jej skutków, będących następstwem określonych zagrożeń, czy konieczności ochrony i odtworzenia infrastruktury krytycznej. Z kolei stosownie do art. 259 ust. 1 u.f.p. rezerwy celowe, w tym także rezerwa na zarządzanie kryzysowe, mogą być przeznaczone wyłącznie na cel, na jaki zostały utworzone, oraz wykorzystane zgodnie z klasyfikacją budżetową wydatków.

Stanowisko powyższe znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, np. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 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 bezpie-

czeństwa 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 dnia 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.

W ocenie Kolegium art. 26 ust. 4 u.z.k. nie stanowi podstawy prawnej do podjęcia zarządzenia w sprawie finansowania lub dofinansowania z rezerwy celowej przeznaczonej na zarządzanie kryzysowe przedsięwzięć mających na celu przeciwdziałanie zagrożeniom lub usuwanie skutków zdarzeń związanych z zagrożeniem, spowodowanych przez opady oraz grad. Rozdysponowanie rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe na finansowanie wynagrodzenia i działań ratowniczych ochotniczej straży pożarnej związanych z usuwaniem skutków powodzi (wydatki sklasyfikowane w budżecie w dziale 754, rozdziale 75412, § 3020 oraz rozdziale 75818, § 4210 i § 4300) nie znajduje podstawy prawnej w art. 19 ust. 2 z uwzględnieniem art. 2 i art. 3 pkt 1–3 u.z.k. Opady deszczu i gradu nie stanowią nadzwyczajnego zjawiska, którego występowanie wpływa negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska wywołującego znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej i usuwanie ich skutków nie wymaga nadzwyczajnych środków nieadekwatnych do możliwości gminy.

Jednocześnie Kolegium wskazuje, że zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 620) ochrona przeciwpożarowa polega na realizacji przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem poprzez: zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia; zapewnienie sił i środków do zwalczania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia; prowadzenie działań ratowniczych. Z kolei stosownie do art. 28 ust. 1 i art. 32 ust. 2 tej ustawy ekwiwalent pieniężny członka ochotniczej straży pożarnej za udział w działaniu ratowniczym jest finansowany z budżetu gminy, która ponosi również koszty wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej ochotniczej straży pożarnej. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że zarządzania kryzysowego nie należy mylić ze stanem klęski żywiołowej, który definiuje odrębna ustawa.

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

Na niniejszą uchwałę Burmistrzowi Jaworzyny Śląskiej 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