



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KBF.410.004.01.2022

Pan
Mateusz Morawiecki
Prezes Rady Ministrów
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

***zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 17/2023 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 17 maja 2023 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego***

P/22/007 – Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19

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	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Al. Ujazdowskie 1/3, 00-583 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów od 11 grudnia 2017 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Opracowanie planu finansowego Funduszu i jego zmian2. Rozpatrywanie wniosków o przyznanie środków z Funduszu3. Nadzór Prezesa Rady Ministrów nad Funduszem
Okres objęty kontrolą	Od 1 kwietnia 2020 r. do 30 czerwca 2022 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym 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. Paweł Banaś, Radca Prezesa NIK, upoważnienie do kontroli nr KBF/43/2022 z 30 czerwca 2022 r.2. Piotr Mienicki, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/63/2022 z 12 września 2022 r.3. Jakub Czarnecki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/40/2022 z 30 czerwca 2022 r.4. Wiesław Lipski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/39/2022 z 30 czerwca 2022 r.5. Kamil Moser, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/42/2022 z 30 czerwca 2022 r.6. Wojciech Szczotkowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/41/2022 z 30 czerwca 2022 r. <p>(akta kontroli: tom I str. 1-19)</p>

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli (dalej: NIK) ocenia negatywnie zarządzanie przez Prezesa Rady Ministrów (dalej: PRM) Funduszem Przeciwdziałania COVID-19 (dalej: FPC, Fundusz), a także działania podejmowane w tym zakresie przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (dalej: KPRM, Kancelaria) w okresie od kwietnia 2020 r. do czerwca 2022 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 został utworzony na przełomie I i II kwartału 2020 r. w Banku Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK) jako szczególny instrument stanowiący wsparcie finansowe realizacji zadań w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2. Był jedynym jak dotąd w historii finansów publicznych, po roku 1990, państwowym funduszem celowym istniejącym zaledwie 18 dni, od 31 marca 2020 r. do 18 kwietnia 2020 r. Zmiana formy prawnej i organizacyjnej FPC z państwowego funduszu celowego na fundusz w obsłudze BGK spowodowała, że Fundusz finansowany ze środków publicznych został wyłączony z sektora finansów publicznych. W wyniku tej zmiany gospodarowanie środkami Funduszu przestało podlegać przepisom ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³, między innymi w zakresie planowania oraz nadzoru. Ze względu na bardzo ogólne sformułowanie w ustawie tworzącej FPC⁴ tytułu i celu jego utworzenia, był on *de facto* narzędziem do finansowania otwartego katalogu zadań mogących podlegać zmianom w dowolnym czasie i zakresie. Plan finansowy Funduszu i jego wykonanie nie podlegały debacie parlamentarnej w trybie przewidzianym dla ustaw budżetowych. Oznacza to ograniczenie uprawnień parlamentu w zakresie kontroli nad wydatkami publicznymi.

Odpowiedzialnym za uregulowanie zasad gospodarowania środkami FPC oraz zorganizowanie skutecznego nadzoru nad tym procesem był Prezes Rady Ministrów – jako zarządzający Funduszem.

Źródłem finansowania FPC była głównie sprzedaż obligacji emitowanych przez BGK, zwiększająca dług publiczny obliczany według metodologii unijnej oraz wpłaty z budżetu państwa. W poszczególnych latach wpływy FPC wyniosły: w 2020 r. – 110 420,4 mln zł, w 2021 r. – 53 385,6 mln zł, a w pierwszym półroczu 2022 r. – 1309,4 mln zł. Wydatki Funduszu nie powiększały deficytu budżetu państwa i w 2020 r. wyniosły 92 767 mln zł, w 2021 r. – 50 691,8 mln zł, natomiast do końca pierwszego półrocza 2022 r. wydatki zrealizowano w wysokości 19 224,3 mln zł. W relacji do ogółu wydatków budżetu państwa, wydatki Funduszu stanowiły w 2020 r. – 18,4%, w 2021 r. – 9,7% oraz 8,1% wydatków poniesionych do końca czerwca 2022 r.

Z ustaleń kontroli wynika, że PRM, nierzetelnie wykonując obowiązki, nie uregulował zasad planowania, gospodarowania środkami FPC oraz nie zorganizował skutecznego nadzoru nad Funduszem, co NIK oceniła negatywnie.

I. Proces przygotowania planu finansowego Funduszu był zorganizowany nierzetelnie. Dysponentom upoważnionym przez PRM do składania dyspozycji wypłaty środków Funduszu (dalej: dysponenci) nie przekazano wytycznych do opracowania materiałów do projektu planu finansowego Funduszu, w tym odnośnie do zakresu danych niezbędnych do opracowania projektu planu, wymogów co do uzasadnienia tych danych i przedstawienia sposobu kalkulacji wydatków. Nie

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

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.; dalej: ustawa o finansach publicznych.

⁴ Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 568, ze zm.; dalej: ustawa o zmianie ustawy o COVID-19).

ustalono również obowiązków dysponentów. PRM zatwierdził plan finansowy Funduszu na 2020 r., pomimo że Kancelaria nie miała danych od dysponentów Funduszu dotyczących planowanych do sfinansowania zadań, ich wartości oraz merytorycznego uzasadnienia wydatków, a jedynie dysponowała danymi zbiorczo przygotowanymi przez Ministerstwo Finansów. Z kolei w odniesieniu do planów finansowych Funduszu na lata 2021-2022 KPRM dysponowała ogólnymi uzasadnieniami potrzeb poszczególnych dysponentów, bez wyjaśnienia wysokości wnioskowanych kwot. Nie przedstawiła jednak dokumentów potwierdzających dokonanie w KPRM weryfikacji zasadności potrzeb zgłoszonych przez dysponentów. W związku z tym NIK została pozbawiona możliwości odniesienia się, czy i w jaki sposób te czynności wykonywano oraz jaki miały wpływ na opracowanie planu finansowego.

II. PRM nie upublicznił planów finansowych Funduszu ani sprawozdań z ich wykonania, na przykład na stronach internetowych Kancelarii. Sprawozdania finansowe zawierały rozliczenie danych finansowych. Nie wprowadzono obowiązku zamieszczania w sprawozdaniach informacji o uzyskanych efektach rzeczowych z przyznanych z Funduszu środków. Wobec ich braku ograniczono szeroki dostęp publiczny do danych i informacji o Funduszu oraz sprawowanie nad nim kontroli społecznej, w sytuacji znacznej skali realizowanych zadań i wydatkowanych środków publicznych. Było to niezgodne z jedną z podstawowych zasad finansów publicznych, jaką jest zasada jawności.

III. Kancelaria, składając dyspozycje zasilenia rachunków dysponentów do BGK, uwzględniała wartości zgłaszane przez dysponentów w zapotrzebowaniach, jednak nie przedstawiła NIK dokumentów potwierdzających analizę ich faktycznych potrzeb. Skutkowało to nieefektywnym zarządzaniem środkami FPC, ponieważ składane zapotrzebowania były zawyżane, a niewykorzystane środki przez długie okresy podlegały kumulacji na rachunkach dysponentów oraz beneficjentów tych środków. Ponadto w KPRM nie wprowadzono obowiązku przekazywania informacji o niewykorzystanych środkach Funduszu oraz niezwłocznego zwrotu środków na rachunek główny Funduszu, celem zwiększenia efektywności ich wykorzystania. W związku z tym nie zapewniono efektywnego zarządzania środkami Funduszu, co było działaniem nierzetelnym i skutkowało ponoszeniem nieuzasadnionych kosztów pozyskania dodatkowych środków na finansowanie wydatków Funduszu, zamiast wykorzystywania środków wcześniej uzyskanych ze sprzedaży obligacji i bezzasadnie pozostających na rachunkach dysponentów oraz beneficjentów tych środków.

Z ustaleń kontroli NIK w BGK⁵ wynika, że w drugim półroczu 2021 r. średni dzienny stan środków pozostających na rachunkach pomocniczych dysponentów Funduszu w BGK wynosił 1034,9 mln zł, a w pierwszym półroczu 2022 r. – 941,9 mln zł. Były to między innymi środki zwrócone przez dysponentów, w szczególności Minister właściwy do spraw pracy zwrócił w 2021 r. i w pierwszym półroczu 2022 r. środki w łącznej wysokości 10 247,9 mln zł, w tym 28 grudnia 2021 r. w wysokości 1682,1 mln zł, po 537 dniach od zasilenia rachunku pomocniczego, a 3035,7 mln zł po 497 dniach. NIK wskazuje, że w okresie od pobrania środków przez dysponentów do ich zwrotu Fundusz poniósł koszty w wysokości co najmniej 200,3 mln zł⁶.

IV. Sposób rozpatrywania wniosków o udzielenie wsparcia ze środków Funduszu w ramach programu Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych (dalej: program RFIL)

⁵ Wystąpienie pokontrolne KBF.410.004.03.2022 do Prezesa Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego.

⁶ Wartość ta została obliczona dla środków zwróconych przez dysponentów w 2021 r. i w pierwszym półroczu 2022 r. w łącznej wysokości 10 593,4 mln zł.

przez Komisję do spraw Wsparcia Jednostek Samorządu Terytorialnego (dalej: Komisja ds. RFIL, Komisja) był nietransparentny. Kryteria oceny wniosków, określone w uchwale Nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego⁷ (dalej: uchwała Nr 102), nie stanowiły przejrzystych regulacji przyznawania wsparcia. Były one określone zbyt ogólnie. Nie ustalono procedury oceny wniosków pod kątem zastosowania kryteriów określonych w uchwale Nr 102, tak aby można było w sposób jednoznaczny ustalić przesłanki przyznania dofinansowania lub odmowy dofinansowania poszczególnym wnioskodawcom. W szczególności nie określono ocen punktowych ani nie przypisano wag poszczególnym kryteriom, które pozwoliłyby ocenić czy przyjęte rozwiązanie stosowano w sposób jednolity w odniesieniu do wszystkich wniosków.

Komisja nie oceniała możliwości wykonania wnioskowanych zadań w przypadku zmniejszenia kwoty wsparcia, zakładając możliwość zmiany zakresu realizacji zadań przez wnioskodawców. Selekcji złożonych wniosków Komisja dokonała w trzech naborach konkursowych. Dofinansowanie przyznano na podstawie 3939 wniosków, w łącznej wysokości 6,6 mld zł (7%), z wnioskowanej kwoty ogółem 94,2 mld zł⁸.

W przypadku 20 z 64 zbadanych wniosków złożonych przez jednostki samorządu terytorialnego (dalej: jst) sposób ich rozpatrzenia był odmienny, pomimo że wnioski dotyczyły podobnych rzeczowo inwestycji (10 wniosków rozpatrzonych zostało pozytywnie, 10 – negatywnie). Nie dokumentowano podejmowanych rozstrzygnięć, w tym nie sporządzono uzasadnień, co uniemożliwiało ustalenie przesłanek stanowiących ich podstawę. Powyższe nie umożliwiało rzetelnej weryfikacji prawidłowości dokonania oceny wniosków przez Komisję ds. RFIL, a w konsekwencji zasadności rekomendacji w sprawie poszczególnych wniosków przekazanych Prezesowi Rady Ministrów.

NIK stwierdziła, że Komisja ds. RFIL zarekomendowała PRM do przyznania wsparcia wnioski niespełniające wymogów formalnych, w tym sześć wniosków, które dotyczyły inwestycji o szacunkowym koszcie niezgodnym z postanowieniami uchwały Nr 102 (przyznano wsparcie o wartości 2,1 mln zł) oraz 24 z 64 zbadanych wniosków, które nie zawierały uzasadnienia w formie wskaźnikowej wymaganej wzorem wniosku (przyznano wsparcie w kwocie 293,2 mln zł, w tym 100 mln zł na podstawie wniosku, który nie zawierał uzasadnienia w wymaganej formie w żadnej z trzech pozycji).

Ponadto PRM w przypadku dwóch z 10 zbadanych wniosków udzielił dofinansowania w wysokości 14,1 mln zł, na podstawie wniosków, które zostały sporządzone po upływie terminu na ich złożenie, wskazanym w uchwale Nr 102. Kontrola dokumentacji z prac Komisji ds. RFIL ujawniła przypadki nierzetelnego sporządzania dokumentów przedkładanych PRM. Załączniki do notatek służbowych stanowiące listy rekomendowanych do wsparcia wniosków zawierały wnioski, które nie uzyskały rekomendacji wojewodów, pomimo że z treści notatek wynikało, że Komisja ds. RFIL dokonała oceny zarekomendowanych przez wojewodów wniosków. Listy rekomendowanych PRM wniosków nie były podpisane również przez Przewodniczącego Komisji ds. RFIL, pomimo że taki obowiązek wynikał z Regulaminu Prac Komisji do spraw Wsparcia Jednostek Samorządu Terytorialnego (dalej: Regulamin Komisji ds. RFIL).

NIK ustaliła, że Komisja zarekomendowała, a PRM przyznał, wsparcie nie mniej niż 38 wnioskom w wysokości 29,2 mln zł, które do dnia podjęcia decyzji o przyznaniu

⁷ M. P. z 2022 poz. 22.

⁸ Kontrolą objęto trzy nabory wniosków w trybie konkursowym z tego programu:
I nabór w terminie od 24 sierpnia 2020 r. do 30 września 2020 r.;
II nabór w terminie od 10 grudnia 2020 r. do 28 grudnia 2020 r.;
III nabór w terminie od 4 stycznia 2021 r. do 12 lutego 2021 r.

wsparcia nie zostały przekazane przez wojewodów do KPRM i w związku z tym nie mogły zostać ocenione przez Komisję ds. RFIL.

Kontrola wykazała również, że nie ze wszystkich posiedzeń Komisji ds. RFIL sporządzone były protokoły, pomimo że obowiązek ten wynikał z § 2 ust. 3 i § 5 ust. 4 Regulaminu Prac Komisji do spraw Wsparcia Jednostek Samorządu Terytorialnego (dalej: Regulamin Komisji ds. RFIL), co uniemożliwiło ustalenie liczby posiedzeń. Trzy protokoły ze spotkań roboczych Komisji ds. RFIL⁹, przedłożone do kontroli, zostały sporządzone nierzetelnie. Zawierały one wyłącznie listę jst w podziale na województwa, natomiast w żadnym nie wskazano: czasu trwania posiedzeń, czynności podejmowanych przez Komisję, osób uczestniczących w posiedzeniu (w dwóch z trzech protokołów), czynności podejmowanych przez Komisję ds. RFIL. W wykazie jst nie ujęto 12 jednostek samorządu terytorialnego, nie wskazano również liczby ani listy wniosków rozpatrywanych przez Komisję.

NIK stwierdziła ponadto, że czas na zapoznanie się i rozpatrzenie wniosków przez Komisję ds. RFIL był niedostosowany do liczby złożonych wniosków w pierwszym naborze konkursowym. Z trzech protokołów z posiedzeń Komisji ds. RFIL wynika, że czas na rozpatrzenie jednego wniosku podczas posiedzenia wynosił 16, 13 i 11 sekund¹⁰, co trudno uznać za czas wystarczający do rzetelnej oceny tych wniosków przez Komisję ds. RFIL.

V. Kryteria oceny wniosków o dofinansowanie ze środków Funduszu w ramach programu Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych (dalej: program PIS) sformułowane w uchwale Nr 84/2021 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych (dalej: uchwała Nr 84/2021) były ogólne. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że w trakcie procesu oceny wniosków członkowie Komisji do spraw wsparcia Programu (dalej: Komisja ds. PIS, Komisja) nie podejmowali decyzji o przyznaniu dofinansowania lub odmowie tego dofinansowania w oparciu o wystandaryzowane, transparentne zasady, tak aby zapewnić jednolity, przejrzysty mechanizm oceny wszystkich wniosków. Nie było zwymiarowanych kryteriów czy punktowych ocen wniosków, które obiektywizowałyby proces decyzyjny.

Komisja ds. PIS dokonywała oceny blisko 20 tys. wniosków w bardzo krótkim czasie, często przeznaczając na rozpatrzenie jednego wniosku czas poniżej minuty. Przyjmując nawet 12-godzinny tryb pracy Komisji, bez żadnych przerw, na wszystkich posiedzeniach liczba minut przeznaczona na analizę jednego wniosku była mniejsza niż 3 minuty oraz na 15 posiedzeniach czas rozpatrywania jednego wniosku był krótszy niż minuta. W takich okolicznościach, zdaniem NIK, proces przyznawania środków w ramach programu PIS nie mógł być rzetelny. Ponadto w wyniku zmiany Regulaminu usunięto treść zobowiązującą członków Komisji ds. PIS do zachowania poufności i bezstronności. Przywołana przyczyna takiej zmiany w Regulaminie, tj. potrzeba zasięgnięcia opinii i przeprowadzania zewnętrznych konsultacji, nie może być uznana za wystarczającą do usunięcia wspomnianego zobowiązania. Przewodniczący Komisji ds. PIS, po jej posiedzeniach, co najmniej w ramach I edycji Programu PIS dokonywał jednoosobowo zmian w rekomendacjach, w przypadku 34 inwestycji *per saldo* na kwotę 142,7 mln zł¹¹, co było niezgodne z § 5 ust. 2 Załącznika do uchwały Nr 84/2021.

Dokumentacja z prac Komisji ds. PIS przedstawiona NIK nie zawierała potwierdzenia, że przeprowadzono głosowania w sprawie przyjęcia przez Komisję projektów list

⁹ Protokoły dotyczyły prac Komisji ds. RFIL złożonych w pierwszym naborze konkursowym wniosków o wsparcie ze środków, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały Nr 102.

¹⁰ Przy założeniu ciągłej pracy Komisji ds. RFIL przez 12 godzin.

¹¹ Przewodniczący Komisji ds. PIS dokonał następujących zmian w jej rekomendacjach: przyznał pozytywną rekomendację 20 inwestycjom na kwotę 229,8 mln zł oraz przyznał negatywną rekomendację 14 inwestycjom na kwotę 87,1 mln zł.

inwestycji rekomendowanych PRM do objęcia wsparciem z programu PIS, co było niezgodne z § 5 ust. 1 Regulaminu prac tej Komisji. Komisja dokonywała bez uzasadnienia odmiennej rekomendacji zbliżonych pod względem rzeczowym inwestycji wniosków, na podstawie której PRM przyznawał wsparcie.

W wyniku zbadania przez NIK 67 wniosków, z których 47 rozpatrzono pozytywnie, a 20 negatywnie, stwierdzono, że w przypadku wnioskowania o środki na zbliżone przedmiotowo inwestycje podejmowano odmienne decyzje. NIK nie przedstawiono uzasadnienia podjęcia odmiennych decyzji, przy zaistnieniu podobnych okoliczności. Uzasadnienia te nie były sformalizowane, a członkowie Komisji nie potrafili wyjaśnić, dlaczego podejmowano odmienne decyzje w przypadku zbliżonych przedmiotowo zadań. Ponadto w module informatycznym Aplikacji Polski Ład (dalej: Aplikacja) nie były rejestrowane dane dotyczące logowania się użytkowników i nie przedstawiono NIK danych z innych narzędzi informatycznych BGK, które zawierałyby informacje o logowaniach do tej Aplikacji. Ustalenie zakresu czynności wykonywanych przez członków Komisji ds. PIS w tym narzędziu nie było zatem możliwe.

VI. Beneficjenci środków z RFIL, w wielu przypadkach, zmienili przeznaczenie otrzymanych środków i zrealizowali inne zadania, niemające bezpośredniego związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem epidemii COVID-19 oraz jej skutków. Kontrola NIK ujawniła również przypadki finansowania środkami z RFIL bieżących wydatków w jednostkach samorządu terytorialnego. Jedna z objętych kontrolą gmin 14 razy, w okresie od 16 grudnia 2020 r. do 16 lutego 2022 r., zasiłała rachunek bieżący i inwestycyjny środkami Funduszu w łącznej wysokości 41,4 mln zł, regulując swoje bieżące zobowiązania¹². W drugim przypadku gmina wykorzystwała 2 mln zł na bieżące potrzeby przez okres 2 miesięcy w 2022 r.¹³

VII. Komisje zarówno ds. RFIL, jak i PIS nie sporządzały uzasadnień podjętych decyzji w sprawie dofinansowania z Funduszu. W uchwałach: Nr 102 oraz Nr 84/2021 nie przewidziano ponadto procedury odwoławczej od podjętych rozstrzygnięć. NIK wskazuje, że procedura taka powinna być określona, gdyż zapewniłaby kontrolę nad podjętymi decyzjami w sprawie podziału środków publicznych. Stosowanie tej procedury wymagałoby udokumentowania uzasadnienia decyzji, a zatem służyłoby także zapewnieniu transparentności podejmowanych decyzji.

VIII. Przyjęte rozwiązania w zakresie zasad gospodarki finansowej Funduszu nie zapewniły skutecznego nadzoru nad gospodarnym zarządzaniem środkami Funduszu. PRM nie uregulował i nie zapewnił efektywnego nadzoru nad gospodarowaniem środkami FPC na etapie planowania i wydatkowania środków FPC. Brak było systemu weryfikacji efektów rzeczowych wydatków poniesionych z Funduszu, nie wprowadzono systemu mierników realizacji zadań finansowanych nawet do wybranych priorytetowych zadań. KPRM nie kontrolowała zagadnień związanych z funkcjonowaniem Funduszu.

NIK dostrzega trudne uwarunkowania, w których powstał Fundusz i w których nim zarządzano. Uznaje też za uzasadnione wsparcie przekazane jest na zadania inwestycyjne. Zauważa jednak, że szczególne warunki epidemii COVID-19 nie zwalniały administracji rządowej z obowiązku zapewnienia jawności i przejrzystości postępowania, a także przestrzegania zasady gospodarności. Fundusz miał być narzędziem nadzwyczajnym, o czasowym zakresie funkcjonowania, a zatem jego rola i zadania powinny być ściśle, możliwie precyzyjne określone. NIK ocenia negatywnie zbyt ogólne zdefiniowanie celów Funduszu czy rozszerzanie jego zakresu.

¹² Wystąpienie pokontrolne LRZ.410.019.03.2022 do Prezydenta Miasta Stalowa Wola.

¹³ Wystąpienie pokontrolne LRZ.410.019.02.2022 do Burmistrza Kolbuszowej.

Według NIK usprawiedliwieniem zaniechań nie może być także brak regulacji prawnych, gdyż to właśnie od inicjatywy i decyzji podejmowanych przez PRM powinno zależeć, czy regulacje zostaną opracowane. Należy jednak zauważyć, że wywiązywanie się z obowiązku rzetelnego działania, a także zapewnienie wykonania zasad jawności i transparentności finansów publicznych, oznacza również inicjowanie procesu zmian regulacji prawnych.

NIK, co do zasady, oceniła pozytywnie wsparcie przyznane wszystkim uprawnionym jednostkom w ramach programu RFIL w trybie bezkonkursowym w łącznej wysokości 5000 mln zł, gdyż zostało udzielone w oparciu o obiektywne i przejrzyste kryteria. NIK nie stwierdziła również nieprawidłowości w realizacji wsparcia w zakresie rozwijania szkolnej infrastruktury dla szkół podstawowych w ramach obydwu programów „Laboratoria przyszłości” oraz w ramach programów *Wspieraj Seniora* i *Korpus Wsparcia Seniorów*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Opracowanie planów finansowych Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na lata 2020-2022 i ich zmian

Forma prawna i organizacyjna Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i jej zmiana

Opis stanu faktycznego

FPC został utworzony w BGK na mocy art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw¹⁵. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 65 ust. 2 tej ustawy, Fundusz określony był jako państwowy fundusz celowy, którego dysponentem był PRM. Gospodarka finansowa Funduszu podlegała rygorom przepisów ustawy o finansach publicznych. Jednak już od 18 kwietnia 2020 r., na podstawie art. 75 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2¹⁶, zmieniona została jego forma prawna i organizacyjna na Fundusz utworzony w BGK, w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. W wyniku tej zmiany zasady gospodarowania Funduszem, który gromadził środki publiczne, przestały podlegać przepisom ustawy o finansach publicznych, między innymi w zakresie planowania oraz nadzoru.

Zastępca Szefa KPRM poinformowała, że propozycja zmiany formy prawnej i organizacyjnej FPC została zgłoszona przez Ministra Finansów¹⁷ (dalej: MF), wskazując, że jest to organ właściwy do udzielenia szerszych wyjaśnień. Ponadto zauważyła, że ostateczne decyzje w tym zakresie były wynikiem zmian ustawowych.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że propozycję legislacyjną w sprawie powyższej zmiany zgłosił MF, wskazując, że proponowana zmiana pozwoli na bardziej efektywne zarządzanie środkami funduszu z wykorzystaniem doświadczeń BGK jako instytucji

¹⁴ 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.

¹⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 568, ze zm.; dalej: ustawa o zmianie ustawy o COVID-19.

¹⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 376, ze zm.

¹⁷ Pismo Ministra Finansów znak PR5.021.8.2020.GTA z 4 kwietnia 2020 r., skierowane do Sekretarza Rady Ministrów, w którego załączniku wskazano m.in. „Zmiana formy funkcjonowania pozwoli na bardziej efektywne zarządzanie środkami funduszu z wykorzystaniem doświadczeń Banku Gospodarstwa Krajowego, jako instytucji zarządzającej aktywami publicznymi.”

zarządzającej aktywami publicznymi. Nie przedstawiono szczegółowego uzasadnienia tego rozwiązania. MF wyjaśniła NIK, że w związku z narastającym i utrzymującym się realnym zagrożeniem rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2 istniała konieczność zapewnienia elastycznego finansowania tych interwencji państwa, które zabezpieczałyby nadrzędną potrzebę, jaką była ochrona zdrowia i życia obywateli. Zdaniem MF, za optymalne rozwiązanie uznano Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 w obsłudze BGK z uwagi na następujące cechy odróżniające go od formy funduszu celowego:

- otwarty katalog przychodów (ustawa o zmianie ustawy o COVID-19 przewiduje w art. 65 ust. 4 pkt 6 inne przychody, w ramach których mogą znaleźć się niewymienione źródła, np. oprocentowanie, odsetki, darowizny od osób prawnych czy inne wpłaty), co pozwala w sposób nieograniczony zapewnić dopływ środków finansowych na realizowane z tego Funduszu cele;
- elastyczny sposób rozdysponowania środków za pośrednictwem poszczególnych dysponentów części budżetowych;
- przejrzystość wynikającą z tego, że środki dla poszczególnych dysponentów są gromadzone na wyodrębnionych rachunkach pomocniczych Funduszu, natomiast państwowe jednostki budżetowe i jednostki samorządu terytorialnego gromadzą środki z Funduszu na wydzielonym rachunku dochodów i przeznaczają na wydatki związane z przeciwdziałaniem COVID-19 w ramach planu finansowego tego rachunku;
- sposób i terminy przekazywania, rozliczania i zwrotu środków oraz ich sprawozdawczości określane są w porozumieniach zawieranych z dysponentami części budżetowych przez BGK na podstawie dyspozycji PRM;
- do środków Funduszu nie stosuje się przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących konieczności wykorzystania i rozliczenia środków najpóźniej do końca roku budżetowego (roczność budżetu państwa) oraz zasad zwrotu środków niewykorzystanych oraz nadmiarowych, zapewniając możliwość efektywnego korzystania ze środków zgromadzonych w Funduszu przez cały okres jego trwania;
- nieograniczony zakres beneficjentów środków (zgodnie z art. 65 ust. 8 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19 finansowanie lub dofinansowanie ze środków Funduszu może być udzielone jednostkom sektora finansów publicznych oraz jednostkom spoza tego sektora).

(akta kontroli: tom I str. 22, 61, 79-91, 112-113; tom II str. 146-156, tom VII str. 215-234)

Zdaniem NIK, wyżej wymienione cechy zwiększają swobodę pozyskiwania i wydatkowania środków, ale oznaczają równocześnie obniżenie poziomu systemowej kontroli nad środkami publicznymi. MF wskazał gromadzenie środków na odpowiednich rachunkach jako czynnik przejrzystości przyjętego rozwiązania. NIK zwraca uwagę, że poza strukturą rachunków, przejrzystość procesu podziału środków publicznych powinna obejmować całokształt decyzji dotyczących przepływów finansowych oraz zastosowanych mechanizmów zarządzania, które w przypadku funduszu celowego są uregulowane w sposób bardziej kompletny niż w przypadku funduszu w obsłudze BGK. Zmiana formy prawnej i organizacyjnej z państwowego funduszu celowego na fundusz w obsłudze BGK narusza zasady jawności i przejrzystości gospodarowania środkami publicznymi oraz roczności budżetu państwa.

Opracowanie planów finansowych FPC oraz ich zmiany. Realizacja planów FPC w okresie od 2020 r. do I półrocza 2022 r.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów¹⁸, KPRM zapewnia obsługę Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów. Zgodnie z § 38 pkt 3 Regulaminu KPRM¹⁹ do zadań Departamentu Instrumentów Rozwojowych w KPRM należała między innymi współpraca z komórkami organizacyjnymi Kancelarii w celu zapewnienia obsługi Prezesa Rady Ministrów podczas wykonywania kompetencji określonych w przepisach ustawy o zmianie ustawy o COVID-19 – w zakresie, w jakim wynikają z nich uprawnienia Prezesa Rady Ministrów wobec Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

W ustawie o zmianie ustawy o COVID-19 wskazano między innymi źródła finansowania Funduszu oraz przeznaczenie środków finansowych w nim zgromadzonych. Na podstawie przepisów art. 65 ust. 2 tej ustawy PRM zawarł 21 kwietnia 2020 r. umowę z BGK²⁰, w której zgodnie z § 3 ust. 1 postanowiono, że w celu umożliwienia przygotowania przez BGK projektu planu finansowego Funduszu, PRM lub upoważniony przez niego organ powinien przekazać pisemnie do BGK dane dotyczące źródeł, terminów i wielkości zasilenia FPC, planowanych wydatków Funduszu z podziałem na dysponentów, maksymalnej kwoty i terminu obowiązywania gwarancji Skarbu Państwa udzielonych na obligacje wyemitowane na rzecz Funduszu oraz limitu środków przeznaczonych na udzielanie i realizację promes. KPRM nie przekazała NIK procedury regulującej proces zbierania od dysponentów danych i informacji niezbędnych do przygotowania projektu rocznego planu finansowego FPC oraz analizy i weryfikacji tych danych i informacji. PRM, na podstawie art. 65 ust. 3 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19, upoważnił 16 dysponentów do składania w BGK dyspozycji wypłaty ze środków Funduszu, z którymi BGK podpisał, na podstawie art. 65 ust. 7 tej ustawy, porozumienia w sprawie obsługi ich rachunków pomocniczych.

(akta kontroli: tom I str. 159-340)

Opracowane przez BGK projekty planów finansowych Funduszu określały wpływy, w tym przewidywaną kwotę obligacji emitowanych przez BGK w kraju i za granicą na rzecz Funduszu, wydatki, w tym na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, prognozę bilansu oraz rachunku zysków i strat, a także planowaną wysokość wynagrodzenia prowizyjnego dla BGK z tytułu obsługi Funduszu.

Projekty planów finansowych Funduszu na poszczególne lata były uzgadniane z MF, który zgłaszał uwagi do tych projektów, a następnie po uwzględnieniu uwag MF i zaakceptowaniu przez Zarząd BGK, zatwierdzane przez PRM. Zmiany rocznych planów finansowych Funduszu podlegały procedurze uzgadniania z MF i zatwierdzania przez PRM.

KPRM nie przedstawiła NIK dokumentów dotyczących procesu gromadzenia i przygotowania danych do projektu planu finansowego FPC na 2020 r. Podsekretarz Stanu, Zastępca Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów podała, że nie ma wiedzy co do szczegółów sporządzania planu na 2020 r. Wskazała, że otrzymała gotowy plan do realizacji. Dyrektor Departamentu Instrumentów Rozwojowych, odpowiadając na pytanie o udział KPRM i poszczególnych dysponentów w opracowaniu planów Funduszu na lata 2020-2021, powiedział m.in., że opracowywanie planu na 2020 r.

¹⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 1188.

¹⁹ Zarządzenie Nr 14 Ministra Szefa KPRM z dnia 9 listopada 2020 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

²⁰ Do umowy wprowadzono zmiany aneksem nr 1 z 3 lipca 2020 r., aneksem nr 2 z 2 lipca 2021 r., aneksem nr 3 z 27 grudnia 2021 r. i aneksem nr 4 z 14 marca 2022 r.

odbywało się w czasie rozwoju epidemii i konieczności realizacji pilnych i ekstraordynaryjnych zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Z kolei Dyrektor Biura Budżetowo-Finansowego w KPRM wyjaśniła, że Biuro nie projektowało wysokości kwot planu i podziału środków na 2020 r. Natomiast w piśmie z 15 grudnia 2022 r. Dyrektor Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej w MF poinformowała, że 18 kwietnia 2020 r. MF przekazało prognozę wydatków do planu finansowego FPC na 2020 r. do Biura Budżetowo-Finansowego KPRM i do BGK za pośrednictwem poczty elektronicznej. Ponadto wskazała, że dane do planu zostały opracowane przez właściwe departamenty MF na podstawie informacji uzyskanych z poszczególnych ministerstw.

