



KGP.430.16.2022

Nr ewid. 135/2022/P/22/014/KGP

Informacja o wynikach kontroli

**REALIZACJA PROJEKTÓW  
FINANSOWANYCH Z EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU  
NA RZECZ INWESTYCJI STRATEGICZNYCH**

**DEPARTAMENT GOSPODARKI,  
SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI**

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

### Informacja o wynikach kontroli

**Realizacja projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych**

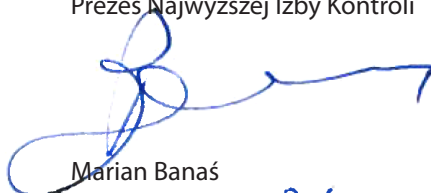
p.o. Dyrektor Departamentu Gospodarki,  
Skarbu Państwa i Prywatyzacji



Maciej Maciejewski

### Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 24.01.2023

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00  
[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

# SPIS TREŚCI

|  |    |
|--|----|
| WYKAZ STOSOWANYCH KRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ .....   | 4  |
| 1. WPROWADZENIE.....   | 5  |
| 2. OCENA OGÓLNA .....  | 7  |
| 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....   | 9  |
| 4. WNIOSKI.....  | 14 |
| 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....  | 15 |
| 5.1. Koordynowanie działań administracji rządowej oraz podległych jej podmiotów<br>w zakresie pozyskiwania finansowania z Europejskiego Funduszu<br>na rzecz Inwestycji Strategicznych ..... | 15 |
| 5.1.1. Działania administracji rządowej w ramach pozyskiwania środków<br>z Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych.....  | 15 |
| 5.1.2. Analiza możliwości pozyskania środków z Europejskiego Funduszu<br>na rzecz Inwestycji Strategicznych przez spółki o istotnym znaczeniu<br>dla gospodarki skarbu państwa .....         | 22 |
| 5.1.3. Udział polskich projektów w Europejskim Funduszu<br>na rzecz Inwestycji Strategicznych .....  | 23 |
| 5.1.4. Efekty pozyskiwania środków z Europejskiego Funduszu<br>na rzecz Inwestycji Strategicznych .....  | 24 |
| 5.1.5. Projekt "Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych dla polskiej<br>gospodarki" .....  | 28 |
| 5.1.6. Okno inwestycyjne „Małe i Średnie Przedsiębiorstwa i spółki<br>średniej kapitalizacji” .....  | 30 |
| 5.2. Koordynacja wykorzystania Europejskiego Funduszu<br>na rzecz Inwestycji Strategicznych z funduszami UE.....   | 30 |
| 5.3. Przygotowanie inwestycji i pozyskanie finansowania z Europejskiego Funduszu<br>na rzecz Inwestycji Strategicznych przez kredytobiorców .....  | 31 |
| 5.4. Udzielanie zamówień publicznych w ramach inwestycji .....   | 35 |
| 5.5. Przebieg i efekty inwestycji .....  | 38 |
| 5.5.1. Przebieg Inwestycji.....  | 38 |
| 5.5.2. Efekty inwestycji.....  | 46 |
| 6. ZAŁĄCZNIKI.....   | 50 |
| 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....   | 50 |
| 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....   | 52 |
| 6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności .....   | 68 |
| 6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....  | 69 |
| 6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli .....   | 70 |
| 6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra .....   | 72 |

## Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

|  |  |
|--|--|
| <b>CSM, Centrum</b>                    | Centrum Symulacji Medycznych Warszawskiego Uniwersytetu Medycznego;  |
| <b>DPPP</b>                            | Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego;  |
| <b>EBI, Bank</b>                       | Europejski Bank Inwestycyjny;  |
| <b>EFI</b>                             | Europejski Fundusz Inwestycyjny;   |
| <b>EFIS, Fundusz</b>                   | Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych;   |
| <b>Fundusze UE</b>                     | Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejski Fundusz Morski i Rybacki; |
| <b>KPIM</b>                            | Kujawsko-Pomorskie Inwestycje Medyczne sp. z o.o.;   |
| <b>KSE</b>                             | Komitet Spraw Europejskich Rady Ministrów;   |
| <b>Lista</b>                           | Lista potencjalnych projektów rządowych;   |
| <b>MŚP</b>                             | Małe i Średnie Przedsiębiorstwa;   |
| <b>Minister</b>                        | Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego;   |
| <b>Ministerstwo</b>                    | Urząd zapewniający obsługę ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego;  |
| <b>PFU</b>                             | Program funkcjonalno-użytkowy;   |
| <b>PKP LHS</b>                         | PKP Linia Hutnicza Szerokotorowa sp. z .o.o.;  |
| <b>Plan Junckera</b>                   | „Plan inwestycyjny dla Europy” – inicjatywa Komisji Europejskiej, w ramach której utworzony został EFIS. Plan obejmował ponadto pomoc doradczą oraz inicjatywy legislacyjne;   |
| <b>Promotor, inwestor, beneficjent</b> | Jednostka aplikująca lub realizująca inwestycję współfinansowaną z EFIS;   |
| <b>Projekt</b>                         | Projekt strategiczny „EFIS dla polskiej gospodarki”;   |
| <b>PTBS</b>                            | Poznańskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o.;   |
| <b>Pzp</b>                             | ustawa Prawo zamówień publicznych (nowa Pzp – ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych <sup>1</sup> , poprzednia Pzp – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych <sup>2</sup> );                        |
| <b>Rada</b>                            | Rada Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych;  |
| <b>Raport zamknięcia</b>               | Raport zamknięcia projektu EFIS dla polskiej gospodarki;   |
| <b>SOR</b>                             | Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju przyjęta przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r. <sup>3</sup> ;   |
| <b>TŁ SA</b>                           | Trasa Łągiewnicka SA;  |
| <b>Ustawa o NIK</b>                    | ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>4</sup> ;  |
| <b>WUM</b>                             | Warszawski Uniwersytet Medyczny;   |
| <b>ZRID</b>                            | Zezwolenie na Realizację Inwestycji Drogowej.  |

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm. Dalej: nuPzp.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. Dalej: uPzp.

<sup>3</sup> M.P. poz. 260.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

# 1. WPROWADZENIE

## Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy projekty ze wsparciem Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych były realizowane prawidłowo i skutecznie?

## Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy prowadzona przez Ministra koordynacja działań administracji rządowej oraz podległych jej podmiotów przyczyniła się do efektywnego pozyskania przez Polskę środków z EFIS?
2. Czy koordynacja wykorzystania EFIS z funduszami UE prowadzona była w sposób skutkujący zwiększeniem liczby inwestycji współfinansowanych z obu tych źródeł w optymalnej wysokości?
3. Czy beneficjent był rzetelnie przygotowany do realizacji inwestycji, w tym czy podjęte działania skutkowały pozyskaniem środków EFIS na inwestycje jeszcze przed podjęciem prac inwestycyjnych?
4. Czy przy udzielaniu zamówienia zapewniono zachowanie uczciwej konkurencji, równe traktowanie wykonawców oraz należyte zabezpieczenie interesu zamawiającego, tak by wybór dostawców i wykonawców zapewnił odpowiednie wykonanie inwestycji pod względem jakości oraz terminowości?

Globalny kryzys gospodarczo-finansowy w 2008 r. spowodował gwałtowny spadek inwestycji w całej Europie, istotnie ograniczając inwestycje w infrastrukturę, innowacje i finansowanie MŚP. Komisja Europejska zdecydowała się podjąć działania w celu ograniczenia luki inwestycyjnej poprzez rozpoczęcie realizacji Planu Inwestycyjnego dla Europy. W ramach Planu, w partnerstwie z EBI i EFI (grupa EBI), utworzony został EFIS. Fundusz miał postać umowy między Komisją i EBI. Jego zadaniem było zapewnienie gwarancji dla finansowania inwestycji potrzebnych danej gospodarce bądź społeczeństwu, realizowanych przede wszystkim przez sektor prywatny oraz w niektórych obszarach gospodarczych przez sektor publiczny. Budżet EFIS wyniósł 33,5 mld EUR, z czego 26 mld zostało zaangażowane z budżetu UE, a 7,5 mld przekazał EBI. EFIS nie określał puli środków dla każdego z krajów UE.

Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych został utworzony w ramach grupy EBI. Wszelkie działania w zakresie finansowania i inwestycji wspierane przez EFIS były zarządzane zgodnie z przepisami i procedurami dotyczącymi tej grupy. Strukturę zarządzania tym instrumentem tworzyły: Rada Kierownicza, Dyrektor Zarządzający oraz Komitet Inwestycyjny. Rada Kierownicza w szczególności wyznaczała kierunki działania EFIS i ustanawiała przepisy niezbędne do jego funkcjonowania. Dyrektor Zarządzający odpowiadał za bieżące zarządzanie EFIS i prowadził prace przygotowawcze związane z posiedzeniami Komitetu Inwestycyjnego. Z kolei Komitet odpowiadał za podejmowanie decyzji w sprawach wykorzystania gwarancji UE na konkretne projekty i na działania prowadzone z krajowymi bankami lub instytucjami prorozwojowymi lub platformami inwestycyjnymi.

Przed udzieleniem kredytów EBI przeprowadzał badanie *due diligence*<sup>5</sup> w odniesieniu do działań w ramach EFIS, żeby ustalić kwalifikowalność projektu, jego dodatkowość<sup>6</sup>, mobilizację kapitału prywatnego, zgodność z politykami UE oraz jego uzasadnienie ekonomiczne, techniczne i finansowe.

Wsparcie EFIS udzielane było w ramach dwóch okien inwestycyjnych, tj. obszarów interwencji, określających m.in. wartość inwestycji i beneficjentów końcowych. Finansowanie takiego obszaru pochodziło z odrębnych instrumentów, które były objęte unijną gwarancją budżetową do określonej kwoty:

- 1) „Infrastruktura i innowacje” – skierowane do długoterminowych projektów inwestycyjnych o dużej wartości, zwykle powyżej 100 mln zł;
- 2) „MŚP i spółki o średniej kapitalizacji”, umożliwiające zwiększenie dostępu do finansowania dla podmiotów zatrudniających nie więcej niż 3000 pracowników.

<sup>5</sup> Kompleksowe badanie kondycji przedsiębiorstwa.

<sup>6</sup> Dodatkowość jest jedną z zasad regulujących funkcjonowanie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Zgodnie z tą zasadą środki z funduszy strukturalnych nie mogą zastępować publicznych lub równoważnych wydatków strukturalnych ponoszonych przez państwo członkowskie w regionach objętych tą zasadą.

5. Czy realizacja inwestycji przebiegała w zaplanowany sposób, zgodnie z terminami przyjętymi w harmonogramie i budżetem określonym w kosztorysie, a także przyniosła zakładane efekty?

### Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

Warszawski Uniwersytet Medyczny

PKP Linia Hutnicza

Szerokotorowa sp. z o.o.

Poznańskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o.

Trasa Łągiewnicka SA

### Jednostki od których pozyskano informacje

Europejski Bank Inwestycyjny

Jednostki, których projekty zostały zaakceptowane do finansowania z EFIS

Spółki o istotnym znaczeniu strategicznym

### Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2016 r. do 31 marca 2022 r.

z uwzględnieniem faktów wykraczających poza ten okres mających wpływ na kontrolowane obszary.

### Okres prowadzenia czynności kontrolnych

5 kwietnia 2022 r.–  
–19 września 2022 r.

### Wystąpienia pokontrolne

W wyniku kontroli sporządzono pięć wystąpień pokontrolnych. Jednostki kontrolowane nie złożyły zastrzeżeń

Przedmiotem kontroli były inwestycje z pierwszego z tych okien. Okno to było dedykowane projektom inwestycyjnym, których nakłady, co do zasady, wynosiły co najmniej 25 mln euro (dla inwestycji o charakterze innowacyjnym powyżej 7 mln euro).

Wsparcie udzielane było inwestorom bezpośrednio przez Europejski Bank Inwestycyjny. EFIS nie był instrumentem bezzwrotnym (dotacją). Wsparcie przyjmowało postać pożyczki, gwarancji czy wejścia kapitałowego. Wszelkie warunki wsparcia z EFIS takie jak okres spłaty, oprocentowanie, prowizje, zabezpieczenia, termin wypłaty, waluta kredytu, ustalane były indywidualnie dla każdego projektu, na etapie negocjacji umowy kredytowej z EBI. Wartość finansowania mogła osiągnąć maksymalnie 50% całkowitych nakładów inwestycyjnych.

Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych został uwzględniony w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*. Działania ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego miały być prowadzone w ramach Projektu „EFIS dla polskiej gospodarki” i miały zapewnić koordynację działań administracji rządowej oraz podległych jej podmiotów (w tym spółek Skarbu Państwa) w zakresie pozyskiwania finansowania z EFIS. Miało to zwiększyć liczbę inwestycji przez zapewnienie ich finansowania na korzystnych warunkach oferowanych przez EBI oraz podmioty z nim współpracujące w ramach Planu Inwestycyjnego dla Europy. Projekt zakładał zintensyfikowanie współpracy z EBI i zwiększenie skali wsparcia uzyskanego w ramach EFIS na inwestycje w Polsce oraz monitoring i sprawozdawczość pozyskiwania wsparcia z EFIS przez polskich inwestorów, w tym prowadzenie listy inwestycji rządowych ubiegających się o wsparcie EFIS. W SOR przyjęto również kierunek interwencji „Zwiększenie koordynacji funduszy UE z EFIS oraz zdolności instytucjonalnej do efektywnego korzystania przez Polskę ze środków europejskich w ramach programów zarządzanych centralnie przez KE”. Za te działania odpowiadał minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego.

Kontrolą objęto Ministra oraz cztery podmioty realizujące inwestycje, które podlegały kontroli zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy o NIK. W Informacji uwzględniono wyniki kontroli *Realizacja wybranych inwestycji w województwach* (P/22/052) przeprowadzonej w Kujawsko-Pomorskich Inwestycjach Medycznych sp. z o.o. oraz *Realizacja projektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020 z zakresu prowadzenia inwestycji w infrastrukturę zdrowotną* (I/22/005) przeprowadzonej w Wojewódzkim Szpitalu Zespolonym. Obie kontrole dotyczyły realizacji projektu przebudowy i rozbudowy Wojewódzkiego Szpitala Zespolonego im. L. Rydygiera w Toruniu współfinansowanego ze środków EFIS.

## 2. OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK projekty ze wsparciem Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych realizowane były prawidłowo i skutecznie w trzech z pięciu badanych inwestycji. W dwóch z nich stwierdzono niedostateczne przygotowanie inwestycji, które w jednej z nich skutkowało niepełną realizacją celów, a w drugiej istotnymi opóźnieniami i znaczącym wzrostem kosztów.

Prowadzona przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego koordynacja działań administracji rządowej oraz podległych jej podmiotów nie miała *de facto* istotnego wpływu na efektywne pozyskanie przez Polskę środków z EFIS. Wynikało to z przyczyn systemowych. Decyzję o ubieganiu się o finansowanie inwestycji z EFIS podejmował inwestor po przeanalizowaniu atrakcyjności innych źródeł jej finansowania. Natomiast decyzja o przyznaniu gwarancji/kredytu z EFIS była podejmowana przez EBI po przeprowadzeniu szczegółowych analiz projektów inwestycyjnych. W żadnym z tych etapów nie uczestniczył Minister. Niemniej jednak NIK pozytywnie ocenia działania Ministra w zakresie rozpowszechniania informacji o możliwości pozyskania przez inwestorów środków z EFIS, w tym działania na rzecz ubiegania się o dofinansowanie przez spółki z udziałem Skarbu Państwa.

Minister wykorzystywał udział w konferencjach czy innych rodzajach spotkań do promocji źródła finansowania z EFIS. Niemniej jednak, na koniec 2020 r. projekty rządowe stanowiły tylko 15% projektów zaakceptowanych przez EBI. Pozostałe projekty zgłoszone zostały przez podmioty prywatne, wobec których Minister nie miał podstaw prawnych do koordynacji działań. Podmioty te nie były zainteresowane współpracą z Ministrem przy pozyskiwaniu i wykorzystaniu środków z EFIS. Na koniec 2021 r. EBI zaakceptował polskie projekty o łącznej wartości 3566 mln euro, co stanowiło 5,4% wartości wszystkich projektów zaakceptowanych przez EBI w ramach EFIS, w tym udostępniono 1897 mln euro, tj. 5,8% środków przekazanych wszystkim podmiotom UE w ramach EFIS. Według danych EBI Polska znalazła się na piątym miejscu pod względem wartości zawartych umów na koniec 2020 r. przy czym cztery pierwsze kraje<sup>7</sup> pozyskały łącznie ok. 60% wartości wszystkich projektów zaakceptowanych przez EBI, a zbliżoną do Polski wartość zawartych umów uzyskała Szwecja<sup>8</sup>.

W celu skoordynowania wykorzystania EFIS z funduszami UE Minister przygotował materiały informacyjne i zalecenia dotyczące łączenia wsparcia z EFIS z finansowaniem projektów z funduszy UE. Minister wyjaśniał kwestie kwalifikowalności kosztów w kontaktach roboczych ze służbami Komisji Europejskiej oraz zorganizował konferencję w Parlamencie Europejskim. Minister nie gromadził danych o współfinansowaniu projektów EFIS ze środków własnych i funduszy UE, a także o kwotach faktycznie pozyskanych przez polskich inwestorów.

Minister był odpowiedzialny za realizację projektu z SOR „EFIS dla polskiej gospodarki”, w którym założono, że pozyskanie środków z EFIS będzie skutkowało podniesieniem stopy inwestycji w Polsce do 21,7% w 2020 r. Cel ten nie został osiągnięty, gdyż stopa inwestycji na koniec 2020 r. wyniosła 16,7%, a w 2021 r. ukształtowała się na poziomie 16,6% i była najniższa od lat 90. Należy jednak dodać, że wykorzystanie środków z EFIS było jednym z wielu czynników, które miały wpływ na wielkość inwestycji w Polsce.

Inwestorzy decyzje o przystąpieniu do realizacji inwestycji podejmowali z kilkuletnim wyprzedzeniem (najwcześniej w 2011 r.), co umożliwiało im przygotowanie inwestycji w takim zakresie, że mogli ubiegać się o finansowanie

Projekty inwestycyjne finansowane z Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych przeważnie przynosiły zaplanowane efekty, jednakże systemowa konstrukcja EFIS okazała się mało atrakcyjna dla potencjalnych inwestorów

<sup>7</sup> Najwięcej środków pozyskała Francja (ponad 18%), potem Hiszpania (ponad 16%), Włochy (ponad 14%) i Niemcy (ok. 12%).

<sup>8</sup> Źródło: [https://www.eib.org/attachments/ev/ev\\_report\\_evaluation\\_of\\_efsi\\_2021\\_en.pdf](https://www.eib.org/attachments/ev/ev_report_evaluation_of_efsi_2021_en.pdf) (str. 28).

## OCENA OGÓLNA

inwestycji z EFIS. Większość inwestorów rzetelnie zaplanowała proces realizacji inwestycji, z wyjątkiem Poznańskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego sp. z o.o. oraz Kujawsko-Pomorskich Inwestycji Medycznych sp. o.o., gdzie realizacja pierwszej z czterech umów zawartych z projektantem została wstrzymana na okres prawie 26 miesięcy<sup>9</sup>, co skutkowało wydatkowaniem kwoty 483,6 tys. zł.

Większość skontrolowanych inwestorów przy udzielaniu zamówień zapewniło zachowanie uczciwej konkurencji, równe traktowanie wykonawców oraz należyte zabezpieczyło interes zamawiającego. Wyjątkiem był KPIM, gdzie w jednym z badanych zamówień, udzielonym jeszcze przed pozyskaniem środków z EFIS, stwierdzono naruszenie zasad uczciwej konkurencji. Ponadto niezgodnie z przepisami prawa KPIM udzielił zamówienia uzupełniającego na budowę czterokondygnacyjnego budynku garażu wydatkując na ten cel 17 067,0 tys. zł.

Realizacja inwestycji przebiegała w zaplanowany sposób i w niewielkim stopniu odbiegała od terminów i kosztów przyjętych w pierwotnych harmonogramach i budżetach (z wyjątkiem KPIM), a także w większości przypadków przyniosła zakładane efekty. Inwestycje przyczyniły się do powstania nowych obiektów dydaktycznych, lokali mieszkalnych, poprawy odprawy pociągów towarowych oraz usprawnienia ruchu drogowego.

<sup>9</sup> Inwestycja realizowana przez KPIM, dotycząca przebudowy i rozbudowy szpitala wojewódzkiego w Toruniu, została rozpoczęta przez pozyskaniem finansowania z EFIS.



### 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

NIK pozytywnie oceniła przygotowanie inwestycji przez trzech z pięciu objętych kontrolą kredytobiorców. PTBS nie sporządziło rzetelnej analizy wykonalności inwestycji, co było jedną z wielu przyczyn opóźnienia i zmniejszenia zakładanej liczby wybudowanych mieszkań o 58%. Natomiast kontrola przeprowadzona w KPIM wykazała, że na etapie przygotowania inwestycji i wyboru wykonawcy koncepcji oraz projektu wykonawczego (przed pozyskaniem środków z EFIS) Spółka nie dysponowała wiedzą o całościach planowanej inwestycji. W efekcie realizacja prac projektowych została wstrzymana na okres prawie 26 miesięcy, a Spółka musiała ponieść koszty ugody sądowej w kwocie 483,6 tys. zł.

Prace nad przygotowaniem i złożeniem wniosku oraz przygotowaniem i zawarciem umowy z EBI przebiegały w kontrolowanych jednostkach bez zbędnej zwłoki. Kredytobiorcy zapewnili pełne finansowanie inwestycji przed jej uruchomieniem. Inwestorzy rozpatrywali kwestie opłacalności dofinansowania EFIS w porównaniu z innymi źródłami dofinansowania inwestycji. W przypadku PTBS analizy te nie zostały rzetelnie udokumentowane. Kredytobiorcy nie korzystali z pomocy administracji rządowej przy pozyskiwaniu środków z EFIS. [str. 31–35]

W czterech z pięciu jednostek przy udzielaniu zamówień zapewniono zachowanie uczciwej konkurencji, równe traktowanie wykonawców oraz należycie zabezpieczano interes zamawiającego. W inwestycji realizowanej przez KPIM, w jednym postępowaniu stwierdzono naruszenie zasad uczciwej konkurencji. Ponadto niezgodnie z przepisami prawa KPIM udzielił zamówienia uzupełniającego na budowę czterokondygnacyjnego budynku garażu wydatkując na ten cel 17 067,0 tys. zł. Pomimo stwierdzenia w skontrolowanych u TŁ SA trzech postępowaniach o udzielenie zamówienia publiczności nieprawidłowości o charakterze formalnym, postępowania zostały przeprowadzone w sposób poprawny w zakresie wyboru wykonawcy. W wyniku realizacji wniosku pokontrolnego NIK, Zarząd TŁ SA uchwalił nowy regulamin udzielania zamówień publicznych. [str. 35–38]

Realizacja inwestycji przebiegała w zaplanowany sposób i w niewielkim stopniu odbiegała od terminów i kosztów przyjętych w pierwotnych harmonogramach i budżetach. Jedynie w inwestycji realizowanej przez KPIM, umowę z wykonawcą zmieniano dwudziestokrotnie, a zakres i wartość wprowadzonych zmian istotnie wykraczały poza pierwotne zobowiązania umowne, co zostało ocenione jako działanie nierzetelne. W pozostałych jednostkach zmiany terminów wynikały z okoliczności niezależnych od inwestorów, a wzrost kosztów nie przekraczał 12%. Zapisy umów z wykonawcami, dotyczące zakresu prac i terminów ich zakończenia, były aneksowane przez kontrolowane jednostki z przyczyn nie dających się przewidzieć w trakcie rozpoczynania realizacji inwestycji, a koszty inwestycji nie wzrastały z tego tytułu w sposób istotny. Wynagrodzenia wykonawców oraz raty kredytów finansowanych z EFIS płacono zgodnie z warunkami zawartych umów. Nadzór inwestorski sprawowany był prawidłowo, z wyjątkiem PKP LHS, gdzie stwierdzono brak rzetelnego nadzoru nad realizacją obowiązków przez inspektorów nadzoru inwestorskiego. Składniki majątkowe współfinansowane ze środków EBI zostały w pełni ubezpieczone w WUM, PTBS i TŁ SA.

