

Uchwała Nr 13/2015
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 21 stycznia 2015 r.

w sprawie wskazania naruszenia prawa w zarządzeniu Nr 82/14 Wójta Gminy Miedziana Góra z dnia 22 grudnia 2014 r. w sprawie zmian w budżecie gminy na rok 2014.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Zbigniew Rękas – Zastępca Prezesa Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk, Iwona Kudła, Joanna Marczevska (sprawozdawca), Ewa Midura, Ireneusz Piasecki,

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r, poz. 594 z późn. zm.) w związku z art. 158 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r, poz. 267 z późn. zm.)

p o s t a n a w i a

wskazać naruszenie prawa w zarządzeniu Nr 82/14 Wójta Gminy Miedziana Góra z dnia 22 grudnia 2014 r. w sprawie zmian w budżecie gminy na 2014 rok polegające na:

- zwiększeniu wydatków inwestycyjnych bez upoważnienia organu stanowiącego
- wprowadzenie nowego wydatku inwestycyjnego, co stanowi naruszenie kompetencji organu stanowiącego do uchwalania budżetu gminy, tj. art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013r. poz. 594 z późn. zm.)
- rozdysonowanie środków rezerwy na zarządzanie kryzysowe na zadania niezgodnie z art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 1166)

U z a s a d n i e n i e

Zarządzenie Nr 82/14 Wójta Gminy Miedziana Góra z dnia 22 grudnia 2014 r. w sprawie zmian w budżecie gminy na rok 2014 wpłynęło w dniu 23 grudnia 2014 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2012r, poz.1113 z późn. zm.) zostało objęte postępowaniem nadzorczym.

W w/w zarządzeniu Wójt Gminy dokonał zmiany w planowanych dochodach i wydatkach budżetu na 2014 rok oraz w załącznikach do budżetu.

W załączniku nr 2 do zarządzenia nr 82/14 Wójta Gminy Miedziana Góra w dziale 010 – „Rolnictwo i łowiectwo”, w rozdziale 01010 „Infrastruktura wodociągowa i sanitacyjna wsi” zwiększone zostały wydatki w § 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” o kwotę 6.500 zł. Zwiększenia o kwotę 5.000 zł dokonano ze środków pochodzących z rozdziału 01095 „Pozostała działalność” – przeniesienie wydatków w ramach działu klasyfikacji budżetowej, natomiast zwiększenie o kwotę 1.500 zł zostało dokonane ze środków rezerwy.

W badanym zarządzeniu dokonano rozdysonowania rezerwy z działu 758 „Różne rozliczenia”, z rozdziału 75818 „Rezerwy ogólne i celowe” z § 4810 „Rezerwy” w kwocie 77.725 zł, a także rezerwy utworzonej w dziale 754 „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa”, w rozdziale 75421 „Zarządzanie kryzysowe” w § 4810 „Rezerwy” w wysokości 50.000 zł. Ze złożonego wyjaśnienia Wójta Gminy, pismo znak: FN 8.2015 z dnia 14 stycznia 2015 r. wynika, że rezerwa na zarządzanie kryzysowe została przeznaczona na wydatki w ramach działu 600 -

„Transport i łączność”, w rozdziale 60078 „Usuwanie skutków klęsk żywiołowych” w § 4300 „Zakup usług pozostałych” w kwocie 50.000 zł. Zatem zwiększenia wydatków w dziale 010 – „Rolnictwo i łowiectwo”, w rozdziale 01010 „Infrastruktura wodociągowa i sanitacyjna wsi” dokonano ze środków rezerwy ogólnej.

W uchwale Nr XXXI/259/13 z dnia 30 grudnia 2013 r. Rady Gminy Miedziana Góra w sprawie uchwalenia budżetu na rok 2014 w § 13 uchwały, który zawiera upoważnienia dla Wójta Gminy do dokonywania zmian pomiędzy planowanymi w budżecie wydatkami nie zawarto upoważnienia do dokonywania zmian pomiędzy wydatkami bieżącymi a wydatkami majątkowymi w zakresie zadań inwestycyjnych rocznych, stąd powyższa zmiana w wydatkach inwestycyjnych rocznych została dokonana bez upoważnienia organu stanowiącego (załącznik „Zadania inwestycyjne roczne w 2014 r”). Z rezerwy ogólnej dokonano także zwiększenia wydatków inwestycyjnych w dziale 853 – „Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej”, w rozdziale 85395 „Pozostała działalność” w kwocie 3.000 zł w § 6059 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” na projekt: „Zagospodarowanie Ciosowskiej Góry i Tupełna-Podgród na cele rekreacyjno-turystyczne” realizowane w 2014 roku oraz w dziale 926 – „Kultura fizyczna”, w rozdziale 92695 „Pozostała działalność” na projekt „Budowa placu zabaw w sołectwie Ćmińsk Rządowy” o kwotę 10.600 zł, realizowany także w 2014 roku. Powyższe zmiany dokonane zostały bez upoważnienia organu stanowiącego, a dotyczyły także zwiększenia łącznych nakładów planowanych na dany projekt i zwiększenia ogółem wydatków na zadania finansowane z udziałem środków z Unii Europejskiej oraz innych źródeł zagranicznych na współfinansowanie projektu (§ 6059) z rezerwy budżetowej przez organ wykonawczy.

