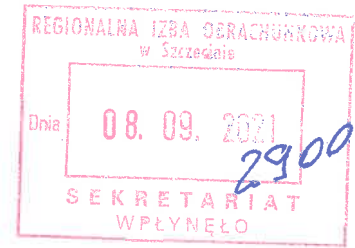


Agnieszka Bieniek
Radna Gminy Stargard
Okręg Grzędzice
Członek Komisji Socjalno – Porządkowej
Członek Komisji Gospodarki Mienia Komunalnego i Budżetu

Urząd Gminy Stargard
Rynek Staromiejski 5
73-110 Stargard

Grzędzice, dn. 8.09.2021 r.



Sz. P.
Bogusław Staszewski
Prezes RIO

Regionalna Izba Obrachunkowa
Ul. Światowida 77
71-727 Szczecin

2021.09.08

Szanowny Panie Prezesie,

W związku z wykonaną Ekspertyzą Budowlaną (lipiec 2021 r.), która nie pozwala na bezpieczne użytkowanie remizy strażackiej OSP Grzędzice przy ul. Jeziornej 28 w Grzędzicach proszę o opinię, czy Wójt Gminy Stargard może środki finansowe z rezerwy na zarządzanie kryzysowe przeznaczyć w roku 2021 na budowę nowej remizy OSP.

Wydatek ten związany jest bezpośrednio z przeciwdziałaniem oraz kierowaniem podczas sytuacji kryzysowych. Wystąpienie różnych sytuacji kryzysowych nie jest możliwe do wcześniejszego przewidzenia i zaplanowania w budżecie, gdyż występuje w trakcie roku budżetowego. Na etapie planowania budżetu na 2021 r. nie można było przewidzieć, że stan remizy OSP w Grzędzicach klasyfikuje ją jako obiekt przeznaczony do rozbiórki na co wskazuje Ekspertyza Budowlana.

W ww. remizie wg przeprowadzonej ekspertyzy stwierdzono, że:

(poniższe fragmenty tekstu pochodzą z opracowanej przez firmę INTERWOT Ekspertyzy Budowlanej dotyczącej oceny stanu technicznego pod kątem bezpieczeństwa konstrukcji budynku OSP przy ul. Jeziornej 28 w m. Grzędzice)

- prace wykonano niezgodnie z warunkami technicznymi wykonawstwa;
- konstrukcja budynku – stropodach z konstrukcją dachu przedstawia stan techniczny średni, miejscowo zły, spowodowany przede wszystkim przez szkodniki drewna;
- część biurowo – socjalna przedstawia stan techniczny średni, jednak nie uwzględnia wymogów sanitarnych (brak pom. WC, brak odpowiedniej wentylacji);

- stan izolacji przeciwwilgociowej zły – ściany zawilgocone, miejscowo zagrzybione z puchłami i wysoleniem – stan mokry do wys. Ok. 80 cm powyżej poziomu terenu;
- posadzki w części biurowo – socjalnej z gresu częściowo odspojone od podłoża, wybrzuszona warstwa wierzchnia, w części garażowej cementowe spękane, miejscowo uszkodzone;
- część garażowa jest niedostosowana do obciążeń parkowanych pojazdów ppoż.;
- fundamenty budynku są niedostosowane do obciążeń użytkowych, nie spełniają warunków głębokości przemarzania gruntu, głazy fundamentowe w miejscu odkrywek luźne, w części przemieszczone;
- dostosowanie budynku do wymaganych parametrów z zapewnieniem bezpieczeństwa konstrukcji wymagałaby częściowej rozbiórki (do poziomu stropu nad parterem) wraz ze wzmocnieniem kondygnacji parteru, fundamentów, wykonaniem iniekcyjnie izolacji poziomej, dostosowaniem posadzki w garażu do obciążeń użytkowych (wozu straży pożarnej);
- prace takie nie dostosują jednak wymiarów pomieszczenia garażowego do obecnego i planowanego usprzętowania;
- przeprowadzona wskaźnikowo analiza kosztowa napraw wykazała nieopłacalność remontu;
- w świetle powyższych faktów wnioskuję o całkowitą rozbiórkę budynku.

Zgodnie z art. 19 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy Stargard jest Wójt Gminy Stargard. To do zadań Wójta, w sprawach zarządzania kryzysowego należy:

- a) kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy;
- b) realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym:
 - realizacja zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego,
 - opracowywanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu zarządzania kryzysowego;
 - zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego;

- wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta;
- zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
- współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
- organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Mając na uwadze przytoczony art. 19 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym powyższe działania zdefiniowane są, jako działanie organu administracji publicznej będące elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, które między innymi polega na zapobieganiu, niedopuszczeniu do sytuacji kryzysowych, jak również przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwania ich skutków oraz odtwarzania zasobów infrastruktury krytycznej.

