



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KBF.410.005.05.2020

Pan
Mariusz Kamiński
Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
ul. Stefana Batorego 5
02-591 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/012 – Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, ul. Stefana Batorego 5, 02-591 Warszawa (dalej także: MSWiA lub Ministerstwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Kamiński, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej także: Minister SWiA), powołany na stanowisko od 14 sierpnia 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none">– Elżbieta Witek, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji od 4 czerwca 2019 r. do 9 sierpnia 2019 r.– Joachim Brudziński, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji od 9 stycznia 2018 r. do 3 czerwca 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Planowanie i zarządzanie środkami ujętymi w rezerwach budżetowych2. Zasady przyznawania środków z rezerw budżetowych3. Przestrzeganie zasad przyznawania środków z rezerw budżetowych
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do 31 sierpnia 2020 r. oraz działania wcześniejsze i późniejsze mające wpływ na zagadnienia w kontrolowanym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Jolanta Balcerkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/69/2020 z dnia 2 września 2020 r.2. Anna Patyńska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/84/2020 z dnia 15 września 2020 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, określając potrzeby finansowe na przedsięwzięcia realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego dotyczące przeciwdziałania i usuwania skutków klęsk żywiołowych, opierał się na wynikach analizy zgłaszanych poprzez wojewodów potrzeb lub uruchomionych środków w latach ubiegłych oraz analizie strat bieżących wywołanych klęskami żywiołowymi. W potrzebach tych uwzględniano również zadania związane z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych z lat ubiegłych, między innymi w zakresie odbudowy infrastruktury komunalnej (głównie dróg i mostów) oraz dotyczące odbudowy zniszczonych wałów przeciwpowodziowych, rzek i innych obiektów gospodarki wodnej.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że rezerwy celowe w budżecie państwa, w tym na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, powinny być tworzone na zadania, których nie można przewidzieć na etapie planowania ustawy budżetowej. Natomiast przyjęty przez MSWiA sposób ustalania wielkości rezerwy na zapobieganie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych uwzględniał finansowanie zadań związanych z likwidacją skutków klęsk, które miały miejsce przed tym okresem, co przeczyło powyższej zasadzie.

W okresie objętym kontrolą Minister SWiA monitorował wykorzystanie środków ujętych w poz. 4 rezerwy celowej. Przyjęty plan podziału tych środków był korygowany w zakresie rzeczywistych potrzeb, a niewykorzystane środki zgłaszane do dyspozycji Ministrowi Finansów.

Minister SWiA określił zasady i tryb udzielania jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowych z budżetu państwa: dofinansowania zadań własnych związanych z likwidacją skutków klęsk żywiołowych i przeciwdziałaniem skutkom takich zdarzeń oraz udzielania pomocy finansowej rodzinom lub osobom poszkodowanym w wyniku zdarzeń noszących znamiona klęski żywiołowej. W *Wytycznych powodziowych*³ i *Wytycznych osuwiskowych*⁴ przewidziano między innymi wydawanie przez Ministra SWiA promes dofinansowania zadań, które stanowią przyrzeczenie przekazania jednostce samorządu terytorialnego w niej określonej, dotacji na realizację zadania związanego z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych.

W treści przywołanych wyżej promes nie wskazano przepisów prawnych stanowiących podstawę ich zawarcia. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że żaden z powszechnie obowiązujących przepisów prawa regulujących sferę finansów publicznych nie wyposaża Ministra SWiA w uprawnienie do wydawania jednostkom samorządu terytorialnego promes dofinansowania ze środków pochodzących z rezerwy celowej budżetu państwa realizacji zadań własnych tych jednostek. Zgodnie z art. 153 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵ (ufp) zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa wydatków wymienionych w tym przepisie może udzielić wyłącznie Minister Finansów

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Wytyczne Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zasad i trybu udzielania jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych związanych z remontem i odbudową obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku zdarzeń noszących znamiona klęski żywiołowej, w tym na przeciwdziałanie skutkom takich zdarzeń w przyszłości z 31 marca 2016 r.

⁴ Wytyczne Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zasad i trybu udzielania jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych polegających na naprawie, odbudowie, budowie, przeniesieniu, stabilizacji i ulepszeniu infrastruktury publicznej zniszczonej, uszkodzonej bądź zagrożonej przez ruchy osuwiskowe ziemi lub erozję brzegu morskiego z 31 marca 2016 r.

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

na wniosek dysponenta części budżetowej, przy czym warunkiem udzielenia zapewnienia w danym roku budżetowym jest ujęcie środków na ten cel w rezerwie budżetowej.

Przepis art. 154 ust. 1 ufp stanowi, że podziału rezerw celowych dokonuje Minister Finansów w porozumieniu z dysponentami części budżetowych. Wyznaczony przepisami art. 6 ust. 1 pkt 4b i 4c ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁶ zakres działu administracja publiczna, obejmujący sprawy przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu oraz usuwania ich skutków nie czyni z kierującego tym działem Ministra SWiA dysponenta środków ujętych w rezerwie celowej przeznaczonej na przeciwdziałanie skutkom klęsk żywiołowych i ich usuwanie.

W ocenie NIK, *Wytyczne powodziowe* i *Wytyczne osuwiskowe* są pozbawione doniosłości prawnej w tym znaczeniu, że określone w nich promesy dofinansowania zadań nie mogą wywołać skutków prawnych przewidzianych dla zapewnienia finansowania udzielanego przez Ministra Finansów. Mając na uwadze przepisy art. 46 ust. 1 ufp⁷, wydanie promesy przez Ministra SWiA nie upoważnia wojewody do zaciągnięcia zobowiązania przekraczającego plan finansowy. Promesa Ministra SWiA, w odróżnieniu od zapewnienia finansowania udzielonego przez Ministra Finansów, nie pozwala bowiem wojewodom na zawieranie umów dotacyjnych z jednostkami samorządu terytorialnego w wysokości przekraczającej plan w chwili zaciągnięcia zobowiązania.

Mając na uwadze powyższe, Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie *Wytyczne powodziowe* i *Wytyczne osuwiskowe* oraz wydawanie promes Ministra SWiA bez podstawy prawnej, podczas gdy przepisy prawa nie umożliwiają mu udzielenia zapewnienia dofinansowania jednostkom samorządu terytorialnego.

W 2019 r. w trybie ustalonym w Wytycznych Ministra SWiA zostało udzielonych łącznie 650 promes na łączną kwotę dofinansowania 609,8 mln zł. W strukturze zadań objętych promesami w 2019 r. udział zadań niewykonanych wyniósł 6,6%.

W 2020 r., mając na uwadze sytuację epidemiczną w kraju, w tym potrzeby finansowe na ten cel, za zgodą Sekretarza Stanu w MSWiA, promesy nie były wydawane. Minister SWiA informował pisemnie wojewodów o wysokości przewidywanego dofinansowania z rezerwy celowej poz. 4, a dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych zostały udzielone przez wojewodów na podstawie decyzji Ministra Finansów o zmianie planu wydatków budżetu państwa.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie zasady i sposób gromadzenia przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji informacji w zakresie dysponowania środkami budżetowymi z rezerwy celowej poz. 4, jak również stosowanie przyjętego trybu opiniowania wniosków o uruchomienie środków z części 83 *Rezerwy celowe* poz. 4.

⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1220.

⁷ Zgodnie z art. 46 ust. 1 ufp jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obowiązkowe oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich, z zastrzeżeniem art. 136 ust. 4 i art. 153 ufp.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie i zarządzanie środkami ujętymi w rezerwie celowej poz. 4

Opis stanu faktycznego

Rola MSWiA w procesie planowania środków w rezerwach celowych poz. 4

Zgodnie z zapisami art. 6 ust. 1 pkt 4b i 4c ustawy o działach administracji rządowej do zakresu działania ministra właściwego do spraw administracji publicznej należy:

- przeciwdziałanie skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu oraz
- usuwanie skutków klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu.

Działem *Administracja publiczna* kieruje Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (§ 1 ust 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁹).

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zgłaszał Ministrowi Finansów¹⁰ informację o przewidywanej wysokości środków na zadania zaplanowane do sfinansowania z rezerwy celowej przeznaczonej na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych razem z materiałami planistycznymi dotyczącymi części budżetowych, których jest dysponentem (17 *Administracja publiczna*, 42 *Sprawy wewnętrzne*, 43 *Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne* i 80 *Regionalne izby obrachunkowe*). Informacje o planowanych przedsięwzięciach i wysokości planowanych wydatków w pozycji rezerw celowych na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych w roku 2019 i 2020 zostały sporządzone w Departamencie Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego MSWiA (dalej także: DOLiZK).

Materiały do projektu ustawy budżetowej na rok 2019 zostały opracowane w MSWiA zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej¹¹.

Minister Finansów w piśmie z 25 czerwca 2018 r. przekazał wstępną kwotę wydatków na 2019 r. dla części budżetowych: 17, 42, 43 i 80. W odpowiedzi z 12 lipca 2018 r. Minister SWiA przekazał projekt budżetu na rok 2019 dla części budżetowych, których jest dysponentem, oraz zgłosił konieczność utworzenia rezerw celowych, w szczególności na *Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w tym realizacja zadań w dorzeczach Odry i górnej Wisły* w wysokości 1500 mln zł. Wielkość środków do ujęcia w projekcie budżetu państwa na rok 2019 w rezerwie celowej na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk nie zmieniła się w stosunku do kwoty zgłoszonej Ministrowi Finansów w piśmie z 26 lutego 2018 r., przy którym zostały przekazane plany rzeczowe zadań.

(akta kontroli str. 119-177)

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Dz. U. poz. 2264.

¹⁰ Ilekroć w niniejszym wystąpieniu jest mowa o Ministrze Finansów, rozumie się przez to ministra kierującego m.in. działami: budżet i finanse publiczne.

¹¹ Dz. U. poz. 1154.

Kalkulacja kwoty rezerwy zgłoszonej Ministrowi Finansów w lutym 2018 r. przedstawiała się następująco:

- na *Projekt ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry i Projekt ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry i Wisły* (dalej także: *Projekty ochrony przeciwpowodziowej*) zaplanowano 824,6 mln zł na podstawie zapotrzebowania zgłoszonego przez Biuro Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry i Wisły¹²;
- na odbudowę infrastruktury komunalnej i zabezpieczenie wąwozów lessowych przed erozją przyjęto kwotę 500 mln zł, którą oszacowano, biorąc pod uwagę: poziom zgłaszanych przez jednostki samorządu terytorialnego (dalej także: JST) potrzeb na dofinansowanie zadań własnych związanych z remontem i odbudową obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku zdarzeń noszących znamiona klęski żywiołowej (ujętych w zbiorczych zestawieniach przekazywanych do MSWiA przez wojewodów), straty bieżące wywołane klęskami żywiołowymi; możliwości budżetu państwa, zdolność do realizacji zadań przez samorzady (finansowe i organizacyjne wykorzystania środków);
Wojewodowie na początku 2018 r. przekazali do MSWiA zbiorcze zestawienia zgłaszanych przez JST potrzeb z terenu województwa na rok 2018 na infrastrukturę komunalną i zabezpieczenie wąwozów lessowych przed erozją na kwotę 737,5 mln zł;
- na zadania związane z przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków ruchów osuwiskowych ziemi oraz na pomoc bezpośrednią dla ludności (zasiłki celowe) zaplanowano odpowiednio 70 mln zł i 50 mln zł, na podstawie zgłoszonych potrzeb przez wojewodów w latach poprzednich lub uruchomionych środków;
- inne potrzeby finansowe na działania związane z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych i im przeciwdziałanie, które nie obejmują zakresu wyżej wymienionego (około 60 mln zł).

W strukturze planowanych wydatków (między lutym a lipcem 2018 r.) skorygowana została wielkość środków na *Projekty ochrony przeciwpowodziowej* z 824, 6 mln zł do 623,8 mln zł w związku z aktualizacją z 19 czerwca 2018 r. dokonaną przez Biuro Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry i Wisły¹³. W wyniku zgłoszonej aktualizacji nie dokonano korekty całkowitej kwoty środków przewidzianych do ujęcia w rezerwie, o której pierwotnie poinformowano Ministra Finansów (1500 mln zł), gdyż, jak podał Dyrektor Departamentu Ochrony Ludności

¹² W 2018 r. i 2019 r. Biuro Koordynacji Projektu (BKP) było jednostką budżetową podległą ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej, od 2020 r. jest w strukturze Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Biuro Koordynacji Projektu wykonuje zadania Jednostki Koordynującej zawarte w umowach pożyczki z Bankiem Światowym/ Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju (BŚ/MBOiR) oraz umowach kredytowych z Bankiem Rozwoju Rady Europy (BRRE) na realizację *Projektów ochrony przeciwpowodziowej*. Do zadań BKP należy między innymi: współdziałanie, w szczególności z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej, ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, ministrem właściwym do spraw budżetu państwa, finansów publicznych i instytucji finansowych, ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego, z BŚ/MBOiR oraz z BRRE w sprawach związanych z realizacją *Projektów ochrony przeciwpowodziowej*. Także wspieranie Instytucji Wdrażających oraz Jednostek Wdrażających przy realizacji Projektów poprzez świadczenie pomocy w zakresie realizacji zamówień, koordynację i nadzór nad realizacją zamówień; przygotowywanie programów realizacji zadań w ramach Projektów oraz monitorowanie i ocena ich realizacji; wnioskowanie o dokonywanie wypłat środków finansowych w ramach Projektów zgodnie z warunkami i procedurami określonymi w umowach pożyczki oraz obowiązujących przepisach prawa; monitorowanie prac w ramach Projektów i ocena ich postępów.

¹³ W ramach kwoty 623,8 mln zł przewidziano środki pochodzące: z pożyczek udzielonych przez Bank Światowy/ Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju – 286,6 mln zł, z kredytów Banku Rozwoju Rady Europy – 192,3 mln zł i z budżetu państwa 145,0 mln zł.

i Zarządzania Kryzysowego (dalej: Dyrektor DOLiZK), potrzeby na pozostałe zadania były wyższe niż kwota planowana¹⁴.

(akta kontroli str.: 10-16, 63-74, 291-295, 880)

W dniu 17 sierpnia 2018 r. Minister SWiA przedłożył Ministrowi Finansów zweryfikowane propozycje budżetu na przyszły rok, między innymi w zakresie utworzenia rezerw celowych. Pismo było konsekwencją spotkania roboczego przedstawicieli MSWiA i Ministerstwa Finansów w sprawie omówienia przedstawionych przez MSWiA propozycji wielkości wydatków w przesłanym uprzednio projekcie budżetu na rok 2019. W trakcie spotkania omówiona została sytuacja budżetowa 2018 r. oraz możliwości planowanego budżetu w kontekście podstawowych uwarunkowań finansowych i społecznych na 2019 r. Uzgodniono zmniejszenie wnioskowanej na 2019 r. kwoty rezerwy celowej na *Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych* (poz. 4) z 1500 mln zł do 1300 mln zł.

