

Uchwała nr 30/2023
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 20 kwietnia 2023 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części zarządzenia Prezydenta Miasta Jeleniej Góry
nr 0050.1780.2023.VIII z dnia 21 marca 2023 r. w sprawie zmian budżetu Miasta
na 2023 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 2022 r. poz. 1668) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 i 572), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

części zarządzenia Prezydenta Miasta Jeleniej Góry nr 0050.1780.2023.VIII z dnia 21 marca 2023 r. w sprawie zmian budżetu Miasta na 2023 rok, w zakresie zmniejszenia planowanych wydatków bieżących związanych z realizacją statutowych zadań jednostek budżetowych w dziale 758 „Różne rozliczenia”, rozdziale 75818 „Rezerwy ogólne i celowe” o kwotę 140.500,00 zł stanowiących rezerwę celową na zarządzanie kryzysowe oraz zwiększenia o tę samą kwotę planu wydatków bieżących w dziale 853 „Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej”, rozdziale 85395 „Pozostała działalność” na wynagrodzenia i składki od nich naliczane — z powodu przeznaczenia środków ww. rezerwy na inny cel niż zarządzanie kryzysowe, co stanowi istotne naruszenie art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 122).

Uzasadnienie

Zarządzenie Prezydenta Miasta Jeleniej Góry nr 0050.1780.2023.VIII z dnia 21 marca 2023 r. w sprawie zmian budżetu Miasta na 2023 rok wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 21 marca 2023 roku.

Przedmiotowym zarządzeniem dokonano między innymi rozdysponowania rezerwy na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w kwocie 140.500,00 zł, przeznaczając je na zwiększenie wydatków na wynagrodzenia i składki od nich naliczane w dziale 853 „Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej”, rozdziale 85395 „Pozostała działalność”. Z uzasadnienia do zarządzenia wynika, że rezerwę przeznaczono na „wydatki nieprzewidziane będące następstwem wystąpienia sytuacji kryzysowej, związanej z wykonywaniem dodatkowych zadań na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu (Dz.U. poz. 2687 z późn. zm.) tj. prowadzenia całości postępowań w sprawach dotyczących refundacji podatku VAT z opłaconej faktury dokumentującej dostarczenie paliwa gazowego dla gospodarstw domowych z terenu Miasta Jeleniej Góry, rozdz. 85395”. Ponadto do Izby w dniu 13 kwietnia 2023 r. wpłynęło pismo Prezydenta Miasta Jeleniej Góry, w którym szerzej odniesiono się do wydatków finansowanych z rezerwy. Wskazano między innymi, że wydatki przeznaczone są na zwiększenie wynagrodzenia o dodatek specjalny dla pracowników Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w związku z realizacją zadania polegającego na rozpatrywaniu wniosków o refundację podatku VAT z opłaconej faktury dokumentującej dostarczanie paliwa gazowego dla gospodarstw domowych. W ocenie Prezydenta Miasta przeniesienie środków z rezerwy kryzysowej jest uzasadnione, gdyż dotyczy wydatków ponoszonych z budżetu miasta spowodowanych kryzysem paliwowym wywołanym wojną w Ukrainie. Prezydent Miasta wskazał również, że „Wydatki te stanowią zabezpieczenie bezpieczeństwa życia obywateli miasta Jeleniej Góry w podstawowych elementach jakimi jest ogrzewanie mieszkań w okresie sezonu grzewczego. W celu realizacji zadania, narzuconego ustawą, polegającego na ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w związku z sytuacją na rynku gazu, spowodowaną sytuacją nadzwyczajną, niezbędne jest zapewnienie środków na sprawne i terminowe działanie. Dodatkowo należy podkreślić, że budżet państwa przekazując do realizacji zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej nie zabezpieczył adekwatnych środków na jego obsługę”.

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

Rezerwa celowa na realizację zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego z zakresu zarządzania kryzysowego tworzona jest na podstawie art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 122), zwanej dalej „u.z.k.”. Z powołanego przepisu wynika, że 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. Rezerwa ta ma charakter obligacyjny.

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 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.) 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 „przyjmowania 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.

Także w uzasadnieniu do projektu ustawy o zarządzaniu kryzysowym wskazano, że ustawa tworzyć będzie system zarządzania kryzysowego na wypadek wystąpienia zagrożeń wymagających podjęcia

szczególnych działań zwłaszcza ze strony organów administracji publicznej i Sił Zbrojnych RP w sytuacjach, które nie spełniają przesłanek wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych (stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej), wymagane jest już jednak wdrożenie specjalnych mechanizmów mających na celu zapewnienie skutecznego monitorowania zagrożeń i podejmowania działań w celu ich eliminacji lub przynajmniej znacznego ograniczenia. W uzasadnieniu do art. 3 pkt 1 u.z.k. podkreślono, że: „Powyższy projekt stanowi więc naturalne uzupełnienie problematyki stanów nadzwyczajnych. Ustawa będzie zarazem ważnym elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym. Projekt ustawy ma na celu poprawę stanu bezpieczeństwa powszechnego przez zwiększenie efektywności działania organów administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych. Obszar bezpieczeństwa powszechnego obejmuje zarówno ochronę życia i zdrowia obywateli, jak również ochronę infrastruktury krytycznej. Instrumentem służącym osiągnięciu przez organy administracji publicznej właściwego poziomu przygotowania do działań w sytuacjach kryzysowych jest całokształt przedsięwzięć planistycznych zdefiniowanych jako »planowanie cywilne«. Zaproponowana regulacja opisuje zadania administracji publicznej, Sił Zbrojnych oraz właścicieli i posiadaczy infrastruktury krytycznej realizowanych w sytuacjach kryzysowych, które rozumiane są jako stan narastającej destabilizacji, niepewności i napięcia społecznego, stwarzający zagrożenie w szczególności dla integralności terytorialnej, życia, zdrowia, mienia, dziedzictwa kulturowego, środowiska lub infrastruktury krytycznej, w tym spowodowane zdarzeniem o charakterze terrorystycznym, charakteryzujący się możliwością utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń albo eskalacji zagrożenia” (druk sejmowy nr 770, V kadencja).

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.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby uznało, że prowadzenie całości postępowań w sprawach dotyczących refundacji podatku VAT z opłaconej faktury dokumentującej dostarczenie paliwa gazowego dla gospodarstw domowych z terenu Miasta Jeleniej Góry nie stanowi realizacji zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego, o których mowa w ustawie o zarządzaniu kryzysowym. Finansowanie ich zatem z rezerwy na zarządzanie kryzysowe stanowi istotne naruszenie art. 26 ust. 4 u.z.k.

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

Na niniejszą uchwałę Prezydentowi Miasta Jeleniej Góry 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 jej doręczenia.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus