PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KBF.410.5.4.2023

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/009 – Wsparcie finansowe samorządów przez państwo w okresie reform podatkowych i odbudowy gospodarki po epidemii COVID-19

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Al. Ujazdowskie 1/3 00-583 Warszawa (dalej: KPRM)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Donald Tusk, Prezes Rady Ministrów, od 13 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów od 11 grudnia 2017 r. do 13 grudnia 2023 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Utrzymanie lub wzmocnienie potencjału dochodowego jednostek samorządu terytorialnego. 2. Wyrównywanie różnic w potencjale dochodowym jednostek samorządu terytorialnego.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do 15 grudnia 2023 r., z wykorzystaniem dowodów i danych porównawczych z wcześniejszych okresów.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1]
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Jakub Czarnecki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/63/2023 z 14 lipca 2023 r. 2. Marcin Będzieszak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/67/2023 z 7 sierpnia 2023 r.

(akta kontroli: str. 1-2)

[1] Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna[2] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Działania Prezesa Rady Ministrów i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w zakresie wsparcia finansowego jednostek samorządu terytorialnego (dalej: jst) podejmowane w latach 2020-2023, dotyczące przyznawania środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, rezerwy ogólnej budżetu państwa oraz Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg przyczyniły się do utrzymania lub wzmocnienia potencjału dochodowego jedynie części tych jednostek. Niemniej jednak zarówno sposób podziału środków dla jst, jak i dokumentowanie podejmowanych przez Prezesa Rady Ministrów w tym zakresie decyzji Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako nierzetelne. Odmienne rozpatrzenie podobnych rzeczowo wniosków wskazuje na nierówne traktowanie poszczególnych samorządów, a brak transparentności podejmowanych decyzji narusza podstawowe zasady racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi.

Największy wpływ na finanse samorządów, z uwagi na wysokość przyznanych i przekazanych do jst środków, miało wsparcie z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 udzielone w ramach Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (dalej: RFIL) i Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych (dalej: RFPŁ:PIS). Środki w wysokości 17,5 mld zł przekazane do samorządów z tych programów w latach 2020-2022[3] przyczyniły się do utrzymania dochodów na zadania własne jst w 181 z 512 jednostek, w których nastąpiłby spadek dochodów bez tego wsparcia.

W 331 z 2807 jednostek, pomimo przekazanych im środków, spadek dochodów nie został w całości zniwelowany, jednak w znaczącej części (256 jednostek) spowodowany był on istotnym zmniejszeniem się dochodów majątkowych.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przyznanie środków w latach 2020-2022 w wysokości 76 mld zł oraz w 2023 r. w wysokości 34,1 mld zł nie miało jednoznacznego wpływu na zwiększenie lub zmniejszenie zróżnicowania jst pod względem potencjału dochodowego.

Dofinansowanie przyznawane jst w ramach Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 nie było oparte na kryteriach dochodowych jst ani na kryteriach określających sytuację finansową tych jednostek.

Kryteria takie nie były również stosowane w procesie przyznawania środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa oraz podczas zmian dokonywanych przez Prezesa Rady Ministrów na listach zadań dofinansowywanych z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg[4] (dalej: RFRD). Decyzje w tych sprawach nie miały istotnego wpływu zarówno na zapewnienie samorządom dochodów co najmniej na niezmienionym poziomie. Dotyczyły one bowiem niewielkiej liczby jednostek, a środki przyznane jst w wyniku tych decyzji były w relacji do dochodów nieznaczne.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, zmiany dokonywane przez Prezesa Rady Ministrów na listach zadań dofinansowanych z RFRD, jak i decyzje podejmowane w zakresie rezerwy ogólnej budżetu państwa nie były dokumentowane rzetelnie. Część decyzji podjętych w tych sprawach w ogóle nie było dokumentowanych.

Prezes Rady Ministrów dokonywał zmian na listach zadań dofinansowywanych z RFRD oraz przyznawał środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa bez rzetelnego uzasadnienia podejmowanych decyzji. W części badanych decyzji nie zostały również wskazane kryteria, jakimi się kierował, a w przypadkach, gdy w wyjaśnieniach

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

[3] Do 20 października 2023 r.

[4] Wcześniej Funduszu Dróg Samorządowych

wskazywano kryteria ustawowe, nie przedstawiono dokumentacji potwierdzającej ich stosowanie przy podejmowaniu decyzji.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, działanie Prezesa Rady Ministrów uniemożliwiało weryfikację przesłanek stanowiących podstawę podejmowanych decyzji, co rodzi wątpliwości odnośnie równego traktowania wszystkich jst i przestrzegania zasad gospodarowania środkami publicznymi, w tym zasady przejrzystości.

Prezes Rady Ministrów usuwał z list zadań drogowych[5] przewidzianych do dofinansowania z RFRD zadania rekomendowane odpowiednio przez komisje[6] i wskazane przez Ministra Infrastruktury, jednocześnie wprowadzając na te listy inne zadania, przesuwał zadania z list podstawowych na rezerwowe, jak również z list rezerwowych na podstawowe, oraz zwiększał i zmniejszał poziom dofinansowania bez wskazania przesłanek oraz bez żadnego uzasadnienia.

Prezes Rady Ministrów odmiennie rozpatrywał wnioski o przyznanie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa dotyczące podobnych rzeczowo zadań, również nie wskazując uzasadnienia takich decyzji.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że procedura rozpatrywania wniosków o środki z rezerwy ogólnej nie określała precyzyjnie zakresu informacji przekazywanych Prezesowi Rady Ministrów w celu podjęcia przez niego decyzji. Skutkowało to niejednolitym sposobem procedowania spraw oraz pomijaniem kluczowych informacji w dokumentach przekazywanych Prezesowi Rady Ministrów, który nie zwracał się o ich uzupełnienie. Wytyczne dla dysponentów części budżetu państwa, dotyczące treści wniosków o przyznanie środków z rezerwy ogólnej nie wymagały od wnioskodawców przedstawienia analizy sytuacji finansowej jst. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli taka analiza powinna stanowić – obok informacji o możliwości sfinansowania zadań z innych środków oraz o nadzwyczajnych, nieprzewidzianych okolicznościach, którym co do zasady służy rezerwa ogólna – jedną z podstawowych informacji przy przyznawaniu wsparcia z tej rezerwy.

W KPRM nie dokumentowano przedkładania spraw Prezesowi Rady Ministrów, co uniemożliwiło ustalenie w sposób nie budzący wątpliwości, czy Prezes Rady Ministrów zapoznał się z tymi sprawami, jak również kto ostatecznie podejmował decyzje.

[5] W wystąpieniu pojęcie zadań drogowych odnosi się do zadań gminnych, powiatowych, obwodnicowych, miejskich i wojewódzkich dofinansowanych ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg.

[6] Powołane przez wojewodów komisje, które dokonywały oceny wniosków o dofinansowanie zadań powiatowych oraz zadań gminnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[7] kontrolowanej działalności

W latach 2020 - 2023 w Polsce funkcjonowało 2807 jst, w tym 2477 gmin[8], 314 powiatów oraz 16 samorządów województw. Na potrzeby niniejszej kontroli dokonano podziału jst na grupy o podobnym potencjale dochodowym. Podstawę podziału stanowiły przypadające na jednego mieszkańca dochody jst wykonane w 2019 r. pomniejszone o dotacje celowe z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (dalej: potencjał dochodowy)[9]. Wyselekcjonowano:

- 10 zbiorów gmin[10], po 241 lub 242 jednostki,
- sześć zbiorów miast na prawach powiatu, po 11 jednostek,
- 10 zbiorów powiatów, po 31 lub 32 jednostki,
- cztery zbiory województw, po cztery jednostki w każdym zbiorze.

W zbiorach oznaczonych nr 1[11] znajdują się odpowiednio gminy, miasta na prawach powiatu, powiaty i województwa o najniższych dochodach[12] w przeliczeniu na jednego mieszkańca. W zbiorach oznaczonych najwyższym numerem (w zależności od typu omawianych jednostek jest to zbiór nr 4, 6 lub 10) znajdują się jst o najwyższych dochodach w przeliczeniu na jednego mieszkańca. W niniejszej kontroli nie dokonano oceny wsparcia przyznanego związkom jednostek samorządu terytorialnego.

(akta kontroli: str. 326-345, 346-349 pliki 001,004)

OBSZAR

1. Utrzymanie lub wzmocnienie potencjału dochodowego jst

1.1 Utrzymanie lub wzmocnienie potencjału dochodowego jst w wyniku wypłaty środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych oraz Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Prezes Rady Ministrów przyznawał wsparcie z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, skierowane bezpośrednio do jednostek samorządu terytorialnego. Ze środków tego funduszu wsparcie dla jst przyznawane było m.in. w ramach dwóch programów: RFIL (w latach 2020-2021) oraz RFPŁ:PIS (od 2021 r.).

---

[7] 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.

[8] W tym 66 miast na prawach powiatu

[9] Pojęcie potencjału dochodowego jest stosowane również w odniesieniu do okresu 2020-2022

[10] Jeżeli nie wskazano inaczej, z opisu gmin wyłączono w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym miasta na prawach powiatu, które są w nim traktowane jako odrębny, czwarty rodzaj jednostek samorządu terytorialnego.

[11] W przypadku gmin zbiór nr 1 to zbiór gmin o potencjale dochodowym w 2019 od 2550,98 zł do 3177,35 zł, nr 2 od 3177,76 zł do 3330,45 zł, nr 3 od 3331,22 zł do 3441,23 zł, nr 4 od 3442,20 zł do 3554,04 zł, nr 5 od 3555,56 zł do 3663,27 zł, nr 6 od 3664,80 zł do 3797,18 zł, nr 7 od 3797,40 zł do 3994,74 zł, nr 8 od 3996,07 zł do 4245,92 zł, nr 9 od 4246,10 zł do 4686,10 zł a nr 10 od 4690,76 zł do 44 371,09 zł;

miast na prawach powiatu nr 1 od 3834,02 zł do 4805,44 zł, nr 2 od 4813,92 zł do 5135,80 zł, nr 3 od 5152,87 zł do 5519,24 zł, nr 4 od 5528,81 zł do 6033,36 zł, nr 5 od 6048,81 zł do 6418,01 zł a nr 6 od 6443,57 zł do 9640,72 zł;

powiatów nr 1 od 693,22 zł do 861,11 zł, nr 2 od 867,98 zł do 929,23 zł, nr 3 od 930,68 zł do 992,30 zł, nr 4 od 993,03 zł do 1035,74 zł, nr 5 od 1035,91 zł do 1078,96 zł, nr 6 od 1086,83 zł do 1135,45 zł, nr 7 od 1141,07 zł do 1197,39 zł, nr 8 od 1201,67 zł do 1279,94 zł, nr 9 od 1286,41 zł do 1370,38 zł a nr 10 od 1383,29 zł do 2190,94 zł;

województw nr 1 od 359,84 zł do 398,83 zł, nr 2 od 412,77 zł do 440,44 zł, nr 3 od 454,61 zł do 531,31 zł a nr 4 od 542,14 zł do 730,60 zł.

[12] Jeżeli nie wskazano inaczej, dochody w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym nie zawierają dotacji celowych z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że zarówno RFIL jak i RFPŁ:PIS ustanowione zostały w celu realizacji przez samorządy zadań inwestycyjnych, co miało na celu pobudzenie gospodarki w trakcie i po epidemii COVID-19. Jednocześnie programy te nie uwzględniały sytuacji finansowej jst w zakresie realizacji zadań bieżących, co dla finansów samorządów miało istotne znaczenie. O ile rezygnacja z realizacji nowych zadań inwestycyjnych w wyniku obniżenia się dochodów własnych jst była możliwa, to ograniczenie wydatków bieżących mogło spowodować znaczące trudności dla funkcjonowania tych jednostek i doprowadzić do problemów jst z realizacją przypisanych im zadań. Warto przy tym zauważyć, że pomimo iż środki przyznane przez Prezesa Rady Ministrów pozytywnie wpływały na finanse jst, dotyczyły wyłącznie wydatków inwestycyjnych.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że środki przyznane z dwóch wskazanych wyżej programów mogły być przeznaczone na zadania inwestycyjne ujęte już wcześniej w budżetach jst, tym samym dofinansowanie ich realizacji z tych programów mogło skutkować przeznaczeniem większych środków własnych na działalność bieżącą jst.

Podział środków w ramach ww. programów odbywał się na podstawie uchwał Rady Ministrów, które w przypadku naboru bezkonkursowego z RFIL dla gmin i powiatów określały maksymalny poziom wsparcia, a w naborze bezkonkursowym z RFIL dla gmin górskich – algorytm ustalania kwot[13]. W pozostałych przypadkach zasady naboru i rozpatrywania wniosków o wsparcie zostały określone w uchwałach lub regulaminach naboru wniosków.

W pierwszym naborze bezkonkursowym z RFIL wsparcie ustalono głównie na podstawie planowanych wydatków majątkowych jst w 2020 r., a w naborze dla gmin górskich na podstawie zrealizowanych w latach 2016-2020 wydatków majątkowych (na realizację inwestycji) oraz utraconych przez te gminy dochodów z tytułu zwolnienia niektórych podmiotów z podatku od nieruchomości. W pozostałych naborach sytuacja finansowa jst nie była w ogóle brana pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosków.

Minister – Członek Rady Ministrów podał, że przy podziale środków z RFIL kryteria podziału środków wskazane były w uchwale Rady Ministrów.

(akta kontroli: str. 62-63 192-193)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że uchwała Nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 roku w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego nie ustanowiła, jako kryterium oceny wniosków, wskaźników opisujących sytuację finansową ani dochodową jst.

Dodatkowo Minister wskazał, że przy podziale środków z RFPŁ:PIS komisja oceniająca wnioski i sporządzająca rekomendacje dla Prezesa Rady Ministrów brała pod uwagę realizację celu przeciwdziałania COVID-19, o którym mowa w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych[14], a także kompleksowość planowanych inwestycji. Dodał, że uchwały nie uprawniały komisji ani Prezesa Rady Ministrów do określania dodatkowych kryteriów oceny.

(akta kontroli: str. 63)

[13] Uchwała z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (M.P. z 2022 r. poz. 22; dalej: uchwała RFIL)

[14] Dz. U. z 2023 r. poz. 1327, ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli w kontroli P/22/007 *Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19* wskazała, że zarówno w przypadku RFIL jak i w przypadku RFPŁ:PIS przyjęte kryteria oceny wniosków były ogólne i nie stanowiły przejrzystych regulacji przyznawania wsparcia.

Środki z RFIL przekazywane były jst niezwłocznie po rozstrzygnięciu poszczególnych naborów. Samorządy nie były zobligowane do wydatkowania tych środków w tym samym roku, w którym je otrzymały. Natomiast środki RFPŁ:PIS przekazywane były dopiero po zrealizowaniu całości lub części zadania, co skutkowało tym, że Prezes Rady Ministrów nie miał wpływu na to, w którym roku dana jst otrzyma środki. Otrzymanie środków z RFPŁ:PIS przez jst zależało przede wszystkim od aktywności inwestycyjnej beneficjentów oraz harmonogramu realizacji inwestycji. Pierwsze środki przekazano samorządom w 2022 r. Prezes Rady Ministrów miał jednak bezpośredni wpływ na to, ile łącznie środków z RFPŁ:PIS przyznano poszczególnym jednostkom, a tym samym wpływał na łączny poziom dochodów jst w latach objętych tym programem.

W niniejszej kontroli NIK nie oceniała procedury wnioskowania i przyznawania wsparcia jst w ramach dwóch ww. programów w zakresie, w jakim ocena taka została sformułowana w kontroli planowej P/22/007 – *Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.* Dotyczyła ona m.in. stosowania kryteriów oceny wniosków przez komisje powołane przez Prezesa Rady Ministrów.
Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że wsparcie przyznane samorządom z RFIL oraz RFPŁ:PIS w latach 2020-2022 wyniosło, łącznie z kwotami jeszcze nie przekazanymi[15], 76 mld zł. Znacząca część (77%) tych środków została przekazana w 2023 r. [16] lub zostanie przekazana w późniejszych latach. NIK, przy ocenie wpływu na utrzymanie lub wzmocnienie potencjału dochodowego jst, uwzględniła tylko środki, które zostały przekazane jst do końca 2022 r. Wysokość tych środków wyniosła 17,5 mld zł. Miały one wpływ na wzmocnienie potencjału dochodowego jst, przy czym nie wszystkie jednostki otrzymały środki pozwalające na utrzymanie realnych dochodów na poziomie z roku 2019. Szczegółowe dane na ten temat przedstawiono poniżej.

(akta kontroli: str. 346-349 pliki: 1066-1071, 1131-1133, 1146-1148)

Nabór bezkonkursowy dla gmin i powiatów z RFIL

W uchwale RFIL w § 2 ust. 1 pkt 1 i 2 ustanowiono wsparcie dla wszystkich gmin, w tym miast na prawach powiatu, oraz dla powiatów w określonej w załącznikach nr 1 i 2 do tej uchwały wysokości.

Podstawą ustalenia wielkości wsparcia dla danej jst były planowane na 2020 r. wydatki majątkowe skorygowane o wskaźnik dużych dochodów[17]. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że łączna kwota planowanych wydatków majątkowych przyjęta do ustalenia wysokości wsparcia wyniosła 50,2 mld zł dla gmin[18] oraz 6,2 mld zł dla powiatów. Natomiast wykonanie wydatków majątkowych w 2020 r. wyniosło w gminach łącznie 36,5 mld zł, tj. jedynie 72,6% wielkości przyjętej do ustalenia wysokości wsparcia, oraz 5,3 mld zł, tj. 85,2% analogicznej wielkości w powiatach.
NIK zwraca uwagę, że przyjęty algorytm był dyskryminujący dla jednostek, które ujmowały w planach wydatki majątkowe o wysokim prawdopodobieństwie realizacji.

[15] Na dzień 20.10.2023 r. wartość nieprzekazanych środków wyniosła 45,3 mld zł

[16] Na dzień 20.10.2023 r. w 2023 r. do jst została przekazana kwota w wysokości 13,2 mld zł

[17] Stosunek planowanych na 2020 r. dochodów ogółem skorygowanych o wpłaty do budżetu państwa, w przeliczeniu na jednego mieszkańca danej jst, do wysokości analogicznych dochodów we wszystkich jst danego typu. Jeżeli wynik był mniejszy od 1, to przyjmowano wartość wskaźnika równą 1.

[18] W tym miast na prawach powiatu

Natomiast na takim rozwiązaniu zyskiwały jednostki ujmujące w swoich planach wydatki majątkowe, których realizacja na etapie planowania była mało prawdopodobna.

(akta kontroli: str. 346-349 pliki: 001, 1126, 1127)

Prezes Rady Ministrów nie odniósł się do powyższej kwestii, natomiast Minister – Członek Rady Ministrów wskazał, że to członkowie Rady Ministrów są odpowiedzialni w zakresie swojej właściwości za należyte przygotowanie spraw wnoszonych przez nich do rozpatrzenia przez Radę Ministrów. Wiodącym ministrem w tworzeniu uchwały RFIL był Minister Rozwoju we współpracy m.in. z Ministrem Finansów.

(akta kontroli: str. 191-192)

W ramach naboru bezkonkursowego wsparcie dla miast na prawach powiatu wyniosło od 2,1 mln zł do 93,5 mln zł, dla pozostałych gmin od 0,5 mln zł do 18,3 mln zł, a dla powiatów od 0,5 mln zł do 20 mln zł. Było ono przyznawane do wysokości limitów określonych w uchwale ustanawiającej program RFIL. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że ustalenie maksymalnego poziomu wsparcia w tym naborze na poziomie 93,5 mln zł dla gmin, w tym miast na prawach powiatu, oraz na poziomie 20 mln zł dla powiatów skutkowało ograniczeniem przekazanych środków do pięciu miast na prawach powiatu[19] i jednego powiatu[20]. W przypadku Warszawy wprowadzenie limitu wsparcia spowodowało jego zmniejszenie z 206,1 mln zł do 93,5 mln zł, tj. o 112,6 mln zł. Wsparcie w całości zostało przyznane i przekazane samorządom w 2020 r.