Inwestycje współfinansowane z EFIS były w większości przypadków dobrze przygotowane

Zamówienia publiczne udzielane prawidłowo

Realizacja inwestycji przebiegała w zaplanowany sposób, a także w większości przypadków przyniosła zakładane efekty

Inwestycje w większości przyniosły zakładane efekty. Jedynie PTBS wybudowała 42% zakładanych w umowie z EBI lokali mieszkalnych. W przypadku WUM inwestycja została zrealizowana w zakresie trzech z czterech komponentów. Stan zaawansowania działań w ramach czwartego komponentu, zmierzających do wybudowania nowego budynku CSM wskazywał, że inwestycja powinna zostać zrealizowana do końca 2023 roku. W przypadku PKP LHS w toku inwestycji zrezygnowano z realizacji części planowanych zadań, a środki przesunięto na pozostałe zadania. Budowa Trasy Łagiewnickiej zrealizowana została w pełnym zakresie, a inwestycja realizowana przez KPIM do dnia zakończenia kontroli nie została ukończona.

W wyniku realizacji inwestycji przez WUM wystąpił spadek emisji gazów cieplarnianych przebudowanego budynku o 80%. Liczba studentów, którzy uczęszczali na zajęcia w wyremontowanych pomieszczeniach wyniosła 26 565 osób, a liczba pracowników tam zatrudnionych wyniosła 426 osoby. Dzięki inwestycji zrealizowanej przez PTBS wybudowano 542 lokale mieszkalne i trzy lokale użytkowe w 12 budynkach oraz 659 miejsc postojowych w halach garażowych. Inwestycja realizowana przez PKP LHS pozwoliła na szybką i sprawną odprawę pociągów towarowych w relacji Wschód–Zachód, przystosowując infrastrukturę techniczną do zwiększających się potrzeb przewozowych. Zwiększyło to możliwości przeładunkowe Spółki oraz możliwości w zakresie formowania pociągów kierowanych do poszczególnych punktów spedycyjnych. Z uwagi na udostępnienie Trasy Łagiewnickiej do ruchu tuż przed zakończeniem kontroli, NIK nie zbadała stopnia osiągnięcia korzyści społecznych. Budowa i rozbudowa szpitala wojewódzkiego w Toruniu nie została sfinalizowana do dnia zakończenia czynności kontrolnych. [str. 38–49]

Koordinacja pozyskiwania i wykorzystania funduszy EFIS przez właściwego ministra

Koordinacja pozyskiwania i wykorzystania funduszy EFIS przez Ministra polegała na informowaniu potencjalnych inwestorów o możliwości korzystania z funduszu, wsparciu przy aplikowaniu o środki, w szczególności pomoc przy sporządzaniu dokumentów oraz na monitorowaniu przygotowania projektów i uzgadniania z EBI projektów inwestycyjnych przez spółki Skarbu Państwa i uczelnie. Monitoring nie obejmował informacji o faktycznym wydatkowaniu pozyskanych środków, a także o udziale środków własnych i funduszy UE w realizowanych projektach. [str. 15–22]

Minister identyfikował projekty spółek Skarbu Państwa oraz uczelni wyższych oraz monitorował stan ich przygotowania. Minister przedkładał KSE Listę potencjalnych projektów rządowych. Pierwsza lista została rozpatrzona przez KSE w maju 2016 r. Lista obejmowała 108 projektów. W okresie od maja 2016 r. do grudnia 2020 r. stopniowo ubywała liczba potencjalnych projektów rządowych. Na ostatecznej Liście<sup>10</sup> znalazło się tylko 11 takich projektów, z których w trzech przypadkach umowy kredytowe zostały dezaktywowane. Na ostatecznej Liście potencjalnych projektów rządowych do wsparcia w ramach EFIS znalazła się Jastrzębska Spółka Węglowa SA, która podpisała umowę z EBI, lecz nie uruchomiła

<sup>10</sup> Na dzień 31 grudnia 2020 r.

finansowania z EFIS na realizację programu inwestycyjnego. Umowę rozwiązano z uwagi na warunki finansowego wsparcia w ramach Tarczy Antykryzysowej z PFR, o które podmiot ten zamierzał wystąpić w celu zachowania płynności finansowej w czasie epidemii SARS-CoV-2. [str. 17–18]

Minister wypracował i wdrożył *Koncepcję mechanizmu koordynacji działań administracji rządowej w zakresie EFIS*<sup>11</sup> mającą na celu zwiększenie liczby podmiotów aplikujących o środki EFIS. W ramach realizacji Koncepcji w 16 ministerstwach zostały utworzone punkty kontaktowe. W przypadku 12 resortów jednostki podległe i nadzorowane nie zgłosiły zamiaru aplikowania o wsparcie finansowe EFIS, ponieważ:

- nie kwalifikowały się do takiego dofinansowania (np. prowadziły działalność niekomercyjną),
- nie były zainteresowane zaciąganiem zobowiązań finansowych,
- ich projekty nie spełniały ustalonych przez EBI kryteriów dofinansowania.

W celu zwiększenia liczby zaakceptowanych aplikacji o uzyskanie finansowania w ramach EFIS Minister rozpowszechniał informacje o możliwości pozyskania środków z EFIS oraz podejmował bilateralne i wielostronne<sup>12</sup> działania wspomagające przedsiębiorców. Większość z 32 spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa<sup>13</sup> dysponowała informacjami o możliwości korzystania z EFIS, przekazanymi przez ministrów właściwych do spraw rozwoju regionalnego i Skarbu Państwa. Głównymi przyczynami niekorzystania z tej metody finansowania projektów były: niespełnienie kryterium wartości (projekty miały wartość poniżej 100 mln zł) lub kwalifikowalności, długoterminowość planowanych projektów, duży koszt ich realizacji, ryzyko towarzyszące projektom innowacyjnym, realizacja inwestycji ze środków własnych lub w ramach dofinansowania bezzwrotnego. W jednym przypadku podmiot poinformował, że uzyskał z EBI korzystniejsze warunki finansowe, niż wsparcie oferowane w ramach EFIS. [str. 16–17, 22–23]

W ramach działań bilateralnych przedstawiciele Ministerstwa przeprowadzili kilkadziesiąt spotkań z przedstawicielami 37 podmiotów zainteresowanych aplikowaniem do EBI. Wsparcie Ministra nie objęło prywatnych podmiotów, w tym tych, które aplikowały lub uzyskały wsparcie z EFIS, ponieważ Minister nie miał możliwości narzucania wsparcia podmiotom prywatnym, które nie były zainteresowane pomocą tego typu. W ramach wsparcia bilateralnego Minister udzielił pomocy w przygotowaniu tzw. memorandum informacyjnego 17 podmiotom państwowym. Żaden z tych podmiotów nie zawarł z EBI umowy o dofinansowanie z EFIS. [str. 20–21]

Niskie zainteresowanie EFIS podmiotów administracji publicznej i jednostek podległych

Liczne działania promocyjne Ministra nie przynosiły skutków, z uwagi na niską konkurencyjność EFIS jak również jego założenia systemowe

<sup>11</sup> Dalej: Koncepcja. Koncepcja została przyjęta 9 marca 2016 r. na posiedzeniu Komitetu do Spraw Europejskich Rady Ministrów i nie podlegała dalszym modyfikacjom.

<sup>12</sup> Udział w konferencjach i spotkaniach plenarnych.

<sup>13</sup> W rozumieniu *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 września 2021 r. w sprawie wykazu spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa* (Dz. U. 2021 r. poz. 1782).

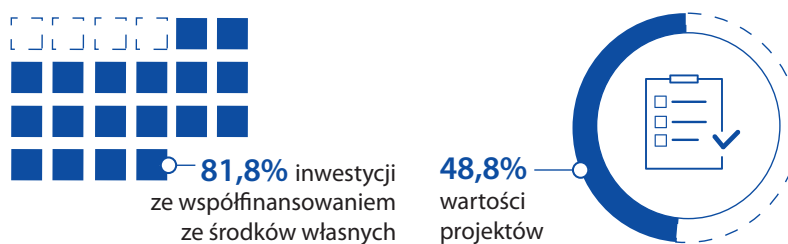
## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

### Efekty EFIS w Polsce

Na koniec 2021 r. łączna wartość zawartych umów dla polskich projektów w ramach okna „Infrastruktura i innowacje”, wyniosła 2878 mln euro, co stanowiło 4,95% wartości wszystkich zawartych umów. Inwestorom realizującym projekty w Polsce udostępniono 1897 mln euro, tj. 5,8% środków udostępnionych wszystkim podmiotom UE w ramach EFIS. W porównaniu do średniej dla krajów UE, środki z EFIS pozyskiwano w Polsce skuteczniej w początkowym okresie działania Funduszu, tj. w latach 2016–2018.

#### Infografika nr 1

##### Środki własne w inwestycjach współfinansowanych z EFIS



dane na 31 marca 2022 r.

Źródło: NIK.

Na dzień zakończenia działania EFIS<sup>14</sup> pozytywną decyzję kredytową EBI uzyskało 60 projektów, złożonych przez podmioty, które chciały inwestować w Polsce. Spośród tych projektów 17 było zgłoszonych przez banki i ich spółki zależne. Projekty te nie dotyczyły inwestycji o dużej wartości, ale były adresowane do MŚP. Na podstawie informacji uzyskanych od 54 inwestorów<sup>15</sup> NIK stwierdziła, że według stanu na 31 marca 2022 r.:

- ze środków EFIS było współfinansowane 31 projektów, w tym 22 inwestycje o dużej wartości, tj. powyżej 100 mln zł. Pozostałe projekty realizowane były przez banki oraz ich podmioty zależne i adresowane były do MŚP;
- w przypadku 13 projektów nie zawarto umów na finansowanie inwestycji ze środków EFIS;

#### Infografika nr 2

##### Inwestycje współfinansowane z funduszy strukturalnych



dane na 31 marca 2022 r.

Źródło: NIK.

<sup>14</sup> 31 grudnia 2020 r.

<sup>15</sup> NIK zwróciła się o udzielenie informacji do promotorów wszystkich 60 projektów na Liście. W sześciu przypadkach nie uzyskano odpowiedzi: trzy przypadki dotyczyły projektów, w których zawarto umowy, a trzy w których umowa nie została zawarta.

## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

- w ośmiu projektach, pomimo zawarcia umów, środki EFIS nie zostały uruchomione;
- dwie umowy zostały wypowiedziane po uruchomieniu środków EFIS.

Środki udostępnione polskim inwestorom stanowiły 53,2% wartości zaakceptowanych projektów oraz 65,9% wartości zawartych umów w ramach EFIS<sup>16</sup>. Inwestycje współfinansowane z EFIS były współfinansowane ze środków własnych w przypadku 18 z 22 dużych inwestycji<sup>17</sup>. Środki własne stanowiły łącznie 48,8% wartości tych projektów. Inwestycje były współfinansowane z funduszy strukturalnych w połowie z 22 przypadków. Środki z funduszy strukturalnych stanowiły łącznie 7,1% całej wartości tych inwestycji. [str. 24–28, 46–49]

<sup>16</sup> Na podstawie informacji EBI dla wszystkich projektów.

<sup>17</sup> Według informacji pozyskanych przez NIK od wszystkich jednostek, które realizowały duże inwestycje. Dane na dzień 31 marca 2022 r. lub na dzień zakończenia inwestycji.

## 4. WNIOSKI

NIK wnosi o wzmocnienie koordynacji wykorzystania środków europejskich w zakresie:

- 1) objęcia monitoringiem danych dotyczących faktycznego wydatkowania środków pozyskanych z programów zarządzanych centralnie przez UE;
- 2) gromadzenia i objęcia monitoringiem danych dotyczących współfinansowania projektów ze źródeł środków europejskich współfinansowanych ze źródeł pozyskiwanych z programów zarządzanych centralnie przez UE oraz ze środków z Funduszy UE.

**Inwestorzy** NIK podtrzymuje wnioski skierowane do Inwestorów w Wystąpieniach pokontrolnych, w których wnoszono o:

1. Sprawowanie rzetelnego nadzoru nad realizacją obowiązków przez inspektorów nadzoru inwestorskiego w zakresie dokumentowania w dzienniku budowy prowadzonych czynności.
2. Dokonywanie płatności na rzecz podwykonawców zgodnie z zawartymi umowami.
3. Ubezpieczanie składników majątkowych sfinansowanych ze środków EFIS.
4. Sporządzanie przed rozpoczęciem inwestycji, dokumentu wskazującego na celową, rzeczową i finansową zasadność przeprowadzania inwestycji, zawierającego m.in ocenę: wykonalności technicznej i prawnej, ograniczeń finansowych, ryzyk związanych z realizacją inwestycji oraz korzyści wynikających z realizacji inwestycji, w tym korzyści społecznych.
5. Dołożenie należytej staranności przy dokumentowaniu czynności podejmowanych w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przez osoby powołane do komisji przetargowych.

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### 5.1. Koordynowanie działań administracji rządowej oraz podległych jej podmiotów w zakresie pozyskiwania finansowania z Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych

Prowadzona przez Ministra koordynacja działań administracji rządowej oraz podległych jej podmiotów de facto nie miała istotnego wpływu na pozyskanie przez podmioty sektora finansów publicznych lub z udziałem Skarbu Państwa środków z EFIS. Minister koordynował działania mające na celu zwiększenie liczby spółek Skarbu Państwa i uczelni aplikujących o środki EFIS, w szczególności efektywnie identyfikował projekty inwestycyjne oraz monitorował stan ich przygotowania, jednakże ostatecznie w puli zaakceptowanych projektów przez EBI było tylko 15% projektów podmiotów z udziałem Skarbu Państwa, samorządowych lub z sektora finansów publicznych. Podmioty prywatne nie były zainteresowane współpracą z Ministrem przy pozyskiwaniu i wykorzystaniu środków z EFIS.

Wsparcie Ministra w przygotowaniu aplikacji przez podmioty państwowe nie było skuteczne, gdyż żaden ze wspartych podmiotów nie zawarł umowy z EBI.

Koordynacja pozyskiwania i wykorzystania funduszy EFIS przez Ministra polegała na informowaniu potencjalnych inwestorów o możliwości korzystania z funduszu, wsparciu przy aplikowaniu o środki, w szczególności pomoc przy sporządzaniu dokumentów oraz na monitorowaniu przygotowania projektów i uzgadniania z EBI projektów inwestycyjnych przez spółki Skarbu Państwa i uczelnie. W tym celu Minister przygotowywał co pół roku raporty dla KSE. Monitoring nie obejmował informacji o faktycznym wydatkowaniu pozyskanych środków, a także o udziale środków własnych i funduszy UE w realizowanych projektach.

#### 5.1.1. Działania administracji rządowej w ramach pozyskiwania środków z Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych

W dniu 3 lutego 2016 r. Komitet do Spraw Europejskich Rady Ministrów wyznaczył ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego do koordynacji działań administracji rządowej w zakresie działalności Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych w Polsce. KSE zobowiązał Ministra do przygotowania do końca lutego 2016 r. propozycji mechanizmu koordynacji działań administracji rządowej w zakresie EFIS. KSE postanowił raz na pół roku rozpatrywać na posiedzeniach postępy w przygotowaniu polskich projektów inwestycyjnych, możliwych do wsparcia w ramach EFIS.

W *Koncepcji mechanizmu koordynacji działań administracji rządowej w zakresie EFIS*<sup>18</sup>, zaakceptowanej 9 marca 2016 r. na posiedzeniu KSE, przyjęto, że Minister będzie odpowiadał za działania koordynacyjno-informacyjne w zakresie Funduszu, w tym za opracowanie listy potencjalnych projektów rządowych. Po stworzeniu w Ministerstwie punktu

Koncepcja mechanizmu koordynacji działań administracji rządowej w zakresie EFIS

<sup>18</sup> Koncepcja nie podlegała modyfikacjom.

kontaktowego, analizie miała zostać poddana możliwość wsparcia przez Ministra projektów w zakresie analiz oraz oceny inwestycyjnej w celu zwiększenia efektywności w zarządzaniu projektami.

Zgodnie z Koncepcją, nadrzędnym celem w obszarze projektów rządowych miała być pilna identyfikacja projektów inwestycyjnych mających szanse na zdobycie finansowania oraz doprowadzenie do złożenia jak największej liczby wniosków o wsparcie dla tych projektów. Ustalenie nadrzędnego celu realizacji w powyższy sposób wynikało z tego, że oferowane przez EFIS wsparcie miało charakter zwrotny. Źródło to konkurowało z innymi zwrotnymi źródłami wsparcia dostępnymi na rynku. Decyzję o strukturze finansowania projektu podejmował promotor projektu na podstawie analizy finansowej inwestycji. Bez wykonania tej analizy nie można było zakładać, że dane zwrotne źródło finansowania będzie w określonym projekcie optymalne. W tej sytuacji nie było zasadne przyjęcie celu polegającego na doprowadzeniu do zawarcia jak największej liczby umów, tym bardziej, że brak finansowania pochodzącego z EFIS nie oznaczał automatycznie braku realizacji inwestycji. Dany projekt mógł być finansowany z innych źródeł, które mogły okazać się bardziej korzystne dla inwestora.

W Koncepcji podano, że identyfikację projektów Minister miał przeprowadzić we współpracy z pozostałymi ministerstwami, które w zakresie własnych kompetencji miały ustalić zasady pozyskiwania danych od jednostek przygotowujących projekty. W ministerstwach miały zostać określone komórki odpowiedzialne za współpracę roboczą w zakresie zgłoszonych projektów, tzw. punkty kontaktowe. W przypadku identyfikacji nowych inwestycji, które mogły być finansowane z EFIS, lista potencjalnych projektów miała być na bieżąco uaktualniana.

### Utworzenie punktów kontaktowych oraz identyfikacja projektów rządowych do współfinansowania z EFIS

Punkty kontaktowe zostały utworzone w 16 ministerstwach, które funkcjonowały w 2016 r. W przypadku 12 resortów jednostki podległe i nadzorowane nie zgłosiły zamiaru aplikowania o wsparcie finansowe z EFIS, ponieważ:

- nie kwalifikowały się do takiego dofinansowania (np. prowadziły działalność niekomercyjną),
- nie były zainteresowane zaciągnięciem zobowiązań finansowych,
- ich projekty nie spełniały ustalonych przez EBI kryteriów dofinansowania.

I tak przykładowo Minister Obrony Narodowej zidentyfikował i przekazał do Ministra propozycje od 12 podmiotów potencjalnie zainteresowanych środkami z EFIS, lecz ostatecznie żaden projekt nie został zgłoszony, ponieważ żaden z nich nie spełniał kryteriów Funduszu. Podmiot podległy Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji zrezygnował z ubiegania się o środki EFIS i podjął decyzję o finansowaniu działalności badawczo-rozwojowej ze środków własnych, ze względów bezpieczeństwa (dane wrażliwe). Dodatkowo Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wskazał, że projekty inwestycyjne z sektora rolnego i przetwórstwa rolno-spożywczego korzystają przede wszystkim z finansowania Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.



Kilka resortów zgłosiło projekty, które znalazły się na *Liście potencjalnych projektów rządowych do wsparcia w ramach EFIS*, lecz w wyniku jej aktualizacji ostatecznie nie zostały one uwzględnione. I tak pięć projektów z działu gospodarka wodna, zgłoszonych przez ówczesne Ministerstwo Środowiska i pierwotnie uwzględnionych na Liście, ostatecznie zostało z niej usuniętych w ramach kolejnych aktualizacji. Podobnie z Listy została wycofana część z 24 projektów zgłoszonych przez byłego resort Ministra Infrastruktury i Budownictwa (następnie resort Ministra Infrastruktury). Wynikało to ze zmiany kształtu projektów lub modyfikacji koncepcji wdrażania poszczególnych inwestycji, z niespełnienia przez projekty kryterium finansowego EFIS, czy z uwagi na pozyskanie finansowania z innych źródeł na atrakcyjniejszych warunkach (np. projekt Szybka Kolej Miejska dotyczący zakupu taboru, czy projekt PKP PL SA dotyczący Linii Kolejowej E59)<sup>19</sup>. Z kolei projekt zgłoszony przez Ministra Sportu i Turystyki został w styczniu 2020 r. wykreślony z powyższej Listy ze względu na brak decyzji co do jego realizacji przez Spółkę PL2012+.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. na ostatecznej Liście potencjalnych projektów rządowych do wsparcia w ramach EFIS znalazło się 11 projektów, dla których nadzorującymi byli: Prezes Rady Ministrów (trzy projekty), Minister Aktywów Państwowych (pięć projektów), Minister Zdrowia (trzy projekty).

Przyjmując Koncepcję KSE zobowiązał Ministra do przedstawienia pierwszej listy projektów rządowych w II połowie kwietnia 2016 r. Pierwsza lista potencjalnych projektów rządowych została przedłożona 9 maja 2016 r. i rozpatrzona przez KSE 11 maja 2016 r. Lista obejmowała 108 projektów na łączną kwotę 231 557 mln zł. Projektami o największej wartości były budowa elektrowni jądrowej oraz budowa linii kolei dużych prędkości<sup>20</sup>.

Do dnia 18 maja 2016 r. minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego planował opublikować listę projektów do finansowania z EFIS. Po weryfikacji propozycji zgłoszonych przez poszczególne resorty na liście opublikowanej na stronie internetowej Ministerstwa 17 czerwca 2016 r. zamieszczonych zostało 47 projektów. W związku z niedostatecznym stopniem przygotowania ww. inwestycji oraz brakiem możliwości sprecyzowania dla nich terminu przygotowania memorandum informacyjnego, dwa projekty inwestycyjne o największej wartości nie znalazły się na listach projektów rządowych do wsparcia z EFIS i nie były konsultowane w zakresie przygotowania dokumentacji aplikacyjnej do EBI. I tak:

- Minister właściwy do spraw energii przesłał 18 maja 2016 r. zweryfikowaną listę projektów, na której przy projekcie budowy elektrowni jądrowej wskazano, iż promotor projektu będzie mógł przedstawić

<sup>19</sup> Część projektów uwzględnionych na *Liście potencjalnych projektów rządowych do wsparcia w ramach EFIS* zmieniała w kolejnych latach właściwość resortu – zostały one przeniesione do właściwości KPRM, MAP bądź do resortu budownictwa.

