



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH KUTYŁA

LWR-4101-02-01/2012
P/12/184

Warszawa, dnia 14 stycznia 2013 r.

Pan
Jacek Cichocki
Minister Spraw Wewnętrznych

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu przeprowadziła w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych² (Dalej: Ministerstwo lub MSW) kontrolę wykorzystania środków publicznych na zabezpieczenie przeciwpowodziowe i likwidację skutków powodzi w latach 2009 – 2012 (do zakończenia kontroli).

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole podpisanym w dniu 8 października 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli mając na uwadze art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli³, na podstawie obowiązującego przed zmianą art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Ministra w zakresie pozyskania i wykorzystania środków na przeciwdziałanie i usuwanie skutków powodzi pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

1. Dostępność i rozmiar środków finansowych na przeciwdziałanie i likwidację skutków powodzi.

W ramach usuwania skutków powodzi, która wystąpiła w 2010 r., ze środków rezerw celowych budżetu państwa na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w latach 2010-2011 w jednostkach samorządu terytorialnego wyremontowano lub odbudowano 1 537 obiektów infrastruktury wodnej (przepusty, mosty, kładki, itd.); 4067,74 km dróg; 459,5 km obiektów wodno-kanalizacyjnych. W latach 2010 i 2011 zasilek otrzymało 75 330 poszkodowanych w wyniku powodzi rodzin lub osób prowadzących samodzielnie gospodarstwa domowe. Wsparcie otrzymało też 1849 przedsiębiorców.

¹Dz.U. z 2012 r. poz. w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r. (Dz. U. z 2010 r. Nr 227, poz. 1482 ze zm.).

² W okresie objętym kontrolą rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. (Dz.U. z 2011 r. nr 250 poz. 1502) w drodze przekształcenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dniem 18 listopada 2011 r. utworzono Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

³Dz.U. Nr 227, poz. 1482 ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli jako celowe i skuteczne ocenia działania Ministerstwa na rzecz pozyskania środków z Funduszu Solidarności Unii Europejskiej na finansowanie działań nadzwyczajnych związanych z powodzią z maja i czerwca 2010 r. W dniu 6 czerwca 2011 r. zawarta została pomiędzy Rzeczpospolitą Polską (w imieniu RP Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji – Pan Jerzy Miller), a Komisją Europejską (w imieniu Komisji Członek Komisji Odpowiedzialny za politykę regionalną – Pan Johannes Hahn) umowa w sprawie wdrażania decyzji Komisji Europejskiej z dnia 6 czerwca 2011 r. przyznającej grant z Funduszu Solidarności Unii Europejskiej na finansowanie działań nadzwyczajnych w Polsce związanych z powodzią z maja i czerwca 2010 r. w wysokości 105,6 mln EUR.

W latach 2009-2011 z rezerw celowych budżetu państwa na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych przeznaczono 4.753,8 mln zł, z tego na działania dotyczące powodzi ok. 4.345,3 mln. zł⁴ (tj. 91,4%), w tym m.in. na:

- odbudowę infrastruktury przeciwpowodziowej realizowanej przez Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej (RZGW) i Wojewódzkie Zarządy Melioracji i Urządzeń Wodnych – 556,4 mln zł (**patrz: punkt 1.1.poniżej**),
- wypłatę zasiłków celowych dla rodzin i osób poszkodowanych na skutek powodzi – 948,1 mln zł (**patrz: punkt 1.2.poniżej**),
- odbudowę infrastruktury jednostek samorządu terytorialnego – ok. 1.852,1 mln zł (**patrz: punkt 1.3.poniżej**);
- Projekt ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry – 108,8 mln zł; (**patrz: pkt 1.4. poniżej**),

Pomimo znaczącego rozmiaru ww. wydatków Ministerstwo nie posiadało pełnych danych dotyczących stopnia wykorzystania środków przekazywanych m.in. na odbudowę infrastruktury jednostek samorządu terytorialnego (za 2009 r. i 2010 r.), odbudowę infrastruktury przeciwpowodziowej zarządzanej przez poszczególne Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej (za 2009 i 2010 r.); zasiłki celowe (na remont i odbudowę budynków lub lokali mieszkalnych). Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Usuwania Skutków Klęsk Żywiołowych „(...) z powodu niewielkiej obsady etatowej jednostki (tylko w latach 2008- 2012 uległa ona redukcji o blisko 15 %, tj. do 19 stanowisk), dane dot. wykorzystania środków z ww. rezerwy zbierane są wyrywkowo, w zależności od bieżących potrzeb analitycznych.”