Najwyższe średnie wsparcie w przeliczeniu na jednego mieszkańca otrzymały gminy z dziewiątego (159,41 zł) i dziesiątego (154,04 zł) zbioru, a najniższe z pierwszego (102,97 zł). Z danych tych wynika, że przyjęty przez Radę Ministrów algorytm, oparty na planowanych wydatkach majątkowych, premiował jednostki o wysokim potencjale dochodowym.

(akta kontroli: str. 326-330, 346-346 pliki: 001, 004, 1067, 1068, 1126, 1127)

Wpływ środków z RFIL i RFPŁ:FIS na dochody i na potencjał dochodowy jst

W wyniku przeprowadzonej kontroli Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że średnio w latach 2020-2022 zmniejszyły się, w porównaniu z 2019 r., realne dochody w 331 jst. Łącznie dochody tych jednostek zmniejszyły się o 6,2% w stosunku do ich dochodów w 2019 r. Największy spadek tych dochodów wśród gmin dotyczył gminy Krynica Morska, gdzie wyniósł 39,4%, oraz gminy Zaleszany (32,2%). W przypadku miast na prawach powiatu najwyższy spadek odnotowano w Zielonej Górze (8,8%) oraz w Suwałkach (8,4%), a w przypadku powiatów – w powiecie wysokomazowieckim (28,4%) i powiecie leszczyńskim (23,8%).Dwa województwa o największym spadku ww. dochodów to województwo podlaskie (25,2%) i województwo pomorskie (17,4%). W sześciu ze wskazanych wyżej jednostek spadek dochodów majątkowych był wyższy niż spadek dochodów ogółem.

Zmniejszenie realnych dochodów jst w latach 2020-2022 w stosunku do analogicznych dochodów w roku 2019 dotyczyło:

- czterech województw (25% jednostek) – średnio o 15,8%,
- 66 powiatów (21% jednostek) – średnio o 5,7%,
- 20 miast na prawach powiatu (30,3% jednostek) – średnio o 4,3%,
- 241 gmin (10% jednostek) – średnio o 6,2%.

Spośród 331 jednostek, w których w latach 2020-2022 spadły średnie realne dochody, w aż 256 jednostkach spadek ten wynikał w dużym stopniu ze zmniejszenia się

[19] Warszawa, Łódź, Kraków, Szczecin, Poznań

[20] Powiat poznański

dochodów majątkowych. Warto zauważyć, że wysokość tego typu dochodów była niezależna od negatywnych skutków epidemii COVID-19, a wahania ich poziomu były stałym elementem systemu dochodów jst i jako takie nie wymagały podejmowania interwencji ze strony organów administracji rządowej.

W omawianym okresie w 286 jednostkach zmniejszyły się także średnie, realne dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Spadek tych dochodów zaobserwowano w:

- 223 gminach (9,2% jednostek),
- 12 miastach na prawach powiatu (18,2% jednostek),
- 47 powiatach (15% jednostek),
- czterech samorządach województw (25% jednostek).

W przypadku 64 jednostek, tj. 58 gmin, dwóch miast na prawach powiatu i czterech powiatów, spadek potencjału dochodowego nie wynikał ze zmniejszenia się wartości dochodów realnych, a ze wzrostu liczby mieszkańców. Procentowy wzrost średniej liczby ludności w tych jednostkach w latach 2020-2022 w stosunku do liczby ludności w 2019 r. wyniósł od 0,9% w powiecie oławskim do nawet 35,9% w gminie Stawiguda.

W 222 z 331 przypadków zmniejszeniu się średnich dochodów realnych w latach 2020-2022 towarzyszył jednoczesny spadek potencjału dochodowego.

W sytuacji, w której jst nie otrzymałyby w latach 2020-2022 środków zwiększających ich dochody z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, spadek realnych dochodów w stosunku do dochodów z 2019 r. nastąpiłby w 512, a nie w 331 jednostkach. Średnie, realne dochody tych jednostek spadłyby rocznie o 3530,8 mln zł, tj. o 901,8 mln zł więcej niż spadły po uwzględnieniu środków z tego funduszu.

Równocześnie potencjał dochodowy zmniejszyłby się w 433, a nie w 286 jednostkach samorządu terytorialnego.

Biorąc pod uwagę powyższe dane, Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że działanie Prezesa Rady Ministrów w zakresie wsparcia przekazanego jst w latach 2020-2022 miało wpływ na utrzymanie lub zwiększenie potencjału dochodowego tych jednostek. W wyniku tego działania 181 jednostek[21] uniknęło w omawianych latach spadku realnych dochodów, a 147 jednostek[22] uniknęło spadku potencjału dochodowego.

Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że aż 118 z 331 jednostek samorządu terytorialnego, których średnie realne dochody w latach 2020-2022 uległy zmniejszeniu względem 2019 r., nie otrzymało wsparcia w ramach żadnego naboru konkursowego z RFIL, pomimo że każda z tych jednostek złożyła wnioski. Łączna wartość kwot wnioskowanych przez te jednostki wyniosła 6367,9 mln zł. Analogiczna sytuacja wystąpiła w przypadku 119 z 286 jednostek samorządu terytorialnego, w których średni potencjał dochodowy w latach 2020-2022 w stosunku do potencjału dochodowego w roku 2019 uległ zmniejszeniu. Łączna kwota z wniosków złożonych przez te jednostki była równa 7651,9 mln zł.

Dokonując analizy działań Prezesa Rady Ministrów w kontekście utrzymania lub zwiększenia potencjału dochodowego jst, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że działania te kończyły się w momencie przyznania wsparcia. Wobec odmiennego niż w przypadku RFIL sposobu przekazywania wsparcia w ramach RFPŁ:PIS, w celu oceny skuteczności działania Prezesa Rady Ministrów Najwyższa Izba Kontroli dokonała weryfikacji wpływu na zróżnicowanie potencjału dochodowego wartości

[21] 35,4% jednostek, w których bez tych środków zmniejszyłyby się realne dochody

[22] 33,9% jednostek, w których bez tych środków zmniejszyłby się realny potencjał dochodowy

przyznanego, a nie przekazanego wsparcia. Wyniki tej weryfikacji zostały opisane w dalszej części wystąpienia.

Stopień wykorzystania przez jst przyznanych środków zarówno z RFIL jak i RFPŁ:PIS był niezależny od Prezesa Rady Ministrów. Wykorzystanie tych środków uzależnione było wyłącznie od działań inwestycyjnych jst.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednocześnie, że na dzień 20 października 2023 r. poziom wykorzystania wsparcia przyznanego w latach 2021-2022 z programu RFPŁ:PIS finansowanego ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wyniósł jedynie 27,8%. Oznacza to, że środki te będą miały większy wpływ na sytuację finansową poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego po ponad trzech latach od wybuchu epidemii w Polsce, niż w okresie przypadającym na czas epidemii oraz bezpośrednio po nim. Co z kolei wskazuje na brak związku pomiędzy dużą częścią zadań finansowanych ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 a celami jego powołania.

(akta kontroli: akta kontroli: str. 326-330, 346-349 pliki 001, 004, 1066-1071, 1131-1133)

Dochody do dyspozycji (bez wpłat i transferów)[23]

Realne dochody do dyspozycji jst były w latach 2020-2022 średnio o 4,7% większe niż w 2019 r. W badanych latach dochody do dyspozycji gmin były średnio o 6% większe niż w 2019 r., dochody do dyspozycji miast na prawach powiatu – średnio o 1,2% większe, dochody do dyspozycji powiatów – średnio o 6,7% większe, a dochody do dyspozycji województw – średnio o 13,3% większe.

(akta kontroli: str. 330, 346-349 pliki 001, 004)

Dochody do dyspozycji gmin

W latach 2020-2022 średnie, realne dochody do dyspozycji[24] były wyższe od analogicznych dochodów z 2019 r. we wszystkich badanych 10 zbiorach gmin. Dochody te wzrosły w 2169 gminach, a zmniejszyły się w 242 gminach.

Najbardziej zmniejszyły się dochody do dyspozycji gminy Kleszczów (o 47,9 mln zł, tj. o 21,4%), co było wynikiem zmiany podziału administracyjnego kraju. Realne wsparcie w latach 2020-2022 przekazane do budżetu Kleszczowa z RFIL i RFPŁ:PIS tylko nieznacznie, tj. o 0,4 punktu procentowego, zrekompensowało spadek średnich realnych dochodów do dyspozycji. Najwyższa Izba Kontroli zaznacza jednocześnie, że realna wartość wsparcia przyznanego tej gminie przez Prezesa Rady Ministrów w latach 2020-2022[25] wyniosła 17 306,8 tys. zł. Będzie to miało istotny wpływ na sytuację finansową tej jednostki w latach przyszłych.

Znaczący spadek omawianych dochodów nastąpił również w gminie Oleśnica. Średnie realne dochody do dyspozycji w latach 2020-2022 w stosunku do 2019 r. zmniejszyły się o 38,9 mln zł tj. o 24%. Przyczyną tak istotnego spadku dochodów były wysokie dochody majątkowe z własnej działalności w 2019 r., znacznie przekraczające dochody z tego tytułu w latach 2020-2022. Przekazane wsparcie z RFIL i RFPŁ:PIS zrekompensowało ten spadek o 2,4 punktu procentowego.

Spośród 242 gmin, w których średnio w latach 2020-2022 nastąpił realny spadek dochodów do dyspozycji w porównaniu z 2019 r., w przypadku 134 gmin przekazane

[23] Dochody własne, bez wpłat i transferów (§ 217, 246, 269, 270, 290, 628, 629, 635, 665) powiększone o subwencje i pomniejszone o obowiązkowe wpłaty do budżetu państwa (tzw. „Janosikowe")

[24] Dochody do dyspozycji w danym roku skorygowane wskaźnikiem deflatora produktu krajowego brutto przy założeniu roku 2019 jako roku bazowego.

[25] Przez wsparcie przyznane należy rozumieć wysokość wsparcia zatwierdzonego przez Prezesa Rady Ministrów, w tym częściowo przekazanego do jednostek samorządu terytorialnego

w tych latach wsparcie z RFIL i RFPŁ:PIS w pełni zrekompensowało ten spadek. Natomiast w 108 gminach wsparcie z tych programów zrekompensowało spadek dochodów do dyspozycji średnio o 29%.

(akta kontroli: str. 330-331, 346-349 pliki: 001, 004, 1066-1071, 1131-1133, 1146-1148)

Dochody do dyspozycji miast na prawach powiatu

Wzrost dochodów do dyspozycji dotyczył pięciu z sześciu wyodrębnionych zbiorów miast na prawach powiatu.

W pierwszym zbiorze średnie realne dochody do dyspozycji w latach 2020-2022 wzrosły o 2,2%, w drugim o 2,7%, w trzecim o 2,9%, w piątym o 1,4%, a w szóstym o 0,8%. Jedynie w czwartym zbiorze łączne dochody do dyspozycji zmniejszyły się o 0,1%. Wskazuje to, że co do zasady dynamika dochodów do dyspozycji była wyższa w zbiorach jednostek o niższym potencjale dochodowym niż w jednostkach, gdzie taki potencjał był wyższy.

W 22 z 66 miast na prawach powiatu (33,3%) średnie realne dochody do dyspozycji w latach 2020-2022 były niższe niż w 2019 r. Największy wartościowo spadek tych dochodów wystąpił w Bydgoszczy (o 3,6%) i Lublinie (o 3,1%). W wyniku przekazania Bydgoszczy w latach 2020-2022 wsparcia z RFIL i RFPŁ:PIS spadek ten został zniwelowany o 1,7 punktu procentowego, a w przypadku Lublina o 0,7 punktu procentowego.

Działania Prezesa Rady Ministrów skutkujące przekazaniem do miast na prawach powiatu środków z ww. programów w pełni zrekompensowały spadek realnych dochodów do dyspozycji połowie z 22 miast, w których taki spadek wystąpił. W pozostałych 11 miastach środki przekazane z RFIL i RFPŁ:PIS stanowiły 27,3% wartości spadku dochodów do dyspozycji w tych jst.

(akta kontroli: str. 331, 346-349 pliki: 001, 004, 1066-1071, 1131-1133, 1146-1148)

Dochody do dyspozycji powiatów

Średnie dochody do dyspozycji powiatów w latach 2020-2022 były realnie wyższe o 6,7% w porównaniu z 2019 r. W zbiorach od nr 1 do 5 dochody te wzrosły średnio o 7%, natomiast w zbiorach od 6 do 10 – średnio o 6,4%.

W 11 powiatach[26] średnie dochody do dyspozycji w latach 2020-2022 były realnie mniejsze niż 2019 r. Spadek realnych dochodów do dyspozycji wyniósł od 140,6 tys. zł w powiecie wągrowieckim do 2742,5 tys. zł w powiecie bełchatowskim.

W wyniku działania Prezesa Rady Ministrów wsparcie z RFIL i RFPŁ:PIS zrekompensowało w pełni spadek dochodów do dyspozycji w dziewięciu z 11 powiatów (81,8%), w których taki spadek wystąpił. W pozostałych dwóch[27] przekazane środki zniwelowały ubytek dochodów do dyspozycji średnio o 74,1%.

(akta kontroli: str. 331-332, 346-349 pliki: 001, 004, 1066-1071, 1131-1133, 1146-1148)

Dochody do dyspozycji samorządów województw

Średnie dochody do dyspozycji województw w latach 2020-2022 były o 13,3% większe niż w 2019 r. Dynamika tych dochodów w drugim (21,7%) i trzecim (20,6%) zbiorze województw była dużo wyższa niż w czwartym (8%) i pierwszym (9,1%) zbiorze. Oznacza to, że najwolniej rosły dochody do dyspozycji tych województw,

[26] kłobuckim, żagańskim, częstochowskim, siedleckim, piotrkowskim, bełchatowskim, białostockim, kolskim, kluczborskim, wągrowieckimi i oświęcimskim

[27] bełchatowskim i oświęcimskim

które w 2019 r. miały najniższe lub najwyższe dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

Realne wsparcie w wysokości 431,7 mln zł, przekazane w latach 2020-2022 do budżetów województw dotyczyło w największym stopniu jednostek z pierwszego (164,3 mln zł) i trzeciego (175,8 mln zł) zbioru. W pozostałych dwóch zbiorach wsparcie to wyniosło 84,8 mln zł w czwartym zbiorze i zaledwie 6,8 mln w drugim zbiorze, przy czym Najwyższa Izba Kontroli zaznacza, że do trzech[28] z czterech województw ze zbioru drugiego do końca 2022 r. nie zostały przekazane żadne środki z RFPŁ:PIS, pomimo że przyznane wsparcie wyniosło 516,4 mln zł.

(akta kontroli: str. 332 pliki: 001, 004, 1066-1071, 1131-1133, 1146-1148)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

1.2 Utrzymanie lub wzmocnienie potencjału dochodowego jst w wyniku wypłaty środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 155 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[29], rezerwą ogólną budżetu państwa dysponuje Rada Ministrów, która w drodze rozporządzenia może upoważnić m.in. Prezesa Rady Ministrów do dysponowania tą rezerwą do wysokości określonych kwot. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa[30], Prezes Rady Ministrów został upoważniony do dysponowania tą rezerwą do kwoty 10 mln zł w poszczególnych przypadkach.

W latach 2020-2022 do Prezesa Rady Ministrów złożonych zostało 669[31] wniosków o przyznanie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa z przeznaczeniem dla jst na łączną kwotę 1,4 mld zł, z czego w 463[32] przypadkach wnioski zostały złożone przez dysponentów części budżetowych. Kwota wynikająca z wniosków złożonych przez dysponentów części wyniosła 776,6 mln zł, z czego kwota ostateczne przyznana wyniosła 307,6 mln zł, tj. 39,6% kwoty wnioskowanej. Środki zostały przyznane na podstawie 232[33] wniosków[34]. W 229[35] przypadkach środki nie zostały przyznane.

W 17 jst, którym zostały przyznane środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa, średnie realne dochody do dyspozycji w latach 2020-2022 spadły a przyznana średnioroczna realna wartość środków z rezerwy ogólnej zniwelowała całkowicie spadek tych dochodów w czterech z nich. W pozostałych 13 zniwelowała spadek dochodów o 2,4%.

(akta kontroli: str. 213, 332-333, 346-349 pliki: 001, 022-024, 028, 029, 030)

W związku z tym, że środki z rezerwy ogólnej stanowią znikomą część dochodów jst, miały również niewielki wpływ na utrzymanie lub wzmocnienie potencjału dochodowego jst. Charakter i przeznaczenie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa powodują, że nie stanowią one instrumenty mającego na celu niwelowanie

[28] Województwo kujawsko-pomorskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie.

[29] Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

[30] Dz. U. z 2023 r. poz. 473, dalej również: rozporządzenie.

[31] W przypadku ujęcia w jednym wniosku środków dla kilku jst, w wystąpieniu pokontrolnym przyjęto, że były to odrębne wnioski dotyczące poszczególnych jednostek

[32] Dotyczy 318 jst

[33] Dotyczy 186 jst

[34] Nie uwzględniono dwóch wniosków, w przypadku których zarządzenie o przyznaniu środków zostało uchylone na wniosek dysponenta części

[35] Dotyczy 132 jst

spadku dochodów jst. Rezerwa ogólna budżetu państwa powinna być instrumentem interwencyjnym mającym zastosowanie w sytuacjach nagłych, losowych, które nie dały się przewidzieć na etapie planowania budżetów jst.

Niemniej jednak Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że każde działanie mające na celu wsparcie finansowe jednostek samorządu terytorialnego poprawia ich sytuację finansową i o ile nie zawsze skutkuje utrzymaniem lub wzmocnieniem potencjału dochodowego jst, to z całą pewnością ogranicza jego spadek.

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa przyznane jednostkom samorządu terytorialnego dotyczyły zróżnicowanych przedmiotowo zadań, w tym m.in. doposażenia szpitali, budowy sal gimnastycznych, budowy stacji uzdatniania wody, inwestycji drogowych, a nawet utworzenia parku miejskiego. Innym samorządom na zadania podobnego typu Prezes Rady Ministrów odmawiał finansowania, pomimo złożenia przez nie prawidłowych pod względem formalno-prawnym wniosków.

Najwyższa Izba Kontroli poddała badaniu 47 wniosków[36] dysponentów części o środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa złożonych w latach 2020-2022 z przeznaczeniem dla jednostek samorządu terytorialnego, w tym:

- 18 wniosków z 2020 r. na łączną kwotę 14,7 mln zł, tj. 6% kwoty wynikającej ze złożonych przez wojewodów wniosków, w badanej próbie 10 wniosków na kwotę 9,5 mln zł zostało rozpatrzonych pozytywnie,
- 15 wniosków z 2021 r. na łączną kwotę 11,7 mln zł, tj. 4,4% kwoty wynikającej z wniosków wojewodów, w badanej próbie siedem wniosków na kwotę 4,8 mln zł zostało rozpatrzonych pozytywie,
- 14 wniosków z 2022 na łączną kwotę 46,1 mln zł[37], tj. 17,3% kwoty wynikającej z wniosków wojewodów, w badanej próbie osiem wniosków na kwotę 37,9 mln zł zostało rozpatrzonych pozytywnie, w tym wniosek o środki w wysokości 24,8 mln zł dla powiatu zgorzeleckiego.