<sup>20</sup> Zgodnie z przekazaną informacją 37 spośród zgłoszonych projektów o łącznej wartości ponad 1000 mln zł mogło nie kwalifikować się do finansowania udzielanego bezpośrednio przez EBI, z uwagi na to, iż ich szacunkowa wartość nie przekraczała kwoty 100 mln zł. W przypadku takich projektów miało być rozważone połączenie ich w portfel projektów o łącznej wartości powyżej 100 mln zł.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wstępne informacje w zakresie memorandum informacyjnego najwcześniej w III kw. 2020 r. Zaznaczono także, że informacje te mogą być nadal niewystarczające dla celów pozyskania finansowania dłużnego.

- W odniesieniu do budowy linii kolei dużych prędkości, minister właściwy do spraw transportu pismem z 16 października 2017 r., poinformował, że decyzja o przystąpieniu do realizacji ww. projektu będzie oparta na wynikach „stosownych analiz z uwzględnieniem możliwości finansowych budżetu państwa”. Wskazano, że zgodnie ze Strategią Rozwoju Transportu jako termin realizacji tych analiz wskazano 2020 r.

W listopadzie 2016 r. na posiedzeniu Komitetu przedłożono kolejną listę potencjalnych projektów rządowych, która obejmowała 37 planowanych inwestycji na łączną kwotę 76 964 mln zł. W wyniku kolejnych aktualizacji listy dodano 22 projekty, usunięto z niej 36 projektów, a 12 projektów przeniesiono do potencjalnego finansowania z Funduszu InvestUE<sup>21</sup>. Na ostatecznej Liście<sup>22</sup> znalazło się 11 projektów rządowych, z których według stanu na 31 marca 2022 r. realizowanych było siedem projektów (w jednym dotychczas nie zostały uruchomione środki z EFIS). W przypadku jednego z tych projektów nie została zawarta umowa kredytowa pomiędzy Bankiem Gospodarstwa Krajowego a EBI, ale uzgodniono zawarcie umowy ramowej, w ramach której EBI miał zatwierdzać projekty z zakresu budowy społecznych mieszkań czynszowych w całej Polsce. W ten sposób w okresie realizacji EFIS, zostały podpisane dwie umowy kredytowe na finansowanie inwestycji realizowanych przez spółki komunalne w Poznaniu i Szczecinie.

### Monitorowanie pozyskiwania i wykorzystania środków z EFIS

W Koncepcji przyjęto, że Minister będzie odpowiadał za monitorowanie przygotowania projektów rządowych, monitorowanie procesu kontraktowania (wydawania decyzji kredytowych/gwarancji) przez Europejski Bank Inwestycyjny dla projektów rządowych oraz monitorowanie wykorzystania środków w ramach EFIS (także w zakresie MŚP<sup>23</sup>). W Koncepcji przyjęto, że monitorowanie listy projektów rządowych miało być prowadzone w oparciu o aktualizowane kwartalnie informacje przekazywane do Ministra przez wyznaczone komórki w ministerstwach lub przez wskazane spółki. W oparciu o te dane raz na pół roku minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego miał przedstawić informację na posiedzenie KSE. Minister miał monitorować proces kontraktowania i wykorzystywania EFIS. Monitorowanie procesu kontraktowania miało odnosić się do dużych projektów infrastrukturalnych i inwestycyjnych (o szacunkowej wartości nakładów inwestycyjnych powyżej 100 mln zł), projektów innowacyjnych oraz instrumentów gwarancyjnych dla MŚP. W zakresie projektów rządowych monitoring miał dotyczyć statusu poszczególnych projektów, począwszy od złożenia wniosku, poprzez fazę oceny, aż do decyzji kredytowej/gwarancyjnej. W celu realizacji ww. działań

<sup>21</sup> Fundusz InvestEU jest mechanizmem gwarancyjnym przeznaczonym dla EBI i krajowych banków rozwojowych. Jego zadaniem jest zapewnienie gwarancji finansowania dla projektów inwestycyjnych w latach 2021–2027.

<sup>22</sup> Na dzień 31 grudnia 2020 r.

<sup>23</sup> Zgodnie z definicją przyjętą przez Komisję Europejską, MŚP to przedsiębiorstwa, które zatrudniają mniej niż 250 pracowników i których roczny obrót nie przekracza 50 mln EUR lub roczna suma bilansowa nie przekracza 43 mln EUR.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

organy administracji rządowej miały wyznaczyć komórki organizacyjne odpowiedzialne za zgłaszanie propozycji, przeprowadzenie identyfikacji projektów do EFIS, kwartalne informacje na temat stanu ich przygotowania. Na podstawie zbieranych informacji Minister przekazywał raporty dotyczące pozyskiwania środków z EFIS do KSE regularnie, co pół roku. Kolejne raporty obejmowały w obszarze:

- potencjalnych projektów rządowych do wsparcia EFIS – aktualną listę tych projektów, wraz z danymi o projektach dodanych i usuniętych z listy w okresie objętym raportem;
- wykorzystania EFIS – publikowane przez EBI informacje o projektach, które uzyskały pozytywną decyzję kredytową, z wyodrębnionymi danymi o projektach rządowych.

Do przekazywanych raportów załączane były każdorazowo aktualizowane listy potencjalnych projektów rządowych, wraz z informacją o aktualnym statusie projektu i o zmianach na liście w stosunku do poprzedniego raportu. Do pierwszego półrocza 2018 r. włącznie, do raportów załączane były aktualne listy wszystkich projektów, które uzyskały pozytywną decyzję kredytową.

W Informacjach przekazywanych KSE<sup>24</sup> Minister rekomendował, by poszczególne ministerstwa – zgodnie ze swoją właściwością – dokonały przeglądu rządowych zamierzeń inwestycyjnych w perspektywie do 2020 r., które potencjalnie kwalifikują się do wsparcia z EFIS. Projekty miały być na bieżąco zgłaszane do Ministra. Minister wskazywał również aby właściwe resorty mobilizowały podległe im spółki z udziałem Skarbu Państwa do aplikowania o finansowanie w ramach EFIS. W tej sprawie Minister wystosował również pisma do resortów, w których utworzono punkty kontaktowe.

Ministerstwo korzystało z danych publikowanych przez EBI<sup>25</sup> o liczbie zawartych w kolejnych latach działania Funduszu umów w Polsce i łącznie w krajach UE.

Ministerstwo nie monitorowało wysokości środków z EFIS przekazanych przez EBI na rachunki polskich inwestorów oraz wielkości środków z EFIS wydatkowanych przez tych inwestorów w toku realizowanych projektów. Jak wyjaśnił Minister Funduszy Regionalnych i Rozwoju, przyczyną braku tego monitoringu był fakt, iż jako instytucja krajowa Ministerstwo nie posiadało dostępu do systemu przepływów finansowych instrumentu zarządzanego z poziomu UE, jakim był EFIS. Brak informacji o faktycznym wydatkowaniu uniemożliwił Ministrowi stwierdzenie rzeczywistej wartości środków pozyskanych z EFIS, ponieważ nie wszystkie zawarte umowy były realizowane w całości lub części.

Pojęcie „wykorzystania środków w ramach EFIS” Ministerstwo interpretowało w kontekście wskazanego w Koncepcji nadrzędnego celu działań Ministra w obszarze projektów rządowych, tj. pilnej identyfikacji

<sup>24</sup> Na posiedzeniach 23 listopada 2016 r. i 24 maja 2017 r.

<sup>25</sup> <https://www.eib.org/en/products/mandates-partnerships/efsi/efsi-projects>

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

projektów inwestycyjnych mających szanse na zdobycie finansowania oraz doprowadzenie do złożenia jak największej liczby wniosków o wsparcie dla tych projektów.

Ministerstwo nie dysponowało informacjami o liczbie realizowanych lub zakończonych inwestycji współfinansowanych ze środków EFIS i środków prywatnych w kolejnych latach działania Funduszu oraz strukturze tego współfinansowania. Dyrektor DPPP wyjaśnił, że montaż finansowy inwestycji jest objęty szczególnymi zasadami poufności zarówno ze strony podmiotu sięgającego po wsparcie, jak i ze strony instytucji finansujących. Brak informacji o udziale środków własnych w realizowanych projektach uniemożliwił Ministrowi ocenę stopnia realizacji celu EFIS jakim było aktywizowanie kapitału własnego inwestorów, natomiast brak informacji o udziale funduszy UE uniemożliwił ocenę stopnia realizacji zadania Ministra nałożonego w SOR, dotyczącego koordynacji wykorzystania środków EFIS i funduszy UE.

### Wspieranie przedsiębiorców przez MFIPR

W celu zwiększenia liczby zaakceptowanych aplikacji Minister podejmował bilateralne i wielostronne działania wspomagające przedsiębiorców. W ramach działań wielostronnych przygotowano następujące wydarzenia:

- spotkania informacyjne w siedzibie Ministerstwa dla spółek z udziałem Skarbu Państwa (14 kwietnia 2016 r.); jednostek samorządu terytorialnego (6 maja 2016 r.); przedsiębiorców (13 maja 2016 r.);
- kilkadziesiąt wystąpień kierownictwa i przedstawicieli MFIPR na konferencjach i spotkaniach plenarnych, w tym coroczne wystąpienia na Forum Ekonomicznym w Krynicy oraz w czasie Europejskiego Kongresu Gospodarczego w Katowicach.

W ramach działań bilateralnych przedstawiciele Ministerstwa przeprowadzili kilkadziesiąt spotkań z przedstawicielami 37 podmiotów zainteresowanych aplikowaniem do EBI. W skład tych podmiotów wchodziło 26 spółek działających z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego (w tym spółki zależne), osiem jednostek budżetowych, jedno przedsiębiorstwo państwowe, jedna fundacja, jedna spółka prywatna zajmująca się doradztwem. Spotkania miały na celu przybliżenie zasad funkcjonowania tego instrumentu, omówienie specyfiki planowanego projektu oraz ustalenie dalszych działań w związku z aplikacją do EBI. Minister wsparł jedynie te dwa podmioty spoza sektora publicznego, ponieważ były to jedyne takie podmioty, które były zainteresowane takim wsparciem.

W wyniku przeprowadzenia „w toku bieżącej działalności”, przewidzianej w Koncepcji analizy możliwości wsparcia przez Ministra Rozwoju projektów w zakresie analiz oraz oceny inwestycyjnej podjęta została decyzja, że zaangażowanie Ministerstwa w proces oceny inwestycyjnej projektów będzie polegało na pomocy w przygotowaniu tzw. memorandum informacyjnego. Wsparcie takie dotyczyło 17 spółek działających z udziałem Skarbu Państwa i ich spółek zależnych lub z udziałem jednostek samorządu terytorialnego oraz dwóch jednostek budżetowych. Żaden z tych podmiotów nie znalazł się ostatecznie wśród podmiotów rządowych, które zawarły umowy o dofinansowanie z EFIS. Zgodnie z danymi Ministerstwa najczęstszymi powodami braku ostatecznego

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zawarcia umowy z EBI były zmiana koncepcji i priorytetów inwestycyjnych promotora, znalezienie innego źródła finansowania projektu lub brak porozumienia co do warunków umowy kredytowej.

Na potrzeby kontaktów z podmiotami zainteresowanymi skorzystaniem ze wsparcia EFIS oraz realizacji mechanizmu koordynacji EFIS pomiędzy resortami, w Ministerstwie utworzona została skrzynka elektroniczna pod nazwą [planinwestvcvinv@mr.gov.pl](mailto:planinwestvcvinv@mr.gov.pl). Od marca 2016 r. do końca 2021 r. wpłynęło na nią ponad 1000 wiadomości, z czego część pochodziła od potencjalnych promotorów. Skrzynka służyła również m.in. kontaktom roboczym z punktami kontaktowymi EFIS w pozostałych resortach oraz wymianie informacji o projektach zgłaszanych na portalu EPPI<sup>26</sup>. Spośród 550 wiadomości nadesłanych w 2016 r. dziewięć dotyczyło niejasności oraz trudności w aplikowaniu o wsparcie z EFIS w ramach okna "Infrastruktura i innowacje". Dotyczyły one w większości próśb o doprecyzowanie kryteriów aplikowania w ramach EFIS oraz o pomoc w wypełnieniu formularza zgłoszeniowego.

W czerwcu 2017 r. Ministerstwo przeprowadziło ankietę zawierającą ogólne pytania związane z funkcjonowaniem systemu wsparcia EFIS, w tym ocenę pracy instytucji zaangażowanych we wdrażanie EFIS (Ministerstwo Rozwoju, punkty kontaktowe do spraw EFIS w poszczególnych resortach, EBI). Ankieta została wysłana do 19 podmiotów z *Listy potencjalnych projektów rządowych do wsparcia z EFIS*, które złożyły swoje projekty do oceny Banku do czerwca 2017 r. Ankieta zawierała również prośbę o wskazanie obszarów do ulepszenia. W odpowiedziach udzielonych przez dziewięć podmiotów<sup>27</sup>, zdecydowana większość jednostek pozytywnie oceniła współpracę z EBI oraz wyraziła zadowolenie z możliwości finansowania inwestycji w ramach EFIS. Podmioty, które odpowiedziały na ankietę zgłosiły potrzebę opracowania bardziej przejrzystej i kompleksowej informacji na temat możliwości pozyskania finansowania z EFIS, w szczególności umożliwienia sprawdzenia kwalifikowalności projektu przed jego złożeniem do oceny. Informacja ta miała definiować rodzaj podmiotów, sektory oraz typy inwestycji, zakresy projektu, jakie mogą się ubiegać o wsparcie. Informacja miała zawierać opis procesu oraz warunki ubiegania się o finansowanie. Podmioty wskazywały ponadto na: dłuższy niż w bankach komercyjnych okres oczekiwania na wydanie przez EBI wstępnej opinii o możliwości finansowania na podstawie złożonego memorandum oraz brak kontaktu ze strony Banku; większą niż w bankach komercyjnych ilość oraz szczegółowość dokumentacji i danych wymaganych do oceny inwestycji; a także na konieczność tłumaczenia niektórych dokumentów z języka angielskiego na polski i odwrotnie.

<sup>26</sup> Europejski Portal Projektów Inwestycyjnych stanowi element Planu Inwestycyjnego dla Europy i został uruchomiony przez Komisję Europejską 1 czerwca 2016 r.

<sup>27</sup> Ankietę łącznie otrzymało 19 podmiotów z Listy potencjalnych projektów rządowych do wsparcia w ramach EFIS. Uzyskano odpowiedź od 11 spółek, w tym dziewięć przekazało wkład w postaci odpowiedzi na kwestie poruszone w ankiecie. Dwa podmioty zadeklarowały, że nie miały dotychczas wystarczającego kontaktu, tak aby ocenić EFIS.

W celu opracowania bardziej przejrzystej i kompleksowej informacji na temat możliwości pozyskania finansowania z EFIS, w Ministerstwie stworzono nowy układ strony internetowej oraz zaktualizowano informacje na tej stronie, w zakresie informacji o Planie Junckera. W szczególności dodano nową zakładkę „Jak pozyskać wsparcie EFIS”, która zawierała informacje o tym, dla kogo jest EFIS, jakie są warunki wsparcia, jak i kiedy można o nie aplikować.

### **5.1.2. Analiza możliwości pozyskania środków z Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych przez spółki o istotnym znaczeniu dla gospodarki skarbu państwa**

Spośród 32 spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa<sup>28</sup> środki z EFIS – na kwotę 750 mln zł – ostatecznie uzyskała jedynie TAURON Polska Energia SA (spółka ta znalazła się na Liście potencjalnych projektów rządowych w ramach EFIS – stan na 30 grudnia 2020 r.).

NIK zwróciła się do pozostałych 31 spółek strategicznych o udzielenie informacji odnośnie analizowania przez te podmioty możliwości pozyskania środków z EFIS. Odpowiedzi udzieliły wszystkie spółki strategiczne. Większość z nich podała, że pozyskała informacje dotyczące możliwości ubiegania się o środki z EFIS od organów administracji rządowej (m.in. w ramach nadzoru właścicielskiego), w tym od ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa oraz ministra właściwego do spraw polityki regionalnej. Cztery podmioty stwierdziły, że nie miały wiedzy na temat możliwości i warunków ubiegania się o te środki. Jeden podmiot wyjaśnił, że nie interesował się finansowaniem z EFIS, ponieważ nie dysponował środkami finansowymi na realizację tak dużych projektów inwestycyjnych.

Piętnaście spółek strategicznych nie planowało ubiegania się o środki finansowe z EFIS lub – po wstępnym zapoznaniu się z warunkami tego finansowania – nie przeprowadzało dalszych analiz z uwagi na niespełnienie kryterium wartości (projekty miały wartość poniżej 25 mln euro) lub kwalifikowalności. Niektóre z tych spółek wskazywały na brak zainteresowania pozyskaniem z EFIS środków zwrotnych (gwarancji i pożyczek), zwracając uwagę na: długoterminowość planowanych projektów, duży koszt ich realizacji, ryzyko towarzyszące projektom innowacyjnym. Osiem z tych podmiotów założyło realizację inwestycji ze środków własnych lub w ramach dofinansowania bezzwrotnego, w ramach dotacji z Narodowego Centrum Badań i Rozwoju oraz dotacji z funduszy strukturalnych. W jednym przypadku podmiot poinformował, że uzyskał z EBI korzystniejsze warunki finansowe, niż wsparcie oferowane w ramach EFIS.

Sześć spółek strategicznych przedstawiło projekty do finansowania, które zostały umieszczone na Liście na różnych etapach jej tworzenia, lecz ostatecznie zostały z niej usunięte, gdyż nie spełniły kryterium wartości (były to projekty poniżej 25 mln euro) lub warunków kwalifi-

<sup>28</sup> W rozumieniu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 września 2021 r. w sprawie wykazu spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa (Dz. U. poz. 1782); dalej: spółki strategiczne. Poprzednio obowiązywało rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie określenia wykazu spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa (Dz. U. poz. 95).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

kowalności otrzymania finansowania inwestycji ze środków EFIS. Z Listy usunięte zostały m.in. projekty związane z energetyką węglową z uwagi na niespełnienie standardu emisji CO<sub>2</sub>, projekty o charakterze wojskowym czy cywilno-wojskowym, projekty dotyczące budowy nieruchomości komercyjnych oraz linii kolejowej.

Trzy kolejne podmioty wskazały, że nie ubiegały się o środki, ponieważ uzyskały informacje o niespełnieniu kryteriów, np. niefinansowanie energetyki jądrowej, czy projektów wydobywczych bez udokumentowania zasobów kopalin. Agencja Rozwoju Przemysłu w związku z informacjami przekazanymi przez organy administracji rządowej, nie zgłosiła własnych projektów, zgłosiła natomiast projekty zależnych spółek. Ostatecznie projekty te nie spełniły kryterium wartości projektów.

Jeden podmiot wycofał projekt z uwagi na priorytetową potrzebę realizacji inwestycji, na którą pozyskał promesę kredytową od konsorcjum banków krajowych.

Na ostatecznej Liście potencjalnych projektów rządowych do wsparcia w ramach EFIS znalazła się Jastrzębska Spółka Węglowa SA, która podpisała umowę z EBI, lecz nie uruchomiła finansowania z EFIS na realizację programu inwestycyjnego o wartości 1014,8 mln zł. Umowę rozwiązano z uwagi na warunki finansowego wsparcia w ramach Tarczy Antykryzysowej z PFR, o które podmiot ten zamierzał wystąpić w celu zachowania płynności finansowej w czasie epidemii SARS-CoV-2.

### 5.1.3. Udział polskich projektów w Europejskim Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych

Według danych EBI na koniec 2021 r.:

- zostały zaakceptowane polskie projekty o łącznej wartości 3 566 mln euro, co stanowiło 5,4% wartości wszystkich projektów zaakceptowanych przez EBI w ramach EFIS;

Infografika nr 3

Udział zaakceptowanych polskich projektów w projektach ogółem



dane na koniec 2021 r.

Źródło: EBI.

- w przypadku polskich projektów zawarto umowy o łącznej wartości 2878 mln euro, co stanowiło 4,95% wszystkich zawartych umów;
- inwestorom udostępniono 1897 mln euro tj. 5,8% środków udostępnionych wszystkim podmiotom UE w ramach EFIS.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

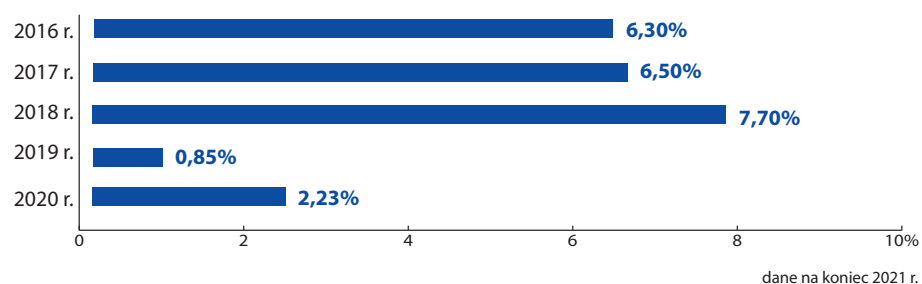
Na koniec 2021 r. środki udostępnione polskim inwestorom stanowiły 53,2% wartości zaakceptowanych projektów oraz 65,9% wartości zawartych umów w ramach EFIS.

Środki z EFIS pozyskiwano w Polsce aktywniej, w porównaniu do średniej dla krajów UE, w pierwszej połowie okresu działania Funduszu, tj. w latach 2016–2018. I tak, w kolejnych latach okresu 2016–2020 udział:

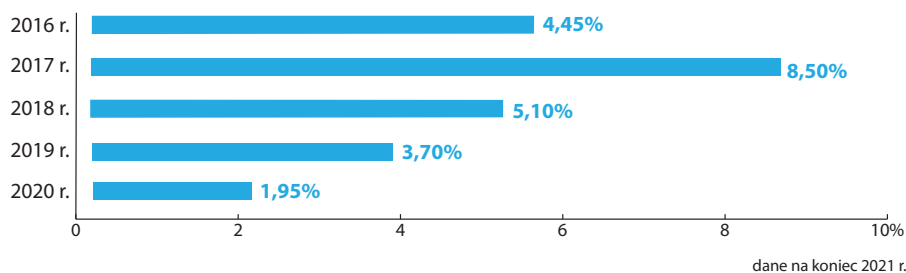
- zatwierdzonych polskich projektów w projektach ogółem wynosił odpowiednio: 6,3%, 6,5%, 7,7%, 0,85% i 2,35%;

Infografika nr 4 i 5

Udział zaakceptowanych polskich projektów w projektach ogółem



Udział wartości umów dla polskich projektów w umowach ogółem



Źródło: EBI.