W przesłanym 21 września 2018 r. do MSWiA przez Ministra Finansów projekcie ustawy budżetowej na rok 2019 wysokość rezerwy celowej poz. 4 wynosiła 1200 mln zł, tj. o 100 mln zł mniej od kwoty wcześniej uzgodnionej. W takiej wysokości została zaakceptowana przez Radę Ministrów na posiedzeniu 25 września 2018 r. oraz ujęta w projekcie ustawy budżetowej na rok 2019 przekazanym do Sejmu RP¹⁵.

W trakcie prac parlamentarnych nad projektem ustawy budżetowej na rok 2019, w wyniku poprawki poselskiej zgłoszonej w ramach posiedzenia Komisji Finansów Publicznych (poprawka nr 221), kwota rezerwy poz. 4 została kolejny raz zmniejszona o 139 mln zł, tj. do kwoty 1061 mln zł.

W ustawie budżetowej na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r.¹⁶ w części 83 *Rezerwy celowe*, poz. 4 *Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w tym realizacja zadań w dorzeczach Odry i górnej Wisły* zaplanowano środki w kwocie 1061 mln zł.

(akta kontroli str. 279-286)

Materiały planistyczne do projektu ustawy budżetowej na rok 2020 były opracowywane przez MSWiA na podstawie zapisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 28 stycznia 2019 r. w *sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej*¹⁷.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji 8 lutego 2019 r. przekazał plany rzeczowe zadań i przedłożył propozycję zabezpieczenia niezbędnych środków w części 83 w zakresie pozycji, których podział jest dokonywany przez Ministra Finansów w porozumieniu z Ministrem SWiA (2838,3 mln zł), w tym na utworzenie rezerwy na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych w wysokości 1500 mln zł. Planowana kwota rezerwy celowej została skalkulowana następująco:

- 937,3 mln zł na *Projekty ochrony przeciwpowodziowej* przyjęto na podstawie danych zgłoszonych przez Biuro Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzeczca Odry i Wisły¹⁸;
- 500 mln zł na odbudowę infrastruktury komunalnej i zabezpieczenie wąwozów lessowych przed erozją oszacowano, tak jak w roku poprzednim, biorąc pod

¹⁴ W okresie od 7 marca 2016 r. do 2 marca 2020 r. Dyrektorem DOLiZK był Pan Andrzej Świderek, od 3 marca 2020 Dyrektorem DOLiZK jest Pan Dariusz Nowak.

¹⁵ Druk sejmowy nr 2864.

¹⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 198.

¹⁷ Dz. U. poz. 183 ze zm.

¹⁸ Z tego 445,6 mln zł środki pochodzące z pożyczek BŚ/MBOiR, 392,0 mln zł z kredytów BRRE, 99,7 mln zł środki budżetu państwa.

uwagę głównie poziom zgłaszanych potrzeb przez wojewodów, możliwości budżetowe oraz zdolność do realizacji zadań przez samorządy;

- 65 mln zł na zadania związane przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków ruchów osuwiskowych ziemi oraz 52 mln zł na pomoc bezpośrednią dla ludności – zasiłki celowe oszacowano na podstawie zgłoszonych potrzeb przez wojewodów lub uruchomionych środków w latach poprzednich;
- 50 mln zł na inne potrzeby finansowe na działania związane z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych i im przeciwdziałanie, które nie obejmują zakresu wyżej wymienionego.

Minister Finansów 9 lipca 2019 r., na podstawie §11 noty budżetowej¹⁹, przekazał Ministrowi SWiA wstępną kwotę wydatków na rok 2020 wraz z rezerwami celowymi w wysokości 25 010,2 mln zł. Limit obejmował części: 17, 42, 43, 80 oraz część 83 *Rezerwy celowe* w zakresie pozycji, których podział jest dokonywany przez Ministra Finansów jako dysponenta w porozumieniu z Ministrem SWiA – uwzględniono środki w łącznej kwocie 1087,5 mln zł na realizację zadań dotyczących: przeciwdziałania i usuwania skutków klęsk żywiołowych, systemu powiadamiania ratunkowego, pomocy dla repatriantów, pomocy dla społeczności romskiej, budowy, modernizacji i utrzymania przejść granicznych, Oświęcimskiego Strategicznego Programu Rządowego, zwrotu części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego, ustawy o Karcie Polaka, programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpieczniej” im. Władysława Stasiaka na lata 2018-2020, ograniczania przestępczości gospodarczej oraz przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym, Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej oraz Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020.

W dniu 1 sierpnia 2019 r. Minister SWiA przekazał Ministrowi Finansów projekt budżetu części 17, 42, 43 i 80 oraz zgłosił konieczność zwiększenia wstępnie przyznanej kwoty wydatków na rok 2020, na realizację zadań finansowanych z rezerw celowych, których podział jest dokonywany przez Ministra Finansów w porozumieniu z Ministrem SWiA, z 1087,5 mln zł, do 2451,3 mln zł, w tym o pozostawienie wcześniej zgłoszonej kwoty 1500 mln zł na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych.

Zmiana w strukturze planowanych wydatków (między styczniem a sierpniem 2019 r.) dotyczyła *Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry* oraz *Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły* (z 937,3 mln zł do kwoty 1047,7 mln zł). MSWiA, mając na uwadze wydatkowanie środków finansowych na *Projekty ochrony przeciwpowodziowej* w latach ubiegłych w kwotach znacznie niższych niż planowano, nie dokonało korekty zgłoszonej kwoty i planowana wielkość środków rezerw celowych na *Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk* została utrzymana na tym samym poziomie.

(akta kontroli str.: 10-16, 63-74, 87-88, 119-124, 183, 188-225, 291-295)

W dniu 13 sierpnia 2019 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przekazał propozycję podziału środków rezerw celowych na rok 2020 w ramach ustalonego przez Ministra Finansów limitu w kwocie 1087,5 mln zł, gdzie na rezerwę celową na *Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w tym realizację zadań w dorzeczach Odry i górnej Wisły* (poz. 4), zaproponował 496,4 mln zł. Wskazał przy tym, że te środki są dalece niewystarczające i zawnioskował o zwiększenie planowanej wielkości tej rezerwy do kwoty 1200 mln zł.

¹⁹ Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej.

Dokonując w MSWiA podziału kwoty 1087,5 mln zł, w pierwszej kolejności zaplanowano wielkości środków w rezerwach celowych dotyczących realizacji zadań, dla których skutki finansowe zostały określone w aktach normatywnych lub w ocenie skutków regulacji do tych aktów (między innymi w: ustawie z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego²⁰, ustawie z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji²¹, ustawie z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy o Karcie Polaka oraz niektórych innych ustaw²², ustawie z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020²³). Kwoty na rezerwy celowe, między innymi dotyczące wydatków na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, systemu powiadamiania ratunkowego, modernizacji i utrzymania przejść granicznych zostały ustalone poniżej zapotrzebowania.

Jak podał Dyrektor Departamentu Budżetu MSWiA, ustalenie kwoty 496,4 mln zł rezerwy celowej na *Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych* spowodowane było koniecznością zmieszczenia się w limicie określonym przez Ministra Finansów i w żaden sposób nie odzwierciedlało faktycznych potrzeb. Ponadto w przypadku rezerwy celowej *Środki na realizację zadań wynikających z ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego, w tym na sfinansowanie skutków przechodzących podwyżek wynagrodzeń wraz z pochodnymi od 1 stycznia 2019 r. w kwocie 17 140 tys. zł* zostały uwzględnione też środki na realizację zadań wynikających z wydanych przez Ministra Finansów zapewnień finansowania na kwotę 10,2 mln zł.

W przedłożonym przez Ministra Finansów do rozpatrzenia na posiedzeniu Rady Ministrów 27 sierpnia 2019 r. projekcie ustawy budżetowej na rok 2020 kwota rezerwy celowej poz. 4 wynosiła 1061 mln zł, tj. została zwiększona do poziomu 2019 r. W projekcie budżetu na 2020 r. przekazanym do Sejmu RP zatwierdzonym przez Radę Ministrów 24 września 2019 r. wysokość rezerwy celowej poz. 4 wyniosła 1000 mln zł. Natomiast w projekcie ustawy budżetowej na rok 2020 przekazanym do Sejmu RP przyjętym przez Radę Ministrów 23 grudnia 2019 r. w części 83 poz. 4 ujęto kwotę 1320 mln zł (załącznik nr 2)²⁴, tj. o 320 mln zł wyższą od kwoty przyjętej przez Radę Ministrów we wrześniu 2019 r.

W ustawie budżetowej na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. w poz. 4 rezerw celowych *Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w tym 40 mln zł na dofinansowanie zakupu pojazdów ratowniczo-gaśniczych dla jednostek ochotniczych straży pożarnych* zaplanowano wydatki w kwocie 1320 mln zł.

(akta kontroli str.: 226-233, 279-284)

Ujęcie w rezerwie środków na *Projekt ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry oraz Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły*

Projekty ochrony przeciwpowodziowej są finansowane, w szczególności ze środków uzyskanych na podstawie umów pożyczek z Bankiem Światowym/Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju (nr 7436-POL z 11 maja 2007 r. i nr 8524-PL z 10 września 2015 r.) oraz umów kredytowych z Bankiem Rozwoju Rady Europy (nr F/P 1535 (2005) z 11 maja 2007 r. i nr F/P 1866 (2015) z 24 maja 2016 r.).

²⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1077, ze zm.

²¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1472.

²² Dz. U. 2016 r. poz. 753.

²³ Dz. U. z 2019 r. poz. 2198.

²⁴ Druk sejmowy nr 112 i 112-A.

W imieniu Rządu RP umowy zostały zawarte przez Ministra Finansów, któremu zostało powierzone zapewnienie sprawnego przepływu środków finansowych na realizację *Projektów ochrony przeciwpowodziowej*. Od początku ich realizacji do końca 2019 r. środki finansowe z wyżej wymienionych pożyczek i kredytów oraz towarzyszące im środki budżetowe były ujmowane w rezerwie celowej budżetu państwa na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych (poz. 4).

Dyrektor DOLiZK podał, że decyzję o zmianie przepływu środków kredytowych podjęło Ministerstwo Finansów w uzgodnieniu z Ministerstwem Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej. W 2020 r. zgodnie z art. 24 ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020²⁵, środki pożyczki z BŚ/MBOiR oraz kredytu z BRRE są przekazywane przez Ministerstwo Finansów jako pożyczki z budżetu państwa dla Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. W rezerwie celowej poz. 4 na realizację *Projektów ochrony przeciwpowodziowej* pozostały wyłącznie środki budżetowe.

Rządowy projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020, w którym przewidziano zmianę w zakresie przepływu środków na finansowanie realizacji *Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry* i *Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły*, wpłynął do Sejmu RP 24 grudnia 2019 r.

(akta kontroli str.: 8-13, 865-868)

Ujęcie w rezerwie celowej poz. 4 środków na usuwanie skutków klęsk żywiołowych, które wydarzyły się w latach ubiegłych

W wyniku analizy strat powstałych na skutek zdarzeń noszących znamiona klęski żywiołowej według województw w latach 2010-2018, przeprowadzonej w DOLiZK, stwierdzono, że corocznie w Polsce pojawiają się zjawiska o charakterze klęski żywiołowej powodujące straty, między innymi w infrastrukturze komunalnej, na obszarze większości województw. W latach 2010-2018 straty roczne wyniosły od 182,7 mln zł do 4421,5 mln zł. Nie stwierdzono prawidłowości pojawiania się zjawisk o charakterze klęski żywiołowej ani wielkości strat. Można wskazać województwa, które corocznie są dotknięte klęskami o relatywnie dużych rozmiarach (dolnośląskie, małopolskie, podkarpackie, śląskie, świętokrzyskie) oraz województwa, które w ostatnich latach albo nie były corocznie dotykane klęskami, lub były nimi dotknięte w relatywnie mniejszych rozmiarach (lubuskie, łódzkie, opolskie, podlaskie, pomorskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie).

Dyrektor DOLiZK podał między innymi, że na etapie planowania budżetu na przyszły rok nie jest znana ostateczna lista zadań, które wojewodowie w porozumieniu z JST będą chcieli zrealizować w przyszłym roku. Listy zadań, jakie na początku roku przysyłają wojewodowie do MSWiA, nie są jedynie podsumowaniem szkód wyrządzonych przez żywioł, ale są wypadkową wielu czynników, takich jak: wskazanie obiektów najbardziej zniszczonych przez klęskę żywiołową, możliwość przygotowania inwestycji do realizacji jeszcze w danym roku (np. uzyskanie stosownych pozwoleń), zdolności finansowe JST (zabezpieczenie środków na wkład własny w danym roku budżetowym). Ponadto część samorządów likwiduje skutki bądź ich część z własnych środków, czy też ze środków innych niż z rezerwy celowej budżetu państwa.

(akta kontroli str. 13-16)

²⁵ Dz. U. poz. 278.

Minister SWiA, na etapie planowania budżetu państwa na rok 2019, utworzenie rezerwy celowej poz. 4 w wysokości 1500 mln zł uzasadnił w szczególności tym, że w sierpniu i październiku 2017 r. wystąpiły niekorzystne warunki atmosferyczne noszące znamiona klęski żywiołowej (intensywne opady atmosferyczne, huragany, nawałnice, wyładowania atmosferyczne) powodujące ogromne straty, między innymi w budynkach mieszkalnych i gospodarczych oraz infrastrukturze technicznej samorządów. Uszkodzeniu uległo ponad 12,8 tys. budynków mieszkalnych, prawie 6,5 tys. budynków gospodarczych, 1089 km dróg i innego mienia samorządowego oraz ponad 652 obiekty komunalne. Wskazano, że tylko w tym zakresie straty zostały oszacowane na kwotę ogółem ponad 401 mln zł. Poinformowano także, że pomimo iż część prac została już zrealizowana, a część będzie realizowana jeszcze w 2018 r., realizacja kolejnej ich części przypada na rok 2019.

Jako uzasadnienie utworzenia rezerwy celowej poz. 4 w budżecie państwa na rok 2020 r. w kwocie 1500 mln zł, w piśmie z 8 lutego 2019 r. i 1 sierpnia 2019 r., wskazano, w szczególności, że z rezerwy tej realizowane będą zadania związane z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych również z lat ubiegłych, między innymi w zakresie odbudowy infrastruktury komunalnej (głównie dróg i mostów) oraz dotyczące odbudowy zniszczonych wałów przeciwpowodziowych, rzek i innych obiektów gospodarki wodnej oraz ich modernizacja w celu poprawy bezpieczeństwa powodziowego.