W dziale 900 – „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” w rozdziale 90001 „Gospodarka ściekowa i ochrona wód” dokonano zwiększenia w § 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” o kwotę 4.100 zł. Z załącznika dotyczącego inwestycji rocznych wynika, że powyższe wydatki przeznaczone zostały na zakup kanalizacji. Z załącznika nr 2 do zarządzenia wynika, że w w/w podziale klasyfikacji przed zmianą nie było planowanych środków finansowych co oznacza, że jest to nowe zadanie inwestycyjne. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) uchwalanie budżetu gminy należy do wyłącznej kompetencji rady gminy, stąd brak jest podstaw prawnych do dokonywania w drodze zarządzenia wprowadzania nowych zadań inwestycyjnych przez organ wykonawczy.

Jak sygnalizowano wyżej w przedmiotowym zarządzeniu dokonano rozdysponowania rezerwy na zarządzanie kryzysowe. Rezerwa na zarządzanie kryzysowe została przeznaczona na wydatki w dziale 600 – „Transport i łączność”, w rozdziale 60078 „Usuwanie skutków klęsk żywiołowych” na zakup usług pozostałych. Z protokołu Komisji gminnej w sprawie oceny szkód spowodowanych przez nawalne deszcze i burze powodujące liczne uszkodzenia w infrastrukturze drogowej powołanej przez wójta Gminy Miedziana Góra Zarządzeniem nr 33a/2014 z dnia 29 kwietnia 2014 r. stanowiącego załącznik do w/w wyjaśnienia znak: FN 8.2015 odnoszącego się do badanego zarządzenia wynika, że w dniu 5 czerwca 2014 r. Komisja (w składzie wymienionym w protokole) przeprowadziła na terenie Gminy Miedziana Góra kontrolę drożności rowów, przepustów oraz innych urządzeń zlokalizowanych na ciekach wodnych oraz oceniła przyczyny zaistniałych zdarzeń powodujących szkody w infrastrukturze drogowej. Komisja po dokonaniu wizji w terenie stwierdziła, że w okresie od 29.04. do 30.04.2014 r. oraz 7.08.2014 r. wystąpiło zdarzenie noszące znamiona klęski żywiołowej, w postaci nawalnych deszczów, które spowodowały wystąpienie szkód w infrastrukturze dróg i przepustów o łącznej wartości 50.000 zł. Komisja stwierdziła konieczność wykonania robót zapobiegawczych na drogach gminnych w postaci odwodnienia korony drogi poprzez wykonanie rowów otwartych, odmulenia rowów oraz przepustów a także robót mających na celu poprawę parametrów technicznych wymienionych w protokole dróg gminnych.

W odniesieniu do przedstawionego stanu faktycznego należy wskazać, iż zgodnie z art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym zarządzanie kryzysowe to 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.

Infrastruktura krytyczna obejmuje systemy transportowe (art. 3 pkt 2 ustawy). Ochrona infrastruktury krytycznej to 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 odtwarzania tej infrastruktury na wypadek awarii, ataków oraz innych zdarzeń zakłócających prawidłowe funkcjonowanie – art. 3 pkt 3 ustawy. Zgodnie zaś z art. 19 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym do zadań wójta w sprawach zarządzania kryzysowego należy m.in. organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej – art. 19 ust. 2 pkt 6 ustawy. Analiza powyżej stanu faktycznego prowadzi do wniosku, że rezerwa na zarządzanie kryzysowe na ochronę infrastruktury krytycznej została wykorzystana pod koniec roku budżetowego podczas, gdy zdarzenia noszące znamiona klęski żywiołowej wystąpiły w kwietniu 2014 roku. Przepis art. 3 pkt 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym dotyczący definicji ochrony infrastruktury krytycznej stanowi m.in. o działaniach zmierzających do neutralizacji skutków zagrożeń, ryzyka oraz szybkiego odtworzenia tej infrastruktury, co w przedstawionej sytuacji nie miało miejsca. Poza wskazaniem rozbieżności czasowej usuwania skutków zdarzeń losowych należy wskazać, że usuwanie skutków klęsk żywiołowych ze środków rezerwy na zarządzanie kryzysowe powinno być klasyfikowane w rozdziale 75478 „Usuwanie skutków klęsk żywiołowych”. Rezerwa celowa na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego ma przede wszystkim zapewniać Gminie środki w razie wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz usuwania ich skutków, co w przedstawionym stanie faktycznym nie miało miejsca.

W związku z tym, że badane zarządzenie dotyczy roku 2014, który już się zakończył i budżet wygaś Kolegium ogranicza się jedynie do wskazania, że podjęto go z naruszeniem prawa i na podstawie odesłania zawartego w art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym odpowiednio do art. 158 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego orzeka jak w sentencji.

Przewodniczący Kolegium