

UCHWAŁA NR 58/2016
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Zielonej Górze
z dnia 10 lutego 2016 r.

Na podstawie art. 158 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 23) oraz art. 79 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1445) w związku z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem Uchwały Nr 103/2015 Zarządu Powiatu Świebodzińskiego z dnia 31 grudnia 2015 r. w sprawie zmian w planach wydatków budżetowych na 2015 rok – **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze stwierdza, że Uchwałę wydano z istotnym naruszeniem art. 222 ust. 2 pkt 3, art. 259 ust. 1 w zw. z art. 222 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2013r., poz. 885 ze zm.) oraz w zw. z art. 2 i art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jednolity Dz. U. z 2013, poz. 1166 ze zm.).**

UZASADNIENIE

Powyższa Uchwała została objęta postępowaniem nadzorczym Kolegium Izby na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2 powołanej wyżej ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wpłynęła w dniu 11 stycznia 2016 r.

W badanej Uchwale Zarząd Powiatu Świebodzińskiego, powołując się na przepisy art. 222 ust. 4, art. 237 ust.2 pkt 1 i art. 257 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych- dokonał zmian w planie wydatków budżetu Powiatu, w dziale 758 – Różne rozliczenia, w rozdziale 75818 – Rezerwy ogólne i celowe, w paragrafie 4810 Rezerwy, polegających na zmniejszeniu rezerwy celowej na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego o kwotę 11.500 zł oraz na zwiększeniu wydatków bieżących w dziale 801- Oświata i wychowanie, rozdziale 80120- Licea ogólnokształcące, w paragrafie 4390 – zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii w kwocie 4.500 zł oraz w rozdziale 80130- Szkoły zawodowe, w paragrafie 4390 - zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii w kwocie 7.000 zł.

Do przedłożonej Uchwały Zarządu objętej postępowaniem nadzorczym dołączono opinię Komisji Budżetu i Rozwoju Regionalnego Rady Powiatu Świebodzińskiego, która działając na podstawie art. 259 ust. 2 ustawy o finansach publicznych pozytywnie zaopiniowała w dniu 22 grudnia 2015 r. zmianę przeznaczenia rezerwy celowej na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego.

Oceniając zgodność z prawem przedmiotowej Uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze na posiedzeniu w dniu 10 lutego 2016 r., stwierdziło, że dokonana przez Zarząd Powiatu Świebodzińskiego zmiana planu wydatków budżetu w zakresie ww. narusza przepisy art. 2 i art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym w związku z art. 222 ust. 2 pkt 3 i art. 259 ust. 1 oraz art. 222 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, dotyczące wykorzystania rezerwy na zarządzanie kryzysowe .

W ocenie Kolegium Izby, obligatoryjnie utworzona w budżecie jednostki samorządu

terytorialnego rezerwa na przyszłe i nieprzewidywalne wydatki z tytułu zarządzania kryzysowego na podstawie art. 222 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych i art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzeniu kryzysowym - nie mogła być w okresie roku budżetowego rozdysponowana na cele (wydatki), które nie są związane z realizacją zadań Powiatu Świebodzińskiego z zakresu zarządzania kryzysowego. Rezerwa ta nie powinna zostać rozdysponowana na inne cele niż zarządzanie kryzysowe, które w rozumieniu art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym stanowi 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.

Ponadto zgodnie z art. 259 ust. 1 ustawy o finansach publicznych rezerwy celowe mogą być przeznaczone wyłącznie na cel, na jaki zostały utworzone, oraz wykorzystane zgodnie z klasyfikacją budżetową wydatków.

Organ wykonawczy Powiatu Świebodzińskiego, w ocenie Kolegium Izby, dokonując rozdysponowania rezerwy na zarządzanie kryzysowe w trakcie roku budżetowego, na podstawie art. 222 ust. 4 ustawy o finansach publicznych powinien mieć na względzie jej obligatoryjny charakter, wynikający z art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, jej przeznaczenie wyłącznie na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego w rozumieniu art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz obowiązek utrzymywania tej rezerwy do końca roku budżetowego jako rezerwy celowej obligatoryjnej, wynikającej z odrębnych przepisów (art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym) przeznaczonej na nieprzewidziane wydatki budżetu, w sytuacji wystąpienia zadania polegającego 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.

