



Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu

ul. Zielona 8, 61-851 Poznań

tel.: 61 85 95 710; fax: 61 85 31 332; e-mail: poznan@rio.gov.pl

adres do korespondencji: skrytka pocztowa nr 223; 60-967 Poznań 9

Poznań, dnia 26 stycznia 2021 r.

WA-0280/32021

Pani

Aneta Niestrawska

I Wicewojewoda Wielkopolski

Stanowia Pani Wojewodo

W związku z pismem z dnia 11 stycznia 2021 r. znak: ZK-IV.68.1.2021.4 (doręczonym w dniu 12 stycznia 2021 r.) dotyczącym możliwości wydatkowania przez jednostki samorządu terytorialnego środków z rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe, na zwalczanie pandemii koronawirusa SARS-CoV-2 w roku 2021, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu przedstawia następujące stanowisko.

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 2020 r. poz. 1856) (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 oraz infrastruktury krytycznej (art. 3 pkt 1- 4 u.z.k.).

Analiza pojęcia „sytuacji kryzysowej” pozwala na wskazanie potencjalnych rodzajów zagrożeń, które są przedmiotem zarządzania kryzysowego, tj. bezpieczeństwa ludzi, mienia

w znacznych rozmiarach lub środowiska. Celem zarządzania kryzysowego jest także odtwarzanie infrastruktury technicznej.

W art. 26 ust. 1 u.z.k. ustawodawca określił zasady finansowania związane z wykonywaniem zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego na poziomie gminnym (realizowanych przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta - ustalonych w art. 19 ust. 2 u.z.k.), powiatowym (realizowanych przez starostę - ustalonych w art. 17 ust. 2 u.z.k.) i wojewódzkim (ustalonych w art. 15 u.z.k.).

Interpretując przywołane powyżej przepisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym należy mieć na względzie fakt, iż wskazana ustawa tworzy system zarządzania na wypadek wystąpienia zagrożeń wymagających wdrożenia specjalnych mechanizmów mających na celu zapewnienie skutecznego monitorowania zagrożeń i podejmowania działań w celu ich eliminacji lub przynajmniej znacznego ograniczenia. Zarządzanie kryzysowe polega nie tylko na przygotowaniu do „przejmowania kontroli” nad sytuacjami kryzysowymi, ale także na odpowiednim reagowaniu na sytuacje kryzysowe. Obejmuje ono zatem działania odpowiednie do rozwoju sytuacji, będącej następstwem zagrożenia.

Należy przy tym zauważyć, że ustawa o zarządzaniu kryzysowym nie zawiera przepisu materialnego, który wskazywałby czy grożąca lub zaistniała sytuacja kryzysowa ma być ograniczona w czasie, czy też może trwać permanentnie.

Podsumowując, celem ustawy o zarządzaniu kryzysowym jest poprawa stanu bezpieczeństwa powszechnego przez zwiększenie efektywności działania organów administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych. Obszar bezpieczeństwa powszechnego obejmuje zaś m.in. ochronę życia i zdrowia obywateli.

Zgodnie z przepisem art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1842, z późn. zm.) pod pojęciem „*przeciwdziałania COVID-19*” rozumie się wszelkie czynności związane ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2, zwanej dalej „COVID-19”.

Przyjęte w niniejszej ustawie rozwiązania jednoznacznie wskazują na to, że mamy do czynienia z sytuacją kryzysową będącą następstwem zagrożeń wywołanych wirusem SARS-CoV-2, w przypadku której jednostki samorządu terytorialnego mają prawo podejmować działania dające się zakwalifikować jako „zarządzanie kryzysowe” w rozumieniu ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

Sytuacja kryzysowa związana z pandemią koronawirusa SARS-CoV-2 miała charakter nieprzewidywany, lecz w odróżnieniu od innych sytuacji kryzysowych ma charakter długotrwały i nadal rozwój tego zagrożenia ma charakter nieprzewidywalny i może skutkować

koniecznością podejmowana przez jednostki samorządu terytorialnego następnych niezbędnych działań w celu ograniczenia rozwoju tego zagrożenia i jego zwalczania.

Mając powyższe na uwadze, w ocenie tut. Izby rozdysponowanie środków z rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe ustalonej w budżecie na 2021 r., na wydatki wynikające z konieczności lub potrzeby podjęcia kolejnych niezbędnych działań związanych z zagrożenia wirusem SARS-CoV-2 w celu zapobiegania, przeciwdziałania i zwalczania COVID-19 – uznać należy, co do zasady, za dopuszczalne.

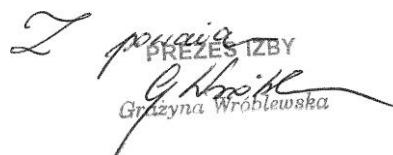
Jednocześnie podkreślić należy, iż finansowanie wykonywania zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego na poziomie gminnym, powiatowym i wojewódzkim planuje się w ramach budżetów odpowiednio gmin, powiatów i samorządów województw (art. 26 u.z.k.) w wysokości zapewniającej ich realizację. Rezerwa celowa na zarządzanie kryzysowe nie stanowi jedyne źródła finansowania tych zadań.

Nie sposób przy tym pominąć faktu, iż zgodnie z dotychczasowym orzecnictwem sądów administracyjnych rezerwa celowa na zarządzanie kryzysowe podlega takim samym zasadom, jeżeli chodzi o dysponowanie nią, jak pozostałe rezerwy celowe.

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” (publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W rozwinięciu przywołanej tezy, zarówno Naczelny Sąd Administracyjny, jak i wojewódzkie sady administracyjne wielokrotnie wskazywały na konieczność nagłego i nieprzewidywalnego charakteru wydatków, jako niezbędnego warunku poniesienia ich z rezerwy na zarządzanie kryzysowe.

Niemniej zauważyć należy, że jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z przepisami ustaw ustrojowych, mają samodzielność w wykonywaniu zadań publicznych i samodzielnie prowadzą gospodarkę finansową dotyczącą realizowanych zadań własnych. Samodzielność j.s.t. w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej polega na tym, że ich organy - w granicach obowiązującego prawa - są suwerenne w podejmowaniu decyzji dotyczących m.in. wydatkowania środków finansowych.


PREZES IZBY
Grazyna Wróblewska