



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Marian Banaś

KBF.410.001.10.2023

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

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/001 Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 81 – Rezerwa ogólna przez Prezesa Rady Ministrów i Radę Ministrów

## 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.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Tomasz Przygodziński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/85/2022 z 30 grudnia 2022 r.</li><li>2. Piotr Korczak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/84/2022 z 30 grudnia 2022 r.</li></ol> <p>(akta kontroli: tom I str.1-2)</p>

## II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	<p>Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2022 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez Prezesa Rady Ministrów i Radę Ministrów w związku z wykonaniem budżetu państwa w części budżetowej 81 – Rezerwa ogólna.</p> <p>Ocenie podlegały w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– podział środków z części 81 – Rezerwa ogólna,</li><li>– realizacja lub podjęcie działań w celu realizacji wniosków pokontrolnych skierowanych po kontroli P/20/012 <i>Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich</i> przeprowadzonej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w 2020 r.</li></ul>
Zakres kontroli	<p>Podstawą sformułowania oceny były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– analizy regulaminów organizacyjnych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i regulaminów wewnętrznych Biura Prezesa Rady Ministrów;</li><li>– analizy dokumentów regulujących procedury związane z rozpatrywaniem wystąpień o przyznanie środków z rezerwy ogólnej, w tym wniosków dysponentów części budżetowych, oraz ofert realizacji zadania publicznego;</li><li>– analizy rejestru prowadzonego w Biurze Prezesa Rady Ministrów w 2022 r., w którym ewidencjonowano sprawy związane z rozdysponowaniem rezerwy ogólnej;</li><li>– badania dokumentów zgromadzonych w aktach spraw, które były podstawą przyznania lub odmowy przyznania środków z rezerwy ogólnej;</li><li>– badania uchwał Rady Ministrów i zarządzeń Prezesa Rady Ministrów w sprawie rozdysponowania środków z rezerwy ogólnej.</li></ul> <p>Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. <i>Opis ustalonego stanu faktycznego.</i></p>

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

### III. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

#### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w 2022 r. środki z części 81 – Rezerwa ogólna budżetu państwa zostały, co do zasady, rozdysponowane zgodnie z obowiązującymi przepisami. Niemniej jednak – zdaniem NIK – część zadań, na finansowanie których przeznaczono środki z rezerwy ogólnej, nie powinna być finansowana z tego źródła, lecz z części budżetowych właściwych dysponentów.

Przesłanki wskazywane jako uprawniające do rozdysponowania środków z rezerwy ogólnej, tj. między innymi sytuacje nagłe, nieprzewidywalne, wymagające niezwłocznego wsparcia finansowego, zaistniałe w następstwie zdarzeń losowych, choć niesformalizowane w prawie, powinny być brane pod uwagę, gdyż wynikają z pożądanego kształtowania funkcji rezerwy ogólnej w systemie finansów publicznych. Szczególny charakter rezerwy od lat podkreśla Minister Finansów. Najwyższa Izba Kontroli także zwracała uwagę na specyfikę rezerwy ogólnej w wystąpieniu pokontrolnym z 30 grudnia 2020 r., po kontroli przeprowadzonej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów pn. „Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich”, dokonując analizy tej instytucji prawa na tle innych przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>3</sup>. W wystąpieniu tym wskazano także, że wydatki powinny być planowane przede wszystkim w budżetach właściwych dysponentów, w toku prac nad projektem ustawy budżetowej, a nie rezerwie ogólnej i że przemawiają za tym dwa zasadnicze argumenty. Po pierwsze – zapewnienie publicznej dyskusji nad celami, zadaniami i priorytetami dysponentów, w trybie debaty parlamentarnej, a po drugie – pewność finansowania zadania, gdy zadanie będzie zaakceptowane i zaplanowane, a czas jego realizacji rozłożony na kilka lat, gdyż w przypadku rezerwy ogólnej dysponent nie ma gwarancji finansowania wieloletniego. Nie bez znaczenia pozostaje także fakt, że różne źródła finansowania tych samych wydatków powinny być ograniczone do niezbędnego minimum. Finansowanie zadań możliwych do ujęcia w ustawie budżetowej na etapie jej opracowania ze środków rezerwy ogólnej nie tylko nie współgra z jej celem, ale również pozostaje wbrew zasadzie przejrzystości finansów publicznych.

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

W 2022 r. środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa rozdysponowali Prezes Rady Ministrów i Rada Ministrów w wysokości 975 mln zł, co stanowiło 99% limitu zaplanowanego w ustawie budżetowej z dnia 17 grudnia 2022 r. na rok 2022<sup>4</sup> (dalej: ustawa budżetowa). Największą kwotę, tj. 360,3 mln zł (37% ogółu środków), przyznano Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W ujęciu przedmiotowym największe kwoty przeznaczono na dwie dające się wyodrębnić, możliwie jednorodne grupy zadań, tj. zadania związane z wojną w Ukrainie – 177,8 mln zł (18,2% ogółu środków rezerwy) oraz z nauką i edukacją – 131,7 mln zł (13,5%). Na różnorodne zadania o mniejszej wartości przekazano łącznie 195,6 mln zł (20,1%), co świadczy o szerokim katalogu zadań finansowanych z rezerwy ogólnej.

Z wyjątkiem jednego przypadku, Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła, przy podziale w 2022 r. środków z rezerwy ogólnej, naruszeń przepisów ustawy o finansach publicznych, rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lutego 2017 r.

<sup>2</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej, stosuje się ocenę w formie opisowej.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.; dalej: ufp.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 270.

w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa<sup>5</sup>, ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>6</sup> i ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego<sup>7</sup>. Ustalona nieprawidłowość w tej materii polega na tym, że do rozdysponowania środków z rezerwy ogólnej przez Prezesa Rady Ministrów doszło nie na podstawie wniosku dysponenta części budżetowej, tj. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, a wystąpienia innego podmiotu, tj. Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, co było niezgodne z § 1 ust. 1 rozporządzenia o Radzie Ministrów. Powyższe nastąpiło w związku z wydaniem przez Prezesa Rady Ministrów zarządzenia nr 413 z 9 grudnia 2022 r. Tytuł tego zarządzenia wskazuje, że środki z rezerwy ogólnej przyznane zostały Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej także: MSWiA), w odpowiedzi na jego wniosek z 31 maja 2022 r., z przeznaczeniem dla Rządowego Centrum Bezpieczeństwa na realizację przygotowania systemu geoinformacyjnego umożliwiającego wsparcie procesu decyzyjnego w obszarze bezpieczeństwa narodowego szczególnie uwzględniającego agregację i zobrazowanie danych związanych z obecnym kryzysem uchodźczym powodowanym zbrojną agresją Rosji na Ukrainę. W rzeczywistości jednak środki te przyznano w związku z potrzebą zgłoszoną<sup>8</sup> przez Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, dotyczącą finansowania innego zadania, tj. dalszego utrzymania funkcjonującego w tej jednostce systemu GISBN Bezpieczeństwo Narodowe. Do powyższego przyczyniło się błędne przyjęcie, że zakres przedmiotowy wystąpienia Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa był tożsamy z zakresem przedmiotowym wcześniejszego wniosku Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Środki z rezerwy ogólnej przeznaczano w 2022 r. zarówno na potrzeby nagłe, których wystąpienia nie można było przewidzieć, a wymagające niezwłocznego wsparcia finansowego, tj. takie, na które Minister Finansów wskazał w „Informacji o rezerwie ogólnej i rezerwach celowych budżetu państwa ujętych w uchwalonej przez Sejm RP ustawie budżetowej na rok 2022” (dalej: Informacja o rezerwach), jak i w pismach kierowanych w 2022 r. do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ale także na inne zadania, które mogły być zaplanowane w ramach limitu wydatków dysponentów odpowiednich części budżetowych już w czasie opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2022.

Z ustaleń kontroli wynika, że środki rozdysponowane na podstawie wszystkich pięciu badanych uchwał podjętych przez Radę Ministrów na łączną kwotę 175,1 mln zł zostały przeznaczone na zadania mające charakter nagłych i nieprzewidywalnych. Natomiast w przypadku 22 spraw (68,8%), spośród 32 badanych, w których zarządzenia wydał Prezes Rady Ministrów, NIK, nie odnosząc się do celowości realizacji dofinansowanych zadań, zwraca uwagę, że nie wynikały one ze zdarzeń losowych czy nagłych, tj. niemożliwych do przewidzenia. Dotyczyło to uruchomienia środków z rezerwy ogólnej w łącznej kwocie 50,8 mln zł dla:

- a) Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z przeznaczeniem na realizację kampanii społecznych na temat nowych programów rządowych i kampanii społecznej dotyczącej współfinansowania i finansowania z budżetu państwa i państwowych

---

<sup>5</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 473; dalej: rozporządzenie RM.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1188; dalej: URM.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 571; dalej: udppw. Art. 11b ust. 1 tej ustawy (w brzmieniu obowiązującym od 21 kwietnia 2022 r.) stanowi, że Prezes Rady Ministrów może zlecać organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 udppw realizację zadań publicznych z pominięciem otwartego konkursu ofert, w szczególności ze względu na ważny interes społeczny lub ważny interes publiczny.

<sup>8</sup> Wystąpienie Dyrektora Centrum Bezpieczeństwa Rządowego z 30 listopada 2022 r.

- funduszy celowych zadań inwestycyjnych pn. „Inwestycje z polską flagą” – 15 mln zł;
- b) Wojewody Lubelskiego z przeznaczeniem na zadania określone w przepisach ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych<sup>9</sup> (dalej: ugcw), tj. remontów grobów i cmentarzy wojennych – 3,9 mln zł;
  - c) Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z przeznaczeniem dla Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (dalej: NIW-CRSO) na realizację Rządowego Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021-2030 – edycja 2022 r. (dalej: NOWEFIO) i Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 (PROO) (dalej: PROO) – 20 mln zł;
  - d) wszystkich wojewodów z przeznaczeniem na wypłatę dotacji dla gmin w związku z realizacją projektu „Pod biało-czerwoną” (dalej: projekt lub projekt PBC) – 9,3 mln zł;
  - e) Wojewody Mazowieckiego na organizację Święta Wdzięczni Polskiej Wsi (dalej: Święto lub ŚWPW) – 2,6 mln zł.

Poza 32 sprawami z badanej próby, ustalono, że Prezes Rady Ministrów rozdysponował środki z rezerwy ogólnej także na rzecz 14 innych wojewodów niż Wojewoda Lubelski w celu sfinansowania remontów grobów i cmentarzy wojennych (18,4 mln zł) oraz dla Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej: MKiDN) na realizację programu „Groby i cmentarze wojenne w kraju” (2,6 mln zł).

Powyższe zadania nie miały też, w przeważającej części, charakteru incydentalnego czy jednorazowego. Święto Wdzięczni Polskiej Wsi jest organizowane cyklicznie od 2018 r. Podobnie od kilku lat sprawy związane z remontem i utrzymaniem grobów i cmentarzy wojennych należą ustawowo do zakresu działania wojewodów, a mimo tego w ustawie budżetowej wydatki z tym związane przewidziano w kwocie wyraźnie niższej (13 mln zł) od przyznanej ze środków rezerwy ogólnej (22,3 mln zł). Z kolei programy rządowe NOWEFIO i PROO ustanowiono jako co najmniej 10-letnie przedsięwzięcia. Troska o zachowanie dziedzictwa narodowego i miejsca pamięci narodowej, kształtowanie postaw obywatelskich, rozwój organizacji obywatelskich powinny mieć charakter planowy i długookresowy, a zatem podlegać planowaniu już w toku przygotowania projektu ustawy budżetowej i we właściwych częściach dysponentów budżetowych.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa także, że przeznaczanie środków z rezerwy ogólnej, w tym w pierwszych miesiącach roku, na sfinansowanie zadań, na które środki powinny być zaplanowane od razu w odpowiedniej części budżetowej lub rezerwie celowej, obniża skuteczność wykorzystania tego mechanizmu w sytuacjach nieprzewidzianych i wymagających natychmiastowego wsparcia, co powinno być podstawową funkcją rezerwy ogólnej. Może to również świadczyć o niedostosowaniu przyznanych dysponentom limitów wydatków do rzeczywistych potrzeb. Pozbawia również Parlament możliwości debaty i wpływu na kierunki przeznaczania środków publicznych.

W 2022 r. podobnie jak rok wcześniej<sup>10</sup>, środki z rezerwy ogólnej przeznaczono także na sfinansowanie działalności nowo utworzonych przez Prezesa Rady Ministrów jednostek budżetowych podległych dysponentowi części 16 – Kancelaria Prezesa

<sup>9</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2337.

<sup>10</sup> W 2021 r. uchwałą nr 72/2021 Rady Ministrów z dnia 8 czerwca 2021 r. przyznano Kancelarii Prezesa Rady Ministrów środki z przeznaczeniem dla Instytutu De Republica na działalność statutową w kwocie 13,1 mln zł. Instytut De Republica został powołany zarządzeniem nr 12 Prezesa Rady Ministrów z 16 lutego 2021 r. w sprawie utworzenia Instytutu De Republica (M.P. z 2023 r. poz. 406).

Rady Ministrów, tj. Instytutu Pokolenia<sup>11</sup> i Instytutu Strat Wojennych im. Jana Karskiego<sup>12</sup>. Łącznie z rezerwy ogólnej przekazano na ww. cel kwotę 8,9 mln zł.

W wyniku kontroli ustalono także, że Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dalej także: Szef KPRM), po zmianie uchwały Rady Ministrów nr 119/2022 z 1 czerwca 2022 r. w sprawie przyznania Kancelarii Prezesa Rady Ministrów środków dla Instytutu Strat Wojennych im. Jana Karskiego na działalność statutową<sup>13</sup>, nie wystąpił do Ministra Finansów o korektę właściwej decyzji budżetowej. Wskutek tego plan wydatków części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów był wyższy o 7,3 mln zł niż kwota rozdysponowana z rezerwy ogólnej dla tej części.

W przypadku 31 spraw, z 54 badanych pod kątem terminu informowania dysponentów i oferentów o nieprzyznaniu środków, stwierdzono, że informacje takie zostały przekazane zainteresowanym po upływie od 39 do 280 dni od momentu przekazania spraw do Prezesa Rady Ministrów w celu podjęcia decyzji. Ponadto w kolejnych 15 sprawach należących do tej samej grupy, co powyższe, w ogóle nie poinformowano oferenta o braku możliwości przyznania mu środków. Powyższe wynikało z jednej strony z przeciągającego się procesu podejmowania decyzji czy też niepodjęcia decyzji przez Prezesa Rady Ministrów w sprawie przyznania lub nieprzyznania wnioskowanych środków, a z drugiej strony z niedopełnienia obowiązków przez pracowników Wydziału Rezerwy Ogólnej, co tłumaczono absencjami i natłokiem prac.

W trakcie kontroli NIK, 6 lutego 2023 r. zaktualizowano w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów regulacje odnoszące się do procesu, w ramach którego wykonywano zadania w sprawach związanych z rozdysponowaniem środków z rezerwy ogólnej. Zmieniono wówczas Kartę procesu, do której załącznik stanowiła nowa „Instrukcja w sprawie zasad przyznawania środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów” wprowadzona jeszcze w 2022 r. Tym samym zrealizowany został wniosek sformułowany po kontroli przeprowadzonej w 2020 r. pn. „Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich”<sup>14</sup>.

## **IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>15</sup> kontrolowanej działalności**

Opis stanu faktycznego

- I. W ustawie budżetowej na rok 2022 rezerwę ogólną zaplanowano w wysokości 985 mln zł. Podmiotami uprawnionymi do dysponowania tą rezerwą były:
- a) Rada Ministrów (dalej także: RM), na podstawie art. 155 ust. 1 ufp;
  - b) Prezes Rady Ministrów (dalej także: PRM) do 10 mln zł w poszczególnych przypadkach na podstawie rozporządzenia RM, a także na podstawie art. 31a i art. 31b ustawy o Radzie Ministrów, przy czym w przypadku tego ostatniego tylko przed 21 kwietnia 2022 r., tj. do czasu jego uchylecia<sup>16</sup>;

<sup>11</sup> Zarządzenie nr 325 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2021 r. w sprawie utworzenia Instytutu Pokolenia (M.P. poz. 1164, ze zm.).