Wyposażenie Jednostki OSP Grzędzice w odpowiedni sprzęt oraz bazę lokalową, a tym samym stworzenie warunków do szybkiego i właściwego reagowania w przypadku zaistnienia zdarzeń o charakterze sytuacji kryzysowej wpływa na zwiększenie poczucia bezpieczeństwa mieszkańców, a tym samym zmniejszenie skali zagrożenia. Zapobieganie zaistnieniu zdarzeń jest również działaniem będącym w gestii Wójta.

Zarządzanie kryzysowe to wszelkie czynności przyjmujące za cel główny działania uprzedzające, eliminujące lub redukujące możliwość zaistnienia sytuacji kryzysowej, a więc zapobieganie to również działanie, które eliminuje lub redukuje prawdopodobieństwo wystąpienia katastrofy, czy innych zdarzeń, albo ograniczenia jej skutków.

Ochotnicza Straż Pożarna Grzędzice powstała w 1949 r. Od 1997 r. należy do Krajowego Systemu Ratowniczo – Gaśniczego. Jednostka ta działa nie tylko na terenie Grzędzic, ale również na terenie okolicznych miejscowości w tym zabezpiecza miasto Stargard.

Uważam, że wniosek w pełni wyczerpuje przesłankę dotyczącą zapobiegania sytuacji kryzysowej wpływającej negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia lub środowiska w Gminie Stargard oraz przesłankę przygotowania do podejmowania kontroli nad sytuacjami kryzysowymi w drodze zaplanowanych działań. Należy nadmienić również, że przeciwdziałanie szkodom (w tym sprawne i dobrze wyposażone OSP) to także "działanie kryzysowe". Wójt, aby mógł sprawnie zarządzać w sytuacjach kryzysowych musi przede wszystkim, mieć, kim i czym zarządzać.

Z poważaniem,
Agnieszka Bieniek



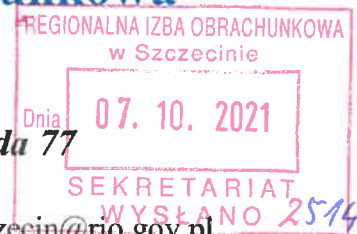
Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie

71-727 Szczecin, ul. Światowida 77

tel. (91) 4 426 101,

fax (91) 4 236 392,

e-mail: szczecin@rio.gov.pl



Szczecin, dnia 7 października 2021 r.

K.0542.PZ.23.KG.2021

Pani
Agnieszka Bieniek
Radna Gminy Stargard
Urząd Gminy Stargard
Rynek Staromiejski 5
73-110 Stargard

W odpowiedzi na Pani pismo z dnia 8 września 2021 r., dotyczące możliwości rozdysponowania przez Wójta Gminy Stargard w 2021 r. rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe na budowę remizy strażackiej dla OSP Grzędzice, stwierdzam co następuje.

W myśl art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2317) regionalne izby obrachunkowe udzielają wyjaśnień w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych na wystąpienia podmiotów wymienionych w art. 1 ust. 2 tej ustawy. Wśród podmiotów uprawnionych wymienione zostały jednostki samorządu terytorialnego, które zgodnie z przepisami ustaw ustrojowych, reprezentowane są przez organy wykonawcze tych jednostek, co w przypadku Gminy Stargard wskazuje na właściwość Wójta. W tym przypadku, za właściwością Wójta Gminy Stargard w wystąpieniu z zapytaniem, przemawia także przedmiot przedłożonego wystąpienia, zasadzający się w ocenie kompetencji Wójta. Niemniej jednak, odnosząc się do treści skierowanego do Izby pisma, przedstawiam następujące wyjaśnienia.

Przepisami odnoszącymi się do poruszanej w piśmie kwestii, tj. rozdysponowania rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe, oprócz wskazanego w wystąpieniu art. 19 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. z 2020 r. poz. 1856, ze zm.), określającego organ właściwy w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie Gminy i jego zadania, są także przepisy art. 2 i 3 pkt 1-4, art. 19 i art. 26 ust. 1 i 4 ww. ustawy oraz przepisy art. 222 ust. 4 i art. 259 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2021 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.). W orzecznictwie sądowym i administracyjnym, ukształtowanym na gruncie powołanych regulacji prawnych wskazuje się, iż w definicji pojęcia zarządzania kryzysowego, statutowanej przepisem art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, określającej zarządzanie kryzysowe jako działalność organów administracji publicznej, 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 – kluczowe znaczenie odgrywa pojęcie sytuacji kryzysowej, zdefiniowane z kolei przepisem art. 3 pkt 1 ww. ustawy. 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 informacyjne, finansowe.