(akta kontroli: tom I str. 22-44, 113-114; tom II str. 137-143, 146-156)

Projekt planu finansowego FPC na 2020 r. został zaakceptowany przez Zarząd BGK uchwałą nr 67/2020/DFIT z 20 kwietnia 2020 r. i przekazany do uzgodnienia przez PRM i MF²¹. W dniu 30 kwietnia 2020 r. Biuro Budżetowo-Finansowe w KPRM poinformowało dysponentów Funduszu o wstępnych kwotach finansowania wydatków oraz przekazało wytyczne w zakresie składania zapotrzebowań na środki z FPC. W związku z uwagami do projektu zgłoszonymi przez MF pismem z 27 kwietnia 2020 r. BGK przygotował nowy projekt planu finansowego FPC na 2020 r. zaakceptowany przez Zarząd BGK uchwałą nr 85/2020/DFIT z 4 maja 2020 r. i przekazał do uzgodnienia przez PRM i MF. Projekt ten został zaakceptowany 15 maja 2020 r. przez MF i 29 maja 2020 r. zatwierdzony przez PRM.

(akta kontroli: tom I str. 341-353; tom VIII str. 7, str. 18 pliki 31-48, str. 29-78; tom X str. 69-79, 139-158)

W planie finansowym FPC na 2020 r. ujęto wpływy w kwocie 100 104,2 mln zł, w tym 100 100 mln zł z emisji obligacji oraz 4,2 mln zł z odsetek. Natomiast w wydatkach zaplanowano kwotę 100 034 mln zł, w tym 100 000 mln zł na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 oraz 30,5 mln zł na obsługę obligacji i 3,5 mln zł na wynagrodzenie prowizyjne dla BGK.

W 2020 r., na wniosek PRM, do planu wprowadzone zostały dwie zmiany zwiększające planowane wydatki Funduszu na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 o wartości 12 000 mln zł, tj. do kwoty 112 000 mln zł. Zmiany te uzgodnione były z MF i zatwierdzone przez PRM. Ponadto PRM wprowadził do planu 14 modyfikacji²².

W zakresie wpływów plan zrealizowano na kwotę 110 420,4 mln zł, czyli w 90,6% kwoty planu po zmianach, w tym między innymi 100 843,2 mln zł (91,3%) stanowiły wpływy z obligacji, a 9 567,5 mln zł (8,7%) – wpłaty z budżetu państwa. Natomiast wydatki wykonano w wysokości 92 767 mln zł, co stanowiło 82,8% kwoty planu po zmianach. Poziom wykonania planu wynikał z jednej strony ze stuprocentowej realizacji planu po zmianach przez Ministra właściwego do spraw pracy, a z drugiej – stosunkowo niskiego wykonania wydatków przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (80,9%), Ministra właściwego do spraw zdrowia (64,3%) oraz Ministra właściwego do spraw gospodarki (18,9%). Łączna wartość wydatków Funduszu w 2020 r. była znacząca w porównaniu z niektórymi podstawowymi wielkościami wykonania ustawy budżetowej na rok 2020 r., gdyż stanowiła w szczególności: 259,8%

²¹ Projekt planu finansowego Funduszu na 2020 r. BGK przygotował na podstawie przepisów art. 107 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2022 r. poz. 376, ze zm.). Art. 107 ust. 4 tej ustawy stanowił, że do dnia opracowania planu finansowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na 2020 r. Fundusz funkcjonuje w oparciu o projekt tego planu. Ustawa weszła w życie 18 kwietnia 2020 r.

²² Modyfikacje planu finansowego Funduszu polegały na przesunięciu środków finansowych pomiędzy jego dysponentami, lub w ramach jednego dysponenta, jednakże, w odróżnieniu od zmian planu, ogólna kwota środków nie ulegała zmianie.

rozdysponowanych rezerw ogólnej i celowych budżetu państwa (35 712,6 mln zł), 109,2% deficytu budżetu państwa (84 980,5 mln zł) i 18,4% ogółu wydatków budżetu państwa (504 776,1 mln zł)²³. Stan środków Funduszu na koniec roku wyniósł 17 653,4 mln zł, tj. o 80,6% więcej niż przyjęto w planie po zmianach.

(akta kontroli: tom I 341-353; tom VIII str. 7-8, str. 10-13; tom IX str. 1 pliki 5-15, str. 3-5 pliki 72-134, str. 39-65, 218-329; tom X str. 1-13, 166)

Projekty rocznych planów finansowych Funduszu na lata 2021-2022 były opracowywane przez BGK na podstawie przekazanych przez PRM wstępnych projektów tego planu, opracowanych w oparciu o zgłoszone przez dysponentów rachunków pomocniczych zapotrzebowania na środki.

(akta kontroli: tom I str. 354-399; tom VIII str. 1-7, 18-20 pliki 31-95, str. 39-75, 111-120, 150-206; tom X str. 167-172)

Proces przygotowania projektu planu finansowego FPC na 2021 r. rozpoczęto pismem PRM z 24 lipca 2020 r., w którym zwrócono się do dysponentów o przekazanie do BGK informacji na temat prognozowanego zapotrzebowania na środki Funduszu na lata 2021-2024, ze wskazaniem założeń przyjętych do opracowania tych prognoz. Przygotowanie powyższej prognozy wynikało z konieczności opracowania prognozy instytucji rządowych i samorządowych na potrzeby notyfikacji fiskalnej. Kancelaria wystąpiła 22 września 2020 r. do dysponentów Funduszu o przekazanie informacji na temat zadań do realizacji ze środków Funduszu w 2021 r., ze wskazaniem podstawy prawnej. Kontrolerom przekazano natomiast informacje zwrotne od trzech dysponentów, w tym jedno pismo bez załączników zawierających dane planistyczne. Projekt planu finansowego FPC na 2021 r. został zaakceptowany przez Zarząd BGK uchwałą nr 372/2020/DFIT z 30 grudnia 2020 r. i przekazany do MF w celu uzgodnienia oraz do zatwierdzenia przez PRM. W dniu 31 grudnia 2020 r. projekt planu zaakceptował MF oraz zatwierdził PRM.

(akta kontroli: tom VIII str.7-16, 18-19 pliki 47-65, str. 73-120)

W planie finansowym FPC na 2021 r. ujęto wpływy na kwotę 42 503,6 mln zł, w tym 42 500 mln zł z emisji obligacji oraz 3,6 mln zł z odsetek. Natomiast w wydatkach przyjęto kwotę 50 114,1 mln zł, w tym 48 239,4 mln zł na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 oraz 1870 mln zł na obsługę obligacji i 4,8 mln zł na wynagrodzenie prowizyjne dla BGK.

Do planu finansowego FPC na 2021 r. wprowadzono sześć zmian. W następstwie tych zmian planowane wydatki ogółem wzrosły z 50 114,1 mln zł do 52 807,4 mln zł, a wydatki na zadania związane z przeciwdziałaniem COVID-19 z 48 239,4 mln zł do kwoty 50 816,7 mln zł. Polegały one między innymi na zwiększeniu limitu środków w dyspozycji PRM z przeznaczeniem na program PIS oraz przesunięciu środków w ramach planowanych wydatków realizowanych przez Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii. W ramach czwartej zmiany zatwierdzonej przez PRM 15 listopada 2021 r. zwiększono plan finansowy Ministra Zdrowia o 6161,7 mln zł, tj. o kwotę, o którą wnioskował Minister w lipcu i wrześniu 2021 r., co opisano w pkt 3 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W 2021 r. dokonano także dziewięciu modyfikacji planu finansowego FPC.

W zakresie wpływów plan finansowy FPC na 2021 r. zrealizowano w wysokości 53 385,6 mln zł, tj. w 100% planu po zmianach, w tym 39 158 mln zł (73,3%) stanowiły wpływy z obligacji, a 14 194,8 mln zł (26,6%) – wpłaty z budżetu państwa. Natomiast wydatki wykonano w wysokości 50 691,8 mln zł, tj. w 96% planu po zmianach, w tym 48 701,1 mln zł (96,1%) stanowiły wydatki na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, a 1974,8 mln zł (3,9%) – na obsługę obligacji.

²³ NIK, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 roku*, czerwiec 2021 r., str. 69, 70 i 92.

Podobnie jak przed rokiem, w 2021 r. wydatki ogółem Funduszu były znaczące w porównaniu z niektórymi podstawowymi wielkościami wykonania ustawy budżetowej na rok 2021 r., bowiem stanowiły przykładowo: 192,2% deficytu budżetu państwa (26 373,4 mln zł), 117,2% rozdysponowania rezerwy ogólnej i rezerw celowych budżetu państwa (43 253,1 mln zł) czy 9,7% ogółu wydatków budżetu państwa (521 216,8 mln zł)²⁴. Stan środków Funduszu na koniec roku wyniósł 20 347,2 mln zł, tj. o 11,6% więcej niż przyjęto w planie po zmianach.

(akta kontroli: tom I str. 341-399; tom VIII str. 8-9, 13-15, 445-446; tom IX str. 1 pliki 16-48, str. 5-7 pliki 135-183, str. 66-162, 330-404; tom X str. 1-25, 166)

Dane dotyczące wydatków do projektu planu finansowego FPC na 2022 r. dysponenti zgłosili w odpowiedzi na pismo KPRM z 4 listopada 2021 r. Przekazali oni informacje o przewidywanym zapotrzebowaniu na środki z Funduszu, ale wnioski zawierały jedynie ogólne uzasadnienia, natomiast nie było w nich szczegółowego wskazania ich przeznaczenia oraz sposobu ustalenia wysokości wydatków. BGK przygotował projekt tego planu na podstawie danych przekazanych przez PRM pismem z 31 grudnia 2021 r. Projekt planu finansowego FPC na 2022 r. został zaakceptowany przez Zarząd BGK 31 grudnia 2021 r., a 3 stycznia 2022 r. – przez MF i w tym samym dniu plan zatwierdził PRM.

W planie finansowym FPC na 2022 r. zaplanowano wpływy w wysokości 11 529,7 mln zł, w tym 11 452,3 mln zł z emisji obligacji, 48,2 mln zł z odsetek, oraz 29,2 mln zł z innych wpływów. Natomiast w wydatkach przyjęto kwotę 31 176,3 mln zł, w tym 28 132,1 mln zł na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 oraz 3013,2 mln zł na obsługę obligacji i 31,1 mln zł na wynagrodzenie prowizyjne dla BGK. W planie finansowym FPC na 2022 r. uwzględniono limit do dyspozycji PRM z przeznaczeniem na program PIS w wysokości 47 500 mln zł. Do planu finansowego FPC na 2022 r. w pierwszym półroczu wprowadzono dwie zmiany. W wyniku tych zmian kwota planowanych wydatków ogółem wzrosła z 31 176,3 mln zł do 42 278,7,3 mln zł, w tym wydatków na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 z 28 132,1 mln zł do 38 883,9 mln zł. Dokonano także pięciu modyfikacji tego planu.

(akta kontroli: tom VIII str. 9-10, 15, 17-39 pliki 66-96, str. 112-206, 307-308; tom IX str. 2-3 pliki 49-71, str. 7-8 pliki 184-209, str. 163-217, 405-443)

Na dzień 30 czerwca 2022 r. wpływy środków Funduszu wyniosły 1309,4 mln zł, tj. 5,8% planu po zmianach, w tym 1116,8 mln zł (85,3%) stanowiły wpływy z obligacji. Natomiast wydatki zrealizowano w wysokości 19 224,3 mln zł, tj. w 45,5% planu po zmianach, w tym 17 349,4 mln zł (90,2%) to wydatki poniesione na zadania związane z przeciwdziałaniem COVID-19, a 1866 mln zł (9,7%) – na obsługę obligacji. Stan środków Funduszu na dzień 30 czerwca 2022 r. wyniósł 2432,4 mln zł, tj. o 208,2% więcej niż przyjęto w pozycji „stan na koniec roku” w planie po zmianach. Wydatki Funduszu na koniec czerwca 2022 r. stanowiły 8,1% wydatków poniesionych z budżetu państwa w tym okresie (235 893,3 mln zł) oraz 69,3%²⁵ nadwyżki budżetowej²⁶ (27 733,7 mln zł).

(akta kontroli: tom X str. 26-37)

KPRM nie wprowadziła procedur ani zasad regulujących szczegółowo proces przygotowania rocznego planu finansowego FPC. Dysponentom Funduszu nie

²⁴ NIK, Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 roku, czerwiec 2022 r., str. 82, 86 i 124.

²⁵ Dane z wykonania budżetu państwa na koniec czerwca 2022 r. pochodzą ze sprawozdania operatywnego za I-VI 2022 r. zamieszczonego na stronie internetowej MF, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-miesieczne-2022>.

²⁶ Na dzień 30 czerwca 2022 r. budżet państwa wykazywał nadwyżkę.

przekazano w okresie objętym kontrolą wytycznych dotyczących harmonogramu prac, roli uczestników procesu planowania, obowiązków dysponentów oraz zakresu wymaganych do planu informacji. Plan finansowy FPC na 2020 r. przygotowany został na podstawie zbiorczej prognozy wydatków Funduszu w 2020 r., przekazanej przez MF, a plany na lata 2021-2022 przygotowywano na podstawie ogólnych danych i informacji przekazanych przez dysponentów. KPRM nie przedstawiła NIK dokumentów potwierdzających analizę potrzeb zgłaszanych przez dysponentów do tych planów, co opisano w pkt 1 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Zdaniem NIK, przed przystąpieniem do prac nad projektem planu finansowego Funduszu na 2021 r. i lata następne Kancelaria powinna wprowadzić procedurę regulującą proces przygotowywania i przekazywania przez dysponentów danych i informacji niezbędnych do przygotowania projektu planu finansowego FPC, zasady analizy oraz weryfikacji tych danych i informacji, a także tryb dokumentowania przeprowadzonych przez pracowników KPRM czynności weryfikacyjnych otrzymanych danych i informacji. Procedura powinna określać również harmonogram prac, obowiązki dysponentów oraz wymogi dotyczące zakresu szczegółowości danych przekazywanych przez dysponentów i uzasadnienia wnioskowanej kwoty. Uregulowanie tych kwestii służyłoby poprawie jakości procesu planowania i umożliwiłoby zwiększenie realności planowanych kwot.

Zapotrzebowania dysponentów rachunków pomocniczych na środki w ramach limitów określonych w planie finansowym FPC

W okresie objętym kontrolą Biuro Budżetowo-Finansowe w KPRM prowadziło analizy stanu wykorzystania limitu środków określonych dla poszczególnych dysponentów rachunków pomocniczych w planie finansowym FPC oraz rejestr zapotrzebowań na środki składanych przez dysponentów i wypłat środków na ich rachunki pomocnicze. Sposób wnioskowania o wypłatę środków (harmonogramy i zasilenia) oraz o zmianę planu określone były w przekazanych dysponentom *Wytycznych w sprawie składania wniosków o zasilenie z Funduszu przeciwdziałania COVID-19*. Wytyczne były dokumentem nieformalnym, niepodpisanym i przesłanym dysponentom przez Biuro pocztą elektroniczną.

(akta kontroli: tom II str. 123-134, 137-143, 146-156; tom VIII str. 17 pliki 3-30, 213-215, 238-239, 267-291)

Zgodnie z § 5 ust. 5 pkt 1 umowy zawartej pomiędzy Skarbem Państwa reprezentowanym przez PRM a BGK, zmienionej 3 lipca 2020 r., Kancelaria otrzymywała z BGK codzienne informacje o stanie środków gromadzonych na rachunku głównym i rachunkach pomocniczych, natomiast, stosownie do treści § 5 ust. 5 pkt 2 tej umowy, BGK miał przekazywać do Kancelarii tygodniowe raporty płynności obejmujące szacowane wpływy i wydatki Funduszu, a także informacje o niewykorzystanych środkach znajdujących się na rachunkach pomocniczych poszczególnych dysponentów. Przekazywane przez BGK informacje, według uzyskanych przez NIK wyjaśnień, miały podlegać analizie w Departamencie Instrumentów Rozwojowych w KPRM. Proces analizy tych danych nie był sformalizowany i nie przedstawiono NIK dokumentów prezentujących wyniki takich analiz.

(akta kontroli: tom II str. 123-134, 137-143, 146-156; tom VIII str. 17 pliki 3-30, 213-215)

Analiza wyżej wymienionych raportów przeprowadzona przez NIK w ramach kontroli w BGK²⁷ wykazała, że środki Funduszu przekazane dysponentom były w znacznym stopniu zawyżane w odniesieniu do faktycznych potrzeb. Środki te pozostawały

²⁷ Wystąpienie pokontrolne KBF.410.004.03.2022 do Prezesa Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego.

niewykorzystane na rachunkach pomocniczych dysponentów Funduszu w BGK lub poza BGK na innych rachunkach bankowych dysponentów przez długie okresy. W drugim półroczu 2021 r. średni dzienny stan środków pozostających na rachunkach pomocniczych dysponentów Funduszu w BGK wynosił 1034,9 mln zł, a w pierwszym półroczu 2022 r. – 941,9 mln zł. Były to między innymi środki zwrócone przez dysponentów. Przykładowo, Minister właściwy do spraw pracy zwrócił w 2021 r. i w pierwszym półroczu 2022 r. środki w łącznej wysokości 10 247,9 mln zł, w tym 28 grudnia 2021 r. w wysokości 1682,1 mln zł, po 537 dniach od zasilenia rachunku pomocniczego, a 3035,7 mln zł po 497 dniach. NIK wskazuje, że w okresie od pobrania środków przez dysponentów do ich zwrotu Fundusz poniósł koszty w wysokości co najmniej 200,3 mln zł. Wartość ta została obliczona dla środków zwróconych przez dysponentów w 2021 r. i w pierwszym półroczu 2022 r. w łącznej wysokości 10 593,4 mln zł.

Ponadto z ustaleń kontroli NIK w BGK wynika, że w okresie od 1 lipca 2021 r. do 30 czerwca 2022 r. niewykorzystane przez dysponentów środki (w tym pochodzące ze zwrotów) były zwrócone z rachunków pomocniczych na rachunek główny Funduszu tylko dwukrotnie: 31 grudnia 2021 r. i 11 lutego 2022 r. Pierwszego zwrotu w wysokości 9242,8 mln zł BGK dokonał na podstawie dyspozycji PRM²⁸. Drugi zwrot środków w wysokości 1555,4 mln zł był z inicjatywy dysponentów, w tym Ministra Rodziny i Polityki Społecznej w kwocie 1186,7 mln zł oraz Ministra Rozwoju i Technologii – 368,8 mln zł.

Z ustaleń kontroli NIK w BGK wynika, że do określenia przyszłych potrzeb Funduszu, BGK poza informacjami o planowanych zasileniach rachunków pomocniczych dysponentów, uzyskanymi od PRM, wykorzystywał także dane z zapotrzebowań, pochodzących bezpośrednio od dysponentów. Wśród tych danych dysponenci podawali także informacje o planowanych zasileniach, które mogły zostać zrealizowane dopiero po zmianie lub modyfikacji planu finansowego FPC.

Sposób zgłaszania bieżących zapotrzebowań dysponentów na środki z Funduszu został określony w umowie z 21 kwietnia 2020 r. w sprawie obsługi Funduszu zawartej pomiędzy BGK a PRM. Według pierwotnych postanowień umowy określonych w § 5 ust. 6, PRM w uzgodnieniu z MF miał przekazywać do BGK raz na 2 tygodnie zapotrzebowanie na środki pochodzące z emisji obligacji, które miały zasilić Fundusz w terminie 2 tygodni od wysłania zapotrzebowania na środki, wraz z informacją o szacowanym zapotrzebowaniu w kolejnym miesiącu. Postanowienia te zostały zmienione aneksem nr 1 z dnia 3 lipca 2020 r. do wyżej wymienionej umowy i po tej zmianie PRM miał przekazywać do BGK i MF, przed końcem każdego miesiąca, harmonogram w układzie dziennym wydatków poszczególnych dysponentów na kolejne 2 miesiące. W wyniku zmiany wprowadzonej tym aneksem, MF był tylko informowany o harmonogramie zapotrzebowań na środki Funduszu. Ponadto do § 5 umowy dodano ust. 6a, według którego wyżej wymieniony harmonogram miał podlegać bieżącej aktualizacji na podstawie danych przekazywanych przez dysponentów.

Aneksem nr 2 z 2 lipca 2021 r. wprowadzono kolejną zmianę w § 5 ust. 6 umowy, która wprowadziła inny niż dotychczas termin przekazywania przez KPRM do BGK harmonogramu wydatków z FPC. W wyniku tej zmiany PRM został zobowiązany do przekazywania do BGK i do MF harmonogramu w układzie dziennym wydatków poszczególnych dysponentów na kolejne dwa miesiące, w terminie *na początku każdego miesiąca*. Sformułowanie *na początku każdego miesiąca* jest nieprecyzyjne

²⁸ Największe środki zostały pobrane z rachunków Ministra właściwego ds. pracy (8817,8 mln zł), Ministra Zdrowia (175,4 mln zł), Ministra właściwego ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (87 mln zł), Ministra właściwego ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (69,5 mln zł), Ministra właściwego ds. rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych (46,8 mln zł).

i skutkowało w praktyce dowolną interpretacją. NIK ustaliła, że PRM przekazał do BGK harmonogramy wydatków poszczególnych dysponentów dotyczące okresu od lipca 2021 r. do czerwca 2022 r. w następujących terminach: 7 czerwca 2021 r., 19 lipca 2021 r., 9 sierpnia 2021 r., 8 września 2021 r., 11 października 2021 r., 4 listopada 2021 r., 13 grudnia 2021 r., 20 stycznia 2022 r., 11 lutego 2022 r., 8 kwietnia 2022 r., 10 maja 2022 r. i 17 czerwca 2022 r. Natomiast za okres marzec-kwiecień 2022 r. PRM nie przekazał do BGK harmonogramu wydatków.

Dyrektor Biura Budżetowo-Finansowego w KPRM wyjaśniła, że za początek miesiąca przyjmowano pierwszą dekadę miesiąca, z nielicznymi sytuacjami incydentalnymi złożenia dokumentu po 10 dniu miesiąca.

(akta kontroli: tom VIII str. 213, str. 382-437)

Zdaniem NIK, przekazanie harmonogramu pod koniec pierwszej dekady lub w drugiej dekadzie miesiąca nie spełnia wymogu określonego w sformułowaniu *na początku każdego miesiąca*.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. KPRM nie przedstawiła NIK dokumentów potwierdzających analizę potrzeb zgłaszanych przez dysponentów do projektu planu finansowego FPC (analiz, kalkulacji, notatek służbowych), w związku z powyższym NIK nie miała możliwości odniesienia się, czy i w jaki sposób te czynności wykonywano. Podsekretarz Stanu, Zastępca Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów poinformowała, że rolą KPRM było analizowanie potrzeb zgłaszanych przez poszczególnych dysponentów, natomiast projekty planów podlegają opiniowaniu przez MF, a stan finansów publicznych pozostaje we właściwości ministra właściwego do spraw budżetu oraz finansów publicznych. Wskazała także, że z ustawy nie wynikają kryteria, z punktu widzenia których należy oceniać wnioski składane przez poszczególnych dysponentów, oraz że przepisy nie nakładają na KPRM obowiązku opracowania takich kryteriów oceny. W związku z tym analiza potrzeb zgłaszanych przez dysponentów dokonywana była wyłącznie w oparciu o dane i informacje składane przez dysponentów, a także o przepisy ustawy o zmianie ustawy o COVID-19 dotyczące katalogu wydatków, które mogą być sfinansowane w ramach Funduszu. Poinformowała również, że za zgłaszanie zadań do planu i za ich realizację odpowiedzialność ponoszą dysponenci.

(akta kontroli: tom VIII str. 3, 164-172, 203, 209; tom II str. 146-156)

NIK nie podziela stanowiska KPRM zawartego w powyższych wyjaśnieniach. KPRM powinna uregulować proces planowania w taki sposób, aby wnioski dysponentów o środki z Funduszu składane na etapie opracowania planu finansowego FPC były kompleksowo uzasadnione, wraz z przedstawieniem sposobu kalkulacji wysokości wnioskowanych kwot. Proces przeprowadzonej w KPRM analizy wniosków powinien być udokumentowany, tak aby jednoznacznie odzwierciedlał, jakie działania weryfikacyjne przeprowadzono i jakie wnioski dotyczące usprawnienia tego procesu wynikały z przeprowadzonej analizy.

Według NIK, brak zasad planowania i gospodarowania środkami Funduszu oraz nadzoru w tym zakresie jest konsekwencją zmiany jego formy prawnej i organizacyjnej na taką, która nie podlega rygorom przepisów ustawy o finansach publicznych w powyższym zakresie. W tej sytuacji organem odpowiedzialnym za zatwierdzanie planu oraz wprowadzenie zasad planowania i gospodarowania środkami Funduszu nie jest Minister Finansów, a Prezes Rady Ministrów – mając na uwadze art. 65 ust. 2, 3, 24 i 24 lit. a ustawy o zmianie

ustawy o COVID-19. W KPRM jako urzędzie obsługującym PRM w celu sprawnego przebiegu procesu opracowania projektu planu finansowego FPC, a następnie jego zatwierdzenia, powinny być wypracowane w formie wytycznych obiektywne zasady przebiegu tego procesu dla wszystkich uczestników oraz tryb nadzoru KPRM nad planowaniem. W szczególności powinien zostać ustalony harmonogram prac, role uczestników procesu, obowiązki dysponentów oraz zakres i szczegółowość przekazywanych danych i informacji. W przypadku nadzoru sprawowanego w KPRM nad całością planowania powinny być ustalone między innymi zasady analizy i weryfikacji danych, o zaplanowanie których wnioskuje dysponent. Dobrą praktyką w tym zakresie byłoby przyjęcie zasad analogicznych jak przewidziane w ustawie o finansach publicznych przy planowaniu i wykonywaniu ustaw budżetowych.

Zdaniem NIK, treść § 3 ust. 1 umowy zawartej pomiędzy PRM a BGK jest niewystarczająca, a całkowite przeniesienie merytorycznej odpowiedzialności za zgłaszane potrzeby do planu finansowego na dysponentów nie znajduje uzasadnienia, w sytuacji gdy PRM i Kancelaria jako urząd obsługujący, w świetle powołanych powyżej przepisów ustawy o zmianie ustawy o COVID-19, są kluczowymi uczestnikami procesu.

2. Kancelaria nie wprowadziła efektywnego systemu zarządzania środkami FPC. Skutkiem zaniechania w tym zakresie były przypadki składania zawyżonych zapotrzebowań przez dysponentów i pozostawiania niewykorzystanych środków na ich rachunkach przez długie okresy. Z ustaleń kontroli NIK w BGK²⁹ wynika ponadto, że BGK do określenia przyszłych potrzeb Funduszu wykorzystywał, między innymi, dane o zapotrzebowaniach pochodzących bezpośrednio od dysponentów rachunków pomocniczych, informacje o planowanych zasileniach, które mogły zostać zrealizowane dopiero po zmianie lub modyfikacji planu finansowego Funduszu. Nie przedstawiono NIK dokumentów potwierdzających przeprowadzanie w KPRM analiz w tym zakresie.

Zastępca Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów poinformowała między innymi, że wszystkie czynności podejmowane były na podstawie dokumentów od dysponentów i to oni zarządzali realizowanymi zadaniami, a Kancelaria wielokrotnie zwracała się o informacje o wykorzystanych środkach. Zwracane środki były przekazywane na inne zdania. W opinii Zastępcy Szefa KPRM nie było przypadku niewykorzystania środków w ramach Funduszu. Zastępca Szefa KPRM wskazała także, że Fundusz realizował najtrudniejsze zadania mające zabezpieczyć obszar społeczno-gospodarczy kraju oraz podmiotów uczestniczących w realizacji tych zadań. Natomiast Dyrektor Departamentu Instrumentów Rozwojowych wskazał, między innymi, że *jeśli były źle zapotrzebowane środki, to proszę pytania kierować do poszczególnych dysponentów*.

Dyrektor Generalna KPRM wyjaśniła między innymi, że: przyjęty model funkcjonowania Funduszu nawiązuje w swoich założeniach do budżetu państwa, w którym każdy dysponent części budżetowej realizuje swoje zadania i wydatki w granicach przewidzianych przepisami prawa, a także z uwzględnieniem zasady racjonalnego i efektywnego gospodarowania środkami publicznymi. Poszczególni dysponenti upoważnieni przez PRM do dysponowania środkami finansowymi w ramach rachunków pomocniczych FPC są odpowiedzialni przede wszystkim za prawidłowe wydatkowanie przekazywanych im środków, jak również za wnioskowanie o wprowadzenie uzasadnionych zmian do planu finansowego, zgłaszanie zapotrzebowania na środki do realizacji

²⁹ Wystąpienie pokontrolne KBF.410.004.03.2022 do Prezesa Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego.

poszczególnych pozycji w planie finansowym, a także zgłaszanie do PRM potrzeby dokonania zwrotu niewykorzystanych środków na rachunek główny Funduszu. Z umowy zawartej pomiędzy Skarbem Państwa reprezentowanym przez PRM a BGK wynika, że przeksięgowywanie wolnych środków pieniężnych z rachunków pomocniczych Funduszu dokonywane jest na podstawie dyspozycji PRM. Takie działanie jest dokonywane po wyraźnym potwierdzeniu możliwości realizacji tej operacji przez poszczególnych dysponentów, a samoistne przeksięgowywanie takich środków mogłoby bowiem stwarzać zagrożenie dla prawidłowego i terminowego realizowania zadań finansowanych z FPC, a także potencjalnie narażać Skarb Państwa na koszty (np. wynikające z odsetek lub innych roszczeń), które mogłyby znacznie przekraczać ewentualne koszty przetrzymywania niewykorzystanych środków finansowych na rachunkach pomocniczych Funduszu.

(akta kontroli: tom II str. 123-134, 137-143, 146-156; tom VII str. 215-237)

Wyniki kontroli NIK w BGK uzyskane na podstawie analizy raportów, przekazywanych przez Bank do KPRM, wykazały znaczną skalę niewykorzystywania środków pozyskanych z Funduszu przez dysponentów. Środki te znajdowały się na rachunkach pomocniczych dysponentów Funduszu w BGK lub poza BGK na innych rachunkach bankowych dysponentów. Wśród tych środków znajdowały się także środki zwrócone przez dysponentów. Przykładowo, Minister właściwy do spraw pracy zwrócił na dysponowany przez niego rachunek pomocniczy Funduszu w 2021 r. i w pierwszym półroczu 2022 r. środki w łącznej wysokości 10 247,9 mln zł, w tym 28 grudnia 2021 r. – niewykorzystane środki w wysokości 1682,1 mln zł, po 537 dniach, a kwotę 3035,7 mln zł po 497 dniach od zasilenia rachunku pomocniczego. Należy zwrócić uwagę, że w okresie od pobrania środków przez dysponentów FPC do ich zwrotu Fundusz ponosił nieuzasadnione koszty pozyskania środków na finansowanie wydatków, zamiast wykorzystywać zgromadzone środki znajdujące się na rachunkach bankowych dysponentów. Koszty te wyniosły co najmniej 200,3 mln zł dla środków zwróconych przez dysponentów w 2021 r. i w pierwszym półroczu 2022 r. Świadczy to o zgłaszaniu przez dysponentów zapotrzebowań na środki Funduszu w wysokości przekraczającej ich faktyczne potrzeby.

(akta kontroli tom VIII str. 382-406)

BGK do określenia przyszłych potrzeb Funduszu wykorzystywał, między innymi, dane o zapotrzebowaniach pochodzących bezpośrednio od dysponentów. Wśród danych o przyszłych zapotrzebowaniach na środki dysponenti podawali także informacje o planowanych zasileniach, które mogły zostać zrealizowane dopiero po zmianie lub modyfikacji planu finansowego Funduszu. BGK zwiększał w ten sposób wartość przyszłych potrzeb Funduszu, których finansowanie zapewniał poprzez sprzedaż obligacji na rzecz Funduszu. Tym samym wzrastało ryzyko nieuzasadnionego, tj. ponad wartość faktycznych potrzeb, zadłużania się Funduszu.

W ocenie NIK, brak weryfikacji przez PRM zasadności kwot zgłaszanych przez dysponentów w zapotrzebowaniach był działaniem nierzetelnym w aspekcie zapewnienia optymalnego finansowania Funduszu poprzez emisję obligacji.

Zdaniem NIK, harmonogramy zapotrzebowań na środki Funduszu powinny być opracowywane zbiorczo jedynie przez PRM, na podstawie zapotrzebowań poszczególnych dysponentów środków Funduszu. BGK nie powinien otrzymywać niezwyfikowanych zapotrzebowań na środki Funduszu bezpośrednio od dysponentów Funduszu. W celu weryfikacji zasadności

realizacji planowanych wydatków, a także zgodności z planem finansowym Funduszu dla zadań danego dysponenta, PRM powinien otrzymać je jako pierwszy.

