

Zielona Góra, 2011-07-29

RIO.V-076/45/2011

**Pan**

**Jarosław Śliwiński**

**Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa**

**i Zarządzania Kryzysowego**

**Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego**

**w Gorzowie Wielkopolskim**

W odpowiedzi na Pana pismo z dnia 4 lipca 2011 r., które wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 7 lipca 2011 r. dotyczące wydatkowania środków finansowych na cele zarządzania kryzysowego przez jednostki samorządu terytorialnego uprzejmie wyjaśniam, że zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.), 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. Działalność ta jest więc następstwem sytuacji kryzysowej zdefiniowanej w art. 3 powołanej ustawy przez którą ustawodawca rozumie sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków. Nie można więc tutaj zdefiniować ani przedstawić enumeratywnie sytuacji kiedy jednostka samorządu terytorialnego będzie miała do czynienia z sytuacją kryzysową, lecz trzeba opierać się przy ocenie konkretnej sytuacji na definicji sytuacji kryzysowej i zarządzania kryzysowego.

Zadania gmin i powiatów w zakresie zarządzania kryzysowego podzielić można na zadania w zakresie planowania cywilnego ( art. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym), zadania z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej (art. 6 ustawy o zarządzaniu kryzysowym) oraz zadania z zakresu przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń terrorystycznych (art. 12 a ustawy o zarządzaniu kryzysowym). W wymienione grupy zadań wpisują się zadania ustawowe samorządu szczebla gminnego, powiatowego i wojewódzkiego wskazane w katalogu enumeratywnym w art. 15 do 20 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Są to zatem zadania przypisane w zakresie zarządzania kryzysowego do właściwości poszczególnych szczebli jednostek samorządu



terytorialnego i realizowane na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym przez ich organy wykonawcze.

Odnosząc się do kwestii podejmowania działań związanych z zaistnieniem sytuacji kryzysowej i w jej następstwie konieczności podjęcia zarządzania kryzysowego przez właściwe organy, to trzeba zauważyć, że mogą one działać w granicach swoich zadań ustawowych i właściwości terytorialnej. Zgodnie z art. 21 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego spoczywa na tym organie właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego, który pierwszy otrzymał informację o wystąpieniu zagrożenia. Organ ten niezwłocznie informuje o zaistniałym zdarzeniu organy odpowiednio wyższego i niższego szczebla, przedstawiając jednocześnie swoją ocenę sytuacji oraz informację o zamierzonych działaniach. W tym zakresie ustawa o zarządzaniu kryzysowym, nie wymaga od organów jednostek samorządu terytorialnego ani uzyskania stanowiska czy też zatwierdzenia ich działań przez inny organ. Co się zaś tyczy dokonywania wydatków z rezerwy na zarządzanie kryzysowe, to nade wszystko wskazać należy na obowiązek wynikający z art. 26 ustawy o zarządzaniu kryzysowym w którym to przepisie ustawodawca wyraźnie wskazuje, że 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. Zatem budżety gminne powiatowe i wojewódzkie stanowią zgodnie z art. 211 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240) roczne plany dochodów, wydatków oraz przychodów i rozchodów jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 237 ustawy o finansach publicznych w palnie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego określa się również dochody i wydatki finansowane z tych dochodów związane ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego wynikającymi z odrębnych ustaw. Art. 26 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym wskazuje, że na finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, o których mowa w art. 26 ust. 2 tej ustawy, jednostki samorządu terytorialnego otrzymują z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Niezależnie od tego na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego ustawodawca przewidział w art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym obligatoryjne tworzenie w budżetach jednostek samorządu terytorialnego 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. Ustawodawca jednak poza wskazaniem przeznaczenia tej rezerwy i zasad jej tworzenia nie zawiera w art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, żadnych przepisów wskazujących na inne zasady postępowania przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego z tą rezerwą niż ma to miejsce na gruncie ustawy o finansach publicznych. Zatem zastosowanie w tym względzie znajdzie art. 259 i art. 222 ustawy o finansach publicznych. Co więcej ustawodawca określił wyraźnie przeznaczenie rezerwy celowej – na realizację zadań własnych poszczególnych szczebli jednostek samorządu terytorialnego z zakresu zarządzania kryzysowego oraz nie przewidział żadnego innego dokumentu poza uchwałą budżetową dla zaplanowania wydatków z tego tytułu.



