

ŹRÓDŁA FINANSOWANIA I KIERUNKI WYDATKÓW NA ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE W GMINIE

ANNA KUCZYŃSKA-CESARZ
WOJSKOWA AKADEMIA TECHNICZNA
WYDZIAŁ CYBERNETYKI

Streszczenie: Aktualnie w gospodarce polskiej różnym działaniom towarzyszą sytuacje kryzysowe. Definicja sytuacji kryzysowej, planowanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, finansowanie tych zadań, organy właściwe odpowiedzialne za ich realizację określone są w ustawie o zarządzaniu kryzysowym. Znajomość wszystkich aktów prawnych dotyczących zarządzania kryzysowego warunkuje właściwe planowanie, wykonanie, finansowanie i kontrolę realizacji zadań z tego obszaru na szczeblu krajowym i samorządowym.

W artykule przedstawiono zasady finansowania zarządzania kryzysowego w Polsce na poziomie samorządowym oraz praktyczne problemy ich realizacji. Przeanalizowano nakłady na zarządzanie kryzysowe w okresie czterech ostatnich lat w wybranej gminie wiejskiej.

Słowa kluczowe: nauki o zarządzaniu, sytuacje kryzysowe, zarządzanie kryzysowe, koszty zarządzania kryzysowego.

Wstęp

Aktualnie na świecie coraz częściej różnorodnym działaniom towarzyszą sytuacje kryzysowe, czyli takie, które wpływają negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołujące znaczne ograniczenie w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków (Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, 2007, art. 3, ust. 1).

Sytuacje kryzysowe wymagają odpowiedniego zarządzania pozwalającego je zdiagnozować i określić ich rodzaj, czas, skalę i przyczyny powstania oraz zaplanować działania umożliwiające wyjście z zaistniałej sytuacji. Jednym z zadań zarządzania kryzysowego jest zaplanowanie środków pieniężnych na finansowanie wydatków na przeciwdziałanie i wychodzenie z sytuacji kryzysowych zarówno na poziomie krajowym, jak i na szczeblu gminy.

Problematyka finansowania zarządzania kryzysowego dotyczy wielu obszarów, a mianowicie: określenia źródeł pozyskania środków, kierunków ich wydatkowania oraz analizy zgodności wykorzystania środków z aktualnie obowiązującym prawem. W praktyce spotykamy wiele sytuacji potwierdzających niezgodne z regulacjami prawnymi gospodarowanie środkami finansowania zarządzania kryzysowego na szczeblu gminy, powiatu czy województwa. Takie działania potwierdzają brak kompetencji osób odpowiedzialnych za realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego i wymagają kontroli przez powołane do tego celu organy państwowe.

1. Finansowanie zadań zarządzania kryzysowego w gminie

Przez zarządzanie kryzysowe należy rozumieć „działalność organów administracji publicznej będącą elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do podejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej” (w brzmieniu art. 2 ustawy z 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym wyjaśnia pojęcie infrastruktury krytycznej, czyli „systemów oraz wchodzących w ich skład powiązanych ze sobą obiektów, w tym obiektów budowlanych, urządzeń, instalacji, usług kluczowych dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służących zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorstw” (w brzmieniu art. 3 ustawy z 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

Zadania dotyczące zarządzania kryzysowego w Polsce realizowane są na dwóch poziomach: krajowym i samorządowym. Wydatki dotyczące poziomu krajowego planowane są w budżecie państwa. Jednostki samorządu terytorialnego realizują zadania własne z zakresu zarządzania kryzysowego. Środki pieniężne na realizację tych zadań mogą pochodzić z różnych źródeł, a mianowicie: z budżetu państwa, ze środków ujętych w budżecie jednostek samorządu terytorialnego, z rezerwy celowej tworzonej w tych budżetach na realizację zadań własnych. Gminy mogą także realizować zadania zlecone dotyczące zarządzania kryzysowego z zakresu administracji rządowej finansowane dotacjami celowymi z budżetu państwa.

Zasady finansowania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w Polsce normuje ustawa o zarządzaniu kryzysowym (Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, 2007). Określa ona również organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego, ich zadania i zasady działania.