(akta kontroli str.: 133-143, 157-177, 188-196, 213-225)

Odnosząc się do pytania, w szczególności o przyczyny wnioskowania o ujęcie w poz. 4 rezerw celowych środków na przedsięwzięcia dotyczące usuwania skutków klęsk żywiołowych z poprzednich okresów, zamiast wskazania poszczególnym wojewodom w porozumieniu z Ministrem Finansów, aby wojewodowie w swoich planach budżetowych ujęli środki na dotacje z przeznaczeniem na ten cel, Dyrektor Departamentu Nadzoru i Kontroli MSWiA z upoważnienia Ministra SWiA wyjaśnił między innymi, że nie wydaje się być dobrym rozwiązaniem propozycja finansowania usuwania skutków klęsk żywiołowych z dwóch źródeł, tj. rezerwy celowej oraz dotacji ujmowanych w budżetach poszczególnych wojewodów, oraz oddzielenie finansowania skutków z lat ubiegłych od skutków roku bieżącego (...) Oczywistym byłoby przyjęcie założenia, że wszystkie zaistniałe skutki powinny być sfinansowane z budżetu. Jednakże założenie takie jest trudne do realizacji, w kontekście występujących na etapie opracowywania założeń do budżetu potrzeb wymagających finansowania z zakresu społecznego, zdrowotnego, obronnego itp. Przytoczone uwarunkowania oraz wiele innych sprawiają, że z reguły przeznaczone na ten cel środki są mniejsze od potrzeb zgłaszanych przez dysponentów (...). Wskazał także, że ujmowanie dotacji w budżetach wojewodów do sfinansowania zdarzeń klęskowych z lat ubiegłych nie wydaje się przedsięwzięciem racjonalnym, z uwagi na „regionalizację” oraz bardzo ograniczoną możliwość przenoszenia środków między budżetami wojewodów, w razie takich konieczności. Poza tym należy wspomnieć, że przy opracowywaniu projektów budżetów wojewodowie dostają od Ministra Finansów ogólne kwoty tzw. wstępnych limitów wydatków na rok następny i dokonują podziału tych środków na poszczególne przedsięwzięcia, co może powodować różne podejście do potrzeb wynikających z potrzeb w zakresie usuwania skutków klęsk żywiołowych.

Podał również, że dotychczasowa praktyka ujmowania środków na finansowanie skutków klęsk żywiołowych w rezerwie celowej poz. 4 w zakresie Ministra SWiA jest w pełni zasadna, ponieważ pozwala na dokonywanie realnych i obiektywnych działań, co do niezbędnych potrzeb wielkości środków, podejmowania obiektywnych decyzji, co do kierunków, podmiotów, przedsięwzięć i kwot wydatków koniecznych do poniesienia. Będąca w zakresie działania Ministra SWiA rezerwa celowa oraz

systemowe rozeznanie, co do wszystkich potrzeb (z lat ubiegłych, bieżących, jak i możliwych do zaistnienia) pozwalają na podejmowanie decyzji o konieczności, pilności i wielkości wydatków, które powinny być poniesione w odniesieniu do poszczególnych podmiotów, z uwzględnieniem okresów ubiegłych i roku bieżącego (...).

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przywołane w wyżej wymienionych wyjaśnieniach argumenty – w świetle art. 140 ust. 2 upf – nie stanowią przesłanki tworzenia rezerw celowych. Dlatego też, zdaniem NIK, wydatki na zadania związane z przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków klęsk żywiołowych możliwych do przewidzenia na etapie projektowania ustawy budżetowej należy ujmować w planach dysponentów, a w rezerwach jedynie na zadania, których nie można było przewidzieć na etapie planowania budżetu, co w tym przypadku oznacza środki na usuwanie skutków klęsk żywiołowych zaistniałych po upływie tego okresu lub nieszacowanych do tego czasu. NIK zwraca także uwagę, że w badanym okresie to wojewodowie mieli największy wpływ na to, jakie przedsięwzięcia zostaną objęte dofinansowaniem, gdyż w przedkładanych Ministrowi SWiA zbiorczych zestawieniach potrzeb wskazywali, zgodnie z wytycznymi Ministra SWiA, najpilniejsze zadania do realizacji na terenie województwa. Zdaniem NIK, zmiana systemu finansowania tego obszaru, poprzez uzależnienie źródła finansowania od możliwości lub jej braku określenia potrzeb na etapie projektowania ustawy budżetowej, nie musiałaby zmniejszyć wpływu Ministra SWiA na strumień finansowania środków przeznaczonych na usuwanie skutków klęsk żywiołowych, co jest jednym z zadań Ministra SWiA.

(akta kontroli str. 3266-3277)

Szczegółowym badaniem objęto 172 zadania z terenu województw: dolnośląskiego, lubelskiego i podlaskiego, na realizację których z rezerwy celowej poz. 4 zostały uruchomione w 2019 r. środki w kwocie 92,8 mln zł. W wyniku badania ustalono, że 105 zadań objętych dofinansowaniem (61%) na kwotę 57,1 mln zł stanowiły przedsięwzięcia dotyczące usuwania skutków klęsk żywiołowych, które miały miejsce w 2017 r. lub wcześniej.

(akta kontroli str. 853-864)

W wyjaśnieniach odnośnie finansowania środkami z rezerwy usuwania skutków sprzed kilku nawet lat Dyrektor DOLiZK podał między innymi, że wojewodowie corocznie składają zapotrzebowania na podstawie zgłoszeń jednostek samorządu terytorialnego. Corocznie JST podejmują suwerenną decyzję, jakie, ile i z którego roku powstania szkód zadania zgłosić.

MSWiA w ramach swoich kompetencji nie ma wpływu na planowanie środków przez wojewodów w ich budżetach, w tym także środków na usunięcie skutków klęsk żywiołowych z roku 2017 i lat wcześniejszych.

Dyrektor DOLiZK wskazał także, że rezerwa celowa jest co roku planowana na sfinansowanie i dofinansowanie wielu różnych zadań i przedsięwzięć. Planując rezerwę celową na rok 2019, MSWiA nie miało wiedzy, ile i na jaką kwotę wojewodowie zgłoszą zadań polegających na usuwaniu szkód powstałych w roku 2017 i wcześniej. W tym przypadku został spełniony wymóg art. 140 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Rezerwa celowa planowana jest na pewne kategorie wydatków, a nie na poszczególne zadania. Często dopiero w trakcie realizacji zadania okazuje się, jakie pozycje klasyfikacji budżetowej zadanie to obejmuje. Przykładem jest odbudowa/remont zniszczonego obiektu. Dopiero na etapie przygotowywania zadania do realizacji wójt/ burmistrz/ prezydent/ starosta

określa, czy będzie to remont czy odbudowa, czyli czy będą to wydatki bieżące (remont) czy też na inwestycję (odbudowa).

Zdaniem NIK, Minister SWiA w okresie opracowania projektu ustawy budżetowej, planując wydatki na usuwanie skutków klęsk żywiołowych powstałych w latach wcześniejszych nie mógł dokonać ich podziału na pozycje klasyfikacji budżetowej, natomiast wojewodowie mogli mieć wiedzę o konkretnych planowanych zadaniach, wysokości kwot dofinansowania i klasyfikacji budżetowej. W związku z czym, nic nie stało na przeszkodzie, aby wojewodowie zaplanowali w swoich budżetach wielkość dotacji na usuwanie skutków klęsk żywiołowych zaistniałych w latach ubiegłych.

(akta kontroli str. 865-870)

Rola MSWiA w zakresie zarządzania środkami ujętymi w rezerwach celowych poz. 4

W dniu 4 grudnia 2018 r., mając na uwadze konieczność zaplanowania w ramach rezerwy celowej na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych na 2019 rok środków finansowych przeznaczonych na remont lub odbudowę komunalnej infrastruktury technicznej zniszczonej w wyniku klęsk żywiołowych, z polecenia Sekretarza Stanu nadzorującego DOLZiK²⁶, Dyrektor DOLiZK zwrócił się do wojewodów o przesłanie do 15 stycznia 2019 r. listy zadań priorytetowych do realizacji w roku 2019.

W notatce służbowej z 1 lutego 2019 r. przygotowanej dla ww. Sekretarza Stanu, Dyrektor DOLiZK podał między innymi, że wojewodowie złożyli zapotrzebowania na rok 2019: na odbudowę i remonty infrastruktury komunalnej samorządów na kwotę 858 mln zł, na zadania związane z ochroną wąwozów lessowych w wysokości 17,3 mln zł oraz na przedsięwzięcia związane z przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków ruchów osuwiskowych ziemi – 61,8 mln zł.

W dniu 7 lutego 2019 r., w związku z uchwaleniem ustawy budżetowej na rok 2019, Minister SWiA dokonał wstępnego podziału przyznanego w ustawie limitu poz. 4 rezerwy celowej na kwotę 1061 mln zł, z tego:

- 483,5 mln zł na *Projekty ochrony przeciwpowodziowej* zgodnie z zapotrzebowaniem Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z 23 stycznia 2019 r. (z tego: 236,5 mln zł środki pochodzące z BŚ/MBOiR, 156,6 mln zł z BRRE i 90,4 mln zł – środki towarzyszące z budżetu państwa);
- 350 mln zł na odbudowę infrastruktury komunalnej samorządów;
- 17,3 mln zł na zadania dotyczące ochrony wąwozów lessowych;
- 61,8 mln zł na zadania związane z przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków ruchów osuwiskowych ziemi;
- 50 mln zł na pomoc bezpośrednią dla ludności – zasiłki celowe z tytułu klęsk żywiołowych oraz
- 98,4 mln zł stanowiła rezerwa na przedsięwzięcia związane z przeciwdziałaniem skutkom klęsk żywiołowych i usuwaniem ich skutków, których (zdarzeń i kosztów) dzisiaj nie można przewidzieć.

Zaakceptowane zostały także plany podziału środków w 2019 r. dla poszczególnych województw: na zadania związane z remontem infrastruktury komunalnej i ochroną wąwozów lessowych przed erozją oraz na zadania związane z przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków ruchów osuwiskowych ziemi.

²⁶ W okresie od 18 listopada 2015 r. do 21 listopada 2019 r. działania Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego nadzorował Sekretarz Stanu w MSWiA Jarosław Zieliński, a od 2 grudnia 2019 r. wykonywanie zadań w DOLiZK nadzoruje Sekretarz Stanu w MSWiA Maciej Wąsik.

W 2019 r. pierwotny podział środków ujętych w poz. 4 rezerw został zmieniony ośmiokrotnie. Przyczynami zmiany planu były, w szczególności: opóźnienia w realizacji *Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły*; mniejsze zapotrzebowanie na zasiłki celowe; większe od przyjętych w planie potrzeby zgłaszane przez wojewodów w zakresie odbudowy infrastruktury komunalnej uszkodzonej na skutek zdarzeń o charakterze klęski żywiołowej.

W wyniku wprowadzonych zmian plan po zmianach na *Projekty ochrony przeciwpowodziowej* wyniósł 258 mln zł²⁷ i był o 225,5 mln zł (o 46,6%) niższy od kwoty przyjętej w planie z 7 lutego 2019 r. Plan po zmianach na odbudowę infrastruktury komunalnej samorządów został zwiększony do 432,6 mln zł, tj. o 23,6%. Natomiast zmniejszony został plan podziału rezerwy poz. 4 na zasiłki celowe z tytułu klęsk żywiołowych z 50 mln zł do 9,9 mln zł (o 40,1 mln zł) oraz kwota rezerwy na inne przedsięwzięcia z 98,4 mln zł do 62,1 mln zł (o 36,2 mln zł). Ponadto w planie podziału rezerwy na usuwanie skutków klęsk żywiołowych wyodrębniono nową pozycję z przeznaczeniem na wymianę zużytego lub wyeksploatowanego sprzętu przez jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej (3,8 mln zł). Minister SWiA dokonał również blokady środków w wysokości 232,7 mln zł, co zostało opisane w dalszej części niniejszego punktu – w sekcji blokady i zmiany przeznaczenia.

(akta kontroli str.: 4, 110-111, 315-347, 827-828)

Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej 12 września 2019 r. zwrócił się do Sekretarza Stanu nadzorującego DOLiZK z prośbą o przyznanie w 2019 r. ze środków rezerwy poz. 4 kwoty 3,8 mln zł z przeznaczeniem na doposażenie techniczne oraz wymianę zużytego lub wyeksploatowanego sprzętu wykorzystywanego podczas działań ratowniczych, prowadzonych przez jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej (PSP), związanych z przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków klęsk żywiołowych, takich jak powodzie, silny wiatr, trąby powietrzne, intensywne opady deszczu, osuwiska ziemi. Przyznane środki miały zostać przeznaczone na zakupy, między innymi: węży tłocznych; zbiorników przenośnych na wodę; zapór przeciwpowodziowych wykorzystywanych m.in. do podwyższania i uszczelniania wałów przeciwpowodziowych; pomp do wody zanieczyszczonej wykorzystywanych do działań ratowniczych przy usuwaniu skutków powodzi i podtopień związanych z silnymi opadami deszczu; pontonów ratowniczych; pilarek łańcuchowych do usuwania tzw. „wiatrołomów” w celu dotarcia do osób potrzebujących pomocy; zestawów podpór oraz gwoździarek do stabilizacji naruszonych konstrukcji budowlanych w wyniku silnych wiatrów, nawałnic, osuwisk ziemi; lin statycznych i dynamicznych; uprząży szelek ratowniczych i inny sprzęt zabezpieczający ratowników pracujących na wysokości przy usuwaniu skutków nawałnic i silnych wiatrów, m.in. przy zabezpieczaniu budynków z zerwanym dachem oraz usuwaniu tzw. „wiatrołomów”. Do wniosku załączono zestawienie potrzeb finansowych na rok 2019 w podziale na województwa (część 85/00) i szkół aspirantów PSP (część 42).

Dnia 19 września 2019 r. Sekretarz Stanu nadzorujący DOLiZK zaakceptował przesunięcie pomiędzy pozycjami w ramach rezerwy poz. 4 polegające na: zmniejszeniu o 3,8 mln zł planu w pozycji *Pomoc bezpośrednia dla ludności – zasiłki celowe z tytułu klęsk żywiołowych*²⁸ i wyodrębnieniu w planie pozycji

²⁷ Z tego: 136,3 mln zł środki pochodzące z pożyczek BŚ/MBOiR; 95,3 mln zł – BRRE oraz 26,5 mln zł środki budżetu państwa.

²⁸ Plan w pozycji *Pomoc bezpośrednia dla ludności – zasiłki celowe z tytułu klęsk żywiołowych* wynosił 20 mln zł, do 19 września 2019 r. uruchomiono 11,0 mln zł, po uwzględnieniu wniosku Komendanta Głównego PSP pozostawała nierozdysponowana kwota 5,2 mln zł.

Doposażenie techniczne oraz wymiana zużytego lub wyeksploatowanego sprzętu przez jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej w wysokości 3,8 mln zł oraz poinformował Komendanta Głównego PSP o przyznaniu środków zgodnie z jego wnioskiem.