Ponadto w art. 26 ust. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym wskazano wyraźnie, że na dofinansowanie zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego, jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa. Zasady otrzymywania i rozliczania dotacji z budżetu państwa określa ustawa o finansach publicznych w art. 149 do 152 ustawy o finansach publicznych oraz ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966, z późn. zm.). Ustawa o finansach publicznych nie wprowadza reguł odrębnych dla dotacji wydatkowanych na podstawie art. 26 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Znajdą więc w tym zakresie zastosowanie powołane wyżej przepisy art. 149 do 152 ustawy o finansach publicznych.

Od sytuacji zarządzania kryzysowego odróżnić należy natomiast sytuację związaną z klęską żywiołową w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem przez klęskę żywiołową ustawodawca rozumie katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem. Od sytuacji kryzysowej wynikającej z ustawy o zarządzaniu kryzysowym, stan klęski żywiołowej różni się rozmiarem zagrożenia oraz sformalizowaniem procesu decyzyjnego. Zgodnie bowiem z art. 4 ustawy o stanie klęski żywiołowej stan klęski żywiołowej może być wprowadzony na obszarze, na którym wystąpiła klęska żywiołowa, a także na obszarze, na którym wystąpiły lub mogą wystąpić skutki tej klęski. Stan klęski żywiołowej wprowadza się na czas oznaczony, niezbędny dla zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, nie dłuższy niż 30 dni. Zgodnie natomiast z art. 5 ust. 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, może wprowadzić stan klęski żywiołowej z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego wojewody. W rozporządzeniu, określa się przyczyny, datę wprowadzenia oraz obszar i czas trwania stanu klęski żywiołowej, a także, w zakresie dopuszczonym niniejszą ustawą, rodzaje niezbędnych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Rozporządzenie, ogłasza się w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, a ponadto podaje do publicznej wiadomości, w drodze obwieszczenia właściwego wojewody przez rozplakatowanie w miejscach publicznych, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze. Zgodnie z art. 7 ustawy o stanie klęski żywiołowej w czasie stanu klęski żywiołowej organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, z zastrzeżeniem przepisów ustawy o stanie klęski żywiołowej. W czasie stanu klęski żywiołowej działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kierują zgodnie z art. 8 powołanej wyżej ustawy o stanie klęski żywiołowej:

- 1) wójt (burmistrz, prezydent miasta) - jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono tylko na obszarze gminy,
- 2) starosta - jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu.

Szczegółowy zakres działań jakie może podejmować wójt, burmistrz, prezydent po wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej określa art. 9 ustawy. Zadania starosty



po wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej określa art. 10 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

Odnosząc się do sytuacji ogłaszania i odwoływania alarmu i pogotowia przeciwpowodziowego w rozumieniu art. 31a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), sytuację taką zaliczyć należy raczej do kategorii sytuacji kryzysowych w rozumieniu ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Natomiast zgodnie z tym przepisem ogłoszenie pogotowia jak i alarmu przeciwpowodziowego należy do kompetencji wójta, burmistrza, prezydenta miasta oraz na obszarze powiatu zgodnie z art. 34 ust. 1a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.) do kompetencji starosty. Ogłoszenie alarmu lub pogotowia następuje natomiast w sytuacji wystąpienia sytuacji kryzysowej w rozumieniu art. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, a więc sytuacji faktycznej gdzie nie musi w ogóle wystąpić element ogłoszenia formalnego w drodze rozporządzenia stanu klęski żywiołowej. Tym samym ogłoszenie alarmu czy pogotowia przeciwpowodziowego stanowi czynność faktyczną która powinna być raczej wiązana z sytuacją wskazaną w art. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym czyli sytuacją kryzysową, której faktyczne wystąpienie umożliwia podjęcie działań wskazanych w ustawie o zarządzaniu kryzysowym. Co więcej w art. 26 ustawy o zarządzaniu kryzysowym ustawodawca dla uruchamiania środków na zarządzanie kryzysowe nie stawia wymogu formalnego ogłoszenia alarmu czy pogotowia przeciwpowodziowego w rozumieniu ustawy o samorządzie gminnym czy powiatowym. Nie wydaje się również zasadne wiązanie formalnego ogłaszania alarmu czy pogotowia przeciwpowodziowego z otrzymaniem dotacji z budżetu państwa albowiem art. 26 ustawy o zarządzaniu kryzysowym warunku takiego nie zawiera.