<sup>12</sup> Zarządzenie nr 321 Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie utworzenia Instytutu Strat Wojennych im. Jana Karskiego (M.P. z 2023 r. poz. 412).

<sup>13</sup> Uchwała Rady Ministrów nr 275/2022 z 30 grudnia 2022 r.

<sup>14</sup> Wystąpienie pokontrolne po kontroli P/20/012 pn. „Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich” przeprowadzonej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – wniosek 4.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> PRM zgodnie z art. 31a ustawy o Radzie Ministrów mógł przyznać osobie fizycznej z rezerwy ogólnej nagrodę specjalną w szczególnie uzasadnionych przypadkach, w tym za wybitne osiągnięcia naukowe, sportowe lub z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, po zasięgnięciu opinii właściwego ministra. Na podstawie zaś art. 31b tej ustawy, PRM, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, mógł,

- c) Minister Finansów (dalej: MF) do 2 mln zł w poszczególnych przypadkach, na podstawie rozporządzenia RM.

(akta kontroli: tom I str. 3-22)

Środki z rezerwy ogólnej zostały rozdysponowane przez RM i PRM, w granicach przysługujących im upoważnień kwotowych, w wysokości 975 mln zł (99% planu), przy czym RM podjęła w tym przedmiocie uchwały na 348,5 mln zł, a PRM wydał zarządzenia na 626,5 mln zł<sup>17</sup>. Środki przeznaczono dla 38 części budżetowych. Największe kwoty przypadły dla następujących części:

- a) 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – 360,3 mln zł (37% kwoty rozdysponowanej),
- b) 25 – Kultura fizyczna – 100 mln zł (10,3% kwoty rozdysponowanej),
- c) 30 – Oświata i wychowanie – 60 mln zł (6,2% kwoty rozdysponowanej),
- d) 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego – 43,6 mln zł (4,5% kwoty rozdysponowanej).

Dla części, którymi dysponowali wojewodowie, przyznano 278,8 mln zł (28,6% kwoty rozdysponowanej), w tym najwięcej dla Wojewody Dolnośląskiego (39 mln zł), Wojewody Mazowieckiego (32,3 mln zł), Wojewody Małopolskiego (32,3 mln zł) i Wojewody Lubelskiego (31,5 mln zł).

(akta kontroli: tom I str. 3-22; tom II str. 215-216)

W celu pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa z rezerwy ogólnej przeznaczono 113,3 mln zł, z kolei na zadania realizowane w wyniku ukraińsko-rosyjskiego konfliktu zbrojnego, nakierowane też na udzielenie pomocy Polakom i Polonii przebywającej na terenie Ukrainy – 64,5 mln zł. Najwięcej środków na te zadania, tj. 101,5 mln zł, przypadło dla części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Dla części budżetowych pozostających w dyspozycji wojewodów rozdysponowano 71,9 mln zł.

(akta kontroli: tom I str. 292-299; tom II str. 48 plik 11, str. 88 pliki 110-117, str. 334-339)

W 2022 r., w największej części, środki z rezerwy ogólnej rozdysponowano na następujące kategorie wydatków:

- a) Pozostałe – 195,6 mln zł (20,1% kwoty rozdysponowanej)<sup>18</sup>,
- b) Nauka i edukacja – 131,7 mln zł (13,5% kwoty rozdysponowanej),

---

po zasięgnięciu opinii właściwego ministra, przyznać z rezerwy ogólnej budżetu państwa środki finansowe, w formie dotacji celowej, z części budżetu państwa, której dysponentem jest Szef KPRM, na sfinansowanie albo dofinansowanie:

- 1) zadań z zakresu infrastruktury, w tym drogowej, cyfrowej lub komunalnej,
- 2) działalności kulturalnej, w tym mającej na celu upamiętnianie i rozpowszechnianie tradycji narodowej i ochronę wartości historycznych,
- 3) działań o charakterze społecznie użytecznym, w tym wspierających rozwój wspólnot i społeczności lokalnej

– uwzględniając ważny interes państwa, ważny interes społeczny lub ważny interes publiczny.

Zgodnie z art. 31c, w przypadku określonym w art. 31a (i art. 31b do jego uchylenia), stosuje się przepisy wydane na podstawie art. 155 ust. 2 ufp w zakresie wysokości kwoty, do dysponowania którą jest upoważniony PRM.

<sup>17</sup> PRM środki z rezerwy ogólnej rozdysponował przede wszystkim na podstawie wniosków dysponentów złożonych zgodnie z przepisami rozporządzenia RM. Tylko w czterech sprawach doszło do tego na podstawie art. 31a ustawy o Radzie Ministrów, w wyniku czego osobom fizycznym przyznano nagrody specjalne w łącznej wysokości 6,6 mln zł.

<sup>18</sup> Do kategorii pozostałych kwalifikowano środki rezerwy przeznaczone na: realizację kampanii społecznych na temat nowych programów rządowych; wypłaty rekompensat i odszkodowań w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego i województwa lubelskiego oraz w związku z czasowym zakazem przebywania na terenie gmin przygranicznych; przeprowadzenie kwalifikacji wojskowych; realizację PROO i NOWEFIO; realizację umowy z zewnętrznymi pełnomocnikami procesowymi w celu wykonywania zastępstwa RP w postępowaniach przed sądami lub trybunałami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych; dofinansowanie projektu PBC.

- c) Sport – 126,4 mln zł (13% kwoty rozdysponowanej),
  - d) Pomoc humanitarna – 108,5 mln zł (11,1% kwoty rozdysponowanej).
- Zastępca Dyrektora Biura Prezesa Rady Ministrów (dalej: BPRM) wyjaśniła, że w 2022 r. nie przeprowadzono analizy wydatków według struktury celów, na które przeznaczano środki z rezerwy ogólnej.

(akta kontroli: tom I str. 325-333; tom II str. 114 plik 2, str. 340-373)

Minister Finansów w związku z uchwałami RM i zarządzeniami PRM wydał decyzje budżetowe na 975,9 mln zł, tj. na kwotę o 0,9 mln zł wyższą niż rozdysponowana z rezerwy ogólnej. Różnica ta wynikała z:

- a) niewystąpienia przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (dalej: KPRM) o korektę decyzji budżetowej, mimo zmiany przez RM uchwały nr 119/2022 z 1 czerwca 2022 r. w sprawie przyznania KPRM środków z przeznaczeniem dla Instytutu Strat Wojennych im. Jana Karskiego (dalej: ISW) na działalność statutową – uchwała zmieniająca nr 275/2022 z 30 grudnia 2022 r. zmniejszyła kwotę środków z 13,1 mln zł do 5,8 mln, tj. o 7,3 mln zł;
- b) wystąpienia przez sześciu Wojewodów do MF o środki w kwocie niższej niż określona w niektórych zarządzeniach PRM i uchwałach RM przyznających im środki. Dotyczyło to części 85/06 – Województwo lubelskie, 85/14 – Województwo mazowieckie, 85/16 – Województwo opolskie, 85/20 – Województwo podlaskie, 85/22 – Województwo pomorskie i 85/30 – Województwo wielkopolskie – decyzje opiewały na 29,7 mln zł, tj. kwotę o 6,4 mln niższą niż określona w związanych z nimi zarządzeniami i uchwałami.

(akta kontroli: tom I str. 3-22; tom II str. 215, str. 404 plik 177)

RM uchwałą nr 119/2022 z 1 czerwca 2022 r. przyznała 13,1 mln zł dla KPRM z przeznaczeniem dla Instytutu Strat Wojennych im. Jana Karskiego, w związku z czym Minister Finansów, na tę samą kwotę, wydał decyzję nr MF/FS3.4143.3.154.2022.MF.1978 z 20 czerwca 2022 r. Dyrektor ISW pismem z 9 grudnia 2022 r. poinformował KPRM o oszczędnościach w wysokości 7,3 mln zł w planie instytucji, którą kierował. Pismo to do Wydziału Rezerwy Ogólnej w BPRM wpłynęło 13 grudnia 2022 r. Zastępca Dyrektora BPRM 28 grudnia 2022 r. wystąpiła do Dyrektora Departamentu Prawnego o przygotowanie projektu uchwały zmieniającej uchwałę nr 119/2022. Uchwała zmieniająca została podjęta 30 grudnia 2022 r. KPRM do końca roku budżetowego nie wystąpiła do MF o korektę decyzji nr MF/FS3.4143.3.154.2022.MF.1978.

(akta kontroli: tom I str. 5, 141, 254, 255)

MF przekazał do Szefa KPRM, do wiadomości, decyzje budżetowe (w tym korekty), które wydał dla Wojewody Mazowieckiego, Wojewody Opolskiego i Wojewody Wielkopolskiego w wysokości niższej niż określona w związanych z tymi decyzjami zarządzeniach PRM<sup>19</sup>. Żaden z wyżej wymienionych Wojewodów nie wystąpił o zmniejszenie kwoty zarządzenia PRM do takiej, na jaką opiewała decyzja MF (lub jej korekta). Wojewoda Wielkopolski nie uczynił tego od maja 2022 r., Wojewoda Mazowiecki – od lipca 2022 r., a Wojewoda Opolski – od początku października 2022 r. Zastępca Dyrektora BPRM wyjaśniła, że BPRM wiedzę o potrzebie zmiany zarządzenia PRM pozyskuje tylko w razie złożenia stosownego wniosku przez

<sup>19</sup> Były to decyzje nr MF/FS3.4143.3.159.2022.MF.2095 z 4 lipca 2022 r. i MF/FG6.4143.3.78.2022.MF.1454.K01 z 20 czerwca 2022 r. wydane odpowiednio w związku z zarządzeniami nr 121 z 9 maja 2022 r. i nr 103 z 27 kwietnia 2022 r. przyznającymi Wojewodzie Mazowieckiemu i Wojewodzie Wielkopolskiemu środki na dotacje dla gmin zakwalifikowanych do udziału w projekcie „Pod Biało-czerwoną”, a także decyzja nr MF/FG3.4143.3.13.2022.MF.369.K01 z 4 października 2022 r. wydana w związku z zarządzeniem nr 25 z 9 lutego 2022 r. przyznającym Wojewodzie Opolskiemu środki na remont obiektów grobownictwa wojennego znajdujących się na terenie gmin województwa opolskiego.



dysponenta części budżetowej. Wskazała, że Szef KPRM pismem z 11 stycznia 2021 r. zwrócił uwagę członkom RM i wojewodom, że przyznane, lecz niewykorzystane dotacje powinny zostać zwrócone do budżetu państwa i w tym celu do 30 listopada należy złożyć pismo o wydanie zarządzenia zmieniającego zarządzenie w zakresie kwoty z uzasadnieniem.

(akta kontroli: tom I str. 253, 254, 260-263, 268; tom II str. 150-152 pliki 937-945, 989, 990)

Zdaniem NIK, jeśli okoliczności wskazują na to, że choć część środków przyznaczonych dysponentowi z rezerwy ogólnej okazuje się dla niego zbędna i jeśli nie złożył on wniosku o zmianę zarządzenia PRM (lub projektu zmiany uchwały RM), KPRM nie powinna pozostawać bezczynna, zwłaszcza gdy Szef KPRM posiada wiedzę o wystąpieniu takiej sytuacji. W KPRM powinny zostać podjęte działania, dzięki którym dysponent złoży stosowny wniosek o zmianę zarządzenia PRM (lub projekt zmiany uchwały RM).

II. W 2022 r. w KPRM sprawy z zakresu rezerwy ogólnej były przypisane do BPRM, przy czym przed 18 marca 2022 r. w komórce tej zajmował się nimi Zespół do Spraw Rezerwy Ogólnej, a od tego dnia – Wydział Rezerwy Ogólnej powołany w miejsce Zespołu. Do zadań realizowanych w sprawach z zakresu rezerwy ogólnej należało m.in. analizowanie wystąpień kierowanych do PRM w sprawie przyznania środków z rezerwy ogólnej, w tym wniosków dysponentów części budżetowych, oraz przedkładanie PRM wniosków dysponentów z pełną dokumentacją i wynikami analizy w celu podjęcia decyzji w sprawie. Od 18 marca 2022 r. do BPRM przypisano obsługę procesu zlecenia i realizacji zadań publicznych, w tym analizę ofert realizacji zadania publicznego złożonych na podstawie art. 11b udppw i przedstawianie Kierownictwu Kancelarii jej wyników, koordynowanie procesu zawierania umów o wsparcie realizacji zadania publicznego, monitorowanie wykonania tych umów i koordynacja procesu ich rozliczenia, w tym odzyskiwania środków wydatkowanych wbrew postanowieniom umów lub przepisom prawa. Do 18 maja 2022 r., do czasu uchylecia zarządzenia Dyrektora Generalnego KPRM nr 19 z 30 sierpnia 2018 r., kwestie związane z ofertami realizacji zadania publicznego powierzone były także dwóm Zespołom do Spraw Analizy Ofert Realizacji Zadania Publicznego. Ponadto Szef KPRM powołał szczególny Zespół do Spraw Analizy Ofert Realizacji Zadania Publicznego<sup>20</sup> zajmujący się rozpatrywaniem ofert, które wpłynęły w odpowiedzi na ogłoszenie z 11 marca 2022 r.<sup>21</sup>, w celu zmniejszenia skutków kryzysu humanitarnego spowodowanego masowym napływem do Polski uchodźców z Ukrainy i wsparcia działań organizacji zmierzających do efektywnego udzielania pomocy osobom i rodzinom potrzebującym, a także koordynacji wsparcia w tym zakresie.

(akta kontroli: tom I str. 25, 97; tom II str. 138 pliki 586-591, str. 257-258, str. 412-413 pliki 13-34)

W KPRM przez cały 2022 r. obowiązywała Karta procesu nr A1.9 wersja 2.0 „Przyznawanie przez PRM środków finansowych z rezerwy ogólnej budżetu państwa” (dalej: Karta albo Karta procesu). Dokument ten przedstawiał podstawowe informacje o procesie, w ramach którego wykonywano zadania w sprawach związanych z rozdysponowaniem środków z rezerwy ogólnej, w tym zadania komórek organizacyjnych Kancelarii realizujących ten proces. W Karcie uregulowano m.in.

<sup>20</sup> Zarządzenie Szefa KPRM nr 5 z 14 marca 2022 r. w sprawie powołania Zespołu do Spraw Analizy Ofert Realizacji Zadania Publicznego, którego celem jest zmniejszanie skutków kryzysu humanitarnego spowodowanego masowym napływem do Polski uchodźców z Ukrainy i wsparcie działań organizacji zmierzających do efektywnego udzielania pomocy osobom i rodzinom potrzebującym, a także koordynacja wsparcia w tym zakresie.

<sup>21</sup> <https://www.gov.pl/web/premier/ogloszenie-o-mozliwosci-zlecenia-realizacji-zadania-publicznego>.

czynności do wykonania w razie złożenia wniosku o przyznanie środków w kwocie, którą mogła dysponować tylko RM albo w kwocie, którą mógł dysponować PRM, a także w razie złożenia oferty realizacji zadania publicznego. Karta nie była aktualna, gdyż określone w niej czynności nie były przypisane do komórki organizacyjnej, która je faktycznie wykonywała, tj. do BPRM.

Obok Karty procesu od 28 kwietnia 2022 r. obowiązywała jako dokument wewnętrzny w BPRM „Instrukcja w sprawie zasad przyznawania środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów” (dalej: Instrukcja). Instrukcja wprowadzona została w związku z identyfikowaną potrzebą opracowania aktualnego dokumentu regulującego pracę Wydziału Rezerwy Ogólnej. Określała ona m.in. sposób postępowania w BPRM z wystąpieniami podmiotów niebędących dysponentami części budżetowej, sposób rozpatrywania wniosków dysponentów o przyznanie środków z rezerwy ogólnej złożonych na podstawie § 1 ust. 1 rozporządzenia RM (pozostających we właściwości PRM), a także sposób rozpatrywania ofert realizacji zadania publicznego złożonych na podstawie art. 11b uodppw. Zakładała także, że wnioski dysponentów części budżetowych powinny być badane pod kątem określonych kryteriów formalno-prawnych, w tym wyjaśnienia przez wnioskodawcę braku możliwości zaplanowania wydatków w ramach limitów budżetowych.