Zgodnie z ustawą zarządzanie kryzysowe prowadzone jest na podstawie planów opracowywanych na poziomie krajowym i samorządowym. I tak w gminie tworzony jest gminny plan zarządzania kryzysowego obejmujący:

- 1) plan główny zawierający charakterystykę zagrożeń, określenie sił i środków do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych oraz zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego;
- 2) zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych;
- 3) załączniki informujące o szczegółowych procedurach realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy, zgodnie z art. 19 ustawy, jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta wraz z organem pomocniczym, czyli zespołem zarządzania kryzysowego. Art. 19 ustawy określa także zadania do zrealizowania przez organ właściwy w gminie.

Pomyślne wykonanie zadań nałożonych na organy właściwe przez ustawę gwarantują zgromadzone przez jednostki samorządu terytorialnego zasoby finansowe. Zgodnie z art. 26 ustawy o zarządzaniu kryzysowym zadania z tego zakresu w gminie mogą być finansowane z następujących źródeł:

- 1) środków zaplanowanych w budżecie gminy;
- 2) dotacji celowych z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (zasady oraz procedurę przyznawania dotacji celowych określa ustawa o finansach publicznych (Ustawa, 2009) oraz ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Ustawa, 2003);
- 3) rezerwy celowej utworzonej w wysokości nie mniejszej niż 0,5% kwoty wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego pomniejszonych o wydatki na wynagrodzenia i ich pochodne oraz o wydatki na obsługę długu publicznego;
- 4) dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego.

Z powyższego zestawienia źródeł finansowania wydatków dotyczących zarządzania kryzysowego w gminie wynika, że pozyskanie środków finansowych jest ściśle regulowane przepisami prawnymi.

Gminy otrzymują dotacje celowe z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej wyłącznie na konkretne zleczone zadania.

Tworzenie rezerwy celowej jest dla gminy obligatoryjne (Ustawa o finansach publicznych, 2009, art. 222, ust. 2, pkt 3). W ustawie o finansach publicznych ustalono limit rezerw celowych wynoszący 5% wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Rezerwa celowa na wykonanie zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego tworzona według procedury wynikającej z ustawy o zarządzaniu kryzysowym musi się mieścić w pięcioprocentowym limicie rezerw celowych w budżecie gminy.

Skala wydatków ujętych w budżecie gminy ma niebagatelne znaczenie w kształtowaniu wysokości rezerwy celowej. Stąd ekonomiczność działań rady gminy oraz burmistrza znajduje odzwierciedlenie w dochodach gminy, które z kolei warunkują poziom wydatków, w tym również na zarządzanie kryzysowe.

Środki zgromadzone na finansowanie zadań zarządzania kryzysowego w gminie w ramach rezerwy celowej mogą być wykorzystane tylko i wyłącznie na zadania określone w ustawie o zarządzaniu kryzysowym.

Praktyka pokazuje, że wiele jednostek samorządu terytorialnego podejmuje decyzje rozdysponowania rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe w inny sposób, niż określono w regulacjach prawnych. Tę problematykę poruszono w punkcie 3 niniejszego artykułu.

2. Zadania zarządzania kryzysowego i źródła ich finansowania w gminie Stare Babice w latach 2012-2015

Gmina Stare Babice jest gminą wiejską w województwie mazowieckim w powiecie warszawskim zachodnim. O znaczeniu gminy decyduje jej położenie. Sąsiaduje z Warszawą i jednocześnie leży na skraju Puszczy Kampinoskiej, zajmując obszar 63 km². Z gminy typowo rolniczej zmieniła się w gminę, w której chętnie osiedlają się mieszkańcy Warszawy, co wpływa na intensywny rozwój indywidualnego i spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego oraz działalności gospodarczej. Położenie gminy ma także wpływ na rozwój bazy turystycznej.

Władzę uchwałodawczą i kontrolną w gminie Stare Babice sprawuje rada gminy oraz komisje, natomiast wykonawczą wójt. Gmina realizuje zadania własne (wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym) oraz zadania zlecone (ustawowo zlecane do wykonania przez administrację państwa). Urząd gminy wykonuje zadania poprzez referaty i samodzielne stanowiska. Organy właściwe gminy Stare Babice mają do wykonania wiele zadań. Jednym z głównych jest uchwalenie budżetu gminy i rozpatrzenie sprawozdania z jego wykonania. Za wykonanie budżetu odpowiada wójt, który jednocześnie nadzoruje gospodarkę finansową jednostek organizacyjnych gminy.

