



**Regionalna Izba Obrachunkowa  
w Warszawie**

ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa  
tel. (22) 628 28 62; 628 78 42  
e-mail: [warszawa@warszawa.rio.gov.pl](mailto:warszawa@warszawa.rio.gov.pl)

**Biuro** tel. (22) 621 49 37; 625 20 97



**KI.0011.408.2013**  
Powiatowe w Wołominie

wpi. 2013 - 12 - 02

l. dz. 64321/130

liczba zał. 1 podpis *uw*

Warszawa, dnia 25.11.2013 r.

STAROSTWO  
POWIATOWE W WOŁOMINIE  
BIURO RADY  
wpłynęło dnia 02.11.2013  
Nr .....

**Pan  
Paweł Solis  
Przewodniczący  
Rady Powiatu Wołomińskiego**

ul. Prądyńskiego 3  
05 - 200 Wołomin

W załączeniu przekazuję uchwałę Nr 24.408.2013 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 19 listopada 2013 roku - w celu służbowego wykorzystania.

PREZES  
*Wojciech Tarnowski*  
Wojciech Tarnowski

**Załączniki:**

Uchwała Nr 24.408.2013  
plik kart 3, str. 5

**Otrzymują:**

1 x Adresat  
1 x Starosta Powiatu  
1 x a/a

2023/01  
Accountancy

**Uchwała Nr 24.408.2013**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej**  
**w Warszawie**  
**z dnia 19 listopada 2013 roku**

**w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr XXXIII-365/2013 Rady Powiatu Wołomińskiego z dnia 30 września 2013 r. zmieniającej uchwałę Nr XXIV-265/2012 Rady Powiatu Wołomińskiego z dnia 20.12.2012 r. w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu Wołomińskiego na rok 2013.**

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 595) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn.: Dz.U. z 2012, poz. 1113) –

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie** uchwała, co następuje:

**§ 1**

Orzeka nieważność uchwały Nr XXXIII-365/2013 Rady Powiatu Wołomińskiego z dnia 30 września 2013 r. zmieniającej uchwałę Nr XXIV-265/2012 Rady Powiatu Wołomińskiego z dnia 20.12.2012 r. w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu Wołomińskiego na rok 2013, w części dotyczącej zmniejszenia o kwotę 100.200 zł zaplanowanej w dziale 758, rozdziale 75818 rezerwy celowej na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego i przeznaczenia jej na wydatki ujęte w dziale 754 „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa” w rozdziałach:

-- 75404 „Komendy Wojewódzkie Policji – 5.200 zł,

-- 75410 „Komendy Wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej – 95.000 zł,

z powodu istotnego naruszenia przepisów art. 259 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 885) w związku z art. 26 ust. 4 oraz art. 2 i art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590 z późn. zmian.).

**§ 2**

Ustala Budżet Powiatu Wołomińskiego po zmianach określonych w § 1 w zakresie dotkniętym nieważnością w sposób następujący:

1) Plan wydatków ogółem po zmianach – 170.299.548 zł, w tym wydatki bieżące – 142.892.565 zł.

a) Dział 758 „Różne rozliczenia” – wydatki ogółem – 5.178.525 zł, w tym wydatki bieżące – 5.178.525 zł

– rozdział 75818 „Rezerwy ogólne i celowe” – wydatki ogółem – 631.100 zł, w tym wydatki bieżące – 631.100 zł. Rezerwa celowa na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego – 323.300 zł.

- b) Dział 754 „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa” - wydatki ogółem 6 018 556 zł, w tym wydatki majątkowe 5.000 zł.
- rozdział 75404 „Komendy Wojewódzkie Policji” - wydatki ogółem 4.000 zł, w tym: wydatki bieżące 4.000 zł. Wpłaty jednostek na państwowy fundusz celowy (§ 300) 4.000 zł.
  - rozdział 75410 „Komendy Wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej” - wydatki ogółem 0 zł,

### § 3

Na niniejszą uchwałę Powiatowi Wołomińskiemu przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

### UZASADNIENIE

W dniu 4 października 2013 roku została doręczona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr XXXIII-365/2013 Rady Powiatu Wołomińskiego z dnia 30 września 2013 roku zmieniająca uchwałę Nr XXIV-265/2012 Rady Powiatu Wołomińskiego z dnia 20.12.2012 r. w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu Wołomińskiego na rok 2013.