- umów dla polskich projektów w umowach ogółem wynosił odpowiednio: 4,45%, 8,5%, 5,1%, 3,7% i 1,95%.

### 5.1.4. Efekty pozyskiwania środków z EFIS

Na podstawie informacji uzyskanych dla celów niniejszej kontroli od promotorów 54 projektów wyszczególnionych na Liście projektów, które uzyskały pozytywną decyzję kredytową EBI (z 31 grudnia 2020 r.)<sup>29</sup> NIK stwierdziła, że według stanu na 31 marca 2022 r.:

- Dofinansowanie ze środków EFIS – w oparciu o zawarte umowy – przyznano 41 projektom, w tym 10 projektom zgłoszonym przez banki i ich spółki zależne. Spośród powyższej grupy 41 projektów:
  - 31 projektów było realizowanych z udziałem środków EFIS.
  - W ośmiu projektach, pomimo zawarcia umów, środki finansowe nie zostały uruchomione. Dwie z tych umów rozwiązano m.in. z uwagi

<sup>29</sup> NIK zwróciła się o udzielenie informacji do promotorów wszystkich 60 projektów na Liście. W sześciu przypadkach nie uzyskano odpowiedzi: trzy przypadki dotyczyły projektów, w których zawarto umowy, a trzy w których umowa nie została zawarta.



na pozyskanie innego kredytu komercyjnego na korzystniejszych warunkach lub innej pomocy istotnej dla spółki w warunkach epidemii SARS-CoV-2. W trzecim, rządowym projekcie zgłoszonym przez dawne Przewozy Regionalne (aktualnie POLREGIO), umowa kredytu z EBI wygasła z uwagi na brak wydania – w okresie dostępności tego kredytu – pozytywnej decyzji Komisji Europejskiej w sprawie pomocy publicznej udzielonej tej spółce przez Agencję Rozwoju Przemysłu SA w 2015 r. W przypadku czwartego projektu wypłatę środków uzależniono od spełnienia warunku umownego, tj. od przedstawienia naukowej rekomendacji w sprawie pozwolenia na dopuszczenie produktu do obrotu, wydanej przez Europejską Agencję Leków (według stanu na 28 czerwca 2022 r. warunek ten nie został spełniony). Piąty projekt korzystał z kredytów udzielonych przez konsorcjum banków komercyjnych, a ze środków EBI ma być zrefinansowana w drugiej połowie 2023 r. część tej kwoty po spełnieniu określonych warunków zawieszających. Pozostałe projekty dotychczas korzystały z innego finansowania (dotacje, środki własne), a środki z EFIS ewentualnie zostaną uruchomione w późniejszym okresie.

- Dwie umowy zostały wypowiedziane po uruchomieniu środków EFIS. Umowa gwarancji spłaty kredytów zawarta przez bank została rozwiązana po trzech latach z uwagi na niecelowość jej kontynuowania<sup>30</sup>. W drugim projekcie, z uwagi na wzrost utrzymania finansowania uzyskanego z EBI, inwestor pozyskał kredyt inwestycyjny z Banku Gospodarstwa Krajowego oraz dokonał spłaty całości zadłużenia do EBI.
- W stosunku do 13 projektów nie zawarto umów na finansowanie inwestycji ze środków EFIS, np. podmioty ostatecznie nie otrzymały dofinansowania, zrezygnowały z ubiegania się o te środki EFIS, np. z uwagi na wyższe koszty wykonawstwa inwestycji lub zmianę sytuacji finansowej (analizują inwestycje pod kątem rentowności), pozyskały kredyty na lepszych warunkach z krajowych banków albo bezpośrednio z EBI lub są w trakcie negocjowania warunków kredytowania z EBI.

W skład 60 projektów, które znalazły się na Liście projektów, które uzyskały pozytywną decyzję kredytową EBI (z 31 grudnia 2020 r.), wchodziło dziewięć projektów rządowych. Spośród ww. projektów rządowych, na dzień 31 grudnia 2020 r. trzy umowy kredytowe zostały dezaktywowane (Przewozy Regionalne, JSW i BGK).

Według stanu na 31 marca 2022 r. struktura finansowania 22 projektów – innych, niż projekty z sektora bankowego i w których środki zostały uruchomione, a umowy nie zostały rozwiązane – przedstawia się następująco:

- Całkowity koszt planowanych inwestycji – 16 410 561 tys. zł, w tym:
  - ze środków EFIS – 5 935 483 tys. zł,
  - fundusze strukturalne UE – 1 413 294 tys. zł,

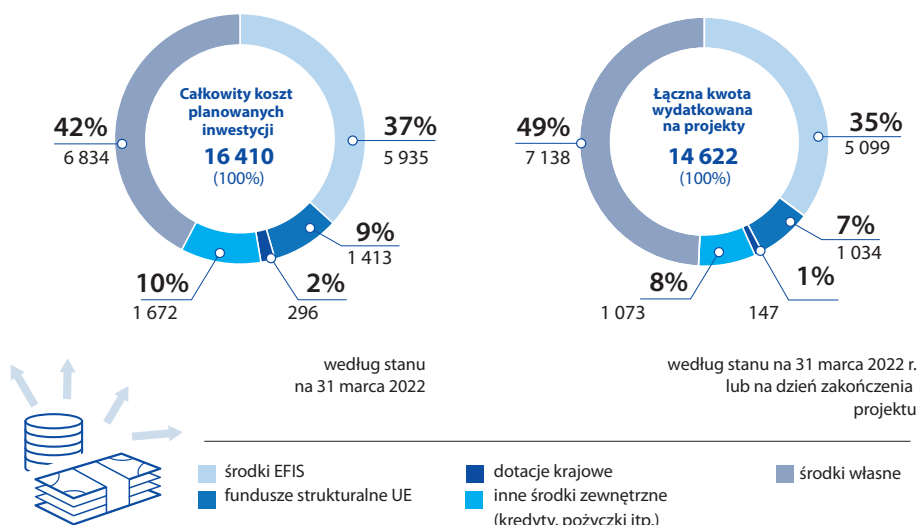
<sup>30</sup> Bank zdecydował o wypowiedzeniu umowy z EFIS ze względu na niską wartość portfela kredytowego, który na tamten moment obejmowała już ta umowa. W związku z umową nie doszło do żadnych transferów finansowych ze środków EFIS.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- dotacje krajowe – 296 301 tys. zł,
- inne środki zewnętrzne (kredyty, pożyczki itp.) – 1 672 693 tys. zł,
- środki własne – 6 834 815 tys. zł.

Infografika nr

Struktura finansowa dużych projektów inwestycyjnych w mln zł



Źródło NIK.

- Łączna kwota wydatkowana na projekt wg stanu na dzień 31 marca 2022 r. lub na dzień zakończenia projektu (jeśli jest wcześniejszy) – 14 622 525 tys. zł<sup>31</sup>, w tym:
  - ze środków EFIS – 5 099 732 tys. zł,
  - fundusze strukturalne UE – 1 034 255 tys. zł,
  - dotacje krajowe – 147 488 tys. zł,
  - inne środki zewnętrzne (kredyty, pożyczki itp.) – 1 073 611 tys. zł,
  - środki własne – 7 138 445 tys. zł.

W grupie 41 projektów, w których zawarto umowy (spośród wszystkich 60 projektów z Listy projektów, które uzyskały pozytywną decyzję kredytową EBI) znajdowało się również 10 projektów, które objęły finansowanie MŚP i spółek średniej kapitalizacji przez banki lub spółki leasingowe (należące do grup kapitałowych banków). Przedmiotem wsparcia w ramach EFIS było przede wszystkim udzielenie przez EBI ochrony kredytowej w postaci sekurytyzacji syntetycznej<sup>32</sup> bądź w formie

<sup>31</sup> Ponadto jeden z podmiotów otrzymał w ramach EFIS gwarancję na kwotę 86 390 tys. zł, zabezpieczającą kredyt udzielony przez EBI. Kwota tego kredytu została uwzględniona w „innych środkach zewnętrznych”.

<sup>32</sup> Tzw. subpartycypacja zakłada „zbycie” określonego ryzyka kredytowego (tj. możliwości uzyskania lub braku spłat oznaczonych wierzytelności), bez konieczności przeniesienia tych aktywów i wyodrębnienia ich z majątku inicjatora sekurytyzacji. Subpartycypacja nie przewiduje więc transferu aktywów w rozumieniu przeniesienia wszelkich praw do wierzytelności, a jedynie transfer ryzyka związanego z określonymi wierzytelnościami poprzez stworzenie po stronie nabywcy prawa do otrzymywania określonych świadczeń wynikających z sekurytyzowanych wierzytelności, pod warunkiem że takie świadczenia rzeczywiście zostaną spełnione przez dłużników (<http://taxfin.pl>).

sekurytyzacji tradycyjnej (gotówkowej)<sup>33</sup>, a w jednym przypadku pomoc polegała na udzieleniu pożyczki. Wsparcie miało na celu zwiększenie zdolności do rozwoju portfela umów leasingowych i kredytowych w powyższych segmentach przedsiębiorców.

Wsparcie ze środków EFIS, w drodze umów sekurytyzacji syntetycznej, dotyczyło siedmiu projektów, na łączną kwotę około 3121 mln zł. W ramach umów banki zobowiązały się także do dalszego rozwoju portfela pożyczek leasingowych i kredytów łącznie na kwotę ok. 9366,6 mln zł. W ramach realizacji tych projektów z inwestorami zawarto prawie 39,3 tys. umów leasingowych i kredytowych. Wsparcie ze środków EFIS, w drodze umów sekurytyzacji tradycyjnej, otrzymały banki i podmioty leasingowe realizujące dwa projekty, pozyskując środki EFIS ze sprzedaży EBI obligacji o łącznym nominale około 1765 mln zł. Promotorzy projektów zostali z kolei zobowiązani do alokacji środków w sektorze MŚP i spółek o średniej kapitalizacji<sup>34</sup> – o wskazanej w umowach – wielokrotności wartości obligacji nabytych przez EBI. Alokacja środków polegała na sfinansowaniu przez banki i ich spółki zależne portfela umów leasingowych i kredytów dla klientów powyższych sektorów. Łączna wartość alokowanych środków dla obu transakcji wyniosła 5030,4 mln zł. W ramach realizacji postanowień umów z EBI zawarto prawie 67,6 tys. umów z przedsiębiorcami, w tym np. na sfinansowanie zakupu osobowych pojazdów samochodowych. Łączne wsparcie wynikające z udzielonej ochrony kredytowej osiągnęło poziom 4885 mln zł.

Jeden z projektów realizowanych przez podmioty z grupy sektora bankowego uzyskał kredyt, który został przeznaczony na pożyczki skierowane dla przedsiębiorców z sektora MŚP i spółek średniej kapitalizacji. Kwota wynikająca z umowy zawartej z EBI w ramach EFIS wyniosła około 422,2 mln zł, natomiast kwota alokacji osiągnęła poziom 340,9 mln zł<sup>35</sup>. Zawarto 1,5 tys. umów z inwestorami. Były one realizowane wyłącznie ze środków EBI w ramach EFIS, bez zaangażowania środków własnych promotora projektu.

<sup>33</sup> Sekurytyzacja klasyczna (typu *true sale*), zwana „sekurytyzacją definitywnej sprzedaży”, jest modelem przewidującym zbycie, w rozumieniu prawnym (tj. przelewie wierzytelności), określonego zbioru aktywów w postaci wierzytelności. Polega ona na definitywnej (bezregresowej) sprzedaży przez bank, jako inicjatora sekurytyzacji, wyodrębnionej puli aktywów (portfela wierzytelności), wraz z generowanymi przez nie przepływami finansowymi (odsetki lub inne świadczenia uboczne) oraz wszelkimi ryzykami związanymi z tymi wierzytelnościami, do Podmiotu Celowego. Tak rozumiane przeniesienie praw do wierzytelności na inny podmiot wiąże się z wyprowadzeniem aktywów z bilansu banku, co powoduje, że sekurytyzacja typu *true sale* ma charakter pozabilansowy. Podmiot nabywający wierzytelności, jako Podmiot Celowy, dokonuje z kolei emisji papierów wartościowych, zabezpieczonych przenoszonymi przez bank aktywami, a środkami pochodzącymi z emisji tych papierów wartościowych pokrywa nabycie sekurytyzowanych wierzytelności (<http://taxfin.pl>).

<sup>34</sup> Rozporządzenie PE i Rady (UE) 2015/1017 z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych, Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego i Europejskiego Portalu Projektów Inwestycyjnych oraz zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1291/2013 i (UE) nr 1316/2013 – Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych, s. 10 wprowadza definicję m.in. *mid-cap*, czyli „spółki o średniej kapitalizacji”, które oznaczają podmioty zatrudniające nie więcej niż 3000 pracowników, niebędące MŚP ani małymi spółkami o średniej kapitalizacji.

<sup>35</sup> Z uwagi na przedterminową spłatę dwóch transz kredytu z EBI.

W sprawie przyczyn ujęcia tych projektów w sprawozdawczości Ministerstwa w ramach Okna „Infrastruktura i inwestycje”, a nie w ramach Okna „MŚP i spółki o średniej kapitalizacji”, Dyrektor Generalny Ministerstwa wyjaśnił, że dane o projektach zatwierdzonych do wsparcia EFIS w ramach tzw. „dużego okna” pochodziły ze strony internetowej EBI. Według wyjaśnień Kierownika Biura EBI w Warszawie, uwzględnianie projektów, które dotyczyły finansowania MŚP i spółek średniej kapitalizacji w ramach Okna „Infrastruktura i inwestycje”, było stosowane nie tylko w Polsce, ale we wszystkich krajach UE.

### **5.1.5. Projekt „Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych dla polskiej gospodarki”**

W Karcie projektu w ramach SOR „EFIS dla polskiej gospodarki” z 5 czerwca 2017 r. (dalej Projekt) określono cel projektu: „Zapewnienie koordynacji działań administracji rządowej w celu pozyskiwania finansowania EFIS dla inwestycji krajowych (publicznych i prywatnych)”, dla którego wskazano wstępnie zakładany wskaźnik realizacji celu projektu: „Liczba projektów, które uzyskały decyzję kredytową EBI – 25 projektów”.

W toku prac nad projektem uszczegółowiono oraz rozszerzono zakres jego celu na: „Zapewnienie koordynacji działań administracji rządowej, wsparcia promotorów prywatnych oraz samorządowych w celu pozyskiwania finansowania EFIS dla inwestycji krajowych” oraz opisujący go wskaźnik realizacji celu: „Liczba polskich projektów pow. 100 mln zł, zatwierdzonych przez EBI do EFIS”. W ten sposób uszczegółowiony cel oraz opisujący go wskaźnik zostały wpisane w roku 2018 do systemu MonAliZa. W Karcie Projektu przyjęto również, że oczekiwaną korzyścią z projektu będzie zmobilizowanie środków w ramach EFIS w celu podniesienia stopy inwestycji w Polsce. Wskaźnikiem osiągnięcia korzyści był wzrost stopy inwestycji do 21,7% w 2020 r.

Projekt został włączony do portfela projektów strategicznych na pierwszym posiedzeniu Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych 12 czerwca 2018 r. Projekt został przez Ministerstwo określony jako inicjatywa kategorii „B”, w związku z tym jego status nie był omawiany na posiedzeniach Rady. Informacje na temat aktualnego statusu realizacji Projektu były przekazywane ministrom i osobom wyznaczonym do wdrażania podejścia projektowego za pomocą systemu teleinformatycznego MonAliZa. Projekt został zaklasyfikowany do kategorii „B”, ponieważ nie został uznany za priorytetowy i pilny.

Projekt został zakończony 31 grudnia 2020 r. W Raporcie z jego zamknięcia z 5 stycznia 2021 r. podano, że wskaźnikiem celu dla Projektu była liczba zatwierdzonych polskich projektów o wartości powyżej 100 mln zł przez EBI. Produktami Projektu były m.in. mechanizm koordynacji działań administracji rządowej w ramach EFIS; lista potencjalnych projektów rządowych do EFIS, poświęcona EFIS strona internetowa; promocja EFIS jako źródła wsparcia inwestycji publicznych i prywatnych; wsparcie promotorów projektów inwestycyjnych w ich ubieganiu się o wsparcie z EFIS. Zgodnie z Raportem zamknięcia Projektu, cel Projektu został

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zrealizowany w 123% – przewidywano zatwierdzenie 49, a faktycznie pozytywną decyzję kredytową EBI uzyskało 60 inwestycji (choć finalnie zawarto umowy w 44 przypadkach<sup>36</sup>). Zgodnie z Raportem ww. produkty zostały zrealizowane terminowo. I tak:

- strona internetowa powstała 17 czerwca 2016 r.;
- lista potencjalnych projektów oraz informacje na stronie były aktualizowane co najmniej raz w miesiącu;
- raporty dla kierownictwa Ministerstwa były przekazywane raz w miesiącu;
- wsparcie dla projektów ubiegających się o EFIS obejmowało zarówno okres przygotowania aplikacji o wsparcie do EBI, jak i proces kontaktów z EBI po złożeniu aplikacji. W ramach wsparcia prowadzono kontakty przede wszystkim z promotorami projektów, ale również z EBI (głównie warszawskie biuro Banku, ale również z centralą EBI w Luksemburgu);
- przez cały okres realizacji Projektu poszukiwano nowych inwestycji rządowych do wsparcia z EFIS. W ramach tego procesu prowadzono bieżące kontakty z „resortami sektorowymi” oraz bezpośrednio ze spółkami Skarbu Państwa. W okresie realizacji Projektu przeprowadzono ok. 190 spotkań z promotorami oraz potencjalnymi promotorami projektów do wsparcia z EFIS;
- zgodnie z ustaleniami z posiedzenia Komitetu Spraw Europejskich z 3 lutego 2016 r. Minister stał się koordynatorem działań wszystkich resortów w obszarze EFIS i co sześć miesięcy przedkładał Komitetowi sprawozdania z działań. Łącznie przedłożono dziesięć takich sprawozdań;
- w ramach koordynacji działań resortów przez Ministra, wszystkie „resorty sektorowe” i podległe im spółki z udziałem Skarbu Państwa i inne podmioty publiczne (np. uczelnie wyższe) posiadały aktualne informacje o zasadach pozyskiwania środków z EFIS i wsparcie w procesie ubiegania się o nie. W zdecydowanej większości resortów powołano punkty kontaktowe ds. EFIS<sup>37</sup>, które były odpowiedzialne za wymianę informacji z Ministerstwem i przekazywanie aktualnych informacji o EFIS do podległych im jednostek, w tym zwłaszcza do spółek z udziałem Skarbu Państwa. W związku z powyższym w kontaktach z EBI i KE, Minister mógł prezentować stanowisko uwzględniające opinie i podejście wszystkich resortów.

Planowany budżet Projektu wynosił 200 tys. zł, z czego wydatkowano 47,4 tys. zł. Środki wydatkowano na delegacje krajowe i zagraniczne oraz organizację konferencji.

<sup>36</sup> Dane o zawartych umowach podano na podstawie informacji uzyskanych od 54 podmiotów. W przypadku sześciu, które nie odpowiedziały na pismo NIK, podano dane wynikające z Listy projektów, które uzyskały pozytywną decyzję EBI.

<sup>37</sup> Lista Punktów Kontaktowych znajduje się na stronie <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/efis-w-polsce-lista-projektow-rzadowych>.

Nie został uzyskany planowany na czas zamknięcia projektu wskaźnik osiągnięcia korzyści, który zakładał, że wartość stopy inwestycji w Polsce w relacji do PKB wyniesie 21,7%. Na koniec 2019 r. wyniósł on 18,5%, a na koniec 2020 r. – 16,7%. Z uwagi na fakt, że wskaźnik wartości stopy inwestycji w Polsce w relacji do PKB był „zbiorczym” wskaźnikiem dla szeregu działań realizowanych w ramach Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, nie można jednoznacznie ocenić w jakim stopniu działania z zakresu EFIS miały wpływ na nieuzyskanie przez ten wskaźnik zakładanej wartości.

### **5.1.6. Okno inwestycyjne „Małe i Średnie Przedsiębiorstwa i spółki średniej kapitalizacji”**

W obszarze wdrażania Okna inwestycyjnego „MŚP i spółki o średniej kapitalizacji” EFIS, Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI) zatwierdził łącznie 14 transakcji na dystrybucję wsparcia EFIS w oknie MŚP w Polsce. Jedna z tych umów została rozwiązana ze względu na rezygnację pośrednika. Łączna szacunkowa wartość portfeli dla 13 transakcji wyniosła 13,8 mld zł, a do końca IV kw. 2020 r. pośrednicy udzielili 9,9 mld zł preferencyjnego finansowania w postaci kredytów, leasingu i pożyczek zabezpieczonych regwarancjami Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego. Finansowanie zostało udzielone w ramach 59 367 umów z przedsiębiorcami, a z oferty skorzystało ponad 48,5 tys. przedsiębiorców.

## **5.2. Koordynacja wykorzystania Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych z funduszami UE**

W SOR przyjęto kierunek interwencji, który zakładał zwiększenie koordynacji funduszy UE ze środkami z EFIS. W ramach tej koordynacji Minister przeprowadził następujące działania:

- konsultacje ze służbami KE oraz pozostałymi departamentami Ministerstwa w zakresie przygotowania dokumentu zawierającego wskazania dotyczące tego, w jaki sposób łączyć wsparcie z EFIS z finansowaniem projektów z funduszy UE;
- prowadzenie kontaktu roboczego ze służbami KE w celu wyjaśnienia kwestii kwalifikowania kosztów w projektach łączących środki pochodzące z funduszy UE oraz EFIS;
- zorganizowanie 8 marca 2017 r. konferencji w Parlamencie Europejskim dotyczącej synergii pomiędzy EFIS a europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi jako szansy na zwiększanie inwestycji, z udziałem przedstawicieli KE, PE i państw członkowskich;
- opracowanie we wrześniu 2017 r. „Zaleceń Ministerstwa Rozwoju w zakresie łączenia wsparcia z europejskiego funduszu na rzecz inwestycji strategicznych (EFIS) z dofinansowaniem z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI)”.

W Zaleceniach Ministerstwo Rozwoju, w drodze kontaktów ze służbami Komisji Europejskiej, wypracowało podejście w zakresie sposobu jednoczesnego zaangażowania EFIS i EFSI w przypadku trzech kategorii projektów inwestycyjnych:

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- nieobjętych pomocą publiczną i niegenerujących dochodu,
- objętych pomocą publiczną,
- generujących dochód.

W Zaleceniach podano, że zgodnie z wewnętrznymi regulacjami EBI, suma dofinansowania w ramach funduszy strukturalnych i inwestycyjnych i wsparcia z EFIS mogła maksymalnie wynieść 90% CAPEX<sup>38</sup> projektu. Na podstawie danych pozyskanych przez NIK od 22 beneficjentów<sup>39</sup> stwierdzono, że inwestycje – według stanu na dzień 31 marca 2022 r. lub na dzień zakończenia inwestycji – były współfinansowane z funduszy strukturalnych w 11 przypadkach. Środki z funduszy strukturalnych stanowiły łącznie 7,1% całej wartości tych inwestycji, a łączna wartość środków z EFIS i z funduszy strukturalnych wynosiła 41,9% całej wartości tych inwestycji.