NIK ocenia, że dla sprawnego (efektywnego) zarządzania rezerwą celową na zabezpieczenie przeciwpowodziowe i usuwanie skutków wystąpienia zjawisk powodziowych konieczne jest posiadanie przez właściwego Ministra bieżących i pełnych informacji o stopniu wykorzystania tych środków.

1.1. Rozdysponowanie rezerw celowych

NIK pozytywnie ocenia działania podjęte przez Ministra celem zrekompensowania szkód instytucjom publicznym zarządzającym wodami i pozostałym służbom zaangażowanym w akcję powodziową – m.in. w formie dotacji

⁴ W odniesieniu do odbudowy infrastruktury jednostek samorządu terytorialnego nie prowadzono oddzielnej ewidencji przekazanych środków na zadania z tytułu powodzi i z tytułu innych klęsk żywiołowych. Szacuje się że środki w około 90% dotyczą powodzi.

z rezerw celowych budżetu państwa. Rozdział ze środków rezerwy nie w pełni odzwierciedlał jednak skalę kosztów i strat poniesionych przez poszczególne instytucje, mianowicie:

- straty w wyniku powodzi z maja i czerwca 2010 r. w majątku będącym w dyspozycji KZGW oszacowano⁵ na 1.214,0 mln zł, w 2010 r. wnioskowano o środki z rezerwy w wysokości 100,2 mln zł, a otrzymano 90,6 mln zł; w 2011 r. wnioskowano o środki z rezerwy w wysokości 225,2 mln zł, a otrzymano 48,0 mln zł z rezerwy oraz 60,7 mln zł z Funduszu Solidarności UE. NIK zauważa, że skala wniosków składanych przez KZGW odpowiadała możliwościom spożytkowania środków w poszczególnych latach.
- straty w majątku Państwowej Straży Pożarnej (PSP) i ochotniczych straży pożarnych (OSP) wg. tego samego szacunku wyniosły 23,7 mln, a z rezerw celowych instytucjom tym na doposażenie jednostek straży pożarnej przekazano w 2010 – 80,9 mln zł, a 2011 r. – 49,9 mln zł, co uzasadniano możliwością finansowania z ww. rezerwy nie tylko wydatków związanych z likwidacją szkód powodziowych, lecz także wydatków na niezdefiniowane zapobieganie powodziom i ich skutkom (patrz niżej),
- straty w majątku Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej oszacowano na kwotę 3,7 mln zł, a środki przekazane na proces odtwarzania majątku państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej wynosiły w 2010 r. - 17,8 mln zł; w 2011 r. - 15,0 mln zł – z takim samym uzasadnieniem odnośnie możliwości dysponowania tą rezerwą.

NIK zwraca uwagę, że w tym samym czasie, gdy szkody w majątku KZGW i jednostek podległych rekompensowane były jedynie w części, środki z rezerw celowych na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych przekazane do PSP w całości pokryły straty w majątku a ponadto zostały wykorzystane m.in. na finansowanie trwających od lat inwestycji, zaś przez IMGW – na zakup samochodów. W szczególności środki z rezerwy celowej użyte zostały przez te instytucje na:

- budowę obiektu dydaktyczno-hotelowego w centralnej Szkole Państwowej Straży Pożarnej w Częstochowie – inwestycja realizowana od 2000 r. W latach 2010-2011 przyznano z rezerwy 13,7 mln zł;
- budowę Strażnicy Komendy Powiatowej PSP wraz z Jednostką Ratowniczo-Gaśniczą w Oświęcimiu – inwestycja realizowana od 2005 r. W 2010 r. na realizację inwestycji przyznano 2,8 mln zł
- budowę strażnicy przeciwpowodziowej Komendy Miejskiej i Jednostki Ratowniczo-Gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej Wałbrzych- Podzamcze- inwestycja rozpoczęta w 2003 r. W 2010 r. na realizację inwestycji przyznano 4 mln zł.
- dla państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej (PSHM) - w latach 2009-2011 r. przekazano środki w kwocie 6,7 mln zł na wymianę wykorzystywanych przez tę służbę samochodów.