Budżet gminy warunkuje wykonanie zadań własnych, w tym także z zakresu zarządzania kryzysowego. Za wykonanie zadań zarządzania kryzysowego w gminie Stare Babice odpowiada stanowisko ds. zarządzania kryzysowego, spraw obronnych i obrony cywilnej. W obszarze zarządzania kryzysowego stanowisko odpowiada za (BIP Babice-Stare, 2015a):

- 1) realizację przedsięwzięć związanych z zapewnieniem procesu kierowania działaniami w zakresie monitorowania, analizowania i prognozowania rozwoju zagrożeń, planowania, reagowania i usuwania skutków zagrożeń na terenie gminy;
- 2) realizację zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego;
- 3) opracowywanie i przygotowanie do zatwierdzenia gminnego planu reagowania w ramach zarządzania kryzysowego oraz jego aktualizację;
- 4) realizowanie zadań związanych z funkcjonowaniem gminnego zespołu zarządzania kryzysowego;
- 5) wykonywanie przedsięwzięć z zakresu zarządzania kryzysowego wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gminy w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny;
- 6) realizację przedsięwzięć związanych z przeciwdziałaniem skutkom zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
- 7) realizację przedsięwzięć organizacyjnych z zakresu ochrony, funkcjonowania i odtworzenia infrastruktury krytycznej na wypadek zagrożeń;
- 8) określanie potrzeb w zakresie świadczeń osobistych i rzeczowych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia;

- 9) współdziałanie z sąsiadującymi gminami w zakresie wymiany informacji o zagrożeniu, ostrzeganiu i wzajemnej pomocy;
- 10) dokonywanie uzgodnień w zakresie współdziałania w sytuacjach kryzysowych z jednostkami wojskowymi stacjonującymi na terenie gminy;
- 11) organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia.

Analizę wydatków budżetowych, w tym wydatków na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego, w gminie Stare Babice w latach 2012-2015 przeprowadzono w oparciu o dane wynikające z budżetów (BIP Babice-Stare, 2015b) i zaprezentowano w tabeli 1.

Tabela 1. Dochody i wydatki gminy Stare Babice w latach 2012-2015 [w zł]

	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.
Dochody całkowite	66 974 897,00	70 674 773,00	77 544 121,64	79 429 318,00
Wydatki całkowite	64 405 374,00	70 605 738,00	77 729 978,64	94 865 100,44
Wydatki bieżące	57 037 484,00	61 838 248,00	65 437 302,64	73 768 838,00
Wydatki majątkowe	7 367 890,00	8 767 490,00	12 292 676,00	21 096 262,44
Wydatki na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego	180 000,00	188 000,00	220 000,00	240 000,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie budżetów gminy, BIP Babice-Stare 2015b

W latach 2012-2013 zaplanowane w budżecie dochody i wydatki zapewniły gminie nadwyżkę środków finansowych, co umożliwiło pełne finansowanie zadań przyjętych do wykonania w tym okresie. W latach 2014-2015 gmina zaplanowała wydatki na poziomie wyższym niż dochody, co wpłynęło na deficyt budżetu gminy i konieczność sfinansowania go ze źródeł obcych (kredytów). Wzrósł zarówno poziom wydatków bieżących, jak i majątkowych. Wydatki majątkowe w 2015 r. wzrosły w stosunku do 2014 r. o 72%. Było to spowodowane ogromnym inwestowaniem w gimnazja w ramach wydatków na oświatę i wychowanie oraz w transport i łączność.