Ministerstwo nie dysponowało informacjami o liczbie realizowanych lub zakończonych inwestycji współfinansowanych ze środków EFIS i funduszy strukturalnych i inwestycyjnych UE w kolejnych latach działania Funduszu oraz strukturze tego współfinansowania. Przyczyną powyższego był fakt, że montaż finansowy inwestycji jest objęty szczególnymi zasadami poufności zarówno ze strony podmiotu sięgającego po wsparcie, jak i ze strony instytucji finansujących.

### 5.3. Przygotowanie inwestycji i pozyskanie finansowania z Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych przez kredytobiorców

Prace koncepcyjne na etapie planowania inwestycji były podejmowane w okresie wcześniejszym niż powstanie Planu Junckera, ponieważ już w 2011 r. Wcześniejsze planowanie inwestycji umożliwiło inwestorom skuteczne ubieganie się o dofinansowanie inwestycji ze środków EFIS. Prace nad przygotowaniem i złożeniem wniosku oraz przygotowaniem i zawarciem umowy z EBI przebiegały w kontrolowanych jednostkach bez zbędnej zwłoki. Inwestorzy byli rzetelnie przygotowani do realizacji inwestycji. W kontrolowanych jednostkach rzetelnie opracowano program inwestycji (w przypadku inwestycji finansowanych z budżetu państwa) lub inne dokumenty określające założenia dla planowanej inwestycji<sup>40</sup>. Niemniej jednak w dwóch inwestycjach nie dochowano należytej staranności na etapie planowania. W PTBS nie sporządzono rzetelnej analizy wykonalności inwestycji, co było jedną z wielu przyczyn opóźnień i zmniejszenia zakładanej liczby wybudowanych mieszkań o 58%.

<sup>38</sup> Z ang. *capital expenditures* – inwestycje w kapitał lub środki trwałe, których dokonuje przedsiębiorstwo w celu nabycia, utrzymania lub ulepszenia swoich aktywów trwałych.

<sup>39</sup> Pytania skierowano do 60 inwestorów z Listy projektów, które uzyskały pozytywną decyzję kredytową EBI na wsparcie z EFIS (z 31 grudnia 2020 r.). Odpowiedzi udzielono w odniesieniu do 54 projektów (nie uzyskano odpowiedzi w zakresie sześciu projektów). Z grupy 54 projektów wyłączono te projekty, w których ostatecznie umowy nie zostały zawarte, w których (pomimo zawarcia umowy) środki nie zostały uruchomione, w których umowy zostały rozwiązane do dnia 31 marca 2022 r., a także wszystkie projekty z sektora bankowego. Ostatecznie wykorzystano dane o współfinansowaniu 22 projektów.

<sup>40</sup> W przypadku TŁ SA część dokumentacji projektowej została przygotowana na zlecenie Gminy Miejskiej Kraków jeszcze przed utworzeniem Spółki.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Natomiast w inwestycji KPIM stwierdzono, że na etapie jej przygotowania i wyboru wykonawcy koncepcji oraz projektu wykonawczego Spółka nie dysponowała wiedzą o całości kształcie planowanej inwestycji.

Beneficjenci zapewnili pełne finansowanie inwestycji przed jej uruchomieniem. Inwestorzy rozpatrywali kwestie opłacalności dofinansowania EFIS w porównaniu z innymi źródłami dofinansowania inwestycji. W przypadku PTBS analizy te nie zostały rzetelnie udokumentowane. Beneficjenci nie korzystali ze wsparcia ze strony administracji rządowej.

### Uzgadnianie umów kredytowych

Warszawski Uniwersytet Medyczny rozpoczął konsultacje z EBI umożliwiające przystąpienie do realizacji przedsięwzięcia Centrum Stymulacji Medycznych WUM w 2017 r. Prace nad wnioskiem o udzielenie kredytu z EBI realizowane były przy wsparciu Banku, który kompletował niezbędne dokumenty do analizy kredytowej. W tym samym roku WUM podpisał z EBI umowę na wsparcie w procesie przygotowania finansowania oraz sporządzenie analizy biznesowej projektu. Na zlecenie Banku, w 2018 r. została przygotowana analiza biznesowa projektu przez firmę PricewaterhouseCoopers (PwC). Umowę zawarto 13 kwietnia 2018 r.

Warszawski Uniwersytet Medyczny porównał koszty finansowania EBI z finansowaniem z innych banków. Udokumentowana analiza wykazała, że koszt finansowania z EBI jest niższy zarówno, jeżeli chodzi o marżę oprocentowania, jak i koszty prowizyjne. Banki, z którymi Uniwersytet prowadził rozmowy, nie były w stanie zapewnić finansowania na tak długi okres (25 lat), co było istotne z punktu widzenia obciążeń związanych ze spłatą kredytu i ryzyka z tym związanego.

Trasa Łagiewnicka SA została utworzona na podstawie uchwały Rady Miasta Krakowa w marcu 2016 r. Celem działania Spółki była realizacja projektu polegającego na przygotowaniu i realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego – budowy Trasy Łagiewnickiej, będącej fragmentem III obwodnicy Krakowa, oraz na utrzymaniu wybudowanej infrastruktury w odpowiednim stanie technicznym, obejmującym również jej odtworzenie, w okresie do 31 grudnia 2042 r. Po utworzeniu TŁ SA rozpoczęła działania zmierzające do realizacji projektu m.in. poprzez: pozyskanie ofert finansowania inwestycji od instytucji finansowych, przeprowadzenie negocjacji *term sheet*<sup>41</sup> oraz umów kredytowych z EBI, a także Bankiem Gospodarstwa Krajowego oraz umowy pożyczki podporządkowanej z Polskim Funduszem Rozwoju SA. Proces pozyskania finansowania z EFIS przebiegał w sposób sprawny i bezproblemowy, co pozwoliło na zamknięcie finansowe inwestycji<sup>42</sup> przed etapem rozstrzygnięcia zamówień na roboty budowlane oraz prace projektowe. W toku ustaleń z EBI korzystano z konsultacji z Gminą Miejską Kraków, posiadającą szerokie doświadczenie w pozyskiwaniu środków udostępnianych przez tę instytucję finansową. Pozwoliło to uzyskać odpowiedni stopień przygotowania do negocjacji umowy kredytowej. Po uzyskaniu wstępnej pozytywnej oceny EBI, Spółce przedłożony

<sup>41</sup> Ogólne warunki umowy inwestycyjnej uzgadnianie przed jej zawarciem.

<sup>42</sup> Zapewnienie jej źródeł finansowania.



został projekt Wstępnych kluczowych warunków finansowania uprzywilejowanego oraz podporządkowanego. Po przeprowadzeniu negocjacji przedmiotowego dokumentu, umowę zawarto 16 marca 2017 r.

W 2016 r. PKP LHS otrzymała informację z Ministerstwa Rozwoju oraz Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa o możliwości aplikowania o kredyt z EBI (w ramach środków z EFIS). W kwietniu 2016 r. PKP LHS zgłosiła propozycje zadań, które zostały ujęte na liście rządowych inwestycji i miały ubiegać się o wsparcie z EFIS. Z inicjatywy EBI sporządzono kwestionariusz dla promotora i dołączono dokumenty niezbędne do rozpoczęcia oceny prawnej i finansowej Spółki, a następnie przystąpiono do negocjacji warunków umowy. Proces ten zakończył się pod koniec grudnia 2017 r. PKP LHS wnioskuje o pozyskanie środków z EFIS, a następnie na bieżąco przekazywała dokumenty niezbędne do jej oceny. Umowę zawarto w styczniu 2018 r. Warunki kredytu były korzystniejsze od ofert innych banków. W szczególności dogodne były: spłata kredytu w złotych w okresie 10 lat, brak zabezpieczenia kredytu, roczna karencja spłaty kapitału z płatnością odsetek od początku uruchomienia transzy, spłata odsetek i kapitału w okresach kwartalnych, niska marża, oprocentowanie stałe lub zmienne, możliwość refinansowania kredytem nakładów dotychczas poniesionych na realizację zadań przed podpisaniem umowy finansowania.

Proces zawarcia przez PTBS umowy kredytowej z EBI został zakończony w ciągu dwóch lat od rozpoczęcia rozmów. Pierwsze telefoniczne rozmowy z EBI pracownicy PTBS przeprowadzili na początku 2015 r. Po rozmowach przekazano do EBI opis biznesowy wraz z planami inwestycyjnymi. PTBS w 25 pakietach korespondencyjnych przekazywała do Banku dokumenty stanowiące podstawę analizy EBI przesłanek decyzji o przyznaniu dofinansowania w formie kredytu. EBI przeprowadził badanie „due diligence”<sup>43</sup>, jednak efektem tej analizy był wewnętrzny dokument Banku, którego nie przekazano do Spółki. O wykonaniu przez Bank takiej analizy PTBS dowiedziała się z rozmowy przeprowadzonej z pracownikiem EBI. Trwająca od lutego 2015 r. korespondencja z EBI, doprowadziła do wzajemnych ustaleń szczegółów w zakresie zapisów umownych. W dniu 19 lipca 2016 r. EBI zatwierdził Projekt pod nazwą Poznań Affordable Housing (Mieszkania dostępne cenowo w Poznaniu).

Zarząd PTBS, podejmując decyzję o zaciągnięciu przez Spółkę kredytu w EBI w kwocie do 147 000 tys. zł, nie posiadał udokumentowanej analizy opłacalności dofinansowania z EFIS w porównaniu z innymi źródłami finansowania.

<sup>43</sup> Pojęcie *due diligence* wywodzi się z amerykańskiej wykładni prawa cywilnego. Do powszechnego użycia trafiło w 1933 r. W języku polskim stosuje się tłumaczenie tego pojęcia jako należyta staranność. W trakcie badania *due diligence* wyczerpującej analizie poddaje się kondycję w celu jego wyceny przez inwestora. *Due diligence* ma na celu szczegółową ocenę aktualnej sytuacji przedsiębiorstwa oraz określenie istniejącego i potencjalnego ryzyka związanego z planowaną transakcją kapitałową (np. fuzja, przejęcie, wydzielenie lub sprzedaż zorganizowanej części przedsiębiorstwa). Zakres *due diligence* zależy od specyfiki badanego przedsiębiorstwa (wielkości, struktury itd.). *Due diligence* stanowi ostatni etap fazy przedtransakcyjnej, po którym następuje faza negocjacji.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W związku z planowaną inwestycją 28 sierpnia 2014 r. KPIM oraz Wojewódzki Szpital Zespolony im. L. Rydygiera w Toruniu zawarły umowę o partnerstwie. Zgodnie z jej treścią KPIM był zobowiązany do pozyskania finansowania dłużnego z EBI. Umowa kredytowa została zawarta 17 listopada 2016 r.

### Przygotowanie inwestycji

W celu realizacji budowy w WUM wykonano program funkcjonalno-użytkowy<sup>44</sup>, który zawierał szczegóły realizacji obiektu CSM oraz Analizę finansową inwestycji CSM, która obejmuje m.in. źródła i strukturę finansowania, zakładane przychody z realizacji projektu, koszty operacyjne i nakłady odtworzeniowe, rachunek zysków i strat, rachunek przepływów pieniężnych oraz wskaźniki finansowej rentowności.

Trasa Łagiewnicka SA zapewniła pełne finansowanie inwestycji. Przed podpisaniem kontraktu z wykonawcą, Spółka zawarła umowy z trzema instytucjami dotyczące finansowania inwestycji na łączną kwotę 915 680 tys. zł. Założenia do poszczególnych zadań określone zostały w programie funkcjonalno-użytkowym, opisach przedmiotu zamówienia oraz w dokumentacji projektowej indywidualnie dla każdego zadania.

W PTBS dokumentem określającym założenia dla planowanej inwestycji była „Analiza opłacalności inwestycji na nieruchomości przy ul. Koszalińskiej planowanej przez spółkę PTBS sp. z o.o.”. Wskazano w niej podstawowe cele i rodzaje inwestycji mieszkaniowych: budowa mieszkań na wynajem, mieszkań na wynajem z dojściem do własności oraz budowa lokali mieszkalnych skierowanych do osób wymagających wsparcia (np. seniorzy, wychowankowie domów dziecka). W opracowaniu wskazano źródła finansowania oddzielnie dla każdego z ww. rodzajów inwestycji. Zdefiniowano grupę docelową przyszłych użytkowników jako osoby, których nie stać na zakup mieszkania na wolnym rynku (gospodarstwa domowe o niskich i średnich dochodach) oraz ustalono obligatoryjne warunki dostępu do tych mieszkań i zasad ich najmu.

Analiza opłacalności, będąca dokumentem określającym założenia dla planowanej inwestycji, nie zawierała oceny w zakresie wykonalności technicznej i prawnej inwestycji oraz oceny ryzyk związanych z realizacją inwestycji. Zarząd PTBS wyjaśnił, że analizy dotyczące zasadności celowej, rzeczowej i finansowej inwestycji były wykonywane przed podjęciem decyzji o realizacji przedsięwzięcia oraz na poszczególnych etapach planowania i przygotowania inwestycji. Wymienione działania zawierały w sobie cechy badania wykonalności technicznej czy oceny ryzyk związanych z realizacją inwestycji. Jednakże w przypadku oceny ryzyk, były to czynności i działania nieplanowane, miały charakter doraźny, były podejmowane w różnych okresach czasu, i na skutek różnych okoliczności, a ich rezultaty były rozproszone w różnych dokumentach, co nie ułatwiało ich wykorzystania. Wśród wymienionych

<sup>44</sup> Na podstawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. z 2004 r. Nr 202, poz. 2072, ze zm.). Zgodnie z § 15 tego rozporządzenia program funkcjonalno-użytkowy służył do ustalenia planowanych kosztów prac projektowych i robót budowlanych, przygotowania oferty szczególnie w zakresie obliczenia ceny oferty oraz wykonania prac projektowych. Dalej: PFU.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ryzyk, które analizowały organa Spółki, nie było ryzyka wynikającego z wymogu stosowania procedury prawa zamówień publicznych, powodującego możliwość znacznego wydłużenia procesu inwestycyjnego, czy ryzyka wydłużenia procesu inwestycyjnego z powodu zbyt długiego oczekiwania na wydanie przez Wydział Ochrony Środowiska UM w Poznaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji. Materializacja tych ryzyk była jedną z wielu przyczyn niepełnej i nieterminowej realizacją inwestycji. Pozostałe przyczyny to:

- unieważnienia postępowań z uwagi na znaczne różnice pomiędzy kwotą przeznaczoną na realizację zamówienia a kwotą oferowaną;
- zaburzenia popytu i podaży na rynku konsumenckim i inwestycyjnym oraz duże braki w materiałach budowlanych i niedostatek siły roboczej w wykonawstwie po epidemii SARS-CoV-2;
- stan niepewności wywołany wojną w Ukrainie, wzrost kosztów pozyskania materiałów, przerwane łańcuchy dostaw, niepewność na rynku pracowniczym i związana z tym inflacja.

Kujawsko-Pomorskie Inwestycje Medyczne sp. z o.o. przeprowadziły postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie koncepcji a następnie projektu budowlanego i wykonawczego przebudowy/rozbudowy/modernizacji Wojewódzkiego Szpitala Zespolonego im. Rydygiera w Toruniu oraz Wojewódzkiego Szpitala Dziecięcego w Toruniu nie dysponując wiedzą o całości kształcie planowanej inwestycji, co skutkowało prawie 26-miesięczną przerwą w realizacji wskazanej umowy oraz wydatkiem kwoty 483,6 tys. zł z tytułu zawartej ugody sądowej z wykonawcą. Zgodnie z umową uzyskanie decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę miało nastąpić do 4 grudnia 2011 r. Ostatecznie decyzja została wydana 29 maja 2014 r. Ustalono, że KPIM po zawarciu z wykonawcą umowy na wykonanie koncepcji, a następnie projektu budowlanego i wykonawczego zawiesił realizację umowy od 4 kwietnia 2011 r. do 14 października 2011 r. oraz od 27 marca 2012 r. do 5 listopada 2013 r. Było to podstawą roszczenia wykonawcy z tytułu nienależytego wykonania umowy przez KPIM. W efekcie KPIM poniosła wydatek w kwocie 483,6 tys. zł na rzecz wykonawcy z tytułu zawarcia ugody sądowej. Na wskazaną kwotę składały się poniesione przez wykonawcę koszty związane z nieprzerwaną gotowością do podjęcia zamówienia oraz udokumentowane utracone korzyści spowodowane wstrzymaniem od 4 kwietnia 2011 r. do 14 października 2011 r. przez KPIM części zamówienia.

### 5.4. Udzielanie zamówień publicznych w ramach inwestycji

Kontrolą objęto udzielenie trzech największych zamówień dla każdej z inwestycji. NIK stwierdziła, że przy udzielaniu zamówień inwestorzy zapewnili zachowanie uczciwej konkurencji (z jednym wyjątkiem), równe traktowanie wykonawców oraz należycie zabezpieczono interes zamawiającego. W przypadku inwestycji realizowanej przez KPIM stwierdzono naruszenie, w jednym postępowaniu, zasad uczciwej konkurencji, a także niezgodne z przepisami prawa udzielenie zamówienia uzupełniającego.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W kontrolowanych jednostkach stwierdzono, że zamawiający:

- dokonali analizy potrzeb i wymagań;
- opublikowali ogłoszenie;
- opisali przedmiot zamówienia w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty;
- zweryfikowali sytuację ekonomiczną, zdolności techniczne i uprawnienia wykonawcy;
- wybrali najkorzystniejszą ofertę;
- zawarli w umowie terminy zakończenia prac, warunki zapłaty wynagrodzenia oraz kary umowne za nienależyte wykonanie umowy.

W przypadku kontroli w KPIM stwierdzono, że Spółka 19 marca 2012 r. udzieliła zamówienia w trybie z wolnej ręki na projekt apteki szpitalnej wraz z pracownią leku cytotoksycznego z naruszeniem przesłanek stosowania tego trybu określonych w art. 67 uPzp. Również w 2012 r. KPIM naruszyła zasadę uczciwej konkurencji poprzez wskazanie w opisie przedmiotu zamówienia na konieczność dokonania uzgodnień oraz ścisłej współpracy z projektantem Centralnego Bloku Operacyjnego w sytuacji, gdy spełnienie tych warunków było w rzeczywistości znacznie utrudnione. Zgodnie z opisem przedmiotu zamówienia rozwiązania wskazane w koncepcji projektanta musiały być uwzględnione przy tworzeniu projektów będących przedmiotem zamówienia. Tymczasem realizacja umowy z projektantem CBO była zawieszona w trakcie kwestionowanego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, co powodowało niewykonalność warunków przedstawionych w opisie przedmiotu zamówienia.

Przy wyborze wykonawcy inwestycji KPIM dokonał oszacowania wartości zamówienia niezgodnie z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 33 ust. 1 oraz art. 35 ust. 1 i 2 uPzp. Przyjętą 27 sierpnia 2014 r. pierwotną kwotę zamówienia w wysokości 395 265,9 tys. zł. zmodyfikowano w trakcie trwania postępowania przetargowego 14 sierpnia 2015 r. do kwoty 487 644,2 tys. zł, zawierając odpowiednią informację w części drugiej końcowego Protokołu postępowania w trybie przetargu ograniczonego z 29 marca 2017 r. W trakcie postępowania KPIM podawał kolejne, odmienne wartości szacunkowe zamówienia. I tak w trakcie prowadzonego postępowania, w mailu z 21 września 2015 r. kierowanym do pełnomocnika potencjalnego oferenta podano kwotę 443 312,9 tys. zł, a w piśmie z 14 stycznia 2016 r. kierowanym do Krajowej Izby Odwoławczej podano wartość 540 000 tys. zł. Z kolei w piśmie kierowanym do Prezesa UZP wartość zamówienia ponownie określono na 487 644,2 tys. zł.

Kujawsko-Pomorskie Inwestycje Medyczne sp. z o.o. korzystając z zapisów SIWZ, przewidujących możliwość udzielenia zamówienia uzupełniającego robót w łącznej wysokości do 10% wartości zamówienia podstawowego, po rozpoczęciu inwestycji (na etapie wstępnych prac przy budowie garażu wielopoziomowego) przeprowadziły negocjacje z wykonawcą w zakresie zmiany zakresu robót budowlanych. Powołując się na art. 19 ust. 3 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw<sup>45</sup> zawarł 27 lutego 2017 r. Zmianę nr 1 do kontraktu polegającą na udzieleniu zamówienia pn. „Przeprojektowanie budynku trzykondygnacyjnego garażu na budynek czterokondygnacyjny – roboty uzupełniające”. W jego ramach przewidziano m.in. roboty w zakresie dobudowy czwartej kondygnacji budynku ww. garażu oraz ustalono dodatkową kwotę wynagrodzenia w wysokości 4243,5 tys. zł brutto. W konsekwencji powyższego naruszono również art. 140 ust. 1 uPzp wykraczając poza przedmiot zamówienia określony w SIWZ.

W przypadku kontroli w TŁ SA stwierdzono:

- nierzetelne udzielanie odpowiedzi przez zamawiającego na niektóre pytania wykonawców;
- zawarcie dwóch umów z wykonawcą, pomimo niezłożenia wymaganego zabezpieczenia, co było niezgodne z punktem 1 części XVI SIWZ oraz działaniem nierzetelnym;
- nieodebranie przez Zarząd Spółki od osoby wykonującej czynności w jednym z postępowań pisemnego oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 upzp;
- nierzetelne sporządzenie protokołów we wszystkich trzech postępowaniach objętych kontrolą, gdyż nie zawierały niektórych elementów, o których mowa w art. 96 ust. 1 uPzp, lub zawierały informacje niezgodne ze stanem faktycznym;
- nieprzeprowadzenie przez zamawiającego faktycznej weryfikacji zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie umowy o pracę osób wykonujących wskazane przez zamawiającego czynności, co było działaniem nierzetelnym;
- wymaganie od wykonawców przedłożenia w postępowaniach dokumentów, w celu potwierdzenia braku podstaw wykluczenia na podstawie art. 24 ust. 5 pkt 1 uPzp, które zamawiający mógł pozyskać za pomocą bezpłatnych i ogólnodostępnych baz danych, co było działaniem nierzetelnym;
- nieprawidłowe wyznaczenie przez TŁ SA w jednym z postępowań terminu na przedłożenie dokumentów przez wykonawcę potwierdzających brak podstaw wykluczenia i spełnienie warunków udziału w postępowaniu, czym naruszono art. 26 ust. 1 uPzp.

Pomimo stwierdzenia we wszystkich trzech kontrolowanych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego nieprawidłowości o charakterze formalnym, postępowania realizowane w TŁ SA zostały przeprowadzone w sposób poprawny w zakresie wyboru wykonawcy.