(akta kontroli str.: 362-367, 394-399, 617)

Odnosząc się do pytania kontrolerów, dlaczego przed dokonaniem zmiany pierwotnego planu podziału środków rezerwy celowej na usuwanie skutków klęsk żywiołowych na rok 2019 (z 7 lutego 2019 r.) w związku z wprowadzeniem nowego zadania/kategorii do sfinansowania z środków ujętych w rezerwie poz. 4, tj. na *Doposażenie techniczne oraz wymianę zużytego lub wyeksploatowanego sprzętu przez jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej* w wysokości 3,8 mln zł, nie zwrócono się wcześniej do Ministra Finansów o wystąpienie w trybie art. 154 ust. 9 ustawy o finansach publicznych o zmianę przeznaczenia zaplanowanych pierwotnie środków na *Pomoc bezpośrednią dla ludności – zasiłki celowe z tytułu klęsk żywiołowych*, tak jak uczynione to zostało w przypadku kwoty 170 mln zł, gdzie uzyskano pozytywną opinię KFP nr 280, Dyrektor DOLiZK wyjaśnił, że w roku 2019 w ustawie budżetowej w ramach części 83, poz. 4 przewidziana była rezerwa celowa pn. *"Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w tym realizacja zadań w dorzeczach Odry i górnej Wisły"* w wysokości 1061 mln zł. Dnia 7 lutego 2019 roku Sekretarz Stanu w MSWiA zaakceptował plan wydatków tej rezerwy na dany rok budżetowy. Zauważyć należy, że jest to roboczy plan, który systematyzuje prognozowane kierunki wydatkowania środków rezerwy celowej i jego sporządzenie nie wynika z żadnego aktu prawnego. Plan ten był w trakcie roku budżetowego kilkakrotnie aktualizowany, m.in. z uwagi na różne tempo realizacji przedsięwzięć objętych dofinansowaniem i pojawiającymi się oszczędnościami lub nowymi wnioskami o przyznanie środków finansowych. Takim wnioskiem było zapotrzebowanie na kwotę 3,8 mln zł Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z przeznaczeniem na *„Doposażenie techniczne oraz wymianę zużytego lub wyeksploatowanego sprzętu wykorzystywanego podczas działań ratowniczych, prowadzonych przez jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej, związanych z przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków klęsk żywiołowych takich jak powódzie, silne wiatry, trąby powietrzne, intensywne opady deszczu, osuwiska ziemi”*. Wniosek ten został zaakceptowany przez Ministra SWiA (Sekretarza Stanu) i fakt ten został uwzględniony w *Planie wydatków rezerwy celowej*.

Ponadto wyjaśnił, że zgodnie z przepisem ust. 7 art. 154 ufp cyt.: *„Rezerwy celowe mogą być przeznaczone, z zastrzeżeniem ust. 9, wyłącznie na cel, na jaki zostały utworzone, oraz wykorzystane zgodnie z klasyfikacją wydatków”*. Przeznaczenie środków w kwocie 3,8 mln zł mieści się w przywołanym przepisie ust. 7, tj. na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych. W związku z tym DOLiZK nie widział uzasadnienia do wystąpienia do Ministra Finansów w trybie art. 154 ust. 9 ufp o zmianę przeznaczenia rezerwy celowej w tym zakresie.

Odnosząc się do przywołanej w ww. piśmie NIK informacji, cyt.: *„Dodatkowo należy wskazać, że w 2019 r. po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji Finansów Publicznych (nr 280 z dnia 27 września 2019 r.), Minister Finansów dokonał zmiany przeznaczenia kwoty 170 mln zł rezerwy celowej poz. 4 na sfinansowanie skutków wejścia w życie uchwały nr 86/2019 Rady Ministrów z dnia 6 września 2019 r. w sprawie ustanowienia programu pomocy dla rolników i producentów rolnych, którzy ponieśli szkody w gospodarstwach rolnych spowodowane wystąpieniem w 2019 r. suszy, huraganu, gradu, deszczu nawalnego, przymrozków wiosennych*

lub powodzi", Dyrektor DOLiZK poinformował, że DOLiZK nie był inicjatorem, wnioskodawcą takiego sposobu postępowania w powyższej sprawie.

(akta kontroli str. 3262-3265)

W związku z uchwaleniem ustawy budżetowej na rok 2020 (opublikowanej 1 kwietnia 2020 r.), Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji 5 maja 2020 r. zaakceptował plan podziału poz. 4 rezerwy celowej pn. *Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w tym 40 mln zł na dofinansowanie zakupu pojazdów ratowniczo-gaśniczych dla jednostek ochotniczych straży pożarnych na 2020 r.* w wysokości określonej w ustawie – 1320 mln zł. Plan ten przewidywał:

- 940,2 mln zł, środki uruchomione na zapobieganie, przeciwdziałanie i zwalczanie COVID-19 oraz innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych;
- 70 mln zł na pomoc dla podmiotów, które poniosły straty w gospodarstwach rolnych lub rybackich spowodowane wystąpieniem w 2019 r. suszy; huraganu, gradu, deszczu nawalnego, przymrozków lub powodzi;
- 70,5 mln zł (środki budżetu państwa) na *Projekty ochrony przeciwpowodziowej* (zgodnie z uaktualnionym planem wydatków na 2020 r. przekazany przez Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej 5 listopada 2019 r.);
- 40 mln zł na dofinansowanie zakupu pojazdów ratowniczo-gaśniczych dla jednostek Ochotniczych Straży Pożarnej;
- 38 mln zł na zadania związane z przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków ruchów osuwiskowych ziemi;
- 50 mln zł na pomoc bezpośrednią dla ludności – zasiłki celowe z tytułu klęsk żywiołowych oraz
- 111,2 mln zł stanowiła rezerwa na inne przedsięwzięcia związane z przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków, których nie można przewidzieć.

W dniu 19 maja 2020 r. został zaakceptowany podział środków na województwa z przeznaczeniem na najpilniejsze zadania związane z przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków ruchów osuwiskowych ziemi (38 mln zł). Postanowiono odstąpić od wystawiania promes dla JST oraz poinformować wojewodów o przyznanych środkach finansowych wraz z zadaniami, z prośbą o skierowanie w systemie Trezor wniosków do Ministra Finansów (za pośrednictwem MSWiA) o wydanie decyzji finansowych.

W związku z powyższym postanowiono, że nie mają zastosowania zapisy dotyczące promes, w szczególności § 7 pkt 1-3, § 8 oraz § 11 *Wytycznych osuwiskowych*. Podstawową przesłanką do zawarcia umowy dotacji miała być wydana przez Ministra Finansów decyzja w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2020. Przyjęty sposób procedowania wniosków został zaakceptowany 19 maja 2020 r. przez Ministra SWiA.

Do 31 sierpnia 2020 r. plan podziału rezerwy celowej poz. 4 został zmieniony tylko raz – 28 sierpnia 2020 r., w szczególności ze względu na zgłoszenie przez Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej niewykorzystania kwoty 42 mln zł, zaplanowanej na *Projekty ochrony przeciwpowodziowej* oraz pozytywną opinię Sejmowej Komisji Finansów Publicznych z 14 sierpnia 2020 r. o przeznaczeniu kwoty 20,3 mln zł na zadania Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej.

Plan po zmianach na *Projekty ochrony przeciwpowodziowej* wyniósł 28,5 mln zł, a kwota środków na inne nieprzewidziane przedsięwzięcia 129,1 mln zł.

Według stanu na 31 sierpnia 2020 r. z rezerwy celowej poz. 4 zostały uruchomione środki w kwocie 1120,8 mln zł, w tym 940,2 mln zł na działania związane

z przeciwdziałaniem COVID-19, zgodnie z delegacją zawartą w art. 34 ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych²⁹.

(akta kontroli str.: 102-103, 114-116, 305-314)

Blokady i zmiany przeznaczenia

W 2019 r. Minister SWiA zgłosił do dyspozycji Ministrowi Finansów niewykorzystane środki rezerwy celowej poz. 4 w łącznej kwocie 300 mln zł, z tego: 232,7 mln zł w okresie od 1 sierpnia do 14 października 2019 r. i 67,3 mln zł w dniu 30 grudnia 2019 r., głównie w związku z niewykorzystaniem środków zaplanowanych na *Projekty ochrony przeciwpowodziowej* i środki zaplanowane na nieprzewidziane przedsięwzięcia.

Po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji Finansów Publicznych (opinia nr 280 z 27 września 2019 r.), Minister Finansów, dokonał zmiany przeznaczenia kwoty 170 mln zł rezerwy celowej poz. 4 na sfinansowanie skutków wejścia w życie uchwały nr 86/2019 Rady Ministrów z dnia 6 września 2019 r. w sprawie ustanowienia programu pomocy dla rolników i producentów rolnych, którzy ponieśli szkody w gospodarstwach rolnych spowodowane wystąpieniem w 2019 r. suszy, huraganu, gradu, deszczu nawalnego, przymrozków wiosennych lub powodzi.

Minister Finansów decyzją z 30 grudnia 2019 r., na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, zablokował planowane wydatki w budżecie państwa na rok 2019 w części 83 pozycji 4 w wysokości 125 mln zł. Następnie decyzją w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2019 z 31 grudnia 2019 r., na podstawie art. 24d ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019³⁰, dokonał zmniejszenia planu wydatków budżetu państwa w części 83 poz. 4 na kwotę 125 mln zł i utworzył nową pozycję rezerw celowych.

(akta kontroli str.: 234-252, 256-257, 259-264, 348-355)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Wnioskowane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, na etapie planowania budżetowego, potrzeby finansowe na przedsięwzięcia realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego dotyczące przeciwdziałania i usuwania skutków klęsk żywiołowych zostały oszacowane na podstawie analizy zgłaszanych poprzez wojewodów potrzeb lub uruchomionych środków w latach ubiegłych oraz analizy strat bieżących wywołanymi klęskami żywiołowymi. Planowano, że z rezerwy zrealizowane zostaną zadania związane z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych również z lat ubiegłych, między innymi w zakresie odbudowy infrastruktury komunalnej (głównie dróg i mostów) oraz dotyczące odbudowy zniszczonych wałów przeciwpowodziowych, rzek i innych obiektów gospodarki wodnej.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że rezerwy celowe w budżecie państwa powinny być tworzone na zadania, których nie można przewidzieć na etapie planowania ustawy budżetowej. Natomiast przyjęty przez MSWiA sposób ustalania wielkości rezerwy na zapobieganie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych uwzględniał finansowanie zadań związanych z likwidacją skutków klęsk żywiołowych, które miały miejsce przed tym okresem, co przeczyło powyższej zasadzie.

²⁹ Dz. U. poz. 1842, ze zm.

³⁰ Dz. U. poz. 2435, ze zm.

Zgodnie z przyjętymi przez Ministra SWiA procedurami, to wojewodowie ustalają listy zadań najpilniejszych do realizacji, udzielają i rozliczają dotacje na usuwanie skutków klęsk żywiołowych i zdaniem NIK mają możliwość zaplanowania w swoich budżetach dotacji na likwidację skutków klęsk żywiołowych na terenie województwa, które miały miejsce w latach wcześniejszych.

W trakcie 2019 roku plan podziału rezerwy celowej poz. 4 był korygowany w zakresie rzeczywistych potrzeb, które trudno było przewidzieć na etapie planowania. Niewykorzystane środki na *Projekty ochrony przeciwpowodziowej* i zabezpieczone na nieprzewidziane zdarzenia zostały zgłoszone do dyspozycji Ministrowi Finansów.

Według stanu na 31 sierpnia 2020 r. 83,9% środków poz. 4 rezerw celowych, określonych w ustawie budżetowej na rok 2020 zostało uruchomionych na działania związane z przeciwdziałaniem COVID-19, to jest na zadania, których nie można było przewidzieć na etapie planowania budżetowego.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Zasady przyznawania środków z rezerw budżetowych

Zasady obowiązujące przy przyznawaniu środków z rezerw celowych budżetu państwa

W Ministerstwie opracowano następujące zasady przyznawania środków z rezerwy celowej budżetu państwa na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych:

- Wytyczne Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zasad i trybu udzielania jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych związanych z remontem i odbudową obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku zdarzeń noszących znamiona klęski żywiołowej, w tym na przeciwdziałanie skutkom takich zdarzeń w przyszłości z 31 marca 2016 r. (dalej: *Wytyczne powodziowe*).
- Wytyczne Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zasad i trybu udzielania jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych polegających na naprawie, odbudowie, budowie, przeniesieniu, stabilizacji i ulepszeniu infrastruktury publicznej zniszczonej, uszkodzonej bądź zagrożonej przez ruchy osuwiskowe ziemi lub erozję brzegu morskiego z 31 marca 2016 r. (dalej: *Wytyczne osuwiskowe*).
- Zasady udzielania, ze środków rezerwy celowej budżetu państwa na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, pomocy finansowej w formie zasiłków celowych, o których mowa w ustawie o pomocy społecznej, dla rodzin lub osób samotnie gospodarujących, poszkodowanych w wyniku zdarzeń noszących znamiona klęski żywiołowej z 24 czerwca 2016 r. oraz z 17 sierpnia 2017 r., ze zm. (dalej: *Zasady*).

W MSWiA nie opracowano innych procedur przyznawania środków z poz. 4 rezerw celowych, w tym dotyczących wyspecyfikowania kategorii przypadków, gdy dofinansowanie nie jest przyznawane oraz priorytetyzacji zadań do dofinansowania z rezerwy celowej na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych.

(akta kontroli str.: 7, 10, 17-60, 823)

W *Wytycznych powodziowych* i *Wytycznych osuwiskowych* (dalej także: *Wytyczne*) określono między innymi, że warunkiem uzyskania dotacji celowej z rezerw celowych budżetu państwa przeznaczonych na przeciwdziałanie skutkom klęsk żywiołowych lub ich usuwanie jest zgłoszenie potrzeb przez JST do właściwego

terytorialnie wojewody. Zgłaszane potrzeby z terenu województwa, usystematyzowane, zaczynając od zadań najpilniejszych, wojewoda przesyła Ministrowi SWiA wraz z propozycjami kwot dofinansowania. Minister na podstawie zbiorczego zestawienia wydaje promesy dofinansowania zadań.

Dyrektor DOLiZK podał, że nie opracowano zasad nadawania priorytetów zadań zgłaszanych przez wojewodów do dofinansowania z rezerwy celowej, ponieważ wojewodowie, przysyłając na początku roku listy zadań do wykonania, układali je priorytetowo, tj. od najważniejszego do najmniej ważnego. Lista zawiera przede wszystkim zadania o dużym znaczeniu nie tylko dla społeczności lokalnej, ale o szerszym zasięgu, wymagające pilnej realizacji w szczególności ze względu na zapewnienie bezpieczeństwa obywateli.

O konieczności segregowania zadań, zaczynając od najpilniejszych, wojewodowie zostali poinformowani przez Dyrektora DOLiZK 4 grudnia 2018 r. i 20 stycznia 2020 r.

(akta kontroli str.: 17-51, 822-830)

W 2019 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji udzielił łącznie 650 promes, o których mowa w § 6 ust. 1 *Wytycznych powodziowych* i w § 7 ust. 1 *Wytycznych osuwiskowych*, na łączną kwotę dofinansowania 609,8 mln zł.

Szczegółowy opis dotyczący udzielanych przez Ministra SWiA promes, o których mowa w *Wytycznych*, zawarto w dalszej części punktu 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego – w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

Jak wspomniano powyżej (*Rola MSWiA w zakresie zarządzania środkami ujętymi w rezerwach celowych poz. 4*), w 2020 r. promesy nie były wydawane.

(akta kontroli str.: 309-310, 822, 848-852)

Na wszystkie wnioski dotyczące przeniesienia środków z rezerwy celowej poz. 4, zaakceptowane przez Ministra SWiA w okresie objętym kontrolą, zostały wydane decyzje Ministra Finansów zmieniające plan dysponentów środkami z rezerw.