Zasady finansowania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, realizowanych przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta zgodnie z katalogiem art. 19 ust. 2 cyt. ostatnio ustawy, określone zostały przepisem art. 26 ust. 1 tej ustawy, w myśl którego 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. Na gruncie tego przepisu podkreśla się, co ma szczególnie doniosłe znaczenie, że wydatki na zadania własne określone w ustawie o zarządzaniu kryzysowym powinny być zaplanowane w budżecie na etapie jego uchwalania w wysokości zapewniającej ich realizację.

Niezależnie od powyższego, mocą art. 26 ust. 4 cyt. ostatnio ustawy, ustawodawca zobowiązał jednostki samorządu terytorialnego do tworzenia w budżecie rezerwy celowej na zadania własne z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości nie mniejszej niż 0,5% wydatków budżetu jednostki, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu, przy czym wskazana rezerwa, stosownie do treści przepisu art. 222 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, tworzona jest w ramach 5% limitu rezerw celowych tworzonych w budżecie jednostki samorządu terytorialnego. Istota tej rezerwy, w ocenie RIO w Szczecinie, została trafnie zobrazowana w uchwale Nr 11/605/2013 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 8 maja 2013 r. Zdaniem Kolegium wymienionej Izby, 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, iż ze środków przeznaczonych w rezerwie na ten cel można dokonywać wydatków bez względu na okoliczności. Naturą rezerw jest bowiem to, że nie można ich na etapie uchwalania budżetu podzielić na działy i rodzaje wydatków, czyli określić co najmniej w podziale na wydatki bieżące oraz wydatki majątkowe. Środki planowane w rezerwach mają zabezpieczać nagłe, nieprzewidziane wydatki. W postanowieniu z dnia 10 stycznia 2013 r., sygn. akt .II GZ 505/12, (dostępnym: www.naszawokanda.pl), przytoczonym w wymienionej uchwale, 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. W budżecie obligatoryjnie tworzy się rezerwę na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego, a celowy charakter tej rezerwy powoduje, że w razie niezrealizowania w roku budżetowym sytuacji kryzysowych rezerwa nie może zostać rozwiązana (...)".

Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z 28 listopada 2012 r., sygn. akt I SA/Gd 1171/12 (dostępnym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), uznał że remont uszkodzonego w wyniku pożaru budynku nie mieści się w ramach ciążących na wójcie zadań w sprawach zarządzania kryzysowego, polegających m.in. na usuwaniu skutków zagrożeń na terenie Gminy, określonych przepisem art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. W uzasadnieniu powyższego Sąd wskazał, że w ww. przepisie nie chodzi o usuwanie skutków jakichkolwiek zagrożeń, lecz zagrożeń objętych systemem zarządzania kryzysowego, na co wskazuje sformułowanie «w sprawach zarządzania kryzysowego». W ww. wyroku Sąd dokonał analizy pojęć "zarządzania kryzysowego" oraz "zagrożeń". W ocenie Sądu "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. Zarządzanie kryzysowe obejmuje działania odpowiednie do rozwoju sytuacji, będącej następstwem zagrożenia, mające zarówno charakter prewencyjny, jak i organizatorski czy porządkowy". W wyroku podkreślono również, że "celem ustawy jest uzupełnienie regulacji stanów nadzwyczajnych i że stanowi ona ważny element zapewnienia bezpieczeństwa narodowego. W takim też kontekście - dotyczącym pojęcia «zarządzania kryzysowego» - należy rozpatrywać zadania polegające na usuwaniu skutków zagrożeń na terenie Gminy, o których mowa w art. 19 ust. 2 pkt 1 u.z.k."