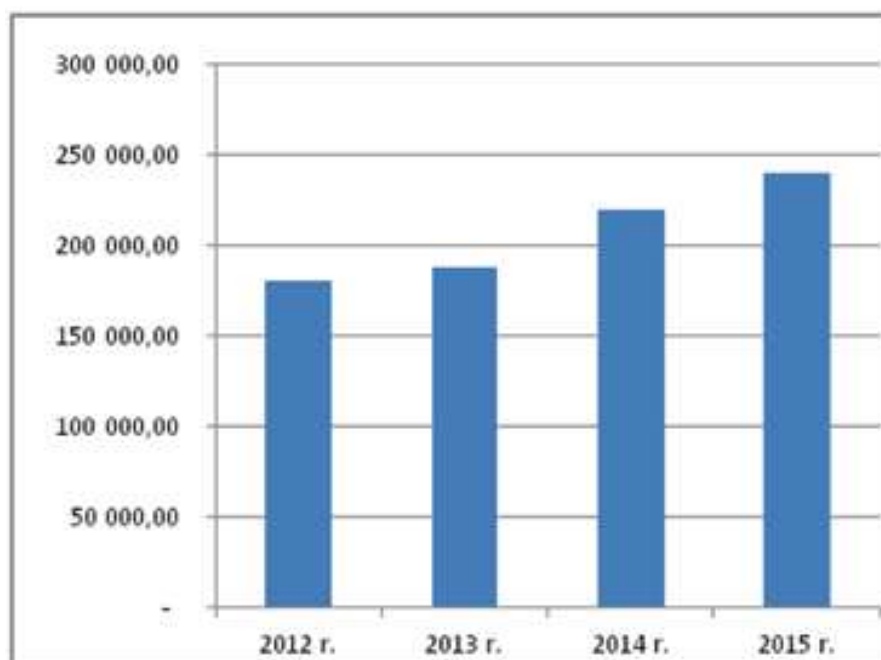
Na wykonanie zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w badanym okresie gmina wykorzystywała tylko środki z rezerwy celowej określone na realizację tych zadań w budżecie gminy przez ustawę o zarządzaniu kryzysowym. Wartości tych środków w latach 2012-2015 były wyznaczane zgodnie z art. 26 ust. 4 pkt 1 ustawy. Poniżej dla przykładu przytoczono obliczenia liczbowe obrazujące wyznaczenie wartości tych środków w budżecie na 2015 r.

Przykład (2015 r.)

Dane z budżetu na 2015 r.:

Wydatki całkowite	94 865 100,44 zł
Wydatki majątkowe (inwestycyjne)	21 096 262,44 zł
Wynagrodzenia i składki od nich naliczone	25 229 663,00 zł
Obsługa długu publicznego	867 247,00 zł
$0,5\% \times [94\,865\,100,44 - (21\,096\,262,44 + 25\,229\,663,00 + 867\,247,00)] = 238\,359,64\text{ zł}$	
W budżecie przyjęto kwotę 240 000,00 zł.	

Wartości wydatków na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w latach 2012-2015 porównano na wykresie 1.



Wykres 1. Wydatki na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego gminy Stare Babice w latach 2012-2015 [w zł]

Źródło: opracowanie własne na podstawie budżetów gminy, BIP Babice-Stare 2015b

Kwoty wydatków na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w badanym okresie w kolejnych latach rosły. Dynamikę łańcuchową i jednopodstawową (w odniesieniu do 2012 r.) przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Dynamika wydatków gminy Stare Babice na zarządzanie kryzysowe w latach 2012-2015

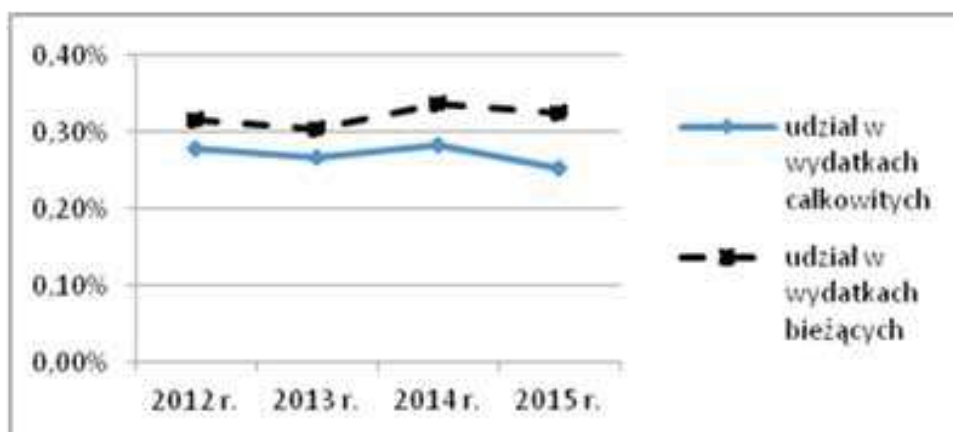
Rodzaj dynamiki	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.
Dynamika łańcuchowa		104%	117%	109%
Dynamika jednopodstawowa	100%	104%	122%	133%

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 1

Wydatki na zarządzanie kryzysowe w latach 2013 i 2015 wzrosły o kilka procent w porównaniu do roku ubiegłego. W analizowanym okresie najbardziej, bo o 17%, wzrosły w 2014 r. Wydatki kryzysowe w budżecie gminy Stare Babice w 2015 r. były o 1/3 wyższe niż w 2012 r.