Jak wyjaśnił Dyrektor BUSKŻ cyt. *„Zakres działania powołanych instytucji obejmuje sprawy związane z przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków klęsk żywiołowych. Podkreślić należy, że w systemie aktów prawnych*

⁵ Wg. danych zawartych we wniosku skierowanym do Komisji Europejskiej o dotację (grant) z Funduszu Solidarności.

obowiązujących w Polsce nie zostało zdefiniowane pojęcie „przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych lub usuwania takich zdarzeń (...)”.

Nie kwestionując zgodności z prawem takiego sposobu rozdysponowania rezerwy celowej (która w założeniu przeznaczona może być także na szeroko rozumiane *przeciwdziałanie* powodziom, NIK podkreśla, że w powyższym przypadku działanie **celowe** powinno polegać na przekazaniu środków instytucjom, które w największym stopniu ucierpiały na skutek powodzi, a niwelacja zniszczeń wyrządzonych w ich mieniu prowadzić mogła do podniesienia bezpieczeństwa powodziowego. Tym samym podział środków pochodzących z rezerwy celowej budżetu państwa powinien odbywać się na podstawie określonych jasnych kryteriów (priorytetów) uwzględniających wpływ danego wydatku na poziom bezpieczeństwa powodziowego poszczególnych miejscowości, regionów i całego kraju. W tym kontekście stwierdzić należy, że finansowanie ww. długoletnich inwestycji prowadzonych przez straż pożarną i nie związanych **bezpośrednio** z likwidacją skutków powodzi i zabezpieczeniem przeciwpowodziowym nie spełniało kryterium celowości, a na poziom bezpieczeństwa powodziowego mogło wpływać jedynie pośrednio.

1.2. Udzielanie zasiłków osobom i rodzinom poszkodowanym w trakcie powodzi.

Izba ocenia pozytywnie fakt, że w kontrolowanym okresie wielkość środków z rezerw budżetu państwa przeniesiona do budżetów poszczególnych województw na zadania dotyczące udzielania pomocy osobom i rodzinom poszkodowanym przez powodzie była wystarczająca w stosunku do potrzeb wynikających z szacunków poniesionych strat i realnych możliwości usuwania szkód w budynkach mieszkalnych. Ogółem w kontrolowanym okresie udzielono pomocy na kwotę 948,1 mln zł, z czego w 2011 r. – 168,9 mln zł a w 2012 r. (do 31 lipca) – 15,6 mln zł.

NIK podkreśla, że m.in. w nawiązaniu do ustaleń kontroli udzielania pomocy poszkodowanym w wyniku powodzi występujących w 2010 r. (P/11/176), przedstawionych ówczesnemu Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji w wystąpieniu z 27 lipca 2011 r. oraz w informacji o wynikach tej kontroli⁶ podjęta została inicjatywa ustawodawcza skutkująca uchwaleniem przez Sejm RP ustawy z 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi⁷.

Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że podjęte przez MSWiA działania na rzecz ustalenia w przepisach powszechnie obowiązujących zasad i trybu udzielania pomocy powodzianom nie zakończyły się pełnym powodzeniem, ponieważ regulacje nowej ustawy nie zostały wykorzystane w trakcie udzielania pomocy powodzianom poszkodowanym w 2012 r. w wyniku tego że Rada Ministrów nie skorzystała z możliwości wydania rozporządzeń, o jakich mowa w art. 1 ust. 2 ww. ustawy.

Wobec powyższego organy państwa udzielały pomocy co najmniej⁸ 929 rodzinom (lub osobom) poszkodowanym w wyniku powodzi z 2012 r. w sposób analogiczny do działań podejmowanych w latach poprzednich, tj. na

⁶ Nr ewid. 150/2011/P11176/LWR

⁷Dz.U. z 2011 r. nr 234 poz. 1385 – ustawa weszła w życie z dniem 18 listopada 2011 r.