(akta kontroli: str. 54-61, 247-263, 346-349 pliki: 002, 003)

Z analizy dokumentów zgromadzonych w kontroli wynika, że Prezes Rady Ministrów podejmował decyzje o przyznaniu lub odmowie przyznania środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa bez przeprowadzenia przez KPRM analizy sytuacji finansowej jst. Tym samym ewentualne pogorszenie się sytuacji tych jednostek w okresie przed złożeniem wniosku nie było uwzględniane w procesie podejmowania decyzji o przyznaniu lub odmowie przyznania środków z rezerwy ogólnej.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zawarte w niektórych wnioskach wzmianki o trudnej sytuacji finansowej jednostek, uniemożliwiającej przeznaczenie środków własnych na wnioskowane zadanie, były ogólnikowe, niepoparte danymi, dlatego nie stanowiły rzetelnej i pełnej informacji o sytuacji finansowej tych jst. Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednocześnie, że niektórzy dysponenci części budżetowych, np. Wojewoda Łódzki, przedstawiali w składanych wnioskach analizę sytuacji finansowej jst.

(akta kontroli: str. 66-67, 346-349 pliki: 034-036, 124, 125, 338, 787, 857, 858)

W 2023 r. do KPRM wpłynęło 485 wniosków dotyczących jst, a więc znacznie więcej niż w trzech poprzednich latach. Dysponenci części budżetowych złożyli 387 takich

[36] Z pobranej próby wniosków z badania wyłączono wniosek Wojewody Zachodniopomorskiego znak sprawy: BPRM.RO.5031.291.2021.AZ – zadanie było realizowane przez wojewodę

[37] Jeden wniosek dotyczył zakupu wyposażenia do ośrodka radioterapii w szpitalu w Zgorzelcu z wnioskowaną kwotą 24,8 mln zł

wniosków na łączną kwotę 544,4 mln zł[38]. Wsparcie w wysokości 283,9 mln zł przyznano 191 jednostkom samorządu terytorialnego na podstawie 224 wniosków, tj. 57,9% wniosków złożonych przez dysponentów części budżetowych.

Z uwagi na termin rozpatrywania wniosków o przyznanie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa w 2023 r. jak również planowaną kontrolę wykonania budżetu państwa w 2023 r. obejmującą m.in. dysponowanie rezerwą ogólną, w niniejszej kontroli odstąpiono od badania tych wniosków.

(akta kontroli: str. 346-349 plik: 021, 032, 033)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Decyzje podejmowane w latach 2020-2022 przez Prezesa Rady Ministrów, zarówno o przyznaniu środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa jak i odmowie przyznania tych środków nie zostały rzetelnie uzasadnione, a informacje przekazywane przez KPRM do wnioskodawców w przypadku nieprzyznania środków ograniczały się do ogólnych uzasadnień nieodnoszących się do poszczególnych spraw. Uniemożliwia to ustalenie przesłanek i kryteriów, jakimi kierował się Prezes Rady Ministrów, podejmując decyzje w sprawie przyznania lub odmowy przyznania środków z rezerwy ogólnej.

   Z przedłożonej w toku kontroli dokumentacji dotyczącej 47 wniosków o przyznanie środków z rezerwy ogólnej na finansowanie zadań jednostek samorządu terytorialnego wynika, że Prezes Rady Ministrów podejmował odmienne decyzje w przypadku zbliżonych przedmiotowo wniosków w poszczególnych latach.

   W 2020 roku Prezes Rady Ministrów przyznał środki dla gminy Niemcza na zakup nowego autobusu szkolnego w wysokości 400 tys. zł na podstawie wniosku Wojewody Dolnośląskiego z 9 marca 2020 r. Zarządzenie w tej sprawie Prezes Rady Ministrów podpisał 14 maja 2020 r. Przekazana NIK dokumentacja nie zawierała uzasadnienia podjętej decyzji.
   Jednocześnie Prezes Rady Ministrów nie przyznał gminie Pieńsk środków w wysokości 405,9 tys. zł na zakup autobusu szkolnego na wniosek złożony przez Wojewodę Dolnośląskiego. Pismem z dnia 12 lipca 2020 r. Zastępca Szefa KPRM poinformował wnioskodawcę, że rezerwa ogólna jest narzędziem szczególnym, a środki z tego źródła wymuszają konieczność zabezpieczenia ich na ewentualne nagłe zdarzenia losowe, wymagające podejmowania natychmiastowych działań przez Prezesa Rady Ministrów. W piśmie wskazano dodatkowo, że pomimo spełnienia wymogów formalno-prawnych, z uwagi na szczególną sytuację wywołaną pandemią COVID-19, brak jest możliwości pozytywnego rozstrzygnięcia wszystkich wniosków.

   (akta kontroli: str. 346-349 pliki: 034-036, 156-164, 196-207)

   W tym samym roku Prezes Rady Ministrów przyznał środki w wysokości 400 tys. zł dla powiatu kępińskiego na zakup ambulansu dla zespołu ratownictwa medycznego na wniosek Wojewody Wielkopolskiego sporządzony 20 sierpnia 2020 r. Prezes Rady Ministrów podpisał zarządzenie w tej sprawie 7 października 2020 r. W uzasadnieniu zarządzenia powtórzono zapisy zawarte w uzasadnieniu wniosku. Wskazano między innymi, że ambulans użytkowany był od 2009 r.

   Jednocześnie Prezes Rady Ministrów odmówił przyznania środków na zakup ambulansu powiatowi obornickiemu . W dniu 2 marca 2020 r. Wojewoda Wielkopolski przekazał wniosek z o przyznanie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa w wysokości 400 tys. zł z przeznaczeniem na zakup specjalistycznego środka

[38] Nie ujęto dwóch wniosków, dla których nie można było przyporządkować jst (wnioski zbiorcze o wartości 3,1 mln zł)

transportu medycznego dla zespołu ratownictwa medycznego w ww. powiecie. Starosta Powiatu Obornickiego napisał we wniosku, że ambulans użytkowany był od 2008 r. W piśmie z 7 maja 2020 r. Zastępca Szefa KPRM wskazał, analogiczne jak w przypadku gminy Pieńsk, przyczyny odmowy przyznania środków, dodając, że środki finansowe muszą zabezpieczyć potrzeby przez cały rok budżetowy.

(akta kontroli: str. 346-349 pliki: 034-036, 057-059, 116-123)

Na wniosek Wojewody Śląskiego z 24 lutego 2020 r. Prezes Rady Ministrów przyznał środki w wysokości 1405,9 tys. zł z przeznaczeniem dla gminy Tworóg na rozbudowę szkoły podstawowej. Zarządzenie w tej sprawie Prezes Rady Ministrów podpisał 19 maja 2020 r. W uzasadnieniu do zarządzenia wskazano, że rozbudowa miała przyczynić się do powstania placówki, która pomieści klasy od I do VIII. W istniejącej wówczas szkole zajęcia odbywały się w systemie dwuzmianowym, co powodowało, że kończyły się w późnych godzinach popołudniowych. Planowana rozbudowa szkoły miała przyczynić się do wprowadzenia systemu jednozmianowego. Uzasadnienie stanowiło powtórzenie treści z wniosku Wojewody Śląskiego.

W podobnym czasie, 16 lutego 2020 r., o środki na przebudowę i remont szkoły wnioskował Wojewoda Warmińsko-Mazurski. Wnioskowana kwota w wysokości 1350,1 tys. zł dotyczyła gminy wiejskiej Iława i miała być przeznaczona na przebudowę i remont szkoły podstawowej w Lasecznie. Przyczyną złożenia wniosku był zły stan budynku oraz warunki lokalowe szkoły. Budynek szkoły był niedostosowany do wymogów techniczno-budowlanych i przeciwpożarowych, co zostało stwierdzone ekspertyzą techniczną sporządzoną przez Państwową Straż Pożarną. W szkole pomieszczenie do wydawania posiłków pełniło również rolę sali dydaktycznej oraz świetlicy. W tym wypadku Prezes Rady Ministrów odmówił jednak wsparcia.

Notatka w tej sprawie została sporządzona 17 marca 2020 r., a pismo o odmowie przyznania środków zostało skierowane do wnioskodawcy 7 maja 2020 r., a więc 12 dni przed podpisaniem zarządzenia w sprawie przyznania środków gminie Tworóg. W uzasadnieniu, podobnie jak we wcześniej opisanych przypadkach, wskazano na ograniczone środki rezerwy ogólnej, konieczność zabezpieczenia ich na ewentualne zdarzenia nagłe, losowe, wymagające podejmowania działań natychmiastowych oraz szczególną dyscyplinę finansową wymuszoną pandemią COVID-19.

(akta kontroli: str. 346-349 pliki: 034-036, 229-245, 246-262)

W 2021 r. gmina Pieńsk ponownie wnioskowała o środki z rezerwy ogólnej na zakup autobusu szkolnego i tym razem je otrzymała. Z porównania wniosków z 2020 r. i 2021 r. wynika, że w uzasadnieniu uległ zmianie jedynie przebieg użytkowanego autobusu (z 690 577 km do 704 689 km). Pozostała treść uzasadnienia była analogiczna.

Natomiast środków na zakup autobusu szkolnego nie otrzymała gmina Działoszyce. Wniosek Wojewody Świętokrzyskiego został sporządzony 1 marca 2021 r. Podobnie jak w przypadku gminy Pieńsk, autobus użytkowany przez gminę Działoszyce został wyprodukowany w 2000 r. W uzasadnieniu wniosku Wojewoda Świętokrzyski wskazał, że w latach 2019 - 2020 gmina została dotknięta opadami ulewnego deszczu, co skutkowało szkodami o szacowanej wartości 9,7 mln zł. Pismem z 20 maja 2021 r. Zastępca Szefa KPRM poinformował wnioskodawcę, że Prezes Rady Ministrów podjął decyzję negatywną. W przedmiotowym piśmie brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia.

(akta kontroli: str. 346-349 pliki: 034-036, 371-392, 676-691)

W dniu 7 maja 2021 r. Wojewoda Pomorski sporządził wniosek o przyznanie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa w wysokości 523 tys. zł gminie Cewice na przebudowę oraz zmianę użytkowania części pomieszczeń szkolnych przeznaczonych na funkcjonowanie przedszkola. W uzasadnieniu wskazano, że przedszkole znajduje się w zabytkowym budynku po starej szkole podstawowej. Budynek był niedostosowany nie tylko do potrzeb najmłodszych uczestników procesu edukacji, ale nawet do prowadzenia jakiejkolwiek działalności, w tym edukacyjnej. Uzasadnienie projektu zarządzenia zawierało treści powtórzone z uzasadnienia wniosku o przyznanie środków. Prezes Rady Ministrów podpisał zarządzenie w sprawie przyznania środków z rezerwy ogólnej 28 czerwca 2021 r.

Jednocześnie Prezes Rady Ministrów nie przyznał gminie Rzepiennik Strzyżewski środków na przebudowę, wraz ze zmianą sposobu użytkowania, części budynku byłego gimnazjum w Rzepienniku Biskupim z przeznaczeniem na przedszkole. O środki te w wysokości 166 tys. zł wnioskował Wojewoda Małopolski. Jak wyjaśniła Zastępca Szefa KPRM, w przedmiotowej sprawie Prezes Rady Ministrów nie podjął żadnej decyzji. W dokumentacji sprawy brak jest uzasadnienia niepodjęcia przez Prezesa Rady Ministrów decyzji.

Zastępca Szefa KPRM wyjaśniła, że brak jest podstawy prawnej do wymuszania na Prezesie Rady Ministrów uzasadnienia podejmowanych decyzji bądź braku ich podejmowania.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Prezes Rady Ministrów jako jeden z dysponentów środków ujętych w rezerwie ogólnej zobowiązany jest do przestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych, w tym dotyczących zasady jawności i przejrzystości, którym poświęcono rozdział 4 działu I tej ustawy . Gwarantowałoby to racjonalne zarządzanie środkami publicznymi oraz umożliwiło zewnętrzną kontrolę i ocenę podejmowanych działań, zarówno przez uprawnione organy jak i społeczeństwo. Warto również zwrócić uwagę na standardy kontroli zarządczej[39], które nakładają obowiązek rzetelnego i pełnego dokumentowania operacji finansowych i gospodarczych co oznacza, że każda podejmowana decyzja skutkująca wydatkowaniem środków publicznych powinna być w pełni udokumentowana w sposób umożliwiający jej weryfikację. Jednocześnie zgodnie z ustawą z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej[40], każdemu przysługuje prawo do dostępu do takiej informacji w zakresie m.in. sposobów przyjmowania i załatwiania spraw oraz treści rozstrzygnięć. Dlatego też, w ocenie NIK, zasadnym jest rzetelne dokumentowanie podejmowanych działań w sposób umożliwiający ustalenie sposobu (kryteriów) stosowanego przy ich rozstrzyganiu.

W dniu 28 grudnia 2021 r., a więc 28 dni po upływie terminu na zakończenie procedury przyznania środków z rezerwy ogólnej oraz dokonania stosownych zmian w budżecie państwa, Zastępca Szefa KPRM poinformowała wnioskodawcę, że pomimo spełnienia wymogów formalno-prawnych, brak jest możliwości pozytywnego rozpatrzenia wszystkich wniosków, co oznacza, że wnioskowane wsparcie nie mogło zostać przyznane.

(akta kontroli: str. 148-155, 346-349 pliki: 034-036, 263-298, 409-430)

Najwyższa Izba Kontroli zaznacza, że zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów to Prezes Rady Ministrów dysponuje rezerwą ogólną w zakresie określonym w tym rozporządzeniu[41] i podejmuje ostatecznie decyzję o przyznaniu lub odmowie

[39] Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF poz. 84).

[40] Dz. U. z 2022 r. poz. 902.

[41] Na podstawie § 1 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa Prezes Rady Ministrów może, na wniosek właściwego ministra lub innego dysponenta części budżetowej,

przyznania wsparcia. Dlatego też na Prezesie Rady Ministrów ciąży obowiązek wskazania przesłanek, jakimi kierował się, podejmując poszczególne decyzje. W kontroli stwierdzono, że w podobnych sytuacjach Prezes Rady Ministrów podejmował odmienne decyzje mające charakter uznaniowy, które nie były oparte o jasno sprecyzowane i weryfikowalne kryteria.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje uprawnień, na podstawie stosownych upoważnień, Szefa KPRM lub jego zastępców do informowania wnioskodawców o odmowie przyznania środków, niemniej jednak wskazuje, że ich pisma są efektem podjętej przez Prezesa Rady Ministrów decyzji i nie mają charakteru rozstrzygającego w sprawie. Pełnią jedynie funkcję informacyjną dla wnioskodawców, dlatego też powinny zawierać informację o powodach negatywnego rozpatrzenia sprawy lub jej nierozpatrzenia.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje również, że jakkolwiek dysponowanie środkami rezerwy ogólnej budżetu państwa w zakresie wskazanym w rozporządzeniu jest wyłącznym i autonomicznym prawem Prezesa Rady Ministrów, to podejmowane przez niego decyzje powinny opierać się o przejrzyste przesłanki i kryteria umożliwiające weryfikację zasadności podjęcia tych decyzji i być udokumentowane. Przesłanki te powinny być wskazane w uzasadnieniu decyzji przekazywanych wnioskodawcom. Nie kwestionując przysługującego Prezesowi Rady Ministrów prawa do dysponowania środkami rezerwy ogólnej budżetu państwa, NIK zwraca uwagę, że dysponowanie środkami publicznymi nie może odbywać się w sposób dowolny. Uzasadnienia zarządzeń Prezesa Rady Ministrów nie powinny ograniczać się do powtórzenia treści z wniosków złożonych przez dysponentów części, lecz powinno z nich jasno wynikać, jakie przesłanki przesądziły o decyzji Prezesa Rady Ministrów, w szczególności że w podobnych przypadkach Prezes Rady Ministrów podejmował decyzje odmienne.

W pismach informujących o nieprzyznaniu wsparcia nie odnoszono się ogóle do stanu faktycznego, ograniczając się jedynie do ogólnie przyjętej formuły odpowiedzi wskazującej na brak możliwości pozytywnego rozpatrzenia wszystkich wniosków, konieczności zabezpieczenia środków na zadania pilne, losowe, wymagające natychmiastowego działania Prezesa Rady Ministrów, czy też na szczególną dyscyplinę wynikającą z epidemii COVID-19.

Najwyższa Izba Kontroli zaznacza, że środki rezerwy ogólnej budżetu państwa powinny być co do zasady przeznaczane na finansowanie zadań szczególnych, wynikających ze zdarzeń losowych, niedających się przewidzieć na etapie planowania finansów jst w danym roku, na co słusznie zwracano uwagę we wskazanych wyżej pismach. Podejście takie prezentowane było również w informacjach o rezerwie ogólnej i rezerwach celowych budżetu państwa ujętych w uchwalanych przez Sejm RP ustawach budżetowych na lata 2020-2022. Jednocześnie NIK zaznacza, że zasady te powinny być stosowane w odniesieniu do wszystkich złożonych wniosków, a nie – jak stwierdzono w niniejszej kontroli – wyłącznie w przypadku niektórych z nich. Wymaga również podkreślenia, że w sytuacjach polegających na odmiennym rozpatrywaniu wniosków dotyczących podobnych spraw, z uzasadnienia decyzji powinno jednoznacznie wynikać, jakie czynniki zaważyły na różnym traktowaniu jednostek. W przeciwnym bowiem razie można zgłaszać uzasadnione zastrzeżenia odnośnie równego i sprawiedliwego traktowania jst przez państwo, a tym samym równego traktowania obywateli je zamieszkujących. Prawo obywateli do równego traktowania, jak i zakaz dyskryminacji w życiu społecznym czy gospodarczym wynika wprost z art.

zwiększyć z rezerwy ogólnej budżetu państwa wydatki odpowiednich części tego budżetu o kwotę do 10 mln zł w poszczególnych przypadkach.

32 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej Brak przejrzystości w zakresie kryteriów przyznawania środków z rezerwy ogólnej obniża zaufanie społeczności lokalnych do państwa, a zwłaszcza do organów administracji rządowej i narusza zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych, którym poświęcono rozdział 4 działu I ustawy o finansach publicznych. O ile, co do zasady, każde zadanie wskazane we wniosku jest charakterystyczne i umiejscowione w określonym stanie faktycznym, to jednak zakres przedmiotowy oraz podmiotowy tych zadań powoduje, że są one porównywalne i powinny zostać rozpatrzone w podobny sposób lub – w przypadku odmiennego rozstrzygnięcia spraw - należycie uzasadnione, ze wskazaniem przesłanek odnoszących się do poszczególnych wniosków. Uzasadnienia takie nie powinny ograniczać się do ogólników.

Prezes Rady Ministrów nie ustosunkował się do przedmiotowej kwestii, lecz upoważnił Ministra – Członka Rady Ministrów do udzielenia odpowiedzi na zadane w tej sprawie pytania. Minister – Członek Rady Ministrów podał, że wszelkie decyzje w sprawach związanych z rezerwą ogólną budżetu państwa Prezes Rady Ministrów podejmował osobiście. Podał też, że we wskazanych sprawach wnioski zostały złożone w pierwszej połowie roku. Dlatego przy podejmowaniu decyzji Prezes Rady Ministrów brał pod uwagę możliwość wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych, które mogą, ale nie muszą wystąpić.

