

Uchwała nr 41/2016
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 24 maja 2016 r.

**w sprawie wskazania nieprawidłowości w uchwale Rady Powiatu Kłodzkiego nr III/22/2016
z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie zmiany budżetu powiatu kłodzkiego na 2016 rok**

Na podstawie art. 12 ust. 1 i 4 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1445, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwala, co następuje:

§ 1

W uchwale Rady Powiatu Kłodzkiego nr III/22/2016 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie zmiany budżetu powiatu kłodzkiego na 2016 rok wskazuje się istotne naruszenie art. 26 ust. 4 oraz art. 2 i art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 1166, z późn. zm.), polegające na przeznaczeniu środków rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe w wysokości 200.000 zł na finansowanie zadania inwestycyjnego pn. „Odbudowa drogi powiatowej nr 3226D ul. Nowy Świat w Kłodzku, km 8+348 do 8+990 — III etap — kontynuacja zadania z 2012 r. i 2013 r.”.

§ 2

Nakazuje się usunięcie nieprawidłowości, wskazanej w § 1, w nieprzekraczalnym terminie do 29 czerwca 2016 r., poprzez dokonanie zmian w uchwale budżetowej polegających na wyeliminowaniu stwierdzonej nieprawidłowości.

§ 3

Niniejsza uchwała powoduje zawieszenie biegu 30-dniowego terminu określonego w art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym na okres 30 dni. W przypadku nieusunięcia nieprawidłowości, o której mowa w § 1, w terminie określonym § 2, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu podejmie rozstrzygnięcie nadzorcze w trybie art. 12 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Powiatu Kłodzkiego nr III/22/2016 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie zmiany budżetu powiatu kłodzkiego na 2016 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 6 maja 2016 roku.

Przedmiotową uchwałą Rada Powiatu Kłodzkiego dokonała zmian w budżecie na 2016 rok polegających m.in. na zmniejszeniu o kwotę 200.000 zł zaplanowanej w dziale 758 „Różne rozliczenia”, rozdziale 75818 rezerwy celowej na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego i przeznaczeniu jej na finansowanie zadania inwestycyjnego pn. „Odbudowa drogi powiatowej nr 3226D ul. Nowy Świat w Kłodzku, km 8+348 do 8+990 — III etap — kontynuacja zadania z 2012 r. i 2013 r.” ujętego w dziale 600 „Transport i łączność”, rozdział 60078 „Usuwanie skutków klęsk żywiołowych”, § 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych”.

Jak wynika z badanej uchwały oraz uzasadnienia do uchwały, dokonane zmiany spowodowane były koniecznością urealnienia źródeł finansowania ww. zadania inwestycyjnego z powodu zmniejszenia dofinansowania z budżetu państwa. Zmiany te polegały na:

- zmniejszeniu dofinansowania z budżetu państwa w kwocie 440.000 zł,
- zwiększeniu udziału własnego w wyniku przesunięcia środków w ramach rozdziału 60078 w kwocie 240.000 zł oraz rozdysponowaniu rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe (dział 758, rozdz. 75818) w kwocie 200.000 zł.

Szczegółowe źródła finansowania planowanych wydatków na zadania inwestycyjne w 2016 r. określono w załączniku nr 4 do uchwały. W poz. 36 ujęto zadanie pn. „Odbudowa drogi powiatowej nr 3226D ul. Nowy Świat w Kłodzku, km 8+348 do 8+990 — III etap — kontynuacja zadania z 2012 r. i 2013 r.”. Planowane wydatki na 2016 rok ustalono w kwocie 550.000 zł, z tego:

- 55.000 zł — lit. „B” dofinansowanie z Gminy Miejskiej Kłodzko,
- 495.000 zł dochody własne, w tym 200.000 zł z rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, co następuje:

Zgodnie z art. 259 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.) rezerwy celowe mogą być przeznaczone wyłącznie na cel, na jaki zostały utworzone, oraz wykorzystane zgodnie z klasyfikacją budżetową wydatków.

Rezerwa celowa na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego jest rezerwą obligatoryjną utworzoną na podstawie art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 1166, z późn. zm.), zwanej dalej „u.z.k.”, który stanowi, 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”.