⁸ Według stanu na dzień 31 lipca 2012 r.

podstawie opracowanych w Ministerstwie tzw. *zasad*, przewidujących odmienny niż w powołanej ustawie tryb postępowania. NIK podtrzymuje ocenę sformułowaną w powołanym wyżej wystąpieniu pokontrolnym z 27 lipca 2011 r. oraz informacji o wynikach kontroli, zgodnie z którą **ustalenie wytycznymi Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zakresu, trybu i warunków pomocy**, tj. zasiłków celowych na zaspokojenie niezbędnych potrzeb życiowych powodzian (tzw. zasiłków do 6 tys. zł) oraz na usunięcie szkód w uszkodzonych lub zniszczonych przez powódź budynkach i lokalach mieszkalnych (zasiłków do 20 tys. zł oraz do 100 tys. zł), nie znajdowało uzasadnienia w obowiązującym w Rzeczypospolitej Polskiej systemie źródeł prawa.

Zauważyć należy, że nawet zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów, mające charakter aktu kierownictwa wewnętrznego i obowiązujące tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty, nie mogą stanowić podstawy wydawania w indywidualnych sprawach decyzji (art. 93 Konstytucji). Tym bardziej *wytyczne/zasady* Ministra, przekazywane przez wojewodów organom gmin, **nie powinny wprowadzać regulacji zastrzeżonych do ustalania przepisami prawa powszechnie obowiązującego**, m.in.:

- trybu określania wysokości zasiłków na zaspokojenie niezbędnych potrzeb życiowych powodzian (z wyznaczeniem maksymalnej kwoty tego zasiłku na 6 tys. zł) oraz na usunięcie szkód w uszkodzonych lub zniszczonych przez powódź budynkach i lokalach mieszkalnych (do 20 tys. zł - bez sporządzenia wyceny kosztorysowej lub do 100 tys. zł na sfinansowanie kosztów usunięcia szkód w budynkach lub lokalach, określonych przez rzeczoznawcę majątkowego),
- ustalania listy osób uprawnionych do złożenia wniosków o udzielenie pomocy na usunięcie szkód w budynkach i lokalach mieszkalnych,
- zasad i warunków rozliczania zasiłków przyznawanych na usunięcie szkód w budynkach lub lokalach mieszkalnych.

1.3. Dotacje na odbudowę infrastruktury jednostek samorządu terytorialnego

Ogółem jednostkom samorządu terytorialnego udzielono w 2010 roku dotacji w kwocie ok. 787,8 mln zł. Badaniem objęto próbę siedmiu - wybranych w sposób celowy⁹- umów dotacji na kwotę 21,2 mln (3% kwoty udzielonych dotacji).

Oceniając pozytywnie fakt postawienia do dyspozycji zainteresowanych samorządów środków pozwalających na przystąpienie do likwidacji poniesionych szkód, NIK zwraca uwagę, że istniejący do lutego 2011 r.¹⁰ system udzielania i rozliczania (weryfikacji sposobu wykorzystania) dotacji nie posiadał adekwatnych i skutecznych mechanizmów kontroli zapewniających ich prawidłowe spożytkowanie. Na siedem zbadanych dotacji na odbudowę infrastruktury jednostek samorządu terytorialnego udzielonych na podstawie umów zawartych w 2010 r.

⁹ Na podstawie analizy dokumentacji skargowej oraz w odniesieniu do gmin województw, w którym prowadzona była kontrola (dolnośląskiego i mazowieckiego)

¹⁰ W dniu 3 lutego 2011 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (z up. Sekretarz Stanu – Tomasz Siemoniak) w sprawie zasad i trybu uruchamiania środków budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego na zadania związane z przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków zdarzeń noszących znamiona klęsk żywiołowych zgodnie, z którymi zawieranie umów dotacji przekazano właściwym wojewodom.

z tymi jednostkami przez Ministra Spraw Wewnętrznych, w czterech przypadkach wystąpiły nieprawidłowości polegające na braku egzekwowania niektórych zapisów umownych, oraz stosowaniu nieadekwatnych mechanizmów kontroli. Jedna z zawartych umów dotacji nie została zrealizowana¹¹. Do sposobu wykorzystania i rozliczenia dwóch dotacji Izba nie zgłasza uwag.