Według NIK, zasadne jest wprowadzenie obowiązku dokonywania zwrotów niewykorzystanych przez dysponentów środków Funduszu (w tym pochodzących z ich zwrotów) z rachunków pomocniczych na rachunek główny Funduszu. Obowiązek dokonywania takich operacji powinien mieć charakter formalny i obowiązywać wszystkich dysponentów środków Funduszu. Według NIK, zwroty środków niewykorzystanych przez dysponentów na rachunek główny Funduszu powinny być dokonywane na bieżąco. Kumulowanie środków na rachunkach pomocniczych Funduszu nie powinno mieć miejsca, gdyż świadczy o nierzetelnym zorganizowaniu procesu zarządzania środkami Funduszu.

W opinii NIK, zasadne jest także wprowadzenia regulacji nakazujących dysponentom cykliczne przekazywanie informacji o stanie niewykorzystanych środków w jednostkach realizujących wydatki ze środków przekazywanych z rachunków pomocniczych dysponentów, jak również wprowadzających obowiązek bieżącego zwrotu niewykorzystanych środków za pośrednictwem dysponentów na rachunki pomocnicze i rachunek główny Funduszu na koniec dnia czy wskazanego w tych regulacjach okresu. W ocenie NIK, wdrożenie takich regulacji wpłynęłoby na wzrost efektywności wykorzystania środków Funduszu. Wprowadzenie obowiązku systematycznego dokonywania zwrotów środków na rachunek główny Funduszu wpłynęłoby na odzwierciedlenie jego faktycznego stanu i oddziaływałoby na decyzje o jego finansowaniu, w szczególności o sprzedaży obligacji na rzecz Funduszu. Tym samym takie rozwiązanie systemowe ograniczyłoby wzrost zadłużenia Funduszu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Zdaniem NIK, KPRM powinna opracować skuteczne narzędzie do zarządzania środkami FPC, ponieważ – zgodnie z art. 65 ust. 3, 15 i 16 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19 – PRM posiada całościową informację o bieżącym wykorzystaniu środków Funduszu, jak również dysponuje uprawnieniem występowania do dysponentów o informację w tym zakresie i może wydawać dysponentom wiążące polecenia. Opracowane przez Biuro Budżetowo Finansowe KPRM *Wytyczne w sprawie składania wniosków o zasilenie z Funduszu przeciwdziałania COVID-19* nie były skutecznym narzędziem w tym zakresie.

(akta kontroli: tom VIII str. 407-410)

3. Kancelaria z opóźnieniem 109 dni wprowadziła zmianę do planu Ministra Zdrowia na 2021 r. w zakresie finansowania NFZ, co było działaniem nierzetelnym.

W 2021 r. Minister Zdrowia występował do PRM z wnioskiem o zwiększenie planu finansowego Funduszu z tytułu wydatków na świadczenia opieki zdrowotnej ponoszonych przez Narodowy Fundusz Zdrowia (dalej: NFZ) oraz pozostałych zadań realizowanych przez Ministra Zdrowia w ramach poleceń wydanych NFZ i środków finansowych na potrzeby wojewodów.

Pismem z 29 lipca 2021 r. Minister Zdrowia wystąpił do PRM z wnioskiem o zwiększenie planu finansowego o 2915,9 mln zł, a następnie 8 września 2021 r. ponowił swój wniosek, zwiększając kwotę do 6161,7 mln zł (środki na wydatki na sierpień i wrzesień 2021 r.). PRM decyzją z 15 listopada 2021 r., czyli po 109 dniach od pierwszego ze złożonych wniosków, zwiększył plan finansowy Ministra Zdrowia o całą wnioskowaną kwotę.

Podsekretarz Stanu, Zastępca Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, nie wyjaśniła przyczyn tak długiego rozpatrywania wniosków Ministra Zdrowia.

(akta kontroli: tom II str. 146-156; tom VIII str. 445-446)

Zdaniem NIK, było to skutkiem braku ustalonych procedur w tym zakresie. Podkreślić należy, że przekazanie środków winno nastąpić bez zbędnej zwłoki, szczególnie w sytuacji konieczności zapewnienia finansowania NFZ w okresie epidemii COVID-19.

OCENA CZĄSTKOWA

W wyniku zmiany formuły formy prawnej i organizacyjnej FPC z państwowego funduszu celowego na fundusz w obsłudze BGK, Fundusz finansowany ze środków publicznych został wyłączony z sektora finansów publicznych i nastąpiło obniżenie poziomu systemowej kontroli nad środkami publicznymi. Z powodu tej zmiany plan finansowy Funduszu i jego wykonanie nie podlegały kontroli parlamentarnej, w trybie przewidzianym dla ustawy budżetowej, a gospodarowanie środkami Funduszu przestało podlegać przepisom ustawy o finansach publicznych, między innymi w zakresie planowania oraz nadzoru.

W KPRM nierzetelnie zorganizowano proces planowania Funduszu w objętym kontrolą okresie, w szczególności PRM nie wydał szczegółowych wytycznych dla dysponentów dotyczących harmonogramu prac, roli uczestników procesu, obowiązków dysponentów oraz szczegółowości informacji przekazywanych w celu opracowania projektu planu finansowego Funduszu. PRM zatwierdził plan finansowy Funduszu na rok 2020, pomimo że Kancelaria nie dysponowała danymi od dysponentów Funduszu w tym zakresie, a jedynie danymi zbiorczo przygotowanymi przez MF. NIK nie miała możliwości sprawdzenia, czy w KPRM w sposób rzetelny analizowano dane otrzymane od dysponentów w celu opracowania planów finansowych Funduszu na lata 2021-2022. KPRM dysponowała jedynie ogólnymi uzasadnieniami poszczególnych dysponentów do zgłaszanych do planów potrzeb, bez wyjaśnienia wysokości wnioskowanych kwot. KPRM nie przedstawiła dokumentów potwierdzających analizę powyższych materiałów w procesie planowania wydatków i przychodów Funduszu.

KPRM, składając dyspozycje zasilenia rachunków dysponentów do BGK, uwzględniała wysokości kwot zgłaszanych przez dysponentów Funduszu w zapotrzebowaniach, jednak nie przedstawiła dokumentów potwierdzających analizę faktycznych potrzeb dysponentów, uwarunkowań organizacyjnych i kwot pozostających na rachunkach pomocniczych. Nie zapobiegła przypadkom kumulowania środków na rachunkach dysponentów przez długie okresy. Tym samym nie zapewniono efektywnego zarządzania środkami Funduszu, co było działaniem nierzetelnym i prowadziło do ponoszenia przez Fundusz nieuzasadnionych kosztów pozyskania środków na finansowanie wydatków Funduszu, zamiast wykorzystywać środki wcześniej uzyskane ze sprzedaży obligacji.

KPRM nie uregulowała ponadto obowiązku przekazywania informacji o niewykorzystanych środkach Funduszu i niezwłocznego zwrotu tych środków na rachunek główny Funduszu, celem zwiększenia efektywności ich wykorzystania.

Wystąpił również przypadek, w którym Kancelaria z opóźnieniem 109 dni wprowadziła zmianę do planu Ministra Zdrowia na 2021 r. w zakresie finansowania NFZ, co NIK ocenia jako działanie nierzetelne.

2. Rozpatrywanie wniosków o przyznanie środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19

2.1. Rozpatrywanie wniosków złożonych przez beneficjentów w ramach programu Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych

Opis stanu faktycznego

Podstawą prawną programu RFIL była uchwała Nr 102 Rady Ministrów z 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego. Do tej uchwały wprowadzone zostały dwie zmiany rozszerzające zakres wsparcia³⁰.

Łączny limit wsparcia w ramach programu RFIL wynosił 13 250 mln zł. Wsparcie zostało udzielone w ramach środków określonych w następujących przepisach uchwały Nr 102:

- w § 2 ust. 1 pkt 1 – w trybie bezkonkursowym, dla gmin i miast na prawach powiatu na kwotę 5000 mln zł;
- w § 2 ust. 1 pkt 2 – w trybie bezkonkursowym, dla powiatów na kwotę 997,5 mln zł;
- w § 2 ust. 1 pkt 5 – w trybie bezkonkursowym, dla wybranych gmin z przeznaczeniem na zakupy inwestycyjne lub inwestycje w ogólnodostępną infrastrukturę turystyczną oraz komunalną związaną z usługami turystycznymi, na kwotę 672,7 mln zł;
- w § 2 ust. 1 pkt 3 – w trybie konkursowym, dla jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli na kwotę 6239,1 mln zł;
- w § 2 ust. 1 pkt 1a – w trybie konkursowym wsparcia dla gmin, z przeznaczeniem na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane w miejscowościach, w których funkcjonowały zlikwidowane państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej, na kwotę 340,6 mln zł.

(akta kontroli: tom II str. 12-30 plik 001, 002, 050-055, 057-058)

Do oceny wniosków o wsparcie oraz przekazania PRM rekomendacji co do wysokości przyznawanych środków poszczególnym wnioskodawcom powołana została, zgodnie z § 9 ust. 1 i 1a uchwały Nr 102, Komisja do spraw Wsparcia Jednostek Samorządu Terytorialnego.

(akta kontroli: tom II str. 178-195)

Tryb pracy oraz zadania Komisji ds. RFIL i jej członków określone były w Regulaminie Prac Komisji do spraw Wsparcia Jednostek Samorządu Terytorialnego podpisanym przez Dyrektora Departamentu Instrumentów Rozwojowych w KPRM. Pracą Komisji kierował Członek Komisji – Przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów, ówczesny Zastępca Dyrektora Biura Prezesa Rady Ministrów (dalej: Przewodniczący Komisji ds. RFIL), a realizację zadań związanych z protokołowaniem prac Komisji przypisano Członkowi Komisji, ówczesnej Dyrektorki Departamentu Instrumentów Rozwojowych³¹ (dalej: Protokolant Komisji ds. RFIL). Zgodnie z w § 2 ust. 6 Regulaminu Komisji ds. RFIL, jej Członkowie zobowiązani byli do złożenia pisemnego oświadczenia o zachowaniu poufności i bezstronności. Do dnia zakończenia kontroli dokumenty te nie zostały przekazane NIK przez KPRM, pomimo żądania ich przedłożenia, co wskazuje na niewywiązanie się członków Komisji ds. RFIL z postanowień Regulaminu Komisji ds. RFIL. Obsługę techniczno-kancelaryjną Komisji miał zapewnić Departament Instrumentów Rozwojowych w KPRM. Zgodnie z § 1 ust. 2

³⁰ Uchwała Nr 157 Rady Ministrów z dnia 30 października 2020 r. zmieniająca uchwałę w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (M.P. poz. 1011) oraz uchwała Nr 6 Rady Ministrów z dnia 12 stycznia 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (M.P. poz. 26).

³¹ Obecnie zajmuje stanowisko Sekretarza Stanu i pełni funkcję Zastępcy Szefa KPRM.

Regulaminu Komisji ds. RFIL, zadaniem Komisji była rzetelna i bezstronna ocena wniosków o przyznanie wsparcia udzielanego w trybie konkursowym ze środków, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały Nr 102, w oparciu o kryteria określone w § 10 tej uchwały. Regulamin Komisji ds. RFIL nakładał również obowiązek rejestracji składanych wniosków³² oraz ich oceny pod kątem spełnienia wymogów formalnych³³, a także sporządzania protokołów z posiedzeń Komisji, projektów list rekomendowanych wniosków, protokołów z głosowania i protokołów końcowych z prac Komisji³⁴.

W przekazanym NIK Regulaminie Komisji ds. RFIL nie było daty jego ustanowienia i zatwierdzenia. Zastępca Szefa KPRM wyjaśniła, że opracowanie Regulaminu nastąpiło po wejściu w życie uchwały Nr 102, a jego zatwierdzenie zbiegło się w czasie z powołaniem członków Komisji. Regulamin nie został zaktualizowany w związku z wprowadzoną do uchwały Nr 102 zmianą w § 2 ust. 1 oraz § 9 ust. 1, dotyczącą wsparcia dla gmin w trybie konkursowym, z przeznaczeniem na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane w miejscowościach, w których funkcjonowały zlikwidowane państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej. Zastępca Szefa KPRM wyjaśniła, że Regulamin Komisji ds. RFIL został sporządzony przed nowelizacją uchwały Nr 102, która wprowadziła przepis § 2 ust. 1 pkt 1a, i nie był nowelizowany. Regulamin miał charakter porządkowy, a zasady udzielania wsparcia wynikały bezpośrednio z uchwały Rady Ministrów. Dodała, że Komisja ds. RFIL dokonywała oceny wniosków o wsparcie z tych środków w analogicznym trybie, jak wniosków złożonych w ramach wszystkich pozostałych naborów, a przede wszystkim z uwzględnieniem treści uchwały Rady Ministrów.

(akta kontroli: tom II str. 196-197, tom IV str. 204-205, tom VII str. 189-190)

Zdaniem NIK, zmiana przepisów uchwały Nr 102 powinna być przesłanką do zaktualizowania Regulaminu Komisji ds. RFIL.

Dyrektor Generalna KPRM wyjaśniła, że regulamin miał charakter techniczno-instrukcyjny, a jego celem było usprawnienie realizacji zadań Komisji ds. RFIL. Nie wymagał uzgodnienia z PRM, ponieważ nie nakładał on merytorycznych obowiązków na Komisję, wykraczających poza przepisy uchwały. Uchwała nie wprowadzała również obowiązku dodatkowego uregulowania prac powołanej Komisji ds. RFIL.

(akta kontroli: tom VII str. 215-234)

Według NIK, Komisja ds. RFIL podlegała PRM i realizowała zadania na jego rzecz, w związku z czym obowiązek nadzoru nad realizacją tych zadań, w tym określonych w Regulaminie Komisji ds. RFIL, spoczywał na PRM.

W KPRM nie wprowadzono dodatkowych procedur w zakresie sposobu rozpatrywania wniosków o wsparcie, dokumentowania czynności weryfikacyjnych oraz podejmowania decyzji, a Komisja ds. RFIL nie sporządzała dokumentów poświadczających dokonanie analizy i oceny wniosków. Zastępca Szefa KPRM wyjaśniła, że proces rozpatrywania wniosków złożonych przez jst opierał się na przepisach uchwały Nr 102, a przedmiotowa uchwała w sposób wystarczający regulowała tryb rozpatrywania wniosków o uzyskanie środków z RFIL, w związku z tym nie było potrzeby wprowadzenia dodatkowych procedur w tym zakresie. Natomiast w kwestii niesporządzania dokumentów poświadczających ocenę wniosków stwierdziła, że nie było to wymagane przepisami ustawy ani uchwały, a sporządzanie takiej dokumentacji, w jej ocenie, znacznie wydłużyłoby prace Komisji oraz przekazanie środków do jst. Wskazała, że wymagałoby to przygotowania

³² § 4 ust. 1 Regulaminu Komisji ds. RFIL.

³³ § 3 ust. 1 pkt 1.1 Regulaminu Komisji ds. RFIL.

³⁴ § 5 ust. 4, § 2 ust. 5 pkt 5.1, 5.2, § 6 ust. 5 Regulaminu Komisji ds. RFIL.

dodatkowych 16 tys. dokumentów. Przewodniczący Komisji ds. RFIL przyznał, że z perspektywy czasu, taka potrzeba pewnie się wyłania, może warto byłoby to dokumentować. Zazaczył jednocześnie, że nie było takiego wymogu, a takie czynności znacznie wydłużyłyby prace Komisji. Nie było również ustalonych zasad zmniejszania wysokości rekomendowanego wsparcia w stosunku do wnioskowanej kwoty. Komisja nie dokonywała analizy możliwości realizacji zadań inwestycyjnych wskazanych we wnioskach przy zmniejszonym w stosunku do wnioskowanej kwoty wsparciu. Konsekwencją przyznawania mniejszych kwot wsparcia od wnioskowanych bez wyjaśnienia, czy jst będzie miała możliwość zrealizowania planowanego zadania inwestycyjnego, mogło być dokonanie zmiany terminu realizacji zadań, zmiany zakresu rzeczowego inwestycji lub zmiany zadania inwestycyjnego, na które udzielono wsparcia. W 2021 r. do KPRM wpłynęło 855 informacji o zmianie zakresu kosztu lub przedmiotu wydatku majątkowego, a w 2022 r. – 640 takich informacji.

(akta kontroli: str. tom II str. 79, 118, 120, 166-167; tom IV str. 241-242; tom VII str. 125-132 plik 003, 004; tom VII str. 189-190)

Dyrektor Generalna KPRM wyjaśniła, że istotą RFIL było przeciwdziałanie skutkom społeczno-gospodarczym wywołanym pandemią COVID-19. W celu zapewnienia wsparcia dla jak największej liczby jst podjęto decyzję o zarekomendowaniu PRM wsparcia w kwotach niższych od wnioskowanych. Komisja uwzględniła, że jst miały możliwość dokonania zmiany zakresu tych inwestycji, w związku z czym zarówno Komisja, jak i PRM przyjęli do wiadomości, że taka zmiana będzie możliwa.

(akta kontroli: tom VII str. 215-234)

W ocenie NIK, wsparcie udzielane na podstawie złożonych wniosków dotyczyło konkretnych inwestycji, a pozytywne rozpatrzenie tych wniosków powinno opierać się na ocenie zawartych w nich informacji. Uzasadnienie zmniejszenia wsparcia w stosunku do kwot wnioskowanych bez analizy możliwości realizacji zadań podważa celowość dokonywania oceny tych wniosków, których sporządzenie opierało się na założeniach realizacji inwestycji w pełnym, wnioskowanym zakresie. Zmniejszenie wsparcia w stosunku do wnioskowanej kwoty, w ocenie NIK, skutkuje zniekształceniem wskazanych we wniosku parametrów, które opierają się na innej wielkości wsparcia niż ostatecznie przyznana.

Zdaniem NIK, przy dużej liczbie wniosków złożonych w naborach konkursowych do rozpatrzenia i oceny przez Komisję, wprowadzenie zasad oceny poszczególnych kryteriów wskazanych w uchwale Nr 102 ustandaryzowałoby proces rozpatrywania wniosków oraz zwiększyłoby jego transparentność. Celowi temu sprzyjałoby także wdrożenie procedury odwoławczej od podjętych decyzji. Mimo że przepisy uchwały Nr 102 nie nakładały obowiązku ustalenia dodatkowych mechanizmów oceny wniosków, to precyzyjne określenie zasad oceny poszczególnych kryteriów, ustalenie ich wag lub ocen punktowych zminimalizowałoby dowolność oceny wniosków poszczególnych jednostek i zwiększyłoby przejrzystość procesu przyznawania wsparcia.

Ponadto Komisja nie sporządzała uzasadnienia podjętych decyzji w zakresie rozpatrywania wniosków o wsparcie. Naczelnik Wydziału Analiz Departamentu Instrumentów Rozwojowych w KPRM wyjaśniła, że do żadnego rozpatrzonego wniosku z RFIL nie przygotowano uzasadnienia podjętej decyzji. Uzasadnień takich nie sporządzano również jednostkom, które o nie występowały.

Przepisy uchwały Nr 102 nie przewidywały procedury odwoławczej od wyniku rozpatrzenia wniosku przez Komisję ds. RFIL. Do dnia zakończenia kontroli KPRM nie udostępniła kontrolującym zestawienia złożonych przez jst odwołań i zapytań w sprawie braku wsparcia, pomimo żądania ich przedłożenia. Na podstawie analizy 10 spraw ustalono, że w pisemnych informacjach udzielonych jednostkom

wskazywano na: dużą liczbę złożonych wniosków przekraczającą możliwość przyznania wsparcia wszystkim wnioskodawcom, brak procedury odwoławczej oraz brak obowiązku sporządzenia pisemnego uzasadnienia podjętej decyzji. Udzielone odpowiedzi podpisane były przez Dyrektora Departamentu Instrumentów Rozwojowych.

(akta kontroli: tom II str. 59, 169-170; tom VI str. 77-121)

NIK zwraca uwagę na fakt, że na podstawie ogólnych, nieprecyzyjnych reguł rozpatrywania wniosków o wsparcie Komisja rozdysponowała ponad 6500 mln zł ze środków publicznych. Tak znacząca skala środków wskazywała na potrzebę zachowania szczególnej staranności i rzetelności postępowania, a także zapewnienia instrumentu odwoławczego. Brak dokumentacji potwierdzającej dokonanie przez Komisję analizy i oceny wniosków uniemożliwia rzetelną weryfikację prawidłowości dokonania oceny wniosków przez Komisję ds. RFIL, a w konsekwencji zasadność rekomendacji w sprawie poszczególnych wniosków przekazanych Prezesowi Rady Ministrów i prawidłowość rozdzielenia środków Funduszu.

W ocenie NIK, proces rozpatrywania wniosków był nietransparentny i niezgodny z zasadą jawności finansów publicznych, a sporządzana dokumentacja nie umożliwiała ustalenia, w jaki sposób ocenianie były poszczególne wnioski oraz czy wnioski zostały ocenione z uwzględnieniem kryteriów, o których mowa w § 10 uchwały Nr 102, co opisano w punkcie nr 2 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

2.1.1. Wnioski o wsparcie ze środków Funduszu, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały Nr 102

Wnioski o wyżej wymienione wsparcie, w procedurze bezkonkursowej, gminy i powiaty składały do PRM za pośrednictwem właściwego wojewody³⁵. Wojewodowie, zgodnie z § 6 ust. 4 uchwały Nr 102, przekazywali informację o kwocie wnioskowanego wsparcia do PRM w terminie do 17 sierpnia 2020 r. W przedłożonych przez wojewodów zestawieniach nie stwierdzono błędów. Na podstawie tych informacji upoważniona przez Szefa KPRM Dyrektorka Biura Budżetowo-Finansowego w KPRM zatwierdziła dyspozycję wypłaty środków 28 sierpnia 2020 r. z terminem realizacji na 31 sierpnia 2020 r.³⁶. Maksymalne kwoty wsparcia dla poszczególnych gmin i powiatów określone były w załącznikach nr 1 i 2 do uchwały Nr 102. W uchwale tej nie określono procedury weryfikacji przez KPRM informacji przekazywanych przez wojewodów oraz wniosków składanych przez jst. Zastępca Szefa KPRM wyjaśniła między innymi, że przepisy uchwały Nr 102 nie przewidywały dokonywania przedmiotowej weryfikacji, ale w KPRM dokonano sprawdzenia zgodności kwot zamieszczonych w informacjach z kwotami wykazanymi w załącznikach nr 1 i 2 uchwały Nr 102³⁷ oraz numerów rachunków bankowych³⁸. NIK stwierdziła, że na przekazanych do kontroli zestawieniach nie było potwierdzenia dokonania tej czynności przez pracowników KPRM.

(akta kontroli: tom II str. 172-173, 251-422; tom. IV str. 190-191)

Wnioski o wsparcie ze środków, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały Nr 102, złożyły wszystkie uprawnione jednostki, tj. 2477 gmin oraz miast na prawach powiatu na łączną kwotę 5000 mln zł oraz 314 powiatów na kwotę ogółem 997,5 mln zł. Wsparcie zostało przyznane wszystkim wnioskującym jednostkom, a jego wysokość nie przekroczyła maksymalnych kwot określonych w załącznikach nr 1 i 2 do uchwały Nr 102.

³⁵ Wymóg określony w § 6 ust. 1 pkt 1 uchwały Nr 102.

³⁶ Zgodnie z § 7 uchwały Nr 102.

³⁷ Sprawdzenia dokonywał pracownik Departamentu Instrumentów Rozwojowych KPRM.

³⁸ Sprawdzenie dokonywał pracownik Biura Budżetowo – Finansowego KPRM.

Kwoty wsparcia określone w załącznikach nr 1 i 2 do uchwały Nr 102 zostały ustalone w oparciu o obiektywne i przejrzyste kryteria. Jednostkowe wsparcie dla gmin wyniosło od 500 tys. zł do 93 500 tys. zł. Wsparcie w minimalnej wysokości zostało przekazane do 689 gmin i w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosło od 17,5 zł (gmina miejska Brodnica) do 356,1 zł (gmina wiejska Dubicze Cerkiewne). W pozostałych 1722 gminach wsparcie na jednego mieszkańca wyniosło od 24,6 zł (gmina miejsko-wiejska Ostrzeszów) do 506,4 zł (gmina wiejska Czarnia), a kwota wsparcia dla wnioskujących jednostek wyniosła od 500,3 tys. zł (gmina wiejska Czajków) do 18 330,3 tys. zł (gmina miejska Pabianice). Do 66 miast na prawach powiatu przekazano wsparcie w wysokości od 2128 tys. zł (Przemyśl) do 93 500 tys. zł (Łódź, Kraków, m.st. Warszawa, Poznań i Szczecin). W przeliczeniu na jednego mieszkańca wsparcie wyniosło od 35,8 zł (Siedlce) do 519 zł (Świnoujście). Wsparcie w 314 powiatach wyniosło od 500 tys. zł (16 powiatów) do 20 000 tys. zł (powiat poznański). W przeliczeniu na jednego mieszkańca powiatu wsparcie wyniosło od 5,5 zł (powiat szamotulski) do 154,7 zł (powiat ostrołęcki).

(akta kontroli: tom II str. 12-30 plik 052, 054, 055)

2.1.2. Wnioski o wsparcie ze środków Funduszu, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 5 uchwały Nr 102

Uchwałą Nr 6 Rady Ministrów z dnia 12 stycznia 2021 r. zmieniającą uchwałę w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego³⁹ (dalej: uchwała Nr 6) Rada Ministrów uchwaliła wsparcie dla wybranych gmin, z przeznaczeniem na zakupy inwestycyjne lub inwestycje w ogólnodostępną infrastrukturę turystyczną oraz w infrastrukturę komunalną, związaną z usługami turystycznymi. Gminami uprawnionymi do wnioskowania o środki były jednostki z województwa dolnośląskiego, małopolskiego, opolskiego, podkarpackiego, śląskiego oraz świętokrzyskiego. Do złożenia wniosku uprawniono 203 gminy. Podstawą ustalenia wsparcia była wielkość poniesionych wydatków na inwestycje w latach 2016-2020 lub utraconych przez gminę dochodów z tytułu zwolnienia z podatku od nieruchomości obiektów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie usług hotelarskich lub usług ujętych w Polskiej Klasyfikacji Działalności w podklasie 49.39.Z⁴⁰.

Dyrektor Departamentu Instrumentów Rozwojowych w KPRM przedłożyła PRM 19 marca 2021 r. notatkę służbową dotyczącą wniosków złożonych w tym naborze. Kwoty wskazane w notatce były zgodne z zestawieniami wniosków załączonymi do notatki. Notatka została zaakceptowana przez PRM. Przy akceptacji nie wskazano daty dokonania czynności. Zgodnie z § 6a ust. 3 uchwały Nr 102 upoważniona przez Szefa KPRM Dyrektor Biura Budżetowo-Finansowego zatwierdziła 25 marca 2021 r. dyspozycję wypłaty środków i w tym dniu środki zostały przekazane na rachunki bankowe wojewodów. W wyniku badania 10⁴¹ wniosków na łączną kwotę 74 578,8 tys. zł (11,1% wysokości udzielonego wsparcia) złożonych przez jst

ustalono, że wnioskowana kwota z nich wynikająca była zgodna z kwotami wykazanymi w załącznikach do notatki.

(akta kontroli: tom II str. 12-30 plik 052-053; tom V str. 128-129; tom VI str. 3-76)

³⁹ M.P. poz. 26

⁴⁰ Działalność kolejek linowych naziemnych, kolejek linowych, wyciągów orczykowych i wyciągów narciarskich, pod warunkiem, że nie są częścią miejskiego lub podmiejskiego systemu komunikacji.

⁴¹ Próbę wniosków dobrano według kryterium wysokości wsparcia w poszczególnych województwach, dodatkowo pobrano dwa wnioski, w których wsparcie zostało przyznane na podstawie kryterium utraconych dochodów przez jednostki samorządu terytorialnego.

Zastępca Szefa KPRM wyjaśniła, że przepisy uchwały Nr 102 nie przewidywały dokonania przez KPRM weryfikacji złożonych wniosków i takiej weryfikacji nie przeprowadzono. Jednocześnie stwierdziła, że złożone wnioski o wsparcie ze środków, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 5, były oceniane pod względem formalno-rachunkowym przez wojewodów zgodnie z § 6a ust. 2 tej uchwały.

(akta kontroli: tom II str. 174)

Wsparcie ze środków, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 5 uchwały Nr 102, zostało udzielone 202 gminom, w tym 56 gminom w wysokości określonej na podstawie wielkości wydatków przeznaczonych na inwestycje, jak i utraconych dochodów, a 146 gmin uzyskało wsparcie na podstawie wielkości wydatków poniesionych na inwestycje zrealizowane w latach 2016-2020. Na podstawie wykonanych w latach 2016-2020 wydatków inwestycyjnych 202 gminom udzielono wsparcie w wysokości 652,3 mln zł, a na podstawie utraconych dochodów 56 gminom w wysokości 20,4 mln zł. Ze wsparcia nie skorzystała jedna gmina – Jeżów Sudecki. Zastępca Szefa KPRM poinformowała, że w KPRM nie wyjaśniano, dlaczego gmina ta nie złożyła wniosku o wsparcie. Gminy, które złożyły wnioski, uzyskały wsparcie w pełnej, wnioskowanej wysokości. Wsparcia udzielono jst z sześciu województw. Najwyższa, łączna kwota wsparcia została przekazana do jednostek z województwa małopolskiego i wyniosła 294 022,1 tys. zł, co stanowiło 43,7% udzielonego wsparcia w tym naborze. Najmniejsza kwota wsparcia została przekazana do jednostek z województwa opolskiego i wyniosła 13 745,9 tys. zł, co stanowiło 2% łącznej kwoty dofinansowania w tym naborze. Jednocześnie średnia wysokość wsparcia dla jst w tym województwie wyniosła 4582 tys. zł i była najwyższa w skali kraju.

Na podstawie badania 10 wniosków o wsparcie ustalono, że wszystkie wnioski zostały sporządzone prawidłowo, a kwoty wykazane we wnioskach wynikały z kalkulacji stanowiącej podstawę ustalania wysokości wsparcia. Dwa z 10 wniosków nie spełniały wymogów formalnych, co opisano w pkt 3 lit. c w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom II str. 12-30 plik 052-053; tom IV str. 201-202; tom V str. 128-129; tom VI str. 11-13, 55-75)

2.1.3. Wnioski o wsparcie ze środków Funduszu, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały Nr 102

Wsparcie, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały Nr 102, było udzielane w trybie konkursowym i przeznaczone dla wszystkich jst. Prezes Rady Ministrów, zgodnie z § 11 ust. 1 i 2 uchwały Nr 102, ogłosił dwa nabory wniosków o wyżej wymienione wsparcie, odpowiednio: 24 sierpnia 2020 r., z terminem składania wniosków do 30 września 2020 r., oraz 9 grudnia 2020 r., z terminem składania wniosków do 28 grudnia 2020 r. W pierwszym naborze wnioski złożono do PRM, za pośrednictwem właściwego wojewody, a w drugim, do właściwego wojewody.

W pierwszym naborze zostało złożonych 10 420 wniosków przez 2764 jst na kwotę 63 251,9 mln zł, co stanowiło 77,9% szacowanej wartości inwestycji ujętych we wnioskach (81 212,2 mln zł). Największa liczba wniosków została złożona przez jst z województwa śląskiego (1132) oraz małopolskiego (1102), a najmniejsza z województwa opolskiego (336) i lubuskiego (319). Największa kwota wnioskowanego wsparcia wynikała również z wniosków złożonych przez jst z województwa śląskiego (8940,2 mln zł, tj. 14,1% wnioskowanej kwoty wsparcia

w skali kraju), a najmniejsza z województwa opolskiego (1325,6 mln zł, tj. 2,1% wnioskowanej kwoty wsparcia w kraju).

(akta kontroli: tom II str. 12-30 plik 001-002)

Komisja ds. RFIL dokonała przeglądu wniosków na trzech spotkaniach 30 października, 23 listopada oraz 24 listopada 2020 r. Wnioski dostępne były dla członków Komisji w wersji papierowej w KPRM. W ocenie NIK, sposób udostępnienia wniosków oraz czas przeznaczony na zapoznanie się z nimi, rozpatrzenie i sporządzenie rekomendacji dla PRM był niedostosowany do liczby rozpatrywanych wniosków, co opisano szczegółowo w pkt 4 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Z uwagi na panującą epidemię COVID-19 Komisja pracowała w trybie stacjonarnym, zdalnym lub mieszanym. Ze spotkań roboczych Komisji sporządzono trzy protokoły. Protokoły te zostały opracowane nierzetelnie, co opisano w pkt 1 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom III str. 184-247)

Wykaz wniosków rekomendowanych do pozytywnego rozpatrzenia przez PRM przekazano członkom Komisji 3 grudnia 2020 r., a następnie poddano pod głosowanie. PRM zatwierdził 7 grudnia 2020 r. notatkę służbową dotyczącą rekomendowanych wniosków. Notatka została skorygowana 9 grudnia 2020 r. i ponownie zatwierdzona przez PRM. Przedłożone PRM listy rekomendowanych wniosków nie zostały podpisane przez Przewodniczącego Komisji ds. RFIL. Było to niezgodne z § 2 ust. 4 pkt 4.4 Regulaminu, co opisano w pkt 5 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Upoważniona przez Szefa KPRM Dyrektor Biura Budżetowo-Finansowego zgodnie z § 8 uchwały Nr 102 zatwierdziła 10 grudnia 2020 r. dyspozycję wypłaty środków, z terminem dokonania wypłaty na dzień 11 grudnia 2020 r. Natomiast 25 stycznia 2021 r. Komisja ds. RFIL zatwierdziła protokół końcowy z jej prac.