(akta kontroli str.: 117, 3242-3245)

Szczegółowe zasady ujęte w *Wytycznych MSWiA*

Ograniczenie kwoty pomocy dla JST do dotacji powyżej 32 tys. zł (§ 3 ust. 3 *Wytycznych osuwiskowych*) i powyżej 40 tys. zł (§ 2 ust. 5 *Wytycznych powodziowych*) miało wyeliminować zadania drobne, o małym znaczeniu dla lokalnej społeczności oraz takie, z którymi jednostka samorządu terytorialnego jest w stanie poradzić sobie samodzielnie. Jak podał Dyrektor DOLiZK, rezerwa celowa budżetu państwa, co do zasady, tworzona jest, aby wspomóc najsłabsze i najmocniej doświadczone samorzady, a nie pełni roli swego rodzaju ubezpieczyciela pokrywającego wszystkie straty. Zjawiska o charakterze klęski żywiołowej powodujące straty, między innymi w infrastrukturze komunalnej, mają miejsce najczęściej w miesiącach od maja do września. Stąd też w celu ujednoczenia procedur przyjęto łączenie strat w jednym roku budżetowym, co też koresponduje z corocznym ustaleniem budżetu przez JST, jak i budżetu państwa.

(akta kontroli str. 823)

W celu przygotowania zbiorczych zestawień zgłaszanych potrzeb z terenu województwa wraz z propozycjami kwot dofinansowania wojewoda powołuje wojewódzką komisję do spraw weryfikacji strat określonych przez komisje powołane przez jednostki samorządu terytorialnego (§ 5 ust. 1 *Wytycznych powodziowych*). Wymóg powołania wojewódzkich zespołów nadzorujących realizację zadań

w zakresie przeciwdziałania ruchom osuwiskowym oraz usuwania ich skutków został określony w § 5 ust. 2 *Wytycznych osuwiskowych*. Wojewódzki zespół rekomenduje opracowanie dokumentacji geologiczno-inżynierskiej, a następnie opiniuje opracowaną przez JST dokumentację geologiczno-inżynierską oraz projekt zabezpieczenia osuwiska/projekt budowlany. W § 5 ust. 6 i 7 *Wytycznych osuwiskowych* określono, co opinia powinna zawierać. Zadania zweryfikowane przez wojewódzkie komisje mogą otrzymać promesę na dofinansowanie realizacji zadania.

Dyrektor DOLiZK podał, w szczególności, że pracownicy DOLiZK w ramach kontaktów roboczych występowały o przesłanie wybranych protokołów komisji wojewódzkich. Nie zdarzyło się, aby wojewoda nie posiadał takiego protokołu, a tym samym, aby nie powołał w jakiejś sprawie komisji. W zakresie *Wytycznych osuwiskowych* na każdym etapie realizacji zadań (np. dokumentacja geologiczno-inżynierska, właściwe prace stabilizujące) wojewódzkie zespoły nadzorujące realizację zadań sporządzają opinie, które stanowią dowód, że komisje te są powołane przez wojewodów. DOLiZK nie zna przypadków niepowołania komisji do szacowania strat. W każdym przypadku, w którym żądaliśmy okazania protokołu komisji weryfikacyjnej – dokumenty te były niezwłocznie przedkładane. Powołanie ww. komisji, a także działania określone w § 5 ust. 6 i 7 *Wytycznych osuwiskowych* zostały nałożone na wojewodów i to oni – jako przedstawiciele Rządu w terenie – odpowiadają za ich prawidłową realizację.

(akta kontroli str. 895-901)

W latach 2019-2020 pracownicy MSWiA nie skorzystali z możliwości przeprowadzenia wizytacji terenowych przed wydaniem promesy, o którym mowa w § 7 ust. 3 *Wytycznych osuwiskowych* oraz § 6 ust. 3 *Wytycznych powodziowych*.

(akta kontroli str. 825)

Zgodnie z planem kontroli³¹ wykorzystania środków publicznych z rezerwy celowej budżetu państwa na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, na rok 2019 zostały zaplanowane do przeprowadzenia kontrole w 121 jednostkach samorządu terytorialnego, do wykonania przez właściwych terytorialnie wojewodów. Zgodnie z § 13 ust. 1 *Wytycznych powodziowych* i § 15 ust. 1 *Wytycznych osuwiskowych*, kontrole zostały przeprowadzone w 132 jednostkach samorządu terytorialnego, które otrzymały dofinansowanie z rezerwy celowej poz. 4, z tego w 101 jednostkach ujętych w planie kontroli oraz w 31 jednostkach poza planem na 2019 r. w ramach tak zwanych kontroli doraźnych.

Z informacji przekazanych przez urzędy wojewódzkie wynika, że przyznane dotacje zostały w większości przypadków wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Ocenę pozytywną i pozytywną z uchybieniami otrzymały 93 ze 132 skontrolowanych JST, tj. 70,5%. Ponadto kontrole zakończyły się wydaniem oceny pozytywnej z nieprawidłowościami – 38 i negatywnej – 1. Stwierdzono nieprawidłowości głównie w stosowaniu ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³². Ujawniono także przypadki nieprzestrzegania postanowień umów dotacyjnych w zakresie prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonanych z tych środków.

Zgodnie z zatwierdzonym planem kontroli wykorzystania środków publicznych z rezerwy celowej budżetu państwa na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, na rok 2020 zostały zaplanowane do przeprowadzenia kontrole w 93

³¹ Zatwierdzonym w dniu 19 grudnia 2018 r. przez Sekretarza Stanu w MSWiA nadzorującego DOLiZK.

³² Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

jednostkach samorządu terytorialnego do wykonania przez właściwych terytorialnie wojewodów. Według stanu na 31 sierpnia 2020 r. do MSWiA wpłynęły informacje dotyczące kontroli przeprowadzonych w 14 jednostkach samorządu terytorialnego. W latach 2019-2020 pracownicy DOLiZK MSWiA nie wykonywali kontroli wykorzystania dotacji na usuwanie skutków klęsk żywiołowych.

(akta kontroli str.: 825-826, 831-844)

Zgodnie z postanowieniami § 14 *Wytycznych powodziowych* oraz § 16 *Wytycznych osuwiskowych* wojewodowie przesyłają sprawozdanie o sposobie wykorzystania środków dotacji przyznanych JST i osiągniętych efektach rzeczowych. Informacje rzeczowe dotyczą ilości zadań, w tym długości dróg wyremontowanych, odbudowanych obiektów mostowych, wykonanych dokumentacji, ilości zabezpieczonych osuwisk, innych obiektów infrastruktury komunalnej. Informacje te są wykorzystywane w sprawozdaniu z wykonania ustawy budżetowej.

(akta kontroli str. 826)

Brak wykorzystania promes

W 2019 r. jednostki samorządu terytorialnego nie wystąpiły do wojewody o dotacje na realizację 89 zadań objętych promesami Ministra SWiA na kwotę 49,8 mln zł, która stanowiła 8,2% wartości promes ogółem udzielonych w 2019 r. W strukturze zadań objętych promesami, udział zadań niewykonanych wyniósł 6,6%.

W latach 2016-2018 zadania niezrealizowane stanowiły odpowiednio 4,4%, 5,6% i 6,5% zadań ogółem, na które udzielono promesy. W ujęciu wartościowym udział ten wynosił 2,5%, 6,7% i 9,4%.

MSWiA otrzymuje informacje o rezygnacji z promes lub z wykonania poszczególnych zadań z urzędów wojewódzkich oraz w niektórych przypadkach bezpośrednio z jednostek samorządu terytorialnego. Pracownicy DOLiZK analizowali każdy przypadek niewykorzystania promesy pod kątem przyczyn i wielkości kwoty, jaką można przeznaczyć na kolejne zadania z list wojewodów. Były to przypadki wynikające najczęściej z:

- trudności z wyłonieniem wykonawcy w trakcie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- niedostateczne przygotowanie inwestycji do realizacji (np. brak pozwoleń na budowę),
- problemy finansowe JST w zabezpieczeniu wymaganego „wkładu własnego” (20% wartości zadania),
- uzyskanie środków finansowych na dane zadanie z innych źródeł.

(akta kontroli 848-852)

Zapewnienie jednolitości zasad stosowanych przez wojewodów

Zgodnie z § 6 *Wytycznych osuwiskowych* oraz § 4 *Wytycznych powodziowych* wojewodowie przesyłają do MSWiA zestawienie zaopiniowanych zgłoszeń JST wraz z propozycjami dofinansowania.

Dyrektor DOLiZK podał, między innymi, że obowiązujące *Wytyczne* zostały opracowane i są stosowane w celu ujednoczenia procedur ubiegania się o pomoc przez JST, oraz określenia i podziału zadań w procesie udzielania dotacji z budżetu państwa. W szczególności został w nich określony szereg warunków, które powinna spełnić jednostka, aby móc ubiegać się o dofinansowanie, między innymi 5% próg strat w stosunku do dochodów własnych jednostki oraz minimalna kwota dotacji. *Wytyczne* jednakże nie regulują wszystkich spraw związanych z udzielaniem przez wojewodów dotacji dla JST na usuwanie i przeciwdziałanie skutkom klęsk

żywiolowych. Wskazał również, że w przypadkach spraw nieopisanych w *Wytycznych* stosuje się przepisy prawa ogólnie obowiązującego. Stąd też zasady i kryteria przy przyjmowaniu i opiniowaniu zgłoszeń JST oraz przy propozycjach dofinansowania (w szczególności kosztów dofinansowania, procentu wydatków podlegających dofinansowaniu) określa każdy wojewoda według własnego uznania w ramach obowiązującego porządku prawnego. W województwach mało poszkodowanych wojewodowie, konstruując listę, umieszczają często wszystkie zgłoszone przez JST zadania, podczas gdy w innym województwie wojewoda dokonać musi selekcji zadań.

Dyrektor DOLiZK podał także, że pracownicy MSWiA, w toku analiz zgłoszeń od wojewodów, stwierdzają różnice między województwami, np. w średnim poziomie proponowanego dofinansowania czy średnim koszcie zadań przy podobnej skali przedsięwzięcia. Jest to jednak prawo wojewody do suwerennego podejmowania decyzji, co do kształtu listy zapotrzebowań zgłaszanych do MSWiA. Istnieją naturalne różnice pomiędzy województwami odnośnie kosztu podobnych zadań. Wynikają one z wielu czynników, np. różnych cen asfaltu czy poziomu konkurencji między firmami budowlanymi, co wpływa na finalny koszt całego zadania.

(akta kontroli str. 895-901)

W kontrolowanym okresie nie wpłynęły do MSWiA sygnały o nierównym traktowaniu jednostek samorządu terytorialnego przez wojewodów.

(akta kontroli str. 896)

Czas procedowania

Wnioski o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 4 przesyłane przez dysponentów w systemie Trezor były współakceptowane i przekazywane do Ministerstwa Finansów przez upoważnionych pracowników Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego. Dodatkowo w DOLiZK prowadzona była osobna ewidencja, w której rejestrowano wpływające wnioski, datę ich przekazania do Ministerstwa Finansów oraz wydane decyzje Ministra Finansów.

W kontrolowanym okresie w MSWiA nie było szczególnej procedury dla rejestrowania i rozpatrywania wniosków wojewodów o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 4 na finansowanie zadań objętych promesami. W *Wytycznych powodziowych* (§ 10 ust. 3), *Wytycznych osuwiskowych* (§ 12 ust. 3) przyjęto, że Minister SWiA opiniuje wniosek wojewody i niezwłocznie przekazuje go do Ministra Finansów. W obowiązujących *Zasadach* nie podano także terminów na rozpatrzenie wniosków wojewodów o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 4.

W podręczniku operacyjnym *Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły* (pkt 8.3) wskazano w szczególności, że środki na realizację projektu uruchamiane są przez Ministra Finansów na podstawie wniosku złożonego przez Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej i jego zaopiniowaniu przez Ministra SWiA. W dokumencie nie określono czasu procedowania wniosku o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 4 przez MSWiA. W opracowanym przez Biuro Koordynacji Projektu dokumencie *Przepływy pieniężne, procedury sprawozdawcze i rozliczeniowe w Projekcie ochrony przeciwpowodziowej dorzecza Odry* (aktualizacja z października 2018 r.) przewidziano cztery dni robocze na zaopiniowanie wniosku o uruchomienie środków przez Ministra SWiA.

W ramach prowadzonej kontroli, szczegółowym badaniem objęto 142 wnioski o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 4 przekazanych przez wojewodów na finansowanie zadań objętych promesami i wypłatę zasiłków celowych dla osób

fizycznych poszkodowanych w wyniku niekorzystnego zjawiska atmosferycznego noszącego znamiona klęski żywiołowej oraz dysponenta części 22 *Gospodarka wodna na Projekty ochrony przeciwpowodziowej*, z tego: 114 wniosków z 2019 r. i 28 z 2020 r³³. Niezwłocznie, tj. w dniu ich wpływu do MSWiA albo w ciągu jednego do dwóch dni roboczych, rozpatrzonych i zaakceptowanych zostało 141 wniosków.

Wniosek Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 4 na kwotę 12,2 mln zł, który 17 lipca 2019 r. wpłynął do MSWiA, został zaopiniowany i przesłany do Ministra Finansów 30 lipca 2019 r., tj. w ciągu dziewięciu dni roboczych. Wniosek dotyczył środków pochodzących z kredytu nr F/P 1535 (2005) Banku Rozwoju Rady Europy, przeznaczonych na dotację dla Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (dalej PGW WP) na realizację zadań w ramach *Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry*. W uzasadnieniu wniosku wskazano w szczególności, że środki zostaną przeznaczone na realizację Komponentu A – Budowa suchego zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny przez PGW WP – Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gliwicach.

Dyrektor DOLiZK, odnosząc się do czasu procedowania ww. wniosku, wskazał, że czas akceptacji wniosku przypadł na okres wakacyjny i ograniczoną liczbę pracowników realizujących to zadanie w momencie jego wpłynięcia w systemie Trezor. Wyjaśnił, że termin wskazany w procedurze BKP jest terminem umownym, zalecanym i opóźnienie nie wpłynęło negatywnie na terminową realizację zadań w *Projekcie ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry*.

(akta kontroli str.: 3212-3236, 3246-3251)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Wydawanie przez Ministra SWiA promes dla jednostek samorządu terytorialnego, w zakresie dofinansowania środkami z budżetu państwa pochodzącymi z rezerw celowych (poz. 4), zadań realizowanych przez samorządy w zakresie usuwania szeroko rozumianych skutków klęsk żywiołowych bez podstawy prawnej. Przyjęty sposób postępowania wynikał z zasad określonych w *Wytycznych* wydanych przez Ministra SWiA. W *Wytycznych* tych wskazano również, że promesy te stanowią podstawę dla wojewody do zawarcia z JST umowy dotacji, o której mowa w art. 150 ufp. Dodatkowo w *Wytycznych* wskazano, że Wojewoda może występować o środki z rezerwy celowej na realizację danego przedsięwzięcia na podstawie umowy dotacji, co nakierowało dysponentów części budżetu państwa (85/00) do zaciągania zobowiązań w postaci podpisywania umów dotacji z JST, bez posiadania zabezpieczonych na ten cel środków w planie finansowym jednostki.