1.3.1. Zgodnie z § 7 załącznika do opracowanych w Ministerstwie Zasad¹² dotyczących dofinansowania dobudowy zniszczeń i strat spowodowanych zdarzeniami noszącymi znamiona klęski żywiołowej w jednostkach samorządu terytorialnego *stanowiącym wzór umowy dotacji w §7 rozliczenie końcowe zadania oraz dotacji (...) zostanie dokonane pod rygorem obowiązku zwrotu przez jednostkę samorządu terytorialnego uzyskanej kwoty, po: 1. wykonaniu całości zadania*. Zapis taki zgodnie ze wzorem zawarty został w poniższych umowach.

Tymczasem w przypadku Miasta Tarnobrzeg (umowa Nr POD/493-10/KR/MSWiA/2010) oraz Gminy Bochnia Biuro (Umowa Nr MAI/873-10/KR/MSWiA/2010) dokonano rozliczenia dotacji pomimo, iż finansowane nimi zadania nie zostały w *całości* (w pełnym zakładanym zakresie) wykonane. W pierwszym przypadku wykonano jedynie 29% objętych umową dotacji prac (w odniesieniu do wartości przetargowych) wykorzystując 2,8 mln zł z 6 mln zł przyznanych dotacji, przy czym żadna z 27 wskazanych w umowie ulic nie została w pełni wyremontowana. W drugim przypadku - Gminy Bochnia – w ramach kwoty dotacji 300 tys. zł wykorzystano 235,1 tys. zł,- na pięć planowanych remontów dróg zrealizowano cztery.

Z Gminą Bogatynia w dniu 27.10.2010 r. zawarto Umowę Dotacji na kwotę 6,5 mln zł na realizację zadania dotyczącego: *odbudowy obiektów mostowych wraz z włączeniem do istniejącej infrastruktury komunikacyjnej w mieście Bogatynia w ramach likwidacji skutków powodzi*. W ramach zadania przewidywano odbudowę 11 obiektów mostowych. W dniu 17 grudnia 2010 r. zawarto aneks do przedmiotowej umowy zwiększając wartość dotacji do 9 mln zł i zobowiązując jednostkę do jej rozliczenia w terminie do 31 grudnia 2010 r. Dotacja stanowiła 40% wartości kosztów zadania zaplanowanego do realizacji w terminie do 14 lutego 2011 r. W dniu 27 stycznia 2011 r. rozliczono dotację pomimo, iż nie została ona w pełni wykorzystana, a w ramach umowy wykonano jedynie 10 konstrukcji nośnych obiektów mostowych. Dopiero w 16 czerwca 2011 r. zawarto ugodę ograniczającą zakres rzeczowy i finansowy umowy.

1.3.2. W dniu 9 listopada 2010 r. zawarta została Umowa Dotacji dotycząca: usuwania odpadów popowodziowych z terenu Gminy Gorzyce. Zgodnie z rozliczeniem końcowym oraz zawartymi umowami z poszczególnymi przedsiębiorcami realizującymi zadanie (29 podmiotów), zostało ono zakończone

¹¹ Umowa Dotacji Nr DOL/24/RC-II/MSWiA/2010 – w dniu 17 grudnia 2010 r. zawarto ugodę rozwiązującą przedmiotową Umowę, wskazując, iż cała kwota dotacji zostanie wykorzystana na realizację innego zadania, które również zostało objęte badaniem – pkt 1.3.2.

¹² Zasady i procedury ustalania szkód i szacowania strat spowodowanych zdarzeniami noszącymi znamiona klęski żywiołowej oraz ubiegania się o dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie remontów lub odbudowy uszkodzonych i zniszczonych obiektów budowlanych" wraz z postanowieniami dodatkowymi zatwierdzonymi przez Sekretarza Stanu w MSWiA – Tomasza Siemoniaka.

w dniu 16 października 2010 r., (wystawiono ostatnie faktury, ostatnia umowa obowiązywała do 31 października). Do wykonanych znacznie wcześniej (nawet kilka miesięcy) zadań w dniu 01.12.2010 r. sporządzano protokoły rzeczowo-finansowe końcowego ich odbioru, które w żaden sposób nie mogły odzwierciedlać stanu wykonanych prac dotyczących m.in. usługi koparko-ładowarki, usługi w zakresie załadunku odpadów stałych czy też transportu. W ocenie NIK nawet w sytuacji wyjątkowej rozliczenie środków przekazanych w ramach dotacji powinno następować w oparciu o rzetelną i zweryfikowaną dokumentację.