(akta kontroli: tom III str. 248-414; tom IV str. 1-197)

W ramach pierwszego naboru wniosków Prezes Rady Ministrów przyznał wsparcie zgodnie z rekomendacją Komisji ds. RFIL, na podstawie 2014 wniosków (19,3% złożonych wniosków) w wysokości 4351,1 mln zł. Wartość udzielonego wsparcia jednostkowego wyniosła od 96 tys. zł do 100 000 tys. zł, co stanowiło od 5% do 135% łącznej kwoty z wniosków. W skali kraju średni poziom przyznanego wsparcia w stosunku do kwoty wnioskowanej wyniósł 6,9%, przy czym największy poziom wsparcia był w województwie podkarpackim i wyniósł 14,3%, a najmniejszy w województwie lubuskim – 4%.

(akta kontroli: tom II str. 12-30 plik 001,002; tom III str. 248-414; tom IV str. 1-197)

Z ustaleń kontroli wynika, że Komisja ds. RFIL w ramach pierwszego naboru zarekomendowała PRM trzy wnioski o wsparcie, które dotyczyły inwestycji o szacunkowym koszcie inwestycji poniżej 400 tys. zł, tj. niezgodnie z § 2 ust. 2 uchwały Nr 102, co opisano w pkt 3 lit. a w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ponadto stwierdzono przypadek, że Komisja zarekomendowała PRM wysokość wsparcia dla miasta Zabrze w wysokości 1390,9 tys. zł, pomimo że kwota, o jaką wnioskowała jednostka, była mniejsza od przyznanego wsparcia o 360,5 tys. zł i wynosiła 1030,4 tys. zł. Przewodniczący Komisji ds. RFIL, Protokolant Komisji ds. RFIL, jak i jeszcze jeden z członków Komisji wyjaśnili, że wynikało to prawdopodobnie z omyłki pisarskiej w zestawieniu wniosków. Zdaniem NIK, było to działanie nierzetelne.

(akta kontroli: tom II str. 66, 79-80,119; tom IV str. 34, 61, 127, 212-235)

Kontrolą w zakresie sposobu rozpatrzenia wniosków o wsparcie objęto 26 wniosków, w tym 15 wniosków, na które udzielone zostało wsparcie w wysokości 300,1 mln zł, tj. 6,9% kwoty wsparcia ogółem w tym naborze. NIK stwierdziła nieprawidłowości w dziewięciu wnioskach (34% badanych w tym zakresie wniosków), którym udzielono

wsparcia. Zdaniem NIK, ocena tych wniosków przez Komisję została dokonana nierzetelnie, co opisano w pkt 3 lit. b sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom III str. 9-183; tom VII str. 125-132 plik: 005-056)

W drugim naborze zostało złożonych 6899 wniosków przez 2745 jst na kwotę 25 574,1 mln zł, która stanowiła 75,1% szacowanego kosztu inwestycji ujętego we wnioskach (34 048,7 mln zł).

Najwięcej wniosków złożyły jst z województwa mazowieckiego (896) i wielkopolskiego (624), a najmniej z województwa lubuskiego (247) i opolskiego (209). Wartościowo o najwyższe kwoty wsparcia występowały jst z województwa mazowieckiego wniosków wynosiła 3827,3 mln zł, co stanowiło 15% wnioskowanej kwoty wsparcia w skali kraju, a o najniższe – jst z województwa lubuskiego w łącznej wysokości 579,5 mln (2,3%).

Wnioski o wsparcie w tym naborze były składane do właściwego wojewody, który dokonywał ich oceny, z uwzględnieniem kryteriów, o których mowa w § 10 uchwały Nr 102, i przekazywał rekomendowane wnioski do PRM w terminie 7 dni od dnia zakończenia naboru wniosków, zgodnie z § 6 ust. 2a uchwały Nr 102. Pismem z 22 grudnia 2020 r. PRM poinformował wojewodów, że termin ten ma charakter instrukcyjny, niemiej jednak w przypadku braku możliwości jego dotrzymania rekomendowane przez wojewodę wnioski należy przekazać do PRM bez zbędnej zwłoki.

(akta kontroli: tom II str. 4-7, 12-30 plik 050, 057)

Z przedłożonych NIK zestawień wniosków rekomendowanych przez wojewodów wynika, że wojewodowie: opolski, podkarpacki, podlaski i śląski zarekomendowali do wsparcia wszystkie wnioski jst, a pozostali – wnioski wybrane w wyniku dokonanej oceny. Łącznie wojewodowie zarekomendowali PRM 3701 wniosków.

Przewodniczący Komisji ds. RFIL 29 marca 2021 r. przekazał członkom Komisji projekt wykazu wniosków rekomendowanych do pozytywnego rozpatrzenia przez PRM i zarządził głosowanie nad jego przyjęciem. W głosowaniu przy wykorzystaniu środków porozumiewania się na odległość głos za przyjęciem projektu oddało dziewięć członków Komisji. Protokół z głosowania został sporządzony i podpisany 30 marca 2021 r.

(akta kontroli: tom II str. 12-30 plik: 172-187; tom IV str. 383-384; tom VII str. 55-108)

Komisja nie sporządzała protokołów ze spotkań roboczych, nie wypełniła przez to obowiązku wynikającego z § 2 ust. 3 i § 5 ust. 4 Regulaminu Komisji ds. RFIL, co opisano w pkt 1 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Notatka służbowa z 30 marca 2021 r. dotycząca listy wniosków rekomendowanych do pozytywnej decyzji, zatwierdzona przez PRM 30 marca 2021 r., została sporządzona nierzetelnie, co opisano w pkt 6 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Komisja ds. RFIL zarekomendowała PRM w ramach drugiego naboru jeden wniosek o wsparcie, który dotyczył inwestycji o szacunkowym koszcie poniżej 400 tys. zł, niezgodnie z § 2 ust. 2 uchwały Nr 102, co opisano w pkt 3 lit a sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Na podstawie § 8 uchwały Nr 102 upoważniona przez Szefa KPRM Dyrektor Biura Budżetowo-Finansowego zatwierdziła 1 kwietnia 2021 r. dyspozycję wypłaty środków, z terminem dokonania wypłaty w tym samym dniu. Natomiast 10 maja 2021 r. Komisja ds. RFIL zatwierdziła protokół końcowy z jej prac.

(akta kontroli: tom IV str. 207-211, 385-401; tom V str. 1-127)

PRM przyznał wsparcie zgodnie z rekomendacją Komisji ds. RFIL na podstawie 1331 wniosków złożonych przez 1069 jst, tj. dla 36% wniosków rekomendowanych przez wojewodów (19,3% ogółem złożonych wniosków). Łączna kwota przyznanego wsparcia wyniosła 1888 mln zł i stanowiła 7,4% kwoty wnioskowanej. Wartość udzielonego wsparcia jednostkowego wyniosła od 100 tys. zł do 25 000 tys. zł, co stanowiło od 0,5% do 100% kwot wnioskowanych. Najwyższy wskaźnik udzielonego wsparcia wynosił 11,3% kwoty wnioskowanej i dotyczył województwa lubelskiego, a najniższy 4,5% – województwa kujawsko-pomorskiego. Przedłożone PRM listy rekomendowanych wniosków nie zostały podpisane przez Przewodniczącego Komisji ds. RFIL. Było to niezgodne z § 2 ust. 4 pkt 4.4 Regulaminu, co opisano w pkt 5 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom II str. 12-30 plik 50, 57; tom IV str. 385-401;
tom V str. 1-122)

Kontrolą w zakresie sposobu rozpatrzenia wniosków objęto 20 wniosków, w tym 15 wniosków, na które udzielono wsparcia w wysokości 140,2 mln zł, tj. 7,4% wysokości przyznanego wsparcia ogółem w tym naborze. NIK stwierdziła nieprawidłowości w dziewięciu wnioskach (prawie połowa objętych badaniem w tym zakresie), na które udzielono wsparcia. Zdaniem NIK, ocena tych wniosków została dokonana przez Komisję nierzetelnie, co opisano w pkt 3 lit b w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom IV str. 261, 265-382; tom VII str. 125-132 plik 057-096)

2.1.4. Wnioski o wsparcie ze środków Funduszu, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 1a uchwały Nr 102

Wsparcie, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 1a uchwały Nr 102, przeznaczone było dla jst na realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych w miejscowościach, w których funkcjonowały zlikwidowane państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej. Zgodnie z § 10a uchwały Nr 102, PRM ogłosił 30 grudnia 2020 r. jeden nabór wniosków o wsparcie, w którym ustalił termin składania wniosków do 12 lutego 2021 r.

Wnioski o wsparcie składane były do właściwego wojewody, który dokonywał, zgodnie z § 6 ust. 2a uchwały Nr 102, oceny złożonych wniosków oraz przekazywał PRM rekomendowane wnioski w terminie 7 dni od dnia zakończenia naboru wniosków. Pismem z 18 lutego 2021 roku Dyrektor Departamentu Instrumentów Rozwojowych w KPRM poinformowała wojewodów, że wytyczne PRM dotyczące instrukcyjnego charakteru terminu przekazywania wniosków, o którym mowa w § 6 ust. 2a uchwały Nr 102, mają również zastosowanie do tego naboru wniosków.

(akta kontroli: tom VI str. 151-153)

Z przedłożonych do kontroli zestawień wniosków rekomendowanych przez wojewodów wynika, że wojewodowie: lubelski, opolski, podkarpacki, podlaski i śląski zarekomendowali do wsparcia wszystkie wnioski złożone przez jst. Natomiast pozostali wojewodowie zarekomendowali tylko część wniosków ze złożonych przez jst. Łącznie wojewodowie wskazali PRM 1914 wniosków w celu przyznania wsparcia.

(akta kontroli: tom II str. 12-30 plik 211-229; tom VII str. 4)

W naborze złożono 3843 wnioski przez 1588 jst na łączną kwotę 5408,9 mln zł, która stanowiła 90,1% szacowanego kosztu inwestycji (6004,4 mln zł). Największa liczba wniosków została złożona przez jst z województwa wielkopolskiego (458) i dolnośląskiego (373), a najmniejsza przez jst z województwa opolskiego (143) i świętokrzyskiego (115). Wartościowo o najwyższe kwoty wsparcia wystąpiły jst z województwa wielkopolskiego i łączna kwota z wniosków wyniosła 563,4 mln zł (10,4% wartości wnioskowanego wsparcia w skali kraju), a o najniższe kwoty

wsparcia ubiegały się jst z województwa świętokrzyskiego na łączną kwotę 155,3 mln zł (2,9%).

Zgodnie z § 9 uchwały Nr 102, wnioski przekazane przez wojewodów podlegały ocenie Komisji ds. RFIL, według kryteriów określonych w § 10 tej uchwały. Protokołant Komisji ds. RFIL 10 czerwca 2021 r. przekazała członkom Komisji projekt wykazu wniosków rekomendowanych przez Komisję do pozytywnego rozpatrzenia i zarządziła głosowanie nad przyjęciem tego projektu. Za przyjęciem projektu głosowało ośmioro członków Komisji. Protokół z głosowania został sporządzony i podpisany 11 czerwca 2021 r., co było zgodne § 6 ust. 1 i § 6 ust. 5 Regulaminu Komisji ds. RFIL.

(akta kontroli: tom II str. 12-30 plik 051, 058; tom VI str. 274-276)

Komisja zarekomendowała do pozytywnej decyzji PRM dwa wnioski, których wartość kosztorysowa inwestycji była niezgodna z § 2 ust. 1a uchwały Nr 102, tj. jeden wniosek o wartości kosztorysowej inwestycji poniżej 50 tys. zł oraz jeden wniosek o wartości kosztorysowej inwestycji powyżej 5000 tys. zł, co opisano w pkt 3 lit a sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ponadto Komisja nie dokonała oceny co najmniej 38 z 594 (6,4%) wniosków, na podstawie których zarekomendowała PRM przyznanie wsparcia. Było to niezgodne z § 9 ust. 2 i § 10 uchwały Nr 102 i zostało opisano w pkt 7 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Komisja nie sporządzała protokołów ze spotkań roboczych w ramach tego naboru wniosków. Było to niezgodne z § 2 ust. 3 i § 5 ust. 4 Regulaminu, co opisano w pkt 1 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Notatka służbowa z 10 czerwca 2021 r. dotycząca listy rekomendowanych do pozytywnej decyzji PRM wniosków, zatwierdzona przez PRM 11 czerwca 2021 r., została sporządzona nierzetelnie, co opisano w pkt 6 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W ramach tego naboru PRM przyznał wsparcie zgodnie z rekomendacją Komisji, na podstawie 594 wniosków złożonych przez 542 jst w łącznej wysokości 340,6 mln zł. Jednostkowa kwota wsparcia wyniosła od 40 tys. zł do 2500 tys. zł, a przyznane wsparcie stanowiło od 8,2% do 100% wnioskowanej kwoty dofinansowania. W skali kraju średni poziom wsparcia w stosunku do wnioskowanej kwoty wyniósł 6,3%. Najwyższy wskaźnik wsparcia w stosunku do wnioskowanej kwoty dotyczył jst z województwa warmińsko-mazurskiego (12,3%), a najniższy z województwa małopolskiego (2,1%).

Zgodnie z § 8 uchwały Nr 102 upoważniona przez Szefa KPRM Zastępca Dyrektora Biura Budżetowo-Finansowego zatwierdziła 17 czerwca 2021 r. dyspozycję wypłaty środków, z terminem dokonania wypłaty w tym samym dniu. Natomiast 23 lipca 2021 r. Komisja ds. RFIL zatwierdziła protokół końcowy z jej prac.

(akta kontroli: tom II str. 12-30 plik 051, 058, str. 198-208; tom VI str. 277-394; tom VII str. 4-54, 142-148, 158-162, 167-188)

Kontrolą w zakresie sposobu rozpatrzenia wniosków objęto 18 złożonych wniosków, w tym 12 wniosków, na które udzielone zostało wsparcie w wysokości 20,9 mln zł, tj. 6,1% wysokości przyznanego wsparcia ogółem w tym naborze. NIK stwierdziła nieprawidłowości w sześciu wnioskach, na które udzielono wsparcia. Zdaniem NIK,

ocena tych wniosków została dokonana przez Komisję nierzetelnie, co opisano w pkt 3 lit b w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom VI str. 157-273; tom VII str. 125-132 plik 097-132)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nie ze wszystkich posiedzeń Komisji ds. RFIL sporządzono protokoły, a trzy protokoły przedłożone do kontroli, w ocenie NIK, zostały sporządzone nierzetelnie. Wymóg sporządzania protokołów z posiedzeń Komisji wynikał z § 2 ust. 3 i § 5 ust. 4 Regulaminu Komisji ds. RFIL.

Protokoły przedłożone do kontroli sporządzone zostały 30 października 2020 r. oraz 23 i 24 listopada 2020 r. i dotyczyły prac Komisji w zakresie przeglądu wniosków złożonych w pierwszym naborze konkursowym wniosków o wsparcie ze środków, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały Nr 102. Wszystkie trzy protokoły zawierały wyłącznie listę jst w podziale na poszczególne województwa, ale nie wskazano w nich listy i liczby wniosków, które Komisja rozpatrywała, oraz czynności dokonanych przez Komisję w związku z rozpatrywaniem tych wniosków. W protokołach z 23 i 24 listopada 2020 r. nie wskazano osób uczestniczących w posiedzeniach Komisji. W protokole z 23 listopada 2020 r. w wykazie jst nie ujęto sześciu województw oraz jednego powiatu⁴², pomimo że jednostki te złożyły łącznie 199 wniosków o wsparcie, a Komisja na posiedzeniu w tym dniu dokonywała przeglądu wniosków jst z województw, w których znajdowały się te jednostki. Natomiast w protokole z 24 listopada 2020 r. w wykazie jst nie ujęto pięciu województw⁴³, pomimo że jednostki te złożyły łącznie 174 wnioski o wsparcie, a Komisja na posiedzeniu w tym dniu dokonywała przeglądu wniosków jst z województw, w których znajdowały się te jednostki. Z prac Komisji dotyczących rozpatrywania wniosków złożonych przez jst w drugim i trzecim naborze⁴⁴ nie zostały sporządzone protokoły.

(akta kontroli: tom III str. 184-247)

Osobą odpowiedzialną za nieprawidłowość był Przewodniczący Komisji ds. RFIL. Stosownie do § 2 ust. 4 pkt 4.1 Regulaminu Komisji ds. RFIL był odpowiedzialny za zgodność prac Komisji ds. RFIL z uchwałą Nr 102 oraz Regulaminem Komisji ds. RFIL. Zgodnie z § 2 ust. 4 pkt 4.3 tego Regulaminu zatwierdzał on protokoły z prac tej Komisji, a zgodnie z § 5 ust. 4 podpisywał protokoły z posiedzeń Komisji ds. RFIL.

Przewodniczący Komisji ds. RFIL wyjaśnił, że nie wie, czy nie realizowano obowiązku protokołowania prac Komisji ds. RFIL. Stwierdził, że być może te protokoły gdzieś są i zostały źle zarchiwizowane. Dodał, że brak sporządzania protokołów mógł wynikać z przeoczenia, gdyż nie podejmował decyzji o odstąpieniu od sporządzania protokołów. W zakresie nierzetelnego sporządzenia trzech protokołów wyjaśnił, że nie pamięta, czy wnosił do nich uwagi oraz występował o ich uzupełnienie.

(akta kontroli: tom II str. 113, 120)

Osobą odpowiedzialną za nieprawidłowość była również Protokolant Komisji ds. RFIL. Stosownie do § 2 ust. 3 Regulaminu Komisji ds. RFIL osobą odpowiedzialną za protokołowanie prac Komisji ds. RFIL była Protokolant tej Komisji, a zgodnie z § 5 ust. 4 tego Regulaminu była ona odpowiedzialna za sporządzenie i podpisanie protokołów z posiedzenia Komisji.

⁴² Województwa warmińsko-mazurskiego, województwa wielkopolskiego, województwa zachodniopomorskiego, województwa opolskiego, województwa kujawsko-pomorskiego, województwa dolnośląskiego oraz powiat żniński.

⁴³ Województwa mazowieckiego, województwa małopolskiego, województwa podkarpackiego, województwa podlaskiego, województwa śląskiego.

⁴⁴ Wnioski o wsparcie ze środków, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 3 i § 2 ust. 1 pkt 1a uchwały Nr 102.

Protokolant Komisji ds. RFIL wyjaśniła, że nie zostały sporządzone protokoły z Komisji ds. RFIL z drugiego i trzeciego naboru wniosków, ale zostały sporządzone protokoły końcowe. Wskazała, że z części posiedzeń Komisji były protokoły ze spotkań roboczych. Nie wykluczała to możliwości samodzielnej analizy wniosków przez członków Komisji ds. RFIL, a także dyskusowania nad wnioskami w mniejszym gronie. Wyjaśniła, że z uwagi na liczbę wniosków, a także relatywnie dużą częstotliwość spotkań i rozmów między członkami Komisji ds. RFIL, odstąpiono od protokolowania każdego posiedzenia.

(akta kontroli: tom II str. 74, 82; tom IV 249-252)

Dyrektor Generalna KPRM wyjaśniła, że uchwała Nr 102 nie wprowadzała obowiązku dodatkowego uregulowania prac Komisji, a przyjęty Regulamin miał charakter techniczno-instrukcyjny, w związku z czym nie wystąpiła konieczność informowania PRM o kwestiach technicznych związanych z pracami tej Komisji, tj. o odstąpieniu od sporządzania dokumentacji określonej w Regulaminie.

(akta kontroli: tom VII str. 215-234)

Skutkiem tej nieprawidłowości jest brak możliwości oceny i weryfikacji prawidłowości podejmowanych przez Komisję ds. RFIL czynności w ramach rozpatrywania wniosków o wsparcie ze środków publicznych. Powyższe nie umożliwia w szczególności rzetelnej weryfikacji prawidłowości dokonania oceny wniosków przez Komisję ds. RFIL, a w konsekwencji zasadności rekomendacji w sprawie poszczególnych wniosków przekazanych Prezesowi Rady Ministrów.

2. Sposób rozpatrywania wniosków o wsparcie w ramach naborów ze środków, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 1a i 3 uchwały Nr 102, nie był transparentny, a przyjęte w uchwale kryteria oceny wniosków oraz tryb pracy Komisji skutkowało brakiem przejrzystości procesu rozpatrywania wniosków i niejednorodną oceną wniosków zbliżonych rzeczowo inwestycji.

W wyniku badania 26 wniosków złożonych przez jst w pierwszym naborze wniosków o wsparcie ze środków, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały Nr 102, NIK ustaliła, że 12 z tych wniosków zostało ocenionych przez Komisję w sposób odmienny, pomimo że dotyczyły zbliżonych rzeczowo inwestycji.

Miasto Białystok⁴⁵ na podstawie wniosku o dofinansowanie inwestycji polegającej na przebudowie i modernizacji zabytkowych budynków szkoły ponadpodstawowej nie uzyskało wsparcia, pomimo że wniosek został sporządzony zgodnie ze wzorem i zawierał wskaźniki we wszystkich wymaganych pozycjach. Prezydent Miasta Białegostoku 14 grudnia 2020 r. złożył odwołanie od wyników rozpatrzenia wniosku, ale nie otrzymał odpowiedzi.

Natomiast miasto Częstochowa⁴⁶ na podstawie wniosku o sfinansowanie podobnej inwestycji polegającej na termomodernizacji dwóch szkół ponadpodstawowych uzyskało wsparcie w wysokości 4000 tys. zł. Wniosek został sporządzony zgodnie ze wzorem i zawierał wskaźniki we wszystkich wymaganych pozycjach.

(akta kontroli: tom III str. 101-117)

⁴⁵ Liczba ludności 295 683 (wg stanu na dzień 31.12.2021 dane GUS); dochód na jednego mieszkańca 7998,64 zł (wg stanu na dzień 31 grudnia 2021 r.), inwestycja obejmująca m.in. termomodernizację, wymianę instalacji oraz dostosowanie do przepisów przeciwpożarowych i potrzeb osób niepełnosprawnych, wartość szacunkowa inwestycji 33 000 tys. zł, kwota wnioskowanego wsparcia 13 300 tys. zł.

⁴⁶ Liczba ludności 214 342; dochód na jednego mieszkańca 7545,41 zł, inwestycja obejmująca wymianę stolarki, wymianę oświetlenia, instalacji wody i centralnego ogrzewania, wartość szacunkowa inwestycji 6000 tys. zł, kwota wnioskowanego wsparcia 6000 tys. zł.

Miasto na prawach powiatu Biała Podlaska⁴⁷ na podstawie wniosku o dofinansowanie inwestycji polegającej na budowie hali sportowej przy zespole szkół zawodowych nie uzyskało wsparcia, pomimo że wniosek został sporządzony prawidłowo i zawierał wszystkie elementy wymagane we wzorze wniosku.

Natomiast gmina miejska Świętochłowice⁴⁸ na podstawie wniosku o dofinansowanie inwestycji polegającej na budowie wielofunkcyjnej hali sportowo-widowiskowej na terenie ośrodka sportu i rekreacji uzyskała wsparcie we wnioskowanej wysokości, pomimo że we wniosku nie wskazano uzasadnienia w formie wskaźnikowej w zakresie ograniczenia emisyjności i ingerencji w środowisko.

(akta kontroli: tom III str. 129-140)

Miasto na prawach powiatu Przemyśl⁴⁹ na podstawie wniosku o sfinansowanie inwestycji polegającej na rozbudowie drogi powiatowej o długości 1577 m.b. nie uzyskało wsparcia, pomimo że wniosek został sporządzony prawidłowo i zawierał wszystkie elementy wymagane we wzorze wniosku. Natomiast miasto na prawach powiatu Chełm⁵⁰ na podstawie wniosku o dofinansowanie inwestycji obejmującej przebudowę drogi krajowej nr 12 w granicach administracyjnych Chełma uzyskało wsparcie w wysokości 11 000 tys. zł, pomimo że we wniosku nie wskazano uzasadnienia w formie wskaźnikowej w zakresie kryterium kompleksowości.

(akta kontroli: tom III str. 118-128)

Gmina wiejska Deszczno⁵¹ złożyła wniosek o wsparcie na realizację budowy w Ulimiu przedszkola dla 125 dzieci i klubu dziecięcego dla 72 dzieci. Wójt gminy wskazał między innymi, że jest to najszybciej rosnąca demograficznie gmina w woj. lubuskim.

Gmina wiejska Niebylec⁵² złożyła wniosek na realizację inwestycji dotyczącej budowy przedszkola i żłobka samorządowego (50 miejsc w przedszkolu i 40 miejsc w żłobku).

Wnioski obydwu gmin nie zawierały wymaganych we wzorze wniosków uzasadnień w formie wskaźnikowej w zakresie ograniczenia emisyjności i ingerencji w środowisko, ale wsparcie zostało przyznane tylko gminie Niebylec w wysokości 3000 tys. zł.

(akta kontroli: tom III str. 141-150)

Powiat bieruńsko-lędziński⁵³ na podstawie wniosku o sfinansowanie realizacji inwestycji dotyczącej przebudowy drogi powiatowej o długości 822 m nie uzyskał wsparcia. Wniosek złożony przez jednostkę, w ocenie NIK, nie zawierał

⁴⁷ Liczba ludności 56 498; dochód na jednego mieszkańca 7633,18 zł, szacowana wartość inwestycji 10 066,2 tys. zł, kwota wnioskowanego wsparcia 5141 tys. zł

⁴⁸ Liczba ludności 48 577; dochód na jednego mieszkańca 6885,11 zł, szacowana wartość inwestycji 40 000 tys. zł, wnioskowana kwota wsparcia 2000 tys. zł.

⁴⁹ Liczba ludności 58 721; dochód na jednego mieszkańca 8081,42 zł, szacowany koszt inwestycji 13 395 tys. zł, wnioskowane kwota wsparcia 13 395 tys. zł.

⁵⁰ Liczba ludności 60 231; dochód na jednego mieszkańca 9026,88 zł, szacowany koszt inwestycji 152 408,1 tys. zł, wnioskowana kwota wsparcia 13 800 tys. zł.

⁵¹ Liczba ludności 10 316; dochód na jednego mieszkańca 5906,71 zł; szacowana wartość inwestycji 9000 tys. zł; wnioskowana kwota wsparcia 9000 tys. zł.

⁵² Liczba ludności 10 449; dochód na jednego mieszkańca 5728,28 zł; szacowana wartość inwestycji 7000 tys. zł, wnioskowana kwota wsparcia 7000 tys. zł.

⁵³ Liczba ludności 59 991; dochód na mieszkańca 1084,66 zł; szacowane wartość inwestycji wynosiła 3000 tys. zł i była równa wnioskowanej kwocie wsparcia.

wskaźnika kompleksowości, ale w pozostałym zakresie sporządzony był prawidłowo.

Natomiast powiat dąbrowski⁵⁴ na podstawie wniosku o wsparcie dotyczące inwestycji w zakresie przebudowy drogi powiatowej na odcinku 920 m otrzymał wsparcie w wysokości 1500 tys. zł, pomimo że złożony wniosek nie zawierał wskaźników ograniczenia emisyjności i ingerencji w środowisko, które były wymagane zgodnie ze wzorem wniosku.

(akta kontroli: tom III str. 151-161)

Gmina miejska Zakopane⁵⁵ nie otrzymała wsparcia na realizację zakupu trzech bezemisyjnych autobusów elektrycznych wraz z wyposażeniem. Wniosek został sporządzony prawidłowo, zawierał wszystkie wskaźniki, które były wymagane zgodnie ze wzorem wniosku, a uzasadnienie było sporządzone w sposób wyczerpujący.

Natomiast gmina miejsko-wiejska Strzegom⁵⁶ na podstawie wniosku o wsparcie na realizację inwestycji dotyczącej zakupu pięciu autobusów na potrzeby komunikacji gminy Strzegom otrzymała wsparcie w wysokości 3600 tys. zł. Wniosek został sporządzony prawidłowo, zawierał wszystkie elementy określone we wzorze wniosku, a uzasadnienie zostało sporządzone w sposób wyczerpujący.

(akta kontroli: tom III str. 173-183)

W wyniku badania 20 wniosków złożonych przez jst w drugim naborze wniosków o wsparcie ze środków, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały Nr 102, NIK ustaliła, że sześć z tych wniosków zostało ocenionych przez Komisję w sposób odmienny, pomimo że dotyczyły zbliżonych rzeczowo inwestycji.

Gmina miejska Jasło⁵⁷ nie otrzymała wsparcia na modernizację stadionu sportowego, pomimo że wniosek został sporządzony prawidłowo i zawierał uzasadnienie w formie zgodnej ze wzorem wniosku we wszystkich wymaganych pozycjach.

Natomiast gmina miejska Dzierżoniów⁵⁸ na wniosek o wsparcie modernizacji stadionu miejskiego otrzymała dofinansowanie w wysokości 4000 tys. zł, pomimo że wniosek nie zawierał uzasadnienia w formie wskaźnikowej w zakresie kompleksowości oraz ograniczenia emisyjności i ingerencji w środowisko.

(akta kontroli: tom IV str. 314-322)

Powiat sokołowski⁵⁹ złożył wniosek o sfinansowanie zakupu rezonansu magnetycznego wraz z adaptacją pomieszczenia na pracownię diagnostyczną. Wniosek zawierał uzasadnienie w formie wskaźnikowej w dwóch z trzech wymaganych pozycji wniosku. W trzeciej pozycji wnioskodawca wskazał, że ograniczenie emisyjności i ingerencji w środowisko nie dotyczy przedmiotowej inwestycji. Wniosek nie uzyskał wsparcia.

⁵⁴ Liczba ludności 58 665; dochód na mieszkańca 1162,19 zł; szacowana wartość inwestycji 4867,7 tys. zł; wnioskowana kwota wsparcia 2477,3 tys. zł.

⁵⁵ Liczba ludności 26 540; dochód na mieszkańca 7957,81 zł; szacowana wartość inwestycji była równa wnioskowanej kwocie wsparcia i wynosiła 10 000 tys. zł.

⁵⁶ Liczba ludności 25 192; dochód na mieszkańca 6516,37 zł; szacowana wartość inwestycji i wnioskowana kwota wsparcia 3600 tys. zł.

⁵⁷ Liczba ludności 34 040; dochód na mieszkańca 6046,96 zł; szacowane wartość inwestycji wynosiła 7000 tys. zł i była równa wnioskowanej kwocie wsparcia.

⁵⁸ Liczba ludności 32 346; dochód na mieszkańca 5369,83 zł; szacowana wartość inwestycji 9800 tys. zł; wnioskowana kwota wsparcia 9800 tys. zł.

⁵⁹ Liczba ludności 52 659; dochód na mieszkańca 1752,05; szacowany koszt inwestycji 5000 tys. zł; wnioskowana kwota wsparcia 5000 tys. zł.

Powiat janowski⁶⁰ wnioskował o wsparcie na realizację zakupu rezonansu magnetycznego wraz z pełną adaptacją pomieszczeń niezbędnych dla jego funkcjonowania, wyposażeniem, instalacją i uruchomieniem pracowni. Przyznane wsparcie wyniosło 4000 tys. zł, pomimo że wniosek nie zawierał uzasadnienia w formie wskaźnikowej w żadnej z trzech wymaganych pozycji wzoru wniosku.

(akta kontroli: tom IV str. 323-340)

Powiat grodziski⁶¹ złożył wniosek o sfinansowanie budowy całodobowego lądowiska dla potrzeb SOR Szpitala w Grodzisku Mazowieckim. Wniosek nie uzyskał rekomendacji Komisji ds. RFIL i powiat nie otrzymał wsparcia. Wniosek nie zawierał uzasadnienia w formie wskaźnikowej w zakresie kompleksowości, ale w pozostałym zakresie sporządzony był prawidłowo.

Powiat ostrowiecki⁶² złożył wniosek o sfinansowanie budowy lądowiska dla helikopterów przy ZOZ w Ostrowcu Świętokrzyskim i uzyskał wsparcie w pełnej wnioskowanej wysokości 5000 tys. zł, pomimo że w ocenie NIK wniosek nie zawierał uzasadnienia w formie wskaźnikowej w zakresie kompleksowości.

(akta kontroli: tom IV str. 356-366)

W wyniku badania 18 wniosków⁶³ złożonych przez jst w trzecim naborze wniosków o wsparcie ze środków, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 1a uchwały Nr 102, NIK ustaliła, że dwa wnioski zostały ocenione przez Komisję w sposób odmienny, pomimo że dotyczyły zbliżonych rzeczowo inwestycji.