W trakcie kontroli NIK, 6 lutego 2023 r. zaktualizowano w KPRM regulacje odnoszące się do procesu, w ramach którego wykonywano zadania w sprawach związanych z rozdysponowaniem środków z rezerwy ogólnej. Zmieniono wówczas Kartę procesu, do której załącznik stanowiła nowa „Instrukcja w sprawie zasad przyznawania środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów”, zawierająca, podobnie jak poprzednio obowiązująca, szczegółowe regulacje odnoszące się do trybu postępowania z wystąpieniami o przyznanie środków z rezerwy ogólnej, w tym wnioskami dysponentów części budżetowych, oraz z ofertami realizacji zadania publicznego.

(akta kontroli: tom I str. 25, 46-48; tom II str. 62-63 pliki 36-45, 49-51, str. 258-264, str. 412 pliki 8-12)

Zastępca Dyrektora BPRM wyjaśniła, że w BPRM rejestrowano wszystkie pisma wpływające do tej komórki organizacyjnej i w oparciu o nie zakładano sprawy. W pliku „Rejestr 2022 r.” w zakładkach „Rejestr ofert” i „Wykaz ofert Ukraina” ewidencjonowano sprawy dotyczące ofert realizacji zadania publicznego, a w zakładce „Rejestr główny” – pozostałe sprawy, w tym dotyczące wystąpień i wniosków jednostek samorządu terytorialnego i organów administracji rządowej. W rejestrze odnotowywano w szczególności: kto wystąpił o przyznanie środków z rezerwy ogólnej albo z ofertą realizacji zadania publicznego, tytuł zadania, o którego finansowanie się ubiegano, działania podjęte w toku sprawy (historia sprawy) oraz kwotę wnioskowaną i kwotę przyznaną zarządzeniem PRM albo uchwałą RM. Zastępca Dyrektora BPRM wyjaśniła, że w celu ustalania w ciągu roku wysokości rozdysponowanych środków rezerwy ogólnej, od jej limitu określonego w ustawie budżetowej odliczano kwoty przyznane zarządzeniami PRM albo uchwałami RM. Obliczenia BPRM, kilka razy w roku, weryfikowano roboczo (mailem) z przedstawicielami MF.

(akta kontroli: tom I str. 62-65, 142-143; tom II str. 93 plik 260)

W 2022 r. do BPRM wpłynęło 300 wniosków dysponentów części budżetowych (np. wojewodów, ministrów) o przyznanie środków z rezerwy ogólnej na łączną kwotę 734 mln zł. Ponadto w trzech sprawach podmiotów, które były finansowane z części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora BPRM,

funkcję wniosku KPRM pełniło pismo Szefa KPRM do Prezesa Rządowego Centrum Legislacji (dalej: Prezes RCL) o przygotowanie projektu zarządzenia PRM w sprawie przyznania środków dla KPRM<sup>22</sup>. Pismo takie w ten sam sposób potraktowano w czterech kolejnych sprawach, w których zwrócono się do Prezesa RCL o przygotowanie projektu zarządzenia przyznającego środki dla KPRM na wypłatę nagrody specjalnej PRM, na podstawie art. 31a ustawy o Radzie Ministrów<sup>23</sup>.

Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora BPRM, na 307 wniosków dysponentów o przyznanie środków z rezerwy ogólnej PRM w 172<sup>24</sup> przypadkach podjął decyzję pozytywną, a w 135 – albo wydał decyzję odmowną, albo nie podjął żadnej decyzji.

(akta kontroli: tom I str. 78-80, 83, 104, 105, 195-200, 202-207, 339-354; tom II str. 92-94 pliki 237-259, 311, 312, str. 129 pliki 348, 349, str. 298-301)

W wyniku szczegółowego badania próby 21 spraw<sup>25</sup> zaewidencjonowanych w prowadzonym w BPRM rejestrze pod kątem terminu poinformowania wnioskodawcy o nieprzyznaniu środków z rezerwy ogólnej ustalono, że informacje takie zostały przekazane do zainteresowanych po upływie od 11 do 280 dni od momentu przekazania dokumentacji do Prezesa Rady Ministrów w celu podjęcia decyzji. Przy czym w 13 sprawach okres ten przekroczył dwa miesiące, w tym w dziewięciu przypadkach informacje wysłano po upływie 4-5 miesięcy. Ustalono również, że

- a) w 17 przypadkach poinformowano dysponenta, że jego wniosek przeanalizowano zgodnie z przyjętą procedurą i przedstawiono PRM do decyzji, wskazując następnie, że choć planowane przedsięwzięcie było godne uwagi, mimo spełnienia warunków formalno-prawnych, to brak było możliwości pozytywnego rozpatrzenia wszystkich złożonych wniosków, co oznaczało, że wsparcie nie mogło zostać przyznane;
- b) w czterech z tych spraw poinformowano dysponenta, że jego wniosek poddano analizie, wskutek której stwierdzono spełnienie warunków formalno-prawnych do jego dalszego procedowania, następnie jednak zauważono, że podjęcie decyzji przez PRM i uruchomienie procedury przyznania dotacji, tj. przygotowanie i podpisanie zarządzenia oraz wydanie decyzji MF, nie było możliwe w terminie określonym w art. 170 ufp<sup>26</sup>. Przy czym dokumentacja tych spraw trafiła do Prezesa Rady Ministrów odpowiednio 20 lipca 2022 r., 23 września 2022 r., 31 października 2022 r. oraz 25 listopada 2022 r.,

<sup>22</sup> Były to sprawy, w których PRM wydał zarządzenia: nr 68 z 1 kwietnia 2022 r. w sprawie przyznania KPRM środków dla NIW-CRSO na realizację NOWFIO, nr 69 z 1 kwietnia 2022 r. w sprawie przyznania KPRM środków dla NIW-CRSO na realizację PROO i nr 125 z 12 maja 2022 r. w sprawie przyznania KPRM środków dla Instytutu Pokolenia na działalność statutową zmienione zarządzeniem nr 422 z 27 grudnia 2022 r.

<sup>23</sup> Z takim pismem wystąpiono w sprawach, w których PRM wydał zarządzenia: nr 84 z 11 kwietnia 2022 r. w sprawie przyznania KPRM środków na nagrody specjalne PRM dla zwycięzców 90. Indywidualnych Mistrzostw Polski w tenisie stołowym, nr 156 z 31 maja 2022 r. w sprawie przyznania KPRM środków na nagrodę specjalną PRM dla najlepszego polskiego szachisty, nr 300 z 8 września 2022 r. w sprawie przyznania KPRM środków na nagrodę specjalną PRM dla multimedalistki Mistrzostw Świata i Europy w Żeglarskim Łodowym – bojerach i nr 351 z 8 listopada 2022 r. w sprawie przyznania KPRM środków na nagrody specjalne PRM dla reprezentantów Polski w piłce siatkowej mężczyzn oraz ich trenerów za wybitne osiągnięcia sportowe – zdobycie tytułu Wicemistrzów Świata w 2022 r.

<sup>24</sup> Liczba 172 obejmuje także zarządzenie nr 413 z 9 grudnia 2022 r., które KPRM uznaje za wydane na podstawie wniosku Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

<sup>25</sup> Były to sprawy nr: 88.2022.EP, 198.2022.AWA, 217.2022.EP, 252.2022.EP, 261.2022.AWA, 317.2022.EP, 322.2022.AWA, 336.2022.EP, 425.2022.AWA, 426.2022.AWA, 448.2022.EP, 494.2022.AWA, 495.2022.EP, 511.2022.DS, 524.2022.EP, 531.2022.AWA, 550.2022.EP, 566.2022.EP, 574.2022.AWA, 596.2022.EP, 624.2022.DS. (numery spraw podano bez powtarzającej się początkowej części, tj. BPRM.RO.5031.).

<sup>26</sup> W myśl art. 170 ust. 1 ufp zmiany kwot dotacji celowych na zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego mogą następować w terminie do 15 listopada roku budżetowego, a zmiany kwot dotacji na dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego – do 30 listopada roku budżetowego.

tj. w terminie umożliwiającym, co do zasady, podjęcie decyzji przed 30 listopada 2022 r.

(akta kontroli: tom I str. 80-82; tom II str. 86 plik 260, str. 130-132 pliki 356-366, 393-417)

W przypadku 33 spraw ujętych w rejestrze spraw, prowadzonym w BPRM, nie podano jednoznacznie albo w ogóle, kiedy podmioty, które złożyły ofertę realizacji zadania publicznego, zawiadomiono o nieprzyznaniu im środków<sup>27</sup>. W odniesieniu do tych spraw, na podstawie wyjaśnień Zastępcy Dyrektora BPRM i przekazanych dokumentów, ustalono, że na dzień 16 marca 2023 r.:

- a) w 17 z nich skierowano do oferenta pismo, w którym poinformowano go, że jego ofertę, zgodnie z przyjętą procedurą, przeanalizowano i przedstawiono PRM do decyzji, po czym jednak wskazano, że choć przedsięwzięcie niewątpliwie było godne uwagi, to nawet jeśli wniosek spełniał warunki formalno-prawne, nie było możliwości pozytywnego rozpatrzenia wszystkich próśb, co oznacza, że wsparcie nie mogło zostać przyznane. Informacje te przekazano oferentom po upływie od sześciu do 230 dni od momentu przekazania dokumentacji do Prezesa Rady Ministrów w celu podjęcia decyzji; przy czym za wyjątkiem dwóch spraw termin przekazania ww. informacji przekroczył dwa miesiące, a w sześciu przypadkach trzy miesiące;
- b) w 15 z nich nie skierowano do oferenta pisma, w którym poinformowano go o nieprzyznaniu przez PRM środków na realizację zadania publicznego.

W jednej sprawie oferent wycofał ofertę, zatem nie było konieczności zawiadamiania go o nieprzyznaniu środków.

(akta kontroli: tom I str. 92-93; tom II str. 86 plik 260, str. 136-137 pliki 539-543, str. 152 pliki 992-1004)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przekazane w toku kontroli pisma informujące dysponentów i oferentów o nieprzyznaniu środków z rezerwy ogólnej podpisał w listopadzie i grudniu 2022 r. oraz styczniu 2023 r., w zastępstwie Szefa KPRM, jeden z jego Zastępców, który nie posiadał w momencie dokonywania tej czynności stosowanego upoważnienia. Upoważnienie PRM do podpisywania pism w sprawie odmów przyznania środków z rezerwy ogólnej, potwierdzające jednocześnie czynności dokonane przed dniem jego udzielenia, zostało wydane w trakcie kontroli NIK – 23 lutego 2023 r. NIK zauważa, że osoby działające w imieniu PRM powinny posiadać stosowne umocowanie w dniu dokonywania czynności w zastępstwie mocodawcy.

(akta kontroli: tom II str. 130-132 pliki 353, 356-366, 393-417, str. 136-137 pliki 539-543, str. 152 pliki 992-1004)

W kontroli dobrano próbę 33 spraw zainicjowanych wystąpieniami podmiotów, które nie były dysponentami części budżetowych, w celu zbadania, czy ich wystąpienia przekazywano według właściwości do dysponentów części budżetowych<sup>28</sup>. Ustalono, że w:

<sup>27</sup> Były to sprawy (zewidencjonowane w zakładce „Rejestr ofert” w rejestrze spraw) nr: 47.2022.AZ, 62.2022.AZ, 68.2022.PM, 135.2022.PM, 152.2022.PK, 156.2022.PK, 189.2022.PK, 213.2022.PK, 238.2022.PM, 242.2022.PM/PK, 243.2022.BP, 270.2022.BP/PK, 273.2022.PK, 356.2022.PK(AWA), 358.2022.PK(EP), 393.2022.PK(AWA), 412.2022.BP(AWA), 413.2022.BP(AWA), 419.2022.BP(AWA), 421.2022.BP(AWA), 429.2022.PK(DS), 465.2022.PK(DS), 333.2022.PK(EP), 477.2022.PK(AW), 473.2022.PK(EP), 501.2022.PK(DS), 502.2022.PK(AW), 521.2022, 539.2022.PK(EP), 551.2022.PK, 582.2022.BP, 585.2022.PK(DS), 612.2022.PK.2022 (numery spraw podano bez powtarzającej się początkowej części, tj. BPRM.RO.5031.).

<sup>28</sup> Były to sprawy nr: 3.2022.AWA, 5.2022.AZ, 9.2022.AWA, 14.2022.EP, 17.2022.AWA, 23. 2022.AWA, 42.2022.EP, 61.2022.AWA, 73.2022.AWA, 98.2022.AZ, 110.2022.EP, 137.2022.AWA, 154.2022.AWA, 182.2022.AWA, 186.2022.EP, 248.2022.EP, 254.2022.EP, 294.2022.EP, 308.2022.AWA, 359.2022.EP, 407.2022.DS, 408.2022.DS, 480.2022.DS, 494.2022.AWA, 509.2022.EP, 516.2022.DS, 534.2022.EP,

- a) 19 sprawach wystąpienia przekazano do dysponentów części budżetowych, informując o tym podmiot, który ubiegał się o środki;
- b) 14 sprawach podmiot, który ubiegał się o środki, poinformowano o możliwości złożenia oferty realizacji zadania publicznego na podstawie art. 11b uodppw.

Zastępca Dyrektora BPRM wyjaśniła, że po analizie wystąpienia podmiotu niebędącego dysponentem części budżetowej pracownik BPRM sporządzał notatkę, w której wskazywał dysponenta, który mógł złożyć wniosek w sprawie. Po zatwierdzeniu notatki wystąpienie przekazywano do wytypowanego dysponenta, informując go o zasadach przyznawania środków z rezerwy ogólnej. Od zmiany rozporządzenia RM, która weszła w życie 22 marca 2022 r.<sup>29</sup>, wystąpienia podmiotów niebędących dysponentami części budżetowych kierowano do PRM w celu podjęcia decyzji o zastosowaniu nowego § 1a. Powyższy tryb nie był stosowany w sprawach wystąpień podmiotów, które podlegały uodppw. Do nich kierowano pismo informujące o ewentualnej możliwości przyznania środków, po spełnieniu określonych warunków, na podstawie art. 11b uodppw.

(akta kontroli: tom I str. 90-92; tom II str. 134-136 pliki 476-538)

III. MF w Informacji o rezerwach wskazał, że rezerwa ogólna stanowi szczególny instrument finansowy umożliwiający RM reagowanie, m.in. w sytuacjach nagłych, których wystąpienia nie można było przewidzieć, a wymagających niezwłocznego wsparcia finansowego.

MF jako członek RM zgodnie z przepisami uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów<sup>30</sup> (dalej: Regulamin pracy RM) miał prawo zgłaszać uwagi do projektów uchwał RM w sprawie rozdysponowania rezerwy ogólnej. Z prawa tego skorzystał w przypadku pięciu spraw, w których RM rozdysponowała środki z rezerwy ogólnej. Ponadto MF przedstawiał, na prośbę KPRM, opinie do wniosków dysponentów o przyznanie środków z rezerwy ogólnej. MF w niektórych pismach z uwagami albo opiniami wskazał, że rezerwa ogólna stanowi szczególny instrument finansowy umożliwiający reagowanie w sytuacjach nagłych, nieprzewidywalnych, wymagających niezwłocznego wsparcia finansowego. Gospodarowanie jej środkami powinno zatem odbywać się przy uwzględnieniu możliwości interwencji w sytuacjach nadzwyczajnych, w każdym momencie roku budżetowego, uwzględniając to, że określona w ustawie budżetowej na dany rok pula rezerwy nie jest źródłem odnawialnym. Zwracał uwagę, że art. 155 ust. 1 i 2 ufp w związku z § 1 rozporządzenia RM są podstawą zwiększenia z rezerwy ogólnej wydatków innych części budżetowych, a realizacja wydatków powinna wynikać z podstawy materialno-prawnej określonej w przepisach innych ustaw. Dysponenci powinni w pierwszej kolejności szukać oszczędności w ramach środków pozostających w ich dyspozycji w trybie odpowiednio dokonanych przeniesień wydatków, a o środki rezerwy ogólnej wnioskować w szczególnie ważnych i szczegółowo uzasadnionych przypadkach (również w zakresie braku możliwości zaangażowania wydatków zaplanowanych w części budżetowej). Rezerwa ogólna jako mechanizm incydentalny, o szczególnym charakterze, nie powinna być automatycznie proponowana jako źródło pokrycia nieplanowanych wcześniej

---

535.2022.EP, 554.2022.DS, 584.2022.AWA, 606.2022.AWA, 623.2022.DS i 634.2022.AWA (numery spraw podano bez powtarzającej się początkowej części, tj. BPRM.RO.5031.). W Instrukcji z dnia 28 kwietnia 2022 r. wprowadzono § 5 ust. 1, który przewidywał, że w razie złożenia pisma o przyznanie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa przez podmiot niebędący dysponentem części budżetowej, Szef KPRM kieruje pismo przekazujące takie wystąpienie według kompetencji do właściwego miejscowo wojewody lub właściwego merytorycznie ministra.