(akta kontroli: str. 194)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że w 2020 r. z 74 wniosków rozpatrzonych pozytywnie 46 wniosków (62,2%) zostało złożonych w pierwszej połowie roku, w tym 24 wnioski (32,4%) w pierwszym kwartale. Wnioski te dotyczyły m.in. przebudowy boiska piłkarskiego, zagospodarowania przestrzeni wokół świetlic wiejskich, budowy kładki pieszo-rowerowej. Analogicznie w 2021 r. 37 ze 103 wniosków rozpatrzonych pozytywnie zostało złożonych w pierwszej połowie roku, w tym osiem w pierwszym kwartale. W 2022 r. 36 z 55 wniosków rozpatrzonych pozytywnie zostało złożonych w pierwszym półroczu, a 11 z nich w pierwszym kwartale. Wnioski te dotyczyły m.in. rewitalizacji parku zamkowego. Chociaż opisane tutaj przykłady odnosiły się do wniosków złożonych w pierwszym kwartale, to w ich przypadku Prezes Rady Ministrów przyznał środki na realizację zadań, mimo że nie wystąpiły sytuacje nadzwyczajne. W ocenie NIK przyznawanie jednym jst wsparcia oraz odmowa przyznania środków innym jst na podstawie wniosków złożonych w pierwszej połowie roku może wskazywać, że nie były one traktowane na równych zasadach. Minister – Członek Rady Ministrów podał, że Prezes Rady Ministrów bierze pod uwagę wiele uwarunkowań w danym czasie, w tym również kwestię zaspokojenia potrzeb jak największej liczby podmiotów oraz uwzględnia możliwość finansowania zadań z innych źródeł. Prowadzi również szereg spotkań i rozmów. Minister podkreślił, że na ostateczną decyzję wpływa wiele czynników.

(akta kontroli: str. 194-195)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że w uzasadnieniu podjętych decyzji przyznających lub odmawiających przyznania środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa należało wskazać właśnie te czynniki, które wpłynęły na ostateczną decyzję. W badanych sprawach takie informacje w uzasadnieniach nie zostały podane co wyklucza możliwości ich weryfikacji i oceny.

Minister – Członek Rady Ministrów poinformował, że nie ma prawnego obowiązku uzasadnienia podejmowanych decyzji, dlatego osoby upoważnione przekazywały ostateczną decyzję bez uzasadnienia.

(akta kontroli: str. 194)

Najwyższa Izba Kontroli stoi na stanowisku, że Prezes Rady podejmując decyzje o rozdysponowaniu środków rezerwy ogólnej działał w sferze publicznoprawnej jako jeden z dysponentów środków rezerwy ogólnej. Tym samym kwestią bezsprzeczną jest, że działania te powinny podlegać zasadom finansów publicznych, w tym dotyczących jawności i przejrzystości, którym poświęcono rozdział 4 działu I ustawy o finansach publicznych. Dysponowanie środkami publicznymi powinno odbywać się według przejrzystych zasad i kryteriów oraz być równe dla wszystkich podmiotów ubiegających się o środki. W przypadku środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa nie sposób ustalić, jakimi kryteriami oraz przesłankami kierował się Prezes Rady Ministrów, przyznając jednym jednostkom środki, a jednocześnie odmawiając je innym. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli dysponowanie środkami publicznymi nie może odbywać się w sposób dowolny. Brak rzetelnych, pisemnych uzasadnień podjętych decyzji, jakkolwiek niewymaganych przepisami prawa, uniemożliwia ustalenie przesłanek i kryteriów, jakimi kierował się Prezes Rady Ministrów podejmując decyzje w konkretnych sprawach oraz rodzi ryzyko dyskryminacji niektórych jst i faworyzacji innych. Wnioskujące jednostki mają prawo do zapoznania się z merytorycznym uzasadnieniem decyzji podjętych w ich sprawie. W ocenie NIK informacje przekazywane przez KPRM nie spełniały tych wymogów, co w sposób oczywisty uniemożliwia ocenę, czy w przedmiotowych sprawach decyzje zostały podjęte w sposób racjonalny w oparciu o równe, niedyskryminujące zasady.

2. Nierzetelnie dokumentowano proces podejmowania decyzji przez Prezesa Rady Ministrów w zakresie dysponowania środkami z rezerwy.

   Zgodnie z przyjętym sposobem procedowania spraw o przyznanie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa, Prezesowi Rady Ministrów przedkładane były notatki, które stanowiły streszczenie dokumentacji zebranej w danej sprawie. Jak wskazał Minister – Członek Rady Ministrów, w razie potrzeby Prezes Rady Ministrów mógł zwrócić się o dodatkowe wyjaśnienia i dokumenty, jednak dotychczas takie sytuacje nie miały miejsca.

   (akta kontroli: str. 24-47, 70-101, 105-106, str. 346-349 pliki: 1152-1162)

   Z przedłożonej dokumentacji nie wynika, że Prezes Rady Ministrów zapoznał się z tymi notatkami. W dokumentacji przedłożonej w toku kontroli nie było potwierdzeń zapoznania się z tymi dokumentami.

   Zastępca Szefa KPRM wyjaśniła, że dysponowanie środkami z rezerwy ogólnej budżetu państwa jest jednym z wielu zadań realizowanych przez Prezesa Rady Ministrów, dlatego też nie jest możliwe, aby wszystkie dokumenty, w tym dotyczące podjętych decyzji w zakresie przyznania bądź odmowy przyznania środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa, Prezes Rady Ministrów podpisywał osobiście.

   Dodała, że w KPRM w dokumentacji dotyczącej poszczególnych spraw nie ma potwierdzeń zapoznania się Prezesa Rady Ministrów z tymi dokumentami. Notatki sporządzane były w formie elektronicznej, a następnie za pośrednictwem Szefa KPRM lub osoby upoważnionej przedkładane były do decyzji Prezesa Rady Ministrów.

   Wyjaśniła również, że notatki były przedkładane po ich przygotowaniu, tj. bez zbędnej zwłoki, a fakt ten nie musiał być dokumentowany zgodnie z obowiązującymi procedurami. Nadmieniła, że obowiązek taki nie wynika zarówno z obowiązujących przepisów prawa, jak i procedur wewnętrznych.

   (akta kontroli str. 111, 153)

   Analogiczne wyjaśnienia złożył drugi Zastępca Szefa KPRM.

   (akta kontroli: str. 119-121)

Prezes Rady Ministrów nie ustosunkował się do tej kwestii, natomiast Minister – Członek Rady Ministrów potwierdził wyjaśnienia złożone przez Zastępców Szefa KPRM. Dodał, że nie istnieje żadna podstawa prawna, która obligowałaby Prezesa Rady Ministrów do osobistego działania w tym przypadku, tj. własnoręcznego składania podpisu na notatce. Jednocześnie poinformował, że Prezes Rady Ministrów zapoznawał się z dokumentacją oraz prowadził rozmowy i spotkania w przedmiotowych kwestiach.

(akta kontroli: str. 194-195)

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli dla rzetelności postępowania w sprawach o przyznanie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa, zasadnym byłoby potwierdzanie na notatkach decyzji odmownych przez Prezesa Rady Ministrów, a nie przez Szefa KPRM. Podpis lub parafka złożona przez Prezesa Rady Ministrów stanowiłaby udokumentowanie niepozostawiające wątpliwości, że to właśnie on, zgodnie z upoważnieniem wynikającym z rozporządzenia, dysponował rezerwą ogólną budżetu państwa.

W sprawach rozpatrzonych negatywnie Prezes Rady Ministrów nie potwierdzał swojej decyzji w notatce, a do udzielenia informacji o wnioskodawcom o sposobie rozpatrzenia sprawy upoważnił pracowników Kancelarii.

Potwierdzenie podjętej negatywnej decyzji podpisem Szefa KPRM nie poświadcza ponad wszelką wątpliwość, że była to decyzja Prezesa Rady Ministrów, brak jest bowiem jakiegokolwiek śladu rewizyjnego złożonego przez Prezesa Rady Ministrów.

Powyższe wątpliwości potwierdzają notatki:

- z 17 lutego 2020 r. w sprawie gminy Krynice; w notatce tej wskazano, że w 2019 r. Wojewoda Lubelski ubiegał się o środki w tej samej sprawie, a *„wniosek został rozpatrzony przez Pana Ministra negatywnie”,* co wskazuje, że decyzję o odmowie przyznania środków podjął Minister, a nie Prezes Rady Ministrów,
- z 29 lipca 2020 r. w sprawie powiatu międzychodzkiego; w notatce wskazano, że wojewoda zwrócił się o środki już w 2019 r. a *„decyzją Kierownictwa KPRM, do wnioskodawcy została skierowana odmowa”,* co oznacza, że decyzję w tej sprawie podjęło Kierownictwo KPRM,
- z dnia 5 marca 2020 r. w sprawie gminy Raba Wyżna; w notatce wskazano, że w 2019 r. Wojewoda Małopolski ubiegał się o przyznanie dotacji, jednak *„ostatecznie wnioskowane środki, decyzją Kierownictwa KPRM, nie zostały przyznane”*,
- z dnia 27 kwietnia 2020 r. w sprawie powiatu oławskiego; w notatce wskazano, że w 2019 r. Wojewoda Dolnośląski ubiegał się o przyznanie środków na ten sam cel, jednak *„pomimo pozyskania wszystkich niezbędnych opinii, Pan Minister podjął decyzję o nieuruchomieniu dotacji z rezerwy ogólnej”.*

(akta kontroli: str. 346-349 pliki: 34-37, 080, 110, 179, 191)

W przedłożonych notatkach, przy podpisie Szefa KPRM nie było daty, co również uniemożliwia ustalenie, jaki czas Prezes Rady Ministrów przeznaczył na rozpatrywanie poszczególnych notatek i kiedy decyzje zostały podjęte. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje również, że notatki nie były przedkładane Prezesowi Rady Ministrów za pośrednictwem systemu elektronicznego obiegu dokumentacji, pomimo że w KPRM taki obieg jest stosowany, co wynika z przedłożonych wyjaśnień.

Zastępca Dyrektora Biura Prezesa Rady Ministrów (dalej: BPRM) podała, że notatki przekazywane były do Sekretariatu Prezesa Rady Ministrów lub Zastępcy w BPRM za pośrednictwem skrzynki mailowej. Podała, że nie jest możliwe przekazywanie

wszystkich dokumentów, w tym notatek dotyczących rezerwy ogólnej budżetu państwa, oraz ich obsługiwanie w elektronicznym systemie obiegu dokumentów m.in. z uwagi na częste wyjazdy i spotkania służbowe Prezesa Rady Ministrów. Przekazywanie wszystkich dokumentów w systemie elektronicznym stanowiłoby zbyt duże obciążenie dla wykonywania innych zadań Prezesa Rady Ministrów.

(akta kontroli: str. 223-224)

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że dostęp Prezesa Rady Ministrów do właściwie skatalogowanych dokumentów dotyczących rezerwy ogólnej budżetu państwa w elektronicznym systemie obiegu dokumentacji umożliwiłby sprawne procedowanie poszczególnych spraw w dogodnym dla Prezesa Rady Ministrów terminie, biorąc pod uwagę m.in. wskazane powyżej częste wyjazdy oraz spotkania służbowe. Jednocześnie dokumentowałoby przedłożenie i zapoznanie się z tymi dokumentami przez Prezesa Rady Ministrów oraz daty ich przekazania.

3. Notatki dotyczące wniosków o przyznanie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa przedkładane Prezesowi Rady Ministrów nie były sporządzane rzetelnie, nie zawierały bowiem wszystkich istotnych informacji wskazanych we wniosku i innych dokumentach zgromadzonych w sprawie. Pracownicy KPRM nie we wszystkich przypadkach podejmowali działania zmierzające do pozyskania takich informacji, co było działaniem nierzetelnym.

   W dziewięciu z 24 badanych wniosków, które zostały rozpatrzone pozytywnie, brak było informacji o sytuacji finansowej jednostki, a mimo to KPRM nie występowała o uzupełnienie wniosku o takie informacje. Odmienne podejście zidentyfikowano w przypadku gminy Tworóg oraz spraw z 2019 r.[42], w przypadku których o takie informacje KPRM się zwracała.

   (akta kontroli: str. 242-263, 322, 323, 346-349 pliki: 34-37, 108-115, 116-123, 190-195, 246-262, 595-623, 692-726, 803-844, 845-856, 910-942, 977-1011)

   Dyrektor BPRM podała, że KPRM nie występowała o przekazanie informacji dotyczących sytuacji finansowej jst, ponieważ taka analiza nie jest wymagana. Jak wskazała, w przypadkach, w których występowano o informacje dotyczące sytuacji finansowej jednostek, referenci, analizując wnioski, wyszli prawdopodobnie ponad przyjęte zasady, co potwierdziło, że dokładają należytej staranności przy wykonywaniu obowiązków służbowych.

   (akta kontroli. str. 267)

   Minister – Członek Rady Ministrów podał, że zarówno wewnętrzny regulamin organizacyjny BPRM, jak i procedura rozpatrywania wniosków o środki z rezerwy ogólnej[43] stanowią, że BPRM analizuje wniosek pod kątem spełnienia określonych wymogów formalno-prawnych. Analizie poddawane są wnioski, nie zaś sytuacja finansowa jst oraz jej zmiana w okresie poprzedzającym złożenie wniosku, co oznacza, że takie analizy nie były przeprowadzane.

   Wskazał, że w sprawach, w których wnioski spełniają wymogi formalno-prawne, były one przedkładane Prezesowi Rady Ministrów do decyzji. Prezes Rady Ministrów podejmował decyzję autonomicznie, bez wskazania przesłanek.

   (akta kontroli: str. 66-67)

   Zdaniem NIK uprawnienia Prezesa Rady Ministrów do dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa nie oznaczają, że nie podleją one kontroli czy ocenie. NIK ma prawo sprawdzić, czy działania opierały się o przejrzyste zasady, równe dla wszystkich

[42] BPRM.RO.2130.464.2019.(4)KK i BPRM.RO.2130.464.(2).KK

[43] Załącznik Nr 1 do karty procesu A1.9 wersja 3.0 Instrukcja w sprawie zasad przyznawania środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

wnioskodawców. Istotne jest, czy podejmowane przez Prezesa Rady Ministrów zostały podjęte w oparciu o jednolite kryteria i zostały uzasadnione dostatecznymi przesłankami wykluczającymi całkowitą dowolność działania. Całkowite wykluczenie arbitralności nie jest możliwe, natomiast zdaniem NIK, możliwe jest jej ograniczenie poprzez stosowanie obiektywnych i równych dla wszystkich podmiotów zasad podziału środków publicznych.

W notatce[44] dla Prezesa Rady Ministrów z 25 października 2021 r. nie wskazano kluczowej dla sprawy informacji, że w budżecie gminy Jednorożec zabezpieczono środki w wysokości 1640,0 tys. zł tj. w wysokości przekraczającej wartość zadania objętego wnioskiem (1154,9 tys. zł). Informację taką przekazał Wojewoda Mazowiecki w dniu 20 października 2021 r.

(akta kontroli: str. 346-349 pliki: 34-37, 518-554)

Dyrektor BPRM wyjaśniła, że pracownicy Wydziału Rezerwy Ogólnej w każdej sprawie starali się kierować należytą starannością, sporządzając notatki, aby przekazać kluczowe informacje na temat realizowanego zadania. Dodała, że mogło to wynikać z przyjętej formy notatki, w której uwzględniana była informacja wskazana we wniosku jst, tj. całkowita wartość zadania oraz wysokość wkładu własnego. Wyjaśniła, że brak powyższej informacji nie był działaniem celowym ani zamierzonym i wynikał prawdopodobnie z przeoczenia.

Stwierdziła, że pracownicy BPRM zobowiązani byli przede wszystkim do weryfikacji formalno-prawnej wniosku, a informacja o zabezpieczeniu środków w kwocie wyższej od wartości zadania znajdowała się w dokumentacji dodatkowej. Dodała, że uchwała budżetowa jst zabezpieczająca środki w kwocie 1640 tys. zł, została uchwalona 25 maja 2021 r., dlatego też istniało prawdopodobieństwo, że część zabezpieczonej kwoty mogła zostać wykorzystana przez jednostkę.

(akta kontroli: str. 264-265)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela argumentacji wskazanej przez Dyrektor BPRM. Jakkolwiek przedmiotowa uchwała została podjęta 25 maja 2021 r., to informacja o zabezpieczeniu 1640 tys. zł została przekazana 20 października 2021 r. na prośbę KPRM z 14 września 2021 r., co oznacza, że stanowiła istotną i aktualną informację dla rozstrzygnięcia sprawy. Jednocześnie należało uznać, że informacja ta jest potwierdzeniem stanu faktycznego na dzień sporządzenia pisma Wojewody Mazowieckiego. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli informacja o posiadanych środkach w wysokości 1640 tys. zł była istotna z punktu widzenia decyzji podejmowanej przez Prezesa Rady Ministrów i powinna zostać wskazana w przedmiotowej notatce.

W trzech zbadanych, pozytywnie rozpatrzonych sprawach[45] jst nie podejmowały działań mających na celu pozyskanie środków na wnioskowane zadanie z innych źródeł. Informacja taka również nie znalazła się w notatkach dla Prezesa Rady Ministrów.

(akta kontroli: str. 242-263, 346-349 piki: 034-036, 196-207, 371-392, 803-844)

Dyrektor BPRM poinformowała, że treść notatek w zakresie informacji, jakie powinny się tam znaleźć, wynika z praktyki, nie zaś z obowiązku czy przepisów prawa. Nie ma zatem obowiązku zamieszczania takiej informacji, dlatego też nie w każdej notatce takie informacje się znalazły. Zwykle zamieszczane były informacje o podjętych działaniach, nie zaś o ich braku.

(akta kontroli: str. 267-268)

[44] Sprawa BPRM.RO.5031.312.2021

[45] W 2020 r. gminy Niemcza, w 2021 r. gminy Pieńsk, w 2022 r. gminy Tarczyn

Zdaniem NIK w notatkach zawarte powinny zostać wszelkie dostępne informacje związane zarówno z zainteresowanym podmiotem jak i zadaniem na realizację którego wnioskowane są środki, w tym obrazujące sytuację finansową jst. Choć powyższe nie wynika z przepisów prawa, jest w ocenie NIK niezbędne dla zapewnienia rzetelnego procesu oceny wniosków i przygotowania kompleksowej informacji dla samego dysponenta środków rezerwy ogólnej.

W trzech z dziesięciu spraw w 2020 r., dwóch z siedmiu w 2021 r. i trzech z siedmiu w 2022 r. rozpatrzonych pozytywnie wojewodowie nie wskazywali na podjęte przez jst działania w celu pozyskania środków finansowych z innych źródeł. Mimo to KPRM nie podejmowała działań mających na celu pozyskanie informacji o potencjalnych alternatywnych źródłach finansowania zadań. Skutkowało to brakiem takiej informacji w notatkach dla Prezesa Rady Ministrów. Jednocześnie w pięciu sprawach z 2020 r. i jednej sprawie z 2022 r. takie działania zostały przez KPRM podjęte, podobnie jak w dwóch sprawach z 2019 r.

Jednocześnie w jednej sprawie z 2020 r., trzech sprawach z 2021 r. oraz jednej z 2022 r. dokumentacja sprawy zawierała informacje o sytuacji finansowej jst lub podjętych przez te jednostki działaniach mających na celu pozyskanie środków z innych źródeł. Informacje te nie znalazły się jednak w notatkach dla Prezesa Rady Ministrów.

(akta kontroli: str. 242-263, 322, 323, 346-349 pliki: 034-036, 108-115, 181-189, 190-195, 431-467, 624-660, 771-786, 845-856, 857-893, 196-207, 116-123, 246-262, 037-056, 083-107, 745-770, 229-245, 676-691, 408-430, 393-407, 787-794)

Dyrektor BPRM wyjaśniła, że skompletowanie oraz przekazanie pełnowartościowego wniosku leży po stronie dysponenta części budżetowej wnioskującym o przyznanie środków dla jst. Dodała, że na pracowników nie nałożono obowiązku dokonywania analizy zarówno sytuacji finansowej jst, jak i innych możliwych źródeł finansowania wnioskowanych zadań. Zaznaczyła, że odmienne podejście do różnych spraw przez pracowników wynika z różnego schematu ich pracy. Poinformowała również, że powyższe działanie nie było zamierzone i celowe.