Udział wydatków na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w całkowitych i bieżących wydatkach gminy w analizowanych latach przedstawiono na wykresie 2.

Udział wydatków na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wydatkach całkowitych i bieżących gminy w analizowanym okresie utrzymywał się na podobnym poziomie. Wydatki na zarządzanie kryzysowe w badanym okresie stanowiły 0,25-0,28 procent wydatków całkowitych i około 0,30-0,34 procent wydatków bieżących.



Wykres 2. Udział wydatków na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w całkowitych wydatkach gminy w latach 2012-2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 1

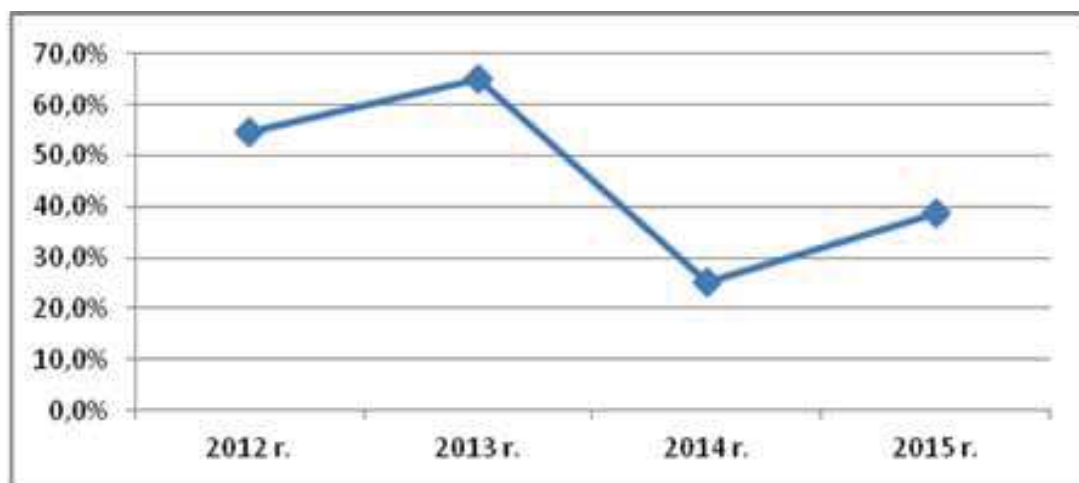
Przeanalizowano poziom całkowitych, inwestycyjnych i kryzysowych (na zadania zarządzania kryzysowego) rezerw celowych w budżecie gminy Stare Babice w badanym okresie. Zestawienie wartości tych rezerw ujęto w tabeli 3.

Tabela 3. Wartości rezerw celowych w gminie Stare Babice w latach 2012-2015 [w zł]

Rodzaj rezerw	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.
Rezerwy celowe ogółem	330 000	288 000	870 000	620 000
Rezerwy inwestycyjne	150 000	100 000	650 000	380 000
Rezerwy kryzysowe	180 000	188 000	220 000	240 000

Źródło: opracowanie własne na podstawie budżetów gminy, BIP Babice-Stare 2015b

Udział rezerw celowych na zadania zarządzania kryzysowego w całkowitych rezerwach celowych gminy w analizowanych latach przedstawiono na wykresie 3.



Wykres 3. Udział rezerwy celowej na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w całkowitej rezerwie celowej gminy w latach 2012-2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 3

W badanych latach na zarządzanie kryzysowe przeznaczono różne części całkowitej rezerwy celowej gminy Stare Babice. W latach 2012-2013 na zarządzanie kryzysowe przeznaczono ponad połowę rezerwy celowej gminy, a w kolejnych latach 2014-2015 poniżej 40%. W 2014 r. na zarządzanie kryzysowe przeznaczono tylko jedną czwartą. Taka sytuacja wynikała z przyjętych w tych latach do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Malejąca kwota rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe może wskazywać, że określono gminę Stare Babice jako bezpieczną.