<sup>29</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 lutego 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa (Dz. U. poz. 545).

<sup>30</sup> M.P. z 2022 r. poz. 348.

wydatków. W poszczególnych pismach MF przedstawił KPRM, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań z wykonania budżetu, w jakim stopniu dysponent zrealizował swój plan w zakresie wydatków, o których zwiększenie wystąpił, składając wnioski o przyznanie środków z rezerwy ogólnej.

(akta kontroli: tom I str. 304-315; tom II str. 62 pliki 3-35, str. 86-88 pliki 12-90, str. 309-324)

Karta procesu w przypadku wniosku dysponenta dotyczącego kwoty, którą mógł dysponować PRM, przewidywała m.in. przeprowadzenie analizy pod kątem formalno-prawnym<sup>31</sup> i analizy merytorycznej treści wniosku<sup>32</sup>. Wniosek, który rozpatrywała RM, podlegał analizie formalno-prawnej. Oferty realizacji zadania publicznego podlegały sprawdzeniu w zakresie kompletności dokumentu i wymaganych podpisów.

Zgodnie z Instrukcją BPRM miało analizować wnioski dysponentów części budżetowych, które podlegały rozpatrzeniu przez PRM, pod kątem dziewięciu wymogów formalno-prawnych<sup>33</sup>, a oferty realizacji zadania publicznego pod kątem formalnym, na podstawie karty kontrolnej<sup>34</sup>. Procedowanie wystąpienia o przyznanie środków w kwocie ponad 10 mln zł odbywało się w Departamencie Kontroli Procesu Legislacyjnego (dalej: DKPL).

(akta kontroli: tom I str. 25, 46-48; tom II str. 62-63 pliki 40-42, str. 258-264, 412 pliki 8-12)

W sześciu sprawach BPRM zażądało od dysponentów części budżetowych uzupełnienia uzasadnienia wniosku pod kątem wykazania sytuacji nagłych i niemożliwych do przewidzenia na etapie planowania budżetu z informacją, czy potrzeby te zgłaszano do planu budżetowego<sup>35</sup>. W jednym przypadku zwrócono się

<sup>31</sup> Analiza pod kątem formalno-prawnym obejmowała analizę przepisów, na które powoływał się wnioskodawca, i weryfikację statusu prawnego wnioskodawcy.

<sup>32</sup> Pod określeniem analizy merytorycznej treści wniosku rozumiano ocenę możliwości przyznania i wykorzystania wnioskowanych środków.

<sup>33</sup> Należały do nich: a) wskazanie wnioskowanej kwoty; b) precyzyjne określenie tytułu planowanego zadania ze wskazaniem podmiotu, który będzie je realizował; c) przywołanie podstawy materialno-prawnej umożliwiającej przekazanie środków ostatecznemu beneficjentowi, tj. podmiotowi realizującemu zadanie (ma określać podległość podmiotu dysponentowi i możliwość finansowania z budżetu państwa); d) przekazanie szczegółowej kalkulacji wnioskowanej kwoty (wskazanie na co konkretnie zostaną przeznaczone środki z określeniem ilości bądź innej jednostki miary i kosztów jednostkowych wskazanych w wartości brutto i w PLN); e) dołączenie harmonogramu rzeczowo-finansowego określającego terminy realizacji działań w ramach zadania; f) uzasadnienie potwierdzające zasadność realizacji zadania i przyznania wnioskowanych środków z wyjaśnieniem braku możliwości zaplanowania wydatków w ramach limitów budżetowych; g) złożenie oświadczenia o zabezpieczeniu wkładu własnego w wysokości wynikającej ze wskazanej podstawy materialno-prawnej (jeśli jest wymagany); h) zobowiązanie do wykorzystania środków do końca bieżącego roku budżetowego; i) złożenie oświadczenia, że środki nie będą przeznaczone na zwiększenie wydatków, które zmniejszono w trakcie realizacji budżetu wskutek przeniesień na podstawie art. 171 ufp.

<sup>34</sup> W karcie kontrolnej założono weryfikację m.in. tego, czy: a) ofertę złożył uprawniony podmiot; b) oferent przedstawił wydruk KRS i statut bądź regulamin; c) ofertę podpisała uprawniona osoba; d) oferowane zadanie należało do zadań publicznych zgodnie z uodppw; e) oferta zawierała uzasadnienie konieczności wsparcia realizacji zadania środkami publicznymi; f) w ofercie przedstawiono szczegółową kalkulację wnioskowanej kwoty i harmonogram realizacji zadania; g) oferent wskazał na montaż finansowy zadania z zabezpieczeniem wymaganego wkładu własnego, ewentualnie złożył wniosek o zwolnienie z obowiązku posiadania wkładu własnego (art. 11b ust. 3 uodppw); h) oferta prezentuje doświadczenie organizacji w prowadzeniu podobnych zadań bądź rozliczanie dotacji z budżetu państwa.

<sup>35</sup> Były to sprawy, w których PRM wydał zarządzenie: nr 125 z 12 maja 2022 r. dotyczące przyznania KPRM środków dla Instytutu Pokolenia zmienione zarządzeniem nr 422 z 27 grudnia 2022 r., nr 130 z 13 maja 2022 r. przyznające Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych środki na zakupy na potrzeby działań towarzyszących wdrożeniu EZD RP i na zakup licencji Microsoft, nr 151 z 31 maja 2022 r. w sprawie przyznania Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu środków na dofinansowanie zadania pn. „Przebudowa budynku po gimnazjum w Laskowicach na przedszkole wielodziałowe” i nr 413 z 9 grudnia 2022 r., którym przyznano MSWiA środki dla RCB na przygotowanie systemu geoinformacyjnego zgodnie z poleceniem PRM z 5 kwietnia 2022 r., a także sprawy nr 232.2022.AWA, 297.2022.EP i 453.2022.EP, w których nie doszło do wydania zarządzeń PRM (ze względu na to, że wnioskodawca nie uzupełnił wniosku).

o przedstawienie uzasadnienia, które wskazywałoby na konieczność pozyskania dodatkowych środków na początku roku budżetowego i brak ich zabezpieczenia na etapie planowania budżetu na rok 2022<sup>36</sup>.

(akta kontroli tom II str. 6 plik 58, str. 93 plik 247, str. 129 plik 335, str. 146-150 pliki 802-928, str. 325-326)

Zastępca Dyrektora BPRM wyjaśniła, że wszystkie wnioski wpływające do KPRM, co do zasady, analizowano pod kątem spełnienia przesłanek wynikających z charakteru rezerwy ogólnej jako narzędzia o szczególnym charakterze, uruchamianego w uzasadnionych sytuacjach, tj. nieprzewidzianych, takich których nie można było zaplanować lub wynikających z przyczyn niezależnych od dysponenta. Właśnie z uwagi na szczególny charakter rezerwy wnioski różniły się, w szczególności w zakresie uzasadnienia i opisu wystąpienia sytuacji powodującej konieczność wnioskowania o środki z rezerwy, dlatego każdą sprawę rozpatrywano indywidualnie. Zastępca Dyrektora BPRM zauważyła, że Instrukcję stworzono w celu zebrania zasad procedowania wniosków kierowanych do PRM o przyznanie środków z rezerwy ogólnej. Zasady te wynikały ze szczególnego charakteru rezerwy ogólnej, jednak do momentu powstania Instrukcji nie były nigdzie wprost określone i spisane. Dlatego Kierownictwo KPRM podjęło decyzję o stworzeniu dokumentu nie tyle wprowadzającego wymóg stosowania konkretnych zasad, a będącego instrukcją postępowania zarówno dla pracowników zajmujących się analizowaniem wniosków, jak i, w razie konieczności, dla podmiotów zewnętrznych.

W KPRM dostrzegano zatem, że rezerwa ogólna powinna być rozdysponowywana w sytuacjach, o których mowa w Informacji o rezerwach i w pismach MF skierowanych do KPRM w 2022 r. Mimo tego w przypadku 37 zarządzeń PRM środki z tej rezerwy podzielono na zadania, które do takich sytuacji nie należały.

(akta kontroli: tom I str. 175-177, 179-182, 184, 187, 188)

#### **IV. W kontroli badaniu poddano próbę złożoną z:**

- a) pięciu spraw, w których środki rozdysponowała RM<sup>37</sup> – w sprawach tych przyznano dysponentom ostatecznie 175,1 mln zł;
- b) 23 spraw, w których PRM rozdysponował środki na wnioski o przyznanie środków z rezerwy ogólnej złożone w związku z rozporządzeniem RM<sup>38</sup> – w sprawach tych przyznano dysponentom ostatecznie 51,3 mln zł;

<sup>36</sup> Sprawa, w której PRM wydał zarządzenie nr 21 z 8 lutego 2022 r. dla Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w celu dofinansowania prac remontowych na grobach i cmentarzach wojennych zmienione zarządzeniem nr 399 z 30 listopada 2022 r.

<sup>37</sup> Sprawy, w których RM podjęła uchwały: 1) nr 14/2022 z 31 stycznia 2022 r. w sprawie przyznania Wojewodzie Podlaskiemu i Wojewodzie Lubelskiemu środków na wypłatę rekompensat w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego i części województwa lubelskiego w 2021 r. oraz czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi zmieniona uchwałami nr 148/2022 z 30 czerwca 2022 r. i nr 185/2022 z 7 września 2022 r.; 2) nr 30/2022 z 24 lutego 2022 r. w sprawie przyznania wojewodom środków na realizację działań przygotowawczych do przyjęcia na terenie Rzeczypospolitej Polskiej zwiększonej liczby cudzoziemców zmienioną uchwałą nr 236/2022 z 25 listopada 2022 r.; 3) nr 45/2022 z 10 marca 2022 r. w sprawie przyznania wojewodom środków na zapewnienie opieki i schronienia cudzoziemcom przybywającym z objętej konfliktem wojennym w Ukrainie zmieniona uchwałami nr 155/2022 z 5 sierpnia 2022 r. i nr 237/2022 z 25 listopada 2022 r.; 4) nr 115/2022 z 30 maja 2022 r. w sprawie przyznania Ministrowi Sportu i Turystyki środków na realizację zadania publicznego wspierania promocji sportu poprzez organizację w Polsce międzynarodowej imprezy mistrzowskiej; 5) nr 119/2022 z 1 czerwca 2022 r. w sprawie przyznania KPRM środków dla ISW na działalność statutową zmienioną uchwałą nr 275/2022 z 30 grudnia 2022 r.

<sup>38</sup> Sprawy, w których PRM wydał zarządzenia: 1) nr 1 z 5 stycznia 2022 r. w sprawie przyznania KPRM środków na realizację kampanii społecznych nt. nowych programów rządowych; 2) nr 31 z 15 lutego 2022 r. w sprawie przyznania Wojewodzie Lubelskiemu środków na sfinansowanie remontu i konserwacji grobów i cmentarzy wojennych; 3) nr 68 z 1 kwietnia 2022 r. w sprawie przyznania KPRM środków dla NIW-CRSO na NOWEFIO; 4) nr 69 z 1 kwietnia 2022 r. w sprawie przyznania KPRM środków dla NIW-CRSO na PROO; 5) nr 125 z 12 maja 2022 r. w sprawie przyznania KPRM środków dla Instytutu Pokolenia na działalność statutową zmienione zarządzeniem nr 422 z 27 grudnia 2022 r.; 6) nr 225 z 26 lipca 2022 r. w sprawie przyznania KPRM

- c) jednej sprawy, w której PRM rozdysponował środki dla KPRM, działając na podstawie z art. 31a ustawy o Radzie Ministrów<sup>39</sup> – w sprawie tej KPRM przyznano 6 mln zł;
- d) trzech spraw, w których PRM rozdysponował środki dla KPRM z przeznaczeniem na realizację zadania publicznego<sup>40</sup> – w sprawach tych KPRM przyznano łącznie 10,8 mln zł.

W poddanych badaniu sprawach rozdysponowano łącznie 243,2 mln zł, co stanowiło blisko 25% kwoty rozdysponowanej w 2022 r.

W wyniku badania próby stwierdzono, że:

1. W sprawach, w których środki rozdysponowała RM, projekt uchwały przygotował minister członek RM. Projekt taki jako projekt dokumentu rządowego kierowano do DKPL, który procedował go zgodnie z Regulaminem pracy RM. Pracownicy DKPL analizowali projekt pod kątem formalnym, w tym sprawdzali kompletność złożonych dokumentów i weryfikowali status prawny wnioskodawcy. Z weryfikacji projektu sporządzano notatki i tabele weryfikacyjne, w których przedstawiano informacje m.in. o: projektodawcy; tytule projektu, istocie projektu lub jego celu; terminie wejścia w życie; skutkach finansowych; kwestiach związanych z kontrolą formalną (np. w jakim trybie zgłoszono projekt); ocenie skutków regulacji.
2. W aktach 27 spraw, w ramach których rozpoznano wnioski o przyznanie środków z rezerwy ogólnej złożone w związku z rozporządzeniem RM albo na podstawie art. 31a ustawy o Radzie Ministrów oraz oferty realizacji zadania publicznego, występowały notatki dla PRM sporządzone przez pracowników BPRM. Opracowanie notatek stało się obowiązkowe od 1 stycznia 2021 r. z wprowadzeniem elektronicznego zarządzania dokumentacją w KPRM.

---

środków na realizację kampanii społecznej pn. „Inwestycje z polską flagą”; 7) nr 315 z 16 września 2022 r. w sprawie przyznania Wojewodzie Mazowieckiemu środków na sfinansowanie organizacji wydarzenia pn. Ogólnopolskie Święto „Wdzięczni Polskiej Wsi”; 8) dotyczące przyznania wojewodom środków na finansowanie gminom zadań w ramach projektu „Pod Biało-czerwoną”: a) nr 89 z 21 kwietnia 2022 r. wydane dla Wojewody Lubuskiego zmienione zarządzeniem nr 376 z 25 listopada 2022 r., b) nr 90 z 21 kwietnia 2022 r. wydane dla Wojewody Zachodniopomorskiego zmienione zarządzeniem nr 401 z 30 listopada 2022 r., c) nr 91 z 21 kwietnia 2022 r. wydane dla Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, d) nr 92 z 21 kwietnia 2022 r. wydane dla Wojewody Opolskiego, e) nr 93 z 21 kwietnia 2022 r. wydanej dla Wojewody Kujawsko-Pomorskiego, f) nr 94 z 21 kwietnia 2022 r. wydanej dla Wojewody Podlaskiego zmienione zarządzeniem nr 359 z 10 listopada 2022 r., g) nr 97 z 21 kwietnia 2022 r. wydanej dla Wojewody Pomorskiego, h) nr 98 z 21 kwietnia 2022 r. wydanej dla Wojewody Świętokrzyskiego zmienione zarządzeniem nr 238 z 5 lipca 2022 r., i) nr 101 z 22 kwietnia 2022 r. wydanej dla Wojewody Śląskiego zmienione zarządzeniem nr 326 z 29 września 2022 r., j) nr 103 z 27 kwietnia 2022 r. wydanej dla Wojewody Wielkopolskiego, k) nr 104 z 27 kwietnia 2022 r. wydanej dla Wojewody Lubelskiego, l) nr 109 z 29 kwietnia 2022 r. wydanej dla Wojewody Małopolskiego zmienione zarządzeniem nr 339 z 14 października 2022 r., m) nr 112 z 4 maja 2022 r. wydanej dla Wojewody Podkarpackiego, n) nr 121 z 9 maja 2022 r. wydanej dla Wojewody Mazowieckiego, o) nr 122 z 9 maja 2022 r. wydanej dla Wojewody Łódzkiego, p) nr 136 z 20 maja 2022 r. wydanej dla Wojewody Dolnośląskiego zmienione zarządzeniami nr 299 z 6 września 2022 r., nr 357 z 10 listopada 2022 r. i nr 382 z 29 listopada 2022 r.