W wyniku kontroli Zarząd TŁ SA uchwalił nowy regulamin udzielania zamówień publicznych, uwagi NIK zostały omówione na spotkaniu z kierownikami komórek organizacyjnych, a dla pracowników zorganizowane zostało szkolenie z przedmiotowego zakresu.

<sup>45</sup> Dz. U. poz. 1020, ze zm.

### 5.5. Przebieg i efekty inwestycji

Realizacja inwestycji przebiegała w zaplanowany sposób i w niewielkim stopniu odbiegała od terminów i kosztów przyjętych w pierwotnych harmonogramach i budżetach (z wyjątkiem KPIM), a także w większości przypadków przyniosła zakładane efekty. Zmiany terminów wynikały z okoliczności niezależnych od inwestorów, a wzrost kosztów nie przekraczał 12%, za wyjątkiem KPIM. Inwestycje w większości przypadków przyniosły zakładane efekty. Zapisy umów z wykonawcami dotyczące zakresu prac i terminów ich zakończenia były aneksowane przez kontrolowane jednostki z przyczyn nie dających się przewidzieć w momentach rozpoczynania realizacji inwestycji, a koszty inwestycji, z wyłączeniem jednej, nie wzrastały z tego tytułu w sposób istotny. Przebieg realizacji inwestycji był rzetelnie nadzorowany i dokumentowany. Wynagrodzenia wykonawców oraz raty kredytów finansowanych z EFIS płacono zgodnie z warunkami zawartych umów. Nadzór inwestorski sprawowany był prawidłowo, z wyjątkiem PKP LHS. Składniki majątkowe współfinansowane ze środków EBI zostały w pełni ubezpieczone z wyjątkiem PKP LHS.

#### 5.5.1. Przebieg Inwestycji

Warszawski  
Uniwersytet Medyczny

Inwestycja realizowana przez WUM została wykonana w planowanym terminie, w zakresie trzech z czterech komponentów, które miały być sfinansowane ze środków EFIS. Zapisy umów z wykonawcami dotyczące zakresu prac i terminów ich zakończenia były aneksowane z przyczyn nie dających się przewidzieć w momencie rozpoczynania inwestycji, a koszty wykonania poszczególnych trzech komponentów nie wzrosły więcej niż o 10% w stosunku do pierwotnych założeń. Wynagrodzenia wykonawców płacono zgodnie z warunkami zawartych umów, w których należycie zabezpieczono interesy podwykonawców. Prace obejmowały modernizację budynku uniwersyteckiego przy ul. Litewskiej w centrum Warszawy, modernizację budynku Wydziału Farmacji, w tym termomodernizację w celu poprawy wydajności energetycznej oraz utworzenie mniejszej niż CSM jednostki symulacji medycznych, która została utworzona i ma funkcjonować do momentu ukończenia budowy nowego centrum.

Na dzień 2 maja 2022 r. WUM nie uruchomił finansowania w formie kredytu z EBI i w ramach realizacji przedmiotowej inwestycji traktował je jako alternatywne źródło finansowania. Stan zaawansowania działań w ramach czwartego komponentu, zmierzających do wybudowania nowego budynku CSM, wskazywał, że termin realizacji prac nie był zagrożony, a inwestycja powinna zostać zrealizowana do końca 2023 roku.

W dniu 18 września 2019 r. WUM uzyskał Pozwolenie na budowę CSM. W dniu 23 października 2019 r., po podjęciu przez Uniwersytet decyzji o wykonaniu I etapu inwestycji, została podpisana umowa z konsorcjum firm na jego wykonanie. Zakres I etapu prac polegał na: wycince zieleni, rozbiórce obiektów zlokalizowanych na działce, wykonaniu wykopu wstępnego dla projektowanego budynku CSM oraz wykonaniu ścian szczelinowych. W dniu 23 grudnia 2019 r. zakończono realizację I etapu inwestycji oraz odebrano dokumentację projektową.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W pierwszych miesiącach 2020 r. Uniwersytet podjął przygotowania do ogłoszenia przetargu na dalszą realizację robót związanych z budową CSM. Realizacja polegać miała na wykonaniu robót budowlanych w zakresie konstrukcji obiektu, instalacji i przyłączy sanitarnych, elektrycznych i teletechnicznych, wykończenia pod klucz, zagospodarowania terenu wokół budynku oraz wyposażenia obiektu. W związku ze zmianami rynkowymi związanymi m.in. z pandemią SARS-CoV-2, odstąpiono od ogłoszenia postępowania przetargowego na dalszą realizację robót i uruchomiono procedurę optymalizacji procesu inwestycyjnego. Celem optymalizacji pierwotnego projektu było ograniczenie kosztów wykonania robót budowlanych i instalacyjnych oraz zaprojektowanie nowych rozwiązań funkcjonalnych w części powierzchni budynku Centrum.

W latach 2020–2021 WUM realizował zakupy sprzętu specjalistycznego na potrzeby CSM, który do czasu uruchomienia nowego CSM był wykorzystywany w innych lokalizacjach WUM.

Założenia inwestycyjne dla CSM zakładały budowę budynku z podziałem horyzontalnym jego funkcji i przeznaczenia dolnych kondygnacji dla potrzeb WUM, a górnych pod wynajem. Wobec rosnących cen robót budowlanych oraz spadku popytu na rynku najmu biurowego, wynikającego z pandemii SARS-CoV-2, począwszy od września 2020 r. analizowano zasadność realizacji inwestycji w zaplanowanym zakresie. W efekcie analiz, zdecydowano wybudować CSM w oparciu o istniejące pozwolenie na budowę i zmianę standardu wykończenia. Podjęto decyzję, aby wybudować część A budynku, w pełni wykończoną, zgodnie z potrzebami WUM i część B w stanie surowym zamkniętym. Przyjęto, że zostanie wybudowany budynek w niższym standardzie zaspokajającym obecne potrzeby WUM i jednocześnie mający potencjał do realizacji nowych pomysłów i zadań inwestycyjno-strategicznych Uniwersytetu (skrzydło w stanie surowym zamkniętym).

W roku 2021 uruchomiono prace przygotowawcze do rozpoczęcia postępowania przetargowego na wybór generalnego wykonawcy, który przeprowadzi prace związane z budową nowego obiektu CSM. W dniu 23 grudnia 2021 r. wszczęto przetarg nieograniczony na Zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych i instalacyjnych oraz nowych rozwiązań funkcjonalnych na części powierzchni Centrum Symulacji Medycznych Warszawskiego Uniwersytetu Medycznego. Otwarcie ofert nastąpiło w dniu 25 lutego 2022 r.

Pismem z dnia 11 kwietnia 2022 r. WUM przekazał zamówienie do kontroli uprzedniej Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. W dniu 14 czerwca 2022 r. kontrola zakończyła się stwierdzeniem braku naruszeń przepisów nuPzp przy udzielaniu zamówienia. W dniu 23 czerwca 2022 r. WUM zawarł umowę z wykonawcą z terminem realizacji budowy CSM maksymalnie 16 miesięcy od dnia jej zawarcia, tj. do października 2023 r. W dniu 30 czerwca 2022 r. teren budowy został przekazany wyłonionemu w drodze przetargu wykonawcy.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wrocławski Uniwersytet Medyczny nie płacił odsetek ani kar z tytułu opóźnienia w płatnościach w związku z realizowanymi zadaniami oraz nie ponosił bieżących kosztów zabezpieczenia terenu pod inwestycję budowy CSM.

**Trasa Łagiewnicka** Trasa Łagiewnicka SA zrealizowała inwestycję w pełnym zakresie rzeczowym, choć okres realizacji wydłużył się o ponad 1,5 roku w stosunku do pierwotnych założeń, co w dużym stopniu przyczyniło się do wzrostu kwoty kontraktu o 4,2%. Zmiany terminu zakończenia realizacji inwestycji, zakresu rzeczowego, a co za tym idzie zwiększenie wysokości wynagrodzenia dla wykonawcy były jednak spowodowane przez trudne do przewidzenia okoliczności niezależne od Spółki i wykonawcy. Przebieg realizacji inwestycji był rzetelnie nadzorowany i dokumentowany zarówno przez zatrudnionego w Spółce Inżyniera Kontraktu, jak i zewnętrzną firmę doradczą oraz inspektorów nadzoru inwestorskiego. Należności wykonawcy kontraktu płacono bez opóźnień. Terminowo spłacane były również raty kredytu z EFIS.

Specyfikacja projektu realizowanego przez TŁ SA zakładała, iż miał on polegać na budowie ulicy głównej przyśpieszonej dwie jezdnie po trzy pasy ruchu o długości ok. 3,7 km (Trasa Łagiewnicka) oraz pięciu tuneli (cztery drogowe i jeden tramwajowy) o łącznej długości 1,7 km, z czego najdłuższy miał mieć 0,7 km. Projekt obejmował również nową linię tramwajową wzdłuż ulicy o długości 1,7 km, budowę węzłów drogowych, budowę ekranów akustycznych oraz innych środków ograniczających oddziaływanie na środowisko zgodnie z decyzjami o środowiskowych uwarunkowaniach, budowę mostów i kładki pieszo-rowerowej, budowę tuneli pomocniczych (serwisowych), budowę podstacji zasilającej trakcję tramwajową, budowę infrastruktury towarzyszącej dla obiektów użyteczności publicznej, budowę chodników i ścieżek rowerowych.

W specyfikacji przewidywano uzyskanie pozwolenia i rozpoczęcie robót budowlanych w marcu 2017 r., zakończenie robót budowlanych oraz oddanie do eksploatacji i wykonanie rutynowych prac konserwacyjnych do grudnia 2020 r. Termin ten wydłużono do 30 czerwca 2022 r., tj. o 1,5 roku. Do 30 czerwca 2022 r. zostały zakończone roboty budowlane określone w treści warunków kontraktu, realizowane na podstawie decyzji o ZRID, z wyjątkiem drobniejszych prac, wad, których dokończenie lub usunięcie nie ma znaczącego wpływu na użytkowanie. Wykonane roboty zostały odebrane zgodnie z przepisami prawa i przez odpowiednie służby. Zakresy odebranych robót zostały odnotowane w protokołach odbioru oraz w dziennikach budowy przez właściwych branżowo inspektorów nadzoru inwestorskiego. Według zaakceptowanego przez Spółkę rozliczenia wykonawcy za II kwartał 2022 r. zaawansowanie inwestycji wynosiło ponad 99%, w tym komponentu tramwajowego 99,6%. Trasa Łagiewnicka została oddana do ruchu 27 sierpnia 2022 r. dla pojazdów samochodowych oraz 29 sierpnia 2022 r. w przypadku linii tramwajowej.

Koszty prac wykonanych w ramach inwestycji były zgodne z założeniami umowy z wykonawcą wraz ze stosownymi zmianami.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W myśl regulaminu organizacyjnego TŁ SA nadzór nad realizacją inwestycji powierzono Inżynierowi Kontraktu, który realizował swoje obowiązki osobiście oraz poprzez personel Biura Inżyniera Kontraktu. Do jego obowiązków należały m.in. nadzór inwestycyjny nad robotami budowlanymi objętymi kontraktem, sprawdzanie kompletności i prawidłowości przedłożonych przez wykonawcę dokumentów wymaganych do odbioru robót, nadzór nad badaniami materiałów i robót wykonywanymi przez wykonawcę, protokołów odbioru, monitorowanie postępu prac realizowanych przez wykonawcę. Inżynier Kontraktu m.in. przygotowywał protokoły konieczności, wydawał stosowne polecenia zmian, opiniował przedstawiane przez wykonawcę szczegółowe programy robót (aktualizacje zatwierdzał Zarząd TŁ SA), prowadził korespondencję z wykonawcą, nadzorował weryfikację kwartalnych rozliczeń wykonawcy dotyczących zaawansowania prac i ich wartości do wystawienia PŚP<sup>46</sup>, przygotowywał PŚP, przedstawiał wnioski dotyczące realizacji inwestycji, które były rozpatrywane na posiedzeniach Zarządu.

Linia Hutnicza Szerokotorowa PKP sp. z o.o. prawidłowo realizowała objęte kontrolą zadania i osiągnęła zaplanowane efekty w zakresie rozbudowy, modernizacji i automatyzacji stacji LHS. Stwierdzono nieprawidłowości, które polegały na: braku rzetelnego nadzoru nad realizacją obowiązków przez inspektorów nadzoru inwestorskiego, dokonaniu płatności na rzecz podwykonawców niezgodnie z umową dotyczącą budowy mijanki, nieprowadzeniu ksiąg obiektów budowlanych dla obiektów powstałych w ramach budowy mijanki oraz nieubezpieczeniu składników majątkowych powstałych w ramach realizacji inwestycji.

PKP Linia Hutnicza  
szerokotorowa

Projekt inwestycyjny składał się z trzech komponentów podzielonych na dziesięć zadań inwestycyjnych:

- Komponent 1 – Infrastruktura kolejowa, w tym modernizacja systemu drenażu i powiązane prace dodatkowe, w tym zadania:
  - 1) budowa mijanki na stacji Zamość Majdan LHS,
  - 2) przebudowa układu torowego na stacji Zamość Bortatycze LHS,
  - 3) budowa dodatkowych torów z przebudową układu torowego na stacji Hrubieszów LHS;
- Komponent 2 – Modernizacja systemu sygnalizacji i bezpieczeństwa, w tym zadania:
  - 1) budowa linii światłowodowej na odcinku Zamość Bortatycze LHS – Sławków LHS,
  - 2) modernizacja systemu sygnalizacji i bezpieczeństwa na stacji Zamość Bortatycze LHS,
  - 3) montaż nowych urządzeń sygnalizacji i bezpieczeństwa na stacji Sławków LHS,
  - 4) montaż nowych urządzeń sygnalizacji i bezpieczeństwa na stacji Wola Baranowska LHS,
  - 5) montaż nowych urządzeń sygnalizacji i bezpieczeństwa na stacji Sędziszów LHS,

<sup>46</sup> Przejściowe Świadczenie Płatności – dokumentacja stosowana do rozliczenia w kontraktach na roboty inżyniersko-budowlane wg warunków kontraktowych FIDIC.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- 6) modernizacja około 47 przejazdów kolejowych;
- Komponent 3 – Sprzęt do konserwacji związany z zadaniem dotyczącym zakupu pojazdów do konserwacji infrastruktury kolejowej.

Aneksiem z 2 grudnia 2020 r. zmniejszono liczbę komponentów i zadań. Zrezygnowano z zakupu pojazdów do konserwacji infrastruktury kolejowej (Komponent 3), przebudowy układu torowego na stacji Zamość Bortatycze LHS47 (Komponent 1), montażu nowych urządzeń sygnalizacji i bezpieczeństwa na stacji Wola Baranowska LHS oraz montażu nowych urządzeń sygnalizacji i bezpieczeństwa na stacji Sędziszów LHS (Komponent 2).

Pierwotny termin realizacji komponentów (nr 1 i 2) wyznaczono na lata 2020–2021, w aneksie terminy te zostały przesunięte na 2022 r.

Spółka zakończyła realizację Komponentu 1 zgodnie z terminem wskazanym w umowie z EBI. Obejmował on dwa zadania, które zrealizowano w terminach wynikających z umów z wykonawcami („Budowa mijanki” do 3 maja 2022 r., „Rozbudowa i zagospodarowanie st. Hrubieszów” do 13 maja 2022 r.).

W przypadku Komponentu 2 trzy zadania („Budowa kabla światłowodowego na odcinku siedziba Spółki – Zamość Bortatycze LHS–Sławków LHS”, „Rozbudowa LCS na stacji Zamość Bortatycze LHS – etap I”, „Zabudowa komputerowych urządzeń srk na stacji Sławków LHS”) zostały zakończone zgodnie z terminem wskazanym w umowie z EBI i w umowach z wykonawcami (poza dwoma przypadkami kilkumiesięcznych opóźnień w realizacji przedmiotów umów). W przypadku budowy kabla światłowodowego umowa na opracowanie projektu technicznego wykonawczego oraz wykonanie robót budowlanych, została zrealizowana z pięciomiesięcznym opóźnieniem. W przypadku rozbudowy LCS na stacji Zamość Bortatycze LHS – etap I, umowa na opracowanie dokumentacji projektowej dla zadania: rozbudowa lokalnego centrum sterowania na stacji Zamość Bortatycze LHS wraz z budową toru do awaryjnego odstawiania uszkodzonych wagonów z towarem niebezpiecznym, została zrealizowana z dziewięciomiesięcznym opóźnieniem.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie ukończono realizacji dwóch zadań („Zabudowa urządzeń srk na przejazdach linii nr 65” oraz „Rozbudowa LCS na stacji Zamość Bortatycze LHS – etap II”), które według umów zawartych z wykonawcami oraz EBI powinny zakończyć się w sierpniu i grudniu 2022 r.

W związku z rezygnacją z Komponentu 3 i trzech zadań w ramach Komponentów 1 i 2 środki finansowe (pochodzące zarówno z kredytu z EBI oraz ze środków własnych) przeznaczono na inne zadania w ramach Projektu.

W ramach realizacji inwestycji pełnienie nadzorów inwestorskich powierzono podmiotom zewnętrznym, posiadającym stosowne uprawnienia budowlane. Do obowiązków inspektorów należało m.in.: weryfikowanie dokumentacji projektowej, uczestniczenie w przekazaniu wykonawcom

<sup>47</sup> Zadanie wyłączono z dofinansowania kredytem z EBI, ale nie z realizacji.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

robót terenu budowy, sprawowanie nadzoru nad budową w trakcie jej realizacji, każdorazowe dokumentowanie czynności na budowie wpisami do dzienników budowy oraz dokonywanie odbioru robót i rozliczeń rzeczowo-finansowych.

NIK stwierdziła brak rzetelnego nadzoru nad realizacją obowiązków przez inspektorów nadzoru inwestorskiego, którzy nie udokumentowali w dziennikach budowy prowadzonych czynności, tj.:

- przy „Przebudowie układu torowego” inspektor nadzoru w branży teletechnicznej pod datą 12 maja 2021 r. nie dokonał w dzienniku wpisu odnoszącego się do sprawdzenia jakości wykonywanych robót budowlanych. Ponadto inspektor nadzoru branży sanitarnej nie dokonał w dzienniku wpisów dotyczących sprawdzenia jakości montażu bezodpływowego zbiornika na nieczystości, w tym robót ulegających zakryciu oraz sprawdzenia jakości wykonanych robót;
- przy „Rozbudowie LCS na stacji Zamość Bortatycze LHS – etap II” w pięciu dziennikach budowy, prowadzonych w branżach: sterowania ruchem kolejowym, teletechnicznej, energetycznej i drogowej, przez okres od 11 do 27 miesięcy inspektorzy nadzoru nie dokonywali żadnych wpisów w sytuacji, gdy roboty budowlane były faktycznie prowadzone, a kierownicy robót ww. branż dokonywali systematycznych wpisów.

Linia Hutnicza Szerokotorowa PKP sp. z o.o. dokonywała spłat kredytu w terminach określonych w harmonogramach spłat. Kwoty wypłaconych wynagrodzeń wykonawcom, realizującym umowy na opracowanie PFU, opracowanie projektów budowlano-wykonawczych i realizację robot budowlanych, a także na pełnienie nadzoru inwestorskiego, w ramach trzech poddanych szczegółowemu badaniu zadań były zgodne z zawartymi umowami. Płatności na rzecz wykonawców były realizowane w nieprzekraczalnym terminie 30, 60 lub 90 dni od wpływu faktur do LHS. W przypadku płatności dla podwykonawców, w trzech przypadkach dokonano ich w sposób odmienny od regulacji zawartej w umowie, tj. nie zapłacono ich bezpośrednio podwykonawcom.

W okresie objętym kontrolą Spółka ubezpieczała mienie wytworzone przy udziale środków z EFIS, z wyjątkiem mienia powstałego w wyniku realizacji trzech zadań. Nie zostały ubezpieczone (do 26 lipca 2022 r.) składniki majątkowe wybudowane w ramach:

- kanalizacji kablowej wraz z kablem światłowodowym i miedzianym w relacji mijanka Zwierzyniec LHS–Nastawnia Dysponująca Sławków LHS; środek trwały został przyjęty do ewidencji księgowej 31 lipca 2021 r.;
- wagi kolejowej szerokotorowej statycznie-dynamicznej na stacji Hrubieszów LHS (dokument OT<sup>48</sup> z 31 sierpnia 2017 r.);
- mobilnej wiaty fito-sanitarnej na stacji Hrubieszów LHS (dokument OT z 25 kwietnia 2018 r.).

<sup>48</sup> Dokument przyjęcia środka trwałego do użytkowania.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W wyniku kontroli LHS PKP podjęta działania w celu ubezpieczenia środków wytworzonych w ramach realizacji ww. zadań.

Poznańskie Towarzystwo  
Budownictwa Społecznego

Koszty prac wykonanych w ramach poszczególnych zadań inwestycyjnych przez PTBS nie odbiegały rażąco (były wyższe średnio o 11,6%) od kwot ustalonych w umowach z wykonawcą. Kwoty wynikające z umów z wykonawcą były wyższe od kwot wyliczonych w kosztorysach średnio o 8,6%. Nadzór sprawowany przez PTBS nad realizacją inwestycji był rzetelny. Podejmowane działania w tym zakresie pozwalały na identyfikację przypadków niezgodności realizacji inwestycji z jej założeniami, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej. Rezultatem prowadzonego nadzoru były działania eliminujące negatywne skutki tych niezgodności. PTBS spłacało terminowo zobowiązania wobec EBI z tytułu zaciągniętych transz kredytu, zarówno w części odsetkowej jak i kapitałowej. Wynagrodzenia wykonawców były płacone zgodnie z warunkami określonymi w umowach. Składniki majątkowe sfinansowane ze środków EBI zostały ubezpieczone. Osiągnięto optymalne korzyści społeczne z inwestycji; z funkcjonujących 542 lokali mieszkalnych zbudowanych w ramach ww. inwestycji wszystkie były wynajęte<sup>49</sup>.

Sposoby realizacji oraz terminy wykonania ww. zadań inwestycyjnych wyznaczały dwie umowy z tym samym wykonawcą.

Do pierwszej umowy o roboty budowlane zawarto siedem aneksów dotyczących zakresu prac i terminów ich zakończenia. W pierwszym aneksie dokonano zmiany terminów wykonania umowy, w związku z przedłużeniem procedury wyłaniania wykonawców. W drugim aneksie dokonano zmiany terminów wykonania umowy, w związku z przedłużającą się procedurą wydania decyzji środowiskowej, uniemożliwiającej uzyskanie pozwolenia na budowę. Na podstawie porozumienia z dnia 5 września 2017 r. podpisano trzeci aneks do ww. umowy o wykonanie dodatkowych prac projektowych i zmianę terminów wykonania umowy, w związku z trwającą procedurą w zakresie wydania decyzji środowiskowej. Z powodu wystąpienia niekorzystnych warunków atmosferycznych oraz wykonania robót dodatkowych i zamiennych dokonano zmiany terminów wykonania umowy oraz ustalono dodatkowe wynagrodzenie dla wykonawcy w aneksie czwartym. W aneksie piątym, którego treść była konsekwencją wcześniej podpisanych aneksów, wskazano nowe terminy zakończenia inwestycji oraz ustalono, że termin zakończenia robót budowlanych – data pisemnego zgłoszenia gotowości do odbioru końcowego – będzie określony odrębnie dla każdego z pól inwestycyjnych (działek przeznaczonych pod zabudowę), z których sporządzi się protokoły odbioru końcowego, oddzielne dla każdej z inwestycji. W oparciu o treść ugody sądowej zawartej między PTBS a wykonawcą 28 marca 2019 r. przed Sądem Rejonowym oraz wniosek wykonawcy z dnia 8 marca 2019 roku, podpisano aneks szósty, w którym ustalono zwiększenie wynagrodzenia wykonawcy. Ostatni, siódmy aneks do ww. Umowy dotyczył wykonania dodatkowych robót i zwiększenia z tego tytułu wynagrodzenia wykonawcy.