3. Praktyczne aspekty finansowania wydatków z zakresu zarządzania kryzysowego w gminie

W praktyce finansowania wydatków przez gminy największe wątpliwości budzi gospodarowanie przez jednostki samorządu terytorialnego rezerwą celową na zadania zarządzania kryzysowego. Środki wyodrębnione w gminie w ramach rezerwy celowej zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym powinny być przeznaczone na wykonanie następujących zadań (Ustawa, 2007):

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

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

Rezerwa celowa, o której mowa, z mocy prawa nie może służyć innym celom niż te, do których została utworzona. Z uwagi na brak pełnej wykładni w ustawie o zarządzaniu kryzysowym dotyczącej zasad gospodarowania rezerwą, jej rozdysponowania czy terminu rozwiązania, jednostki samorządu terytorialnego podejmują często indywidualne decyzje w tym zakresie. Decyzje te czasami przeczą obowiązującym regulacjom prawnym. Z tego powodu w gminach w Polsce przeprowadzanych jest wiele kontroli wykonania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Kontrole te przeprowadzają Regionalne Izby Obrachunkowe, a także NIK.

Dla potwierdzenia istotności działań kontrolnych dotyczących wykorzystania środków zgromadzonych na rezerwie celowej przeznaczonej na finansowanie zarządzania kryzysowego poniżej zaprezentowano pięć sytuacji z odbytych kontroli w wybranych gminach w Polsce w latach 2011-2014.

Sytuacja I – Urząd Miejski w Świeciu – kontrolę przeprowadziła NIK Delegatura w Bydgoszczy z wnioskiem pokontrolnym wydanym w styczniu 2011 r. (NIK, 2011).

Skontrolowano okres od 22 sierpnia 2007 r. do 15 grudnia 2010 r. Pozytywnie oceniono realizację zadań zarządzania kryzysowego. Jednak kontrola środków zaplanowanych na zarządzanie kryzysowe wykazała rozdysponowanie ich niezgodnie z przeznaczeniem. W kolejnych latach kontroli na inne cele wydano odpowiednio: 31,7%, 4,5%, 2,1% kwoty wydatków przewidzianej w budżecie na zarządzanie kryzysowe. Takie działania stanowiły naruszenie przepisów art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Ustawa, 2005).

Sytuacja II – gmina Golina – kontrolę przeprowadziła Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu, wydając uchwałę w maju 2012 r. unieważniającą zarządzenie burmistrza Goliny w sprawie zmiany budżetu na rok 2012 (Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu, 2012).

Zmiany dotyczyły rozdysponowania części rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe i przeznaczenia środków na zadania, które nie mieściły się w katalogu zadań gminy określonych w ustawie o zarządzaniu kryzysowym. Środki w kwocie 5120 zł wykorzystano na wynagrodzenia i składki na ubezpieczenia społeczne, zwiększając wydatki w dziale 754 rozdz. 75412 (Ochotnicze Straże Pożarne) § 4110 (Składki na ubezpieczenie społeczne) o kwotę 1400 zł i § 4170 (Wynagrodzenia bezosobowe) o kwotę 3050 zł oraz wydatki w rozdz. 75416 (Straż gminna (miejska)) § 4010 (Wynagrodzenia osobowe pracowników) o kwotę 760 zł.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu stwierdziło nieważność zarządzenia burmistrza Goliny w sprawie zmiany budżetu z powodu sprzeczności z przepisem art. 259 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Ustawa, 2009).

Sytuacja III – Gmina Głucholazy – kontrolę przeprowadziła Delegatura NIK w Opolu z wnioskami pokontrolnymi wydanymi w maju 2012 r. (NIK, 2012).

W zakresie finansowania zadań dotyczących zarządzania kryzysowego stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- nie przewidziano w latach 2011 i 2012 wydatków na realizację zadań zarządzania kryzysowego,
- utworzono w kolejnych latach rezerwę celową w kwotach 140 000 zł oraz 150 000 zł zgodnie z wymogami ustawy o zarządzaniu kryzysowym na realizację zadań własnych w tym zakresie, którą faktycznie zlikwidowano, co naruszyło art. 26 ust. 4 wspomnianej ustawy.

Sytuacja IV – Gmina Karsin – Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku skontrolowała budżet na rok 2014 i w uchwale z 23 stycznia 2014 r. (BIP Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku, 2014):

- stwierdziła w badanej gminie istotne naruszenie prawa polegające na zaplanowaniu kwoty rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe w wysokości niższej niż określona ustawowo,
- nakazała zwiększyć kwotę planowanej rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe do wysokości nie mniejszej niż 0,5% planowanych wydatków ogółem, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu, w terminie do dnia 24 lutego 2014 r.