<sup>39</sup> Sprawa, w której PRM wydał zarządzenie nr 351 z 8 listopada 2022 r. w sprawie przyznania KPRM środków na nagrody specjalne PRM dla reprezentantów Polski w piłce siatkowej mężczyzn oraz ich trenerów za wybitne osiągnięcia sportowe – zdobycie tytułu Wicemistrzów Świata w 2022 r.

<sup>40</sup> Sprawy, w których PRM wydał zarządzenia: 1) nr 111 z 29 kwietnia 2022 r. w sprawie przyznania KPRM środków dla Fundacji „Nie zapomnij o nas” na dofinansowanie realizacji zadania publicznego pn. „Remont kwater C25, C27 i B27 żołnierzy Wojska Polskiego”; 2) nr 272 z 22 sierpnia 2022 r. w sprawie przyznania KPRM środków dla Ochotniczej Straży Pożarnej w Krempachach na dofinansowanie realizacji zadania publicznego pn. „Zakup ciężkiego samochodu ratowniczo-gaśniczego dla OSP Krempachy”; 3) nr 308 z 14 września 2022 r. w sprawie przyznania KPRM środków dla Ochotniczej Straży Pożarnej w Nowem Bystrem na dofinansowanie realizacji zadania publicznego pn. „Zakup ciężkiego samochodu ratowniczo-gaśniczego z napędem 4x4”.



3. Każdy wnioskodawca, który złożył wniosek, działając na podstawie rozporządzenia RM, oświadczył, że środki z rezerwy ogólnej wykorzysta do końca roku i nie przeznaczy ich na zwiększenie wydatków zmniejszonych w trakcie realizacji budżetu wskutek przeniesień na podstawie art. 171 ufp.
4. W dwóch wnioskach spośród 23, które złożono w oparciu o przepisy rozporządzenia RM, wnioskodawcy jako podstawę przyznania środków wskazali tylko takie przepisy, które stanowiły podstawę do rozdysponowania środków z rezerwy ogólnej, tj. art. 155 ust. 2 ufp i § 1 ust. 1 rozporządzenia RM<sup>41</sup>. W takich sytuacjach BPRM nie wymagało od wnioskodawców przedstawienia przepisów materialno-prawnych, na podstawie których powinno nastąpić wydatkowanie ewentualnie przyznanych środków rezerwy ogólnej. Tymczasem MF w pismach kierowanych do KPRM wskazywał, że art. 155 ust. 1 i 2 ufp w związku z § 1 rozporządzenia RM są podstawą zwiększenia z rezerwy ogólnej wydatków innych części budżetowych, a realizacja wydatków powinna wynikać z podstawy materialno-prawnej określonej w przepisach innych ustaw.
5. Pracownicy BPRM w notatkach dla PRM<sup>42</sup>, dotyczących 23 spraw wszczętych na wnioski złożone na podstawie przepisów rozporządzenia RM, powtarzali poszczególne fragmenty uzasadnień tych wniosków, w tym takie, które wskazywały, że: wnioskodawca nie zabezpieczył w budżecie na 2022 r. środków na cel, którego wniosek dotyczył; przyznany wnioskodawcy w ramach budżetu limit środków nie wystarczał, by zrealizować zadanie, którego dotyczył wniosek; środki przewidziane na realizację programów rządowych, w związku z którymi złożono wnioski, pozwalały na wsparcie inicjatyw organizacji pozarządowych w ograniczonym stopniu; nie istniała możliwość uwzględnienia planu finansowego wnioskodawcy w ustawie budżetowej na rok 2022 ze względu na utworzenie wnioskodawcy po skierowaniu do Sejmu RP projektu tej ustawy; w budżecie wnioskodawcy nie zabezpieczono środków na zadanie, gdyż nie stanowiło ono jego typowej działalności, a było realizowane tylko ze względu na polecenie PRM; wnioskodawca wystąpił o środki ze względu na treść art. 48 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022<sup>43</sup> (dalej: ustawa o budżecie) wskazującego na możliwość dotowania gmin w związku z realizacją projektu PBC; w budżecie Wojewody nie było zaplanowanych środków na realizację zadania. W notatkach tych wskazywano także, że sprawa spełniała wymogi formalno-prawne.

Zdaniem NIK, w ramach analizy wniosków pracownicy BPRM nie powinni ograniczać się do powtarzania fragmentów uzasadnień wniosków. W notatkach powinny być przedstawione konkretne oceny odnoszące się do argumentów przedstawionych przez wnioskodawców i konkluzje pracowników BPRM, dzięki którym możliwe będzie stwierdzenie, dlaczego uznali, że sprawa spełnia wymogi formalno-prawne. Powyższe powinno następować zwłaszcza ze względu na to, że, zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora BPRM, wszystkie wnioski wpływające do KPRM, co do zasady, analizowano pod kątem spełnienia przesłanek wynikających z charakteru rezerwy ogólnej jako narzędzia o szczególnym charakterze, uruchamianego w uzasadnionych sytuacjach, tj. nieprzewidzianych, takich których nie można było zaplanować lub

---

<sup>41</sup> Miało to miejsce w sprawach, w których PRM wydał zarządzenia nr 1 z 5 stycznia 2022 r. i nr 225 z 26 lipca 2022 r.

<sup>42</sup> W polach noszące nazwy: „Uzasadnienie”, „Uwagi BPRM” i „Analiza BPRM”.

<sup>43</sup> Dz. U. poz. 2445, ze zm.

wynikających z przyczyn niezależnych od dysponenta, a ponadto dlatego, że w Instrukcji przewidziano weryfikację uzasadnienia wniosku pod kątem wyjaśnienia braku możliwości zaplanowania wydatków w ramach limitów budżetowych oraz z uwagi na wskazywany w przypadku odmów brak możliwości pozytywnego rozpatrzenia wszystkich wniosków.

6. W każdej notatce dla PRM odnotowano, który pracownik BPRM ją sporządził i zatwierdził. W związku ze zmianami organizacyjnymi w BPRM, do których doszło w marcu 2022 r., i utworzeniem Wydziału Rezerwy Ogólnej, przy sporządzaniu i zatwierdzaniu notatek zaczęto wykorzystywać dodatkowo system teleinformatyczny służący do elektronicznego zarządzania danymi, w którym także wskazywano pracowników uczestniczących w rozpatrywaniu spraw.
7. Pracownicy BPRM, wskutek uznania, że sprawy spełniały wymogi formalno-prawne, wskazywali w notatkach dla PRM jako możliwe rozstrzygnięcie dwie opcje: „A. Pozytywna decyzja – przyznanie środków we wnioskowanej lub innej wysokości” i „B. Negatywna decyzja – pismo odmowne do wnioskodawcy o braku możliwości udzielenia dotacji ze środków z rezerwy ogólnej”. Notatki, po ich zaakceptowaniu, przekazywano do Sekretariatu PRM w formie elektronicznej i papierowej bez zbędnej zwłoki. Zgodnie z Instrukcją decyzja PRM potwierdzana była złożeniem podpisu przez Szefa KPRM bądź osoby upoważnionej. W jednym przypadku Zastępca Szefa KPRM w formie elektronicznej złożył na notatce podpis i oznaczył opcję „A”, w pozostałych – Szef KPRM podpisał się na notatkach odręcznie zakreślając tę samą opcję. Zastępca Dyrektora BPRM wskazała, że podpis Szefa KPRM lub jego Zastępcy świadczy o podjęciu pozytywnej decyzji przez PRM. Zgodnie z jej wyjaśnieniami o pozytywnej decyzji PRM świadczy także pismo Szefa KPRM lub jego Zastępcy do Prezesa RCL o przygotowanie projektu zarządzenia.
8. Wszystkie trzy zbadane oferty realizacji zadania publicznego złożono według wzoru określonego w załączniku nr 1 do rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań<sup>44</sup> (dalej: rozporządzenie PKPP). W każdej ofercie określono termin realizacji zadania nieprzekraczający 2022 r. W sprawach rozpoznanych po wprowadzeniu Instrukcji sporządzono karty kontrolne, w których weryfikowano oferty pod kątem formalnym. Po wydaniu przez PRM zarządzenia dotyczącego przyznania KPRM środków z przeznaczeniem dla oferenta na realizację zadania publicznego dochodziło do zawarcia umowy o dotację. Umowy w zbadanych sprawach sporządzono według wzoru określonego w załączniku do rozporządzenia PKPP.  
(akta kontroli: tom I str. 118, 119, 125-133, 139-143, 146-149, 151-153, 159-166, 172, 173, 240-242; tom II str. 1-2 pliki 1-49, str. 5-22 pliki 1-620, str. 48-49 pliki 12-36, str. 60 pliki 1-20, str. 69-70 pliki 112-148, str. 93-94 pliki 261-278, 281-310, str. 109 pliki 2-31, str. 145 plik 766, str. 266-308, str. 327-333, str. 404 pliki 180, 183)

**V.** W ocenie NIK, w 22 (68,8%) badanych sprawach, spośród 32, środki z rezerwy ogólnej przyznano na zadania nienależące do sytuacji nagłych, których wystąpienia nie można było przewidzieć, a wymagających niezwłocznego wsparcia finansowego, tj. nie na takie, na które MF wskazywał w Informacji o rezerwach i pismach

---

<sup>44</sup> Dz. U. poz. 2057.

kierowanych do KPRM w 2022 r. Doszło do tego w sprawach, w których PRM wydał zarządzenia dla:

- A) KPRM na realizację kampanii społecznych na temat nowych programów rządowych i kampanii społecznej dotyczącej współfinansowania i finansowania z budżetu państwa i państwowych funduszy celowych zadań inwestycyjnych pn. „Inwestycje z Polską flagą”;
- B) Wojewody Lubelskiego na realizację zadań określonych w przepisach ustawy z ugcw, tj. remontów grobów i cmentarzy wojennych;
- C) 16 wojewodów na wypłatę dotacji dla gmin w związku z realizacją projektu PBC;
- D) Wojewody Mazowieckiego na organizację ŚWPW;
- E) KPRM z przeznaczeniem dla NIW-CRSO na realizację programów rządowych, tj. NOWEFIO i PROO.

Niezależnie od 32 spraw należących do badanej próby, na podstawie analizy Informacji o rezerwach, ustalono, że PRM w 2022 r. środki na zadania określone w przepisach ugcw przyznał nie tylko dla Wojewody Lubelskiego, ale też 14 innym wojewodom<sup>45</sup>. Ponadto PRM rozdysponował środki na rzecz MKiDN na realizację programu „Groby i cmentarze wojenne w kraju”. W powyższych przypadkach zadania, na które przyznano finansowanie z rezerwy ogólnej, także nie należały do nagłych i niemożliwych do przewidzenia, a wymagających niezwłocznego wsparcia finansowego.

**Ad A)** PRM w 2022 r. zarządzeniami nr 1 z 5 stycznia 2022 r. i nr 225 z 26 lipca 2022 r. przyznał dla KPRM łącznie 15 mln zł na realizację kampanii społecznych na temat nowych programów rządowych i kampanii społecznej dotyczącej współfinansowania i finansowania z budżetu państwa i państwowych funduszy celowych zadań inwestycyjnych pn. „Inwestycje z polską flagą”. KPRM we wnioskach, w związku z którymi ubiegała się o środki na sfinansowanie kampanii, o których wyżej mowa, wskazała, że w jej w budżecie na 2022 r. nie zabezpieczono środków na te cele. W roku 2019 i 2021 z rezerwy ogólnej na podstawie zarządzeń PRM sfinansowano wydatki z przeznaczeniem na przeprowadzenie kampanii informacyjno-promocyjnych Rządu i kampanii społecznych na temat nowych programów rządowych w wysokości odpowiednio 2,7 i 10 mln zł<sup>46</sup>.

(akta kontroli: tom I str. 212-213, 222-227; tom II str. 5 pliki 1-12, str. 7 pliki 81-94, str. 380-383, str. 404 plik 180)

Zastępca Dyrektora BPRM wyjaśniła, że Biuro Budżetowo-Finansowe 23 lipca 2021 r. poinformowało Centrum Informacyjne Rządu (dalej: CIR) o określeniu przez Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej dla KPRM limitu wydatków na 2022 r. na poziomie z 2021 r., zarazem prosząc CIR o przekazanie informacji o planowanej w 2022 r. realizacji innych zadań niż mieszczące się w określonym limicie. Biuro Budżetowo-Finansowe, w związku z informacjami przesłanymi przez CIR, wystąpiło

<sup>45</sup> Były to zarządzenia wydane dla Wojewody Dolnośląskiego (nr 54 z 7 marca 2022 r. zmienione zarządzeniem nr 366 z 15 listopada 2022 r.), Wojewody Kujawsko-Pomorskiego (nr 18 z 8 lutego 2022 r.), Wojewody Lubuskiego (nr 41 z 22 lutego 2022 r. zmienione zarządzeniem nr 367 z 15 listopada 2022 r.), Wojewody Łódzkiego (nr 57 z 11 marca 2022 r. zmienione zarządzeniami nr 249 z 9 sierpnia 2022 r., nr 281 z 30 sierpnia 2022 r. i nr 365 z 15 listopada 2022 r.), Wojewody Małopolskiego (nr 23 z 9 lutego 2022 r. zmienione zarządzeniem nr 358 z 10 listopada 2022 r.), Wojewody Mazowieckiego (nr 73 z 31 marca 2022 r.), Wojewody Opolskiego (nr 25 z 9 lutego 2022 r.), Wojewody Podkarpackiego (nr 17 z 8 lutego 2022 r.), Wojewody Podlaskiego (nr 19 z 8 lutego 2022 r.), Wojewody Pomorskiego (nr 20 z 8 lutego 2022 r.), Wojewody Śląskiego (nr 100 z 22 kwietnia 2022 r.), Wojewody Świętokrzyskiego (nr 24 z 9 lutego 2022 r.), Wojewody Warmińsko-Mazurskiego (nr 21 z 8 lutego 2022 r. zmienione zarządzeniem nr 399 z 30 listopada 2022 r.) i Wojewody Zachodniopomorskiego (nr 35 z 18 lutego 2022 r.).

<sup>46</sup> W 2019 r. na podstawie zarządzenia nr 30 z 14 marca 2019 r. zmienionego zarządzeniem nr 262 z 11 grudnia 2019 r., a w 2021 r. - zarządzenia nr 129 z 28 lipca 2021 r.

do Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej o zwiększenie limitu na potrzeby działań informacyjnych, co nastąpiło, ale w wysokości niewystarczającej. Dlatego na początku 2022 r. wystąpiono o środki z rezerwy ogólnej na kampanie społeczne na temat nowych programów rządowych.

Zastępca Dyrektora BPRM wyjaśniła, że CIR starało się planowo realizować działania informacyjne. Ze względu na dynamikę poczynań Rządu i zmieniającą się sytuację gospodarczą czy geopolityczną przyjęło podejście, które umożliwiło zaplanowanie takich działań na 3-6 miesięcy. Plan na pierwsze półrocze 2022 r. przygotowywano jeszcze w roku poprzednim. Zaplanowane działania nie zostały zrealizowane w całości, m.in. z uwagi na agresję Rosji na Ukrainę, która wpłynęła na zmianę w kwestiach komunikacyjnych Rządu. Priorytetowa stała się komunikacja w zakresie pomocy Ukrainie. W drugim półroczu 2022 r. CIR przygotowało plan działań informacyjnych do wykonania do końca tego roku. Miały one dotyczyć m.in. inwestycji realizowanych z udziałem środków z budżetu państwa lub państwowych funduszy celowych. Zaplanowanie takich działań wynikało z wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie określenia działań informacyjnych podejmowanych przez podmioty realizujące zadania finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa lub z państwowych funduszy celowych<sup>47</sup>, które nałożyło na określone podmioty obowiązek informowania o uzyskaniu przez nie wsparcia finansowego, m.in. poprzez postawienie stosownej tablicy informacyjnej. Wobec tego, że w 2021 r. tablice informacyjne zaczynały dopiero powstawać, w KPRM odłożono na 2022 r. akcję informacyjną związaną z realizacją obowiązku informacyjnego przez podmioty określone w powyższym rozporządzeniu.