Z uwagi na zakres kompetencji regionalnej izby obrachunkowej wynikający z art. 11 w zw. z art. 13 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.) w odpowiedzi na postawione przez Pana pytania przedstawione zostało stanowisko Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, dotyczące dysponowania rezerwą na zarządzanie kryzysowe oraz stanowisko w zakresie zasad ogólnych dysponowania rezerwami w myśl przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240). Natomiast wyjaśnienia dotyczące zagadnień związanych z zarządzaniem kryzysowym oraz ogłaszaniem stanu klęski żywiołowej Regionalna Izba Obrachunkowa prezentuje jako własny pogląd na sprawę – stanowiący prezentację niewiążącego dla innych organów stanowiska w tym zakresie.

  
PREZES IZBY  
Ryszard Zajaczkowski



Gorzów Wlkp., dnia 4. lipca 2011 r.

BZK.I.6351.22.2011.AWój



*Pan*

*Ryszard Zajączkowski*

*Prezes*

*Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Zielonej Górze*

Mając na względzie fakt, iż problematyka zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, w tym także zarządzania kryzysowego jest ściśle związana z wydatkowaniem środków finansowych, a także koniecznością współpracy w tej dziedzinie z jednostkami samorządu terytorialnego, pragnę zapewnić sobie i pracownikom kierowanego przeze mnie Wydziału niezbędny zasób wiedzy, który pozwoli na jak najszersze zrozumienie kwestii wydatkowania środków finansowych na cele zarządzania kryzysowego przez jednostki samorządu terytorialnego.

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.) w art. 26 określa między innymi, że 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, a także wskazuje, 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 tej jednostki.

Zwracam się z prośbą o wyjaśnienie wszelkich okoliczności w jakich może nastąpić sfinansowanie zadania z zakresu zarządzania kryzysowego przed jednostkę samorządu terytorialnego, a w szczególności jakiego typu zadania mogą być finansowane z powyższej rezerwy.

Proszę również o wskazanie jakie przesłanki mogą być podstawą do wydatkowania przez gminę, powiat lub samorząd województwa środków finansowych na cele związane z zarządzaniem kryzysowym, ujmując to precyzyjniej, w jaki sposób jednostka samorządu terytorialnego jest zobowiązana wykazać i udokumentować konieczność wydatkowania środków np. na cel prowadzenia działań pomocniczych akcji ratowniczej (koszty organizacji punktów ewakuacji, zakupienie ciepłej odzieży, wyżywienia dla ewakuowanej ludności, zakup materiałów do wykonania prac zabezpieczających itp.). Czy jednostka samorządu terytorialnego przed uruchomieniem środków finansowych jest zobowiązana do otrzymania potwierdzenia zagrożenia lub wystąpienia sytuacji kryzysowej od innego właściwego organu. Czy przykładowo, decyzja o konieczności ewakuacji ludności podjęta przez wójta po

posiedzeniu Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego jest wystarczająca do uruchomienia środków finansowych z budżetu gminy na ten cel.

Kontakt roboczy z pracownikami samorządowymi zajmującymi się sprawami zarządzania kryzysowego, szczególnie w trakcie ostatnich powodzi, wzbudził również szereg wątpliwości i pytań, które wiążą się ze specyficznym aspektem działań przeciwpowodziowych jakim jest pogotowie i alarm przeciwpowodziowy.

Kompetencje do ogłaszania i odwoływania pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego posiadają wójt, burmistrz, prezydent miasta, na podstawie art. 31a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz.1591 z późn. zm.), starosta na podstawie art. 34 ust. 1a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1592 z późn. zm.) oraz wojewoda na podstawie art. 22 pkt. 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2011 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.) .

W związku z powyższym proszę o informację czy w istocie przed uruchomieniem przez gminę środków finansowych na cele związane z prowadzeniem akcji przeciwpowodziowej (np. zakup piasku, worków, wynajęcie sprzętu inżynieryjnego), konieczne jest formalne ogłoszenie przez wójta, burmistrza czy prezydenta miasta alarmu przeciwpowodziowego. Czy ogłoszenie alarmu przeciwpowodziowego tylko przez wójta lub starostę, a nie ogłoszenie go przez wojewodę zamyka samorządom drogę do ubiegania się o dotację celową z budżetu państwa, zgodnie z art. 26 ust 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Czy w ogóle kwestie związane z formalnym ogłaszaniem pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego mają jakiegokolwiek znaczenie dla wydatkowania przez jednostki samorządu terytorialnego środków finansowych na cele akcji przeciwpowodziowej.

*Qy to  
do  
papi  
dobi  
ty  
pub.*

*Z poważaniem*

*Jarosław Sliwiński*  
Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO  
Jarosław Sliwiński  
Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa  
i Zarządzania Kryzysowego