Powyższy wyrok, przytoczony przez Kolegium RIO w Poznaniu, zestawień można z późniejszym orzeczeniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie - wyrokiem z dnia 10 maja 2013 r., sygn. akt I SA/Kr 256/13, w którym Sąd rozpatrywał sprawę zakupu wozu strażackiego z rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe. W powołanym wyroku Sąd zaakcentował, że pojęcie „zapobiegania sytuacjom kryzysowym”, o którym mowa w ustawie o zarządzaniu kryzysowym, odnosi się do działań, które eliminują lub redukują prawdopodobieństwo wystąpienia katastrofy, albo ograniczają jej skutki. Skoro w niniejszej sprawie, jak stwierdził Sąd w ostatnio cyt. orzeczeniu, podczas akcji ratunkowej został uszkodzony wóz strażacki, to brak takiego pojazdu stwarzał realne zagrożenie i działanie wójta związane z przeznaczeniem części rezerwy celowej na zakup samochodu bojowego dla jednostki straży pożarnej jednoznacznie wypełnia definicję zarządzania kryzysowego, zdefiniowanego w art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. W odniesieniu do zestawianego z przedmiotowym orzeczeniem wyroku WSA w Gdańsku z dnia 28 listopada 2012 r. sygn. Akt I SA/Gd 1171/12 – WSA w Krakowie stwierdził, iż w pełni podziela dokonaną w tym wyroku wykładnię terminów "zarządzania kryzysowego" oraz "sytuacji kryzysowej", zaznaczając jednocześnie, iż sprawę przez niego rozpatrywaną od zaprezentowanej w wyroku WSA w Gdańsku różni stan faktyczny i ta różnica wpływa na odmienne wnioski. W stanie faktycznym tamtej sprawy środki z rezerwy celowej zostały przeznaczone na remont budynku uszkodzonego w wyniku pożaru i Sąd podzielił ocenę, iż w takim przypadku nie ma mowy o wykonywaniu zadań w ramach zarządzania kryzysowego, nie ma tu bowiem mowy o zarządzaniu kryzysowym, sytuacji krytycznej, czy wreszcie infrastrukturze krytycznej zdefiniowanych w ustawie o zarządzaniu kryzysowym. Natomiast w sprawie będącej przedmiotem rozpoznania WSA w Krakowie, zakup samochodu bojowego dla jednostki straży pożarnej wyczerpuje, zdaniem Sądu, zarówno przesłankę zapobiegania sytuacji kryzysowej (pożar wpływa negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach, także środowiska), jak i przesłankę przygotowania do przejmowania kontroli nad sytuacjami kryzysowymi w drodze zaplanowanych działań. Konkludując Sąd podkreślił, iż przepisy powołanych ustaw należy interpretować systemowo, ale za każdym razem z uwzględnieniem okoliczności faktycznych.

Powyższa analiza powołanych przepisów ustawy o finansach publicznych i zarządzaniu kryzysowym prowadzi Regionalną Izbę Obrachunkową w Szczecinie do wniosku, iż *ex definitione* nie jest wykluczone rozdysponowanie rezerwy celowej przeznaczonej na zarządzanie kryzysowe – na budowę remizy strażackiej, legalność takiego działania uzależniona jest jednak od okoliczności danego przypadku, tj. od spełnienia przesłanek rozdysponowania rezerwy i realizacji celu, na jaki rezerwa ta została utworzona. W świetle przedstawionej ekspertyzy (ściśle - zacytowanych w piśmie fragmentów) nagłość czy nieprzewidywalność omawianego przypadku może budzić określone wątpliwości, niejednoznaczna pozostaje także ocena spełnienia celu, na jaki ta rezerwa została utworzona, poprzez przeznaczenie środków na budowę remizy. Izba nie dokona takiej oceny *in casu*, w ramach wyjaśnień udzielanych na podstawie przedłożonego wystąpienia, bowiem nie są jej znane wszystkie okoliczności przedmiotowego przypadku, w szczególności wskazujące na to, że niewybudowanie nowej remizy w trybie nadzwyczajnym, ze środków rezerwy na zarządzanie kryzysowe, mogłoby spowodować zagrożenie pożarowe, wypełniające znamiona sytuacji kryzysowej (jak miało to niewątpliwie miejsce w rozstrzyganym przez Sąd przypadku nagłego zniszczenia wozu strażackiego). W przypadku braku nadzwyczajnej konieczności uruchomienia środków na zarządzanie kryzysowe, wydatki na takie zadanie nie powinny pochodzić z rezerwy celowej, lecz powinny zostać uwzględnione w normalnym toku planowania budżetowego, nie wyłączając z tego budżetu przyszłorocznego. Ciężar dokonania właściwej oceny spoczywa na Wójcie, do którego wyłącznej kompetencji, mocą przepisów art. 30 ust. 1 pkt 4 i art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372), zastrzeżone zostało wykonywanie budżetu, w tym dysponowanie rezerwami, i który, jak zostało to wskazane, jest organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie Gminy. Z racji powyższego Wójt pozostaje organem właściwym nie tylko do dokonania oceny prawnej, ale i faktycznej możliwości (zasadności) rozdysponowania rezerwy celowej przeznaczonej na zarządzanie kryzysowe – na budowę remizy. Naturalnie, na tę ostatnią ocenę wpływać będzie występowanie na

terenie Gminy także innych, potencjalnych zagrożeń, co wynika z podkreślanej przez Sąd konieczności odpowiedniego reagowania na sytuacje kryzysowe.

Przedstawione stanowisko nie jest wiążące, wyraża jedynie pogląd Regionalnej Izby Ob-
rachunkowej w Szczecinie na analizowaną kwestię.


PREZES
Regionalnej Izby Ob-
rachunkowej
w Szczecinie
Bogusław Staszewski