(akta kontroli: tom I str. 212-213, 222-227; tom II str. 380-383)

Zdaniem NIK, wnioski, w związku z którymi PRM wydał zarządzenia nr 1 z 5 stycznia 2022 r. i nr 225 z 26 lipca 2022 r., nie wskazują na to, że złożono je ze względu na sytuację nagłą i niemożliwą do przewidzenia na etapie prac nad przygotowaniem projektu ustawy budżetowej na rok 2022 poszczególnych części budżetowych. Wskazują one tylko, że w budżecie dysponenta na 2022 r. nie zabezpieczono środków na cele w nich określone, bez podania, z jakich przyczyn to nastąpiło. KPRM o środki na kampanie społeczne na temat nowych programów rządowych wystąpiła już na początku 2022 r., gdyż kwota wydatków dysponenta określona w ustawie budżetowej okazała się niższa od potrzeb zgłoszonych na etapie prac nad tą ustawą. Rezerwa ogólna została zatem potraktowana jako źródło uzupełnienia limitu wydatków KPRM określonego w ustawie budżetowej do kwoty, która lepiej odpowiadała zapotrzebowaniu zgłoszonemu przez nią w trakcie prac nad przygotowaniem projektu ustawy budżetowej. Z kolei w przypadku rozdysponowania środków na podstawie zarządzenia nr 225 potrzeba poniesienia wydatków na wskazane w tym zarządzeniu działania była znana KPRM już w połowie 2021 r. Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora BPRM świadczą o tym, że odroczone ich poniesienie na 2022 r. Istniała zatem nie tylko możliwość ich zaplanowania w budżecie części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów na 2022 r., ale także planowano ich poniesienie w tym roku.

**Ad B)** PRM przyznał 15 wojewodom łącznie 22,3 mln zł na finansowanie zadań określonych w ugcw, związanych z remontem lub utrzymaniem grobów i cmentarzy wojennych, na podstawie wniosków, które złożyli w pierwszym kwartale 2022 r.<sup>48</sup> Niektórzy wojewodowie, uzasadniając swoje wnioski, wskazali, że przyznany ustawą budżetową limit środków na zadania określone w ugcw nie wystarczał, by je

<sup>47</sup> Dz. U. poz. 953, ze zm. Rozporządzenie weszło w życie 25 czerwca 2021 r.

<sup>48</sup> W styczniu 2022 r. osiem wniosków, w lutym 2022 r. – sześć wniosków, a w marcu 2022 r. – jeden wniosek.

zrealizować i odbiegał od zapotrzebowania zgłoszonego w trakcie prac nad przygotowaniem projektu tej ustawy<sup>49</sup>. W ustawie budżetowej w budżetach wojewodów na dotacje i subwencje w ramach rozdziału 71035 Cmentarze przewidziano kwotę 13 mln zł, a zatem stanowiącą niespełna 60% kwoty przyznanej z rezerwy ogólnej (22,3 mln zł) i niespełna 37% łącznego planu wydatków, tj. po zwiększeniu środkami z rezerwy ogólnej (35,3 mln zł). Zdaniem NIK, taka sytuacja nie powinna mieć miejsca i świadczy o konieczności zapewnienia jednego źródła finansowania omawianych wydatków i potrzebie urealnienia wartości planowanych do faktycznych potrzeb. Najpierw jednak powinna być wypracowana strategia/polityka działania, a następnie zakres działań, rzetelne oszacowanie ich wartości oraz wskazanie źródła finansowania.

PRM przyznał MKiDN środki na finansowanie zadań w ramach programu „Groby i cmentarze wojenne w kraju”<sup>50</sup>. Minister swój wniosek złożył w lutym 2022 r., wskazując, że w naborze do programu na 2022 r. wpłynęło 255 wniosków, z których 237 oceniono pozytywnie. Limit programu pozwalał na zaspokojenie zapotrzebowania w nieco ponad 18%. MKiDN zwrócił uwagę, że bez środków z rezerwy ogólnej nie będzie możliwe sfinansowanie dodatkowych zadań.

(akta kontroli: tom I str. 211-212, 217-221, 230, 231; tom II str. 5 pliki 13-32, str. 117-129 pliki 3-347, str. 376-380, 384-400, str. 404 plik 180)

Zastępca Dyrektora BPRM wyjaśniła, że środki przekazywane co roku z budżetu państwa przez wojewodów i MKiDN oraz środki gmin nie wystarczały, by pokryć wielokrotnie większe potrzeby w zakresie utrzymania grobów i cmentarzy wojennych. Wysokość budżetów wojewodów i limity dofinansowania w ramach programów MKiDN nie umożliwiały realizacji prac przy dużych obiektach. Zdaniem KPRM, przeznaczanie środków z rezerwy ogólnej na realizację zadań dotyczących obiektów grobownictwa wojennego było zasadne z uwagi na wieloletnie zaniedbania, bezpośrednią odpowiedzialność administracji rządowej za sprawowanie opieki nad cmentarzami i grobami wojennymi, regulowaną też umowami międzynarodowymi, i ze względu na szczególne znaczenie wskazanych cmentarzy i grobów dla realizacji polityki historycznej państwa.

Zastępca Dyrektora BPRM wyjaśniła, że na zwiększenie zainteresowania wojewodów opieką nad obiektami grobownictwa wojennego w 2022 r. mogło wpłynąć m.in. ustanowienie Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów do spraw reformy regulacji administracyjnych związanych z ruchem naturalnym ludności i ochrony miejsc pamięci (dalej: Pełnomocnik)<sup>51</sup>. W latach 2021-2022 zachęcał on wojewodów do podejmowania inicjatyw związanych z opieką nad obiektami grobownictwa wojennego i zwiększaniem nakładów na ten cel. Kontaktując się z zainteresowanymi remontem oraz utrzymaniem grobów i cmentarzy wojennych, wskazywał znane i dostępne w danym momencie źródła finansowania, w tym rezerwę ogólną w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem społecznym lub ważnym

<sup>49</sup> Patrz wnioski: Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 10 stycznia 2022 r., Wojewody Świętokrzyskiego z 13 stycznia 2022 r., Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 14 stycznia 2022 r., Wojewody Podlaskiego z 14 stycznia 2022 r., Wojewody Pomorskiego z 20 stycznia 2022 r., Wojewody Podkarpackiego z 26 stycznia 2022 r., Wojewody Zachodniopomorskiego z 31 stycznia 2022 r., Wojewody Lubelskiego z 1 lutego 2022 r., Wojewody Dolnośląskiego z 11 lutego 2022 r., Wojewody Łódzkiego z 14 lutego 2022 r., Wojewody Śląskiego z 24 marca 2022 r.

<sup>50</sup> Kwota przyznana ostatecznie, tj. po zmianach, wyniosła 2,9 mln zł.

<sup>51</sup> Nastąpiło to zarządzeniem PRM nr 9 z 5 lutego 2021 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów do spraw reformy regulacji administracyjnych związanych z ruchem naturalnym ludności i ochrony miejsc pamięci. Tekst zarządzenia: <https://www.gov.pl/web/premier/pelnomocnik-prezesa-rady-ministrow-do-spraw-reformy-regulacji-administracyjnych-zwiazanych-z-ruchem-naturalnym-ludnosci-i-ochrony-miejsc-pamieci>.

interesem publicznym oraz w przypadkach szczególnie uzasadnionych, w tym w odniesieniu do inwestycji o istotnym znaczeniu dla rozwoju regionu lub społeczności lokalnej lub dla ochrony obiektów o wyjątkowej wartości historycznej, kulturalnej lub artystycznej. Pełnomocnik w sprawozdaniu z działalności dla PRM za 2021 r. zauważył: „Stale występującym problemem są niewystarczające środki finansowe na opiekę nad miejscami pamięci, w szczególności obiekty grobownictwa wojennego, ale nade wszystko możliwości organizacyjne instytucji rządowych i pozarządowych. Stąd też oprócz zwiększania budżetu na te cele, konieczne wydaje się kontynuowanie i zwiększenia wsparcia przy wykorzystaniu instrumentów extraordinaryjnych (Rezerwa ogólna budżetu państwa), aby w możliwie krótkim czasie nadrobić zaległości, sięgające niejednokrotnie kilkudziesięciu lat”.

(akta kontroli: tom I str. 211-212, 217-221; tom II str. 117 pliki 3-9, str. 145 pliki 767-777, str. 377-380, str. 404 plik 180)

Pełnomocnik poinformował, że w październiku 2021 r. w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji odbyło się spotkanie, na które go zaproszono i które miało służyć zebraniu informacji dotyczących m.in. potrzeb w zakresie finansowania prac w poszczególnych województwach w zakresie grobownictwa wojennego. Wojewodowie mieli wskazać zadania pilne i których realizacja nie była możliwa z wykorzystaniem ich budżetów lub za pomocą programów realizowanych przez MKiDN. Po spotkaniu wojewodowie przekazali listy obiektów do Pełnomocnika. Na listach znajdowały się obiekty, które wojewodowie określili jako wymagające pilnych prac ze względu na swój stan czy charakter. Pełnomocnik ocenił, które z zadań były pilne lub priorytetowe do realizacji. Listy wróciły do wojewodów z rekomendacją, że określone w nich zadania w pierwszej kolejności wymagają wsparcia finansowego. W większości wypadków wnioski wojewodów o środki z rezerwy ogólnej złożone w 2022 r. na zadania określone w ugcw pokrywały się z rekomendacjami Pełnomocnika.

(akta kontroli: tom II str. 202-204)

Uzasadnienia wniosków wojewodów nie zawierały takich danych, które pozwalały stwierdzić, że złożono je ze względu na sytuację nagłą i niemożliwą do przewidzenia na etapie prac nad przygotowaniem projektu ustawy budżetowej. Wręcz przeciwnie, większość wojewodów wskazała, że środki na działania, których dotyczyły ich wnioski, planowano w trakcie prac nad przygotowaniem projektu ustawy budżetowej na rok 2022, lecz określono je ostatecznie w zbyt niskiej kwocie, nieodpowiadającej istniejącemu lub zgłoszonemu zapotrzebowaniu. Z kolei MKiDN w uzasadnieniu swojego wniosku powołał się tylko na okoliczności występujące w 2022 r. W BPRM nie przeprowadzono wnikliwej analizy przedstawionych we wniosku informacji w celu ustalenia i zweryfikowania, czy opisana sytuacja była nagła i nie dawała się przewidzieć. Przeprowadzenie takiej analizy było możliwe, choćby z wykorzystaniem ogólnodostępnych danych, publikowanych przez samego wnioskodawcę. Wynika z nich, że w 2020 r. i 2021 r. dofinansowanie w ramach programu przyznano w przypadku części wniosków, które uzyskały pozytywną ocenę (w 2020 r. w przypadku 63 wniosków spośród 117, a w 2021 r. – w przypadku 84 spośród 217), przy czym w każdym z tych lat zaplanowane środki wykorzystano w ponad 98%<sup>52</sup>. Mimo wyraźnie rosnącej popularności programu MKiDN nie zwiększał jego limitu. W latach 2020-2021 ustalił go na poziomie 4,6 mln zł<sup>53</sup>, a w roku 2022, pierwotnie, także na 4,6 mln zł.

<sup>52</sup> Dane o wynikach naboru przeprowadzonego w związku z programem za 2020 r. i 2021 r. dostępne są pod adresem <https://www.gov.pl/web/kultura/programy-i-projekty>.

<sup>53</sup> Dane o kwocie limitu na program w latach 2020-2022 dostępne są pod adresem <https://www.gov.pl/web/kultura/programy-i-projekty>.

Według NIK pozytywnie należy postrzegać podejmowanie przez administrację rządową działań, które pozwalają na utrzymanie we właściwym stanie grobów i cmentarzy wojennych, ale środki na nie powinny być przeznaczane nie z rezerwy ogólnej, a z wyznaczonego na ten cel stałego źródła finansowania zaplanowanego z wyprzedzeniem, tym bardziej że, jak stwierdziła KPRM, w zakresie grobownictwa wojennego istniały wieloletnie zaniedbania, administracja rządowa ponosiła bezpośrednią odpowiedzialność za sprawowanie opieki nad cmentarzami i grobami wojennymi oraz dostrzegano szczególne znaczenie takich cmentarzy i grobów dla realizacji polityki historycznej państwa.

NIK zauważa, że przyznane w 2022 r. w budżetach wojewodów na ten cel środki, tj. 13 mln zł, były wyższe zarówno od planu po zmianach, jak i wykonania roku wcześniejszego, oraz o blisko połowę wyższe od środków, którymi dysponowali na ten cel Wojewodowie w latach 2019-2020.

**Ad C)** PRM w 2022 r. przyznał każdemu wojewodzie środki na sfinansowanie gminom działań w ramach projektu PBC. Ostatecznie przyznana kwota wyniosła 9,3 mln zł. Zgodnie z regulaminem projektu jego inicjatorem i organizatorem była KPRM. W regulaminie założono także, że KPRM miała sfinansować działania w ramach projektu. Warunkiem realizacji projektu było zebranie wymaganej liczby głosów poparcia udzielonych przez mieszkańców gminy. Głosy zbierano do końca 2020 r. Decyzję o zakwalifikowaniu gminy do udziału w projekcie miała podjąć odpowiednia komisja do 31 stycznia 2021 r.<sup>54</sup>

Z dniem 31 października 2020 r. dodano w uchwale nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego<sup>55</sup> przepis § 2 pkt 4, zgodnie z którym środki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 miały zostać przeznaczone na wsparcie finansowe dla gmin zakwalifikowanych do udziału w projekcie PBC. Przepis ten uchylono z dniem 14 listopada 2020 r. W art. 48 ustawy o budżecie przewidziano, że w 2022 r. wojewoda może udzielać gminom z budżetu państwa dotacji celowych w związku z zakwalifikowaniem do udziału w projekcie PBC, na ich wnioski. Przepis ten nie znajdował się w rządowym projekcie ustawy o budżecie, lecz dodano go na etapie prac w Sejmie<sup>56</sup>. W trakcie posiedzenia Sejmowej Komisji Finansów Publicznych nr 233 z 28 października 2021 r. Sekretarz Stanu KPRM przyznał, że zgłoszona poprawka, proponująca dodanie przepisów art. 48, została opracowana przez prawników z KPRM<sup>57</sup>.

W dniach 7 i 8 kwietnia 2022 r. wojewodowie złożyli wnioski o środki z rezerwy ogólnej na działania realizowane w ramach projektu PBC, powołując się na art. 48 ustawy o budżecie. Swoje wnioski przygotowali w odpowiedzi na pismo Sekretarza Stanu w KPRM z 22 lutego 2022 r., w którym jako źródło finansowania wskazano rezerwę ogólną i w którym przedstawiono sposób, w jaki powinni postępować, ubiegając się o środki.

(akta kontroli: tom I str. 209-211, 216-217; tom II str. 7-22 pliki 116-620, str. 117 plik 3, str. 374-376, str. 404 plik 180)

Zastępca Dyrektora BPRM wyjaśniła, że sposób finansowania projektu PBC określono w ustawie o budżecie z uwagi na decyzję o wstrzymaniu jego finalizacji we wcześniejszym okresie, do czego przyczyniła się sytuacja epidemiczna

<sup>54</sup> Regulamin projektu dostępny pod adresem <https://www.gov.pl/web/bialoczerwona/opis-i-cel-projektu/>.

<sup>55</sup> M. P. z 2022 r. poz. 22.

<sup>56</sup> Druk sejmowy nr 1630.