W wyniku badania przedmiotowej uchwały Kolegium Izby stwierdziło, iż Rada Powiatu Wołomińskiego dokonała zmian polegających m.in. na rozdysponowaniu części rezerwy celowej na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego (100.200 zł) na wydatki w dziale 754 „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa” w rozdziałach:

- 75404 „Komendy Wojewódzkie Policji – 5.200 zł,
- 75410 „Komendy Wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej – 95.000 zł.

Na posiedzeniu dnia 22 października br. Kolegium uchwałą Nr 22.390.2013 wszczęło postępowanie nadzorcze i wezwało Radę Powiatu Wołomińskiego do naprawy uchwały we własnym zakresie, wstrzymując jednocześnie jej wykonanie we wskazanej części. Ostateczny termin naprawy został ustalony na dzień 15 listopada 2013 r.

W terminie wskazanym przez Kolegium do organu nadzoru nie wpłynęła uchwała naprawiająca nieprawidłowości.

W tym stanie rzeczy Kolegium Izby postanowiło orzec nieważność uchwały Nr XXXIII-365/2013 Rady Powiatu Wołomińskiego z dnia 30 września 2013 r. zmieniającej uchwałę Nr XXIV-265/2012 Rady Powiatu Wołomińskiego z dnia 20.12.2012 r. w sprawie: uchwalenia budżetu Powiatu Wołomińskiego na rok 2013, w części dotyczącej zmniejszenia o kwotę 100.200 zł zaplanowanej w dziale 758, rozdziale 75818 rezerwy celowej na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego i przeznaczenia jej na wydatki w dziale 754 „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa” w rozdziałach:

- 75404 „Komendy Wojewódzkie Policji – 5.200 zł,
- 75410 „Komendy Wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej – 95.000 zł,

z powodu istotnego naruszenia przepisów art. 259 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych w związku z art. 26 ust. 4 oraz art. 2 i art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym.

Jak ustalono na podstawie analizy badanej uchwały oraz wyjaśnień zawartych w piśmie Starosty z dnia 17.10.2013 r. nr SK.3021.278.2013 zaplanowane wyżej wydatki finansowane z rezerwy celowej utworzonej na zadania własne Powiatu z zakresu zarządzania kryzysowego przeznaczone są na, cyt.:

- „1) Zakup programu komputerowego do przenoszenia zapisów SMS z telefonów komórkowych do protokołów dla Powiatowej Komendy Policji, który usprawni pracę policjantów podczas prowadzonych dochodzeń. Program znacząco przyczyni się do efektywniejszej pracy Policji, oraz znacząco skróci czas ręcznego przepisywania treści SMS (kwota 5.200 zł)*
- 2) Dofinansowanie działalności bieżącej Powiatowej Komendy PSP m.in. na zakup paliwa, remontów i konserwacji sprzętu przeciwpożarowego (kwota 70.000 zł),*
- 3) Zakup kamery termowizyjnej dla Powiatowej Komendy Państwowej Straży Pożarnej kwota 25.000 zł),*

*Realizacja w/w zadań pozwoli na szybsze reagowanie w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych (kamera termowizyjna dla straży i program komputerowy dla Komendy Powiatowej Policji). Dofinansowanie działalności Komendy PSP zapewni jej sprawne funkcjonowanie do końca roku budżetowego (zakup paliwa) oraz zapewni środki na przeglądy i uzyskanie niezbędnych atestów sprzętu przeciwpożarowego.*

*Dofinansowanie powyższych zadań dokonane zostało zgodnie z ustawą z dnia 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.*

