# WNIOSEK O UDZIELENIE WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE STOSOWANIA PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH

Podstawa prawna: *Art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 poz. 1113 z późn. zm.)*

## A. ADRESAT WNIOSKU

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi, ul. Zamenhofa 10, 90-431 Łódź

## B. DANE WNIOSKODAWCY

### B.1. DANE IDENTYFIKACYJNE

Rodzaj wnioskodawcy (zaznaczyć właściwy kwadrat)

X 1. jednostka samorządu terytorialnego
2. związek międzygminny
3. stowarzyszenie gmin, gmin i powiatów
4. związek, stowarzyszenie powiatów
5. samorządowe jednostki organizacyjne (w tym samorządowe osoby prawne)
6. beneficjenci dotacji z budżetów jst ( w zakresie wykorzystania przyznanych dotacji)

Nazwa pełna
Gmina Wieruszów

### B.2. ADRES SIEDZIBY

| Powiat | Gmina | Miejscowość |
|---|---|---|
| Wieruszowski | Wieruszów | Wieruszów |
| **Ulica** | **Nr domu** | **Nr lokalu** |
| Rynek | 1-7 | |

| Kod pocztowy | Poczta |
|---|---|
| 98-400 | Wieruszów |

### B.3. WSKAZANIE PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH BĘDĄCYCH PRZEDMIOTEM WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE ICH STOSOWANIA

Należy wskazać jednostki redakcyjne przepisów będących przedmiotem wniosku o wyjaśnienie wraz z nazwą aktu prawnego w odniesieniu do każdego podniesionego problemu (bez przytaczania treści przepisów).

art. 222 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2007 r. o finansach publicznych,
art. 259 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2007 r. o finansach publicznych,
art. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym,
art. 19 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym,
art. 20 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym,
art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

## C. OPIS PROBLEMU SKUTKUJĄCEGO WĄTPLIWOŚCIAMI INTERPRETACYJNYMI ORAZ PYTAŃ (co do których składany jest wniosek o udzielenie wyjaśnień)

Opis problemu

Zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym w budżecie gminy Wieruszów na 2018 r. została utworzona rezerwa celowa na zadania związane z zarządzaniem kryzysowym w wysokości 0,5% bieżących wydatków budżetu. Sprostanie wymogom właściwego zabezpieczenia całej struktury zarządzania kryzysowego, w tym wyposażenie w niezbędny sprzęt na wypadek nieprzewidzianego zdarzenia, jest bardzo kosztowne i niesie ze sobą potrzebę przeznaczenia na ten cel właściwych funduszy.

Pytania, co do których składany jest wniosek o udzielenie wyjaśnień przyporządkowane do opisu problemów przedstawionych wyżej

Przepisy ustawy o finansach publicznych stanowią, że podziału rezerwy celowej dokonuje organ wykonawczy JST. Orzeczenia sądów administracyjnych w przedmiotowej sprawie jednoznacznie nie rozstrzygają jednak na jakie zadania konkretnie można ową rezerwę przeznaczyć. Czy zatem jest możliwy zakup przykładowo specjalistycznego namiotu, który w chwili zajścia zdarzenia losowego noszącego znamiona sytuacji kryzysowej, o której mowa w art. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, będzie służył służbom do zorganizowania terenowego stanowiska pomocy poszkodowanym? Czy jest możliwy zakup agregatów prądotwórczych podtrzymujących pracę całej struktury zarządzania kryzysowego? Czy podobnych sprzętów, które będą wykorzystywane wyłącznie do działań związanych z wykonywaniem przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym? Czy możliwe jest także organizowanie ćwiczeń o tematyce związanej z zarządzaniem kryzysowym?

Jeżeli w opinii Kolegium istnieje taka możliwość to, czy podziału rezerwy może zgodnie z ustawą o finansach publicznych dokonać sam organ wykonawczy JST? Czy zachodzi konieczność podjęcia odpowiedniej uchwały przez organ stanowiący JST oraz opinii właściwej komisji organu stanowiącego?

## D. WŁASNE STANOWISKO W SPRAWIE OCENY PRAWNEJ ZAISTNIAŁEJ SYTUACJI

Stanowisko wnioskodawcy do pytania (pytań) przedstawionego w części C.

Gmina Wieruszów stoi na stanowisku, iż rezerwa celowa na zadania związane z zarządzaniem kryzysowym może być w części przeznaczona na przygotowanie struktur do przejmowania kontroli nad sytuacjami kryzysowymi. Na wstępie należy zauważyć, że ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych w art. 259 ust. 1 stanowi, iż rezerwy celowe mogą być przeznaczone wyłącznie na cel, na jaki zostały utworzone, oraz wykorzystane zgodnie z klasyfikacją budżetową wydatków. Cele, na które organ wykonawczy gminy może rezerwę rozdysponować zostały określone enumeratywnie w art. 19 i art. 20 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, są to m.in. kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy. Również art. 2 ww. ustawy stanowi, że 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. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 kwietnia 2009 r., K 50/07 wskazał, że ustawa o zarządzaniu kryzysowym to "recepta na obejście rozmaitych warunków ustanowionych przez Konstytucję dla stanów nadzwyczajnych, pozwalająca władzy publicznej na postępowanie analogiczne do działań dopuszczalnych w takich stanach - ale bez spełnienia konstytucyjnych wymogów przewidzianych dla stanów nadzwyczajnych". Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 28 listopada 2012 roku, I SA/Gd 1171/12 wskazał, interpretując art. 2 i art. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, że „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 "odtwarzaniu 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.". Widoczny jest w