Sytuacja V – Gmina X – opinia prawna w ramach Systemu doradztwa prawnego dla jednostek samorządu terytorialnego w ramach projektu systemowego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji: Działanie 5.2 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki „Dobre prawo – sprawne rządzenie” – opinia z 7 maja 2014 r. wydana przez dr Małgorzatę Cilak z UMK w Toruniu, Katedra Prawa Budżetowego i Finansów Samorządu Terytorialnego (System Doradztwa Prawnego dla JST, 2014).

Opinia zawiera odpowiedzi na następujące pytania:

1. Na co można wykorzystać rezerwę na zarządzanie kryzysowe?
2. Czy z tej rezerwy możliwy jest zakup sprzętu do magazynu przeciwpowodziowego oraz sprzętu dla OSP?

Sentencja odpowiedzi jest następująca: „z rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe jest możliwy zakup sprzętu do magazynu przeciwpowodziowego oraz sprzętu dla OSP pod warunkiem, że potrzeba dokonania takiego zakupu wyniknie w trakcie roku budżetowego, tzn. będą to wydatki niemożliwe do zaplanowania na etapie planowania budżetowego oraz jednocześnie będą to wydatki wynikające z zadań określonych w art. 19 ust. 2 lub art. 20 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym”.

Z omawianej opinii wynikają następujące wnioski ogólne:

- zadania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) dotyczące zarządzania kryzysowego są zadaniami planowymi, realizowanymi w oparciu o plan gminny – plan ten powinien zawierać m.in. zestawienie sił i środków, jakie mają być wykorzystane w sytuacji kryzysowej, a także wskazanie stosowanych procedur;
- do tych zadań należy między innymi kierowanie usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym nie definiuje pojęcia „zagrożeń”, ale opisu typowych zagrożeń dokonało Rządowe Centrum Bezpieczeństwa utworzone na podstawie tej ustawy (wymienia takie zagrożenia jak: powódź, osuwiska, wichury, trąby powietrzne, silne mrozy, zawieje i zamiecie śnieżne, lawiny śnieżne, upały, susze, pożary lasów, grypa, choroby roślin i zwierząt) (Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, 2013);
- w gminnych planach zarządzania kryzysowego powinny być ujęte potencjalne zagrożenia mogące wystąpić w gminie wraz z ryzykiem ich wystąpienia. Wydatki z zakresu zarządzania kryzysowego niebędące wydatkami nagłymi, niemożliwymi do przewidzenia na etapie planowania budżetu, powinny być planowane w budżecie na zasadach ogólnych i nie powinny być ponoszone z rezerwy na zarządzanie kryzysowe;
- dokonywanie wydatków z rezerwy na zarządzanie kryzysowe jest możliwe tylko w sytuacjach, które nie były możliwe do wcześniejszego przewidzenia, nastąpiły w trakcie roku budżetowego.

Problematyka zaprezentowana w powyższych studiach przypadku pokazuje złożoność finansowania zadań zarządzania kryzysowego w gminach i potrzebę upowszechniania doradztwa prawnego z zakresu gospodarowania środkami na te zadania. Niewłaściwa interpretacja regulacji prawnych z tego obszaru powoduje konieczność weryfikacji podjętych decyzji.

Podsumowanie i wnioski końcowe

Z zaprezentowanych rozważań wynikają następujące wnioski:

1. Zarządzanie kryzysowe w gminie nakłada na organy właściwe obowiązek pełnej znajomości regulacji prawnych zawartych w następujących ustawach: o zarządzaniu kryzysowym, o finansach publicznych, o samorządzie gminnym, o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz przepisów wykonawczych do ww. ustaw.
2. Zarządzanie kryzysowe na szczeblu samorządowym prowadzone jest w oparciu o gminny plan zarządzania kryzysowego zestawiający siły i środki, jakie powinny być wykorzystane w sytuacji kryzysowej oraz wskazujący odpowiednie procedury postępowania w takiej sytuacji. Plany zarządzania kryzysowego muszą podlegać systematycznej aktualizacji.