<sup>49</sup> Według stanu na 15 lipca 2022 r.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Decyzję o zwiększeniu wynagrodzenia wykonawcy, podjęto na podstawie zawartej umowy w sądzie, w związku z wystąpieniem do sądu generalnego wykonawcy z wezwaniem o próbę ugodową. Decyzję o ugodzie, zwiększającą wynagrodzenie wykonawcy Zarząd PTBS podjął po analizie: roszczenia wykonawcy, faktycznej sytuacji formalno-prawnej i stanu zaawansowania budowy. Głównym motywem tej decyzji były obawy przed zaprzestaniem świadczenia przez wykonawcę określonych w umowie usług i wynikających z tego konsekwencji.

Poznańskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. sprawowało nadzór nad realizacją ww. inwestycji. Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>50</sup>, decyzjami o pozwoleniu na budowę i przyjętą praktyką, na każdym z pól inwestycyjnych powoływano zespół inspektorów nadzoru inwestorskiego. Nadzór nad każdym z etapów realizacji inwestycji wykonywano w różnych branżach budowlanych (przy pomocy inspektorów w specjalnościach: konstrukcyjno-budowlanej, sanitarnej i elektrycznej, a także wg potrzeb drogowej), zatrudnionych w Spółce lub działających na jej zlecenie. W przypadku kontraktów o dużym stopniu skomplikowania na budowę kierowano dodatkowego inżyniera budownictwa i asystenta inspektora. W PTBS w trakcie realizacji inwestycji organizowano cotygodniowe narady techniczne. Przez okres trwania robót budowlanych stały nadzór nad budową pełnił również projektant, autor dokumentacji projektowej. Nadzór nad procesami inwestycyjnymi wykonywała Rada Nadzorcza oraz EBI. Całość procesów inwestycyjnych nadzorował kierownik działu inwestycji.

W toku realizacji inwestycji przez KPIM wprowadzono 20 zmian<sup>51</sup> do kontraktu, głównie na skutek błędów projektowych, zmian przepisów lub technologii oraz nowych koncepcji, w ramach których określono 246 pozycje odbiegające od zakresu zamówienia określonego w treści SIWZ, w wyniku czego nastąpiło m.in.:

- przesunięcie pierwotnie ustalonego terminu realizacji inwestycji o 879 dni;
- zwiększenie ogólnej wartości kontraktu o 88 456,4 tys. zł, pomimo rezygnacji lub modyfikacji zakresu części uzgodnionych prac na kwotę 31 138,1 tys. zł;
- zrezygnowanie z wykonania trzech z 11 przyjętych do realizacji odcinków inwestycji.

Zakres i wartość wprowadzonych w ten sposób zmian wykraczały poza pierwotnie ustalone zobowiązania umowne, a zdecydowana część z nich świadczyła o niewystarczającym przygotowaniu planowanej inwestycji.

Roboty budowlane rozpoczęto 5 grudnia 2016 r. W harmonogramie rzeczowo-finansowym przekazanym KPIM 22 grudnia 2016 r., obejmującym również harmonogram robót, jako termin zakończenia inwestycji wskazano 29 listopada 2019 r. Harmonogram robót aktualizowano pięć razy, a termin zakończenia inwestycji przesuwano kolejno na 4 grudnia 2019 r.,

Kujawsko-Pomorskie  
Inwestycje Medyczne

<sup>50</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.

<sup>51</sup> W 17 zmianach zwiększano lub zmniejszano zakres prac, w ramach jednej zmiany udzielono zamówienia uzupełniającego, a w kolejnych dwóch (zmiana nr 2 i 5) dokonano zmian technicznych nie wpływających na zakres inwestycji.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

1 czerwca 2020 r., 26 lutego 2021 r., 31 sierpnia 2021 r. i 29 kwietnia 2022 r. Z dniem 29 kwietnia 2022 r. nastąpiło zakończenie robót budowlanych. Wykonawca uzyskał w imieniu zamawiającego decyzję o pozwoleniu na użytkowanie głównego budynku szpitalnego, jednak z uwagi na usterki zgłoszone przez Szpital oraz KPIM nie wystawiono świadectwa przejęcia<sup>52</sup>.

### 5.5.2. Efekty inwestycji

Warszawski Uniwersytet  
Medyczny

W ramach projektu *Przebudowa i wyposażenie budynku Wydziału Farmacji*, jako podstawową korzyść z realizacji projektu określono ograniczenie emisji gazów i pyłów do atmosfery wskutek zmniejszonego zapotrzebowania na dostarczane ciepło. Jednym ze wskaźników rezultatu projektu był spadek emisji gazów cieplarnianych. W ramach projektu założono, że szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych wyniesie 1598 ton równoważnika CO<sub>2</sub>. W wyniku realizacji zadania spadek emisji gazów cieplarnianych wyniósł 1688 ton równoważnika CO<sub>2</sub>, co oznaczało redukcję emisji o 80% (dane potwierdził audyt energetyczny, przeprowadzony po zakończeniu projektu).

W efekcie zrealizowania trzech zadań liczba studentów, którzy uczęszczali na zajęcia w wyremontowanych pomieszczeniach wyniosła 26 565 osób, liczba pracowników tam zatrudnionych 426 osoby, w tym w podziale na poszczególne zadania:

1. Przebudowa i wyposażenie jednostki symulacji medycznych – liczba studentów 6635; liczba pracowników 14.
2. Przebudowa budynku przy ul. Litewskiej – liczba studentów 16 364; liczba pracowników 117.
3. Przebudowa i wyposażenie budynku Wydziału Farmacji – liczba studentów 3566; liczba pracowników 295.

Jako główny cel inwestycji polegającej na wybudowaniu nowego CSM wskazuje się podniesienie skuteczności i jakości nauczania studentów kierunków medycznych oraz wykwalifikowanej kadry medycznej poprzez stworzenie odpowiednich warunków dla przeprowadzania symulacji medycznych, w zakresie nauki przedmiotów klinicznych, m.in.:

- anestezjologii i intensywnej terapii;
- chirurgii, pediatrii, ginekologii i położnictwa;
- chorób wewnętrznych oraz stomatologii;
- opieki pielęgniarskiej i innych.

Inwestycja przyczyni się do zwiększenia liczby zajęć praktycznych w warunkach symulowanych, co umożliwi studentom lepsze przedkliniczne zapoznanie się ze środowiskiem szpitalnym oraz umożliwi zdobycie doświadczenia zawodowego w trakcie wykonywania zabiegów inwazyjnych oraz nieinwazyjnych. Przeprowadzane działania wpłyną na zwiększenie bezpieczeństwa pacjentów. Zajęcia symulacji medycznej,

<sup>52</sup> Zgodnie z warunkami kontraktowymi FIDIC świadectwo przejęcia wystawia wykonawcy inżynier kontraktu, ustalając datę z jaką roboty lub odcinek zostały ukończone zgodnie z kontraktem, poza drobniejszymi zaległymi pracami czy wadami, których dokończenie czy też usunięcie nie będzie miało znaczącego wpływu na użytkowanie.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

przeprowadzane w realistycznych warunkach w pomieszczeniach będących odwzorowaniem sali intensywnej terapii, sali operacyjnej, szpitalnego oddziału ratunkowego czy oddziałów szpitalnych, w najlepszy sposób przygotowują kandydatów do pracy lekarza, pielęgniarki, położnej i zawodów pokrewnych jednocześnie sprawdzając ich umiejętności działania zarówno w pojedynkę jak i w zespole. Ćwiczenia udoskonalające dla wykwalifikowanych medyków przełożą się na poprawę umiejętności porozumiewania się, współpracy w grupie oraz podejmowania decyzji w kryzysowych sytuacjach z jednoczesną możliwością udoskonalania umiejętności praktycznych.

Według uzasadnienia uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie utworzenia TŁ SA realizacja inwestycji przynieść miała wymierne korzyści społeczne, wynikające m.in. z usprawnienia komunikacji w Krakowie, przekładającego się m.in. na: oszczędności z tytułu skrócenia czasu przejazdów samochodów osobowych, dostawczych, ciężarowych i autobusów, zmniejszenia kosztów eksploatacji samochodów, zmniejszenia kosztów wynikających z emisji toksycznych spalin; ograniczenie liczby wypadków drogowych. W uchwale wskazano też korzyści gospodarcze m.in.: wzrost przychodów podmiotów realizujących inwestycję oraz podmiotów świadczących usługi na etapie jej eksploatacji, zmniejszenie kosztów bezrobocia w związku z zapewnieniem dodatkowych miejsc pracy w ramach realizowanych inwestycji, wzrost atrakcyjności inwestycyjnej Gminy Miejskiej Kraków.

Trasa Łągiewnicka

W Studium wykonalności projektu budowy linii tramwajowej wskazano, że głównymi celami projektu były: rozwój niskoemisyjnego transportu miejskiego, poprawa jakości przejazdów (poprawa komfortu i bezpieczeństwa, skrócenie czasu dojazdów), zwiększenie dostępu do środków komunikacji publicznej i w konsekwencji zwiększenie liczby osób korzystających z komunikacji zbiorowej, dostosowanie systemu komunikacji zbiorowej do potrzeb osób niepełnosprawnych, poprawa dostępności komunikacyjnej i atrakcyjności terenów położonych w pobliżu inwestycji, poprawa stanu środowiska poprzez zmniejszenie degradacji powodowanej przez pojazdy zmotoryzowane, zmniejszenie hałasu i emisji spalin. W ramach inwestycji przewidziano także wykonanie elementów infrastruktury przeznaczonej dla mieszkańców na cele rekreacyjne, m.in. tereny zielone, boiska, place zabaw, ścieżka rowerowa.

Z uwagi na udostępnienie Trasy do ruchu tuż przed zakończeniem kontroli NIK nie badano stopnia osiągnięcia opisanych powyżej korzyści społecznych. Realizacja inwestycji przez PKP LHS umożliwiła szybką i sprawną odprawę pociągów w relacji Wschód-Zachód, przystosowując jej infrastrukturę techniczną do zwiększających się potrzeb przewozowych, wynikających głównie z realizowanej w spółce polityki dywersyfikacji przewożonych ładunków na rzecz towarów innych od rudy żelaza, co zwiększy możliwości przeładunkowe spółki oraz możliwości w zakresie formowania pociągów kierowanych do poszczególnych punktów spedycyjnych. Realizacja Projektu pozwoliła m.in. na: podniesienie bezpieczeństwa prowadzenia

PKP Linia Hutnicza  
szerokotorowa

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ruchu pociągów poprzez wyeliminowanie przestarzałych urządzeń srk, poprawę płynności ruchu kolejowego dzięki wybudowaniu nowej stacji Majdan pozwalającej na krzyżowanie pociągów, zwiększenie przepustowości linii kolejowej nr 65, poprawę zdolności eksploatacyjnej linii poprzez umożliwienie rozładunku i załadunku towarów na nowej stacji Zamość–Majdan LHS, poprawę stanu technicznego infrastruktury kolejowej na stacji i szlaku, optymalizację kosztów prowadzenia ruchu pociągów poprzez centralizację obszarów sterowania ruchem kolejowym, spełnienie wymogów Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin dla potrzeb granicznego punktu kontroli fitosanitarnej na stacji granicznej Hrubieszów LHS.

### Poznańskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego

Spółka nie wybudowała zakładanej w umowie z EBI liczby lokali mieszkalnych (mniej o 58%, nie dotrzymując przy tym umówionego terminu), a zrealizowane w ramach tej umowy inwestycje, nie zostały wykonane w terminach wyznaczonych w umowach z wykonawcą (opóźnienia o odpowiednio: 108 i 290 dni).

Analiza opłacalności zakładała podział inwestycji przy ul. Koszalińskiej na dwa etapy i dostosowanie tempa realizacji inwestycji do założeń polityki mieszkaniowej Miasta Poznania, popytu na lokale zgłaszane przez potencjalnych najemców oraz warunków technicznych związanych z realizacją inwestycji. W ramach pierwszego etapu, trwającego do 2018 r. Spółka zamierzała wybudować od 360 do 540 lokali mieszkalnych, na dwóch lub trzech polach inwestycyjnych. W drugim etapie, którego zakończenie wyznaczono na koniec 2020 r. planowano wybudowanie od 550 do 730 mieszkań na dwóch lub trzech kolejnych polach inwestycyjnych.

W umowie finansowej zawartej pomiędzy EBI a Spółką PTBS 22 grudnia 2016 r., w załączniku A wskazano, że Projekt obejmuje budowę około 1300 lokali mieszkalnych, komercyjnych lokali użytkowych i niezbędnej infrastruktury technicznej, a fizyczne zakończenie Projektu nastąpi 31 grudnia 2021 r.

Według stanu na 31 marca 2022 r. w ramach inwestycji pn. „Projekt Koszalińska” wybudowano 542 lokale mieszkalne i trzy lokale użytkowe w 12 budynkach oraz 659 miejsc postojowych w halach garażowych. Zadania te zrealizowano na trzech polach inwestycyjnych: 8 MW (71 lokali mieszkalnych i trzy lokale użytkowe w jednym budynku mieszkalnym oraz 115 miejsc postojowych); 5 MW (291 lokali mieszkalnych w siedmiu budynkach i 332 miejsc postojowych) oraz na polu 4 MW (180 lokali mieszkalnych w czterech budynkach i 212 miejsc postojowych).

Wszystkie budynki osiągnęły pełną funkcjonalność użytkową w zaplanowanych obszarach. Na powierzchni zewnętrznej przy budynkach istniały drogi, chodniki, place zabaw i miejsca postojowe dla samochodów. Wykonano nasadzenia krzewów i drzew. Estetyka i stan zewnętrzny na ww. polach inwestycyjnych nie budziły zastrzeżeń.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Według stanu na 31 marca 2022 r. w rezultacie ukończonych inwestycji na polach 8 MW, 5 MW i 4 MW: funkcjonowało odpowiednio: 71, 291 i 180 lokali mieszkalnych, z tego poza jednym na polu 8 MW, w pełni zasiedlonych.

W Analizie opłacalności zaplanowano wybudowanie: około 3000 lokali mieszkalnych w budynkach wielorodzinnych, w tym około 1100 lokali do 2020 r. oraz 1800 lokali do 2026 r.; lokali użytkowych (głównie usytuowanych w parterach budynków wielorodzinnych; niezbędnej infrastruktury technicznej (w tym: sieci wodociągowej, sieci kanalizacyjnej i deszczowej oraz układu drogowego), a także pozostałej infrastruktury towarzyszącej (m.in. hal garażowych i naziemnych miejsc postojowych); infrastruktury sportowo-rekreacyjno-oświatowej niezbędnej do właściwego funkcjonowania osiedla (plac zabaw, boiska itp.).

Umowa finansowa z EBI nie wskazywała terminów zakończenia poszczególnych komponentów inwestycji, tylko termin fizycznego zakończenia Projektu. W związku z niewykonaniem inwestycji we wskazanym w umowie terminie, Zarząd PTBS wynegocjował z EBI nowy termin fizycznego ukończenia Projektu, który przypada na 31 grudnia 2023 r.

Zakładane w wyniku realizacji inwestycji efekty obejmowały:

- 14 000 osób korzystających z przebudowanych obiektów ochrony zdrowia w okresie 12 miesięcy od uruchomienia przedsięwzięcia,
- 25 000 badań wykonanych za pomocą zakupionej aparatury medycznej w Zakładzie Diagnostyki Obrazowej w 2020 r. w okresie 12 miesięcy od uruchomienia przedsięwzięcia,
- 14 000 osób objętych ulepszonymi usługami zdrowotnymi,
- jeden przebudowany obiekt ochrony zdrowia,
- jeden wsparty podmiot leczniczy,
- jeden wyposażony obiekt ochrony zdrowia,
- wyposażenie w sprzęt i aparaturę medyczną,
- nakłady inwestycyjne na zakup aparatury medycznej w wysokości 88 182,3 tys. zł,
- 11 jednostek organizacyjnych świadczących ulepszone usługi zdrowotne,
- jeden obiekt dostosowany do potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

W związku z niezakończeniem realizacji inwestycji NIK nie oceniła stopnia realizacji zakładanych efektów<sup>53</sup>.

Kujawsko-Pomorskie  
Inwestycje Medyczne

<sup>53</sup> Wyniki kontroli doraźnej I/22/005 – Realizacja projektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020 z zakresu prowadzenia inwestycji w infrastrukturę zdrowotną.

## 6. ZAŁĄCZNIKI

### 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

|  |  |
|--|--|
| <b>Cel główny kontroli</b>                         | Czy projekty ze wsparciem Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych były realizowane prawidłowo i skutecznie?  |
| <b>Cele szczegółowe</b>                            | <p>Czy prowadzona przez Ministerstwo koordynacja działań administracji rządowej oraz podległych jej podmiotów przyczyniła się do efektywnego pozyskania przez Polskę środków z EFIS?</p> <p>Czy koordynacja wykorzystania EFIS z funduszami UE prowadzona była w sposób skutkujący zwiększaniem liczby inwestycji współfinansowanych z obu tych źródeł w optymalnej wysokości?</p> <p>Czy beneficjent był rzetelnie przygotowany do realizacji inwestycji, w tym czy podjęte działania skutkowały pozyskaniem środków EFIS na inwestycje jeszcze przed podjęciem prac inwestycyjnych?</p> <p>Czy przy udzielaniu zamówienia zapewniono zachowanie uczciwej konkurencji, równe traktowanie wykonawców oraz należyście zabezpieczono interes zamawiającego, aby wybór dostawców i wykonawców zapewnił odpowiednie wykonanie inwestycji pod względem jakości oraz terminowości?</p> <p>Czy realizacja inwestycji przebiegała w zaplanowany sposób, zgodnie z terminami przyjętymi w harmonogramie i budżetem określonym w kosztorysie, a także przyniosła zakładane efekty?</p> |
| <b>Zakres podmiotowy</b>                           | Ministerstwo Funduszy i Rozwoju Regionalnego, Warszawski Uniwersytet Medyczny, PKP Linia Hutnicza Szerokotorowa sp. z o.o., Poznańskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. oraz Trasa Łagiewnicka SA.   |
| <b>Kryteria kontroli</b>                           | Gospodarność, legalność, rzetelność, celowość (Ministerstwo, PKP LHS, WUM). W przypadku pozostałych jednostek gospodarność i legalność.  |
| <b>Okres objęty kontrolą</b>                       | Od 1 stycznia 2016 r. do 31 marca 2022 r. z uwzględnieniem dowodów i faktów wykraczających poza ten okres, mających wpływ na kontrolowane obszary. Czynności kontrolne trwały od 5 kwietnia 2022 r. do 19 września 2022 r.   |
| <b>Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK</b> | W toku kontroli zasięgnięto informacji od EBI, inwestorów oraz spółek o znaczeniu strategicznym.   |
| <b>Wnioski po kontrolach w jednostkach</b>         | W toku kontroli sformułowano siedem wniosków pokontrolnych, a stan ich realizacji przedstawia się następująco: pięć wniosków zrealizowanych, dwa wnioski niezrealizowane.  |

## ZAŁĄCZNIKI

| Lp. | Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę | Nazwa jednostki kontrolowanej                             | Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej |
|-----|---|---|--|
| 1.  | Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji | Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej              | Grzegorz Puda                                      |
|     |   | Warszawski Uniwersytet Medyczny                           | Zbigniew Gaciong                                   |
| 2.  | Delegatura NIK w Krakowie                             | Trasa Łagiewnicka SA                                      | Mariusz Piątkowski                                 |
| 3.  | Delegatura NIK w Lublinie                             | PKP Linia Hutnicza Szerokotorowa sp. z o.o.               | Zbigniew Tracichleb                                |
| 4.  | Delegatura NIK w Poznaniu                             | Poznańskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. | Andrzej Konieczny                                  |

### Wykaz jednostek kontrolowanych

## 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

**EFIS** Europejski Fundusz na Rzecz Inwestycji Strategicznych został powołany na mocy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1017 z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych, Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego i Europejskiego Portalu Projektów Inwestycyjnych oraz zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1291/2013 i (UE) nr 1316/2013 – Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych<sup>54</sup>.

Jego zadaniem było zapewnienie gwarancji dla finansowania projektów potrzebnych danej gospodarce bądź społeczeństwu, realizowanych przede wszystkim przez sektor prywatny oraz w niektórych obszarach gospodarczych przez sektor publiczny. Poprzez zwiększenie zdolności do ponoszenia ryzyka, możliwe jest uruchomienie inwestycji długoterminowych bez konieczności angażowania środków budżetowych danego kraju i tym samym nie generując długu publicznego.

W EFIS zaplanowano uruchomienie inwestycji o wartości 315 mld euro. W grudniu 2017 r. kwota ta została zwiększona do 500 mld euro<sup>55</sup>. Zadaniem było zapewnienie gwarancji dla finansowania projektów potrzebnych danej gospodarce bądź społeczeństwu, realizowanych przede wszystkim przez sektor prywatny oraz w niektórych obszarach gospodarczych przez sektor publiczny. Poprzez zwiększenie zdolności do ponoszenia ryzyka, możliwe jest uruchomienie inwestycji długoterminowych bez konieczności angażowania środków budżetowych danego kraju i tym samym nie generując długu publicznego.

Wsparcie EFIS udzielano w ramach następujących obszarów (tzw. okien):

- Infrastruktura i innowacje – skierowane do długoterminowych projektów inwestycyjnych o wartości co do zasady powyżej 100 mln zł,
- MŚP i spółki o średniej kapitalizacji – umożliwiające zwiększenie dostępu do finansowania dla podmiotów zatrudniających nie więcej niż 3 tysiące pracowników.

Wsparcie w ramach EFIS nie było dotacją i miało charakter zwrotny. EFIS był instrumentem zarządzanym centralnie przez Europejski Bank Inwestycyjny. Wsparcie udzielane było bezpośrednio przez EBI, na preferencyjnych warunkach finansowych. Wszelkie warunki wsparcia z EFIS takie jak okres spłaty, oprocentowanie, prowizje, zabezpieczenia, termin wypłaty, waluta kredytu, ustalano indywidualnie dla każdego projektu, na etapie negocjacji umowy kredytowej z EBI.

<sup>54</sup> Dz. U. E L 2015, Nr 169, str. 1.