Wniosek gminy Purda dotyczył wsparcia na budowę 3,5 km sieci wodociągowej oraz 5,6 km sieci kanalizacji sanitarnej w miejscowości Klebark Wielki. Wnioskowana kwota wsparcia wynosiła 3000 tys. zł. Wniosek nie został zarekomendowany przez Komisję ds. RFIL, a gmina nie uzyskała dofinansowania na to zadanie. Wniosek został sporządzony prawidłowo, zawierał wszystkie potrzebne elementy, a uzasadnienie spełniało wymaganą formę.

Natomiast gmina Nidzica złożyła wniosek o wsparcie budowy sieci kanalizacji sanitarnej w Kanigowie. Wniosek nie został zarekomendowany przez wojewodę warmińsko – mazurskiego, a pomimo tego gmina otrzymała wsparcie w kwocie 1000 tys. zł. Wniosek był opracowany prawidłowo, zawierał wszystkie wymagane informacje, a uzasadnienie zostało sporządzone w sposób wyczerpujący.

(akta kontroli: tom VI str. 247-258)

Składane w tym zakresie wyjaśnienia członków Komisji ds. RFIL były niespójne, a wyjaśnienia złożone przez Przewodniczącego Komisji ds. RFIL w formie pisemnej i ustnej były sprzeczne. Przewodniczący Komisji ds. RFIL przekazał pisemnie, że Komisja opierała się głównie na zestawieniu wniosków⁶⁴, posilkując się pełnymi wnioskami. Natomiast ustnie wskazał, że członkowie Komisji oceniali wnioski, a zestawienia porządkowały pracę Komisji ds. RFIL. Przewodniczący Komisji ds. RFIL po zapoznaniu się z sześcioma wnioskami wyjaśnił, że nie jest w stanie odtworzyć w pamięci, co uzasadniało taką, a nie inną decyzją. Wskazał,

⁶⁰ Liczba ludności 44 615; dochód na mieszkańca 1820,51 zł; szacowany koszt inwestycji 4000 tys. zł; wnioskowana kwota wsparcia 4000 tys. zł.

⁶¹ Liczba ludności 98 912; dochód na mieszkańca 1473,44 zł; szacowany koszt inwestycji 6170,2 tys. zł; wnioskowana kwota wsparcia 6170,2 tys. zł.

⁶² Liczba ludności 106 221; dochód na mieszkańca 1657,81 zł; szacowany koszt inwestycji 5000 tys. zł; wnioskowana kwota wsparcia 5000 tys. zł.

⁶³ Badana próba zawierała 22 pozycje, cztery wnioski nie zostały przedłożone kontrolerom, w tym dwa, na podstawie których przyznano wsparcie.

⁶⁴ Zawierały dane dotyczące jednego kryterium.

że Komisja nie porównywała wniosków między sobą. Dodał, że porównywanie dwóch wniosków z dwóch województw nie byłoby celowe, nie wyjaśnił jednak przyczyny takiego twierdzenia. Poinformował, że nie było segregacji wniosków według przedmiotu dofinansowania, a uchwała nie ustalała priorytetów dla danych obszarów.

(akta kontroli: tom II str. 62-63, 66-67, 73, 76, 81, 83, 88-92, 115-116, 120-121; tom IV str. 241-242)

W ocenie NIK, prawidłowo ustalone kryteria oceny wniosków powinny umożliwić analogiczną ocenę wniosków o zbliżonym zakresie rzeczowym. Przy zastosowaniu właściwych, obiektywnych i wymiernych kryteriów oceny wniosków porównywanie ich nie byłoby konieczne, ocena wniosku wynikałaby z obiektywnego mechanizmu weryfikacji, a nie uznaniowej decyzji członków Komisji ds. RFIL na podstawie nieprecyzyjnych kryteriów. Zdaniem NIK, przyjęte w uchwale Nr 102 kryteria oceny wniosków nie gwarantowały jednolitej i transparentnej oceny złożonych przez jst wniosków. W wyniku badania wybranej do kontroli próby wniosków o dofinansowanie zbliżonych rzeczowo inwestycji (40 wniosków, tj. 20 par wniosków) ustalono, że w 20 przypadkach (10 par wniosków) wnioski te zostały ocenione w sposób odmienny.

Dyrektor Generalna KPRM wyjaśniła, że przyjęcie zasady pisemnego uzasadniania podjętych decyzji w zakresie sposobu rozpatrzenia wniosków istotnie wydłużyłoby proces trwania poszczególnych naborów. Objęcie jak największej liczby jst wsparciem w jak najszybszym czasie pozwoliło w większym stopniu przeciwdziałać negatywnym skutkom COVID-19. Jednocześnie wskazała, że uchwała Nr 102 nie przewidywała trybu pisemnego uzasadnienia decyzji podjętej zarówno przez Komisję, jak i PRM.

(akta kontroli: tom VII str. 215-234)

Zdaniem NIK, brak dokumentacji potwierdzającej sposób oceny wniosków, kalkulacji wysokości wsparcia, procedury odwoławczej, uzasadnień podjętych decyzji, a także niesporządzanie lub sporządzanie w sposób nierzetelny dokumentów wynikających z Regulaminu Komisji ds. RFIL, skutkowało dowolnością przyznawania, jak i odmowy przyznawania środków publicznych.

3. Komisja ds. RFIL zarekomendowała, a PRM przyznał wsparcie dla wniosków, które nie spełniały wymogów formalnych w zakresie:

a) kosztorysowej wartości inwestycji

Trzy złożone wnioski w pierwszym naborze wniosków o wsparcie ze środków, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały Nr 102, dotyczyły inwestycji o wartości szacunkowej poniżej 400 tys. zł, co było niezgodne z § 2 ust. 2 tej uchwały, który stanowił, że minimalna wartość kosztorysowa inwestycji finansowanej lub dofinansowanej ze środków, o których mowa w ust. 1 pkt 3 (§ 2 uchwały Nr 102), nie może być niższa niż 400 tys. zł. Powyższe ustalenie dotyczy wniosków: gminy Ludwin na kwotę 380 tys. zł na dokończenie rekultywacji składowiska odpadów w miejscowości Dratów Kolonia (otrzymane wsparcie 380 tys. zł), gminy Mszana Dolna na kwotę 351,9 tys. zł na rozbudowę sieci kanalizacji sanitarnej wraz z przyłączeniami i urządzeniami na sieci przy ul. Ludwika Mroza w Mszanie Dolnej (otrzymane wsparcie 300 tys. zł) oraz gminy Damnica na kwotę 210 tys. zł na zakup busa dziewięcioosobowego, przystosowanego do przewozu osób niepełnosprawnych z możliwością przewożenia jednej osoby na wózku inwalidzkim (otrzymane wsparcie 200 tys. zł).

(akta kontroli: tom IV str. str. 34,61,127, 212-231)

Wniosek gminy Wleń na kwotę 310 tys. zł (otrzymane wsparcie 200 tys. zł), złożony w drugim naborze wniosków o wsparcie ze środków, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały Nr 102, dotyczył inwestycji budowy przedszkola wraz z infrastrukturą towarzyszącą o wartości szacunkowej poniżej 400 tys. zł, co było niezgodne z § 2 ust. 2 tej uchwały.

(akta kontroli: tom IV str. 207-211, 394)

Wniosek gminy Ryki złożony w naborze wniosków o wsparcie ze środków, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 1a uchwały Nr 102, dotyczył inwestycji o wartości szacunkowej powyżej 5000 tys. zł. Było to niezgodne z § 2 ust. 1a uchwały, który stanowił, że wartość kosztorysowa inwestycji finansowanych ze środków, o których mowa w ust. 1 pkt 1a (§ 2 uchwały Nr 102), nie może być wyższa niż 5000 tys. zł. Wniosek dotyczył rozbudowy i przebudowy ul. Kochanowskiego w Rykach, a szacowany koszt tej inwestycji wynosił 10 767,3 tys. zł. Jednostka wnioskowała o 5000 tys. zł, a otrzymała wsparcie w wysokości 1000 tys. zł.

Wniosek gminy Tuplice złożony w trzecim naborze wniosków o wsparcie ze środków, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 1a uchwały Nr 102, dotyczył inwestycji o wartości szacunkowej poniżej 50 tys. zł. Było to niezgodne z § 2 ust. 1a uchwały, który stanowił, że wartość kosztorysowa inwestycji finansowanych ze środków, o których mowa w ust. 1 pkt 1a (§ 2 uchwały Nr 102), nie może być niższa niż 50 tys. zł. Wniosek dotyczył utworzenia miejsca spotkań przy placu zabaw w miejscowości Nowa Rola gmina Tuplice, a szacowany koszt tej inwestycji wynosił 40 tys. zł. Jednostka wnioskowała o wsparcie w wysokości równej szacowanej wartości inwestycji i takie środki otrzymała.

(akta kontroli: tom II str. 199-208; tom VI str. 302, 308)

Członkowie Komisji ds. RFIL wyjaśnili, że pozytywna rekomendacja tych wniosków wynikała prawdopodobnie z pomyłki.

(akta kontroli: tom II str. 66, 79-80, 89, 119)

Odpowiedzialnym za nieprawidłowość był Przewodniczący Komisji ds. RFIL, który zgodnie z § 2 ust. 2 Regulaminu Komisji ds. RFIL, kierował pracami Komisji i odpowiadał za zgodność jej prac z uchwałą oraz Regulaminem pracy Komisji (§ 2 ust. 4 pkt 4.1 Regulaminu Komisji ds. RFIL).

Odpowiedzialną za nieprawidłowość była również Protokolant Komisji ds. RFIL, która zgodnie z § 2 ust. 5 pkt 5.2 Regulaminu odpowiadała za sporządzenie projektu listy wniosków oraz przekazanie zatwierdzonej listy wniosków rekomendowanych do pozytywnej decyzji PRM (§ 2 ust. 5 pkt 5.3 Regulaminu Komisji ds. RFIL).

Skutkiem stwierdzonej nieprawidłowości było przyznanie sześciu jst wsparcia w wysokości 2120 tys. zł na podstawie wniosków, które nie spełniały wymogów formalnych, określonych w uchwale Nr 102 w zakresie szacowanego kosztu inwestycji.

NIK wskazuje, że listy rekomendowanych wniosków przedkładane do PRM sporządzane były w formie tabelarycznej. Weryfikacja wniosków pod kątem spełnienia wymogów formalnych była obowiązkiem wynikającym z § 3 ust. 1 pkt 1.1 Regulaminu Komisji ds. RFIL.

W ocenie NIK, weryfikacja wskazanych danych mogła być dokonana za pomocą nieskomplikowanych czynności technicznych, które nie

wymagały zaangażowania znacznej ilości czasu, ponieważ dotyczyły danych liczbowych. Pomimo tego weryfikacja taka nie została dokonana, co skutkowało przyznaniem wsparcia na podstawie wniosków niespełniających wymogów formalnych w zakresie kosztorysowej wartości inwestycji.

b) uzasadnienia niezgodnego ze wzorem wniosku

Komisja zarekomendowała, a PRM przyznał wsparcie na podstawie 42 z 64 zbadanych wniosków, z czego 24 wnioski nie spełniały wymogów formalnych w zakresie sporządzania uzasadnienia w formie wskaźnikowej. Było to niezgodne z § 6 ust. 2 pkt 1a i 2, który stanowił, że wzór wniosku o przyznanie wsparcia ze środków, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 1a, określa załącznik nr 3a do uchwały, a ze środków, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 3 – załącznik nr 4 do uchwały.

(akta kontroli: tom VII str. 125-132 plik 005-132)

Zgodnie ze wzorem wniosku uzasadnienie w formie wskaźnikowej powinno być sporządzone przez wnioskodawców w zakresie:

- kompleksowości,
- ograniczenia emisyjności i ingerencji w środowisko,
- spodziewanego efektu planowanej inwestycji.

W wyniku badania 42 pozytywnie rozpatrzonych wniosków NIK stwierdziła, że 24 wnioski (57,1%) nie zawierały uzasadnienia w formie wskaźnikowej, które było wymagane zgodnie ze wzorem wniosku.

W pierwszym naborze konkursowym dotyczyło to dziewięciu wniosków, w tym:

- jeden wniosek nie zawierał uzasadnienia w formie wskaźnikowej w żadnej z trzech pozycji, a dodatkowo nie zawierał wypełnionego zobowiązania wskazanego we wniosku⁶⁵; pomimo tego Komisja zarekomendowała, a PRM przyznał wsparcie w wysokości 100 mln zł; była to najwyższa wartość przyznanego wsparcia w ramach RFIL;
- cztery wnioski nie zawierały uzasadnienia w formie wskaźnikowej w dwóch z trzech pozycji wniosku⁶⁶;

⁶⁵ Wniosek województwa podkarpackiego na likwidację szkód powodziowych na drogach wojewódzkich, szacowana wartość inwestycji i kwota wnioskowanych środków – 111 090,7 tys. zł, kwota uzyskanego wsparcia 100 000 tys. zł.

⁶⁶ Wniosek województwa podlaskiego na modernizację budynku Teatru Dramatycznego im. Aleksandra Węgierki w Białymstoku, szacowany koszt inwestycji i kwota wnioskowanych środków – 58 608,8 tys. zł, kwota uzyskanego wsparcia 26 000 tys. zł;

wniosek miasta Bydgoszcz na kompleksową termomodernizację obiektów publicznych, szacowany koszt inwestycji i kwota wnioskowanych środków 375 000 tys. zł, kwota uzyskanego wsparcia 25 000 tys. zł;

wniosek powiatu wołomińskiego na przebudowę oddziałów wraz z zakupem wyposażenia i urządzeń do Szpitala Matki Bożej Nieustającej Pomocy w Wołominie, szacowany koszt inwestycji, kwota wnioskowanego wsparcia oraz uzyskane wsparcie – 21 600 tys. zł;

wniosek powiatu biłgorajskiego na przystosowanie oddziału izby przyjęć SOR szpitala w Biłgoraju, szacowany koszt inwestycji i kwota wnioskowanych środków – 21 000 tys. zł, kwota uzyskanego wsparcia 15 000 tys. zł.

- cztery wnioski nie zawierały uzasadnienia w formie wskaźnikowej w jednej z trzech pozycji wniosku⁶⁷.

(akta kontroli: tom III str. 17-23, 30-51, 52-56, 62-67, 137-140, 146-150, 156-161; tom VII str. 125-132 plik 005-006, 013-014, 029-030, 035-038, 045-050, 053-054)

W drugim naborze konkursowym dotyczyło to dziewięciu wniosków, w tym:

- trzy wnioski nie zawierały uzasadnienia w formie wskaźnikowej w żadnej z trzech pozycji wniosku⁶⁸;
- dwa wnioski nie zawierały uzasadnienia w formie wskaźnikowej w dwóch z trzech pozycji wniosku⁶⁹;
- cztery wnioski nie zawierały uzasadnienia w formie wskaźnikowej w jednej z trzech pozycji wniosku, a jeden z nich nie zawierał wypełnionego zobowiązania⁷⁰.

(akta kontroli: tom IV str. 288-298, 308-317, 323-336, 341-350, 356-361, 367-372; tom VII str. 125-132 plik: 061-062, 065-068, 071-072, 075-076, 085-088, 093-096)

W trzecim naborze konkursowym dotyczyło to sześciu wniosków, w tym:

- jeden wniosek nie zawierał uzasadnienia w formie wskaźnikowej w żadnej z trzech pozycji wniosku⁷¹,
- trzy wnioski nie zawierały uzasadnienia w formie wskaźnikowej w dwóch z trzech pozycji wniosku⁷²,

⁶⁷ Wniosek miasta Koszalin na rozbiórkę i budowę dwóch wiaduktów drogowych, szacowany koszt inwestycji 30 000 tys. zł, kwota wnioskowanych środków oraz uzyskane wsparcie 24 000 tys. zł; wniosek miasta Świętochłowice na budowę wielofunkcyjnej hali sportowo widowiskowej, szacowany koszt inwestycji 40 000 tys. zł, wnioskowana kwota środków oraz kwota uzyskanego wsparcia 2000 tys. zł; wniosek gminy Niebylec na budowę przedszkola i żłobka samorządowego, szacowany koszt inwestycji i wnioskowa kwota środków 7000 tys. zł, kwota uzyskanego wsparcia 3000 tys. zł; wniosek powiatu dąbrowskiego na przebudowę drogi powiatowej, szacowany koszt inwestycji 4867,7 tys. zł, kwota wnioskowanych środków 2477,4 tys. zł, kwota uzyskanego wsparcia 1500 tys. zł.

⁶⁸ Wniosek powiatu janowskiego na zakup rezonansu magnetycznego, szacowany koszt inwestycji, kwota wnioskowanych środków oraz kwota uzyskanego wsparcia 4000 tys. zł; wniosek gminy Udanin na przebudowę świetlic wiejskich na terenie gminy Udanin, szacowany koszt inwestycji, kwota wnioskowanych środków oraz kwota uzyskanego wsparcia 600 tys. zł; wniosek powiatu opolskiego (woj. lubelskie) na wyposażenie Powiatowego Centrum Zdrowia, szacowany koszt inwestycji, kwota wnioskowanych środków oraz kwota uzyskanego wsparcia 3000 tys. zł.

⁶⁹ Wniosek gminy Giżycko na przebudowę i zagospodarowanie Placu Marszałka Józefa Piłsudskiego w Giżycku, szacowany koszt inwestycji i kwota wnioskowanych środków 13 000 tys. zł, kwota uzyskanego wsparcia 10 200 tys. zł; wniosek gminy Dzierżonów na modernizację stadionu miejskiego w Dzierżonowie, szacowany koszt inwestycji oraz kwota wnioskowanych środków 9800 tys. zł, kwota uzyskanego wsparcia 4000 tys. zł.

⁷⁰ Wniosek miasta Rzeszów na modernizację szpitala miejskiego szacowany koszt inwestycji oraz kwota wnioskowanych środków 25 203 tys. zł, kwota uzyskanego wsparcia 12 500 tys. zł; wniosek województwa podkarpackiego na budowę węzła autostradowego w m. Ostrów, szacowany koszt inwestycji oraz kwota wnioskowanych środków 40 000 tys. zł, kwota uzyskanego wsparcia 25 000 tys. zł; wniosek powiatu ostrowieckiego na budowę lądowiska dla helikopterów na potrzeby SOR przy ZOZ w Ostrowcu Świętokrzyskim, szacowany koszt inwestycji, kwota wnioskowanych środków oraz kwota uzyskanego wsparcia 5000 tys. zł; wniosek gminy Trzcianne na budowę świetlicy wiejskiej we wsi Krynica szacowany koszt inwestycji 913,7 tys. zł, kwota wnioskowanych środków 874,3 tys. zł, kwota uzyskanego wsparcia 190 tys. zł.

⁷¹ Wniosek gminy Grodziec na budowę siedziby urzędu gminy Grodziec, szacowany koszt inwestycji oraz kwota wnioskowanych środków 5000 tys. zł, kwota uzyskanego wsparcia 1200 tys. zł.

⁷² Wniosek gminy Alwernia na przebudowę ciągu ulic na odcinku ok. 364 m, szacowany koszt inwestycji 480 tys. zł, wnioskowana kwota wsparcia 430 tys. zł, kwota uzyskanego wsparcia 430 tys. zł; Wniosek gminy Olszanica na budowę Centrum Turystyki Aktywnej i Sportu „Bieszczad-ski”, szacowany koszt inwestycji 5000 tys. zł, wnioskowana kwota wsparcia 5000 tys. zł, kwota otrzymanego wsparcia 2000 tys. zł; Wniosek gminy Niemce na budowę kompleksu szkolno-sportowego w m. Nasutów, szacowany koszt inwestycji 5000 tys. zł, wnioskowana kwota wsparcia 5000 tys. zł, kwota otrzymanego wsparcia 2500 tys. zł.

- dwa wnioski nie zawierały uzasadnienia w formie wskaźnikowej w jednej z trzech pozycji wniosku⁷³.

(akta kontroli: tom VI str. 160-173, 187-197, 221-227, 259-266;
tom VII str. 125-132 plik 097-098, 103-104, 115-118, 125-128)

Osobą odpowiedzialną za nieprawidłowość był Przewodniczący Komisji ds. RFIL. Zgodnie z § 2 ust. 2 Regulaminu Komisji ds. RFIL kierował on pracami Komisji i był odpowiedzialny za zgodność prac Komisji z uchwałą oraz regulaminem prac Komisji (§ 2 ust. 4 pkt 4.1 Regulaminu Komisji ds. RFIL). W złożonych pisemnych wyjaśnieniach nie wskazał przyczyny zarekomendowania ww. wniosków, pomimo braku spełnienia przez te wnioski wymogów formalnych w zakresie właściwej formy uzasadnienia.
(akta kontroli: tom VII 112-117)

Skutkiem stwierdzonej nieprawidłowości było przyznanie wsparcia 24 jst w wysokości 293,2 mln zł na podstawie wniosków, które nie spełniały wymogów formalnych dotyczących formy sporządzenia uzasadnienia wymaganego we wzorach wniosków stanowiących załączniki do uchwały Nr 102.

c) terminu złożenia wniosku

Dwa z 10 zbadanych wniosków o wsparcie ze środków, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 5, zostały sporządzone po terminie określonym w § 6a ust. 1 uchwały Nr 102, który stanowił, że wnioski o przyznanie wsparcia można składać w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie uchwały Nr 6 Rady Ministrów z dnia 12 stycznia 2021 r. zmieniającej uchwałę w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego⁷⁴. Pomimo tego wnioski te zostały ujęte w załącznikach do notatki z 19 marca 2021 r. zaakceptowanej przez PRM.

Wniosek złożony przez gminę Wałbrzych o przyznanie wsparcia w wysokości 8,1 mln zł został podpisany 16 lutego 2021 r.

Wniosek złożony przez gminę Szklarska Poręba o przyznanie wsparcia w wysokości 6 mln zł został podpisany 17 lutego 2021 r.

(akta kontroli: tom VI str. 5-75)

Termin na złożenie wniosków w tym naborze upływał 13 lutego 2021 r., w związku z czym ww. wnioski zostały sporządzone odpowiednio trzy oraz cztery dni po upływie tego terminu.

Osobą odpowiedzialną za stwierdzoną nieprawidłowość była ówczesna Dyrektorka DIR KPRM. Przedłożyła do PRM notatkę zawierającą załączniki, w których ujęte były co najmniej dwa wnioski złożone po terminie.

Zastępca Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wyjaśniła, że wnioski te podlegały ocenie pod względem formalno-rachunkowym przez wojewodów. Uchwała Nr 102 nie nakładała obowiązku na KPRM ponownej weryfikacji tych wniosków. W notatce służbowej z 19 marca 2021 r. poinformowano PRM, że wojewodowie dokonali stosownej oceny wniosków, co oznaczało, w ocenie Departamentu Instrumentów Rozwojowych, że wnioski te zostały pozytywnie ocenione przez

⁷³ Wniosek gminy Tarczyn na projekt i rozbudowę oczyszczalni ścieków, szacowany koszt inwestycji 5000 tys. zł, wnioskowana kwota wsparcia 5000 tys. zł, kwota otrzymanego wsparcia 2500 tys. zł; Wniosek gminy Bartoszyce na termomodernizację, przebudowę i rozbudowę budynku szkoły, szacowany koszt inwestycji oraz kwota wnioskowanego wsparcia 5000 tys. zł, kwota otrzymanego wsparcia 2000 tys. zł.

⁷⁴ M.P. poz. 26, uchwała weszła w życie 13 stycznia 2021 r.

województw, m.in. pod względem terminu ich złożenia. Dodała, że termin na złożenie wniosków przypadał w dniu wolnym od pracy, w związku z czym przekroczenie terminu wyniosło odpowiednio jeden i dwa dni.

(akta kontroli: tom VII str. 120-122)

Skutkiem stwierdzonej nieprawidłowości było przyznanie wsparcia w wysokości 14,1 mln zł na podstawie wniosków złożonych po terminie.

4. Czas na zapoznanie się z wnioskami przez członków Komisji ds. RFIL oraz czas na ocenę wniosków o wsparcie ze środków, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały Nr 102, w pierwszym naborze był niedostosowany do liczby wniosków złożonych w tym naborze. Komisja odbyła trzy posiedzenia – 30 października, 23 listopada i 24 listopada 2020 r., na których dokonała przeglądu 10 420 wniosków złożonych w tym naborze. Na pierwszym spotkaniu Komisja dokonała przeglądu 2717 wniosków, na drugim 3451 wniosków, a na trzecim 4252 wnioski.

(akta kontroli: tom II str. 12-30 plik: 001-002; tom III str. 184-247; tom III str. 267-414)

NIK wskazuje, że przy założeniu ciągłej pracy Komisji ds. RFIL przez 12 godzin na każdym z posiedzeń, na dokonanie przeglądu jednego wniosku przypadało odpowiednio mniej niż 16, 13 i 11 sekund. Zdaniem NIK, dokonanie rzetelnej oceny każdego wielostronicowego wniosku w tak krótkim czasie nie jest możliwe, zwłaszcza że przegląd wniosków na spotkaniach roboczych Komisji realizowany był przez wszystkich członków wspólnie, ponieważ nie dokonano podziału pracy na poszczególnych członków Komisji.

(akta kontroli: tom II str. 61-62, 74, 88, 113)

W trakcie przeprowadzonego przez NIK badania wniosków ustalono, że zapoznanie się z losowo wybranymi wnioskami⁷⁵ zajęło kontrolerowi około 2 minut i 30 sekund. Kontroler nie dokonywał sprawdzenia wymogów formalnych wniosku w zakresie złożonych podpisów elektronicznych, nie dokonywał również wyszukiwania wniosków. Przewodniczący Komisji ds. RFIL wyjaśnił, że w jego ocenie czas niezbędny do rzetelnego zapoznania się z jednym wnioskiem i dokonania jego oceny wynosił kilka minut.

(akta kontroli: tom II str. 114; tom VII str. 1-2; tom III str. 41-51; tom VI str. 193-197)

Zdaniem NIK, skala złożonych wniosków podlegających ocenie Komisji oraz czas od daty zakończenia naboru wniosków do daty przeglądu wniosków uniemożliwiały rzetelne zapoznanie się z tymi wnioskami przez członków Komisji. Termin zakończenia naboru wniosków składanych do wojewodów w ramach pierwszego naboru konkursowego wniosków upłynął 30 września 2020 r. Pierwsze posiedzenie Komisji ds. RFIL, która dokonała przeglądu 2717 wniosków, odbyło się 30 października, tj. 30 dni po zakończeniu naboru wniosków. Przy założeniu, że na zapoznanie się z jednym wnioskiem należało poświęcić ok. 2,5 minuty, co dawało około 113 godzin na zapoznanie się ze wszystkimi rozpatrywanymi wnioskami, NIK wskazuje, że aby zapoznać się ze wszystkimi złożonymi wnioskami należało poświęcić każdego dnia około czterech godzin w okresie od dnia zakończenia naboru do dnia pierwszego posiedzenia Komisji.

⁷⁵ Wniosek miasta Koszalin na rozbiórkę i budowę wiaduktów drogowych oraz wniosek gminy Bartoszyce na termomodernizację Szkoły Podstawowej w Kinkajmach.

Drugie posiedzenie Komisji odbyło się 23 listopada, a trzecie – 24 listopada 2020 r. Na dwóch posiedzeniach Komisja dokonała przeglądu 7703 wniosków.

Z uwagi na fakt, że posiedzenia Komisji odbyły się w odstępie jednego dnia, członkowie Komisji na zapoznanie się z 7703 wnioskami mieli 24 dni⁷⁶. Przy założeniu średniego czasu zapoznawania się z wnioskiem na poziomie 2,5 minuty, czas niezbędny na zapoznanie się ze wszystkimi wnioskami wynosił blisko 321 godzin, co daje ponad 13 godzin dziennie. W ocenie NIK, zapoznanie się ze wszystkimi wnioskami, nawet w okresie od dnia zakończenia naboru wniosków do dnia sporządzenia rekomendacji przedłożonej PRM (68 dni) nie było możliwe, biorąc pod uwagę między innymi dostępność wniosków dla członków Komisji oraz obowiązki służbowe członków Komisji ds. RFIL, którzy złożyli wyjaśnienia.

Protokolant Komisji ds. RFIL, odpowiedzialna za udostępnianie wniosków pozostałym członkom Komisji, wyjaśniła, że wnioski w wersji papierowej znajdowały się u niej i każdy z członków Komisji mógł się z nimi zapoznać. Nie potrafiła wskazać, którzy z członków Komisji zapoznawali się z tymi wnioskami. Wyjaśniła, że nie było to zadanie najważniejsze, jakie realizowała KPRM, a także, że wydrukowane wnioski stanowiły materiał pomocniczy i nie są obecnie dostępne w KPRM.

(akta kontroli: tom II str. 75)

Jeden z członków Komisji wyjaśnił, że wnioski były w formie papierowej, nie potrafił jednak wskazać, czy widział te wnioski przed posiedzeniem, czy w trakcie posiedzenia Komisji.

(akta kontroli: tom II str. 64)

Przewodniczący Komisji ds. RFIL wyjaśnił, że wnioski dostępne były prawdopodobnie w Departamencie Instrumentów Rozwojowych w KPRM w formie papierowej i przed posiedzeniami każdy mógł się z nimi zapoznać. Nie potrafił wyjaśnić, ile czasu poświęcił na zapoznanie się z ok. 16 tys. wniosków, stwierdził jednocześnie, że w celu zapoznania się z wnioskiem i dokonania oceny należało poświęcić kilka minut na każdy wniosek. Dodał, że nie wie, w jakiej formie pozostali członkowie Komisji ds. RFIL mogli się z nimi zapoznać, a zależało to od ich aktywności.

(akta kontroli: tom II str. 113-114)

NIK wskazuje, że nie okazano wersji papierowej wniosków dostępnych dla członków Komisji ds. RFIL, nie wyjaśniono, kto, kiedy i w jakim czasie zapoznawał się z nimi. Żaden z członków Komisji ds. RFIL składających wyjaśnienia nie potrafił wskazać, kto udostępniał im wnioski oraz ile czasu poświęcili na zapoznanie się z nimi, a jeden z członków Komisji nie był w stanie określić, czy widział te wnioski przed posiedzeniem Komisji.

NIK oceniła wyłącznie prace Komisji ds. RFIL dotyczące pierwszego naboru konkursowego wniosków. W pozostałych dwóch naborach konkursowych nie zostały sporządzone protokoły z posiedzeń (spotkań roboczych) Komisji, nie zostały również przedłożone listy obecności, dlatego NIK nie miała możliwości ustalenia dat oraz liczby posiedzeń, na których Komisja dokonywała rozpatrzenia wniosków oraz czasu, w jakim członkowie Komisji mieli możliwość się z nimi zapoznać. Na podstawie nieprecyzyjnych wyjaśnień składanych przez członków Komisji, NIK nie ustaliła również liczby posiedzeń.

(akta kontroli: tom II str. 74, 112)

⁷⁶ Czas jaki upłynął od pierwszego do trzeciego posiedzenia Komisji.

5. Listy rekomendowanych do pozytywnej decyzji PRM wniosków, stanowiące załączniki do notatek służbowych z 7 grudnia 2020 r., 9 grudnia 2020 r., 30 marca 2021 r. oraz 10 czerwca 2021 r., nie zostały podpisane przez Przewodniczącego Komisji ds. RFIL, co było niezgodne z § 2 ust. 4 pkt 4.4 Regulaminu Komisji ds. RFIL, który stanowił, że Kierujący pracami Komisji jest odpowiedzialny w szczególności za podpisywanie listy rekomendowanych do pozytywnej decyzji wniosków.

Z przedłożonych czterech notatek służbowych wynika, że załączone do nich listy rekomendowanych do pozytywnej decyzji wniosków nie zostały podpisane przez Przewodniczącego Komisji ds. RFIL oraz żadnego członka Komisji.

Notatki służbowe z 7 grudnia i 9 grudnia 2020 r. oraz 10 czerwca 2021 r. zostały podpisane przez Protokolanta Komisji ds. RFIL, ale nie zostały podpisane przez Przewodniczącego Komisji ds. RFIL. Notatka służbowa z 30 marca 2021 r. nie została podpisana przez żadnego członka Komisji ds. RFIL.

Przewodniczący Komisji ds. RFIL nie był w stanie wyjaśnić, dlaczego na listach przedkładanych do PRM nie znajduje się jego podpis.

(akta kontroli: tom II str. 121; tom III str. 267-414; tom IV str. 1-186, 385-401; tom V str. 1-119; tom VI str. 277-385)

Osobą odpowiedzialną za nieprawidłowość był Przewodniczący Komisji ds. RFIL. Zgodnie z § 2 ust. 4 pkt 4.4 Regulaminu Komisji ds. RFIL był on odpowiedzialny za podpisywanie listy rekomendowanych do pozytywnej decyzji wniosków.

Według NIK, podpis Przewodniczącego Komisji ds. RFIL miał gwarantować, że przedstawione listy rekomendacji wniosków zostały przez niego zweryfikowane.