Wypracowany przez MSWiA system przekazywania pomocy finansowej z budżetu państwa dla poszkodowanych samorządów w postaci spisanych *Wytycznych* uwzględnia uregulowania dotyczące wydawania przez Ministra SWiA promes, nieznajdujące uzasadnienia do działania w powszechnie obowiązujących przepisach regulujących sferę finansów publicznych (tzw. podstawy prawnej).

W § 6 ust. 1 i 2 *Wytycznych powodziowych* i w § 7 ust. 1 i 2 *Wytycznych osuwiskowych* przewidziano w szczególności, że Minister SWiA na podstawie zbiorczego zestawienia wydaje promesy dofinansowania zadań. Promesy przekazywane są do jednostek samorządu terytorialnego, którym przyznano dofinansowanie oraz do wiadomości właściwych wojewodów.

³³ Wnioski, które wpłynęły do MSWiA w czerwcu, lipcu i wrześniu 2019 r. oraz lipcu i sierpniu 2020 r.

W § 7 *Wytycznych powodziowych* i w § 8 *Wytycznych osuwiskowych* wskazano, że promesa stanowi przyrzeczenie przekazania, JST w niej określonej, dotacji na realizację zadania związanego z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych, skutków ruchów osuwiskowych ziemi lub przeciwdziałaniem tym zdarzeniom, pod warunkiem przedstawienia przez JST kompletnych i prawidłowo sporządzonych dokumentów określonych w tych *Wytycznych*. Promesa informuje o wysokości dofinansowania z rezerwy celowej budżetu państwa, określa przeznaczenie środków i maksymalny procentowy ich udział w wartości zadania, a także określa dokumenty niezbędne do zawarcia umowy o dotację (w tym: wniosek o dotację, skierowany do właściwego terytorialnie wojewody; wniosek powinien określać promesę Ministra SWiA, na podstawie której został sporządzony; kopię umowy z wykonawcą dofinansowywanego zadania) oraz miejsce i termin ich złożenia. W *Wytycznych* nie określono wzoru promesy, jak i nie wskazano podstawy prawnej ich wydania.

Ponadto w § 8 *Wytycznych powodziowych* i w § 10 *Wytycznych osuwiskowych* wskazano, że wojewoda, na podstawie promes wystawionych przez Ministra oraz innych określonych dokumentów przedłożonych przez jednostki samorządu terytorialnego, zawiera z jednostkami umowy o dotację, o których mowa w art. 150 ustawy o finansach publicznych. Wskazano w nich również, że ramowy wzór umowy dotacji stanowi załącznik do wytycznych. We wzorze natomiast wskazano między innymi, że wojewoda oświadcza, że na mocy niniejszej umowy będzie udzielona jednostce samorządu terytorialnego dotacja z rezerwy celowej budżetu państwa na dofinansowanie zadania.

Następnie zgodnie z § 10 *Wytycznych powodziowych* i w § 12 *Wytycznych osuwiskowych* wojewoda, na podstawie wniosków jednostek o dotacje i innych dokumentów (w tym promes), lub zawartych z jednostkami samorządu terytorialnego umów o dotacje, występuje do Ministra Finansów z wnioskiem o uruchomienie środków z rezerwy celowej budżetu państwa przeznaczonej na przeciwdziałanie skutkom klęsk żywiołowych lub ich usuwanie. Wojewoda przesyła ww. wniosek za pośrednictwem Ministra SWiA. Minister SWiA opiniuje wniosek wojewody i niezwłocznie przekazuje go do Ministra Finansów.

Przedłożone do kontroli 124 promesy z 2019 r., w szczególności zawierały informacje o: wysokości dotacji i maksymalnym procentowym ich udziale w wartości zadania; przeznaczeniu środków; dokumentach niezbędnych do zawarcia umowy o dotację określonych w *Wytycznych powodziowych* i *Wytycznych osuwiskowych* (poprzez odwołanie do strony internetowej MSWiA gdzie Wytyczne zostały zamieszczone) oraz miejscu i terminie ich złożenia. W żadnej z badanych promes nie podano podstawy prawnej ich wydania.

Zgodnie z art. 154 ust. 1 ufp podziału rezerw celowych dokonuje Minister Finansów w porozumieniu z właściwymi ministrami lub innymi dysponentami części budżetowych³⁴. Podział rezerw celowych utworzonych w budżecie państwa następuje na podstawie decyzji Ministra Finansów o przeniesieniu do odpowiednich

³⁴ Z zastrzeżeniem, iż: podziału rezerwy celowej na zwiększenie wynagrodzeń wynikających ze zmian organizacyjnych i nowych zadań w państwowych jednostkach budżetowych dokonuje Rada Ministrów; podziału rezerwy celowej przeznaczonej na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich i środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 5 ufp, dokonuje Minister Finansów na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, z wyjątkiem tego, że podziału rezerwy celowej przeznaczonej na realizację programów finansowanych z udziałem środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rybackiego, Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz na Wspólną Politykę Rolną dokonuje Minister Finansów, na wniosek ministrów właściwych do spraw: rybołówstwa, rozwoju wsi i rynków rolnych, a rezerwy celowej przeznaczonej na realizację programu finansowanego z udziałem środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym dokonuje Minister Finansów, na wniosek ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.

części budżetowych – przy zastosowaniu właściwej klasyfikacji wydatków budżetowych – środków z rezerw celowych, zgodnie z ich przeznaczeniem.

Dodatkowo w art. 153 ust. 1 ufp wskazana została możliwość wcześniejszego zapewnienia finansowania bądź dofinansowania środkami z rezerw celowych (tzw. promesy). Przyrzeczenia tych środków może udzielić Minister Finansów na wniosek dysponenta części budżetowej. Kwestie wydatkowania, podziału środków publicznych, w tym ujętych w rezerwach celowych, regulują przepisy ustawy o finansach publicznych oraz przepisy wykonawcze. Wydanie przez Ministra Finansów decyzji o zapewnieniu finansowania bądź dofinansowania zadania/przedsięwzięcia środkami z rezerw celowych wiąże się w ostateczności z dokonaniem podziału tych środków na cel wskazany w decyzji³⁵. Ustawodawca uwzględnił ten stan, dając uprawnienie do podziału środków znajdujących się w rezerwach celowych, jak i do udzielania zapewnień jednemu decydentowi – Ministrowi Finansów.

(akta kontroli str.: 17-51, 892-894, 1774-1782, 1788-1791, 1794-1800, 1814-1817, 1867-1873, 1940-1952, 1976-1986, 2009-2033, 2054-2057, 2076-2081, 2142-2148, 2213-2228, 2305-2315, 2323, 2344-2387, 2401, 2412, 2419, 2427-2443)

Dyrektor DOLiZK podał między innymi, że minister właściwy do spraw finansów publicznych dokonuje podziału rezerwy celowej w porozumieniu z dysponentami części budżetowych, w tym przypadku w uzgodnieniu z dysponującym (Ministrem SWiA) środkami ujętymi w rezerwie celowej przeznaczonymi na działania wynikające z jego zakresu działania. Dotychczasowa współpraca i wypracowane dobre praktyki z Ministerstwem Finansów w zakresie dysponowania tą rezerwą dają gwarancję na właściwe wykorzystanie środków finansowych w tym zakresie. Dotychczas nie zdarzyło się, by stanowisko MF było niezgodne z wnioskiem Ministra SWiA. MSWiA, przyznając promesy, zawsze monitorowało poziom wydatkowania środków rezerwy celowej, więc nigdy nie został przekroczony próg, który powodowałby „niewypłacalność” budżetu państwa. W przypadku, gdyby JST nie otrzymała środków określonych w promesie, zawsze mogłaby pozwać Ministra SWiA w trybie postępowania cywilnego.

Dyrektor Departamentu Kontroli i Nadzoru w MSWiA z upoważnienia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej także: Dyrektor DKiN) wyjaśnił, że „Promesy, jakiej udziela Minister SWiA, nie należy mylić z zapewnieniem finansowania, o którym mowa w art. 153 ufp. (...) promesa nie jest zapewnieniem finansowania, a tylko przyrzeczeniem dofinansowania, po spełnieniu określonych warunków, w danym roku budżetowym i tylko do wysokości środków w rezerwie, która jest określona w aktualnej ustawie budżetowej (...) Po powodzi z 1997 roku wypracowany został system przekazywania pomocy finansowej z budżetu państwa dla poszkodowanych samorządów, który ostatecznie przybrał formę wytycznych (...)”

Zgodnie z procedurą określoną w *Wytycznych*, po otrzymaniu promesy i skompletowaniu dokumentów JST występuje do wojewody z wnioskiem o dotację na dofinansowanie zadania. Wojewoda na podstawie promes wystawionych przez Ministra, protokołów komisji wojewódzkich weryfikujących straty zgłoszone przez JST oraz dokumentów, zawiera z jednostkami umowy o dotacje, o których mowa w art. 150 ufp. Następnie wojewoda występuje, za pośrednictwem Ministra SWiA, do Ministra Finansów o uruchomienie środków rezerwy celowej budżetu państwa przeznaczonej na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych. Minister

³⁵ Przy założeniu, że dysponent nie wystąpi do Ministra Finansów z wnioskiem o dokonanie korekty decyzji o zapewnieniu.

SWiA opiniuje wniosek wojewody i niezwłocznie przekazuje go do Ministra Finansów, który uruchamia środki, jeżeli wniosek wojewody zostanie pozytywnie zaopiniowany przez Ministra SWiA. Wojewoda, niezwłocznie po zwiększeniu wydatków przez Ministra Finansów, dokonuje podziału uruchomionej kwoty i przekazuje jednostkom środki wynikające z zawartych umów o dotacje (...).

Dyrektor DKiN wyjaśnił również, że faktyczne uruchamianie środków z rezerwy celowej, przeznaczonych na dotacje dla samorządów, odbywa się zgodnie z ustawą o finansach publicznych, w szczególności z art. 150 i 154. Promesa jest zatem sygnałem dla JST do rozpoczęcia procedur związanych z realizacją zadania, w szczególności związanych z przystąpieniem do zamówienia publicznego czy uzyskania pozwoleń budowlanych.

Ponadto Dyrektor DKiN wyjaśnił, że „Podstawę prawną do ww. działań Ministra SWiA stanowią przepisy ogólne dotyczące czynności prawnych *Kodeksu cywilnego* (zwanego dalej: *k.c.*), a w szczególności art. 60 oraz przepisy ustawy z dnia 4 września 1997 r. o *działach administracji rządowej* (art. 6 ust. 1 pkt 4b i 4c) w związku z § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie *szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji*. Zgodnie z art. 60 *k.c.*: „Z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych, wola osoby dokonującej czynności prawnej może być wyrażona przez każde zachowanie się tej osoby, które ujawnia jej wolę w sposób dostateczny (...) (oświadczenie woli)”. Pogląd taki podzielił również Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 stycznia 2005 r. (II CK 369/04), w którym stwierdza, że „Oświadczenie zawierające promesę kreowania określonego stosunku prawnego można uznać za oświadczenie woli w rozumieniu art. 60 *k.c.*”. Minister SWiA jest uprawniony do składania takich oświadczeń woli, bowiem kieruje działem administracji rządowej obejmującym m.in. usuwanie skutków klęsk żywiołowych i przeciwdziałanie takim zdarzeniom oraz sprawuje nadzór nad zespółoną administracją rządową w województwie. Oświadczenie to (promesa) dotyczy wyłącznie danego roku budżetowego (...). Dyrektor DKiN wyjaśnił, że „Przyjęty tryb przyznawania promes umożliwia w szczególności:

1. natychmiastowe przyznanie pomocy w przypadku klęsk żywiołowych – jednostka po otrzymaniu promesy, przed zwiększeniem budżetu, przystępuje do procedur związanych z zamówieniem publicznym – posiada, bowiem oficjalną informację (promesę ministra), że na dzień podpisania umowy z wykonawcą otrzyma decyzję o przyznaniu dotacji (...);
2. system promes umożliwia także szybkie reagowanie na potrzebę doprecyzowania nazwy zadania (zmiana zakresu robót, czy długości remontowanej drogi), która pojawia się podczas kompletowania dokumentacji potrzebnej do uzyskania dotacji;

W przypadku odstąpienia od promes i oparcia się o decyzje finansowe, każda taka zmiana będzie wymagała korekty decyzji, co dodatkowo przedłuży proces udzielania zamówienia publicznego i w konsekwencji wykonania zadania (w skrajnych przypadkach oznaczać to będzie przesunięcie realizacji inwestycji na kolejny rok budżetowy).

3. niezwłoczne zagospodarowanie środków wynikających z przeprowadzonych zamówień publicznych (tzw. „oszczędności”) na inne zadania. (...) „W przypadku uzyskania od wojewodów informacji o powstałych oszczędnościach kolejnym potrzebującym jednostkom można przyznać nowe promesy, aby mogły niezwłocznie przystępować do postępowań zmierzających do udzielania zamówienia publicznego. Dotychczasowy sposób działania daje zatem możliwość reagowania na każde potrzeby wynikające ze zdarzeń

klęskowych, bez potrzeby zmiany decyzji finansowych. Podkreślić należy, że przedstawione wyżej zastosowanie promes pozwala na racjonalne i efektywne wykorzystanie środków rezerwy celowej (...).

Dyrektor DKiN wyjaśnił ponadto, że „(...) w przypadku niewywiązania się Ministra SWiA z deklaracji (promesy), JST może dochodzić swoich praw w postępowaniu cywilnym. Dotychczas jednak nie było tego typu sporów, ponieważ budżet państwa zawsze wywiązywał się ze swoich zobowiązań”.

(akta kontroli str.: 887-904, 3266-3275)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że żaden z powszechnie obowiązujących przepisów prawa regulujących sferę finansów publicznych nie wyposaża Ministra SWiA w uprawnienie do wydawania jednostkom samorządu terytorialnego promes dofinansowania ze środków pochodzących z rezerwy celowej budżetu państwa realizacji zadań własnych tych jednostek. Wyznaczony przepisami art. 6 ust. 1 pkt 4b i 4c ustawy o działach administracji rządowej zakres działu administracja publiczna, obejmujący sprawy przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu oraz usuwania ich skutków, nie czyni z kierującego tym działem Ministra SWiA dysponenta środków ujętych w rezerwie celowej przeznaczonej na przeciwdziałanie skutkom klęsk żywiołowych i ich usuwanie.