(akta kontroli: str. 268)

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w procesie rozpatrywania wniosków o przyznanie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa Prezes Rady Ministrów powinien opierać się na możliwie pełnej informacji o sytuacji jst, w tym w szczególności o jej sytuacji finansowej oraz możliwości finansowania wnioskowanych zadań z innych źródeł. Działania podejmowane przez KPRM powinny być jednolite w stosunku do wszystkich jednostek, podobnie jak informacje przekazywane Prezesowi Rady Ministrów w celu podjęcia decyzji. Odmienny podejście do rozpatrywanych spraw w zależności od pracownika świadczy o niedostatecznie skutecznych mechanizmach kontroli zarządczej oraz braku właściwego nadzoru.

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że rezerwa ogólna budżetu państwa jako instrument interwencyjny, powinna być stosowana wyłącznie w przypadkach braku możliwości finansowania zadań z innych źródeł.

Przyczyną różnego podejścia do procedowanych spraw był brak precyzyjnych regulacji co do informacji, jakie powinny się znaleźć obligatoryjnie w sporządzanych notatkach.

Zarówno w procedurze rozpatrywania wniosków z 1 lutego 2023 r. jak i z 28 kwietnia 2022 r. wskazano, że *pracownik Wydziału sporządza notatkę dla PRM (…), zawierającą najważniejsze informacje oraz ewentualnie uwagi i wnioski".* W procedurze obowiązującej przed tym okresem obowiązek sporządzania notatek dla

Prezesa Rady Ministrów nie został wskazany. Pomimo to takie notatki były sporządzane dla Szefa KPRM. Praktykę taką Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie.

Dyrektor Generalna wyjaśniła, że analiza sytuacji finansowej jst dotychczas leżała po stronie wnioskodawców, nie zaś KPRM. Dysponent części był w stanie określić realne potrzeby jst. Dodała, że składający wniosek powinien przedstawić pełny obraz montażu finansowego, w tym działania podejmowane w celu realizacji zadania z innych źródeł. Pracownicy BPRM nie są zobowiązania do pozyskiwania tego typu informacji i bazują w głównej mierze na wniosku oraz dokumentacji dodatkowej.

(akta kontroli: str. 309)

Najwyższa Izba Kontroli w pełni podziela stanowisko Dyrektor Generalnej KPRM dotyczące obowiązków dysponentów części składających wnioski o przyznanie środków z rezerwy ogólnej. W ocenie NIK informacje o sytuacji finansowej jst, potencjalnych źródłach finansowania, podjętych działaniach w celu pozyskania takich środków i ich efektach powinny być przekazywane we wniosku o przyznanie środków z rezerwy ogólnej. Dla NIK jest oczywiste, że to wojewodowie powinni posiadać pełną informację w tym zakresie i przekazać ją we wniosku kierowanym do Prezesa Rady Ministrów.

W zbadanych sprawach takich informacji w wielu przypadkach zabrakło, a KPRM nie podjęła działań w celu ich pozyskania – od wojewodów czy innych instytucji.

Brak precyzyjnego określenia w wewnętrznych przepisach zakresu obligatoryjnych danych zawartych w notatkach skutkował nieujmowaniem istotnych informacji, jak również odmiennym procedowaniem poszczególnych spraw w zależności od pracownika zajmującego się sprawą, na co wskazała Dyrektor BRPM.

Szef KPRM w piśmie z 11 stycznia 2021 r. przypomniał dysponentom części budżetowych o elementach, jakie powinien zawierać wniosek o przyznanie środków z rezerwy ogólnej, w tym przeznaczonych dla jst. W pkt. 7 tego pisma wskazał m.in. na konieczność poinformowania o dotychczasowych działaniach podejmowanych w celu pozyskania środków z innych niż rezerwa ogólna źródeł.

Jak wynika z niniejszej kontroli, nie w każdym przypadku taka informacja została zawarta, a przedmiotowe pismo nie nakładało na dysponentów części obowiązku opisania sytuacji finansowej uzasadniającej przyznanie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa.

(akta kontroli: str. 346-349 plik: 1149-1151)

1.3 Utrzymanie lub wzmocnienie potencjału dochodowego jst w wyniku wypłaty środków z innych tytułów

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Prezes Rady Ministrów przyznawał wsparcie dla jednostek samorządu terytorialnego w ramach programu Laboratoria Przyszłości[46] z przeznaczeniem na rozwijanie szkolnej infrastruktury. Podział środków dokonywany był w oparciu o liczbę uczniów w danej szkole i nie wynikał z sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego też w niniejszej kontroli odstąpiono od analizy wpływu tego narzędzia na sytuację finansową jst. Dodatkowo wsparcie zostało przyznane na określony katalog zakupów, co ograniczało możliwości samorządów do swobodnego dysponowania przyznanymi środkami.

[46] Uchwała Nr 129 Rady Ministrów z dnia 29 września 2021 r. w sprawie wsparcia na realizację inwestycyjnych zadań jednostek samorządu terytorialnego polegających na rozwijaniu szkolnej infrastruktury - „Laboratoria przyszłości" (M.P. poz. 939)

Rządowy Program Odbudowy Zabytków ustanowiony został w listopadzie 2022 r., lecz do dnia 20 października 2023 r. samorządom nie zostały przekazane żadne środki. Z tego powodu w niniejszej kontroli odstąpiono od analizy wpływu tego programu na sytuację finansową samorządów.

OCENA CZĄSTKOWA

Działania Prezesa Rady Ministrów i KPRM miały wpływ na utrzymanie lub zwiększenie realnego poziomu dochodów niektórych jst, jak również na utrzymanie lub wzmocnienie potencjału dochodowego tych jednostek. Sposób podziału środków nie był jednak transparentny i oparty o jawne i precyzyjne kryteria, a podejmowane decyzje nie były w sposób rzetelny i wyczerpujący dokumentowane, co rodzi poważne wątpliwości co do równego traktowania wszystkich wnioskodawców.

NIK wskazuje, że działania podejmowane przez Prezesa Rady Ministrów stanowiły tylko jeden z wielu elementów wsparcia finansowego jst przez państwo, dlatego środki finansowe, jakimi dysponował Prezes Rady Ministrów, nie gwarantowały utrzymania lub wzmocnienia potencjału dochodowego we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego. Miały jednak istotny wpływ na poprawę ich sytuacji finansowej. W wyniku działań podjętych między innymi przez Prezesa Rady Ministrów w latach 2020-2022, z RFIL oraz RFPŁ:PIS do samorządów zostały przekazane środki w wysokości 17,5 mld zł. Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że wykorzystanie środków z tych programów zależało wyłącznie od inicjatywy samorządów, dlatego Prezes Rady Ministrów nie miał wpływu na termin wydatkowania tych środków przez samorządy.

Przekazanie środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w ramach RFIL oraz RFPŁ:PIS umożliwiło pełne zrekompensowanie spadku średniego poziomu realnych dochodów w latach 2020-2022 w stosunku do roku 2019 w 181 jednostkach. W przypadku 331 jednostek przekazanie im środków z tego funduszu spowodowało częściowe zrekompensowanie realnego ubytku dochodów. Działania Prezesa Rady Ministrów przyczyniły się też do utrzymania potencjału dochodowego 147 jst na poziomie co najmniej równym wartości tego potencjału z 2019 r.

Jednocześnie podkreśla, że w ramach ww. programów, w procedurze przyznawania wsparcia nie stosowano kryteriów oceniających sytuację finansową jst lub zmiany tej sytuacji w wyniku nadzwyczajnych warunków spowodowanych epidemią COVID-19. W ocenie NIK, takie kryteria powinny być stosowane, w szczególności w naborach rozstrzyganych po 2020 r., kiedy znany był już wpływ epidemii COVID-19 na dochody jednostek samorządu terytorialnego.

W odróżnieniu od działań dotyczących podziału środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, aktywność Prezesa Rady Ministrów w zakresie przyznawania jednostkom samorządu terytorialnego środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa miała znikomy wpływ na ogólną sytuację finansową jst i dotyczyła niewielkiej ilości tych jednostek.

Niemniej jednak Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że proces podejmowania decyzji w sprawie przyznawania (przyznania bądź odmowy przyznania) przez Prezesa Rady Ministrów środków z rezerwy ogólnej w latach 2020-2022 był nietransparentny. Na podstawie przekazanej dokumentacji nie można było ustalić, dlaczego w podobnych sprawach Prezes Rady Ministrów podejmował odmienne decyzje. Najwyższa Izba Kontroli już po kontroli P/20/012 – *Planowanie i wykorzystywania rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich* wskazała na potrzebę stosowania transparentnych kryteriów przyznawania środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa oraz dokumentowania przesłanek stanowiących podstawę podejmowanych decyzji.

Nierzetelnie dokumentowano fakt zapoznania się Prezesa Rady Ministrów z notatkami, na podstawie których miał podejmować decyzje o przyznaniu lub odmowie przyznania środków. Decyzję Prezesa Rady Ministrów potwierdzał swoim podpisem na notatce Szef KPRM lub osoba do tego upoważniona, co w ocenie NIK nie znajduje uzasadnienia. W ww. kontroli NIK wskazała również na pozostawianie tzw. śladu rewizyjnego na dokumentach przez osoby biorące udział w procesie.

Co prawda stwierdzone nieprawidłowości nie miały znaczącego wpływu na ocenę działań Prezesa Rady Ministrów w zakresie utrzymania lub wzmocnienia potencjału dochodowego wszystkich jst, to jednak stwarzały ryzyko nierównego traktowania poszczególnych jednostek wnioskujących o środki z rezerwy ogólnej, w szczególności ze względu na brak przejrzystych kryteriów oceny wniosków. Zdaniem NIK, w celu zachowania przejrzystości dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa przez Prezesa Rady Ministrów, powinna zostać wprowadzona procedura umożliwiająca ustalanie przesłanek stanowiących podstawę podejmowanych decyzji np. poprzez sporządzanie rzetelnych uzasadnień oraz jednoznaczną identyfikację osób, które podjęły te decyzje.

OBSZAR

2. Wyrównywanie różnic w potencjale dochodowym jst

2.1 Wpływ środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na zróżnicowanie sytuacji finansowej jst

W niniejszej kontroli Najwyższa Izba Kontroli dokonała m.in. oceny podjętych przez Prezesa Rady Ministrów działań oraz ich wpływu na wyrównywanie zróżnicowania w potencjale dochodowym jst. Działania te zostały ocenione na podstawie wysokości przyznanego wsparcia dla poszczególnych jst w przeliczeniu na jednego mieszkańca. W niniejszym rozdziale przyznane wsparcie zostało zaprezentowane w wartościach nominalnych, tj. w cenach bieżących z danego roku. Analizę zróżnicowania sytuacji finansowej w poszczególnych rodzajach jst przeprowadzano w podziale na grupy dochodowe, zwane dalej zbiorami. Do zbioru pierwszego zaliczały się jednostki o najniższych dochodach w 2019 r., w przeliczeniu na jednego mieszkańca, a do grupy 4 (województwa), 6 (miasta na prawach powiatu) lub 10 (gminy i powiaty) jednostki o najwyższych dochodach. W analizie gmin nie uwzględniono miast na prawach powiatu, które zostały wyodrębnione jako czwarty rodzaj jst.

Opis stanu faktycznego

Nabór bezkonkursowy z RFIL dla gmin i powiatów

W ramach naboru bezkonkursowego skierowanego do wszystkich gmin i powiatów wsparcie wyniosło średnio 157,09 zł na jednego mieszkańca, w tym:

- wsparcie dla gmin 131,91 zł,
- wsparcie dla miast na prawach powiatu 129,03 zł,
- wsparcie dla powiatów 38,96 zł.

W naborze tym nie przewidziano wsparcia dla samorządów województw.

(akta kontroli: str. 335, 346-349 pliki: 001, 004, 1067, 1068)

Wsparcie dla gmin

Wsparcie przyznane dla gmin w naborze bezkonkursowym z RFIL wyniosło, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, średnio od 102,97 zł w pierwszym zbiorze do 159,41 zł w dziewiątym zbiorze i 154,04 zł w dziesiątym zbiorze.

W związku z przyjętym algorytmem podziału środków pomiędzy gminy można stwierdzić trend wzrostowy średniego wsparcia, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, ustalonego dla danego zbioru. Co do zasady gminy, które w 2019 r. miały wyższe dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca, otrzymały odpowiednio

większe wsparcie w naborze bezkonkursowym z RFIL. Jedyne istotne odstępstwo od tego trendu polegało na tym, że w dziesiątym zbiorze ogólna wartość przyznanych środków była niższa niż w dziewiątym, co było wynikiem zastosowania wskaźnika dużych dochodów zmniejszającego wsparcie dla jednostek, których dochody były wyższe od średnich dochodów wszystkich gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca. W przypadku, gdy wskaźnik ten był większy od 1, wsparcie zmniejszano. W 10 zbiorze wskaźnik dużych dochodów wyniósł średnio 1,1786, a jego wartość większa od 1 dotyczyła 163 z 241 jednostek, natomiast w dziewiątym zbiorze średni wskaźnik dużych dochodów wyniósł 1,0233 i dotyczył 67 jednostek. Łącznie wskaźnik dużych dochodów, zmniejszający kwoty wsparcia ustalone na podstawie planowanych wydatków majątkowych, wystąpił w 313 gminach, z czego ponad połowa należała do zbioru 10.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że wysokość wsparcia udzielona w przeliczeniu na jednego mieszkańca nie była zależna od sytuacji finansowej gmin. Wskaźnik dużych dochodów dotyczył jedynie 313 jednostek. Dla gmin, dla których wskaźnik ten był mniejszy od 1, dla ustalenia wysokości wsparcia przyjmowano wartość 1, co automatycznie eliminowało kryterium dochodowe przy podziale środków pomiędzy te jednostki.

W każdym zbiorze gmin występowały duże różnice w wysokości przyznanego wsparcia w przeliczeniu na jednego mieszkańca, dlatego wsparcie dla gminy należącej do niższego zbioru mogło być zarówno wyższe, jak i niższe w porównaniu ze wsparciem dla gmin należących do zbiorów wyższych.

(akta kontroli: str. 335, 346-349 pliki: 001, 004, 1067, 1068, 1122-1130)

Zróżnicowanie poziomu wsparcia na mieszkańca w poszczególnych gminach wynikało przede wszystkim z poziomu zaplanowanych przez te jednostki wydatków majątkowych na 2020 r., na co Prezes Rady Ministrów nie miał wpływu.

Wsparcie dla miast na prawach powiatu

Wsparcie przyznane dla miast na prawach powiatu w naborze bezkonkursowym w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosło 129,03 zł. Średnio wsparcie to wyniosło od 111,35 zł w drugim zbiorze, 112,87 zł w szóstym, najwyższym zbiorze, i 118,84 zł w pierwszym zbiorze do 160,47 zł w trzecim zbiorze.

Wsparcie w przeliczeniu na jednego mieszkańca w szóstym zbiorze było niższe od wsparcia w zbiorze pierwszym, trzecim, czwartym i piątym oraz nieznacznie wyższe od wsparcia w zbiorze drugim. Wynika to m.in. z tego, że w zbiorze szóstym dla wszystkich miast na prawach powiatu wskaźnik dużych dochodów był wyższy niż 1, a jego średnia wartość wyniosła 1,5536, podczas gdy w zbiorze piątym wyniósł 1,2264, a w zbiorze pierwszym 1,0282. Warto zauważyć, że Rada Ministrów ustanowiła również maksymalny limit wsparcia z tego naboru w wysokości 93,5 mln zł, który ograniczył wysokość finansowania dla pięciu miast na prawach powiatu tj. Łodzi, Krakowa, Warszawy, Poznania i Szczecina.[47] Wskaźnik dużych dochodów oraz ustalony maksymalny poziom wsparcia zmniejszyły zatem wysokość ustalonego na podstawie planowanych wydatków majątkowych wsparcia dla najbogatszych miast do poziomu zbliżonego, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, do jednostek o najniższym potencjale dochodowym, co wpłynęło na zmniejszenie zróżnicowania w potencjale dochodowym badanych jednostek. Zarówno w pierwszym, drugim, jak i w szóstym zbiorze miast na prawach powiatu średnie wsparcie w przeliczeniu na jednego mieszkańca było niższe niż w każdym z pozostałych zbiorów. Oznacza

[47] Bez tego ograniczenia wsparcie dla tych miast wyniosłoby odpowiedni 99,6 mln zł, 96,8 mln zł, 206,1 mln zł, 110,1 mln zł oraz 111,1 mln zł.

to, że najbogatsze i najbiedniejsze miasta na prawach powiatu uzyskały w naborze bezkonkursowym z RFIL niższe średnie wsparcie niż miasta o średnich dochodach.

Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że wysokość finansowania nie była uzależniona od sytuacji finansowej miast na prawach powiatu, co skutkowało tym, że w każdym zbiorze występowały zasadnicze różnice w wielkości dofinansowania pomiędzy jednostkami.

(akta kontroli: str. 335, 346-349 pliki: 001, 004, 1067, 1068, 1122-1130)

Wsparcie dla powiatów

Kwoty wsparcia dla powiatów zostały ustalone w oparciu analogiczny algorytm jak w przypadku gmin i miast na prawach powiatu. W algorytmie tym ustalono maksymalną kwotę finansowania na poziomie 20 mln zł, którą otrzymał powiat poznański.[48]

Wsparcie przyznane dla powiatów wyniosło, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, 38,96 zł. Najmniejsze wsparcie otrzymały powiaty ze zbioru szóstego (średnio: 34,60 zł), a największe – powiaty ze zbioru siódmego (średnio: 45,28 zł). Z analizy wynika, że wsparcie w zbiorach od nr 6 do 10, tj. w powiatach o wyższym potencjale dochodowym w 2019 r., było o 7,2% wyższe, w przeliczeniu na jednego mieszkańca niż w powiatach o niższym potencjale dochodowym, należących do zbiorów od nr 1 do 5.

(akta kontroli: str. 335, 336, 346-349 pliki: 001, 004, 1067, 1068, 1122-1130)

W naborze bezkonkursowym z RFIL, dotyczącym środków, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały RFIL, nie przewidziano wsparcia samorządów województw.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że podział środków w bezkonkursowym naborze wniosków o finansowanie z RFIL w 2020 r. nie przyczynił się do wyrównania potencjału dochodowego w poszczególnych typach jst.

Pozostałe nabory z RFIL i nabory z RFPŁ:PIS w latach 2020-2022

W celu ustalenia średniego poziomu wsparcia w przeliczeniu na jednego mieszkańca przyjęto średnią liczbę ludności w latach 2020-2022[49].

W latach tych łączna kwota środków przyznanych w pozostałych naborach z RFIL i w naborach z RFPŁ:PIS wyniosła 69 970,3 mln zł tj. 1841,41 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

(akta kontroli: str. 336-337, 346-349 pliki: 001, 004, 1066, 1069, 1070, 1071, 1131-1133, 1146-1148)

Wsparcie dla gmin

Wsparcie dla gmin wyniosło 49 098,1 mln zł tj. 1924,40 zł *per capita*. Wysokość wsparcia w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2020-2022 wyniosła średnio od 1799,82 zł w piątym zbiorze do 2068,91 zł w dziewiątym zbiorze.

Średnie wsparcie dla pierwszych pięciu zbiorów wyniosło 1900,87 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca i było o 44,88 zł niższe niż wsparcie dla zbiorów od szóstego do dziesiątego. Warto jednak zauważyć, że wsparcie dla gmin o najniższym potencjale dochodowym w 2019 r. tj. gmin ze zbioru pierwszego i drugiego, było wyższe od średniego poziomu wsparcia dla wszystkich gmin.