<sup>57</sup> Patrz „Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Finansów Publicznych (nr 233) z 28 października 2021”, <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/638E10B4811ABC6CC1258792003A6640/%24File/0189909.pdf>.



i priorytetowe traktowanie wydatkowania środków przez Rząd na walkę z epidemią i jej skutkami. Takie uzasadnienie organizator przedstawiał uczestnikom projektu. Do udziału w projekcie zakwalifikowano 1514 gmin. Liczba ta została zweryfikowana i ogłoszona w styczniu 2021 r. na stronie projektu.

(akta kontroli: tom I str. 209-211, 216-217)

NIK nie kwestionuje faktu, że wojewodowie nie mieli możliwości, w trakcie prac nad przygotowaniem projektu ustawy budżetowej na rok 2022, zaplanowania środków na realizację projektu PBC, gdyż przepis stwarzający im możliwość udzielenia dotacji dla gmin wprowadzono już po przyjęciu przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej. W tym kontekście należy jednak zwrócić uwagę na to, że projekt PBC ogłoszono jeszcze w 2020 r., a liczbę gmin zakwalifikowanych do udziału w nim znano już w styczniu 2021 r., zatem jeszcze przed podjęciem prac nad przygotowaniem projektu ustawy budżetowej na rok 2022. Potrzeba poniesienia wydatków na projekt PBC nie była zatem sytuacją nagłą i niedającą się przewidzieć. Co więcej, pierwszą próbę określenia zasad finansowania realizacji projektu PBC podjęto jeszcze w 2020 r. Zdaniem NIK, działania w celu stworzenia mechanizmu finansowania projektu PBC, nawet podobnego do przewidzianego w art. 48 ustawy o budżecie, mogły zostać przeprowadzone w takim czasie, który pozwoliłby dysponentom na ujęcie wydatków na ten projekt w ich częściach budżetowych. KPRM jako odpowiedzialny za zapewnienie sfinansowania tego projektu mogła natomiast wystąpić z wnioskiem o utworzeniu rezerwy celowej na ten cel.

**Ad D)** Zastępca Szefa KPRM pismem z 14 września 2022 r., zgodnie z dyspozycją PRM, zwróciła się do Wojewody Mazowieckiego o zorganizowanie 25 września 2022 r. ŚWPW w Ostrowi Mazowieckiej. Wojewoda wnioskiem z 16 września 2022 r. wystąpił do PRM o 2,6 mln zł z rezerwy ogólnej na sfinansowanie organizacji Świąta. PRM wydał zarządzenie nr 315 z 16 września 2022 r., na podstawie którego przyznał Wojewodzie wnioskowaną kwotę.

ŚWPW odbywało się co roku od 2018 r., z inicjatywy PRM, kolejno w Wąwolnicy (województwo lubelskie), Kolnie (województwo podlaskie), Bralinie k. Kępna (województwo wielkopolskie) i Bobolicach (województwo zachodniopomorskie). PRM przed 2022 r. także wydawał zarządzenia, którymi przyznawał wojewodom środki z rezerwy ogólnej na organizację Świąta<sup>58</sup>.

(akta kontroli tom I str. 212, 221, 222; tom II str. 7 pliki 95-103, str. 380, str. 404 plik 180)

Zastępca Dyrektora BPRM wyjaśniła, że RM powierzyła PRM dysponowanie środkami rezerwy ogólnej w określonej wysokości. W kompetencji PRM nie pozostają inne narzędzia finansowe umożliwiające przeznaczenie środków dla dysponentów części budżetowych. Dlatego PRM, zlecając zorganizowanie ŚWPW, poinformował Wojewodę o możliwości pozyskania środków na ten cel z rezerwy ogólnej. Wskazała, że ŚWPW każdego roku organizowano w innym województwie i zawsze na zlecenie PRM. Wojewodowie nie mieli zatem możliwości wcześniejszego zaplanowania środków na ten cel, nie mogli bowiem wiedzieć, że zostanie im zlecona organizacja takiego wydarzenia. Organizacja ŚWPW ani razu nie została zlecona KPRM, nie było więc potrzeby zabezpieczenia środków w budżecie KPRM na ten cel.

(akta kontroli: tom I str. 212, 221, 222; tom II str. 380)

<sup>58</sup> W 2018 r. dla Wojewody Lubelskiego zarządzenie nr 159 z 19 września 2018 r., w 2019 r. dla Wojewody Podlaskiego zarządzenie nr 128 z 13 sierpnia 2019 r., w 2020 r. dla Wojewody Wielkopolskiego zarządzenie nr 138 z 10 września 2020 r., a w 2021 r. dla Wojewody Zachodniopomorskiego zarządzenie nr 154 z 25 sierpnia 2021 r. (zmienione zarządzeniem nr 233 z 22 października 2021 r.).



NIK zgadza się z tym, że organizacja ŚWPW nie należała do zwykłych działań Wojewody Mazowieckiego, gdyż nie mógł on w przypadku nieotrzymania zlecenia PRM zaplanować w swoim budżecie wydatków na ten cel. NIK dostrzega jednak, że przyczynił się do tego sposób, w jaki PRM zlecał organizację powyższego wydarzenia. Sposób ten zastosowano także w 2022 r., choć Święto do tego czasu zdążyło, w ocenie NIK, nabrać charakteru cyklicznego, organizowano je bowiem nieprzerwanie od 2018 r., z inicjatywy i na polecenie PRM. Trudno zatem uznać, że było zadaniem, w przypadku którego zaplanowania wydatków na jego realizację nie można było podjąć się na etapie prac nad przygotowaniem projektu ustawy budżetowej na rok 2022. Zdaniem NIK, skoro od kilku lat, co roku, PRM decydował o organizacji ŚWPW, to już na etapie prac nad przygotowaniem projektu ustawy budżetowej na 2022 r. powinno zostać rozstrzygnięte, czy przedsięwzięcie to będzie kontynuowane, tak aby wydatek na ten cel można było ująć w ustawie budżetowej, we właściwej części dysponenta lub utworzyć na ten cel rezerwę celową.

**Ad E)** PRM w 2022 r., w związku z wnioskami Dyrektora NIW-CRSO, wydał zarządzenia nr 68 i nr 69 z 1 kwietnia 2022 r., którymi przyznał KPRM kwotę 20 mln zł z przeznaczeniem dla NIW-CRSO na realizację dwóch programów rządowych, tj. NOWEFIO i PROO. Wnioski Dyrektora NIW-CRSO wskazują na to, że na 2022 r., tak jak na dwa lata poprzednie, organizacje pozarządowe wystąpiły o dofinansowanie zadań w kwocie znacznie przewyższającej wysokość środków zaplanowanych na realizację każdego z powyższych programów. Podobnie jak w latach poprzednich, zapotrzebowanie na dofinansowanie mogło zostać zaspokojone w niskim stopniu. Przyznanie środków z rezerwy ogólnej miało umożliwić udzielenie dodatkowego wsparcia dla organizacji pozarządowych w ramach NOWEFIO i PROO i zwiększenie efektu tych programów.

(akta kontroli: tom I str. 213, 227; tom II str. 5, 6 pliki 33-57, str. 383, str. 404 plik 180)

Zastępca Dyrektora BPRM wyjaśniła, że od 2019 r. do 2021 r. nie skierowano do PRM wniosku o środki z rezerwy ogólnej dla NIW-CRSO na realizację NOWEFIO i PROO. Wnioski, które wpłynęły w 2022 r., przeanalizowano indywidualnie w zakresie spełnienia przesłanek formalno-prawnych, a notatkę zawierającą najbardziej istotne informacje, w tym uzasadnienie, przedłożono do decyzji PRM. Zaznaczyła, że zgodnie z wnioskami zwiększenie środków na realizację programów rządowych miało umożliwić udzielenie dodatkowego wsparcia dla organizacji pozarządowych i uzyskanie większego efektu NOWEFIO i PROO.

(akta kontroli: tom I str. 213, 227; tom II str. 383)

Według NIK uzasadnienia obu wniosków Dyrektora NIW-CRSO nie przedstawiały okoliczności, które pozwalały na stwierdzenie, że złożono je ze względu na sytuację nagłą i niemożliwą do przewidzenia na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej. W obu wnioskach przedstawiono okoliczności, które świadczyły o czymś zgoła odmiennym. Na 2022 r., podobnie jak na dwa poprzednie lata, organizacje pozarządowe wystąpiły o dofinansowanie w kwocie znacznie przewyższającej wysokość środków zaplanowanych na realizację każdego z programów.

NIK pozytywnie postrzega dążenie do osiągania większego efektu programów rządowych, takich jak NOWEFIO czy PROO, ale na ich realizację powinny być przeznaczane takie środki, których charakter nie będzie stał temu na przeszkodzie.

Odnosząc się do sytuacji opisanych w pkt. A-E, wskazać należy ponadto, że finansowanie zadań możliwych do ujęcia w ustawie budżetowej na etapie jej opracowania ze środków rezerwy ogólnej nie tylko nie współgra z jej celem, ale również pozostaje wbrew zasadzie przejrzystości finansów publicznych.

VI. Z dniem 22 marca 2022 r. wszedł w życie dodany w rozporządzeniu RM przepis, na podstawie którego PRM został zobowiązany do wystąpienia o opinię do ministra kierującego działem administracji rządowej właściwego w sprawach objętych wnioskiem, gdy wniosek o przyznanie środków z rezerwy ogólnej złożył dysponent inny niż minister (§ 1 ust. 1a). PRM 124 razy wystąpił o opinię, najczęściej do: Ministra Zdrowia, Ministra Infrastruktury, Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministra Sportu i Turystyki, Ministra Finansów, Ministra Aktywów Państwowych, Ministra Rodziny i Polityki Społecznej, Ministra Klimatu i Środowiska.

W niektórych sprawach PRM wystąpił o opinię do podmiotów innych niż ministrowie kierujący działem administracji rządowej, tj. do Koordynatora Służb Specjalnych (trzy sprawy<sup>59</sup>), Pełnomocnika Rządu ds. Cyberbezpieczeństwa (jedna sprawa<sup>60</sup>) i pełnomocnika ds. Ochrony Informacji Niejawnych w KPRM (jedna sprawa<sup>61</sup>). Zastępca Dyrektora BPRM wyjaśniła, że zwrócono się o opinię Koordynatora Służb Specjalnych, gdyż to on nadzorował i kontrolował działalność wnioskodawców<sup>62</sup>. W przypadku opinii Pełnomocnika ds. Cyberbezpieczeństwa zauważyła, że Ministrem Cyfryzacji, kierującym działem administracji rządowej – informatyzacja, był Mateusz Morawiecki, który jednocześnie pełnił funkcję PRM, zatem uznano za właściwe wystąpienie o opinię do zastępcy Ministra Cyfryzacji. Z kolei w odniesieniu do opinii Pełnomocnika ds. Ochrony Informacji Niejawnych wskazała, że zdecydowano się zwrócić do niego ze względu na zakres zadania, którego dotyczył wniosek, oraz na to, że to PRM sprawuje nadzór nad Urzędem Regulacji Energetyki.

O opinię nie zwracano się, gdy wnioskodawca będący dysponentem innym niż minister posiadał już opinię ministra kierującego działem administracji rządowej. Dotyczyło to spraw, w których jako podstawę materialno-prawną wniosku wskazano art. 20a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>63</sup>. Zgodnie z art. 20a ust. 2 pkt 2 tej ustawy przekazanie dotacji celowej, o której mowa w art. 20a ust. 1, odbywa się na podstawie umowy zawartej przez właściwego ministra lub właściwego miejscowo wojewodę, po uzyskaniu pozytywnej opinii ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Wojewodowie, występując o środki na podstawie art. 20a powyższej ustawy, byli zatem zobowiązani do uzyskania opinii Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej, którą przekazywano do KPRM.

Nie wystąpiono o opinię ministra kierującego działem administracji rządowej także w przypadku dwóch wniosków wojewodów, co wynikało z zakresu zadania, którego wnioski te dotyczyły (prace remontowe, naprawcze w urzędach wojewódzkich).

(akta kontroli: tom I str. 57, 58, 86-90; tom II str. 129 plik 348, 133-134 pliki 450-475)

Opinie ministrów w 118 przypadkach były pozytywne. W pozostałych przypadkach nie stwierdzono wprost ani poparcia, ani zdecydowanego sprzeciwu wobec przyznania

<sup>59</sup> Sprawy zewidencjonowano w związku z wnioskami Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefa Agencji Wywiadu i Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

<sup>60</sup> Sprawę zewidencjonowano w związku z wnioskiem Wojewody Małopolskiego. Wniosek dotyczył przyznania środków na zakupy inwestycyjne w obszarze zapewnienia bezpieczeństwa informatycznego.

<sup>61</sup> Sprawę zewidencjonowano w związku z wnioskiem Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Wniosek dotyczył przyznania środków na realizację zadania polegającego na podniesieniu stopnia zabezpieczeń przetwarzania informacji niejawnych w Urzędzie Regulacji Energetyki przez uzupełnienie wyposażenia o adekwatne narzędzia.

<sup>62</sup> Zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2512, ze zm.) PRM sprawuje nadzór nad działalnością administracji rządowej nieobjętą zakresem działów administracji rządowej, wykonywaną m.in. przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu i Centralne Biuro Antykorupcyjne. Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego – Koordynatora Służb Specjalnych (Dz. U. poz. 2273) PRM powierzył Koordynatorowi Służb Specjalnych wykonywanie określonych zadań w ramach nadzoru nad działalnością i koordynowania działalności m.in. Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

<sup>63</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 225, ze zm.

wnioskodawcy środków z rezerwy ogólnej. W czterech sprawach opinie były zatem neutralne, a w jednej sprawie opinia była warunkowa. Z tych pięciu spraw tylko w jednej przyznano środki. Dodatkowo w jednej sprawie, w których PRM wystąpił o opinię, nie została ona wydana, gdyż w trakcie rozpatrywania sprawy wniosek został wycofany.

(akta kontroli: tom I str. 58; tom II str. 129 plik 348, str. 151-152 pliki 951-988)

Z dniem 22 marca 2022 r. weszły w życie przepisy rozporządzenia RM, na podstawie których PRM mógł z własnej inicjatywy wystąpić do właściwego ministra lub innego dysponenta części budżetowej o złożenie wniosku o przyznanie środków z rezerwy ogólnej (§ 1a). PRM w 35 przypadkach skorzystał z tego uprawnienia, gdy o środki występowały podmioty niebędące dysponentami części budżetowej na takie cele, jak: nauka i edukacja, ochrona zabytków, straż pożarna, infrastruktura, zdrowie, sport. Kwota, na którą opiewały wystąpienia, w związku z którymi PRM zwrócił się do ministra lub innego dysponenta części budżetowej o złożenie wniosku o przyznanie środków z rezerwy ogólnej, wynosiła ok. 123,8 mln zł<sup>64</sup>.

Dysponenci części budżetowych dwanaście razy złożyli wniosek o przyznanie środków z rezerwy ogólnej w związku ze skierowaniem do nich przez PRM wystąpienia na podstawie § 1a ust. 1 rozporządzenia RM. W siedmiu przypadkach PRM wydał zarządzenia w sprawie przyznania środków na łączną kwotę 22,5 mln zł, w jednym zaś doszło do podjęcia uchwały RM na kwotę 25 mln zł. Wtedy, gdy dysponenci informowali PRM, że nie decydują się na złożenie wniosku, swoją decyzję argumentowali m.in.: nieposiadaniem wkładu własnego na realizację zadania przez podmiot, który ubiegał się o środki; poinformowanie podmiotu, który wystąpił o środki, o możliwości ubiegania się o sfinansowanie zadania na podstawie innych przepisów prawa; brakiem możliwości zrealizowania zadania lub wydatkowania środków w 2022 r.; nieprzekazaniem żądanych przez dysponenta informacji lub dokumentów.