W art. 2 u.z.k. zdefiniowano pojęcie „zarządzania kryzysowego” jako 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. W ustawie zdefiniowano też poszczególne elementy tworzące definicję zarządzania kryzysowego. Należą do nich m.in. pojęcie sytuacji kryzysowej, infrastruktury krytycznej, europejskiej infrastruktury krytycznej, ochrony infrastruktury krytycznej, planowania cywilnego (art. 3 pkt 1–4 u.z.k.). Analiza pojęcia „sytuacji kryzysowej” pozwala na wskazanie potencjalnych rodzajów zagrożeń, które są przedmiotem zarządzania kryzysowego. W art. 26 ust. 1 u.z.k. określone zostały zasady finansowania zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego wykonywanych na poziomie powiatowym (realizowanych przez starostę — ustalonych w art. 17 ust. 2 u.z.k.) Zgodnie z cytowanym przepisem wydatki na zadania własne określone w ustawie o zarządzaniu kryzysowym powinny być zaplanowane w budżecie na etapie jego uchwalania w wysokości zapewniającej ich realizację.

W ocenie Kolegium, istota rezerwy na zarządzanie kryzysowe jest związana z wydatkami nieprzewidzianymi, nieplanowanymi, które mogą powstać w sytuacji kryzysowej będącej następstwem określonych zagrożeń. To, że zarządzanie kryzysowe polega m.in. na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, nie oznacza, iż ze środków przeznaczonych w rezerwie na ten cel można dokonywać wydatków bez względu na okoliczności. Istotą rezerw jest bowiem to, że nie można ich na etapie uchwalania budżetu podzielić na działy i rodzaje wydatków. Środki planowane w rezerwach mają zabezpieczyć nagłe, nieprzewidziane wydatki.

W postanowieniu z dnia 10 stycznia 2013 r. (sygn. akt II GZ 505/12) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że „Rezerwa ma charakter celowy, jeżeli łącznie spełnione są dwie przesłanki, tj. następuje określenie celu wydatku, na jaki mogą być przeznaczone środki z rezerwy, oraz brak możliwości dokonania szczegółowego podziału na pozycje klasyfikacji budżetowej w okresie

opracowywania budżetu. Obowiązek utworzenia rezerwy celowej nakładają np. przepisy ustawy z 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. W budżecie należy utworzyć rezerwę na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego, a celowy charakter tej rezerwy powoduje, że w razie niezaistnienia w roku budżetowym sytuacji kryzysowych rezerwa nie może zostać rozwiązana [...]”.

Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 28 listopada 2012 r. (sygn. akt I SA/Gd 1171/12) uznał, że remont uszkodzonego w wyniku pożaru budynku nie mieści się w ramach ciążących na wójcie zadań w sprawach zarządzania kryzysowego, polegających m.in. na usuwaniu skutków zagrożeń na terenie gminy. 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”. Sąd dokonał analizy pojęć „zarządzania kryzysowego” oraz „zagrożeń”. W ocenie WSA „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 wyroku wskazano również, że „celem ustawy jest uzupełnienie regulacji stanów nadzwyczajnych i że stanowi ona ważny element zapewnienia bezpieczeństwa narodowego. W takim też kontekście — dotyczącym pojęcia zarządzania kryzysowego — należy rozpatrywać zadania polegające na usuwaniu skutków zagrożeń na terenie gminy, o których mowa w art. 19 ust. 2 pkt 1 u.z.k.”.

Powyższe orzeczenia Sądów mają również odniesienie do zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego określonych w art. 17 ust. 2 u.z.k. realizowanych przez powiat (starostę).

W ocenie Kolegium Izby, rezerwa celowa na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w kwocie 200.000 zł została rozdysponowana przez Radę Powiatu Kłodzkiego na zadanie, które nie mieści się w pojęciu sytuacji kryzysowej i nie jest związane z sytuacją zagrożenia. Powyższym działaniem w sposób istotny Rada Powiatu naruszyła art. 26 ust. 4 oraz art. 2 i art. 3 pkt 1 u.z.k.

Zastępca Przewodniczącego Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Marek Głód