Wytyczne powodziowe i *Wytyczne osuwiskowe* są pozbawione doniosłości prawnej w tym znaczeniu, że określone w nich promesy dofinansowania zadań nie mogą wywołać skutków prawnych przewidzianych dla zapewnienia finansowania udzielanego przez Ministra Finansów. Wbrew temu, co wskazano w *Wytycznych*, wydanie promesy przez Ministra SWiA nie upoważnia wojewody do zaciągnięcia zobowiązania przekraczającego plan finansowy. Zgodnie z art. 46 ust. 1 ufp jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich, z zastrzeżeniem art. 136 ust. 4 i art. 153 ufp. Tym samym do momentu, kiedy plan finansowy wojewody nie zostanie zwiększony środkami z rezerwy celowej, nie może on zaciągać zobowiązań (zawierać umów dotacyjnych z jednostkami samorządu terytorialnego) w wysokości przekraczającej ujęte w planie środki finansowe. Promesa MSWiA, w odróżnieniu od zapewnienia finansowania udzielonego przez Ministra Finansów, nie pozwala mu na zawieranie takich umów w wysokości przekraczającej plan w chwili zaciągnięcia zobowiązania.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie przyjęty w *Wytycznych powodziowych* i *Wytycznych osuwiskowych* tryb udzielenia promes jednostkom samorządu terytorialnego, który nie uwzględnia udziału Ministra Finansów. NIK ocenia negatywnie *Wytyczne* Ministra SWiA, gdyż określone w nich promesy dofinansowania zadań nie mogą wywołać skutków prawnych przewidzianych dla zapewnienia finansowania udzielanego przez Ministra Finansów, w szczególności stanowić dla wojewodów podstawy do podpisywania umów dotacji.

Prawidłowo oceniono planowanie i realizację zadań kontrolnych przeprowadzonych przez wojewodów w 146 jednostkach samorządu terytorialnego oraz niezwłoczne opiniowanie i przekazywanie do Ministerstwa Finansów wniosków wojewodów o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 4.

3. Przestrzeganie zasad przyznawania środków z rezerw budżetowych

Opis stanu faktycznego

Podział rezerwy celowej poz. 4

W DOLiZK prowadzona jest ewidencja wniosków:

- dotyczących środków na odbudowę infrastruktury komunalnej oraz ochrony wąwozów lessowych przed erozją w Wydziale do spraw Infrastruktury Komunalnej oraz dotycząca osuwisk, zasiłków i innych wniosków, a także ewidencja całości środków rezerwy celowej poz. 4³⁶ w Wydziale Planowania Finansowego i Realizacji Projektów (w programie Microsoft Excel);
- o uruchomienie środków z rezerwy kierowanych do Ministra Finansów i ich współakceptację przez Ministra SWiA w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa (Trezor).

(akta kontroli str.: 117, 2790, 2797-2798, 3006-3050)

Liczba wniosków skierowanych do Ministra Finansów w sprawie uruchomienia środków z rezerwy celowej poz. 4 na podstawie *Wytycznych* i *Zasad*, zaakceptowanych przez Ministra SWiA, wyniosła:

- 273 w 2019 r. o łącznej wartości 502 874,3 tys. zł,
- 58 w 2020 r. (do końca sierpnia) o łącznej wartości 62 114,5 tys. zł.

W 2019 r. najwięcej wniosków skierowanych do Ministra Finansów, za pośrednictwem Ministra SWiA, dotyczyło *Wytycznych powodziowych*, tj. 163 (59,7%), a w 2020 r. (do końca sierpnia) *Zasad*, tj. 51 (87,9%). Najmniej wniosków natomiast w 2019 r. dotyczyło *Wytycznych osuwiskowych*, tj. 24 (8,8%), a w 2020 r. (do końca sierpnia) *Wytycznych powodziowych*, tj. dwa (3,4%).

W badanym okresie skorygowanych zostało 17 wniosków, w tym 12 w 2019 r. (11 wniosków dotyczyło *Zasad*, a jeden *Wytycznych powodziowych*) i pięć wniosków w 2020 r. (dwa dotyczyły *Wytycznych osuwiskowych* i trzy *Zasad*).

Szczegółowym badaniem objęto 42 wnioski skierowane do Ministra Finansów na podstawie *Wytycznych powodziowych*, *Wytycznych osuwiskowych* i *Zasad*, w tym 30 przekazanych w 2019 r. (11%) o łącznej wartości 128 757,6 tys. zł i 12 w okresie od 1 stycznia do 30 sierpnia 2020 r. (20,7%) o łącznej wartości 55 234,9 tys. zł.

Doboru próby dokonano celowo według kryterium najwyższej wartości, na podstawie wykazów wniosków wygenerowanych z programu Microsoft Excel przez Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego MSWiA.

W wyniku badania wniosków skierowanych do Ministra Finansów, za pośrednictwem Ministra SWiA, na podstawie *Wytycznych powodziowych* i *Wytycznych osuwiskowych* stwierdzono, że:

1. W latach 2019-2020 pracownicy DOLiZK nie wykonywali wizytacji terenowych celem weryfikacji faktu wystąpienia klęski żywiołowej/osuwiska, zgodnie z § 6 ust. 3 *Wytycznych powodziowych* i § 7 ust. 3 *Wytycznych osuwiskowych*. Przeprowadzenie wizytacji terenowych, jak wyjaśnił Dyrektor DOLiZK, uniemożliwiał stan zatrudnienia w Wydziale do spraw Infrastruktury Komunalnej (pięć osób, w tym naczelnik) oraz liczba wniosków corocznie zgłaszanych

³⁶ Ewidencja zawiera dane dotyczące beneficjenta (ministerstwo/województwo), nazwę zadania, datę wniosku, kwotę wniosku, datę i kwotę decyzji MF, ogółem kwotę wniosków skierowanych do MF, ogółem kwotę wydanych decyzji przez MF, ogółem kwotę niewydanych decyzji przez MF, ogółem kwotę uruchomionych środków w ramach całej kwoty rezerwy celowej, ogółem kwotę pozostającą do uruchomienia w ramach całej kwoty rezerwy celowej.

przez wojewodów (rzędu 2 tys. zadań z terenu całego kraju). Ponadto, jak wskazano, Minister SWiA przyjmuje, iż wszystkie dane do podjęcia właściwej decyzji w zakresie wyboru właściwego zadania i jego kosztu posiada wojewoda, który na podstawie dokumentacji przetargowej podpisuje umowę z JST.

(akta kontroli str.: 887, 895-901, 1581-1649, 2993-3005, 3144-3145)

2. Proponowane przez wojewodów kwoty dofinansowania zgłaszanych zadań z terenu województwa przewyższały kwoty określone przez Ministra SWiA w *Wytycznych*, tj. 50 tys. zł minimalnej wartości zadania i 40 tys. zł minimalnej wartości dotacji – wskazane w § 2 ust. 5 *Wytycznych powodziowych* oraz 40 tys. zł minimalnej wartości zadania i 32 tys. zł minimalnej wartości dotacji – wskazane w § 3 ust. 3 *Wytycznych osuwiskowych*.

W dwóch przypadkach Minister SWiA wyraził zgodę na dofinansowanie ze środków rezerwy celowej budżetu państwa realizacji zadań, pomimo niespełnienia warunków § 2 ust. 5 *Wytycznych powodziowych*³⁷, tj. minimalnej wartości zadania oraz dotacji.

Uzasadniając odstępstwa od *Wytycznych powodziowych*, wskazał, że czynnikiem decydującym wziętym pod uwagę przy podejmowaniu decyzji (o dofinansowaniu drogi w wysokości 31 473 zł i mostu w wysokości 34 621 zł) były trudności finansowe jednostki samorządu terytorialnego, skutkujące niemożliwością ich sfinansowania jedynie ze środków własnych.

3. Nie wystąpiły przypadki, aby wnioski złożone na podstawie *Wytycznych powodziowych* dotyczyły sytuacji, gdy straty wywołane klęską żywiołową były mniejsze niż 5% wykonanych dochodów własnych jednostki za rok bezpośrednio poprzedzający rok wystąpienia klęski żywiołowej. Stwierdzono ponadto, że w propozycji dofinansowania zadań przez Wojewodę Dolnośląskiego z 14 stycznia 2019 r., zaktualizowanej 25 stycznia 2019 r. dla zadania *Przebudowa drogi Starców nr dz. 514, km 0+000-0+184*, z wniosku z 19 sierpnia 2019 r. na kwotę 6846,1 tys. zł nie zamieszczono informacji o wysokości strat.

Jak wyjaśnił Dyrektor DOLiZK, „Sprawa ta została wyjaśniona na roboczo za pomocą kontaktów telefonicznych z Dolnośląskim Urzędem Wojewódzkim”.

W przypadku Gminy Kamieniec Ząbkowicki i realizowanych przez nią dwóch zadań udział wielkości strat w roku powstania zniszczeń, tj. w roku 2017, w stosunku do wykonanych dochodów własnych z roku poprzedzającego powstanie zniszczeń, tj. 2016, wyniósł 5,72%.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje, że DOLiZK dokonał weryfikacji, natomiast zwraca uwagę, że sytuacja ta nie została właściwie udokumentowana, tj. nie przedstawiono notatki z rozmowy telefonicznej czy żądania od Wojewody Dolnośląskiego uzupełnienia stwierdzonego braku.

4. Propozycje planowanych do realizacji zadań związanych z usuwaniem skutków ruchów osuwiskowych ziemi zostały złożone na formularzu zgodnym z Załącznikiem nr 1 do *Wytycznych osuwiskowych*. Zawierały przede wszystkim informacje dotyczące planowanej całkowitej wartości zadania, wartości zadania do realizacji i wysokości planowanej dotacji.

³⁷ Zgodnie z § 2 ust. 5 *Wytycznych powodziowych*, „Dotacja nie będzie udzielona, jeżeli wartość zadania podlegającego dofinansowaniu jest mniejsza niż 50 tysięcy złotych. Wartość dotacji nie może być niższa niż 40 tysięcy złotych”.

5. Promesy dofinansowania zadań wydawane przez Ministra SWiA w 2019 r. zgodnie z *Wytycznymi powodziowymi* i *Wytycznymi osuwiskowymi* obejmowały od jednego do siedmiu zadań, które znajdowały się na przesyłanych do MSWiA przez wojewodów zbiorczych zestawieniach zgłaszanych zadań z terenu województwa wraz z propozycjami dofinansowania.
6. W wydanych w 2019 r. promesach Minister SWiA informował jednostki samorządu terytorialnego o wysokości dofinansowania z rezerwy celowej budżetu państwa, określił przeznaczenie środków i maksymalny procentowy ich udział w wartości zadania (80%), wskazał dokumenty niezbędne do zawarcia umowy o dotację oraz miejsce i termin ich złożenia.
7. Wnioski o uruchomienie środków skierowane w 2019 r. do Ministra Finansów za pośrednictwem Ministra SWiA były zgodne z udzielonymi promesami. W MSWiA weryfikacji zgodności wniosku z promesą dokonywano w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa Trezor, poprzez wykonanie polecenia: „Sprawdzenie” przez pracownika DOLiZK MSWiA, a następnie „Przekazanie do MF BP” przez Dyrektora/Zastępcę DOLiZK z upoważnienia MSWiA.
8. Wnioski o uruchomienie środków składane były w terminach umożliwiających uruchomienie i wykorzystanie środków w danym roku budżetowym.

W 2020 r. (do końca sierpnia) Minister SWiA informował pisemnie wojewodów o wysokości przewidywanego dofinansowania z rezerwy celowej budżetu państwa z części 83 Rezerwy celowe poz. 4 *Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w tym 40 mln zł na dofinansowanie zakupu pojazdów ratowniczo-gaśniczych dla jednostek ochotniczych straży pożarnej*, w związku z brakiem zastosowania zapisów dotyczących promes, w szczególności § 6 pkt 1-3, § 7 oraz § 9 *Wytycznych powodziowych* i § 7 pkt 1-3, § 8 oraz § 11 *Wytycznych osuwiskowych*.

(akta kontroli str.: 1650-2536, 2791-2792, 2799-2800, 2803-2843, 2986, 2989-2990, 3145-3148, 3150-3189)

Zgodnie z wnioskiem Wojewody Śląskiego z 19 czerwca 2020 r. nr 85/24.4143.1.449.2020.WMF-A, skierowanym na podstawie § 12 ust. 1-2 *Wytycznych osuwiskowych*, zaakceptowanym przez Ministra SWiA 22 czerwca 2020 r., z rezerwy celowej budżetu państwa poz. 4 udzielono dofinansowania w wysokości 100% kosztów realizacji zadania „Budowa drogi gminnej w ramach zadania „Zabezpieczenie i stabilizacja kompleksu osuwiskowego przy ul. Błogockiej w Cieszynie” (co stanowiło 3,0 mln zł)³⁸.

Akceptacji dofinansowania 100% kosztów zadania Minister SWiA dokonał zgodnie z przepisami art. 2 i art. 35 ust 3 ustawy z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r.³⁹.

W art. 2 ustawy powodziowej wskazano, że jej przepisy mają zastosowanie do skutków zdarzeń zaistniałych na obszarze gmin lub miejscowości poszkodowanych w wyniku działania powodzi lub osunięcia ziemi, mających miejsce w 2010 r., określonych w przepisach wydanych po 14 maja 2010 r. na podstawie art. 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu⁴⁰.

³⁸ Decyzja MF z 26 czerwca 2020 r. nr MF/FG6.4143.3.132.2020.MF.2501.

³⁹ Dz. U. nr 123, poz. 835, ze zm. ; dalej: ustawa powodziowa.

⁴⁰ Dz. U. Nr 84 poz. 906, ze zm.; dalej: ustawa rozbiórkowa.

Na podstawie art. 2 ustawy rozbiórkowej wydane zostało rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 stycznia 2011 r. w sprawie gmin, w których stosuje się szczególne zasady odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu, a także szczególne zasady zagospodarowania terenów oraz zasady i tryb nabywania nieruchomości, w związku z osunięciem ziemi, natomiast w Załączniku nr 2 „Wykaz gmin poszkodowanych w wyniku osunięcia ziemi” pod poz. 6 Województwo Śląskie, poz. 3 ujęta została Gmina o statusie miasta Cieszyn. Rozporządzenie obowiązywało w okresie od 7 stycznia 2011 r. do 8 stycznia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Minister SWiA postąpił zgodnie z opinią Rządowego Centrum Legislacji Departament Prawa Administracyjnego z 10 stycznia 2013 r. nr RCL 5602-5/13, w której wskazano między innymi, że „nie jest możliwe wydanie nowego rozporządzenia na podstawie art. 2 ustawy rozbiórkowej w związku z uszkodzeniami w wyniku działania żywiołu, które były już przyczyną wydania rozporządzenia na tej podstawie prawnej (...), wykazy gmin zawarte w rozporządzeniach wydanych po dniu 14 maja 2010 r. na podstawie art. 2 ustawy rozbiórkowej nadal wyznaczają terytorialny zakres stosowania ustawy powodziowej”.

(akta kontroli str. 3266-3278)

W badanej próbie 20 wniosków skierowanych w latach 2019–2020 (do końca sierpnia) do Ministra Finansów w sprawie przyznania rezerw celowych poz. 4 Minister SWiA wydał 124 promesy dofinansowania zadań dla JST⁴¹, w tym:

- 95 promes – na zadania z 10 wniosków złożonych na podstawie *Wytycznych powodziowych*,
- 29 promes – na zadania z 10 wniosków złożonych na podstawie *Wytycznych osuwiskowych*.