(akta kontroli: tom I str. 59; tom II str. 49-52 pliki 37-132, str. 129 plik 348)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. PRM, wydając zarządzenie nr 413 z 9 grudnia 2022 r. w sprawie rozpoznawanej w związku z wnioskiem MSWiA z 31 maja 2022 r., przyznał środki w rzeczywistości nie na cel określony w tym wniosku, tj. nie na przygotowanie systemu geoinformacyjnego umożliwiającego wsparcie procesu decyzyjnego w obszarze bezpieczeństwa narodowego szczególnie uwzględniającego agregację i zobowiązanie danych związanych z obecnym kryzysem uchodźczym powodowanym zbrojną agresją Rosji na Ukrainę, a na inne zadanie, tj. na dalsze utrzymanie funkcjonującego w Rządowym Centrum Bezpieczeństwa (dalej: RCB) systemu, w przypadku którego potrzebę jego sfinansowania Dyrektor RCB zgłosił w swoim wystąpieniu z 30 listopada 2022 r. Nastąpiło to wskutek błędnego przyjęcia, że zakres przedmiotowy wniosku MSWiA był tożsamy z zakresem przedmiotowym wystąpienia Dyrektora RCB. W ten sposób doszło do zwiększenia z rezerwy ogólnej budżetu państwa wydatków części 42 – Sprawy wewnętrzne w wyniku rozpoznania wystąpienia podmiotu niebędącego dysponentem tej części budżetowej, tj. pisma Dyrektora RCB, czym naruszono § 1 ust. 1 rozporządzenia RM.

MSWiA wnioskiem z 31 maja 2022 r. zwrócił się do PRM o przyznanie z rezerwy ogólnej 1,6 mln zł z przeznaczeniem dla RCB na realizację zadania, którego

<sup>64</sup> Kwota została wskazana w przybliżeniu, gdyż w niektórych przypadkach podmiot, który wystąpił o środki, nie podawał konkretnej, a przybliżoną, kwotę. Kwota w trzech z 35 wystąpień w ogóle nie została określona.

dotyczyło polecenie PRM z 5 kwietnia 2022 r., tj. przygotowanie systemu geoinformacyjnego umożliwiającego wsparcie procesu decyzyjnego w obszarze bezpieczeństwa narodowego szczególnie uwzględniającego agregację i zobrazowanie danych związanych z obecnym kryzysem uchodźczym powodowanym zbrojną agresją Rosji na Ukrainę. Wnioskodawca wskazał, że realizacja zadania miała polegać na rozbudowie systemu GISCOVID-19 funkcjonującego w RCB, którego celem było ograniczenie rozprzestrzenienia się epidemii w Polsce, i że w jej ramach środki miały zostać przeznaczone na sfinansowanie umów zlecenia dla dziewięciu informatyków i analityków, szkoleń i warsztatów specjalistycznych, zakupu sprzętu komputerowego i biurowego oraz dokupieniu usługi do obowiązującej rocznej umowy serwisowej (wsparcie techniczne oraz konsultacje na tworzenie nowych aplikacji w ramach systemu). Po uzupełnieniu wniosku przez MSWiA w BPRM sporządzono notatkę, którą 12 lipca 2022 r. przekazano do Sekretariatu PRM, w celu umożliwienia PRM podjęcia decyzji w zakresie przyznania lub nie środków na cel określony we wniosku.

Dyrektor RCB pismem z 30 listopada 2022 r. poinformował PRM, że nie zrealizował polecenia z 5 kwietnia 2022 r., gdyż nie otrzymał środków na realizację zadania z niego wynikającego. Ponadto zwrócił uwagę na brak 0,9 mln zł na utrzymanie funkcjonującego w RCB systemu, które zapewniała umowa wygasająca 10 grudnia 2022 r. Nieprzedłużenie umowy miało sprawić, że przestałyby działać m.in. takie funkcjonalności systemu, które stworzono na potrzeby sytuacji kryzysowych i w związku z wojną w Ukrainie.

PRM, następnego dnia po wpłynięciu pisma Dyrektora RCB, w ramach sprawy, w której rozpatrywał wniosek z 31 maja 2022 r., zgodził się na przyznanie 0,9 mln zł dla MSWiA, tj. takiej kwoty, jakiej Dyrektor RCB potrzebował na zapewnienie utrzymania funkcjonującego w RCB systemu GISBN Bezpieczeństwo Narodowe. Następnie PRM wydał zarządzenie nr 413 z 9 grudnia 2022 r., którym rozdysponował 0,9 mln zł z przeznaczeniem dla RCB na zadanie dotyczące przygotowania systemu geoinformacyjnego umożliwiającego wsparcie procesu decyzyjnego w obszarze bezpieczeństwa narodowego szczególnie uwzględniającego agregację i zobrazowanie danych związanych z obecnym kryzysem uchodźczym powodowanym zbrojną agresją Rosji na Ukrainę.

Dyrektor RCB w trakcie kontroli NIK prowadzonej w MSWiA wyjaśnił, że środki przyznane zarządzeniem nr 413 nie były związane z poleceniem PRM z 5 kwietnia 2022 r. Środki te dotyczyły jedynie przedłużenia funkcjonowania systemu z uwagi na kończąca się w grudniu 2022 r. umowę świadczenia usługi rocznego wsparcia technicznego oprogramowania oraz licencję umożliwiającą publikowanie danych na portalu gov.pl.

(akta kontroli: tom I str. 195-200, 202-207, 339-354; tom II str. 92-94 pliki 237-259, 311, 312, str. 298-301)

Zastępca Dyrektora BPRM wyjaśniła, że tematyka wniosku MSWiA z 31 maja 2022 r. i pisma Dyrektora RCB z 30 listopada 2022 r. była taka sama. We wniosku MSWiA i w piśmie Dyrektora RCB powołano się bowiem na polecenie PRM z 5 kwietnia 2022 r.

(akta kontroli: tom I 198-200, 205-207)

Zdaniem NIK, zakres przedmiotowy wniosku MSWiA z 31 maja 2022 r. i wystąpienia Dyrektora RCB z 30 listopada 2022 r. nie był tożsamy. Zakres wniosku MSWiA obejmował konkretne działania, o których wyżej mowa,

związane z realizacją polecenia z 5 kwietnia 2022 r. Treść pisma z 30 listopada 2022 r. wskazuje zaś z jednej strony na to, że Dyrektor RCB informował w nim o niewykonaniu zadania zleconego poleceniem PRM, z drugiej – że zgłaszał PRM brak środków na zapewnienie dalszego utrzymania funkcjonującego w RCB sytemu, które stało się zagrożone ze względu na zbliżający się termin wygaśnięcia niezbędnej do tego umowy. Zdaniem NIK, z powyższych względów wystąpienie Dyrektora RCB powinno zostać potraktowane jako inicjujące nową sprawę i w związku z tym, zgodnie przyjętą w KPRM procedurą, przekazane do właściwego dysponenta części budżetowej, by mógł złożyć związany z nim wniosek o przyznanie środków z rezerwy ogólnej. Tymczasem do rozdysponowania środków na cel określony w wystąpieniu Dyrektora RCB wykorzystano nierozstrzygniętą sprawę, w ramach której rozpatrywano wniosek MSWiA z 31 maja 2022 r.

2. Szef KPRM mimo zmiany uchwały RM nr 119/2022 z 1 czerwca 2022 r. uchwałą nr 275/2022 z 30 grudnia 2022 r. nie wystąpił do MF o korektę decyzji budżetowej nr MF/FS3.4143.3.154.2022.MF.1978 z 20 czerwca 2022 r., wskutek czego plan wydatków części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów został zwiększony w kwocie o 7,3 mln zł wyższej niż kwota rozdysponowana z rezerwy ogólnej dla tej części. Działanie takie należy ocenić jako nierzetelne.

Zastępca Dyrektora BPRM wyjaśniła, że o przygotowanie projektu uchwały zmieniającej uchwałę nr 119/2022 wystąpiła do Dyrektora Departamentu Prawnego dopiero piętnastego dnia od dnia wpłynięcia do BPRM pisma Dyrektora ISW z 9 grudnia 2022 r., tj. od 13 grudnia 2022 r., ze względu na bardzo duże natężenie pracy wynikające ze zbliżającego się końca roku budżetowego i konieczność zakończenia jak największej liczby spraw, jak i ograniczone zasoby kadrowe. W piśmie do Dyrektora DP zawarto prośbę o potraktowanie sprawy jako pilnej z uwagi na możliwość zmiany uchwały tylko do końca 2022 r. Z kolei Biuro Budżetowo-Finansowe, do którego przekazano uchwałę zmieniającą, choć niezwłocznie zwróciło się do ISW o jak najszybsze przekazanie wniosku o korektę decyzji budżetowej za pośrednictwem systemu TREZOR, to jednak do tego nie doszło. Jako że to Dyrektor ISW odpowiadał za całość gospodarki finansowej instytucji, którą kierował, to na nim spoczywał obowiązek określenia szczegółowej treści wniosku o korektę decyzji budżetowej z uwzględnieniem klasyfikacji budżetowej.

(akta kontroli: tom I str. 5, 141, 254, 255)

Zdaniem NIK, Szef KPRM miał wystarczająco dużo czasu, by do końca 2022 r. zarówno przeprowadzić zmianę uchwały nr 119/2022, jak i zainicjować skorygowanie decyzji budżetowej nr MF/FS3.4143.3.154.2022.MF.1978. Tymczasem procesy te podjęto tak, że nie udało się ich zrealizować. Działania zmierzające do zmiany aktu, na podstawie którego rozdysponowano środki z rezerwy ogólnej, i do skorygowania decyzji budżetowej zawsze powinny być podejmowane niezwłocznie i sprawnie przeprowadzane, w końcu roku budżetowego należy jednak wykazywać szczególną staranność w tym zakresie, by uniknąć takiej sytuacji, jaka zaistniała w związku ze zmianą uchwały nr 119/2022.

3. W 46 sprawach z 54 badanych pod kątem terminu poinformowania dysponentów i oferentów o nieprzyznaniu środków, stwierdzono, że w 31 przypadkach informacje te przekazane zostały po upływie od 39 do 280 dni od momentu przekazania sprawy do PRM w celu podjęcia decyzji, w tym w 28 sprawach po upływie dwóch miesięcy. W 15 przypadkach informacja taka w ogóle nie

została przekazana. Wynikało to z długotrwałego procesu podejmowania decyzji w sprawie rozstrzygnięcia wniosku/oferty przez Prezesa Rady Ministrów lub braku takiej decyzji.

W wyniku kontroli stwierdzono, że w przypadku 31 spraw poinformowano wnioskodawców i oferentów o nieprzyznaniu środków w okresie listopad-grudzień 2022 r. oraz w styczniu 2023 r., tj. po upływie od 39 do 280 dni od daty ich przekazania do decyzji PRM.

Zastępca Dyrektora BPRM wyjaśniła, że sprawy po ich przeanalizowaniu i skompletowaniu dokumentacji przedkładano do decyzji PRM bez zbędnej zwłoki, za pośrednictwem Szefa KPRM, i że obowiązujące przepisy nie wskazują terminu na podjęcie decyzji przez PRM. Do dysponentów pisma informujące o nieprzyznaniu im środków kierowano po podjęciu decyzji odmownej przez PRM, a w przypadku wniosków o przyznanie środków z przeznaczeniem dla jednostek samorządu terytorialnego, także gdy PRM nie podjął decyzji pozytywnej w terminach określonych w art. 170 ust. 1 ufp. Z kolei pisma informujące o braku możliwości przyznania środków kierowano do oferentów wtedy, gdy ze względu na brak decyzji PRM przyznanie środków nie było już możliwe.

(akta kontroli: tom I str. 80-82, 92-93; tom II 86 plik 260, str. 130-132 pliki 356-366, 397-417, str. 136-137 pliki 539-543, str. 152 pliki 992-1004)

Karta procesu w przypadku braku decyzji o przyznaniu środków z rezerwy ogólnej na realizację zadania publicznego przewidywała udzielenie odpowiedzi odmownej oferentowi. Z kolei § 9 ust. 6 Instrukcji stanowił, że w razie negatywnej decyzji PRM w zakresie udzielenia dotacji na realizację zadania publicznego pracownik Wydziału Rezerwy Ogólnej miał sporządzić pismo (do podpisu Szefa KPRM) informujące oferenta o braku możliwości pozytywnego rozpatrzenia złożonej przez niego oferty.

Zastępca Dyrektora BPRM wyjaśniła, że niesporządzenie pism informujących oferenta o braku możliwości pozytywnego rozpatrzenia złożonej oferty spowodowane było bardzo dużym obciążeniem pracą, jak również nieobecnościami pracowników prowadzących dane sprawy i brakiem możliwości wypełnienia wszystkich obowiązków przez osoby ich zastępujące.

(akta kontroli: tom I str. 92-93; tom II str. 62-63 pliki 40-42)

Zdaniem NIK, wszystkie czynności w procesie rozpatrywania wniosków dysponentów części budżetowych i ofert realizacji zadania publicznego, w tym polegające na podjęciu decyzji o przyznaniu bądź nie środków z rezerwy ogólnej, powinny być realizowane sprawnie i bez zbędnej zwłoki, nawet jeśli obowiązujące przepisy nie wskazują terminu na podjęcie decyzji przez PRM. Zarówno wnioskodawca, jak i oferent powinien w rozsądnym czasie posiadać wiedzę na temat sposobu załatwienia sprawy, w tym o odmowie przyznania środków, także poprzez skierowanie do niego pisma informującego o nieprzyznaniu środków. Informacja taka jest bowiem niezbędna do podejmowania decyzji zarządczych w obszarze działania jednostki.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje autonomicznego prawa Prezesa Rady Ministrów do podejmowania decyzji, nie narzuca też *stricte* terminu na podjęcie decyzji co do przyznania czy też nie środków z rezerwy ogólnej. Zwraca jednak uwagę, że Prezes Rady Ministrów, podejmując powyższe decyzje, działa w sferze publicznoprawnej jako jeden z dysponentów środków rezerwy ogólnej. Bezsprzeczne wydaje się zatem, że działania te powinny być prowadzone w taki

sposób, aby zapewnić możliwie szybkie poinformowanie o podjętej decyzji stronę zainteresowaną. Szczególnie, że wyniki kontroli wykazały w 26 sprawach, w których doszło do rozdysponowania środków z rezerwy ogólnej na podstawie przepisów rozporządzenia RM i w związku z przyznaniem środków na realizację zadania publicznego, że PRM podjął decyzję w większości przypadków tego samego dnia, w którym przekazano mu sprawę, w pozostałych zaś w czasie nie dłuższym niż 18 dni.

## V. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

- Wnioski
1. Podejmowanie działań związanych ze zmianą uchwał Rady Ministrów w taki sposób, aby zapewnić ich zgodność z decyzjami budżetowymi Ministra Finansów.
  2. Podejmowanie przez Prezesa Rady Ministrów decyzji w sprawie przyznania lub odmowy przyznania środków z rezerwy ogólnej w sposób sprawny i bez zbędnej zwłoki.
  3. Informowanie oferentów o negatywnym rozpatrzeniu oferty niezwłocznie po podjęciu decyzji przez Prezesa Rady Ministrów.

Uwaga

Ponadto, mając na uwadze szczególnie charakter rezerwy ogólnej, która jest narzędziem umożliwiającym reagowanie Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów oraz Ministrowi Finansów w sytuacjach nagłych i nieprzewidzianych, a wymagających natychmiastowego wsparcia, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na potrzebę ograniczenia wykorzystywania jej na finansowanie zadań, o realizacji których było wiadomo już na etapie planowania budżetu. Przyczyni się to z jednej strony do wzmocnienia podstawowej funkcji tego mechanizmu, z drugiej zaś zapewni możliwość procedowania nad planowanymi przedsięwzięciami w ramach prac nad ustawą w Sejmie.

## VI. 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<sup>65</sup> 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  
wykorzystania  
uwagi i wykonania  
wniosków

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

<sup>65</sup> Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

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, kwietnia 2023 r.

Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Marian Banaś

/ /

.....  
*podpis*



## Sprostowanie wystąpienia pokontrolnego

z dnia 20 kwietnia 2023 r. skierowanego do Prezesa Rady Ministrów po kontroli P/23/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 81 – Rezerwa ogólna przez Prezesa Rady Ministrów i Radę Ministrów”

Na podstawie art. 35c ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup> w treści powyższego wystąpienia pokontrolnego dokonano sprostowania następującej oczywistej omyłki rachunkowej:

- na stronie 5, w wierszu 21 od góry, podaną w nawiasie liczbę „2,6” zastępuje się liczbą „2,9”.

Warszawa, dnia      maja 2023 r

Dyrektor  
Departamentu Budżetu i Finansów  
Stanisław Jarosz

./.

.....  
*podpis*

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623.