(akta kontroli: str. 337, 346-349 pliki: 001, 004, 1066, 1069, 1070, 1071, 1131-1133, 1146-1148)

[48] Bez limitu maksymalnego powiat poznański otrzymałby 25,2 mln zł.

[49] Na podstawie danych GUS o liczbie ludności na koniec 2020, 2021 i 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli zaznacza jednocześnie, że przyznane wsparcie było bardzo zróżnicowane, zarówno w poszczególnych zbiorach, jak i w odniesieniu do wszystkich gmin. Dlatego też jednoznaczne stwierdzenie, że wsparcie to przyczyniło się do zmniejszenia lub zwiększenia zróżnicowania potencjału dochodowego gmin nie jest możliwe.

Wsparcie dla miast na prawach powiatu

Wsparcie dla miast na prawach powiatu wyniosło łącznie 7072,5 mln zł, a w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosło 566,49 zł.

Finansowanie jst z trzech pierwszych zbiorów wyniosło średnio, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, 972,74 zł, przy średnim wsparciu w wysokości 404,78 zł dla pozostałych zbiorów. Oznacza to, że środki przyznane w ramach RFIL i RFPŁ:PIS przyczyniły się, co do zasady, do zmniejszenia zróżnicowania dochodów w tej kategorii jst. Należy jednak wskazać, że również w ramach tego samego zbioru miast obserwowano duże różnice w wielkości wsparcia. Na przykład wsparcie dla poszczególnych miast zaliczanych do drugiego zbioru wyniosło od 254,40 zł do 5006,94 zł.

(akta kontroli: str. 337, 346-349 pliki: 001, 004, 1066, 1069, 1070, 1071, 1131-1133, 1146-1148)

Podobnie jak w przypadku gmin, zróżnicowany poziom wsparcia miast na prawach powiatu w poszczególnych zbiorach powodował, że jednoznaczne stwierdzenie potwierdzające niwelowanie różnic w potencjale dochodowym dla wszystkich jednostek byłoby nieuprawnione.

Wsparcie dla powiatów

Prezes Rady Ministrów przyznał powiatom finansowanie w wysokości 10 542,2 mln zł, tj. 413,20 zł przeliczeniu na jednego mieszkańca. W poszczególnych zbiorach wsparcie to wyniosło od 276,82 zł w zbiorze pierwszym do 601,52 zł w zbiorze dziesiątym.

Finansowanie przyznane jednostkom z pierwszych pięciu zbiorów wyniosło 382,24 zł i było istotnie niższe niż średnie wsparcie powiatów o wyższym potencjale dochodowym, które wyniosło 454,81 zł. Dane te oznaczają, że środki przyznane z RFIL i i RFPŁ:PIS nie przyczyniły się do zniwelowania różnic w potencjale dochodowym powiatów. Zdecydowanie najniższy poziom wsparcia w przeliczeniu na jednego mieszkańca dotyczył zbioru pierwszego i wyniósł 276,82 zł, co stanowiło jedynie 67% średniego wsparcia dla wszystkich powiatów oraz jedynie 46% średniego wsparcia dla zbioru o najwyższej wartości przyznanych środków na mieszkańca (zbiór nr 10).

(akta kontroli: str. 338, 346-349 pliki: 001, 004, 1066, 1069, 1070, 1071, 1131-1133, 1146-1148)

Wsparcie dla samorządów województw

Wsparcie przyznane dla województw w latach 2020-2022 wyniosło łącznie 3257,5 mln zł, co w przeliczeniu na mieszkańca dawało kwotę 85,73 zł. Wysokość finansowania
w poszczególnych zbiorach województw w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosła średnio od 70,20 zł w czwartym zbiorze do 152,31 zł w trzecim zbiorze. Warto zauważyć, że różnice pomiędzy średnim wsparciem w przeliczeniu na jednego mieszkańca w zbiorze pierwszym, drugim i czwartym były nieduże, gdyż wyniosły od 70,20 zł do 73,61 zł. Wyjątek stanowił zbiór trzeci, w którym wysoka wartość wsparcia wynikała z przyznania przez Prezesa Rady Ministrów bardzo dużych środków dla województwa podkarpackiego. Ze środków RFIL do województwa

podkarpackiego przekazano 145 mln zł, m.in. na podstawie dwóch wniosków o najwyższej wartości wsparcia w danych naborach. Warto dodać, że wnioski te nie spełniały wymogów formalnych w zakresie uzasadnienia, co oznacza, że kryteria oceny tych wniosków były nieprzejrzyste[50] Ponadto z programu RFPŁ:PIS województwo podkarpackie otrzymało 513,4 mln zł. Wsparcie dla tego województwa wyniosło więc łącznie 658,4 mln zł i stanowiło 20,2% środków przyznanych dla wszystkich 16 województw. W przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosło 314,87 zł, co stanowiło 367,3% średniego wsparcia dla wszystkich województw i 1736,5% wsparcia dla województwa, w którym przyznane środki w przeliczeniu na jednego mieszkańca były najniższe.[51]

Po wyłączeniu z analizy województwa podkarpackiego średnie wsparcie w trzecim zbiorze wyniosło 73,26 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca i było zbliżone do średniego wsparcia w pozostałych zbiorach.

Wsparcie województw z pierwszych dwóch zbiorów wyniosło średnio 73,21 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca, a w zbiorze trzecim i czwartym, po wyłączeniu województwa podkarpackiego, 71,13 zł. Oznacza to nieco wyższe wsparcie dla województw o niższych dochodach, co przyczyniło się do wyrównania potencjału dochodowego w tej kategorii jst.

(akta kontroli: str. 338, 346-349 pliki: 001, 004, 1066, 1069, 1070, 1071, 1131-1133, 1146-1148)

Wsparcie z RFPŁ:PIS przyznane w 2023 r.

Szósty nabór wniosków o dofinansowanie z RFPŁ:PIS dotyczył jst, w których funkcjonowały zlikwidowane państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej (przyznane wsparcie 4,4 mld zł), nabór siódmy dotyczył rozwoju stref przemysłowych (przyznane wparcie 4,3 mld zł) a nabór ósmy przeznaczony był dla wszystkich jst (przyznane wsparcie 25,4 mld zł). Trzy ww. nabory zostały rozstrzygnięte do 20 października 2023 r. Prezes Rady Ministrów przyznał jst łączne wsparcie w wysokości 34,1 mld zł, co daje w przeliczeniu na jednego mieszkańca 901,92 zł. Gminom przyznano 25,5 mld zł, powiatom 4,6 mld zł, miastom na prawach powiatu 3,4 mld zł, a województwom 0,6 mld zł. Analogicznie jak przy naborach w latach 2020-2022 w porównaniu z gminami dofinansowanie przyznane miastom na prawach powiatu było niskie. O ile środki przyznane gminom wyniosły w przeliczeniu na jednego mieszkańca 1003,83 zł, to w przypadku miast na prawach powiatu jedynie 271,20 zł.

(akta kontroli: str. 339, 346-349 pliki: 001, 004, 1131-1133)

Wsparcie dla gmin

Wsparcie dla gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosło od 913,68 zł w piątym zbiorze do 1092,27 zł w dziewiątym zbiorze i 1093,88 zł w dziesiątym zbiorze.

Wyższy poziom wsparcia od średniego zaobserwowano także w dwóch pierwszych zbiorach, obejmujących gminy o najniższym potencjale dochodowym w 2019 r., co może świadczyć, że wsparcie dla tych jednostek będzie skutkowało zniwelowaniem różnic w potencjale dochodowym w stosunku do jednostek średniozamożnych. Jednocześnie na jeszcze wyższym poziomie niż w przypadku gmin o najniższym potencjale dochodowym ukształtowało się wsparcie przyznane jednostkom z dwóch ostatnich zbiorów tj. jednostek najzamożniejszych. Oznacza to,

[50] Wystąpienie pokontrolne po kontroli przeprowadzone w KPRM P/22/007 – Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 s. 38-39

[51] Woj. mazowieckie – przyznane wsparcie wyniosło 100,0 mln zł tj. 18,13 zł na mieszkańca

że średnie wsparcie dla tych jednostek będzie skutkowało zwiększeniem się zróżnicowania w potencjale dochodowym pomiędzy tymi gminami a gminami mniej zamożnymi.

Szczegółowa analiza danych wskazuje, że w każdym ze zbiorów występowała bardzo duża rozpiętość wysokości przyznanych środków w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Na przykład wsparcie przyznane dla gmin należących do zbioru pierwszego wyniosło od 56,31 zł do 6543,98 zł, a wsparcie przyznane dla gmin należących do zbioru dziesiątego wyniosło od 20,39 zł do 23 855,21 zł.

(akta kontroli: str. 339, 346-349 pliki: 001, 004, 1131-1133)

Wsparcie dla miast na prawach powiatu

Średnie wsparcie dla miast na prawach powiatu (271,20 zł) w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosło od 64,16 zł w zbiorze szóstym do 700,89 zł w zbiorze pierwszym.

Oznacza to, że jednostkom ze zbioru o najniższym potencjale dochodowym Prezes Rady Ministrów przyznał wsparcie, które średnio było niemal 11 razy większe w przeliczeniu na jednego mieszkańca niż w zbiorze o najwyższym potencjale dochodowym. Nie oznacza to jednak, że wsparcie to było równomierne dla wszystkich miast należących do zbioru pierwszego. Miastom tym przyznano bowiem w przeliczeniu na jednego mieszkańca od 52,52 zł, czyli znacznie poniżej średniego wsparcia dla miast na prawach powiatu, aż do 2196,30 zł.

(akta kontroli: str. 339, 340, 346-349 pliki: 001, 004, 1131-1133)

Wsparcie dla powiatów

Średni poziom wsparcia przyznany powiatom w 2023 r. w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniósł 180,37 zł, a w poszczególnych zbiorach ukształtował się średnio od 144,23 zł w zbiorze pierwszym do 240,31 zł w zbiorze dziesiątym.

Warto jednak zauważyć, że zróżnicowanie wewnątrz każdego ze zbiorów pod względem przyznanych środków było bardzo wysokie i wyniosło w skrajnym przypadku (zbiór dziewiąty) prawie 7,5 tysiąca procent. Najniższe wsparcie dla powiatu ze zbioru dziewiątego wyniosło bowiem 14,32 zł, a najwyższe – 1064,16 zł.

Powyższe dane wskazują, że co do zasady wsparcie z RFPŁ:PIS przyznane w 2023 r. przyczyniło się do wzrostu zróżnicowania potencjału dochodowego powiatów. Jednocześnie w poszczególnych przypadkach wystąpiły znaczące odstępstwa od tej zasady.

(akta kontroli: str. 340, 346-349 pliki: 001, 004, 1131-1133)

Wsparcie dla samorządów województw

Średni poziom wsparcia przyznanego województwom wyniósł 17,09 zł. Dofinansowanie otrzymały wszystkie samorządy województw. Wysokość wsparcia dla poszczególnych województw w przeliczeniu na jednego mieszkańca kształtowała się w przedziale od 0,27 zł dla województwa śląskiego do 107,51 zł dla województwa świętokrzyskiego. Ponieważ średnie wsparcie w zbiorze pierwszym i drugim wyniosło odpowiednio 16,91 zł i 8,58 zł, a w trzecim i czwartym odpowiednio 22,85 zł i 20,96 zł, to należy wskazać, że w przypadku województw środki z RFPŁ:PIS przyznane w 2023 r. nie przyczyniły się do spadku zróżnicowania potencjału dochodowego.

(akta kontroli: str. 340, 346-349 pliki: 001, 004, 1131-1133)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że działania Prezesa Rady Ministrów przyznającego wsparcie z RFPŁ:PIS było wynikiem złożonych przez jst wniosków, dlatego też w wielu przypadkach relatywnie niski poziom dofinansowania nie wynikał z decyzji podjętej przez Prezesa Rady Ministrów. Dla przykładu gmina Gostynin

w naborach prowadzonych w 2023 r. złożyła wnioski na 8 mln zł i otrzymała wsparcie w tej wysokości, stanowiące 459,88 zł na jednego mieszkańca. Natomiast gmina Cisna złożyła wnioski na 25 700 tys. zł a otrzymała 7600 tys. zł, tj. 29,6% wsparcia wnioskowanego. Pomimo to wsparcie na mieszkańca w tej gminie wyniosło 4499,70 zł, tj. prawie dziesięciokrotnie więcej niż w przypadku Gostynina. Wzrost zróżnicowania w potencjale dochodowym w takich przypadkach był wynikiem działania jst, a nie działania Prezesa Rady Ministrów, który nie miał wpływu na wysokość wnioskowanych kwot.

Stwierdzone nieprawidłowości

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

2.2 Wpływ środków z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg na zróżnicowanie sytuacji finansowej jst

Opis stanu faktycznego

Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg[52] został utworzony ustawą z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg[53].

W okresie objętym kontrolą ze środków RFRD dofinansowano zadania drogowe realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym między innymi:

- zadania gminne[54],
- zadania miejskie[55],
- zadania powiatowe[56],
- zadania wojewódzkie[57].

Przepisy ustawy o RFRD nakładały na wojewodów obowiązek ogłaszania naborów wniosków o dofinansowanie zadań gminnych i powiatowych. Do rozpatrzenia złożonych wniosków wojewodowie powoływali komisje, które dokonywały oceny wniosków, mając na względzie wyrównywanie potencjału społeczno-gospodarczego, poprawę jakości życia mieszkańców i zapewnienie spójności terytorialnej na obszarze województwa. Wysokość dofinansowania ustalana była odpowiednio przy uwzględnieniu wskaźnika dochodów podatkowych, dochodów podatkowych lub dochodów własnych jst danego rodzaju, po dokonaniu stosownych korekt zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy o RFRD. Wojewodowie przekazywali Ministrowi Infrastruktury do weryfikacji listy rekomendowanych zadań.

Minister Infrastruktury, po dokonaniu analizy prawidłowości sporządzonych przez wojewodów list zadań gminnych i powiatowych, przekazywał je Prezesowi Rady Ministrów do zatwierdzenia. Przekazywał także listy innych zadań drogowych sporządzane w Ministerstwie Infrastruktury w następstwie przeprowadzonych przez

---

[52] Do końca roku 2020 – Fundusz Dróg Samorządowych. Nazwa Funduszu została zmieniona ustawą z dnia 19 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2338).

[53] Dz. U. z 2023 r. poz. 1983.; dalej: ustawa o RFRD.

[54] Zadania polegające na budowie, przebudowie lub remoncie dróg gminnych.

[55] Zadania polegające na budowie, przebudowie lub remoncie dróg wojewódzkich, dróg powiatowych lub dróg gminnych, zarządzanych przez prezydenta miasta na prawach powiatu będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa, dodane do ustawy o RFRD na mocy ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych innych ustaw.

[56] Zadania polegające na budowie, przebudowie lub remoncie dróg powiatowych.

[57] Zadania polegające na budowie, przebudowie, remoncie dróg wojewódzkich lub poprawie bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu, polegające w szczególności na budowie, przebudowie lub remoncie dróg dla pieszych, dróg dla pieszych i rowerów, dróg dla rowerów, przejść dla pieszych, przejazdów dla rowerów, peronów przystankowych wraz z dojściami do tych peronów na drogach wojewódzkich dodane do ustawy o RFRD z dniem 24 sierpnia 2022 r. na mocy ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw (Dz. U.. poz. 1768).

ten urząd naborów. Badaniu NIK zostały poddane następujące nabory: przeprowadzone w okresie objętym kontrolą[58]:

- na 2020 r. na zadania gminne i powiatowe,
- na 2021 r. na zadania gminne, powiatowe, w tym na zadania mające na celu wyłącznie poprawę bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu i zadania obwodnicowe[59],
- na 2022 r. na zadania gminne, powiatowe i miejskie,
- na 2023 r. na zadania gminne, powiatowe, w tym na zadania mające na celu wyłącznie poprawę bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu oraz zadania polegające wyłącznie na remoncie dróg powiatowych lub gminnych (dalej: zadania remontowe na drogach gminnych i powiatowych) oraz zadania wojewódzkie.

Prezes Rady Ministrów mógł dokonywać zmian na ww. listach lub wskazać do dofinansowania dodatkowe zadania, mając na względzie poprawę dostępności komunikacyjnej obszarów o niższej zamożności lub obszarów objętych przedsięwzięciami lub inwestycjami powiązanymi z przedsięwzięciem infrastrukturalnym, o których mowa w art. 5c ust. 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych[60], wyrównywanie szans rozwojowych regionów i budowanie spójności terytorialnej kraju lub zgodność z programami realizowanymi przez Radę Ministrów, a w przypadku zadań miejskich mając na względzie wyrównywanie szans rozwojowych i poprawę dostępności transportowej ośrodków miejskich oraz zgodność z programami realizowanymi przez Radę Ministrów.

Prezes Rady Ministrów, w myśl ustawy o RFRD w brzmieniu obowiązującym od 24 sierpnia 2022 r., dysponował rezerwą w wysokości 5% sumy kwot, o których mowa w art. 20 ust. 1 ustawy o RFRD[61]. Dokonując zmian na listach zadań powiatowych i gminnych lub wskazując dodatkowe zadania do dofinansowania Prezes Rady Ministrów mógł jednocześnie rozdysponować ww. rezerwę, a w stanie prawnym obowiązującym przed 24 sierpnia 2022 r. rezerwę, o której mowa w art. 9 ust. 3 ustawy o RFRD[62]. Prezes Rady Ministrów dysponował także 5% rezerwą w przypadku zadań obwodnicowych[63], miejskich[64] oraz wojewódzkich[65], której podziału dokonywał w przypadku wprowadzenia zmian na listach tych zadań rekomendowanych do dofinansowania[66].

---

[58] Wskazano tylko te nabory, w przypadku których zatwierdzenia list zadań dokonuje Prezes Rady Ministrów.

[59] Zadania polegające na budowie obwodnic lokalizowanych w ciągach dróg wojewódzkich, dodane do ustawy o RFRD na mocy ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych innych ustaw.

[60] Dz. U. z 2023 r. poz. 788, ze zm. Ten aspekt (tj. poprawa dostępności obszarów objętych przedsięwzięciami lub inwestycjami powiązanymi z przedsięwzięciem infrastrukturalnym, o których mowa w art. 5c ust. 1 tej ustawy) został wskazany w treści art. 26 ust. 1 ustawy o RFRD z dniem 1 kwietnia 2021 r. i dotyczył zadań powiatowych i gminnych.

[61] Art. 20 ust. 1 ustawy o RFRD stanowi, iż minister właściwy do spraw transportu w terminie od dnia 1 lipca do dnia 15 lipca roku kalendarzowego informuje wojewodów o przewidywanej wysokości środków przeznaczonych na dofinansowanie zadań powiatowych oraz zadań gminnych na dane województwo, w tym zadań wieloletnich, z uwzględnieniem przepisów wydanych na podstawie art. 8.

[62] Art. 9 ust. 3 ustawy o RFRD w brzmieniu obowiązującym do końca 2022 r. stanowił, iż w planie finansowym RFRD wyodrębnia się rezerwę w kwocie stanowiącej równowartość 5% planowanych wydatków RFRD w danym roku.

[63] Art. 36a ust. 5 ustawy o RFRD

[64] Art. 36f ust. 5 ustawy o RFRD

[65] art. 36o ust. 6 ustawy o RFRD.

[66] Art. 36c ust. 3, art. 36h ust. 3, art. 36r ust. 3 ustawy o RFRD.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli regulacje stanowiące podstawę dokonywania przez Prezesa Rady Ministrów zmian oraz zatwierdzania ostatecznych list zadań drogowych dawały mu dużą dowolność w tym zakresie. Brak uzasadnienia dokonywanych zmian sprawiał, że decyzje dotyczące środków RFRD, tak samo jak w przypadku środków rezerwy ogólnej, nie były podejmowane w sposób transparentny.

