

Uchwała nr 83/2016
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 30 listopada 2016 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności części zarządzenia Burmistrza Miasta Lubań
nr 244/2016 z dnia 28 października 2016 r. w sprawie zmian w budżecie miasta na 2016 rok**

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 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 2016 r. poz. 446 i 1579), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

części zarządzenia Burmistrza Miasta Lubań nr 244/2016 z dnia 28 października 2016 r. w sprawie zmian w budżecie miasta na 2016 rok, dotyczącej przeniesienia środków z rezerwy na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w kwocie 33.000 zł na zwiększenie wydatków budżetu w dziale 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”, rozdziale 90003 „Oczyszczanie miast i wsi”, paragrafie 4300 „Zakup usług pozostałych” w związku z wykonaniem wiaty na śmieci na ul. Starej w Lubaniu, niezgodnie z przeznaczeniem rezerwy — wobec istotnego naruszenia art. 259 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870).

Uzasadnienie

Zarządzenie Burmistrza Miasta Lubań nr 244/2016 z dnia 28 października 2016 r. w sprawie zmiany w budżecie miasta na 2016 rok wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 4 listopada 2016 roku.

Przedmiotowym zarządzeniem Burmistrz Miasta Lubań dokonał między innymi przeniesienia wydatków z rezerwy celowej na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego, o której mowa w art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 1166) w kwocie 33.000 zł na zwiększenie wydatków w dziale 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”, rozdziale 90003 „Oczyszczanie miast i wsi”, paragrafie 4300 „Zakup usług pozostałych”. W uzasadnieniu do przedmiotowego zarządzenia Burmistrz wyjaśnił: „w dziale 900, rozdziale 90003 dokonano zwiększenia w § 4300 o kwotę 33.000 zł ze środków pochodzących z rozwiązania rezerwy na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego, dział 758 rozdział 75818, § 4810, na wniosek Naczelnika Wydziału OŚiGP przy pozytywnej opinii Komisji Budżetowo-Gospodarczej w sprawie zmiany przeznaczenia rezerwy celem wykonania wiaty na śmieci na ul. Starej w Lubaniu w związku z pożarem wiaty (zadanie własne UM Lubań — zadanie „Remont wiaty na pojemniki na odpady”)”.

Kolegium Izby dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowego zarządzenia stwierdziło, co następuje:

Stosownie do art. 222 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870), zwanej dalej „u.f.p.”, w budżecie jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę ogólną, w wysokości nie niższej niż 0,1% i nie wyższej niż 1% wydatków budżetu, oraz mogą być tworzone rezerwy celowe.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym w art. 26 ust. 4 nakłada na jednostkę samorządu terytorialnego obowiązek utworzenia rezerwy celowej 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. Zarządzanie kryzysowe ustawodawca określił jako działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobie-

ganiu 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 (art. 2 wymienionej ustawy). Ze względu na szczególny charakter działalności, środkiem finansowym przeznaczonym na realizację zarządzania kryzysowego nadano status rezerwy celowej obowiązkowej. Tym samym przyjęć należy, że istnieje zasadnicza różnica pomiędzy rezerwą celową, o której mowa w art. 222 ust. 2 u.f.p., która ma charakter fakultatywny, a rezerwą celową na zarządzanie kryzysowe, utworzonej zgodnie z art. 26 ust. 4 ustawy, która jest obligatoryjna.

Zgodnie z art. 259 ust. 1 u.f.p. rezerwy celowe mogą być przeznaczone wyłącznie na cel, na jaki zostały utworzone, oraz wykorzystane zgodnie z klasyfikacją budżetową wydatków. W ust. 2 art. 259 ustawodawca wprowadził odstępstwo od powyższej zasady, stanowiąc, że po uzyskaniu pozytywnej opinii komisji właściwej do spraw budżetu organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, zarząd może dokonać zmiany przeznaczenia rezerwy celowej.

W ocenie Kolegium przepis art. 259 ust. 2 u.f.p. może mieć zastosowanie jedynie do rezerwy celowej fakultatywnej, o jakiej mowa w art. 222 ust. 2, nie dotyczy natomiast rezerwy celowej obowiązkowej, której obowiązek utworzenia wynika z przepisu prawa materialnego, a w przedmiotowej sprawie — z art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Podobne stanowisko znajduje odzwierciedlenie w doktrynie, rozstrzygnięciach organów nadzoru, a — co najważniejsze — w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 30 kwietnia 2015 r. sygn. akt II SA/Go 176/15). W przywołanym wyroku Sąd wyjaśnia, że: „za prezentowanym stanowiskiem przemawia przeprowadzona wykładnia systemowa oraz funkcjonalna wymienionych powyżej przepisów ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o zarządzaniu kryzysowym. [...] Interpretując przepisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym należy mieć na względzie jej kontekst systemowy i funkcjonalny. Ujmując rzecz ogólnie, »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. [...] Sytuacje zagrożenia, do których odnoszą się przepisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym, mogą wystąpić w sposób nagły i nieprzewidywany. Organ wykonawczy gminy w okresie całego roku budżetowego winien mieć zapewnione realne możliwości wykonania obowiązków nałożonych nań ustawą o zarządzaniu kryzysowym”.

Powyższy pogląd potwierdzony również został we wnioskach z wykładni prawa dokonanej przez Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniach z dnia 27 lipca 2011 r. oraz z dnia 1 grudnia 2011 r. (sygn. akt IIGZ371/11 i II GSK 2092/11), w których Sąd w pełni podzielił pogląd Ludmiły Lipiec-Warzechy wyrażony w komentarzu do ustawy o finansach publicznych (Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Wyd. ABC 2011). Według Autorki: „Obowiązek utworzenia rezerwy celowej nakładają np. przepisy ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. W budżecie j.s.t. należy utworzyć rezerwę na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości nie mniejszej niż 0,5% wydatków budżetu jednostki, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu (art. 26 ust. 4 ustawy). Celowy charakter tej rezerwy powoduje, że w razie niezrealizowania w roku budżetowym sytuacji kryzysowych rezerwa nie może zostać rozwiązana”.

Mając na uwadze cel ustawy o zarządzaniu kryzysowym należy stwierdzić, że rezerwa na zarządzanie kryzysowe nawet po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji Budżetowo-Gospodarczej nie mogła być przeznaczona na wydatki związane z wykonaniem wiaty na śmieci na ul. Starej w Lubaniu w związku z pożarem wiaty. Wydatki te nie mieściły się bowiem w ramach ciężących na burmistrzu zadań w sprawach zarządzania kryzysowego.

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

Na niniejszą uchwałę Burmistrzowi Miasta Lubań 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