orzecznictwie pogląd, jakoby zarządzanie kryzysowe poza aspektem restytucyjnym, posiada także aspekt prewencyjny oraz przygotowawczy. W wyroku WSA w Gdańsku czytamy, że działanie organów gminy ma na celu przygotowanie do przejmowania kontroli. Bez wątpienia mają temu służyć wszelkie plany opracowywane na wypadek zdarzenia kryzysowego, jednak nie należy także zapominać o konieczności posiadania przez gminy właściwego wyposażenia, które pozwoliłoby teorię wdrożyć w praktykę. Nie stanowi żadnej tajemnicy fakt, iż wszelkie specjalistyczne sprzęty, które niezbędne są do wykorzystywania przez właściwe podmioty w trakcie działania pochłaniają bardzo duże nakłady finansowe z budżetu gminy. Nie można doprowadzić do stanu, w którym w momencie zaistnienia konieczności wdrożenia odpowiedniego działania w celu zapewnienia bezpieczeństwa lokalnej społeczności, gmina nie będzie dysponować właściwym i niezbędnym wyposażeniem.

W związku z powyższym Gmina Wieruszów stoi na stanowisku, iż zgodnie z art. 222 ust. 4 ustawy o finansach publicznych podziału rezerwy celowej na zadania związane z zarządzaniem kryzysowym dokonuje burmistrz Wieruszowa. Konieczność zwołania posiedzenia organu stanowiącego gminy w sytuacjach kryzysowych powodowałaby powstanie nieporządanej zwłoki i powiększenie powstającego zagrożenia. Naszym zdaniem, tak jak wskazaliśmy na wstępie rezerwa celowa może zostać przeznaczona w części na zakup niezbędnego sprzętu, który będzie wykorzystywany wyłącznie do działania w warunkach kryzysowych w celu zapewnienia szeroko pojętego bezpieczeństwa narodowego.

| Data wypełnienia wniosku | Imię i nazwisko wnioskodawcy lub osoby upoważnionej | Podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej |
|---|---|---|
| 23.02.2018 r. | Rafał Przybył | BURMISTRZ Rafał Przybył |

REGIONALNA IZBA
OBRACHUNKOWA
W ŁODZI

ul. Zamenhofa 10, 90-431 Łódź
tel. (42) 636 68 96, 636 69 11, fax (42) 636 74 24

Łódź, dnia 6 kwietnia 2018 roku

***Pan***
***Rafał Przybył***
Burmistrz Wieruszowa

Urząd Miejski w Wieruszowie
ul. Rynek 1 - 7
98-400 Wieruszów

WA 4120-9/2018-w

W odpowiedzi na pismo Pana Burmistrza z dnia 23 lutego 2018 roku, znak BK.5556.5.2018 w sprawie udzielenia wyjaśnień odnośnie możliwości zakupu w ramach rezerwy na zarządzanie kryzysowe specjalistycznego namiotu, agregatów prądotwórczych i innych sprzętów, wykorzystywanych do działań, związanych z wykonywaniem przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz organizowanie ćwiczeń o tematyce związanej z zarządzaniem kryzysowym, uprzejmie informuję, co następuje:

W świetle art. 2 tej ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (tekst jednolity Dz.U. z 2017 roku, poz.209 ze zmianami), zarzadzanie 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. Zadania przypisane do realizacji poszczególnym organom administracji publicznej określają przepisy powyższej ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 1, 2 i 3 tej ustawy, do zadań wójta, burmistrza, prezydenta miasta w sprawach zarządzania kryzysowego należy kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy, realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego oraz zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego. Zadania z zakresu planowania cywilnego obejmują m.in. przygotowanie struktur uruchamianych w sytuacjach kryzysowych oraz przygotowanie i utrzymywanie zasobów niezbędnych do wykonania zadań ujętych w planie zarządzania kryzysowego (art. 4 ust.1 pkt 2 i 3 ustawy).

Finansowanie wykonywania zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego na poziomie gminnym, powiatowym i wojewódzkim, na podstawie art. 26 ust.1 powyższej ustawy, planuje się w ramach budżetów odpowiednio gmin, powiatów i samorządów województw. Mieszczą się tu m.in. szkolenia, ćwiczenia i treningi o tematyce związanej z zarządzaniem kryzysowym.

Natomiast na podstawie art. 26 ust.4 ustawy, 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 konsekwencji, w ocenie Izby, decyzja o zakupie sprzętów związanych z zarządzaniem kryzysowym, o których mowa w Pana piśmie, może zostać podjęta w świetle przytoczonych wyżej przepisów (przy założeniu, że spełnione zostaną przesłanki z art. 2 i art. 4 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy), jednakże ocena zasadności takiego zakupu leży po stronie organów gminy.

Ponadto w ocenie Izby nie jest możliwe sfinansowanie ze środków pochodzących z podziału rezerwy na zarządzanie kryzysowe organizacji ćwiczeń o tematyce związanej z wykonywaniem przepisów ustawy o zarządzeniu kryzysowym.

Należy przy tym podkreślić, że rezerwa celowa na zarządzanie kryzysowe może być wykorzystana wyłącznie do działań interwencyjnych i doraźnych, niezbędnych do zrealizowania celu z zakresu zarządzania kryzysowego. Środki z rezerw celowych mogą być użyte wyłącznie do podjęcia działań koniecznych do zapewnienia bezpieczeństwa.

Dokonywanie podziału rezerwy na zarządzanie kryzysowe następuje zgodnie z dyspozycją art. 222 ust.4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2017 roku, poz. 2077) i leży w gestii organu wykonawczego, którego działalność w tym zakresie winna być zgodna ze wskazanymi wyżej przepisami prawa.

Jednocześnie pragnę podkreślić, że jest to jedynie stanowisko Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, która nie posiada uprawnień do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni prawa.

*Z poważaniem*

Zastępca Prezesa
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
mgr Beata Kaczmarek