W wyjaśnieniach Ministra – Członka Rady Ministrów oraz Dyrektor BPRM wskazano, że obowiązujące przepisy nie nakładały na Prezesa Rady Ministrów obowiązku uzasadnienia oceny dokonywanych zmian według kryteriów określonych w ustawie.
(akta kontroli str. 354-363, 392, 402-404, 408-409)

Minister – Członek Rady Ministrów wskazał, że w KPRM nie została opracowana procedura obiegu list zadań drogowych rekomendowanych do dofinansowania przekazywanych przez Ministra Infrastruktury do zatwierdzenia Prezesowi Rady Ministrów, bowiem nie zobowiązywały do tego przepisy ustawy o RFRD. Obieg dokumentacji odbywał się zgodnie z ogólnymi zasadami przyjętymi w KPRM. Zmiany na listach przedłożonych przez Ministra Infrastruktury dokonywane były zgodnie z decyzjami Prezesa Rady Ministrów przedstawianymi w formie ustnej na spotkaniach roboczych i nie były dokumentowane. Stanowisko takie potwierdziła Dyrektor BPRM.
(akta kontroli: str. 361, 388, 394-395, 405, 408-409)

W toku kontroli nie przedstawiono żadnej dokumentacji, w której zostałyby określone czynniki wpływające na zmianę wysokości dofinansowania zadań drogowych w wyniku decyzji Prezesa Rady Ministrów. Nie zostały opracowane żadne zasady uzależniające zmianę kwoty dofinansowania od czynników takich jak sytuacja finansowa jednostki samorządu terytorialnego, dostępność komunikacyjna obszarów o niższej zamożności, czy jakiekolwiek inne.

NIK uznała niesporządzenie takich dokumentów za działanie nierzetelne, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

W naborach na lata 2020-2023 na zadania gminne i powiatowe, na listach przekazanych przez Ministra Infrastruktury, znalazły się 10 043 zadania gminne na ogólną kwotę dofinansowania 13,6 mld zł, w tym na listach podstawowych 6068 zadań na kwotę 9 mld zł, a na listach rezerwowych 3975 zadań na kwotę 4,6 mld zł.

Na listach zatwierdzonych przez Prezesa Rady Ministrów do dofinansowania zostało wskazanych 10 121 zadań gminnych, czyli o 78 więcej niż wynikało z list przekazanych przez Ministra Infrastruktury, na ogólną kwotę dofinansowania w wysokości 13,9 mld zł. Na listach podstawowych znalazło się 6331 zadań, tj. o 263 więcej niż na listach przekazanych przez Ministra Infrastruktury, na ogólną kwotę 9,4 mld zł. Jednocześnie, na listach rezerwowych znalazło się 3790 zadań, czyli o 185 mniej niż na listach przekazanych przez Ministra Infrastruktury, na ogólną kwotę 4,5 mld zł.

Prezes Rady Ministrów przesunął pomiędzy listami przekazanymi przez Ministra Infrastruktury 246 zadań gminnych na ogólną kwotę 291,4 mln zł. Z list rezerwowych na podstawowe przesunięto 222 zadania na ogólną kwotę 233,5 mln zł, a z list podstawowych na rezerwowe 24 zadania na ogólną kwotę 57,9 mln zł.

Przesunięcia zadań z list rezerwowych na podstawowe dotyczyły między innymi gmin z niższych zbiorów. Z 222 takich zadań 115 stanowiły zadania gmin ze zbiorów od pierwszego do piątego. Średnia kwota dofinansowania w przeliczeniu na jednego mieszkańca była jednak wyższa w gminach o największym potencjale dochodowym niż w gminach o potencjale najniższym. Dla gmin należących do zbioru pierwszego

kwota wyniosła średnio 116,03 zł, a dla gmin należących do zbioru dziesiątego – 159,58 zł.

Przesunięcia na listy rezerwowe dotyczyły w większym stopniu gmin bogatszych, ze zbiorów od szóstego do dziesiątego. Na 24 zadań przesuniętych na listy rezerwowe 14 zadań dotyczyło gmin z tych właśnie zbiorów. Średnia kwota dofinansowania była bardzo zróżnicowana, stąd nie było możliwe określenie tendencji.

W 349 zadaniach gminnych ujętych na listach podstawowych Prezes Rady Ministrów dokonał zwiększenia[67] dofinansowania na ogólną kwotę 145,3 mln zł, tj. o 30,8% w stosunku do wartości przedstawionej do zatwierdzenia przez Ministra Infrastruktury. Równocześnie w przypadku 32 zadań zmniejszył ogólną kwotę dofinansowania o 9,1 mln zł tj. o 17,4%. Analogicznie w przypadku 34 zadań z list rezerwowych dokonał zwiększenia ogólnej kwoty dofinansowania o 23,4 mln zł, tj. o 39%, a w przypadku dwóch zadań – jej zmniejszenia o 0,5 mln zł, tj. o 19,8%.

W przypadku list podstawowych zwiększenie kwoty dofinansowania w nieco większym stopniu dotyczyło gmin mniej zamożnych, ze zbiorów od pierwszego do piątego (188 zadań), niż od szóstego do dziesiątego (161 zadań). Kwota zwiększenia na jednego mieszkańca była jednak dużo wyższa w przypadku zadań gmin z wyższych zbiorów: w zbiorze pierwszym wyniosła ona średnio 27,99 zł, w zbiorze piątym średnio 67,61 zł, a w zbiorze dziesiątym 72,14 zł. Zmniejszenie kwot dofinansowania dotyczyło przede wszystkim zadań gmin z niższych zbiorów (27 z 32 zadań).

Prezes Rady Ministrów wprowadził na podstawowe listy zadań gminnych 82 nowe, nieujęte na listach rekomendowanych przekazanych przez Ministra Infrastruktury zadania na kwotę 85,8 mln zł, a na listy rezerwowe – 79 nowych zadań na kwotę 162,8 mln zł. Zarówno w przypadku list podstawowych jak i rezerwowych były to w większości zadania jednostek o wyższych dochodach, należących do zbiorów od szóstego do dziesiątego (94 ze 161 zadań). Wyższa też była kwota dofinansowania zadań w gminach o największych dochodach, ze zbioru dziesiątego, niż w gminach o najmniejszych dochodach, ze zbioru pierwszego. Z danych tych wynika, że Prezes Rady Ministrów, wprowadzając na listy nowe zadania gminne i dokonując zmian na tych listach, w większym stopniu wspierał gminy zamożne.

Prezes Rady Ministrów usunął z list podstawowych 17 zadań gminnych rekomendowanych do dofinansowania, a z list rezerwowych 70 takich zadań. W przypadku list podstawowych dotyczyło to w podobnym stopniu zadań gmin ze zbiorów od pierwszego do piątego, co zadań gmin ze zbiorów od szóstego do dziesiątego, a w przypadku list rezerwowych w większym stopniu zadań gmin ze zbiorów od szóstego do dziesiątego.[68]

W następstwie tych samych naborów Minister Infrastruktury przekazał do Prezesa Rady Ministrów listy zadań, w których ujęto do dofinansowania 3604 zadania powiatowe na ogólną kwotę 11,2 mld zł, z czego 2351 zadań na kwotę 8 mld zł znajdowało się na listach podstawowych, a 1253 zadania na kwotę 3,2 mld zł – na listach rezerwowych.

Ostatecznie na zatwierdzonych przez Prezesa Rady Ministrów listach znalazło się 3621 zadań powiatowych, tj. o 17 więcej niż na listach przekazanych przez Ministra Infrastruktury. Ich łączna wartość dofinansowania wyniosła 11,4 mld zł.

---

[67] Pominięto zwiększenia i zmniejszenia do 1 zł.

[68] Na listach zatwierdzonych przez PRM dwukrotnie ujęto pięć zadania, zarówno na listach podstawowych jak i rezerwowych

Na listach podstawowych znalazło się 2465 zadań, tj. o 114 więcej niż na listach przekazanych przez Ministra Infrastruktury, a na listach rezerwowych – 1156 zadań, tj. o 97 mniej niż na listach przekazanych przez Ministra Infrastruktury.

Analogiczne jak w przypadku zadań gminnych, Prezes Rady Ministrów przesunął pomiędzy listami 119 zadań powiatowych na ogólną kwotę 257,8 mln zł. Z list rezerwowych na podstawowe przesunięte zostało 109 zadań, a z list podstawowych na rezerwowe – dziesięć zadań.

Mimo że przesunięcie zadań z list rezerwowych na podstawowe dotyczyło w nieco większym stopniu jednostek ze zbiorów od pierwszego do piątego (59 ze 109 zadań), to kwota dofinansowania, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, była wyraźnie większa w powiatach z wyższych zbiorów (70,11 zł w zbiorze dziesiątym i 20,64 zł w zbiorze pierwszym).

W 167 zadaniach powiatowych umieszczonych na listach podstawowych Prezes Rady Ministrów zwiększył dofinansowanie, a w przypadku 31 zadań zmniejszył. Zwiększenie kwot dotyczyło przede wszystkim zadań realizowanych przez powiaty o większych dochodach, należące do zbiorów od szóstego do dziesiątego, a zmniejszenie – zadań realizowanych przez powiaty należące do zbiorów od pierwszego do piątego.

Prezes Rady Ministrów wprowadził na listy 90 nowych zadań powiatowych w łącznej kwocie 299,8 mln zł, w tym na listy podstawowe 83 zadania w łącznej kwocie 271,6 mln zł. Wśród zadań wprowadzonych na listy podstawowe przeważały zadania realizowane przez powiaty o wyższych dochodach, należące do zbiorów od szóstego do dziesiątego.

75 zadań powiatowych (67 z list podstawowych i osiem z list rezerwowych) nie zostało ujętych w zatwierdzonych listach, pomimo że znalazły się na listach zadań rekomendowanych do dofinansowania przekazanych przez Ministra Infrastruktury. Dotyczyło to w większym stopniu zadań zgłoszonych przez gminy o wyższych dochodach, należące do zbiorów od szóstego do dziesiątego.[69]

(akta kontroli: str. 431-439 pliki 039-044, 103, 105-107, 346-349 plik 001, 004)

Minister Infrastruktury przeprowadził nabór wniosków na dofinansowanie zadań obwodnicowych na 2021 r. Minister umieścił na liście przekazanej Prezesowi Rady Ministrów 51 zadań na ogólną kwotę dofinansowania 2,2 mld zł. Prezes Rady Ministrów zatwierdził wszystkie zadania, jednocześnie zwiększając, średnio o 21%, kwotę dofinansowania 15 zadań.

(akta kontroli: str. 431-439 plik 045-050, 109, 346-349 plik 001, 004)

Na 2021 r. przeprowadzone zostały także nabory[70] na zadania gminne i powiatowe mające na celu wyłącznie poprawę bezpieczeństwa ruchu pieszych w obszarze oddziaływania przejść dla pieszych. Na listach zadań rekomendowanych do dofinansowania przekazanych do Prezesa Rady Ministrów przez Ministra Infrastruktury znalazło się 1202 zadań gminnych na łączną kwotę dofinansowania wynoszącą 152,2 mln zł, w tym na listach podstawowych 1186 zadań na kwotę 148,6 mln zł. Prezes Rady Ministrów przesunął siedem zadań gminnych z list rezerwowych na podstawowe.

Na listach zadań rekomendowanych znalazło się także 1459 zadań powiatowych na łączną kwotę dofinansowania wynoszącą 205,5 mln zł, w tym na listach

[69] Na listach zatwierdzonych przez PRM dwukrotnie ujęto trzy zadania, zarówno na listach podstawowych jak i rezerwowych

[70] Przedstawione dane dotyczą sumarycznie 3 naborów.

podstawowych 1438 zadań na kwotę 199,3 mln zł. Prezes Rady Ministrów zmniejszył liczbę tych zadań o 156.

(akta kontroli: str. 431-439 plik 039-044, 097-100, 105-107, str. 346-349 plik 001, 004)

Na 2022 r. przeprowadzony został nabór zadań miejskich. Na liście zadań rekomendowanych przez Ministra Infrastruktury znalazło się 18 zadań na kwotę dofinansowania wynoszącą 382,4 mln zł. Prezes Rady Ministrów zatwierdził wszystkie zadania, nie dokonując żadnych zmian.

(akta kontroli: str. 431-439 plik 030-032, 051-053, 108, str. 346-349 plik 001, 004)

Na 2023 r. przeprowadzony został nabór zadań wojewódzkich i nabór zadań remontowych na drogach gminnych i powiatowych.

Na liście zadań wojewódzkich znalazło się 15 zadań rekomendowanych przez Ministra Infrastruktury na kwotę dofinansowania wynoszącą 203,1 mln zł. Prezes Rady Ministrów zatwierdził wszystkie zadania, zwiększając jednocześnie poziom dofinansowania trzech zadań zgłoszonych przez województwa: podkarpackie, lubelskie i podlaskie w celu poprawy stanu dróg, których stan uległ pogorszeniu, jak wynika z wyjaśnień, między innymi ze względu na stacjonowanie zwiększonej liczby wojsk przy granicy. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli stanowiło to obiektywną przesłankę do zwiększenia dofinansowania dla tych jednostek, niemniej jednak podkreślić należy, że dla zapewnienia transparentności procesu konieczne jest dokumentowanie decyzji o zmianach na listach, w tym wskazanie uzasadnienia tych zmian.

(akta kontroli: str. 431-439 plik 033-035, 111, 119-121, str. 346-349 plik 001, 004)

Na listach zadań remontowych, rekomendowanych do dofinansowania przekazanych do Prezesa Rady Ministrów przez Ministra Infrastruktury znalazło się 1615 zadań gminnych na kwotę dofinansowania 890,5 mln zł, w tym na listach podstawowych 997 zadań na kwotę 540 mln zł.

Prezes Rady Ministrów przesunął z list rezerwowych na podstawowe 33 zadania na drogach gminnych na ogólną kwotę dofinansowania 16,3 mln zł. Wprowadził również na listy 14 nowych zadań gminnych, w tym 12 zadań na listy podstawowe. Większość tych zadań zgłosiły gminy o wyższym potencjale dochodowym, należące do zbiorów od szóstego do dziesiątego.

Na listach podstawowych Prezes Rady Ministrów zwiększył kwoty dofinasowania 87 zadań remontowych na drogach gminnych. Działania te dotyczyły w większym stopniu gmin o niższych dochodach, należących do zbiorów od pierwszego do szóstego (51 z 87). Różnice w kwocie zwiększenia na jednego mieszkańca nie były znaczne: 13,27 zł w zbiorze pierwszym, 13,30 zł w zbiorze piątym i 17,48 w zbiorze dziesiątym.

Minister Infrastruktury przekazał do Prezesa Rady Ministrów listy, w których wskazane do dofinansowania były 583 zadania remontowe na drogach powiatowych na kwotę dofinansowania 612,5 mln zł, z czego 415 zadań na listach podstawowych na kwotę 412 mln zł. Prezes Rady Ministrów zatwierdził do dofinansowania o dwa zadania więcej.

Ponadto na listach podstawowych zwiększył kwoty dofinansowania 18 zadań. W większości zadania te miały być realizowane przez powiaty należące do zbiorów od pierwszego do piątego.

(akta kontroli: str. 431-439 plik 039-044, 110, str. 346-349 plik 001, 004)

Na 2023 r. przeprowadzony został także nabór na zadania gminne i powiatowe mające na celu wyłącznie poprawę bezpieczeństwa niechronionych uczestników

ruchu. Na listach zadań rekomendowanych do dofinansowania, przekazanych do Prezesa Rady Ministrów przez Ministra Infrastruktury znalazło się 820 zadań gminnych, w tym na listach podstawowych 767 zadań na kwotę 375,6 mln zł.

Prezes Rady Ministrów zatwierdził o 14 zadań gminnych mniej niż było rekomendowane do dofinansowania. Dokonał przesunięcia 14 zadań na listę podstawową, jednocześnie usuwając z niej 14 innych zadań.

Na listach zadań rekomendowanych znalazło się także 731 zadań powiatowych, w tym na listach podstawowych 710 zadań na kwotę 437 mln zł. Prezes Rady Ministrów zatwierdził do dofinansowania o trzy zadania powiatowe mniej niż rekomendowane do dofinansowania.

(akta kontroli: str. 429-430, 431-439 plik 101, 123-125, str. 346-349 plik 001, 004)

Prezes Rady Ministrów wprowadzał nowe zadania na listy zadań drogowych finansowanych z RFRD głównie na podstawie pism kierowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. W części tych pism nie wskazano podstawowych informacji, takich jak kwota dofinansowania, co oznacza, że decyzje Prezesa Rady Ministrów o umieszczeniu nowych zadań na listach do dofinansowania ze środków RFRD podejmowane były pomimo braku dokumentacji zawierającej dane wskazane ostatecznie w wykazie zadań zatwierdzonych do dofinansowania. Dane te powinny stanowić podstawę decyzji Prezesa Rady Ministrów. Stanowiło to w opinii Najwyższej Izby Kontroli działanie nierzetelne i zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 196, 388, 396-397, 408-409, 425, 428, 431-439 pliki: 020, 022-024)

Na listach zatwierdzonych przez Prezesa Rady Ministrów znalazło się osiem zadań, które zostały ujęte zarówno na listach podstawowych i rezerwowych. Oznacza to zatwierdzenie podwójnego dofinansowania dla tych zadań, co stanowiło działanie nierzetelne opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 412-417, 431-439 plik 086)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że organem merytorycznie właściwym w sprawach ustalania list zadań drogowych jest minister właściwy do spraw transportu, a nie Prezes Rady Ministrów. KPRM nie dysponuje odpowiednim zapleczem analitycznym, aby weryfikować listy zadań drogowych rekomendowanych do dofinansowania. W okresie objętym kontrolą NIK decyzje w sprawie zmian na listach zadań drogowych podejmowane były przez Prezesa Rady Ministrów w oparciu o niejasne kryteria, z pominięciem ważnych informacji. Decyzje te nie były poprzedzone udokumentowanymi analizami.

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Proces podejmowania decyzji przez Prezesa Rady Ministrów w stosunku do przekazanych mu przez Ministra Infrastruktury list rekomendowanych zadań drogowych do dofinansowania ze środków RFRD, polegających na przesuwaniu zadań pomiędzy listami, uzupełnianiu list o nowe zadania oraz usuwaniu z nich zadań rekomendowanych nie był dokumentowany.

   W KPRM nie sporządzano dokumentacji potwierdzającej prace na listami zadań drogowych przekazanymi przez Ministra Infrastruktury od momentu wypływu tych list do ich zatwierdzenia przez Prezesa Rady Ministrów. Zmiany na listach dokonywane były na podstawie ustnych poleceń przekazywanych przez Prezesa Rady Ministrów pracownikowi odpowiedzialnemu za ich przygotowanie. Spotkania dotyczące tych list były zwoływane zgodnie z bieżącymi potrzebami i decyzjami Prezesa Rady Ministrów.

W spotkaniach uczestniczyli Prezes Rady Ministrów oraz pracownik odpowiedzialny za RFRD. Dyspozycje Prezesa Rady Ministrów dotyczące dokonania zmian w listach zadań bądź wprowadzenia nowych zadań na listy były na bieżąco umieszczane przez pracownika w elektronicznej wersji listy zadań. Ostatecznie wydrukowana lista zadań była przekazywana Prezesowi Rady Ministrów do zatwierdzenia. KPRM nie wprowadziła procedury obiegu dokumentów w tym zakresie. Ograniczony był również nadzór Dyrektora BPRM nad pracownikiem odpowiedzialnym za RFRD.