Zdaniem Kolegium Izby, z uwagi na nieprzewidywalność zdarzeń z zakresu zarządzania kryzysowego i możliwość wystąpienia takich zdarzeń, czy sytuacji nadzwyczajnych w okresie całego roku budżetowego, rezerwa ta powinna być przez jednostkę samorządu terytorialnego rozdysponowywana i wydatkowana wyłącznie na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego i utrzymywana w planie wydatków budżetu do końca roku budżetowego, w celu umożliwienia jednostce samorządu terytorialnego natychmiastowej reakcji w sytuacji wystąpienia sytuacji zdefiniowanych w art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. 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, że ze środków przeznaczonych na ten cel, można dokonywać wydatków bez względu na okoliczności. Istotą rezerw jest bowiem to, że środków tych nie można podzielić na pozycje klasyfikacji budżetowej w okresie opracowywania budżetu j.s.t. Środki zaplanowane w rezerwach - mają zabezpieczyć finansowanie nagłych, nieprzewidzianych wydatków.

W postanowieniu z 10.01.2013 r. (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 kwietnia 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 28.11.2012 r.

(I SA/Gd 1171/12) wskazał, że "z art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym 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 omawianym orzeczeniu WSA w Gdańsku 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 odtwarzaniu 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”.

Ponadto Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 15 maja 2015 r. wydanym w sprawie o sygn. akt II SA/Go 176/15 wyraził pogląd, zgodnie z którym, zgodnie z którym: „Sytuacje zagrożenia, do których odnoszą się przepisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym, mogą wystąpić w sposób nagły i nieprzewidywany. Organ wykonawczy (..) w okresie całego roku budżetowego winien mieć zapewnione realne możliwości wykonania obowiązków nałożonych nań ustawą o zarządzaniu kryzysowym”.

W ocenie Kolegium Izby w takim też kontekście, dotyczącym pojęcia zarządzania kryzysowego należy rozpatrywać zadania organu wykonawczego j.s.t., o których mowa w art. 17 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Zatem mając na względzie art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym zadania Powiatu wynikające z art. 17 ust. 2 tej ustawy, nie można uznać, że rezerwa na zarządzanie kryzysowe może zostać, nawet za zgodą Komisji Budżetu i Rozwoju Regionalnego Rady Powiatu Świebodzińskiego, (która działając na podstawie art. 259 ust. 2 ustawy o finansach publicznych pozytywnie zaopiniowała zmianę przeznaczenia rezerwy celowej na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego) przeznaczona na inny cel niż zadania z zakresu zarządzania kryzysowego.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze po dokonaniu analizy przeznaczenia wydatków ze zmniejszonej i rozdysponowanej rezerwy na zarządzanie kryzysowe stwierdziło, że zaplanowane wydatki w dziale 801, rozdziale 80120, oraz w rozdziale 80130 nie stanowiły wydatków na realizację zadań własnych Powiatu z zakresu zarządzania kryzysowego, w rozumieniu art. 2 w zw. z art. 26 ust. 4 i art. 17 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

Kolegium izby wskazuje ponadto, że zgodnie z art. 259 ust. 1 ustawy o finansach publicznych rezerwy celowe wykorzystuje się wyłącznie na cele związane z ich przeznaczeniem. Szczególnymi rezerwami celowymi są rezerwy określone w ustawach odrębnych, do których odwołuje się przepis art. 222 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

W ustępie 2 art. 259 ww. ustawy, ustawodawca zawarł normę szczególną, kreującą instytucję zmiany przeznaczenia rezerwy celowej budżetu jednostki samorządu

terytorialnego. Norma zezwala organowi wykonawczemu na zadysponowanie rezerwy celowej na wydatki niezwiązane z jej przeznaczeniem, pod warunkiem, że zostanie to pozytywnie zaopiniowane przez właściwą ds. budżetu komisję organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. W ocenie Kolegium Izby, norma z art. 259 ust. 2 ustawy o finansach publicznych jako *lex specialis*, nie może osłabiać działania przepisów art. 26 ust. 1 i 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym odnoszących się do instytucji rezerwy celowej oraz zarządzania kryzysowego. Przepis art. 259 ust.2 ustawy o finansach publicznych może mieć zastosowanie do rezerwy fakultatywnej, nie dotyczy natomiast rezerwy obowiązkowej, wynikającej z przepisu prawa materialnego (art. 26. ust.4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

Zdaniem Kolegium Izby kompetencja szczególna wynikająca z art. 259 ust. 2 ustawy o finansach publicznych nie mogła znaleźć zastosowania w przedmiotowym przypadku. Zastosowanie ww. normy kompetencyjnej kolidowałoby bowiem z istotą prawną tworzonej obligatoryjnie rezerwy na finansowanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego (zgodnie z art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

Uwzględniając powyższe, Kolegium Izby orzekło jak w sentencji niniejszej uchwały.

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim. Skargę tę należy wnieść w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszej uchwały, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze.

Przewodniczący Kolegium
Ryszard Ziobkowski