- 1.3.3. W dniu 19 sierpnia 2010 r. zawarta została Umowa Dotacji z dnia 19.08.2010 r. dotycząca zadań odbudowy dróg w Gminie Radgoszcz. Pracownicy Ministerstwa nie zweryfikowali czy Gmina posiada środki na sfinansowanie wkładu własnego w ramach przedmiotowej inwestycji. Jak wykazała kontrola Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego Wójt Gminy nie dopełnił wymogu § 10 ust. 3 umowy z MSWiA tj. nie zapewnił w wymaganym terminie udziału własnego środków na sfinansowanie zadania. Dotacja została rozliczona w kwocie 1.940,6 tys. zł.

W ocenie NIK działaniem celowym było przekazanie od roku 2011 zadań dotyczących zawierania umów dotacji na dofinansowanie zadań z zakresu odbudowy zniszczeń i strat spowodowanych zdarzeniami noszącymi znamiona klęski żywiołowej w jednostkach samorządu terytorialnego do właściwych wojewodów. W ocenie NIK zmiana ta usprawniła system finansowania szkód poprzez decentralizację zadań i poprawienie przez to efektywności procesów kontrolnych.

1.4. Realizacja Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry¹³

W okresie 2009-2011 na realizację tego projektu wyasygnowano 108,8 mln zł. Najwyższa Izba Kontroli w corocznie podejmowanych audytach zwracała uwagę, że tempo realizacji Projektu było niezadowalające, wskazując przyczyny tego stanu rzeczy¹⁴. W związku z tym, że na podstawie Załącznika Nr 5 Sekcji A – *Rozwiązania Instytucjonalne* umowy pożyczki Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji pełnił w ramach tego Projektu funkcję Przewodniczącego Komitetu Sterującego do jego zadań należała m.in. organizacja systemu przepływów pieniężnych tak, by nie występowały utrudnienia w realizacji poszczególnych przedsięwzięć wywołane tzw. zaległościami płatniczymi.

Z ustaleń kontroli wynika tymczasem, że w 2011 r. okres rozpatrywania wniosków o uruchomienie środków w ramach Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej dorzecza Odry w 12 na 26 przypadków był dłuższy niż zakładały przyjęte w ramach Projektu procedury, zgodnie z którymi powinien on wynosić cztery dni robocze. W przypadku 11 wniosków czas ten przekroczono o 1-4 dni natomiast w przypadku jednego wniosku – o 11 dni.

¹³W dniu 11 maja 2007 r. Rzeczpospolita Polska, poprzez zawarcie z Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju (Bankiem Światowym) Umowy Pożyczki, pozyskała środki inwestycyjne w kwocie 140,1 mln EURO z przeznaczeniem na realizację „Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry”. Umową Kredytu z tego samego dnia Polska na ten sam cel otrzymała z Banku Rozwoju Rady Europy kredyt 204,9 mln EURO.

¹⁴Realizacja ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry w oparciu o „Program dla Odry 2006” –grudzień 2011 r.; Audyt realizacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry przy wykorzystaniu pożyczki Banku Światowego – sierpień 2012 r.

W ocenie Izby wydłużanie czasu rozpatrywania wniosków utrudnia realizację Projektu i terminowe dokonywanie płatności. Ponadto pomimo zaleceń NIK kierowanych m.in. do Ministerstwa po kontrolach przeprowadzonych w latach 2009-2012¹⁵ nie zostały podjęte przez Ministra działającego jako przewodniczący Komitetu Sterującego Projektu skuteczne działania dla zapewnienia terminowej i prawidłowej realizacji zadań w ramach Projektu.