Decyzje podejmowane przez Prezesa Rady Ministrów dotyczące zmian na listach zadań drogowych podejmowane były bez przeprowadzenia analiz lub sporządzenia dodatkowych zestawień, które umożliwiałyby obiektywną ocenę potrzeb jednostek samorządu terytorialnego czy też stwierdzenie zgodności z kryteriami ustawowymi, a co za tym idzie ustalenie, czy i które z przesłanek (tj. np. wyrównywanie szans rozwojowych) wymienionych odpowiednio w art. 26 ust.1, art. 36c ust. 2 oraz art. 36r ust. 2 ustawy o RFRD zostały uwzględnione.

Pracownik odpowiedzialny za RFRD i Dyrektor BPRM podali, że Prezes Rady Ministrów, podejmując decyzje o dokonaniu zmian na listach zadań drogowych przedłożonych przez Ministra Infrastruktury, kierował się kryteriami ustawowymi. Podobnie w przypadku zwiększenia poziomu dofinansowania – jedynymi znanymi im kryteriami były przesłanki ustawowe oraz ograniczenie w wysokości 5% rezerwy, którą mógł dysponować Prezes Rady Ministrów. W toku kontroli nie przedłożono dokumentacji potwierdzającej stosowanie tych kryteriów.

Nie udokumentowano także przesłanek dokonywania zmian na listach zadań drogowych, jak również kryteriów, którymi kierował się Prezes Rady Ministrów przy tych zmianach. Z dokumentów nie wynika, dlaczego niektóre zadania były wprowadzane na listy zadań, a inne z nich skreślane lub przesuwane na inną listę. Na podstawie zgormadzonej dokumentacji nie było możliwe ustalenie przyczyny zwiększenia lub zmniejszenia kwoty dofinansowania. Wskazać należy zatem, że decyzje nie były podejmowane w sposób transparentnym oparty o jasno sprecyzowane kryteria. Może to rodzić ryzyko stosowania, w sposób arbitralny, odmiennych zasad w odniesieniu do różnych jednostek

(akta kontroli: str. 195-197, 361-362, 364-368, 392-398, 405)

Z wyjaśnień Ministra – Członka Rady Ministrów wynika, że przyczyną takiego stanu był brak obowiązku tworzenia odrębnych zasad do procedowania wniosków o dofinansowanie z RFRD. Zdaniem ministra, wystarczające są w tym zakresie przepisy ustawy o RFRD wskazujące na możliwość dokonywania przez Prezesa Rady Ministrów zmian na listach przekazanych przez Ministra Infrastruktury. W zasobach BPRM poza zatwierdzonymi przez Prezesa Rady Ministrów listami zadań do dofinansowania z RFRD brak jest materiałów dokumentujących przebieg prac, gdyż wszelkie dyspozycje były wydawane ustnie.

(akta kontroli: str. 197, 361-363, 387-388, 405, 408-409)

W ocenie NIK dokonywanie przez Prezesa Rady Ministrów zmian na listach przedłożonych przez Ministra Infrastruktury bez udokumentowania przesłanek lub kryteriów, którymi się posługiwał przy dokonywaniu tych zmian, było działaniem nierzetelnym. Nie wiadomo również, czy zmiany na listach były dokonywane na jego polecenie. Dysponowanie środkami RFRD powinno odbywać się w sposób transparentny, a podejmowane w tym zakresie decyzje powinny opierać się na równych dla wszystkich podmiotów, możliwych do weryfikacji zasadach. Uprawnienia nadane Prezesowi Rady Ministrów w ww. ustawie nie zwalniają go od rzetelnego dokumentowania podejmowanych decyzji, w szczególności gdy decyzje te dotyczą dysponowania środkami publicznymi. Brak przejrzystych zasad i kryteriów stanowiących podstawę dokonywanych na listach zmian rodzi uzasadnione

wątpliwości co do równego traktowania wszystkich jst. Pozostaje również w sprzeczności z zasada przejrzystości finansów publicznych oraz uniemożliwia kontrolę zasad według jakich dzielone są środki RFRD.

2. W KPRM nie weryfikowano, czy zadania wprowadzane na listy zadań gminnych i powiatowych przez Prezesa Rady Ministrów zostały zgłoszone w naborach organizowanych przez wojewodów.

   Źródłem informacji na temat ww. zadań drogowych, które były wprowadzone na listy zatwierdzane przez Prezesa Rady Ministrów, była korespondencja wpływająca do Prezesa Rady Ministrów lub do KPRM. Potrzeby jednostek samorządu terytorialnego zgłaszane w sposób bezpośredni do Prezesa Rady Ministrów lub KPRM były weryfikowane jedynie pod kątem ujęcia właściwych zadań na listach zadań rekomendowanych do dofinansowania.

   W KPRM nie sprawdzano, czy zadania drogowe zgłaszane przez jst Prezesowi Rady Ministrów przeszły weryfikację w procedurze naborów ogłaszanych przez wojewodów. W przypadku niezałączenia przez jst wniosku o dofinansowanie ze środków RFRD, co miało miejsce w 41 ze 121, tj. w 33,9% analizowanych przypadków, nie było możliwe stwierdzenie, czy dofinansowane zadania spełniały choćby wymogi formalne i merytoryczne określone odpowiednio w art. 23. i 24 ustawy o RFRD.

   (akta kontroli: str. 364-368, 395-396, 428, 431-439 plik 020)

   Jak wyjaśniła Dyrektor BPRM, przepisy ustawy o RFRD nie nakładają na Kancelarię Prezesa Rady Ministrów obowiązków w zakresie dokonywania ustaleń, czy kierowana do Prezesa Rady Ministrów korespondencja pochodząca od przedstawicieli jst w sprawach zamierzeń inwestycyjnych dotyczyła zadań zgłoszonych w dowolnym naborze zadań w ramach RFRD. Ponadto wskazała, że KPRM nie występowała do jst o przygotowanie wniosków.

   (akta kontroli: str. 409, 425, 426)

   Najwyższa Izba Kontroli ocenia ww. działania jako nierzetelne. Mogły one prowadzić do nierównego traktowania jednostek, bowiem zadania negatywnie ocenione przez komisje wojewódzkie lub niezgłoszone do naborów mogły uzyskać dofinansowanie z RFRD, mimo braku przesłanek uzasadniających pominięcie trybu konkursowego.

   Z wniosków o dofinansowanie ze środków RFRD zgłoszonych w naborach, które nie zostały zarekomendowane do dofinansowania, 41 zadań gminnych zostało wprowadzonych decyzją Prezesa Rady Ministrów na zatwierdzone listy podstawowe w naborach na zadania gminne i powiatowe na lata 2020-2023. Analogiczna sytuacja wystąpiła w przypadku 12 zadań wprowadzonych na rezerwowe listy zadań gminnych i 12 zadań wprowadzonych na listy zadań powiatowych (osiem na listy podstawowe i cztery – na listy rezerwowe). Jednocześnie zadania pozytywnie ocenione przez komisje wojewódzkie były usuwane bez żadnego uzasadnienia z list podstawowych. W naborach na lata 2020-2023 Prezes Rady Ministrów usunął z tych list 17 zadań gminnych oraz 67 zadań powiatowych[71].

   Weryfikacja, czy zadania wprowadzane na listy przez Prezesa Rady Ministrów były zgłoszone i ocenione przez komisje wojewódzkie pozwoliłaby ustalić, dlaczego

[71] Prezes Rady Ministrów usunął z tych list zadania drogowe zaplanowane do realizacji przez powiaty: sokólski (14 zadań), łomżyński (9 zadań), białostocki (8 zadań), bielski, grajewski, siemiatycki, suwalski, wysokomazowiecki (po 4 zadania), augustowski (3 zadania), hajnowski, świdnicki, zambrowski (po 2 zadania), giżycki, kłodzki, kolneński, lubiński, mielecki, moniecki, sejneński (po 1 zadaniu) oraz zadania drogowe zaplanowane przez gminy: Świebodzice, Międzyrzec Podlaski (gmina miejska) (po 2 zadania), Biała Podlaska (gmina miejska), Boguszów-Gorce, Dębica (gmina miejska), Dobromierz, Głuszyca, Kudowa-Zdrój, Lądek-Zdrój, Mielec (gmina miejska), Pęcław, Stare Bogaczowice, Środa Śląska, Świdnica (gmina miejska) i Zawichost (po 1 zadaniu).

zadania te nie zostały zarekomendowane do dofinansowania. Brak takiej weryfikacji mógł prowadzić do sytuacji, w której dofinansowanie zostanie przyznane jednostkom na zadania, które np. nie posiadały stosownej dokumentacji inwestycyjnej lub nie spełniały wymogów formalnych wynikających z ustawy, a zatem nie były gotowe do zrealizowania. Jednocześnie rodzi to uzasadnione wątpliwości co do równego traktowania wszystkich jst.

3. Dokumentacja stanowiąca podstawę wprowadzenia przez Prezesa Rady Ministrów zadań na listy zadań dofinansowanych z RFRD nie zawierała danych ujętych na tych listach, a w niektórych przypadkach takiej dokumentacji w ogóle nie było.

   W toku kontroli nie przedłożono, w odniesieniu do 29 zadań, dokumentów stanowiących źródło niektórych informacji zawartych w zatwierdzonych listach zadań do dofinansowania z RFRD. W przypadku siedmiu zadań, na które przyznano łączne dofinansowanie w kwocie 9,4 mln zł, KPRM nie przedstawiła pism potwierdzających wnioskowanie przez jst o wsparcie finansowe, wskazując, że nie dysponuje żadną dokumentacją w tych sprawach. W przypadku 23 zadań, na które przyznano łączne dofinansowanie w kwocie 20,5 mln zł i które zostały, decyzją Prezesa Rady Ministrów, ujęte na zatwierdzonych listach, stwierdzono, że pisma jst stanowiące podstawę ww. decyzji nie zawierały informacji o wartości kosztorysowej zadania drogowego ani o kwocie wnioskowanego dofinansowania.

   (akta kontroli str. 405-407, 410, 428, 431-439 pliki: 016, 020)

   Szef KPRM oraz pracownik odpowiedzialny ze RFRD wskazali, że Kancelaria Prezesa Rady Ministrów nie występowała do jednostek samorządu terytorialnego o uzupełnienie pism (wniosków).

   (akta kontroli str. 393-394, 425-427)

   Skutkiem tego, w przypadku wskazanych powyżej zadań, Prezes Rady Ministrów nie miał, w momencie podejmowania decyzji, udokumentowanej informacji m.in. na temat kosztów zadania i wnioskowanej kwoty dofinansowania. Podjęcie przez Prezesa Rady Ministrów decyzji o umieszczeniu nowych zadań na listach do dofinansowania ze środków RFRD, pomimo braku dokumentów zawierających informacje, które powinny stanowić podstawę tych decyzji, było, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, działaniem nierzetelnym. W związku z brakiem takich dokumentów nie było możliwe ustalenie, na jakiej podstawie Prezes Rady Ministrów wprowadził na listy nowe zadania.

4. Na listach zatwierdzonych przez Prezesa Rady Ministrów w naborze na zadania gminne i powiatowe znalazło się osiem zadań, które zostały ujęte zarówno na liście podstawowej jak i rezerwowej.

   Wśród nich cztery zadania z naboru na rok 2021 r. znajdowały się na liście rezerwowej przekazanej przez Ministra Infrastruktury. W jednym przypadku (wniosek miasta Krasnystaw) kwota dofinansowania zatwierdzona na liście podstawowej była odmienna od kwoty na liście rezerwowej. Analogiczne przypadki zatwierdzenia do dofinansowania tego samego zadania, w jednym naborze na dwóch listach wystąpiły: w naborze na zadania powiatowe na 2021 r. – jedno zadanie; w naborze na zadania gminne na 2022 r. – jedno zadanie, i w naborze na zadania powiatowe na 2022 r. – dwa zadania (w przypadku jednego zadania kwoty zatwierdzone na obu listach były odmienne). Zatwierdzenie przez Prezesa Rady Ministrów tego samego zadania na dwóch listach skutkowało przekroczeniem maksymalnego poziomu dofinansowania tych zadań. Wyniosło ono od 110% do 160% kosztów zadania, co było niezgodne

z art. 14 ust. 1 ustawy o RFRD, w którym wskazano, że poziom dofinansowania nie może przekroczyć 80% tych kosztów[72].

(akta kontroli str. 431-439 plik 086)

Jak podał Minister – Członek Rady Ministrów, była to omyłka techniczna w wyniku zmian dokonywanych przez Prezesa Rady Ministrów – przeniesień z listy rezerwowej na listę podstawową, przy czym jednocześnie (technicznie) nie zostały usunięte z listy rezerwowej. Zdaniem KPRM sumowanie wysokości dofinansowań tego samego zadania na liście podstawowej i liście rezerwowej nie jest uzasadnione. Błąd częściowo został skorygowany przez wojewodów, ale w trzech przypadkach zdublowanych zadań nie zostały one usunięte z listy rezerwowej. Warto dodać, że zadania te nie otrzymały dofinansowania po raz drugi.

Różnica pomiędzy listą podstawową a rezerwową w kwocie dofinansowania jednego zadania wynikała z kompetencji Prezesa Rady Ministrów do jej zmiany.

(akta kontroli: str. 415-417)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że ujęcie tego samego zadania jednocześnie na liście rezerwowej i podstawowej świadczy o braku rzetelnej weryfikacji list przez BPRM po zmianach wprowadzonych przez Prezesa Rady Ministrów, przed ich zatwierdzeniem.

2.3 Wpływ środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa na zróżnicowanie sytuacji finansowej jst

Opis stanu faktycznego

Jak wskazano w rozdziale 1.2, wysokość środków przyznanych z rezerwy ogólnej budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego była relatywnie niska w stosunku do dochodów uzyskanych przez samorządy w latach 2020-2022.

W 2020 r. wyniosła ona 78,8 mln zł, co stanowiło 0,03% dochodów wykonanych przez jst w 2020 r., w 2021 r. wyniosła 118,9 mln zł, tj. 0,04% dochodów wykonanych przez jst, a w 2022 r. – 109,9 mln zł, tj. również 0,04% dochodów wykonanych przez jst.

Środki z rezerwy ogólnej przyznane jst w 2023 r. wyniosły 283,9 mln zł i dotyczyły 191 jst. Środki te stanowiły jedynie 0,09% dochodów wykonanych w 2022 r. przez jst.

Mała liczba jednostek samorządu terytorialnego otrzymujących dofinansowanie ze środków rezerwy ogólnej budżetu państwa oraz relatywnie niska kwota przekazanych środków spowodowały, że ich wpływ na zróżnicowanie w potencjale dochodowym był nieznaczny.

(akta kontroli: str. 340 - 345, 346-349 pliki: 001, 004, 022-031)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Działania Prezesa Rady Ministrów w zakresie przyznanego wsparcia z RFIL i RFPŁ:PIS korzystnie wpłynęły na sytuację finansową jst zarówno w okresie objętym kontrolą jak również będą miały pozytywny wpływ na ich sytuację w latach przyszłych. Środki przyznane w naborach konkursowych miastom na prawach powiatu co do zasady wpłynęły na zmniejszenie się zróżnicowania w potencjale dochodowym tych jednostek, co NIK ocenia pozytywnie. Również wsparcie przyznane powiatom o niższym potencjale dochodowym było większe od wsparcia dla jednostek zamożniejszych, co w ocenie NIK jest właściwym kierunkiem dofinansowania samorządów

[72] Jednostka samorządu terytorialnego może otrzymać ze środków Funduszu dofinansowanie zadania powiatowego albo zadania gminnego w wysokości do 80% kosztów realizacji tego zadania.

Wysokość wsparcia dla uboższych jst była w wielu przypadkach wyższa niż w przypadku zamożniejszych, co również należy ocenić pozytywnie. Niemniej jednak, z uwagi na brak stosowanych kryteriów dochodowych, w pozostałych przypadkach wsparcie to było niższe co będzie skutkowało zwiększeniem zróżnicowania w potencjale dochodowym tych jednostek w stosunku do jednostek bogatszych. Taką sytuację NIK ocenia jako niewłaściwą, nieprowadzącą do zrównoważonego rozwoju poszczególnych jst.

Jednocześnie NIK wskazuje, że w naborach konkursowych gminy otrzymały średnio 1924,40 zł, a miasta na prawach powiatu – 566,49 zł. Oznacza to, że średnio miasta na prawach powiatu otrzymały ponad 70% mniej środków, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, niż gminy.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wpływ dofinansowania z RFIL i RFPŁ:PIS na zmniejszenie się różnicy między średnim potencjałem dochodowym gmin najuboższych a średnim potencjałem dochodowym gmin bogatszych.

Wparcie dla najuboższych powiatów było natomiast znacząco niższe niż wsparcie dla powiatów o wyższym potencjale dochodowym. Oznacza to, że średnie zróżnicowanie potencjału dochodowego tych jednostek uległo lub ulegnie zwiększeniu, co NIK ocenia negatywnie.

Średnie wsparcie przyznane dla samorządów województw w poszczególnych zbiorach, z wyłączeniem województwa podkarpackiego, ukształtowało się na zbliżonym poziomie i co do zasady nie miało wpływu na zmianę zróżnicowania potencjału dochodowego tych jednostek.

W naborze bezkonkursowym z RFIL dla gmin i powiatów wsparcie co do zasady nie niwelowało zróżnicowania w potencjale dochodowym jednostek. Średnie wsparcie przyznane jednostkom ze zbiorów niższych było mniejsze niż wsparcie dla jednostek ze zbiorów wyższych. Wynikało to z przyjętego na etapie projektowania uchwały algorytmu podziału środków.

Działania Prezesa Rady Ministrów w zakresie zadań dofinansowanych ze środków RFRD ograniczały się do zatwierdzania zadań z list zadań rekomendowanych do dofinansowania przekazanych przez Ministra Infrastruktury oraz wprowadzania zmian tych list. Biorąc po uwagę powyższe, jak również zakres wprowadzonych przez Prezesa Rady Ministrów zmian można stwierdzić, że działania te nie miały istotnego wpływu na zróżnicowanie w potencjale dochodowym ogółu jst.

Nieznaczny był również wpływ środków rozdysponowanych z rezerwy ogólnej.

Negatywnie NIK ocenia natomiast dokumentowanie procesu przyznawania środków z rezerwy ogólnej oraz wprowadzania zmian w liście zadań rekomendowanych do dofinansowania środkami z RFRD. Zarówno decyzje Prezesa Rady Ministrów dotyczące rozpatrywania wniosków o środki z rezerwy ogólnej jak i w zakresie zmian na listach zadań do dofinansowania ze środków RFRD podejmowane były bez udokumentowanej analizy spełnienia przesłanek, analizy sytuacji finansowej czy potrzeb finansowych jednostek samorządu terytorialnego. Brak dokumentacji potwierdzającej takie analizy świadczy o tym, że sytuacja finansowa, w tym dochodowa jst nie miała wpływu na decyzje Prezesa Rady Ministrów.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Dokonanie zmian w procedurze rozpatrywania wniosków o przyznanie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa w zakresie wskazania informacji obligatoryjnych, ujmowanych w notatkach dla Prezesa Rady Ministrów, w tym w szczególności dotyczących sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, alternatywnych źródeł finansowania zadań oraz działań podejmowanych przez jednostkę w celu pozyskania takich środków.
2. Potwierdzanie przez Prezesa Rady Ministrów faktu podjęcia przez niego decyzji odmownej w sprawie przyznania środków z rezerwy ogólnej.
3. Wskazywanie, zarówno w pismach o nieprzyznaniu środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa jak i uzasadnieniach do projektów zarządzeń, przesłanek i kryteriów przesądzających o sposobie rozpatrzenia wniosków odnoszących się do konkretnych spraw.
4. Zainicjowanie prac nad zmianą ustawy o RFRD w celu przekazania ministrowi właściwemu do spraw transportu kompetencji w zakresie zatwierdzania list zadań drogowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 6 lutego 2024 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

/podpisano elektronicznie/