6. Notatki służbowe z 30 marca 2021 r. oraz 10 czerwca 2021 r. w sprawie list rekomendowanych do pozytywnej decyzji PRM wniosków o wsparcie ze środków, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 3 i 1a, zostały sporządzone nierzetelnie, nie zawierały bowiem pełnej i kompletnej informacji stanowiącej podstawę decyzji PRM o przyznaniu wsparcia jst.

W notatkach służbowych z 30 marca 2021 r. oraz 10 czerwca 2021 r. przedłożonych PRM wskazano między innymi, że wnioski rekomendowane przez wojewodów, zgodnie z § 9 ust. 2 uchwały Nr 102, zostały ocenione przez Komisję ds. RFIL, która sporządziła wykaz wniosków rekomendowanych do pozytywnego rozpatrzenia.

(akta kontroli: tom IV str. 385-401; tom V str. 1-119; tom VI str. 277-385)

W wykazach wniosków rekomendowanych, stanowiących załączniki do wyżej wymienionych notatek, ujęto wnioski, które nie zostały zarekomendowane przez wojewodów. W załącznikach do notatki z 30 marca 2021 r. zamieszczono 17 takich wniosków, co stanowiło 1,3% wszystkich zarekomendowanych wniosków, a w załącznikach do notatki z 10 czerwca 2021 r. ujęto 74 takie wnioski, co stanowiło 12,5% wszystkich zarekomendowanych wniosków.

(akta kontroli: tom VII str. 4-108)

PRM, podejmując decyzję o akceptacji przedłożonych list rekomendowanych wniosków, wobec tak sformułowanej treści dokumentów, nie został poinformowany, że Komisja ds. RFIL zarekomendowała wnioski, które nie były rekomendowane przez wojewodów.

Osobą odpowiedzialną za nieprawidłowość był Przewodniczący Komisji ds. RFIL. Zgodnie z § 2 ust. 2 Regulaminu Komisji ds. RFIL kierował on pracami

Komisji i był odpowiedzialny za zgodność prac Komisji z uchwałą oraz regulaminem pracy Komisji (§ 2 ust. 4 pkt 4.1 Regulaminu Komisji ds. RFIL). Przewodniczący Komisji ds. RFIL stwierdził, że nie wie, czy PRM był informowany o ujęciu nierekomendowanych przez wojewodów wniosków w listach wniosków przedłożonych i rekomendowanych do pozytywnej decyzji. Dodał, że nie potrafi wyjaśnić, dlaczego doszło do takiej sytuacji, wskazał, że być może jest to pomyłka. Zaznaczył, że nie przypomina sobie, aby występował o przekazanie niezarekomendowanych wniosków. Dodał, że gdyby posiadał wiedzę o braku rekomendacji wniosków przez wojewodów, nie skierowałby ich do PRM.

(akta kontroli: tom II str. 117, 122; tom VII str. 116-117)

Osobą odpowiedzialną za nieprawidłowość była również Protokolant Komisji ds. RFIL. Zgodnie z § 2 ust. 5 pkt 5.2 i 5.3 Regulaminu Komisji ds. RFIL była ona odpowiedzialna za sporządzenie projektu listy rekomendowanych do pozytywnej decyzji wniosków oraz przekazania zatwierdzonej listy wniosków rekomendowanych do pozytywnej decyzji PRM. Ponadto była również autorem notatek służbowych z 30 marca oraz 10 czerwca 2021 r.

Protokolant Komisji ds. RFIL zeznała, że nie miała wiedzy o ujęciu w zestawieniach przekazanych PRM wniosków, które nie uzyskały rekomendacji wojewodów. Dowiedziała się o tym w trakcie kontroli. Nie wiedziała, na czyje polecenie wnioski te uzyskały wsparcie. Wyjaśniła, że mógł być to błąd, który przy takiej skali wniosków mógł się zdarzyć. Wskazała, że prace Komisji ds. RFIL prowadzone były w trudnym okresie pandemii COVID-19.

(akta kontroli: tom II str. 77, 154)

W ocenie NIK, prace Komisji ds. RFIL w zakresie sporządzania i zatwierdzania list rekomendowanych wniosków do pozytywnej decyzji PRM prowadzone były nierzetelnie, a brak wiedzy osób odpowiedzialnych za kierowanie pracami Komisji oraz sporządzanie dokumentów dla PRM o nierekomendowanych przez wojewodów wnioskach, ujętych w załącznikach do wyżej wymienionych notatek, jedynie potwierdza nierzetelną realizację obowiązków wynikających z Regulaminu Komisji ds. RFIL. Komisja nie zweryfikowała, czy na listach znajdują się wnioski wyłącznie zarekomendowane przez wojewodów, co wynikało z treści notatek służbowych, czy również wnioski, które tej rekomendacji nie uzyskały. O ile w notatce służbowej z 30 marca 2021 r. ujęto 17 pozycji wniosków niezarekomendowanych przez wojewodów (1,3% wszystkich zarekomendowanych wniosków w tym naborze), co mogło wynikać z błędu spowodowanego skalą wniosków (6899 wniosków złożonych, 3701 wniosków zarekomendowanych przez wojewodów), to w trzecim naborze skala niezarekomendowanych wniosków ujętych w listach przedłożonych PRM wyniosła 12,5% (74 wnioski na 594 zarekomendowane PRM). NIK wyklucza pomyłkę, w szczególności że PRM przedłożono listę zarekomendowanych wniosków z województwa wielkopolskiego zawierającą 94 wnioski, z których aż 28 (29,8%) nie uzyskało rekomendacji wojewody. W zakresie wniosków z województwa łódzkiego 12 z 17 wniosków (70,6%), a z województwa małopolskiego – 11 z 16 wniosków (68,8%) nie uzyskało rekomendacji wojewody, a mimo tego zostało zarekomendowanych PRM do pozytywnej decyzji.

Dyrektor Generalna w KPRM wyjaśniła, że notatki miały na celu podsumowanie prac Komisji, a z ich treści nie wynikało jednoznacznie, że Komisja dokonywała oceny wyłącznie wniosków rekomendowanych przez wojewodów. Dodała, że z notatek tych wynikało, że Komisja sporządziła wykaz wniosków

rekomendowanych do pozytywnego rozpatrzenia. Nie odniosła się do przyznania wsparcia na podstawie wniosków, które nie zostały przekazane do KPRM.

(akta kontroli: tom VII str. 215-234)

Zdaniem NIK, treści notatek z 30 marca 2021 r. oraz 10 czerwca 2021 r. jednoznacznie wskazują, że Komisja dokonała oceny wniosków rekomendowanych przez wojewodów. Nie zawierały one informacji, z których wynikało, że wnioski niezarekomendowane przez wojewodów były przez Komisję oceniane. Wyjaśnienia Dyrektora Generalnej KPRM są sprzeczne ze stanowiskiem Protokolanta Komisji ds. RFIL, która zeznała, że nie miała wiedzy o ujęciu w załącznikach do notatki wniosków, które nie uzyskały rekomendacji wojewodów.

(akta kontroli: tom II str. 154; tom VII str. 215-234)

Pismem z 21 grudnia 2022 r. Zastępca Szefa Kancelarii PRM wyjaśniła, że przedłożone w toku kontroli zestawienia rekomendowanych wniosków nie zawierały kompletnych i ostatecznych danych. Zaznaczyła, że w ramach trzeciego naboru wniosków w przypadku województw łódzkiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego przedłożone do kontroli zestawienia wniosków, w tym zarekomendowanych przez wojewodów, nie uwzględniały uzupełnień wojewodów co do rekomendowanych wniosków przekazanych 9 i 10 czerwca 2021 r. Tym samym przedłożone do kontroli zestawienia ww. wojewodów nie były zestawieniami wniosków, którymi dysponowała Komisja podczas prac i oceny wniosków. Zestawienia przedłożone do kontroli są zestawieniami przekazanymi w maju 2021 r.

(akta kontroli: tom VII str. 238-243, 244 plik 001-002)

Z przekazanych ponownie zestawień wynika, że wnioski, które pierwotnie nie uzyskały rekomendacji ww. wojewodów, 9 i 10 czerwca 2021 r. taką rekomendację jednak otrzymały.

Zdaniem NIK, Komisja ds. RFIL podczas prac nie dysponowała zestawieniami rekomendowanych wniosków, stanowiącymi załączniki do ww. pisma. Przeczą temu dokumenty sporządzone przez Komisje ds. RFIL, tj. notatka służbowa z 10 czerwca 2021 r. przedłożona do akceptacji PRM oraz protokół końcowy z prac Komisji ds. RFIL z 23 lipca 2021 r.

Z zestawienia sporządzonego przez kontrolera na podstawie zestawień pierwotnie przekazanych w toku kontroli, które zostało potwierdzone za zgodność z posiadaną dokumentacją przez Naczelnika Wydziału Analiz Departamentu Instrumentów Rozwojowych KPRM, wynika, że wojewodowie zarekomendowali łącznie 1914 wniosków, w tym z województwa: łódzkiego – 17, warmińsko-mazurskiego – 81, wielkopolskiego – 70, zachodniopomorskiego – 77.

(akta kontroli: tom VII str. 4)

W trakcie kontroli stwierdzono, że liczba rekomendowanych w trzecim naborze wniosków była zgodna z przedłożonymi dokumentami. W notatce służbowej z 10 czerwca 2021 r. podpisanej przez Protokolanta Komisji ds. RFIL wskazano, że *wojewodowie dokonali oceny złożonych wniosków, po czym pozytywnie ocenionych i zarekomendowanych Prezesowi Rady Ministrów zostało 1914 wniosków.*

(akta kontroli: tom VI str. 278)

W protokole końcowym z 23 lipca 2021 r., podpisanym przez Przewodniczącą Komisji ds. RFIL oraz Protokolanta Komisji ds. RFIL, wskazano również, że *wojewodowie dokonali oceny złożonych wniosków, po czym pozytywnie*

ocenionych i zarekomendowanych Prezesowi Rady Ministrów zostało 1914 wniosków.

(akta kontroli: tom VI str. 391)

Przyjmując wyjaśnienia Zastępcy Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, że Komisja ds. RFIL dysponowała poprawionymi zestawieniami z czterech województw, NIK stwierdza, że liczba zarekomendowanych przez wojewodów wniosków wyniosłaby 1881, tj. o 33 wnioski mniej niż pierwotnie zarekomendowano, w tym z województw: łódzkiego – 17 wniosków (pierwotnie 17, zmieniono rekomendowane wnioski), warmińsko-mazurskiego – 52 (pierwotnie 81, tj. o 29 więcej), wielkopolskiego – 94 (pierwotnie 70, tj. o 24 mniej), a z zachodniopomorskiego – 49 wniosków (pierwotnie 77, tj. o 28 więcej). Liczba zarekomendowanych wniosków byłaby również niezgodna z liczbą wskazaną w sporządzonych dokumentach.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa również, że nabór wniosków zakończył się 12 lutego 2021 r., w związku z czym NIK nie znajduje uzasadnienia do przekazywania przez wojewodów zmian w rekomendacjach na jeden dzień przed lub w dniu sporządzenia notatki rekomendującej PRM wnioski do pozytywnej decyzji. Wątpliwość NIK budzi również fakt, że jedynie w przypadku tych czterech województw liczba wniosków rozpatrzonych pozytywnie byłaby zgodna z poprawionymi zestawieniami rekomendowanych wniosków przez wojewodów. W pozostałych przypadkach liczba ta była różna od liczby zarekomendowanych przez wojewodów wniosków.

(akta kontroli: tom VII str. 4, 238-243, 244 plik 001-002)

7. Komisja ds. RFIL zarekomendowała, a PRM przyznał wsparcie wynikające z nie mniej niż 38 wniosków o łącznej wartości 29,2 mln zł, które nie zostały przekazane do KPRM. Było to niezgodne z § 9 i 10 uchwały Nr 102.

W załącznikach do notatki służbowej z 10 czerwca 2021 r. w sprawie list rekomendowanych wniosków do pozytywnej decyzji, przedłożonych PRM, ujęto wnioski nieprzekazane do KPRM lub przekazane w terminie po sporządzeniu i akceptacji tej notatki. Dotyczyło to 28 wniosków złożonych przez jst z województwa wielkopolskiego, ośmiu wniosków jednostek z województwa łódzkiego oraz dwóch wniosków jednostek z województwa zachodniopomorskiego. Wojewoda wielkopolski przekazał wnioski, o których mowa powyżej, dopiero 14 czerwca 2021 r., tj. po dacie akceptacji notatki służbowej przyznającej wsparcie. Zarówno wojewoda łódzki, jak i wojewoda zachodniopomorski nie przekazali wniosków do KPRM.

(akta kontroli: tom VII str. 4-108, 142-146, 158-162, 167-188, 147-148 plik 001-005)

Osobą odpowiedzialną za nieprawidłowość był Przewodniczący Komisji ds. RFIL. Zgodnie z § 2 ust. 2 Regulaminu Komisji ds. RFIL kierował on pracami Komisji i był odpowiedzialny za zgodność prac Komisji z uchwałą oraz regulaminem pracy Komisji (§ 2 ust. 4 pkt 4.1 Regulaminu Komisji ds. RFIL). Przewodniczący Komisji ds. RFIL nie wyjaśnił przyczyn przyznania wsparcia na podstawie wniosków, które nie zostały przekazane do KPRM, pomimo żądania takiego wyjaśnienia.

(akta kontroli: tom VII str. 112-116)

Osobą odpowiedzialną za nieprawidłowość była również Protokolant Komisji ds. RFIL. Zgodnie z § 2 ust. 5 pkt 5.2 i 5.3 Regulaminu Komisji ds. RFIL była ona odpowiedzialna za sporządzenie projektu listy rekomendowanych do pozytywnej decyzji wniosków oraz przekazanie jej do PRM. Zgodnie z § 1 ust. 4 obsługę

techniczno-kancelaryjną Komisji ds. RFIL prowadził Departament Instrumentów Rozwojowych w KPRM, którym kierowała. Zgodnie z § 4 ust. 2 była ona również odpowiedzialna za udostępnienie tych wniosków pozostałym członkom Komisji ds. RFIL. Protokolant Komisji ds. RFIL zeznała, że nie miała wiedzy o zaistniałej sytuacji i dowiedziała się w trakcie kontroli prowadzonej przez NIK o przyznaniu wsparcia na podstawie wniosków, które nie zostały przekazane do KPRM.

(akta kontroli: tom II str. 154)

2.2. Rozpatrywanie wniosków złożonych przez beneficjentów w ramach programu Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych

Opis stanu faktycznego

Podstawą prawną programu PIS była uchwała Nr 84/2021 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych (dalej: uchwała Nr 84/2021). Do tej uchwały wprowadzone zostały trzy zmiany uzupełniające zasady rozpatrywania wniosków o dofinansowanie ze środków tego programu wsparcia⁷⁷. Uchwała Nr 84/2021 i zmiany do niej nie były publikowane w Monitorze Polskim, natomiast były publicznie dostępne na stronie internetowej KPRM. Zdaniem NIK, zarówno uchwały stanowiące podstawę prawną programu RFIL, jak i PIS, powinny zostać opublikowane w Monitorze Polskim, zgodnie z przepisami art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁷⁸.

W ramach programu PIS dofinansowano inwestycje realizowane przez jst. Wsparcie finansowe udzielane było na wniosek jst w ramach naborów. W okresie objętym kontrolą NIK przeprowadzono cztery nabory wniosków w następujących terminach: od 2 lipca do 15 sierpnia 2021 r. (I edycja), od 28 grudnia 2021 r. do 11 marca 2022 r. (II edycja), od 28 grudnia 2021 r. do 11 marca 2022 r. (III edycja), od 18 lutego 2022 r. do 11 marca 2022 r. (IV edycja). Piąty nabór był przeprowadzony od 21 czerwca do 26 lipca 2022 r., tj. zakończył się poza okresem objętym kontrolą. Ogłoszenia o naborach były zamieszczane na stronach internetowych BGK oraz KPRM.

Jst składały wnioski za pośrednictwem Aplikacji Polski Ład (dalej: Aplikacja) – systemu informatycznego opracowanego oraz administrowanego przez BGK. Wnioski, przy pomocy Aplikacji, podlegały weryfikacji formalnej, a następnie lista z prawidłowo złożonymi wnioskami była przekazywana do PRM.

(akta kontroli: tom VII str. 200-234; tom XI str. 47-52)

W ramach czterech edycji programu PIS jst złożyły 19 848 wniosków na łączną kwotę 174 215,7 mln zł, w tym w edycji:

- I złożono 7998 wniosków na kwotę 93 288,7 mln zł;
- II złożono 7899 wniosków na kwotę 69 798,7 mln zł;
- III złożono 3852 wnioski na kwotę 10 799,3 mln zł;
- IV złożono 99 wniosków na kwotę 329 mln zł.

PRM zaakceptował do dofinansowania wnioski w łącznej wysokości 58 418,6 mln zł. Liczba oraz wartość składanych przez jst wniosków w ramach poszczególnych województw w czterech pierwszych edycjach Programu PIS prezentowała się następująco:

⁷⁷ Zmiany do uchwały Nr 84/2021 wprowadzono: uchwałą Nr 176/2021 Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2021 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu inwestycji Strategicznych (dalej: uchwała Nr 176/2021), uchwałą Nr 87/2022 Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2022 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu inwestycji Strategicznych (dalej: uchwała Nr 87/2022), oraz uchwałą Nr 205/2022 Rady Ministrów z dnia 13 października 2022 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu inwestycji Strategicznych.

⁷⁸ Dz. U z 2019 r. poz. 1461.

- w województwie dolnośląskim złożono 1500 wniosków na kwotę 14 048,4 mln zł, z czego zaakceptowanych przez PRM do dofinansowania zostało 788 na kwotę 4168,9 mln zł;
- w województwie kujawsko-pomorskim złożono 1203 wniosków na kwotę 9169,7 mln zł, z czego zaakceptowanych zostało 625 na kwotę 2963,9 mln zł;
- w województwie lubelskim złożono 1500 wniosków na kwotę 9840,3 mln zł, z czego zaakceptowanych zostało 982 na kwotę 4663,2 mln zł;
- w województwie lubuskim złożono 731 wniosków na kwotę 5186,8 mln zł, z czego zaakceptowanych zostało 395 na kwotę 1783,1 mln zł;
- w województwie łódzkim złożono 1338 wniosków na kwotę 10 257,7 mln zł, z czego zaakceptowanych zostało 832 na kwotę 4400,8 mln zł;
- w województwie małopolskim złożono 1327 wniosków na kwotę 14 771,5 mln zł, z czego zaakceptowanych zostało 762 na kwotę 4725,8 mln zł;
- w województwie mazowieckim złożono 2333 wnioski na kwotę 21 731,9 mln zł, z czego zaakceptowanych zostało 1265 na kwotę 6677 mln zł;
- w województwie opolskim złożono 642 wnioski na kwotę 6333,7 mln zł, z czego zaakceptowanych zostało 255 na kwotę 1272,9 mln zł;
- w województwie podkarpackim złożono 1280 wniosków na kwotę 10 519,1 mln zł, z czego zaakceptowanych zostało 723 na kwotę 4 151,6 mln zł;
- w województwie podlaskim złożono 897 wniosków na kwotę 7438,9 mln zł, z czego zaakceptowanych zostało 516 na kwotę 2896,4 mln zł;
- w województwie pomorskim złożono 1042 wnioski na kwotę 9318,8 mln zł, z czego zaakceptowanych zostało 542 na kwotę 2947,6 mln zł;
- w województwie śląskim złożono 1313 wniosków na kwotę 16 759,2 mln zł, z czego zaakceptowanych zostało 702 na kwotę 4800,9 mln zł;
- w województwie świętokrzyskim złożono 806 wniosków na kwotę 7188,6 mln zł, z czego zaakceptowanych zostało 408 na kwotę 2399,9 mln zł;
- w województwie warmińsko-mazurskim złożono 1028 wniosków na kwotę 8669,9 mln zł, z czego zaakceptowanych zostało 546 na kwotę 2645,7 mln zł;
- w województwie wielkopolskim złożono 1889 wniosków na kwotę 14 177,5 mln zł, z czego zaakceptowanych zostało 1083 na kwotę 5196,4 mln zł;
- w województwie zachodniopomorskim złożono 1019 wniosków na kwotę 8803,8 mln zł, z czego zaakceptowanych zostało 544 na kwotę 2724,3 mln zł.

(akta kontroli: tom XII str. 47-52; tom XIII str. 25-37)

Pierwotnie, zgodnie z § 3 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały Nr 84/2021, dofinansowanie z programu PIS przeznaczone było na pokrycie wydatków związanych z realizacją zadań inwestycyjnych w ramach obszarów pogrupowanych od najbardziej do najmniej priorytetowych. Wyróżnione zostały cztery obszary priorytetowe. Najwyższy, pierwszy priorytet miały między innymi inwestycje związane z: budową lub modernizacją infrastruktury drogowej, budową lub modernizacją infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, w tym oczyszczalni, i odnawialne źródła energii. Zgodnie § 4 załącznika do uchwały Nr 84/2021 dofinansowanie z programu PIS mogło zostać przyznane jedynie w przypadku posiadania przez wnioskodawcę udziału własnego na realizację inwestycji wpisujących się w obszary priorytetowe, pochodzącego z innych środków niż środki z programu, w wysokości nie niższej niż: 5% wartości zadania inwestycyjnego dla wniosków z priorytetu 1, 10% wartości zadania inwestycyjnego dla wniosków z priorytetu 2, 15% wartości zadania inwestycyjnego dla wniosków z priorytetu 3 i 20% wartości zadania inwestycyjnego dla wniosków z priorytetu 4. Uchwałą Nr 176/2021 Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2021 r. zmieniającą uchwałę Nr 84/2021 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych odstąpiono od priorytetyzacji zadań i zmniejszono do 2% minimalny wymagany wkład

własny jest na realizację zadania inwestycyjnego objętego wsparciem z programu PIS. Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Szefa KPRM odstępianie od priorytetyzacji zadań wynikało z doświadczeń nabytych z pierwszej edycji Programu PIS i miało na celu m.in. uelastycznienie przeprowadzania kolejnych naborów.

Najwięcej wniosków o dofinansowanie w ramach programu PIS, ze względu na wskazany we wniosku obszar inwestycji, dotyczyło:

- infrastruktury drogowej – 8316 wniosków,
- infrastruktury wodno-kanalizacyjnej – 3876 wniosków,
- infrastruktury sportowej – 1413 wniosków,
- infrastruktury edukacyjnej – 1075 wniosków.

Listy prawidłowo złożonych wniosków były przekazywane przez BGK do PRM z wykorzystaniem Aplikacji w dniach: 16 sierpnia 2021 r. (lista z edycji I) oraz 12 marca 2021 r. (listy z edycji II-IV). Zgodnie z § 5 ust. 3 załącznika do uchwały Nr 84/2021 listy z wnioskami PRM udostępniał Komisji do spraw wsparcia Programu. W Aplikacji Polski Ład umożliwiono udostępnienie listy prawidłowo złożonych wniosków jest członkom Komisji przez PRM poprzez nadanie dostępu do tej Aplikacji. Po przekazaniu przez BGK tej listy do PRM członkowie Komisji mogli, po zalogowaniu się do Aplikacji, przeglądać wnioski.

W module informatycznym Aplikacji nie były rejestrowane dane dotyczące logowania się użytkowników. Ponadto NIK nie przedstawiono danych z innych narzędzi informatycznych BGK, które zawierały informacje o logowaniach do Aplikacji. Tym samym NIK została pozbawiona możliwości ustalenia zakresu czynności wykonywanych przez członków Komisji do spraw Wsparcia Programu w tym narzędziu.

(akta kontroli: tom XIII str. 14-51)

Do oceny złożonych wniosków o dofinansowanie z programu PIS oraz sporządzenie i przekazanie PRM listy inwestycji rekomendowanych PRM powołał 15 września 2021 r., na podstawie § 5 ust. 1 załącznika do uchwały Nr 84/2021, jedenastoosobową Komisję do spraw wsparcia Programu (dalej: Komisja ds. PIS lub Komisja). Następnie na podstawie zmienionej uchwałą Nr 87/2022 przepisu § 5 ust. 1 załącznika do uchwały Nr 84/2021, liczba członków Komisji ds. PIS została ograniczona do pięciu. Członków nowej Komisji PRM powołał 4 maja 2022 r. W składach obydwu Komisji byli przedstawiciele administracji rządowej i BGK.

Przewodniczącym Komisji ds. PIS w obydwu składach był Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, a sekretarzem Komisji w obydwu składach była Dyrektor Departamentu Wsparcia Zarządu i Współpracy z Jednostkami Publicznymi w BGK⁷⁹.

Na podstawie postanowień § 5 ust. 1 pkt 3 uchwały 84/2021 Rady Ministrów, Prezes Rady Ministrów powołał dwóch przedstawicieli Ministra Finansów, tj. Piotra Patkowskiego oraz Pawła Szefernaker⁸⁰, do pierwszego i drugiego składu (15 września 2021 r. oraz 4 maja 2022 r.).

Tryb pracy obydwu Komisji ds. PIS został uregulowany w Regulaminach prac Komisji do spraw wsparcia Programu zatwierdzonych przez PRM odpowiednio:

⁷⁹ Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Paweł Szefernaker i Dyrektor Departamentu Wsparcia Zarządu i Współpracy z Jednostkami Publicznymi w BGK Anna Pietrzak.

⁸⁰ Zgodnie z danymi wskazanymi na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Paweł Szefernaker od 17 stycznia 2018 r. pełnił funkcję Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. W czasie powołania nie wykonywał obowiązków w Ministerstwie Finansów. Prezes Rady Ministrów był również Ministrem Finansów w okresie od 30 sierpnia 2019 r. do 20 września 2019 r. oraz wykonywał obowiązki Ministra Finansów w okresie od 9 lutego 2022 r. do 26 kwietnia 2022 r. W związku z tym Paweł Szefernaker nie został powołany przez Ministra Finansów, a przez Prezesa Rady Ministrów.

1 października 2021 r. (Regulamin Komisji w pierwszym składzie) i 10 maja 2022 r. (Regulamin Komisji w drugim składzie).

Obydwa Regulaminy zawierały ogólne zasady pracy Komisji, zadania jej członków, oraz podstawowe kryteria oceny. Zadaniem Komisji było dokonanie rzetelnej i bezstronnej oceny wniosków, przygotowanie i przekazanie PRM listy inwestycji rekomendowanych do objęcia wsparciem z programu PIS. Sekretarz Komisji był odpowiedzialny za sporządzenie protokołów z posiedzeń i protokołu końcowego z jej prac oraz projektu listy inwestycji rekomendowanych do objęcia wsparciem. Przewodniczący Komisji był odpowiedzialny za zatwierdzenie protokołów posiedzeń i protokołu końcowego z jej prac oraz przyjęcie przez Komisję listy inwestycji rekomendowanych do objęcia wsparciem. Zgodnie z § 1 ust. 4 obydwu Regulaminów Komisji obsługę techniczno-kancelaryjną Komisji miał prowadzić Departament Instrumentów Rozwojowych w KPRM. W praktyce tę obsługę zapewnił BGK.

W § 2 ust. 6 Regulaminu Komisji w pierwszym składzie wskazano, że jej członkowie są zobowiązani do zachowania poufności i bezstronności, co potwierdzają w formie pisemnego oświadczenia. W Regulaminie Komisji w drugim składzie postanowienie to usunięto. Z przekazanej NIK dokumentacji wynika, że zapis dotyczący zobowiązania członków Komisji do zachowania poufności i bezstronności usunięto, ponieważ stanowił ograniczenie w realizacji uprawnień jej członków, wynikających z § 5 ust. 4a załącznika do uchwały Nr 84/2021⁸¹, do zasięgania opinii organów władzy publicznej i przeprowadzania konsultacji z innymi podmiotami i instytucjami, w tym państwowymi osobami prawnymi. Zdaniem NIK, nadanie członkom Komisji tych uprawnień nie stanowiło podstawy do usunięcia z Regulaminu prac Komisji zobowiązania jej członków do zachowania poufności i bezstronności.

W trakcie kontroli NIK zwróciła się do Szefa KPRM o przekazanie kopii oświadczeń członków Komisji ds. PIS o zachowaniu poufności i bezstronności. Zastępca Szefa KPRM poinformowała, że do dnia przygotowania tego pisma, tj. 26 października 2022 r. do Departamentu Instrumentów Rozwojowych nie zostały przekazane przedmiotowe oświadczenia. Członek tej Komisji poinformował NIK, że nie pamięta, czy składał oświadczenie, a Sekretarz – Komisji – że nie wie, czy podpisywała oświadczenie. Natomiast Przewodniczący Komisji zapytany o wyżej wymienione oświadczenia odpowiedział, że złożył dokumenty, które przygotowano do rozpoczęcia prac Komisji, ale szczegółowo nie pamięta, jakie to były dokumenty i czego dotyczyły. Do dnia zakończenia kontroli NIK nie otrzymała oświadczeń członków Komisji ds. PIS o zachowaniu poufności i bezstronności.

(akta kontroli: tom XI str. 51-54, 136-169)

Z protokołów z posiedzeń Komisji ds. PIS wynika, że wnioski jst były pogrupowane według województw, a na poszczególnych posiedzeniach rozpatrywano wnioski z jednego lub więcej województw. Na posiedzeniach sporządzano listy obecności członków. Z przekazanej NIK dokumentacji nie wynika, ile czasu trwały posiedzenia Komisji. W protokołach z posiedzeń Komisji nie zawarto informacji na ten temat. Sekretarz Komisji wyjaśniła, że nie pamięta dokładnie ile czasu trwały posiedzenia, a Przewodniczący Komisji poinformował, że czas rozpatrywania wniosków zależał od tego, które województwa były rozpatrywane, i że zazwyczaj jedno posiedzenie trwało kilka godzin.

W ramach czterech pierwszych edycji programu PIS odbyło się 25 posiedzeń Komisji ds. PIS, w tym trzy posiedzenia obejmowały podsumowanie edycji II, III i IV. Na protokole z prac końcowych Komisji w ramach I edycji nie podano daty jego sporządzenia. Ponadto na posiedzeniach 25 maja 2022 r. oraz 13 lipca 2022 r. nie podejmowano decyzji dotyczących rekomendacji dofinansowania inwestycji.

⁸¹ Ust. 4a w § 5 załącznika do Uchwały Nr 84/2021 wprowadzony został uchwałą Nr 87/2022.

Na poszczególnych posiedzeniach Komisji ds. PIS rozpatrzono następującą liczbę wniosków (w poniższym zestawieniu pominięto posiedzenia, na których nie rozpatrywano wniosków, lub posiedzenia podsumowujące poszczególne edycje):

- w ramach pierwszej edycji posiedzenia odbyły się w dniach: 4, 5, 6, 7, 11, 12, 13, 14, 20, 21 października 2021 r., na których przeanalizowano odpowiednio 251, 279, 1363, 880, 354, 582, 857, 1313, 1574, 545 wniosków;
- w ramach drugiej edycji posiedzenia odbyły się w dniach: 10, 17, 18, 19, 24 maja 2022 r., na których przeanalizowano odpowiednio 2076, 1471, 1599, 1633, 1120 wniosków;
- w ramach trzeciej edycji posiedzenia odbyły się w dniach 29 i 30 czerwca 2022 r. oraz 5 i 6 lipca 2022 r., na których przeanalizowano odpowiednio 1046 i 870, 886, 1050 wniosków;
- w ramach czwartej edycji odbyło się jedno posiedzenie 10 maja 2022 r., na którym przeanalizowano 99 wniosków.

NIK zauważa, że przyjmując nawet 12-godzinny tryb pracy Komisji, bez żadnych przerw, na wszystkich posiedzeniach liczba minut przeznaczona na analizę jednego wniosku była mniejsza niż 3 minuty oraz na 15 posiedzeniach czas rozpatrywania jednego wniosku był krótszy niż minuta. Zdaniem NIK, przeznaczenie na ocenę jednego wniosku czasu w wymiarze do 3 minut, a nawet w przypadku 15 posiedzeń poniżej minuty jest niewystarczające do dokładnego zapoznania się z treścią wniosku.

(akta kontroli: tom XI str. 180-413; tom XII str. 1-657; tom XIII str. 1-13, 28-33)

W Regulaminach obydwu Komisji wskazano między innymi, że Komisja ds. PIS dokonuje rzetelnej i bezstronnej oceny wniosków oraz sporządza listę inwestycji rekomendowanych do objęcia wsparciem z programu, biorąc pod uwagę, zgodnie z § 5 ust. 4 załącznika do uchwały Nr 84/2021, realizację celu przeciwdziałania COVID-19, o którym mowa w art. 2 ust. 2 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, oraz kompleksowość planowanych inwestycji. Dodatkowo w Regulaminach, w § 1 ust. 3, wskazano, że Komisja przy sporządzaniu listy rekomendowanych inwestycji uwzględnia w szczególności: wpływ skutków planowanej inwestycji na poprawę warunków życia mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego, możliwość objęcia wsparciem jak największej liczby jednostek samorządu terytorialnego, proporcjonalność wartości zadania inwestycyjnego do wielkości jednostki samorządu terytorialnego.