(akta kontroli str.: 887-904, 2987, 2990-2991, 3122-3143, 3195-3209)

Z badania wniosków skierowanych do Ministra Finansów, za pośrednictwem Ministra SWiA, na podstawie *Zasad* wynika, że:

- a) Do czterech⁴² z 15 zbadanych wniosków skierowanych do MF w latach 2019-2020 (do końca sierpnia) przez wojewodów w celu uruchomienia środków na zasiłki celowe z budżetu państwa na podstawie *Zasad* oraz do dwóch⁴³ z sześciu ich korekt nie załączono zbiorczej listy zasiłków, o których mowa w pkt IV.3 *Zasad*. Dane dotyczące informacji o rodzaju i dacie zdarzenia klęskowego, nazwie gminy/ gmin, liczbie rodzin/ osób samotnie gospodarujących, które poniosły straty, zawarte zostały w tych przypadkach w uzasadnieniach wniosków i korekt.
- b) W 9 na 10 przypadków wnioskowania o zwiększony zasiłek celowy na remont budynku/lokalu lub o zasiłek na odbudowę budynku/ lokalu mieszkalnego wnioski zawierały dodatkowe informacje, o których mowa w pkt IV.4 *Zasad*.

⁴¹ W badanej próbie wniosków stwierdzono: 11 promes wygasłych, w tym: 10 na podstawie *Wytycznych powodziowych* i 1 na podstawie *Wytycznych osuwiskowych*; 2 promesy anulowane na podstawie *Wytycznych powodziowych*, 2 promesy skorygowane, w tym: 1 na podstawie *Wytycznych powodziowych* (obniżenie wartości) i 1 na podstawie *Wytycznych osuwiskowych* (zwiększenie wartości).

⁴² Wnioski o wydanie decyzji budżetowej: na rok 2019 złożone: 21 czerwca 2019 r. przez Wojewodę Lubelskiego nr 85/06.4143.1.514.2019.WMF-A na kwotę 480,0 tys. zł; na rok 2020 złożone: 25 czerwca 2020 r. przez Wojewodę Małopolskiego nr 85/12.4143.1.506.2020.WMF-A na kwotę 1,8 mln zł, 27 i 28 czerwca 2020 r. przez Wojewodę Podkarpackiego nr 85/18.4143.1.600.2020.WMF-A i 85/18.4143.1.603.2020.WMF-A na kwoty 4,9 mln zł i 4,0 mln zł.

⁴³ Wnioski o wydanie decyzji budżetowej na rok 2019 złożone przez: Wojewodę Lubelskiego 19 września 2019 r. nr 85/06.4143.2.29.2019.WKMF-A na kwotę 164,05 tys. zł i Wojewodę Małopolskiego 26 listopada 2019 r. nr 85/12.4143.2.75.2019.WKMF-A na kwotę 2,5 tys. zł.

Natomiast w jednym przypadku, gdzie środki na zasiłki celowe z budżetu państwa poz. 4 uruchomione zostały na podstawie *Zasad* w formie zaliczki w czerwcu 2020 r. na wniosek Wojewody Małopolskiego w wysokości 1,8 mln zł, wskazane informacje zostały przedstawione w załączniku do wniosku o korektę dotyczącą zmniejszenia przyznanych środków z 12 listopada 2020 r.⁴⁴.

- c) W MSWiA nie weryfikowano spełnienia wymogów pkt IV.5 *Zasad*, tj. dokonania wyceny szkód przez rzeczoznawcę lub komisję. Dyrektor DOLiZK wskazał, że w celu określenia wysokości kwoty zasiłku niezbędne było powołanie komisji do spraw oszacowania szkód. Obowiązek ten należał do określonych jednostek samorządu terytorialnego. Dopiero po oszacowaniu i określeniu strat możliwe było procedowanie wniosku.
- d) Wysokość wnioskowanych kwot zasiłków weryfikowano z maksymalnymi kwotami pomocy finansowej przyznawanymi w zależności od oszacowanego procentu zniszczeń/uszkodzeń, ustalonymi w Załącznikach 1 i 2 do *Zasad*, telefonicznie z przedstawicielami urzędów wojewódzkich, co, jak wyjaśnił Dyrektor DOLiZK, umożliwiało szybkie skorygowanie wniosku w systemie Trezor i dalsze jego procedowanie w celu wypłaty środków dla osób poszkodowanych. Potwierdzeniem weryfikacji był status wniosku w systemie Trezor „Sprawdzony” oraz „Przekazanie do MF BP”. Nie stwierdzono nieprawidłowości pomiędzy wnioskowanymi kwotami zasiłków a maksymalnymi kwotami pomocy finansowej przyznawanymi w zależności od oszacowanego procentu zniszczeń/uszkodzeń, ustalonymi w Załącznikach 1 i 2 do *Zasad*.

(akta kontroli str.: 2537-2721, 2792, 2800-2801, 2844-2860, 2945-2968, 3147-3148, 3190-3192)

W okresie od 20 stycznia do 15 lutego 2020 r., zgodnie z § 14 ust. 1 *Wytycznych powodziowych* i § 16 ust. 1 *Wytycznych osuwiskowych*, wszyscy wojewodowie przesłali Ministrowi SWiA zbiorcze informacje o sposobie wykorzystania środków dotacji przyznanych jednostkom na podstawie umów zawartych z wojewodą w 2019 r.

(akta kontroli str.: 2861-2888, 2946, 2969-2985)

W ramach doboru celowego zbadano również 18 wniosków pozostałych, skierowanych w 2019 r. do MF w sprawie przyznania rezerw celowych poz. 4 o łącznej wartości 3817,6 tys. zł. W 17 przypadkach (94,4%) wnioski dotyczyły zapotrzebowania Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej (dalej: KG PSP) zgłoszonego pismem z 12 września 2019 r. do MSWiA w sprawie przyznania w 2019 r. ze środków finansowych rezerwy celowej budżetu państwa kwoty 3,8 mln zł, w tym w częściach budżetu państwa: 85/00 *Województwa* – na kwotę ogółem 2,6 mln zł i 42 *Sprawy wewnętrzne* – na kwotę ogółem 1,2 mln zł dla czterech szkół Państwowej Straży Pożarnej⁴⁵ (dalej: szkoły PSP), z przeznaczeniem na doposażenie techniczne oraz wymianę zużytego lub wyeksploatowanego sprzętu wykorzystywanego podczas działań ratowniczych prowadzonych przez jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej, związanych z przeciwdziałaniem

⁴⁴ Wniosek o wydanie decyzji budżetowej na rok 2020 nr 85/12.4143.2.44.2020.WKMF-A z dnia 12 listopada 2020 r. – zmniejszenie o 816 097,00 zł.

⁴⁵ SA PSP Kraków (Szkoła Aspirantów Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie), SA PSP Poznań (Szkoła Aspirantów Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu), CS PSP Częstochowa (Centralna Szkoła Państwowej Straży Pożarnej w Częstochowie), SP PSP Bydgoszcz (Szkoła Podoficerska Państwowej Straży Pożarnej w Bydgoszczy).

i usuwaniem skutków klęsk żywiołowych, takich jak powodzie, silne wiatry trąby powietrzne, intensywne opady deszczu, osuwiska ziemi.

Wnioski do MF o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 4 zostały skierowane przez:

- KG PSP – 24 września 2019 r. (przez MSWiA do MF 25 września 2019 r.) w wysokości 1,2 mln zł,
- 16 wojewodów – w okresie od 30 września do 3 października 2019 r. na łączną kwotę 2,6 mln zł.

Dyrektor DOLiZK poinformował, że szkoły PSP (stanowiące centralny oddział operacyjny KG PSP) otrzymały środki z rezerwy celowej poz. 4 na pokrycie poniesionych kosztów udziału w akcjach ratowniczych w związku ze zdarzeniami klęskowymi, które wystąpiły w 2019 r. (intensywne opady deszczu, porywiste wiatry, nawałnice, trąba powietrzna), których nie można było przewidzieć na etapie planowania budżetu na rok 2019.

Na pytanie kontrolerów o wskazanie uzasadnienia rozpatrzenia przez Ministra SWiA i przekazania do Ministra Finansów 16 wniosków wojewodów o uruchomienie środków finansowych z rezerwy celowej poz. 4 po przekroczeniu terminu ustawowego, tj. wbrew postanowieniom art. 154 ust. 2 up, Dyrektor DOLiZK wyjaśnił między innymi, że zgodnie z art. 154 ust. 2 ustawy o finansach publicznych: „2. Właściwi ministrowie lub inni dysponenti części budżetowych występują do Ministra Finansów do dnia 30 września o podział rezerw celowych, w wyniku, którego następuje zwiększenie wydatków części budżetowych państwa, których dysponentami są wojewodowie”. Warto jednak zauważyć, że ustęp ten nie może być interpretowany odrębnie od całej regulacji zawartej w art. 154 – należy uwzględnić ratio legis przepisu, w szczególności brzmienie ust. 1 tego artykułu, zgodnie z którym „1. Podziału rezerw celowych dokonuje, z zastrzeżeniem ust. 3-6, Minister Finansów w porozumieniu z właściwymi ministrami lub innymi dysponentami części budżetowych, nie później niż do dnia 15 października, z wyjątkiem (...) rezerw przeznaczonych na przeciwdziałanie klęskom żywiołowym i usuwanie ich skutków”. A zatem w przypadku rezerwy celowej Minister Finansów może dokonywać jej podziału nawet po 15 października, jednak może to uczynić tylko w porozumieniu z właściwym dysponentem/ministrem. Przyjmując literalną i autonomiczną interpretację art. 154 ust. 2, należałoby konsekwentnie uznać, że zapis ust. 1 jest zbędny – skoro wystąpienia o podział środków mogą być składane tylko do 30 września, to wydłużenie terminu podziału środków dotyczyłoby jedynie działania Ministra Finansów. Ponadto podmioty poszkodowane po 30 września nie mogłyby liczyć na pomoc z budżetu państwa w tym samym roku budżetowym, w którym poniosły szkody.

(akta kontroli str. 3116-3119)

Ostatni zbadany wniosek⁴⁶ do MF w sprawie przyznania rezerw celowych poz. 4 skierował Wojewoda Kujawsko-Pomorski. Dotyczył on przeznaczenia środków na pokrycie 80% kosztów najmu mobilnych kontenerów mieszkalnych dla mieszkańców Gminy Sośno, poszkodowanych w wyniku nawałnic 11 sierpnia 2017 r.

(akta kontroli str.: 2722-2789, 2792, 2801, 3051-3115)

Odmowy

W latach 2019-2020 (do końca sierpnia) wystąpiło 11 przypadków odrzucenia przez Ministra SWiA wniosków kierowanych do MF (za pośrednictwem Ministra SWiA),

⁴⁶ Wniosek z 29 kwietnia 2019 r. na kwotę 17,6 tys. zł.

zarejestrowanych w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa Trezor. Przyczynami odrzucenia wniosków były, w szczególności: ujęcie we wniosku części zadań, które dotyczyły innego zakresu zadań do realizacji niż wskazane w jego uzasadnieniu, konieczności poprawy wniosku w zakresie wysokości kwoty, skierowania wniosku do niewłaściwego dysponenta.

Na wszystkie wnioski współakceptowane przez MSWiA zostały wydane decyzje Ministra Finansów zwiększające plan dysponentów części środkami z rezerwy celowej poz. 4, za wyjątkiem jednego przypadku⁴⁷, gdzie odrzucenie nastąpiło przez Ministra Finansów na skutek wycofania wniosku przez dysponenta części budżetowej, po uprzednim zaakceptowaniu go przez Ministra SWiA.

(akta kontroli str.: 2792-2793, 2801-2802, 2890-2942)

Szczególne zasady podziału rezerw w 2020 r. i przeznaczenie środków na przeciwdziałanie COVID-19

W związku z art. 34 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych z poz. 4 rezerw celowych przeniesiono środki w kwocie 940 163,6 tys. zł do następujących części budżetu państwa: 85/00 *Województwa* (357 457,1 tys. zł), 46 *Zdrowie* (269 065,6 tys. zł), 47 *Energia* (250 000,0 tys. zł) oraz 42 *Sprawy wewnętrzne* (63 640,8 tys. zł).

Przy przyznawaniu środków finansowych MSWiA współpracowało z Ministerstwem Zdrowia w celu uszczegółowienia celowości przeznaczenia środków finansowych. MSWiA przestało do wszystkich wojewodów wytyczne Departamentu Budżetu i Finansów Ministerstwa Zdrowia dotyczące wniosków o uruchomienie środków z przeznaczeniem na realizację zadań związanych z zapobieganiem oraz zwalczaniem zakażenia wirusem SARS-CoV-2, w szczególności określające grupy potrzeb sprzętowych i materiałowych, w ramach których należy wnioskować o środki oraz szablony tabeli, która powinna być dołączona do ww. wniosku. Ponadto przekazano wojewodom wzór wniosku o środki finansowe na kwarantannę zbiorową.

Środki przeniesione do wojewodów przeznaczone zostały na sfinansowanie zadań wykonywanych przez samorządy, w szczególności na zaopatrzenie wojewódzkich szpitali i placówek służby zdrowia w środki ochrony osobistej, płyny dezynfekujące, respiratory, pompy infuzyjne, kardiomonitory, zakup środków do transportu chorego, łóżka szpitalne, urządzenia do dezynfekcji. Środki z rezerwy celowej przeznaczono także na sfinansowanie wyposażenia Wojewódzkich Stacji Sanitarno-Epidemiologicznych głównie w aparaturę do diagnostyki laboratoryjnej oraz środki do dezynfekcji.

Przedkładane przez poszczególnych dysponentów wnioski zawierały uzasadnienie, w których zostało wskazane przeznaczenie środków, w tym planowane do realizacji zakupy materiałów i wyposażenia związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem oraz zwalczaniem COVID-19. Wszystkie wnioski zostały zaakceptowane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i przekazane do Ministra Finansów.

(akta kontroli str.: 362-392, 400, 640-818)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁴⁷ Wniosek nr 85/22.4143.1.734.2019.WMF-A odrzucony przez Ministra Finansów 23 grudnia 2019 r.

OCENA CZĄSTKOWA

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji dysponuje pełną i usystematyzowaną informacją dotyczącą istotnych aspektów dysponowania rezerwą celową poz. 4 na temat liczby wniosków, kwot wniosków o przyznanie środków z rezerwy celowej oraz sposobu ich rozpatrzenia. Sposób gromadzenia danych przez Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego MSWiA pozwala na sprawne uzyskanie informacji w powyższym zakresie.

W związku z opiniowaniem przez Ministra SWiA wniosków składanych do Ministra Finansów o uruchomienie środków z rezerwy, w MSWiA weryfikowano przede wszystkim zgodność wniosku z promesami wystawianymi przez Ministra SWiA w 2019 r. oraz informacjami pisemnymi przekazywanymi wojewodom o wysokości przewidywanego dofinansowania z rezerwy celowej budżetu państwa poz. 4.

Minister SWiA w ramach realizacji zadań wynikających z *Wytycznych powodziowych* i *Wytycznych osuwiskowych* oraz *Zasad* sprawnie i bez zwłoki akceptował wnioski kierowane do Ministra Finansów o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 4.

IV. Uwagi

Uwagi

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, zwraca uwagę na konieczność weryfikacji postanowień *Wytycznych powodziowych* i *Wytycznych osuwiskowych* pod kątem dostosowania ich treści do obowiązujących przepisów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, grudnia 2020 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś

.....
podpis