*Służy ono ochronie infrastruktury technicznej, czyli poprawia funkcjonalność podejmowanych przez służby działań, ogranicza ich słabe punkty, zwiększa pomoc udzielaną ludności w zapewnieniu jej warunków przetrwania w sytuacjach kryzysowych. Przenoszenie środków z rezerwy na zarządzanie kryzysowe zostało dokonane uchwałą Rady ze względu na fakt, że dofinansowanie działalności w/w służb może być tylko dokonane poprzez fundusz wsparcia”.*

Mając na uwadze przedstawiony wyżej stan faktyczny Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej zważyło, co następuje:

Zgodnie z art. 259 ust. 1 ustawy o finansach publicznych rezerwy celowe mogą być przeznaczone wyłącznie na cel, na jaki zostały utworzone oraz wykorzystane zgodnie z klasyfikacją budżetową wydatków.

Rezerwa celowa na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego jest rezerwą obligatoryjną utworzoną na podstawie art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym (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 cyt. ustawy 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. W art. 26 ust. 1 cyt. ustawy określone zostały zasady finansowania zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego wykonywanych 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.). Zgodnie z cyt. przepisem wydatki na zadania własne określone w ustawie o zarządzaniu kryzysowym powinny być zaplanowane w budżecie na etapie jego uchwalania w wysokości zapewniającej ich realizację.

Ponadto na zadania własne z zakresu zarządzania kryzysowego w budżecie jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę celową w wysokości określonej art. 26 ust. 4 cyt. ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Stosownie do treści przepisu art. 222 ust. 3 ustawy o finansach publicznych rezerwa celowa na wykonywanie zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego jest tworzona w ramach 5% limitu rezerw celowych ustalonych w budżecie jednostki samorządu terytorialnego.

W ocenie Kolegium, 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. Istotą rezerw jest bowiem to, że nie można ich na etapie uchwalania budżetu podzielić na działy i rodzaje wydatków. Środki planowane w rezerwach mają zabezpieczyć nagłe, nieprzewidziane wydatki.

W postanowieniu z dnia 10.01.2013 r. (syg. akt II GZ 505/12), 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 jest możliwości dokonania szczegółowego podziału na pozycje klasyfikacji budżetowej w okresie opracowywania budżetu. Obowiązek utworzenia rezerwy celowej nakładają np. przepisy ustawy z 26.04.2007 r. o

zarządzaniu kryzysowym. W budżecie należy utworzyć 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 (...)

Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 28.11.2012 r. (syg. art. I SA/Gd 1171/12), uznał, że remont uszkodzonego w wyniku pożaru budynku nie mieści się w ramach ciężących na wójcie zadań w sprawach zarządzania kryzysowego, polegających m.in. na usuwaniu skutków zagrożeń na terenie gminy.

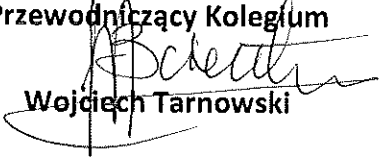
Sąd wskazał, że „z art. 19 ust.2 pkt 1 u.z.k. wynika, że nie chodzi w nim o usuwanie skutków jakichkolwiek zagrożeń, lecz zagrożeń objętych systemem zarządzania kryzysowego, na co wskazuje sformułowanie „w sprawach zarządzania kryzysowego”. Sąd dokonał analizy pojęć „zarządzania kryzysowego” oraz „zagrożeń”. W ocenie WSA „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 wskazano 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.”. Powyższe postanowienia Sądu mają również odniesienie do zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego określonych w art. 17 ust. 2 cyt. ustawy realizowanych przez powiat (starostę).

Mając na uwadze powyższe, w ocenie Kolegium Izby, rezerwa celowa na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w łącznej kwocie 102.200,00 zł została rozdysponowana przez Radę Powiatu Wołomińskiego na zadania, które nie mieściły się w pojęciu sytuacji kryzysowej i nie były związane z sytuacją zagrożenia. Powyższym działaniem w sposób istotny naruszyła ona przepisy art. 259 ust.1 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 26 ust. 4 oraz art. 2 i art. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

Biorąc pod uwagę ustalony stan faktyczny i prawny, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji.

Przewodniczący Kolegium

  
Wojciech Tarnowski