W przedstawionej NIK do kontroli dokumentacji nie został zawarty szczegółowy opis procesu oceny wniosków składanych przez jst. W przekazanych NIK protokołach zawarto jedynie informację, że *Komisja przystępowała do dyskusji*. Nie zawarto jednak opisu tej dyskusji oraz podania argumentacji stanowiącej podstawę zaakceptowania lub odrzucenia poszczególnych wniosków oraz przedstawienia przesłanek, które przemawiały za podjęciem pozytywnej lub negatywnej decyzji o dofinansowaniu danego zadania (inwestycji). Sekretarz Komisji wyjaśniła, że brak takich danych wynikał z faktu, że *nigdzie nie zostało wskazane, co dokładnie protokoły miały zawierać*.

(akta kontroli: tom XI str. 121-134, 136-141, 180-413; tom XII str. 1-657; tom XIII str. 1-13, 28-33)

Po dokonaniu rekomendacji przez Komisję ds. PIS, listy inwestycji były przekazywane do PRM. W pierwszych czterech edycjach programu PRM nie podejmował decyzji odmiennych od rekomendacji Komisji. Zaakceptowane przez PRM listy inwestycji

rekomendowanych przekazano do BGK: 25 października 2021 r. (I edycja), 30 maja 2022 r. (II edycja), 14 lipca 2022 r. (III edycja) i 14 maja 2022 r. (IV edycja).

Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Szefa KPRM, wnioskodawcy kierowali do Kancelarii zapytania dotyczące sposobu funkcjonowania programu, w tym również sposobu rozpatrzenia wniosków w ramach poszczególnych jego edycji. Uchwała Nr 84/2021 nie przewidywała procedury odwoławczej od wyniku rozpatrzenia wniosków. Do 5 sierpnia 2022 r. do KPRM wpłynęło 14 zapytań wnioskodawców o zasady rozpatrywania wniosków oraz 17 pism o charakterze odwołania wnioskodawców od wyników rozpatrzenia wniosków. W odpowiedzi na zapytania i pisma Dyrektor Departamentu Instrumentów Rozwojowych wskazywał jedynie na ogólne kryteria zawarte w uchwale Nr 84/2022 oraz możliwość ubiegania się o dofinansowanie w kolejnych edycjach programu PIS.

(akta kontroli: tom XI str. 10-11; tom XIII str. 40 pliki 2-3)

NIK wybrała do szczegółowego badania próbę 67 wniosków jst składanych w ramach programu PIS, kierując się przede wszystkim wartością dofinansowania. Do badania przyjęto również wnioski niezależnie od wartości wnioskowanej kwoty, jeśli do Prezesa NIK lub PRM kierowane były skargi na tryb rozdziału środków z PIS dotyczące tych wniosków. Dodatkowo większość wniosków wybranych do badania została pogrupowana według wnioskowanej kwoty inwestycji, obszaru inwestycji, rodzaju wnioskującej jst oraz numeru edycji programu PIS. Do próby przyjęto zarówno wnioski rozpatrzone pozytywnie, jak również negatywnie w celu zweryfikowania, czy w przypadkach podobnych wniosków, biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, nie podejmowano decyzji rozbieżnych.

W ramach przyjętej do badania próby wniosków wybrano 19 wniosków z I edycji, 40 wniosków z II edycji, cztery wnioski z III edycji i cztery wnioski z IV edycji. Łączna wartość wnioskowanego dofinansowania w ramach próby wyniosła 3921,5 mln zł, w tym 20 wniosków na kwotę 927,4 mln zł zostało rozpatrzonych negatywnie, a 47 wniosków na kwotę 2994,1 mln zł zostało rozpatrzonych pozytywnie, co stanowiło 5,1% wartości dofinansowania wszystkich pozytywnie zaakceptowanych wniosków.

W ramach wybranej przez NIK próby podejmowano odmienne decyzje, w sytuacji gdy w złożonych wnioskach przedmiot dofinansowania był zbliżony pod względem rzeczowym i wnioski składane były przez podobne pod względem rodzaju oraz liczby ludności jst:

- wnioski w ramach I edycji w obszarze „Infrastruktura drogowa” przez miasto Lublin i miasto Katowice dotyczące budowy i rozbudowy układów drogowych. W przypadku miasta Katowice wnioskowano o kwotę 86 mln zł i wniosek otrzymał pozytywną rekomendację, natomiast w przypadku miasta Lublin wnioskowano o kwotę 104,5 mln zł i wniosek zarekomendowano negatywnie⁸²;
- wnioski w ramach I edycji w obszarze „Infrastruktura wodno-kanalizacyjna” przez gminę Czyżew (województwo podlaskie) i gminę Anopol (województwo lubelskie) dotyczące modernizacji sieci wodociągowej. W przypadku gminy Czyżew wnioskowano o kwotę 8,5 mln zł i wniosek otrzymał pozytywną rekomendację, natomiast w przypadku gminy Anopol (modernizacja sieci wodociągowej w miejscowości Grabówka) wnioskowano o kwotę 6,8 mln zł i wniosek zarekomendowano negatywnie⁸³;
- wnioski w ramach II edycji w obszarze „Tabor transportu kolejowego” przez województwo opolskie i województwo pomorskie dotyczące zakupu

⁸² Wnioski o numerach 01/2021/2048/PolskiLad i 01/2021/1610/PolskiLad.

⁸³ Wnioski o numerach 01/2021/9668/PolskiLad i 01/2021/8120/PolskiLad.

hybrydowych pojazdów kolejowych. W obydwu przypadkach wnioskowana kwota wynosiła 65 mln zł. W przypadku województwa pomorskiego wniosek otrzymał pozytywną rekomendację, natomiast w przypadku województwa polskiego wniosek zarekomendowano negatywnie⁸⁴;

- wnioski w ramach II edycji w obszarze „Rewitalizacja obszarów miejskich” przez miasto Nowy Sącz, miasto Olsztyn oraz miasto Zabrze dotyczące rewitalizacji obiektów zabytkowych lub ich otoczenia. We wszystkich trzech przypadkach wnioskowana kwota wynosiła 30 mln zł. W przypadku miasta Zabrze wniosek otrzymał pozytywną rekomendację, natomiast w przypadkach miasta Nowy Sącz i miasta Olsztyn wnioski zarekomendowano negatywnie⁸⁵;
- wnioski II edycji w obszarze „Infrastruktura społeczna” przez powiat krapkowicki (województwo opolskie) i powiat sokołowski (województwo mazowieckie) dotyczące rozbudowy szpitali. W przypadku powiatu krapkowickiego wnioskowano o kwotę 34 mln zł i wniosek otrzymał pozytywną rekomendację, natomiast w przypadku powiatu sokołowskiego wnioskowano o kwotę 35,7 mln zł i wniosek zarekomendowano negatywnie⁸⁶;
- wnioski II edycji w obszarze „Infrastruktura sportowa” przez miasto Zamość (województwo lubelskie) i miasto Piekary Śląskie (województwo śląskie) dotyczące rozbudowy i budowy obiektów sportowych. W przypadku miasta Zamość wnioskowano o kwotę 32 mln zł i wniosek otrzymał pozytywną rekomendację, natomiast w przypadku miasta Piekary Śląskie wnioskowano o kwotę 36 mln zł i wniosek zarekomendowano negatywnie⁸⁷;
- wnioski II edycji w obszarze „Infrastruktura sportowa” przez miasto Zamość (województwo lubelskie) i miasto Piekary Śląskie (województwo śląskie) dotyczące rozbudowy i budowy obiektów sportowych. W przypadku miasta Zamość wnioskowano o kwotę 32 mln zł i wniosek otrzymał pozytywną rekomendację, natomiast w przypadku miasta Piekary Śląskie wnioskowano o kwotę 36 mln zł i wniosek zarekomendowano negatywnie⁸⁸;
- wnioski III edycji w obszarze „Infrastruktura społeczna” i „Infrastruktura kulturalna” przez gminę Bartniczka (województwo kujawsko-pomorskie) i gminę Koszyce (województwo małopolskie) dotyczące budowy świetlicy wiejskiej. W przypadku gminy Bartniczka wnioskowano o kwotę 2,7 mln zł i wniosek otrzymał pozytywną rekomendację, natomiast w przypadku gminy Koszyce wnioskowano o kwotę 1,1 mln zł i wniosek zarekomendowano negatywnie⁸⁹.

Przewodniczący Komisji ds. PIS zapytany o przykładowe rozbieżności w podejmowaniu decyzji odpowiedział, że trudno mu ustosunkować się do konkretnych przykładów oraz że *liczba zapytań dotyczących rozstrzygnięć to był jedynie promil wszystkich gmin, a wiele z tych inwestycji dzięki sprawnemu funkcjonowaniu Komisji i dobremu przygotowaniu wniosku przez gminy jest już w trakcie realizacji*. Sekretarz Komisji poinformowała, że nie pamięta dlaczego podejmowano odmienne decyzje.

(akta kontroli: tom II str. 86-101; tom XIII str. 45 plik 1)

Wskazana w protokołach z posiedzeń Komisji ds. PIS liczba oraz wartość wniosków zarekomendowanych pozytywnie różniła się od danych dotyczących pozytywnych rekomendacji Komisji ds. PIS zawartych w Aplikacji w 14 województwach w I edycji

⁸⁴ Wnioski o numerach Edycja2/2021/2447/PolskiLad i Edycja2/2021/2653/PolskiLad.

⁸⁵ Wnioski o numerach Edycja2/2021/4899/PolskiLad, Edycja2/2021/808/PolskiLad. i Edycja2/2021/787/PolskiLad.

⁸⁶ Wnioski o numerach Edycja2/2021/8946/PolskiLad i Edycja2/2021/8741/PolskiLad.

⁸⁷ Wnioski o numerach Edycja2/2021/1133/PolskiLad i Edycja2/2021/8287/PolskiLad.

⁸⁸ Wnioski o numerach Edycja2/2021/1133/PolskiLad i Edycja2/2021/8287/PolskiLad.

⁸⁹ Wnioski o numerach Edycja3PGR/2021/3835/PolskiLad i Edycja3PGR/2021/107/PolskiLad.

Programu PIS, sześciu województwach w II edycji oraz siedmiu województwach w III edycji. Łącznie w I edycji w protokołach z posiedzeń Komisji ds. PIS wskazano, że zarekomendowała ona 4163 wnioski (tj. o 123 więcej niż wynikało to z Aplikacji) na kwotę 25 787 mln zł (tj. o 1899 mln zł więcej niż wynikało to z Aplikacji). Największa różnica dotyczyła wniosków zarekomendowanych pozytywnie w województwach lubuskim – w protokołach wskazano liczbę zarekomendowanych pozytywnie wniosków o 128 większą niż wynikało to z Aplikacji (kwotowo o 2030 mln zł większą). W ramach II edycji Programu PIS w protokołach z posiedzeń Komisji ds. PIS wskazano, że zarekomendowała ona 4981 wniosków (tj. o osiem mniej niż wynikało to z Aplikacji) na kwotę 28 789,9 mln zł (kwotowo o 1429 mln zł mniejszą niż wynikało to z Aplikacji). W ramach III edycji w protokołach z posiedzeń Komisji wskazano, że zarekomendowała ona 1962 wniosków (tj. o 77 więcej niż wynikało to z Aplikacji) na kwotę 4245,9 mln zł (kwotowo o 175,1 mln zł większą niż wynikało to z Aplikacji). Ponownie największa różnica dotyczyła wniosków zarekomendowanych pozytywnie w województwie lubuskim – w protokołach wskazano liczbę zarekomendowanych pozytywnie wniosków o 84 większą, niż wynikało to z Aplikacji (kwotowo o 192,4 mln zł większą). Zgodnie z wyjaśnieniami Przewodniczącego Komisji ds. PIS różnice w zakresie danych dotyczących liczby i/lub kwoty dofinansowania inwestycji zarekomendowanych wynikają z ostatecznej weryfikacji wniosków jst. Dodatkowo w przypadku województwa lubuskiego Przewodniczący Komisji wskazał na prawdopodobieństwo błędu.

(akta kontroli: tom XI str. 76-84)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W trakcie procesu oceny wniosków składanych przez jst w ramach programu PIS, członkowie Komisji ds. PIS, uwzględniając uwarunkowania wskazane w uchwale Nr 84/2022 oraz Regulaminach Komisji ds. PIS, nie podejmowali decyzji o przyznaniu dofinansowania lub odmowie tego dofinansowania w oparciu o wystandaryzowane, transparentne zasady, tak aby zapewnić jednolity, przejrzysty mechanizm oceny wszystkich wniosków. Nie było zwymiarowanych kryteriów i punktowych ocen wniosków. Jeden z członków Komisji ds. PIS wyjaśnił, że *nie było jednolitych kryteriów pozwalających na punktową ocenę. Nie było rankingów. Po to jest Komisja, żeby każdy z członków mógł wyrazić subiektywną ocenę każdego z wniosków.* Dodał również, że z tego co pamięta *wyświetlana była każda z pozycji i były pytania przewodniczącego Komisji czy ten wniosek uzyskuje akceptację czy nie. Były dyskusje w przypadkach odrzucenia wniosków.* Sekretarz Komisji ds. PIS wyjaśniła, że z tego co pamięta *każdy członek Komisji kierował się kryteriami zawartymi w Regulaminie, ustawie i uchwale przede wszystkim proporcjonalności wartości zadania inwestycyjnego do wielkości jednostki samorządu terytorialnego.*

Przewodniczący Komisji ds. PIS zapytany, w jaki sposób Komisja uwzględniała uwarunkowania wskazane w uchwale Nr 84/2022 oraz Regulaminach Komisji ds. PIS oraz czy wypracowano procedurę punktowej oceny wniosków w oparciu o poszczególne kryteria, czy też każdy z członków Komisji ds. PIS dokonywał oceny według własnego uznania na podstawie tych kryteriów, odpowiedział między innymi że *celem Komisji było to, żeby jak najwięcej jst. otrzymało wsparcie.* Dodał również, że *tryb funkcjonowania Komisji pozwolił, bez dodatkowych działań (bez oceny punktowej) sprawnie oceniać wnioski.* Przewodniczący Komisji ds. PIS dodatkowo wyjaśnił, że Komisja podejmowała decyzje kolegialnie.

Członkowie Komisji ds. PIS pytani, w jaki sposób interpretowali kryterium kompleksowości inwestycji, zwłaszcza w kontekście przyznawania dofinansowania jedynie na jeden z etapów inwestycji, nie udzielili jednoznacznej odpowiedzi w tym zakresie.

(akta kontroli: tom II str. 61-72, 86-101; tom XI str. 121-134)

Zdaniem NIK, ze względu na brak jednolitych zasad oceny wniosków, proces przyznawania środków w ramach programu ds. PIS nie był transparentny i pozwalał na dowolność podejmowania decyzji.

2. Protokoły z posiedzeń Komisji ds. PIS były sporządzane nierzetelnie. Nie zawierały one przesłanek, w oparciu o które podejmowano decyzje o przyznaniu dofinansowania, a także brak było uzasadnienia na okoliczność odmowy przyznania dofinansowania.

Mając na uwadze, że protokoły z posiedzeń Komisji ds. PIS nie zawierały nawet podstawowych informacji dotyczących przyczyn określonych rozstrzygnięć, odpowiadający na pytania wnioskodawców Departament Instrumentów Rozwojowych w KPRM nie był w stanie udzielić rzetelnej informacji w sprawie sposobu oceny wniosków.

Zdaniem NIK, nieuzasadniona jest argumentacja Sekretarza Komisji ds. PIS, że żadne regulacje nie wskazywały na konieczność umieszczania w protokołach bardziej szczegółowych informacji dotyczących procesu podejmowania decyzji, w związku z tym nie było konieczności takiego działania. NIK oceniła, biorąc pod uwagę ogólny charakter kryteriów przyznawania dofinansowania z programu PIS, wielkość środków przyznanych w ramach tego programu oraz fakt, że przyznano 1/3 z wnioskowanych przez jst środków⁹⁰, że tym bardziej w protokołach powinny znaleźć się informacje, które w sposób bezsporny będą wskazywać na przesłanki podjęcia określonych decyzji oraz sposób interpretacji tych kryteriów przez członków Komisji ds. PIS.

Dodatkowym argumentem, że protokoły z posiedzeń Komisji ds. PIS były sporządzane nierzetelnie są rozbieżności w liczbie oraz wartości wniosków zarekomendowanych pozytywnie przez Komisję wskazanych w protokołach z jej posiedzeń w stosunku do danych zawartych w Aplikacji, w tym przede wszystkim dla województwa lubuskiego w edycjach I i III.

(akta kontroli: tom XI str. 76-84, 121-134, 180-413; tom XII str. 1-657; tom XIII str. 1-13)

3. Przewodniczący Komisji ds. PIS nie poddawał pod głosowanie projektów list inwestycji rekomendowanych PRM do objęcia wsparciem z Programu. NIK nie otrzymała w trakcie kontroli żadnej dokumentacji wskazującej na przeprowadzanie głosowań nad listami inwestycji rekomendowanych. W protokołach z posiedzeń Komisji ds. PIS znajduje się jedynie informacja, że *Komisja zarekomendowała pozytywnie określoną liczbę wniosków jst*. Taki zapis nie pozwala jednoznacznie stwierdzić, czy decyzje te były podejmowane jednogłośnie czy większością głosów.

Członkowie Komisji w wyjaśnieniach nie potwierdzili, że podczas posiedzeń Komisji odbywały się głosowania. Jeden z Członków Komisji ds. PIS, wyjaśnił NIK, że *nie kojarzy, żeby były głosowania, natomiast były dyskusje*. Sekretarz Komisji ds. PIS, wyjaśniła NIK, że *nie pamięta tego, czy ktoś proponował, czy przyjmując dany wniosek czy nie. Jeśli wniosek miał być odrzucony to była dyskusja, nie było głosowania. Przewodniczący Komisji czytał wniosek, jeśli były zastrzeżenia do wniosku, wniosek podlegał dyskusji*. Dodatkowo

⁹⁰ W edycjach I-IV przyznano 58 418,6 mln zł z wnioskowanych 174 215,7 mln zł, tj. 33,5%.

Przewodniczący Komisji ds. PIS zapytany o poddawanie listy inwestycji pod głosowanie odpowiedział, że *za każdym razem pytał, czy dane rozstrzygnięcie budzi sprzeciw. Członkowie Komisji nie zgłaszali sprzeciwu co do list rekomendowanych. Po podsumowaniu danego województwa lista była akceptowana jednogłośnie. Nie było sprzeciwu.*

Powyższe było niezgodne z § 5 ust. 1 obydwu Regulaminów Komisji ds. PIS, który wskazywał, że po zakończeniu oceny wszystkich wniosków Sekretarz sporządza projekt listy inwestycji rekomendowanych PRM do objęcia wsparciem z programu, a następnie Przewodniczący Komisji poddaje projekt listy pod głosowanie. Dodatkowo Regulaminy Komisji ds. PIS w § 5 ust. 2 przewidywały, że Komisja mogła głosować nad tą listą w trybie pisemnym lub przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość.

(akta kontroli: tom II str. 61-72, 86-101; tom XI str. 76-84, 136-141)

4. Przewodniczący Komisji ds. PIS po jej posiedzeniach co najmniej w I edycji Programu PIS dokonywał zmian w rekomendacjach Komisji. Było to niezgodne z § 5 ust. 2 Załącznika do uchwały Nr 84/2021, w myśl którego zadaniem Komisji jest ocena wniosków o dofinansowanie z Programu oraz sporządzenie i przekazanie PRM listy inwestycji rekomendowanych.

W zatwierdzonych przez PRM Regulaminach Komisji ds. PIS, w § 5 ust. 6, doprecyzowano, że Komisja podejmuje decyzje zwykłą większością głosów jej członków obecnych na danym posiedzeniu oraz w § 4 ust. 3, który stanowił, że decyzje podejmowane przez Komisję są ważne, gdy w posiedzeniu uczestniczy co najmniej sześciu (według pierwszego Regulaminu) lub trzech (w przypadku drugiego Regulaminu) członków Komisji. W przepisach tych wyraźnie wskazano, że to Komisja kolegialnie podejmuje decyzje odnośnie inwestycji rekomendowanych do dofinansowania, a nie jeden z jej członków. Na podstawie otrzymanej dokumentacji, NIK stwierdza, że w I edycji Programu Przewodniczący Komisji dokonał następujących zmian w jej rekomendacjach: przyznał pozytywną rekomendację 20 inwestycjom w kwocie 229,8 mln zł oraz negatywną rekomendację – 14 inwestycjom w wysokości 87,1 mln zł. Przewodniczący Komisji zapytany o przyczynę wprowadzenia zmian w rekomendacjach Komisji odpowiedział, że członkowie Komisji jednogłośnie upoważnili go ustnie do dokonywania ostatecznej weryfikacji listy inwestycji rekomendowanych do objęcia wsparciem z Programu PIS. Taka decyzja, zdaniem Przewodniczącego Komisji ds. PIS, miała na celu usprawnienie jej prac, poprzez umożliwienie dokonywania ewentualnych korekt na liście inwestycji rekomendowanych, bez konieczności zwoływania dodatkowych posiedzeń.

W trakcie kontroli, w odpowiedzi na pytanie NIK, przekazano oświadczenia członków Komisji ds. PIS z 15 grudnia 2022 r., z których wynika, że Przewodniczący Komisji został ustnie upoważniony przez członków Komisji do dokonywania zmian na liście inwestycji rekomendowanych do objęcia wsparciem z Programu PIS.

Zdaniem NIK, członkowie Komisji ds. PIS nie byli uprawnieni do przekazywania swoich kompetencji Przewodniczącemu w zakresie dokonywania zmian w rekomendacjach.

Przy takim rozwiązaniu, jakie przyjęli członkowie Komisji, podważone zostałyby zasady funkcjonowania Komisji ds. PIS jako podmiotu podejmującego decyzje kolegialnie, ponadto zaprzeczaloby to postanowieniom § 5 ust. 1 Regulaminów, z których wynika, że po zakończeniu oceny wszystkich wniosków, Sekretarz sporządza projekt listy inwestycji rekomendowanych PRM do objęcia wsparciem z Programu, a następnie poddaje go pod głosowanie. W ocenie NIK, powyższe

działanie członków Komisji było sprzeczne z poleceniem PRM, który zatwierdzał Regulamin pracy tej Komisji.

NIK zauważa również, że wyżej wskazane oświadczenia zostały sporządzone przez członków Komisji dopiero w trakcie kontroli prowadzonej przez NIK, w związku z zadaniem pytaniem i co warto podkreślić po zakończeniu oceny wniosków w ramach badanych przez NIK edycji Programu PIS (ponad rok od zakończenia procesu oceny w ramach I edycji Programu PIS).

(akta kontroli: tom XI str. 76-84, 170-179)

2.3. Rozpatrywanie wniosków złożonych przez beneficjentów w ramach programu „Laboratoria przyszłości”

Opis stanu faktycznego

Podstawą prawną programu „Laboratoria przyszłości” (dalej: PLP pierwsza edycja) była uchwała Nr 129 Rady Ministrów z dnia 29 września 2021 r. w sprawie wsparcia na realizację inwestycyjnych zadań jednostek samorządu terytorialnego polegających na rozwijaniu szkolnej infrastruktury – „Laboratoria przyszłości”⁹¹. Środki finansowe FPC w ramach tego programu były przeznaczone na wsparcie dla jst będących organami prowadzącymi dla publicznych szkół podstawowych lub publicznych szkół artystycznych realizujących kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej. Wysokość wsparcia dla jst, dla każdej z prowadzonych szkół, była uzależniona od liczby uczniów w danej szkole, określonej na podstawie danych z systemu informacji oświatowej według stanu na dzień składania wniosku o wsparcie.

Środki otrzymane w ramach udzielonego wsparcia mogły być przeznaczone na zakup wyposażenia stanowisk do pracy narzędziowej, sprzętu, narzędzi, elektronarzędzi, materiałów, innych przedmiotów i pomocy służących rozwijaniu umiejętności podstawowych i przekrojowych dzieci i młodzieży.

Zgodnie z uchwałą Nr 129 dyrektorzy szkół, za pośrednictwem strony internetowej KPRM, składali wnioski o wsparcie do organów prowadzących, które sporządzały zbiorcze zestawienia wniosków i składały je do właściwego wojewody. W celu dokonania oceny wniosków, wojewodowie powoływali zespoły oceniające, w skład których – zgodnie z uchwałą – wchodziło co najmniej trzech przedstawicieli kuratora oświaty, w tym wojewódzki koordynator do spraw innowacji w edukacji oraz dwóch przedstawicieli urzędu obsługującego wojewodę. W gestii wojewodów pozostawało zapewnienie warunków funkcjonowania zespołu oceniającego, tj. w szczególności zapewnienie możliwości organizowania spotkań z użyciem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość. Wnioski, zgodnie z uchwałą, powinny być poddawane ocenie na bieżąco, w miarę ich napływu z organów prowadzących szkoły. Jeżeli w wyniku oceny wniosku zostały stwierdzone jego wady, tj. wniosek okazywał się niekompletny lub błędnie wypełniony, zespół oceniający mógł wezwać organ prowadzący szkołę do uzupełnienia lub korekty takiego wniosku. Informacje o ocenianych wnioskach były na bieżąco przekazywane poszczególnym wojewodom. Na ich podstawie wojewodowie przekazywali PRM listy zawierające rekomendacje odnośnie wysokości wsparcia przyznanego poszczególnym organom prowadzącym szkoły oraz informację o wysokości środków, które mają być przekazane na ich rachunki bankowe. Do wykonywania w imieniu PRM czynności określonych w uchwale nr 129, tj. między innymi przyjmowania od wojewodów list z rekomendacjami odnośnie przyznanego wsparcia poszczególnym organom prowadzącym szkoły i zatwierdzania wysokości przyznanego wsparcia oraz przekazywania środków z tego tytułu na rachunki bankowe poszczególnych wojewodów, PRM upoważnił 29 października 2021 r. Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów ds. GovTech w KPRM.

⁹¹ M.P. poz. 939.

Na wsparcie dla jst w ramach PLP pierwsza edycja zaplanowano 961,6 mln zł, w tym dla 3768 szkół o liczebności do 100 uczniów – 113 mln zł, 3112 szkół o liczebności od 101 do 200 uczniów – 186,7 mln zł, 599 szkół o liczebności od 201 do 234 uczniów – 41,9 mln zł i dla szkół o liczebności powyżej 234 uczniów – 619,9 mln zł.

Z tytułu realizacji uchwały nr 129 do wojewodów przekazano środki w wysokości 958,5 mln zł, tj. 99,7% kwoty zaplanowanej, w tym w 2021 r. – 953,3 mln zł, a w 2022 r. – 5,1 mln zł. Najwięcej środków otrzymało województwo mazowieckie – 141,6 mln zł oraz śląskie – 104,1 mln zł, natomiast najmniej województwo lubuskie – 25,8 mln zł i opolskie – 22,2 mln zł.

(akta kontroli: tom IV str. 1-64, 202-207, 246-265)

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 29 marca 2022 r. w sprawie realizacji rządowego programu rozwijania szkolnej infrastruktury oraz umiejętności podstawowych i przekrojowych dzieci i młodzieży – „Laboratoria przyszłości” (dalej: rozporządzenie RM z 29 marca 2022 r.)⁹² określono szczegółowe zasady rozdziału i przekazywania wsparcia finansowego ze środków FPC oraz formy i szczegółowy zakres tego wsparcia na podstawie rządowego programu rozwijania szkolnej infrastruktury oraz umiejętności podstawowych i przekrojowych dzieci i młodzieży – „Laboratoria przyszłości” (dalej: PLP druga edycja), ustanowionego uchwałą nr 63/2022 Rady Ministrów z dnia 29 marca 2022 r. (dalej: uchwała nr 63/2022). W rozporządzeniu tym określono również tryb udzielania wsparcia finansowego oraz sposób realizacji i szczegółowy zakres ewaluacji i monitorowania PLP druga edycja.

Rozporządzenie RM z 29 marca 2022 r. rozszerzyło katalog organów prowadzących szkoły podstawowe uprawnionych do skorzystania ze wsparcia ze środków FPC. W ramach PLP druga edycja wsparcie mogły uzyskać jst dla szkół, które nie brały udziału w PLP pierwsza edycja, oraz osoby prawne inne niż jst, osoby fizyczne, Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania oraz Minister Sprawiedliwości. Ponadto do otrzymania wsparcia uprawniony został Ośrodek Rozwoju Edukacji (dalej: ORE), będący publiczną placówką doskonalenia nauczycieli. Celem objęcia tym programem ORE było zapewnienie bazy szkoleniowej i narzędziowej wspierającej realizację obydwu edycji PLP, podnoszenie kompetencji podstawowych i przekrojowych dzieci i młodzieży oraz rozwijanie kompetencji kadry uczącej. ORE miało działać również jako operator wsparcia przyznawanego szkołom funkcjonującym za granicą prowadzącym nauczanie w języku polskim.

Do wykonywania w imieniu PRM czynności określonych w uchwale nr 63/2022, tj. między innymi przyjmowania list z rekomendacjami odnośnie przyznanego wsparcia poszczególnym organom prowadzącym szkoły i zatwierdzania wysokości wsparcia w ramach PLP2 oraz przekazywania środków z tego tytułu na rachunki bankowe upoważnionych dysponentów, PRM upoważnił 16 maja 2022 r. Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów ds. GovTech w KPRM.

Na wsparcie dla upoważnionych dysponentów w ramach PLP druga edycja zaplanowano 113 mln zł, w tym dla 1591 szkół o liczebności do 100 uczniów – 47,7 mln zł, 465 szkół o liczebności od 101 do 200 uczniów – 27,9 mln zł, 88 szkół o liczebności od 201 do 234 uczniów – 6,2 mln zł i dla szkół o liczebności powyżej 234 uczniów – 31,2 mln zł. Ponadto na wsparcie dla ORE zaplanowano 70 mln zł.

W okresie do 30 czerwca 2022 r. z tytułu realizacji uchwały nr 63/2022 do upoważnionych dysponentów przekazano 27 maja 2022 r. pierwszą transzę środków w wysokości 13,6 mln zł, tj. 12% kwoty zaplanowanej na PLP druga edycja dla szkół. Najwięcej środków otrzymało województwo małopolskie – 3,2 mln zł oraz

⁹² Dz. U. poz. 771.

lubelskie – 2 mln zł, natomiast najmniej województwo lubuskie – 0,7 mln zł i opolskie – 0,2 mln zł. Środki zaplanowane dla ORE nie były wypłacane do 30 czerwca 2022 r. (akta kontroli: tom IV str. 1-64, 208-214, 246-265)

W pierwszej edycji PLP wzięło udział 99,5% szkół podstawowych samorządowych. Natomiast do września 2022 r. ze wsparcia w ramach obydwu programów skorzystało 3 596 203 uczniów z 11 765 szkół samorządowych i 1395 szkół nienadzorowanych przez samorządy. Do PLP druga edycja przystąpiło 70 polskich szkół za granicą oraz 51 szkół ministerialnych.

Uchwała nr 63/2022 przewiduje również dalsze badania weryfikujące przyszłe zapotrzebowanie szkół na wyposażenie oraz na usługi towarzyszące. Jeżeli w wyniku tych badań okaże się, że istnieje potrzeba dalszych inwestycji infrastrukturalnych, PLP będzie kontynuowany i uzupełniany o kolejne elementy.

(akta kontroli: tom XVII str. 1064, 208-214, 246-265)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2.4. Realizacja programów *Wspieraj Seniora* i *Korpus Wsparcia Seniorów*

Opis stanu
faktycznego

Program *Wspieraj Seniora* realizowany był przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej ze środków FPC w 2021 r. Program zakładał wsparcie finansowe gmin w zakresie organizacji i realizacji usługi wsparcia, polegającej w szczególności na dostarczaniu zakupów obejmujących artykuły podstawowej potrzeby, w tym artykuły spożywcze, środki higieny osobistej dla osób w wieku 70 lat i więcej, którzy ze względu na trwający stan epidemii pozostaną w swoim domu. Realizacja tych zadań przez gminy wynikała z art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁹³. Na realizację programu zaplanowano 100 mln zł w planie finansowym Funduszu na 2021 r. Kwota środków rozdysponowanych przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej na realizację programu wyniosła 96,3 mln zł.

Na 2022 r. Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej przygotowało program *Korpus Wsparcia Seniorów*, którego zakres podmiotowy i przedmiotowy został rozszerzony w porównaniu z programem realizowanym w 2021 r. Celem nowego programu było zapewnienie usługi wsparcia na rzecz seniorów w wieku 65 lat i więcej przez świadczenie usług wynikających z rozeznaczonych potrzeb na terenie danej gminy, wpisujących się we wskazane w programie obszary, oraz poprawa poczucia bezpieczeństwa i możliwości samodzielnego funkcjonowania w miejscu zamieszkania osób starszych poprzez dostęp do tzw. opieki na odległość. Na realizację tego programu zaplanowano 80 mln zł w planie finansowym Funduszu na 2022 r.