2. Planowanie budżetu w układzie zadaniowym dla zadania 2.5.

Rezultaty uzyskane przez Pana Ministra w zakresie planowania układu zadaniowego w ramach zadania 2.5. – Zarządzanie kryzysowe i obrona cywilna nie wypełniają zasad wskazanych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej - załącznika 70¹⁶, gdyż ustanowione cele nie są spójne, precyzyjne i konkretne, a przyjęte mierniki nie umożliwiają określenia stopnia realizacji tych celów tj. nie mierzą skuteczności i efektywności realizacji zadania 2.5, podzadań (2.5.1. – Koordynacja przedsięwzięć z zakresu zarządzania kryzysowego i przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym; 2.5.2. – Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych; 2.5.4. - System powiadamiania ratunkowego) oraz działań w ramach tych podzadań, które nie oddają rzeczywistego obrazu dokonań w stosunku do zaplanowanego celu.

Przykładowo, przyjęty dla stopnia osiągnięcia celów zadania 2.5 miernik, zdefiniowany jako „liczba kontroli oceniających realizację wojewódzkich planów (...)”, jest klasycznym miernikiem produktu i w żadnym stopniu nie opisuje poziomu osiągnięcia zaplanowanego celu tego zadania, czyli „zapewnienia sprawności działania jednostek obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego”. Miernik opisujący uzyskany poziom „zapewnienia sprawności działania” powinien być miernikiem rezultatu, a nie produktu („liczba kontroli”). Wyżej przedstawiona nieprawidłowość powoduje, że ustanowione mierniki podzadań i działań nie są spójne z miernikiem ustanowionym do osiągnięcia celu zadania 2.5. Również ustanowiony dla podzadania 2.5.2 miernik („wykonanie zadań mających na celu usunięcie skutków (...)”) w żadnym stopniu nie opisuje dokonań w zakresie ustalonych dla tego podzadania celów.

3. NIK ocenia pozytywnie sposób, w jaki Minister monitorował i analizował stan bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz występujące zagrożenia.

Czyniono to przy **wsparciu** Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (RCB) na podstawie zawartego z tą jednostką porozumienia z dnia 16 marca 2009 r., co w ocenie Izby było działaniem zgodnym z prawem i celowym, zapewniającym oszczędne wydatkowanie środków (niepowielanie wydatków na realizację zadań). Realizując to porozumienie RCB systematycznie przysyłało MSW odpowiednie raporty dobowe. Wymienione raporty zawierały m.in. przegląd wydarzeń, informacje o występowaniu zagrożeń powodziowych, prognozę zagrożeń. Załączano do nich również informacje o sytuacji hydrologicznej kraju, przekroczeniach stanu alarmowego i ostrzegawczego rzek wraz z wykazem tych stanów zawierające informacje z monitoringu i analiz.

¹⁵ Audyty Projektu za lata 2007-2008, 2009, 2010 i 2011.

¹⁶Dz.U. z 2011 r. nr 56 poz. 290

Ocenę ustaleń kontroli w zakresie zarządzania kryzysowego, o jakim mowa w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym¹⁷ oraz nadzoru nad krajowym systemem reagowania kryzysowego o jakim mowa w art. 14 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej¹⁸, a nadto nad systemem powiadamiania ratunkowego, integrującego stosownie do art. 14a ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, ksrg i system Państwowego Ratownictwa Medycznego – Najwyższa Izba Kontroli przedstawi Panu Ministrowi w wystąpieniu pokontrolnym z kontroli nr I/12/006 „Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi”.

W związku wejściem w życie w dniu 8 września 2012 r. ustawy z dnia 13 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz innych ustaw¹⁹, sprawy z zakresu przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu oraz usuwania skutków klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń, objęte zostały działem „administracja publiczna” do prowadzenia których właściwym jest minister do spraw administracji publicznej, (Minister Administracji i Cyfryzacji). W związku z powyższym Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje pod adresem Ministra Spraw Wewnętrznych wniosków pokontrolnych, oraz nie oczekuje odpowiedzi na powyższe wystąpienie pokontrolne.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK (w związku z art. 2 ustawy nowelizującej), w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen i uwag zawartych w tym wystąpieniu.

¹⁷Dz.U. Nr 89, poz. 590 ze zm.

¹⁸Dz.U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 ze zm.

¹⁹Dz.U. 2012, poz. 908.