



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 20 grudnia 2019 r.

WA-0280/92/2019

Pani/Panowie

Starosta Grodziski

Wójtowie/Burmistrzowie

Gmin: Granowo, Grodzisk Wielkopolski

Kamieniec, Rakoniewice, Wielichowo

W związku z pismem z dnia 6 grudnia 2019 r. (znak IG.KZ.5520.2.2019), doręczonym w dniu 10 grudnia 2019 r., dotyczącym uruchomienia środków z rezerwy przeznaczonej na zarządzanie kryzysowe, na potrzeby podjęcia niezbędnych działań wynikających z oznaczenia strefą żółtą ochronną Gminy Rakoniewice i Gminy Wielichowo z powodu wystąpienia afrykańskiego pomoru świń (ASF), Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu wyjaśnia, co następuje.

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 2019 r. poz. 1398) (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 – bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska. Celem zarządzania kryzysowego jest także odtwarzanie infrastruktury technicznej, na którą składają się m.in. takie systemy jak: zaopatrzenie w energię, paliwa, żywność, wodę, łączność, sieci informatyczne, finansowe.

Następnie ustawodawca w art. 26 ust. 1 u.z.k. 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.), gdzie wskazano, że zarząd województwa uczestniczy w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym planowania cywilnego, wynikających z jego kompetencji).

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.

Podsumowując, zarządzanie kryzysowe polega nie tylko na przygotowaniu do „przejmowania kontroli” nad sytuacjami kryzysowymi ale, także na odpowiednim reagowaniu na sytuacje kryzysowe. Obejmuje ono działania odpowiednie do rozwoju sytuacji, będącej następstwem zagrożenia, mające zarówno charakter prewencyjny, jak i organizatorski czy porządkowy.

Mając zatem na uwadze cel ustawy, przedstawione powyżej rozumienie pojęcia „zarządzania kryzysowego” i „sytuacji kryzysowej” stwierdzić należy, że rozdysponowanie środków z rezerwy celowej na wydatki wynikające z potrzeby podjęcia niezbędnych działań związanych z wystąpieniem afrykańskiego pomoru świń (ASF) – uznać należy, co do zasady, za dopuszczalne. Mamy bowiem, w tym przypadku, do czynienia z sytuacją wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa mienia w znacznych rozmiarach oraz środowiska.

Jednakże jednostka samorządu terytorialnego musi każdorazowo przeanalizować w odniesieniu do konkretnego wydatku przesłanki ustawowe. Jeżeli spełnione zostaną wskazane powyżej kryteria, to przeznaczenie na ten cel środków z rezerwy kryzysowej będzie zgodne z prawem.

Jak wywiódł Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 27 września 1994 r. (sygn. akt W 10/93, publ. OTK 1994, nr 2, poz. 46): działania jednostek samorządu terytorialnego muszą w szczególności pozostawać w zgodności z fundamentalną zasadą demokratycznego państwa

prawnego, co oznacza, że realizując swoje zadania, działać powinny nie tylko „w ramach ustaw”, lecz ponadto - zgodnie z elementarną zasadą legalizmu – „na podstawie przepisów prawa”. Działanie jednostek samorządu terytorialnego na podstawie prawa oznacza wymóg legitymacji prawnej dla wszelkiej aktywności.

Tym samym dokonanie wydatków wskazanych w piśmie, nastąpić może jedynie przy spełnieniu opisanych powyżej przesłanek ustawowych. Umocowanymi zaś prawnie do oceny powyższego są wyłącznie organy jednostek samorządu terytorialnego.

Podkreślić należy, iż zarówno gmina jak i powiat, zgodnie z art. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, mają samodzielność w wykonywaniu zadań publicznych i samodzielnie prowadzą gospodarkę finansową dotyczącą realizowanych zadań własnych, o czym stanowią przepisy art. 51 ww. ustaw. Samodzielność gminy i powiatu w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej polega na tym, że organy tych jednostek samorządu terytorialnego - w granicach obowiązującego prawa - są suwerenne w podejmowaniu decyzji dotyczących przeznaczania i wykorzystania środków finansowych zabezpieczonych w budżecie gminy / powiatu.

Stanowisko prezentowane przez Izbę nie stanowi wiążącej interpretacji prawa, a jedynie pogląd Izby w zakresie objętym pytaniem.

PREZES IZBY

Grażyna Wróblewska

Otrzymują:

- 1) Pan
Mariusz Zgaiński
Starosta Grodziski
- 2) Pan
Zbigniew Kaczmarek
Wójt Gminy Granowo
- 3) Pan
Piotr Hojan
Burmistrz Grodziska Wielkopolskiego
- 4) Pan
Piotr Halasz
Wójt Gminy Kamieniec
- 5) Pan
Gerard Tomiak
Burmistrz Rakoniewic
- 6) Pani
Honorata Kozłowska
Burmistrz Wielichowa