Wpłaty ze środków Funduszu mogły być realizowane na podstawie dyspozycji wypłaty składanej do BGK przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej. Natomiast przekazywanie środków gminom, na podstawie złożonego przez gminę wniosku o zasilenie rachunku, było w dyspozycji wojewodów.

(akta kontroli: tom XVII str. 1-64, 215-245, 246-265)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia rozpatrywanie wniosków o przyznanie środków z funduszu przeciwdziałania COVID-19.

⁹³ Dz. U. z 2021 r. poz. 2268, ze zm.

Proces rozpatrywania wniosków o wsparcie z FPC w ramach programu RFIL nie był transparentny, a kryteria określone w uchwale Nr 102 nie gwarantowały jednolitej oceny wniosków dotyczących zblizonych rzeczowo inwestycji, co skutkowało dowolnością w podejmowaniu decyzji. W procesie przyznawania wsparcia nie ustalono procedury oceny wniosków pod kątem zastosowania kryteriów określonych w uchwale Nr 102, w szczególności nie ustalono ocen punktowych ani wag poszczególnych kryteriów dla uzyskania jednolitej, transparentnej oceny wszystkich wniosków. W sytuacji wnioskowania o środki znacznie przekraczające realne możliwości ich przyznania nie wypracowano transparentnego mechanizmu zmniejszania wartości przyznanej kwoty. Ponadto nie dokumentowano oceny kryteriów w odniesieniu do poszczególnych wniosków. W dwóch naborach konkursowych wniosków nie sporządzono protokołów z posiedzeń Komisji ds. RFIL, co uniemożliwiło zweryfikowanie czasu, jaki Komisja poświęciła na rozpatrywanie wniosków i zakresu jej prac. Z kolei w sporządzonej dokumentacji nie podano czasu i przebiegu posiedzeń, a w dwóch z trzech dokumentów nie wskazano także osób uczestniczących w posiedzeniach Komisji. Nie sporządzano uzasadnień podjętych decyzji, nawet na wniosek złożony przez jst.

Stwierdzono także, że wsparcie zostało przyznane na podstawie co najmniej 38 wniosków, które nie zostały przekazane do KPRM, w związku z czym nie mogły być ocenione z uwzględnieniem ośmiu kryteriów określonych w uchwale Nr 102, a jedynie według jednego kryterium ujętego w przekazanych zestawieniach wniosków.

Dokumenty sporządzane przez Komisję ds. RFIL, przedkładane do akceptacji PRM, zostały sporządzone nierzetelnie.

Kontrola wykazała, że czas na zapoznanie się i rozpatrzenie wniosków przez Komisję ds. RFIL był niedostosowany do liczby złożonych wniosków w pierwszym naborze konkursowym.

NIK ustaliła, że wsparcie zostało przyznane na podstawie wniosków, które nie spełniały warunków formalnych w zakresie szacunkowej wartości inwestycji, formy sporządzonego uzasadnienia oraz terminu złożenia wniosków.

NIK zauważyła, że warunki pracy spowodowane pandemią COVID-19, jak również intensyfikacja realizowanych zadań związanych z jej zwalczaniem, na które wskazywała Zastępca Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, nie mogą stanowić uzasadnienia dla braku zachowania ustanowionych, wewnętrznych regulacji oraz braku transparentności procesu podziału środków w łącznej wysokości przekraczającej 6,5 mld zł.

Komisja ds. PIS dokonywała oceny blisko 20 tys. wniosków jst. w bardzo krótkim czasie, często przeznaczając poniżej minuty na zapoznanie się z wnioskiem. Z uwagi na brak jednolitych, transparentnych zasad oceny wniosków, w ocenie NIK, proces przyznawania środków w ramach programu PIS nie był transparentny. Nie wprowadzono przejrzystego mechanizmu oceny wszystkich wniosków, nie zwymiarowano kryteriów, nie wprowadzono punktowych ocen wniosków. Protokoły z posiedzeń Komisji ds. PIS były sporządzane nierzetelnie, nie zawierały przesłanek, w oparciu o które podejmowano decyzje o przyznaniu dofinansowania. W dokumentacji przedstawionej NIK z prac Komisji ds. PIS brakowało potwierdzenia, że przeprowadzono głosowania nad projektami list inwestycji rekomendowanych PRM do objęcia wsparciem z programu PIS. Przewodniczący Komisji ds. PIS po jej posiedzeniach co najmniej w I edycji Programu PIS dokonywał zmian w rekomendacjach Komisji.

Komisje powołane przez PRM do rozpatrywania wniosków beneficjentów o wsparcie ze środków FPC zarówno w ramach programu RFIL, jak i programu PIS dokonywały odmiennej rekomendacji zbliżonych pod względem rzeczowym inwestycji. Nie sporządzały uzasadnień podjętych decyzji, co uniemożliwiało ustalenie faktycznego przebiegu prac Komisji.

W uchwałach regulujących RFIL i PIS nie przewidziano trybu odwoławczego od podjętych decyzji. NIK wskazuje, że procedura taka powinna być określona, gdyż zapewniłaby kontrolę nad podjętymi decyzjami w sprawie podziału środków publicznych. Stosowanie tej procedury wymagałoby udokumentowania uzasadnienia decyzji, a zatem służyłoby także zapewnieniu transparentności podejmowanych decyzji.

NIK, co do zasady, ocenia pozytywnie wsparcie przyznane wszystkim uprawnionym jednostkom w ramach programu RFIL w trybie bezkonkursowym w łącznej wysokości 5000 mln zł, ponieważ zostało udzielone w oparciu o obiektywne i przejrzyste kryteria. NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w realizacji wsparcia w zakresie rozwijania szkolnej infrastruktury dla szkół podstawowych w ramach obydwu programów „Laboratoria przyszłości”. NIK pozytywnie ocenia również realizację programów *Wspieraj Seniora* i *Korpus Wsparcia Seniorów*.

OBSZAR **3. Nadzór Prezesa Rady Ministrów na Funduszem Przeciwdziałania COVID-19**

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 65 ust. 2 tej ustawy PRM zawiera z BGK umowę określającą w szczególności zasady dokonywania wypłat ze środków Funduszu na finansowanie lub dofinansowanie realizowanych zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 oraz zasady zawierania porozumień z dysponentami, określając sposób i terminy przekazywania, rozliczania i zwrotu środków oraz ich sprawozdawczości. Wypłaty ze środków Funduszu są realizowane na podstawie dyspozycji wypłaty składanej do BGK przez PRM albo upoważnionego do składania dyspozycji wypłaty ze środków Funduszu dysponenta części budżetowej lub ministra kierującego określonym działem administracji rządowej. Według art. 65 ust. 23 wyżej wymienionej ustawy, BGK przekazuje PRM sprawozdanie z realizacji planu finansowego Funduszu w trybie i terminach określonych w przepisach dotyczących sprawozdawczości budżetowej. Biorąc pod uwagę powyższe, organem wiodącym w zakresie Funduszu jest PRM, zatem powinien sprawować nadzór nad gospodarnym zarządzaniem środkami Funduszu, w tym nad zapotrzebowaniami zgłaszanymi przez dysponentów i wydatkowaniem środków z Funduszu.

Ustalenia kontroli wskazują, iż przyjęte rozwiązania w zakresie zasad gospodarki finansowej Funduszu nie zapewniły skutecznego nadzoru nad gospodarnym zarządzaniem środkami Funduszu.

(akta kontroli: tom I str. 22-28, 65-67, 82-91, 106-113, 159-340; tom II str. 146-156; tom X str. 61)

W odpowiedzi na pytanie, czy i jakie działania wykonał Prezes Rady Ministrów (lub polecił do wykonania innym jednostkom/organom) w celu zapewnienia gospodarnego, efektywnego wykorzystania środków FPC w poszczególnych latach, Szef KPRM wyjaśnił, że *mając na uwadze skalę finansowanych zadań, w celu zapewnienia gospodarnego, efektywnego wykorzystania środków FPC-19 Prezes Rady Ministrów upoważniał poszczególnych dysponentów rachunków pomocniczych Funduszu do dysponowania środkami w granicach planu finansowego Funduszu. Ponadto należy podkreślić, że gospodarne i efektywne wykorzystanie środków FPC w poszczególnych latach zapewniane było przez proces opracowywania i uzgadniania planu finansowego Funduszu oraz zmian do tego planu, w którym*

to procesie każdorazowo udział bierze Minister Finansów. Szef KPRM poinformował także, że KPRM nie zbierała i nie analizowała informacji o barierach w wykorzystywaniu środków Funduszu rozumianych jako trudności organizacyjne, prawne i merytoryczne, ograniczające uzyskiwanie i wydatkowanie środków Funduszu.

Zdaniem NIK, gospodarne i efektywne wykorzystanie środków FPC wymaga nie tylko prac związanych z planem finansowym, ale również bieżącego nadzoru, obejmującego co najmniej monitorowanie realizacji zaplanowanych zadań, w tym szczególnie uzyskiwanie danych o trudnościach w wykorzystaniu środków, oraz analizę sprawozdawczości, która może między innymi prowadzić do wniosków dotyczących usprawnień w zakresie gospodarowania Funduszem. PRM otrzymał w okresie objętym kontrolą miesięczne sprawozdania z realizacji planu finansowego Funduszu oraz roczne sprawozdania z realizacji planu finansowego Funduszu zawierające bilans oraz rachunek zysków i strat Funduszu. Dokumenty te były również przekazywane do wiadomości MF.

(akta kontroli: tom I str. 23, 115-116; tom X str. 1-37)

Szef KPRM wyjaśnił, że dokumenty sprawozdawcze dotyczące Funduszu były na bieżąco analizowane i służyły do monitorowania stanu realizacji wydatków przez poszczególnych dysponentów rachunków pomocniczych Funduszu. Ponadto BGK przekazywał do KPRM w formie elektronicznej codzienne informacje o stanie środków finansowych zgromadzonych na rachunku głównym i rachunkach pomocniczych oraz tygodniowe raporty płynności Funduszu, obejmujące szacowane wpływy i wydatki Funduszu w okresie objętym harmonogramem. Szef KPRM wyjaśnił, że informacje te są wykorzystywane do bieżącego monitorowania stanu środków Funduszu oraz jego potrzeb płynnościowych.

W wyniku kontroli ustalono, że proces monitorowania otrzymywanej z BGK sprawozdawczości bieżącej i okresowej nie był w KPRM dokumentowany. Szef KPRM wyjaśnił, że monitorowanie odbywało się w ramach realizacji zadań służbowych i proces ten nie był dokumentowany. Nie udzielił on odpowiedzi na pytanie, czy rezultatem wskazanych działań monitorujących były jakieś wnioski, a jeśli tak, to czy w reakcji na nie podjęto jakieś decyzje. Zapytany o efekty nadzoru nad Funduszem, w piśmie z 20 lipca 2022 r. stwierdził, że KPRM nie sporządzała dodatkowych dokumentów potwierdzających prowadzenie takiego nadzoru. Ponadto poinformował, że w KPRM nie prowadzono kontroli gospodarowania Funduszem na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁹⁴. Tematyka dotycząca tego zagadnienia nie była zgłaszana do planu kontroli Departamentu Nadzoru i Kontroli KPRM.

Dyrektor Generalna KPRM wyjaśniła, że z uwagi na tymczasowy charakter Funduszu, ale także fakt, że działania finansowane z tego Funduszu realizowane były w okresie epidemii COVID-19, nie doszło do przeprowadzenia w tym zakresie kontroli na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej. Nie wyklucza to jednak możliwości przeprowadzenia takich kontroli na dalszym etapie funkcjonowania FPC.

(akta kontroli: tom VII str. 215-237)

Zdaniem NIK, zarówno tymczasowy charakter Funduszu, jak i istotna skala zaangażowanych środków publicznych, a także ich realizacja w okresie pandemii COVID-19, wskazywały na potrzebę prowadzenia kontroli na podstawie ustawy o kontroli w administracji rządowej.

⁹⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 224, dalej ustawa o kontroli w administracji rządowej.

KPRM nie udostępniała do publicznej wiadomości (np. na stronach internetowych Kancelarii) okresowych sprawozdań z wykonania planu finansowego Funduszu. Szef KPRM poinformował, że nie publikowano tych sprawozdań, ponieważ przepisy ustawy o zmianie ustawy o COVID-19 nie nakładają takiego obowiązku. Zdaniem NIK, publikacja wyżej wymienionych sprawozdań uzasadniona jest potrzebą zwiększenia przejrzystości i społecznej kontroli nad wykorzystaniem środków publicznych.

NIK ustaliła, że w KPRM nie wprowadzono mierników realizacji zadań finansowanych ze środków Funduszu.

Szef KPRM wyjaśnił, że dopuszczony przepisami ustawy o zmianie ustawy o COVID-19 oraz przyjęty model funkcjonowania Funduszu powoduje, że Prezes Rady Ministrów nie dokonuje wypłat środków z rachunku Funduszu na rzecz ostatecznych beneficjentów. Działania w tym zakresie są realizowane przez upoważnionych do tego dysponentów rachunków pomocniczych, którzy dokonują wypłat w granicach wydatków przewidzianych w planie Funduszu. W związku z powyższym na poziomie określania planu finansowego FPC-19 Prezes Rady Ministrów nie określał mierników realizacji zadań, finansowanych ze środków Funduszu. Działanie takie – w zależności od charakteru poszczególnych wydatków – mogło być realizowane przez poszczególnych dysponentów rachunków pomocniczych Funduszu. Zatem w celu uzyskania informacji w tym zakresie należy zwrócić się do dysponentów.

Dyrektor Generalna KPRM poinformowała ponadto, iż opracowanie i następnie stosowanie wskaźników realizacji poszczególnych zadań byłoby nieefektywne, a w konsekwencji prowadziłoby do rozbudowania i nadmiernego uregulowania realizowanych zadań, które co do zasady powinny być prowadzone w możliwie pilnym i elastycznym trybie, zapewniającym możliwie najwyższą efektywność i skuteczność. Ponadto stwierdziła, że mogłoby to również prowadzić do nadmiernego wzrostu zatrudnienia w administracji publicznej, ryzyka powielania tych samych zadań przez różne organy, a także powstania sporów kompetencyjnych.

(akta kontroli: tom I str. 22-28, 65-78, 112-130; tom II str. 146-156; tom VII str. 215-234)

Zdaniem NIK, powierzenie wypłat dysponentom rachunków pomocniczych nie wyklucza ustanowienia systemu pomiaru efektywności realizacji zadań. Powstanie systemu powinno być poprzedzone stosownymi analizami i wyborem optymalnego rozwiązania. Nadzwyczajne okoliczności powinny być wpłynąć na szybkość postępowania, lecz nie zwalniały z przestrzegania zasad wynikających m.in. z art. 44 ust. 3 ufp. Należy zauważyć, że Fundusz funkcjonuje od kilku lat, a jego zadania są rozszerzane. Mierniki pozwoliłyby analizować i korygować funkcjonowanie Funduszu z poziomu KPRM, tak aby zapewnić uzyskanie pożądaných efektów z zaangażowanych efektywnie środków. Powinny służyć porządkowaniu wykonania zadań publicznych, przeciwdziałaniu sporom kompetencyjnym i mobilizowania do ich skutecznego i efektywnego wykonania. KPRM powinna być w tym obszarze inicjatorem procesu i koordynatorem, w szczególności w zakresie rozwiązań systemowych, międzyresortowych, a w trakcie funkcjonowania systemu analizować ryzyka, zapobiegać im, rozpowszechniać tzw. dobre praktyki. Ponadto nadzór nad Funduszem i weryfikacja efektów rzeczowych w ramach nadzoru jest niezbędna dla ograniczenia ryzyka podawania niezetelnych danych przez poszczególnych wykonawców zadań. Należy podkreślić, że analiza i rozliczanie planów finansowych, powiązanie wydatków z efektami z nich wynikającymi, właśnie poprzez system mierników, jest konieczne dla zapewnienia efektywnego wydatkowania środków publicznych. Działania te powinny być wkomponowane zarówno w system zarządzania środkami w jednostkach, jak i cały system zarządzania środkami publicznymi w państwie. Założenie, że mogą być wykonywane tylko przez

dysponentów, należy uznać, za niewystarczające, w sytuacji gdy PRM i Kancelaria jako urząd go obsługujący są centralnym, jednym z najważniejszych uczestników procesu.

(akta kontroli: tom I str. 22-28, 65-78, 112-130; tom II str. 146-156)

Na mocy art. 5 ustawy z dnia 26 stycznia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców paliw gazowych w związku z sytuacją na rynku gazu⁹⁵ wprowadzono zmiany w art. 65 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19 umożliwiające udzielanie ze środków Funduszu pożyczek podmiotom rynku paliw gazowych.

Szef KPRM wskazał, że właściwym do wyjaśnienia kwestii, jaki jest związek potrzeby finansowania działalności podmiotów rynku gazowego ze środków Funduszu jest Minister Aktywów Państwowych. Minister Aktywów Państwowych poinformował, jak rozumie użyte w definicji pojęcie *przeciwdziałanie COVID-19* sformułowane jako *wszelkie czynności związane ze (...) zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, choroby wywołanej zakażeniem wirusem SARS-CoV-2*. Zdaniem Ministra, oznacza ono: *wsparcie finansowe sektora publicznego i innych obszarów gospodarki przyczyniające się do przeciwdziałania COVID-19 oraz minimalizowania społeczno-gospodarczych skutków pandemii*. Minister podał, że *rozwiązania ustawy z 26 stycznia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących odbiorcom paliw gazowych z związku z sytuacją na rynku gazu (...) powstawały w styczniu 2022 r. kiedy jako jedną z wiodących przyczyn wzrostu cen gazu na rynkach wskazywano ożywienie gospodarcze po kolejnych falach pandemii*. Jak podkreślił ze względu na *zwiększony popyt na świecie i jednoczesną obniżoną podaż błękitnego paliwa ze strony głównych dostawców, przede wszystkim z Rosji (podyktowaną m.in. brakiem inwestycji na złożach w okresie pandemii), która już wówczas znacząco zaczęła zmniejszać swoje dostawy do Europy, ceny gazu ziemnego na giełdach światowych, jak i europejskich, w tym na polskiej Towarowej Giełdzie Energii zaczęły odnotowywać drastyczne, bezprecedensowe wzrosty*. Minister zapytany o podmioty, cele i kwoty pożyczek udzielonych na podstawie wyżej wymienionego rozwiązania ustawowego poinformował, że *w Ministerstwie Aktywów Państwowych trwają prace nad przygotowaniem projektu rozporządzenia Ministra Aktywów Państwowych w sprawie szczegółowego postępowania w zakresie udzielania pożyczek na potrzeby służące ochronie odbiorców paliw gazowych w związku z sytuacją na rynku gazu*. Minister nie wskazał planowanej daty zakończenia prac nad projektem rozporządzenia. Stwierdził, że *projekt rozporządzenia nie posiada jeszcze swojej ostatecznej wersji*. Obecnie trwają robocze konsultacje jego treści z BGK, KPRM oraz poszczególnymi Departamentami w Ministerstwie Aktywów Państwowych. W związku z brakiem rozporządzenia nie została udzielona żadna pożyczka, o której mowa w art. 65 ust. 5 pkt 5 ustawy. Równocześnie, Ministerstwo Aktywów Państwowych pismem z dnia 12 lipca 2022 r., znak sprawy DBF.I.0313.24.2022 skierowało do KPRM wstępne zapotrzebowanie na środki finansowe z Funduszu w następujący sposób:

- finansowanie nowego zadania, którego realizacja przypada na 2022 r. – 7 mld zł;
- finansowanie nowego zadania, którego realizacja przypada na 2023 r. – 13 mld zł.

Na mocy art. 19 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym⁹⁶ wprowadzono zmiany w art. 65 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19 umożliwiające wypłaty i obsługę dodatku węglowego ze środków Funduszu.

⁹⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 202, ze zm. (dalej: ustawa z dnia 26 stycznia 2022 r. o ochronie odbiorców paliw gazowych).

⁹⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 1692, ze zm.

Szef KPRM poinformował, że właściwym do wyjaśnienia kwestii finansowania dodatku węglowego ze środków Funduszu jest Minister Klimatu i Środowiska. Minister Klimatu i Środowiska w swoim wyjaśnieniu powołał się na zwalczanie skutków, w tym społeczno-gospodarczych COVID-19 jako jedno z zadań Funduszu. Poinformował, że do 30 września 2022 r. na wypłatę i obsługę wypłat dodatku węglowego z Funduszu wypłacono 16 wojewodom kwotę w łącznej wysokości 9500 mln zł.

Zdaniem NIK, niezależnie od potrzeb dostrzeganych przez ministrów w podległych im dziedzinach aktywności państwa, bez odpowiedniego nadzoru ze strony PRM nie można rozstrzygnąć, dlaczego spośród wielu obszarów dotkniętych w skali państwa skutkami społeczno-gospodarczymi epidemii COVID-19 wybrano dwa wyżej wymienione obszary. Podczas realizacji wprowadzonych rozwiązań, brak odpowiedniego rozporządzenia Ministra Aktywów Państwowych zatrzymał możliwość uruchomienia środków w przypadku podmiotów rynku gazowego. W przypadku wprowadzonego pół roku później wsparcia za pomocą dodatku węglowego, środki zostały uruchomione, ale na koniec września 2022 r. Minister Klimatu i Środowiska nie dysponował nawet wstępными szacunkami wydatków na rok 2022 i kolejny.

(akta kontroli: tom I str. 66-67, 94-104, 119-120)

Kontrola NIK w jst wykazała, że niektórzy beneficjenci zmienili przeznaczenie otrzymanych środków z RFIL i finansowali nimi realizację zadań niemających bezpośredniego związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Ze środków tych realizowane były między innymi zadania o charakterze inwestycyjnym, związane z unowocześnianiem i rozbudową infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, oświetleniowej, drogowej lub komunikacyjnej. Kontrola w jst ujawniła również przypadki finansowania środkami z RFIL bieżących wydatków. Jedna z gmin objętych kontrolą 14 razy, w okresie od 16 grudnia 2020 r. do 16 lutego 2022 r., zasilila rachunek bieżący i inwestycyjny środkami Funduszu w łącznej wysokości 41,4 mln zł, regulując swoje bieżące zobowiązania⁹⁷. W drugim przypadku gmina wykorzystala 2 mln zł na bieżące potrzeby przez okres 2 miesięcy w 2022 r.⁹⁸

Wątpliwości w zakresie rozległości zadań Funduszu zgłosił MF w procesie uzgadniania projektu planu finansowego na 2022 r. W piśmie z 28 grudnia 2021 r. podkreślił, że *Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 został powołany w 2020 r. jako jednostka tymczasowa, utworzona w celu stworzenia możliwości nagłego reagowania w sytuacjach spowodowanych przez wirus SARS-CoV-2 i choroby nim wywołanej, co wskazuje na wyjątkowy charakter przedmiotowego Funduszu oraz że dalsza działalność Funduszu w takiej formie powinna być ograniczona do niezbędnego minimum, a kwoty ujęte w Planie finansowym Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, co do zasady, nie powinny dotyczyć bieżącego, stałego funkcjonowania jednostek.*

(akta kontroli: tom III str. 17-23, 167-172; tom IV str. 299-302; tom VI str. 235-240, 247-252)

NIK zauważa, że z Funduszu może być sfinansowany dowolny zakres zadań, od zakupu śmieciarki do pożyczek dla podmiotów rynku paliw gazowych. Zdaniem NIK, w celu zapewnienia skutecznego nadzoru nad Funduszem, w tym społecznego, katalog zadań Funduszu powinien być ograniczony i możliwie jednorodny.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. PRM nie prowadził udokumentowanego nadzoru nad funkcjonowaniem Funduszu, na co wskazywał między innymi brak analizy trudności

⁹⁷ Wystąpienie pokontrolne LRZ.410.019.03.2022 do Prezydenta Miasta Stalowa Wola.

⁹⁸ Wystąpienie pokontrolne LRZ.410.019.02.2022. do Burmistrza Kolbuszowej.

(w tym organizacyjnych, prawnych, merytorycznych) w realizacji zadań FPC i brak weryfikacji rzeczowych rezultatów FPC na szczeblu PRM. Mierników do pomiaru efektów nie stosowano nawet do części istotnych/priorytetowych zadań finansowanych ze środków Funduszu. W KPRM nie podjęto kontroli na podstawie ustawy o kontroli w administracji rządowej dotyczącej funkcjonowania Funduszu. Zdaniem NIK, o słabości nadzoru ze strony PRM świadczy również sytuacja, w której rozwiązanie polegające na wsparciu podmiotów rynku paliw gazowych, wprowadzone na wniosek Ministra Aktywów Państwowych do ustawy z dnia 26 stycznia 2022 r. o ochronie odbiorców paliw gazowych, nie zostało wprowadzone w życie do listopada 2022 r. z powodu braku odpowiedniego rozporządzenia tego Ministra oraz braku przedstawionych z wyprzedzeniem przez Ministra Klimatu i Środowiska szacunków wielkości wydatków ze na rzecz dodatków węglowych ze środków FPC. Wprowadzenie tych rozwiązań nie wiązało się z szerszą analizą problemów społeczno-gospodarczych spowodowanych przez COVID-19.

Podsekretarz Stanu, Zastępca Szefa Kancelarii wyjaśniła, że w związku z faktem delegowania zadań poszczególnym dysponentom rachunków pomocniczych Funduszu, KPRM nie jest zobowiązana do dokonywania weryfikacji efektów rzeczowych zadań finansowanych ze środków Funduszu. Wskazała również, że ponieważ wypłat środków z rachunku Funduszu na rzecz ostatecznych beneficjentów dokonują upoważnieni do tego dysponenti rachunków pomocniczych, PRM nie wprowadził na poziomie określania planu finansowego Funduszu mierników realizacji zadań i w związku z tym, w celu uzyskania informacji w tym zakresie, należy zwrócić się do dysponentów. Wyjaśniła także, że KPRM nie zbierała i nie analizowała informacji o trudnościach w wykorzystaniu środków Funduszu oraz nie sporządzała dokumentów potwierdzających prowadzenie nadzoru nad Funduszem i monitorowanie stanu realizacji wydatków ze środków Funduszu przez poszczególnych dysponentów rachunków pomocniczych. Zastępca Szefa Kancelarii poinformowała też między innymi, że obowiązek ustalenia mierników nie wynika z żadnego przepisu. Wskazała, że Fundusz został wprowadzony w celu ratowania gospodarki, a co ważniejsze – życia i zdrowia ludzi. Wyraziła opinię, że Kancelaria maksymalnie efektywnie zarządzała Funduszem w warunkach epidemii.

(akta kontroli: tom I str. 22 -25, 27, 66, 69-78, 115, 119; tom II str. 146-156)

Zdaniem NIK, powierzenie wypłat dysponentom rachunków pomocniczych nie tłumaczy braku weryfikacji efektów rzeczowych zadań finansowanych ze środków Funduszu i ustanowienia centralnego zestawu mierników realizacji zadań. Mierniki takie stosuje się w praktyce zarządzania projektami w celu skutecznego monitorowania efektów uzyskanych z rozdysponowanych środków. Ponadto nadzór nad Funduszem i weryfikacja efektów rzeczowych w ramach nadzoru są niezbędne dla ograniczenia ryzyka podawania nierzetelnych danych przez poszczególnych wykonawców zadań. Niezależnie od tego, że przepisy dotyczące COVID-19 nie wprowadziły w tej materii formalnego, odrębnego obowiązku, to jednak w finansach publicznych, zgodnie ze standardem nr 6 Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji Komunikatu Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁹⁹ wydanym na podstawie art. 69 ust. 3 upf i opisem do tego standardu, w jednostce nadrzędnej lub nadzorującej, należy zapewnić odpowiedni system monitorowania realizacji celów i zadań przez podległe lub nadzorowane jednostki. Ponadto zaleca się przeprowadzanie

⁹⁹ Dz. Urz. MF Nr 15 poz. 84.

oceny realizacji celów i zadań, uwzględniając kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności. Jak już wspomniano wyżej, założenie, że zadanie to może być wykonywane tylko przez dysponentów, należy uznać, za niewystarczające, w sytuacji gdy PRM i Kancelaria jako urząd go obsługujący są jednym z najważniejszych uczestników procesu. Realizacja celu Funduszu wymaga pomiaru efektów uzyskanych z wydatkowanych środków. Przeprowadzone analizy zmierzające do efektywnego wykorzystania środków powinny być udokumentowane, tak aby jednoznacznie wynikało z nich, kiedy i jakie obszary analizowano, jakie działania wykonano oraz jaka była ich skuteczność.

2. KPRM nie upubliczniła planu finansowego Funduszu ani sprawozdań z jego wykonania.

Podsekretarz Stanu, Zastępca Szefa Kancelarii wyjaśniła, że przepisy ustawy o zmianie ustawy o COVID-19 nie nakładają takiego obowiązku. Wskazała także, że Kancelaria przekazywała plany finansowe FPC w odpowiedzi na: wnioski o udostępnienie informacji publicznej, zapytania dziennikarzy oraz interpelacje parlamentarne.

(akta kontroli: tom VIII str.16, 205)

Zdaniem NIK, przekazywanie zatwierdzonych planów finansowych Funduszu do publicznej wiadomości, np. na stronach internetowych KPRM, jest uzasadnione potrzebą zwiększenia przejrzystości i społecznej kontroli nad wykorzystaniem środków publicznych, szczególnie w sytuacji gdy chodzi o kwoty wielomiliardowe – w 2020 r. zaplanowano wydatki ze środków Funduszu w kwocie 100 034 mln zł, w 2021 r. – 50 114,1 mln zł, a w 2022 r. – 31 176,31 mln zł.

(akta kontroli: tom I str. 27-28, 114; tom II str. 146-156; tom VIII str. 67, 189)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie nadzór Prezesa Rady Ministrów i jego Kancelarii nad funkcjonowaniem oraz efektami działania Funduszu.

PRM nie uregulował i nie zapewnił efektywnego nadzoru nad gospodarowaniem środkami FPC na etapie planowania i wydatkowania środków FPC. Brak było systemu weryfikacji efektów rzeczowych wydatków poniesionych z Funduszu oraz analiz umożliwiających identyfikację barier i trudności w realizacji zadań finansowanych z FPC. Departament Nadzoru i Kontroli KPRM nie kontrolował zagadnień związanych z funkcjonowaniem Funduszu. Środkami z Funduszu finansowano realizację zadań niemających bezpośredniego związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem epidemii COVID-19.

Kontrola NIK w jst ujawniła przypadki finansowania środkami z FPC bieżących wydatków. Jedna z gmin objętych kontrolą 14 razy, w okresie od 16 grudnia 2020 r. do 16 lutego 2022 r., zasiłowała rachunek bieżący i inwestycyjny środkami Funduszu w łącznej wysokości 41,4 mln zł, regulując swoje bieżące zobowiązania¹⁰⁰. W drugim przypadku gmina wykorzystwała 2 mln zł na bieżące potrzeby przez okres 2 miesięcy w 2022 r¹⁰¹.

PRM nie upublicznił planu finansowego Funduszu i sprawozdań z jego realizacji, pomimo że środki Funduszu są środkami publicznymi.

¹⁰⁰ Wystąpienie pokontrolne LRZ.410.019.03.2022 do Prezydenta Miasta Stalowa Wola.

¹⁰¹ Wystąpienie pokontrolne LRZ.410.019.02.2022. do Burmistrza Kolbuszowej.

IV. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Włączenie Funduszu w zakres sektora finansów publicznych, w tym ustalenie Funduszowi odpowiedniej formy funkcjonowania i sposobu finansowania.
2. Upublicznianie planów finansowych Funduszu oraz sprawozdań z ich wykonania; w sprawozdaniach prezentowanie nie tylko wartości wydatków, ale także uzyskanych efektów z wydatków.
3. Stworzenie procedur zapewniających jawność i przejrzystość procesu gospodarowania środkami Funduszu oraz jego udokumentowanie, w szczególności uzasadnień podejmowanych decyzji.
4. Ustalenie transparentnych zasad planowania wydatków Funduszu.
5. Wprowadzenie obowiązku weryfikacji materiałów przedkładanych przez dysponentów Funduszu na etapie opracowania planu finansowego Funduszu.
6. Dokonywanie sprawdzenia kwot ujmowanych przez dysponentów Funduszu w składanych zapotrzebowaniach na środki Funduszu pod kątem zgodności z faktycznymi potrzebami.
7. Zapewnienie rzetelnej analizy wykorzystania środków Funduszu pozostających na rachunkach pomocniczych dysponentów i wdrożenie rozwiązania w celu sukcesywnego przekazywania ich na rachunek główny Funduszu.
8. Zapewnienie efektywnego nadzoru Prezesa Rady Ministrów nad gospodarką finansową Funduszu, w tym dokonywanie weryfikacji efektów rzeczowych zadań finansowanych ze środków Funduszu.

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 Najwyższej Izby Kontroli. 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
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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, lutego 2023 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonać:

Dyrektor
Departamentu Budżetu i Finansów
Najwyższej Izby Kontroli

Stanisław Jarosz