

Uchwała nr 82/2018
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 27 czerwca 2018 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności zarządzenia Burmistrza Jaworzyny Śląskiej
nr 80/B/18 z dnia 25 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

zarządzenia Burmistrza Jaworzyny Śląskiej nr 80/B/18 z dnia 25 maja 2018 r. w sprawie dokonania zmian w budżecie gminy na 2018 rok polegających na zmniejszeniu planu wydatków budżetu w dziale 758 Różne rozliczenia, rozdziale 75818 Rezerwy ogólne i celowe, § 4810 Rezerwy o kwotę 8.000 zł oraz zwiększeniu planu wydatków o kwotę 8.000 zł w dziale 852 Pomoc społeczna, rozdziale 85278 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 80/B/18 z dnia 25 maja 2018 r. w sprawie dokonania zmian w budżecie gminy na 2018 rok wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 4 czerwca 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 następujące zmiany:

1) zmniejszono plan wydatków o kwotę 8.000 zł w dziale 758 Różne rozliczenia, rozdziale 75818 Rezerwy ogólne i celowe, § 4810 Rezerwy — w zakresie rezerwy na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego,

2) zwiększono plan wydatków o kwotę 8.000 zł w dziale 852 Pomoc społeczna, rozdziale 85278 Usuwanie skutków klęsk żywiołowych, § 3110 Świadczenia społeczne.

Z uzasadnienia do zarządzenia wynika, że środki rezerwy celowej na realizację zadań własnych gminy z zakresu zarządzania kryzysowego przeznaczono na udzielenie „wsparcia 2 rodzinom najbardziej poszkodowanym przez obfite opady deszczu i gradu, które miały miejsce nad wsią Nowice w dniu 10.05.2018 r.”.

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 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 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 rozdysponowanie rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe na udzielenie wsparcia rodzinom poszkodowanym przez obfite opady deszczu i gradu (wydatki sklasyfikowane w budżecie w dziale 852, rozdziale 85278, § 3110) nie znajduje podstawy prawnej w art. 19 ust. 2 z uwzględnieniem art. 2 i art. 3 pkt 1–3 u.z.k.

Środki rezerwy celowej zostały zatem przeznaczone niezgodnie z celem, na jaki została utworzona, co w sposób istotny narusza art. 26 ust. 4 u.z.k.

Ponadto Kolegium wskazuje, że przyznawanie wsparcia poszkodowanym osobom mieści się w zakresie uregulowanym w ustawie z dnia 12 marca 2004. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1769, z późn. zm.), bowiem zgodnie z art. 7 pkt 14 tejże ustawy pomocy społecznej udziela się osobom i rodzinom w szczególności z powodu zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej.

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