3. Wydatki na finansowanie zarządzania kryzysowego gminy planują w swoich budżetach.
4. W budżetach jednostek samorządu terytorialnego tworzona jest rezerwa celowa na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego. Środki pieniężne z tej rezerwy można uruchomić wyłącznie na zadania zarządzania kryzysowego na szczeblu gminy wymienione w ustawie o zarządzaniu kryzysowym.
5. W przypadku niezgodnego z regulacjami prawnymi wydatkowania środków z rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe, na cele inne niż określone w ustawie o zarządzaniu kryzysowym, gminy są zobowiązane do przesunięć wydatków w ramach budżetu i uzupełnienia rezerwy celowej do wyjściowego poziomu.
6. Gminy mogą realizować zadania zlecone dotyczące zarządzania kryzysowego z zakresu administracji publicznej. Na ten cel otrzymują dotacje celowe z budżetu państwa.
7. Gminy mogą liczyć na fakultatywne dotacje z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych. W ustawie o zarządzaniu kryzysowym nie zawarto szczegółowych unormowań prawnych z tego zakresu i należy się odwoływać do regulacji prawnych ustaw o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i o finansach publicznych.
8. Zarząd gminy, czyli organ wykonawczy, dokonuje podziału rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe. Rozdysponowanie tej rezerwy może nastąpić w każdym momencie roku budżetowego. Wykorzystanie rezerwy na inne cele nie zwalnia gminy z realizacji zadań zarządzania kryzysowego. Jeżeli takie zadania wystąpią, gmina musi je zrealizować, czyli zabezpieczyć środki na ich wykonanie.
9. W przypadku wątpliwości dotyczących gospodarowania ustawowymi źródłami finansowania zarządzania kryzysowego w gminie należy zasięgać bezpłatnych porad prawnych w ramach systemu doradztwa prawnego dla JST w ramach projektu systemowego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji: Działanie 5.2 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki „Dobre prawo – sprawne rządzenie”.

SOURCE OF FINANCES AND DIRECTIONS OF EXPENSES ON THE CRISIS MANAGEMENT IN THE COMMUNE

Summary: Currently crisis situations are accompanying various actions on the Polish economy. Definition of the crisis situation, planning assignments on the scope of the crisis management, financing of these tasks, the competent authorities responsible for their realization are definite in the act on the crisis management. The acquaintance of all legal documents concerning the crisis management is conditioning the real planning, the performance, financing and the inspection of the execution of tasks from this area on the national and self-government level. In the article principles of financing the crisis management in Poland on the self-government level and practical problems of their realization

were presented. An expenses on the crisis management in the chosen rural commune was analysed in the period of four final years.

Keywords: management studies, crisis situations, crisis management, expenses on the crisis management.

BIBLIOGRAFIA

- [1] RUŚKOWSKI E., SALACHNA J.M. (red.), 2010, *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny*, ODiDK, Gdańsk.
- [2] RUŚKOWSKI E., SALACHNA J.M., 2004, *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- [3] *Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, tekst jednolity Dz.U. z 2014 r., poz. 1115.
- [4] *Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, tekst jednolity Dz.U. z 2013 r., poz. 594, z późn. zmianami.
- [5] *Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*, Dz.U. 249 z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 ze zmianami.
- [6] *Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, Dz.U. z 2013 r., poz. 1166.
- [7] *Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zmianami.

NETOGRAFIA

- [1] BIP Babice – Stare, 2015a, http://bip.babice-stare.waw.pl/public/get_file_contents.php?id=334893 (12.10.2015).
- [2] BIP Babice-Stare, 2015b, <http://bip.babice-stare.waw.pl/public/?id=91234> (12.10.2015).
- [3] BIP Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku, 2014, https://www.google.pl/?gfe_rd=cr&ei=IovkVli2OYaH8QfY4YDoBg&gws_rd=ssl#q=gmina+Karsin+kontrola+RIO+23+styczenia+2014 (23.01.2014).
- [4] NIK Delegatura w Bydgoszczy, 2011, P-10-006-LBY-02-01.pdf z witryny nik.gov.pl (24.01.2011).
- [5] NIK Delegatura w Opolu, 2012, http://mojepanstwo.pl/dane/nik_raporty/33037,wykorzystanie-uwag-realizacja-wnioskow-pokontrolnych-kontroli-wykonywania-wlasciwe-organy?f=279778 (25.05.2012).
- [6] Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu, 2012, 2012-05-09-UKI-MIG-Gogolina.pdf z witryny rio.poznan.bip.net.pl (9.05.2012).
- [7] Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, 2013, *Zagrożenia okresowe występujące w Polsce. Aktualizacja*, Wydział Analiz RCB, Warszawa, <http://rcb.gov.pl/wp-content/uploads/RCB-Zagro%C5%BCenia-okresowe-w-Polsce-aktualizacja.pdf> (12.09.2015).
- [8] System Doradztwa Prawnego dla JST, 2014, <https://administracja.mac.gov.pl/download/58/15718/120DOR.doc> (7.05.2014).