<sup>55</sup> Na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2396 z dnia 13 grudnia 2017 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1316/2013 oraz (UE) 2015/1017 w odniesieniu do przedłużenia okresu obowiązywania Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych oraz wprowadzania usprawnień technicznych dla tego Funduszu i Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego (Dz. UE L 2017.345.34).

W ramach EFIS wspierano projekty inwestycyjne o wartości co najmniej 25 mln euro (lub powyżej 7 mln euro dla projektów innowacyjnych). Wsparcie z EFIS dotyczyło inwestycji należących do różnych branż i sektorów: medycyny, energetyki, transportu, mieszkalnictwa czy inwestycji z sektora przemysłu spożywczego.

Wartość finansowania mogła maksymalnie osiągnąć 50% całkowitych nakładów inwestycyjnych.

Wsparcie w ramach EFIS nie stanowiło pomocy publicznej w rozumieniu traktatów UE, a w związku z tym, nie musiało być zatwierdzane przez Komisję Europejską. W sytuacji, gdy obok finansowania w ramach EFIS zaangażowane by były inne środki publiczne, to mogła wystąpić pomoc publiczna, która podlegałaby notyfikacji zgodnie z art. 108 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Działalność Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych ustalono do 31 grudnia 2020 r.

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>56</sup> określa zakres działów administracji rządowej oraz właściwość ministra kierującego danym działem. W art. 23a ust. 1 pkt 1 ustawy wskazano, że dział rozwój regionalny obejmuje m.in. sprawy z zakresu programowania i koordynacji polityki rozwoju.

Działy administracji rządowej

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej pełniło funkcję koordynacyjno-informacyjną w zakresie dostępnych instrumentów w Planie inwestycyjnym dla Europy, w szczególności odpowiadając za:

- zapewnienie inwestorom i promotorom projektów informacji na temat możliwości wykorzystania wsparcia finansowego oferowanego w ramach EFIS;
- wsparcie dla promotorów projektów w trakcie aplikowania o wsparcie finansowe w ramach EFIS;
- opracowanie listy rządowych projektów inwestycyjnych, które będą starały się o finansowanie w ramach EFIS;
- upowszechnianie informacji i zachęcanie do wykorzystywania EFIS, EPPI oraz ECDI w procesie inwestycyjnym.

Ustawa z dnia 6 września 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>57</sup> jest podstawowym aktem prawnym, który reguluje w Polsce politykę rozwoju. Ustawa stwarza podstawy prawne dla koordynacji różnych instrumentów i źródeł finansowania oraz zapewnienia spójności w planowaniu działań rozwojowych. Zgodnie z art. 3 ustawy politykę rozwoju w Polsce prowadzą: Rada Ministrów, samorząd województwa, związki metropolitalne, samorząd powiatowy i gminny oraz ich związki.

Regulacje dotyczące prowadzenia polityki rozwoju

Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego koordynuje przygotowanie oraz realizację strategii rozwoju współfinansowanych ze środków budżetu państwa lub środków rozwojowych pochodzących z Unii Europejskiej lub z innych źródeł zagranicznych przez m.in. koordynację

<sup>56</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1893, ze zm.

<sup>57</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1057, ze zm.

oraz programowanie strategiczne, a także podejmowanie inicjatyw w zakresie polityki rozwoju, obejmujących wymiar społeczny, gospodarczy i przestrzenny (art. 3a ust. 1).

Politykę rozwoju prowadzi się na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych oraz polityk publicznych. Polityka rozwoju może być prowadzona również na podstawie instrumentów prawnych i finansowych określonych w odrębnych przepisach (art. 4 ust. 1 i 3).

### Regulacje dotyczące spółek handlowych

Podstawowe regulacje prawne dotyczące spółek z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółek akcyjnych znajdują się w ustawie z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych<sup>58</sup> w art. 151–300 (umieszczonych w dziale I tytułu III Ksh) oraz w art. 301–490 (umieszczonych w dziale II tytułu III Ksh). Organami spółki akcyjnej są: zarząd, rada nadzorcza oraz walne zgromadzenie. Organami spółki z ograniczoną odpowiedzialnością są: zarząd i zgromadzenie wspólników oraz mogą być rada nadzorcza lub komisja rewizyjna albo oba te organy. Zarząd i zgromadzenie wspólników są organami obligatoryjnymi dla wszystkich spółek – niezależnie od wysokości kapitału zakładowego czy ilości wspólników. Natomiast rada nadzorcza (albo komisja rewizyjna) jest organem fakultatywnym. Może być powołana, ale nie musi – za wyjątkiem takich spółek z o.o., w których jest powyżej 25 wspólników i kapitał zakładowy wynosi więcej niż 500 tys. zł. Szereg rozwiązań kodeksowych dotyczących spółki z ograniczoną odpowiedzialnością jest tożsama lub zbliżona do odpowiednich rozwiązań dotyczących spółki akcyjnej.

Zgodnie z postanowieniami określonymi w art. 201 § 1 i 204 Ksh (w przypadku sp. z o.o.) oraz art. 368 § 1 Ksh (w przypadku SA) – prowadzenie spraw spółki i reprezentacja spółki na zewnątrz należą do kompetencji zarządu. Oznacza to, że wszystkie sprawy, które nie zostały przyznane innym organom spółki (WZ i RN) należą do zakresu działania zarządu za które on odpowiada. Wyłącznie zarządu w powyższym zakresie została podkreślona w art. 219 § 2 Ksh, w którym RN spółki z ograniczoną odpowiedzialnością została pozbawiona prawa wydawania zarządowi wiążących poleceń dotyczących prowadzenia spraw spółki, zaś w przypadku spółki akcyjnej zakaz ten objął również WZ (art. 375<sup>1</sup> Ksh).

W trakcie bieżącego zarządzania spółką zarząd wielokrotnie staje przed koniecznością podejmowania ryzykownych działań, muszą się one jednak mieścić w granicach tzw. dozwolonego ryzyka. O tym czy miało miejsce dozwolone ryzyko czy też było ono nadmierne w ostateczności rozstrzyga sąd. Za działania podejmowane w ramach prowadzenia spraw spółki członkowie zarządu ponoszą odpowiedzialność cywilną oraz karną. Art. 415 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r Kodeks cywilny<sup>59</sup> przewiduje odpowiedzialność osoby fizycznej, a więc i członek zarządu za wyrządzoną z ich winy szkodę, zobowiązując ich do jej naprawienia. Odpowiedzialność za wyrządzenie szkody została także ujęta w przepisach art. 293 § 1 (w przypadku sp. z o.o.) i art. 483 § 1 Ksh, które stanowią, że m.in. członek

<sup>58</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1467, ze zm.

<sup>59</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm.

zarządu i RN odpowiada wobec spółki za szkodę wyrządzoną działaniem lub zaniechaniem sprzecznym z prawem lub postanowieniami umowy spółki (statutu spółki), chyba że nie ponosi winy.

Członkowie zarządu spółki mogą być pociągnięci do odpowiedzialności z tytułu niedopełnienia obowiązków lub nadużycia uprawnień. Zgodnie z art. 296 Kodeksu karnego<sup>60</sup> kto, będąc obowiązany na podstawie przepisu ustawy, decyzji właściwego organu lub umowy do zajmowania się sprawami majątkowymi lub działalnością gospodarczą osoby fizycznej, prawnej albo jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, przez nadużycie udzielonych mu uprawnień lub niedopełnienie ciążącego na nim obowiązku, wyrządza jej znaczną szkodę majątkową, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Jeżeli sprawca przez nadużycie udzielonych mu uprawnień lub niedopełnienie ciążącego na nim obowiązku, sprowadza bezpośrednio niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody majątkowej, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. Gdy działa w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. Ponadto jeżeli sprawca przestępstwa określonego w § 1 lub 2 wyrządza szkodę majątkową w wielkich rozmiarach, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

Jakkolwiek pojęcie szkody nie nastrocza trudności w jej zdefiniowaniu, to bardziej skomplikowana jest kwestia ustalenia odpowiedzialności członka/członków zarządu za jej powstanie, a zwłaszcza możliwość dochodzenia naprawy wyrządzonej szkody, polegającej najczęściej na zapłacie stosownego odszkodowania na rzecz spółki za straty i/lub utraczone korzyści. Od członków zarządu lub RN można dochodzić naprawienia szkody jedynie w sytuacji wystąpienia łącznie następujących warunków:

- działanie lub zaniechanie musi spowodować dla spółki szkodę rzeczywistą (np. w postaci straty na sprzedaży produktów spółki po zaniżonej cenie lub zakupu przedmiotów po kosztach wyższych od możliwych do poniesienia) bądź utratę spodziewanych korzyści;
- postępowanie takie musi naruszać prawo albo umowę spółki;
- działanie lub zaniechanie musi być zawinione – chodzi o winę umyślną, a także rażące niedbalstwo;
- osoby odpowiedzialne nie uzyskały absolutorium za rok, w którym wystąpiła szkoda, bowiem udzielenie absolutorium może stanowić podstawę do wyłączenia odpowiedzialności odszkodowawczej;
- roszczenie spółki o naprawienie szkody nie uległo przedawnieniu, bowiem przedawnia się ono z upływem trzech lat od dnia, w którym spółka dowiedziała się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia, bądź w każdym przypadku z upływem dziesięciu lat od dnia, w którym wystąpiła szkoda.

Przepisy art. 115 Kk definiują pojęcie znacznej szkody (§ 7 w zw. z § 5), kiedy mienie, którego wartość w czasie popełnienia czynu zabronionego przekracza 200 000 zł oraz szkody w wielkich rozmiarach (§ 7a w zw. § 6), kiedy wartość w czasie popełnienia czynu zabronionego przekracza 1 000 000 zł.

<sup>60</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., Dz. U. z 2022 r. poz. 1138, ze zm.

### Regulacje dotyczące spółek komunalnych

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej<sup>61</sup> stanowi w art. 1 ust. 2 m.in., że celem zadań o charakterze użyteczności publicznej jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Zgodnie z art. 2 tej ustawy gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego, a art. 9 ust. 1 ww. ustawy stanowi, że jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także mogą przystępować do takich spółek.

Natomiast art. 10 ust. 1–3 ww. ustawy dopuszcza tworzenie spółek przez gminy poza sferą użyteczności publicznej i przystępowanie do nich, jeżeli łącznie zostaną spełnione następujące warunki:

- istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym,
- występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia.

Poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich również wówczas, jeżeli zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową (art. 10 ust. 2).

Ograniczenia dotyczące tworzenia spółek prawa handlowego i przystępowania przez gminę do nich, o których mowa wyżej, nie mają zastosowania do posiadania przez gminę akcji lub udziałów spółek zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy, w tym prowadzących działalność w zakresie budownictwa mieszkaniowego na wynajem, w tym również związany z uprawnieniem do nabycia przez najemcę własności lokalu w przyszłości (art. 10 ust. 3).

Z kolei zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>62</sup> samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami m.in. w zakresie promocji i ochrony zdrowia. Art. 13 ust. 1 tej ustawy stanowi, że w sferze użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne lub spółdzielnie, a także może przystępować do takich spółek lub spółdzielni.

<sup>61</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 679.

<sup>62</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2094.



Uczelnie publiczne są jednostkami sektora finansów publicznych (art. 9 pkt 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>63</sup>). Zgodnie z art. 42 ust. 5 upswin jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Ustawa zobowiązuje te jednostki do realizacji zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy (art. 68 ust. 1 upswin).

Uczelnie publiczne działają na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce<sup>64</sup>. Zgodnie z art. 9 ust. 1 upswin uczelnia posiada osobowość prawną i jest autonomiczna na zasadach określonych w ustawie (art. 9 ust. 2 ww. ustawy). W myśl art. 17 ust. 1 pkt 1 upswin organami uczelni publicznej są – rada uczelni, rektor i senat. Statut może również przewidywać inne organy uczelni (art. 17 ust. 2).

Uczelnia może prowadzić działalność gospodarczą wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo od działalności polegającej na wykonywaniu zadań, o których mowa w art. 11 (podstawowe zadania uczelni<sup>65</sup>), w zakresie i formach określonych w statucie, w szczególności przez tworzenie spółek kapitałowych (art. 12 ustawy). Uczelnia publiczna prowadzi samodzielną gospodarkę finansową na podstawie planu rzeczowo-finansowego, zgodnie z przepisami o finansach publicznych (art. 408 ust. 1 upswin). Rachunkowość winna być prowadzona zgodnie z przepisami o rachunkowości, z uwzględnieniem zasad określonych w upswin a rokiem obrotowym w uczelni jest rok kalendarzowy (art. 408 ust. 3 i 4 upswin).

Zgodnie z art. 423 ust. 2 upswin na zasadach określonych w art. 38–41 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym<sup>66</sup> dokonanie przez uczelnię publiczną czynności prawnej w zakresie rozporządzenia składnikami aktywów trwałych, w rozumieniu przepisów o rachunkowości, oraz dokonanie przez uczelnię publiczną czynności prawnej w zakresie oddania tych składników do korzystania innemu podmiotowi, na okres dłuższy niż 180 dni w roku kalendarzowym,

<sup>63</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

<sup>64</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 574, ze zm. Dalej: upswin.

<sup>65</sup> Podstawowymi zadaniami uczelni są:

- 1) prowadzenie kształcenia na studiach;
- 2) prowadzenie kształcenia na studiach podyplomowych lub innych form kształcenia;
- 3) prowadzenie działalności naukowej, świadczenie usług badawczych oraz transfer wiedzy i technologii do gospodarki;
- 4) prowadzenie kształcenia doktorantów;
- 5) kształcenie i promowanie kadr uczelni;
- 6) stwarzanie osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego udziału w:
  - a) procesie przyjmowania na uczelnię w celu odbywania kształcenia,
  - b) kształceniu,
  - c) prowadzeniu działalności naukowej;
- 7) wychowywanie studentów w poczuciu odpowiedzialności za państwo polskie, tradycję narodową, umacnianie zasad demokracji i poszanowanie praw człowieka;
- 8) stwarzanie warunków do rozwoju kultury fizycznej studentów;
- 9) upowszechnianie i pomnażanie osiągnięć nauki i kultury, w tym przez gromadzenie i udostępnianie zbiorów bibliotecznych, informacyjnych i archiwalnych;
- 10) działanie na rzecz społeczności lokalnych i regionalnych.

<sup>66</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1933, ze zm.

wymaga zgody Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, w przypadkach gdy wartość rynkowa tych składników albo wartość rynkowa przedmiotu czynności prawnej przekracza kwotę 2 000 000 zł. Do wniosku o wyrażenie zgody dołącza się zgodę rady uczelni.

### Zamówienia publiczne

W zakresie zamówień publicznych realizowanych przez kontrolowane jednostki korzystające ze środków programu EFiS w większości przypadków miała zastosowanie obowiązująca do końca 2020 r. ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: uPzp). Ponadto wystąpiły przypadki zamówień zrealizowanych na podstawie nowej ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: nuPzp).

Zgodnie z ustawą zamówieniami publicznymi są umowy odpłatne zawierane między zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane (art. 2 pkt 13 uPzp, art. 7 pkt 32 nuPzp).

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 uPzp ustawa ma zastosowanie do udzielania zamówień przez jednostki sektora finansów publicznych, do których należą m.in. uczelnie publiczne (art. 9 pkt 11 ufp). Spółka córka państwowej osoby prawnej oraz spółki komunalne utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, nie działające w zwykłych warunkach rynkowych, których celem nie jest wypracowanie zysku, utworzonych w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, są zobowiązane do stosowania uPzp m.in. w przypadku określonym w art. 3 ust. 1 pkt 3 uPzp, tj. gdy jednostki sektora finansów publicznych oraz podmioty określone w art. 3 ust. 1 pkt 2 uPzp finansują je w ponad 50% lub posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego (art. 4 nuPzp).

W ustawie określono zasady udzielania przez zamawiającego zamówień publicznych. Należą do nich zasada uczciwej konkurencji i równego traktowania oferentów (art. 7 ust. 1 uPzp), zasada jawności (art. 8 ust. 1 uPzp), zasada prowadzenia postępowania w formie pisemnej (art. 9 ust. 1 uPzp). W nuPzp zasady udzielania zamówień uregulowano w art. 16–20.

Podstawowymi trybami udzielania zamówienia są przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony (art. 10 ust. 1 uPzp). Stosownie do art. 10 ust. 2 zamawiający może udzielić zamówienia w trybie negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki, zapytania o cenę, partnerstwa innowacyjnego albo licytacji elektronicznej tylko w przypadkach określonych w ustawie (art. 129 nuPzp). Ponadto w nuPzp wprowadzono w zamówieniach krajowych nową procedurę – tryb podstawowy – w trzech wariantach (art. 275 nuPzp).

W myśl art. 18 ust. 1 i 2 uPzp za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia odpowiada kierownik zamawiającego oraz inne osoby, w zakresie w jakim powierzono im czynności w postępowaniu oraz czynności związane z przygotowaniem postępowania. Kierownik zamawiającego może powierzyć pisemnie wykonywanie zastrzeżonych dla niego czynności pracownikom zamawiającego (art. 52 nuPzp).

Warunki udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego reguluje art. 22 uPzp. Z kolei w przepisie art. 24 uPzp wymieniono warunki wykluczenia wykonawcy z postępowania. W nuPzp warunki udziału w postępowaniu unormowano w art. 112–117.

Przedmiot zamówienia należy opisywać w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, przy użyciu dokładnych i zrozumiałych określeń, przy uwzględnieniu wszystkich wymagań i okoliczności, które mogą mieć wpływ na sporządzenie oferty (art. 29 ust. 1 uPzp). Opis przedmiotu zamówienia powinien wyrażać rzeczywiste potrzeby zamawiającego. Przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję (art. 29 ust. 2 uPzp).

W nuPzp wprowadzono obowiązek dla zamawiających, którzy przed wszczęciem postępowania o wartościach powyżej progów unijnych muszą przygotować analizę potrzeb i wymagań, która obejmie elementy wskazane w art. 83 tej ustawy.

Opis przedmiotu zamówienia na roboty budowlane może zostać dokonany za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych lub za pomocą programu funkcjonalno-użytkowego (art. 31 uPzp).

Zasady opisywania przedmiotu zamówienia w nuPzp określa art. 99.

Podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością, zaś zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy zaniżać wartości zamówienia lub wybierać sposobu obliczania wartości zamówienia (art. 32 ust. 1 i 2 uPzp, art. 28–29 nuPzp).

Szczegółowe wymagania dotyczące Specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ) uregulowane zostały w art. 36 uPzp i 134 nuPzp.

Ogłoszenie o zamówieniu zamawiający zamieszcza na stronie internetowej. Gdy wartość zamówienia jest co najmniej równa progom unijnym (określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 uPzp) wtedy jest zamieszczane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Jeżeli wartość zamówienia jest mniejsza od ww. progów wtedy ogłoszenie jest zamieszczane w Biuletynie Zamówień Publicznych (art. 40 uPzp). W nuPzp zasady publikowania ogłoszeń reguluje art. 88.

Zamawiający wybiera ofertę najkorzystniejszą na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w SIWZ. Kryteriami oceny ofert są cena lub koszt albo cena lub koszt i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia, w szczególności: jakość, w tym parametry techniczne, właściwości estetyczne i funkcjonalne; aspekty społeczne, w tym integracja zawodowa i społeczna osób, o których mowa w art. 22 ust. 2 uPzp, dostępność dla osób niepełnosprawnych lub uwzględnianie potrzeb użytkowników; aspekty środowiskowe, w tym efektywność energetyczna przedmiotu zamówienia; aspekty innowacyjne; organizacja, kwalifikacje zawodowe i doświadczenie osób wyznaczonych do realizacji zamówienia, jeżeli mogą

mieć znaczący wpływ na jakość wykonania zamówienia; serwis posprzedażny oraz pomoc techniczna, warunki dostawy, takie jak termin dostawy, sposób dostawy oraz czas dostawy lub okres realizacji (art. 91 ust. 1 i 2 uPzp). Wybór najkorzystniejszej oferty uregulowano w art. 239–253 nuPzp.

Zgodnie z art. 139 uPzp do umów w sprawach zamówień publicznych stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, jeżeli przepisy Pzp nie stanowią inaczej. Stosownie do art. 140 ust. 1 zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umowy musi być tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie. Umowa podlega unieważnieniu w części wykraczającej poza określenie przedmiotu zamówienia zawarte w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (art. 140 ust. 3). W myśl art. 144 ust. 1 zakazuje się istotnych zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że zachodzi co najmniej jedna z okoliczności wskazanych w tym przepisie.

W nuPzp w art. 436 wskazano obligatoryjne elementy umów w sprawach zamówień publicznych (m.in. termin wykonania zamówienia, warunki zapłaty wynagrodzenia, maksymalna wysokość kar umownych, których mogą dochodzić strony). W art. 439 nuPzp przewidziano możliwość walo-ryzacji wynagrodzeń wykonawców zamówień publicznych.

Zgodnie z art. 446 ust. 1 nuPzp na zamawiającym spoczywa obowiązek sporządzenia raportu z realizacji zamówienia. Zgodnie z tym przepisem zamawiający sporządza raport z realizacji zamówienia, w którym dokonuje oceny tej realizacji, w przypadku, gdy:

- na realizację zamówienia wydatkowano kwotę wyższą co najmniej o 10% od wartości ceny ofertowej;
- na wykonawcę zostały nałożone kary umowne w wysokości co najmniej 10% wartości ceny ofertowej;
- wystąpiły opóźnienia w realizacji umowy przekraczające co najmniej 30 dni;
- zamawiający lub wykonawca odstąpił od umowy w całości lub w części, albo dokonał jej wypowiedzenia w całości lub w części.

Zamawiający sporządza raport w terminie miesiąca od dnia sporządzenia protokołu odbioru lub uznania umowy za wykonaną albo rozwiązania umowy w wyniku złożenia oświadczenia o jej wypowiedzeniu albo odstąpieniu od niej (art. 446 ust. 4).

### Finansowanie inwestycji z budżetu państwa

Na podstawie rozporządzenia RM z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa ze środków budżetu państwa są finansowane inwestycje państwowych jednostek budżetowych oraz mogą być udzielane dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji: agencji wykonawczych; instytucji gospodarki budżetowej; innych państwowych osób prawnych, dla których zasady gospodarki finansowej określają odrębne ustawy; jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych, na podstawie odrębnej ustawy; w zakresie zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym; realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadania własne lub z zakresu administracji

rządowej; związanych z badaniami naukowymi lub pracami rozwojowymi. Rozporządzenie określa warunki przyznania środków na pokrycie kosztów inwestycji.

Jednostki, które otrzymały wsparcie z budżetu państwa podlegały rygorom określonym w przepisach ww. rozporządzenia.

Zgodnie z art. 44 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków na cele i w wysokości wynikającej z uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego, w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej założonych zobowiązań. Jednostki te zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. W art. 47 wskazano, iż podmiot wnioskujący o przyznanie środków publicznych na realizację wyodrębnionego zadania powinien przedstawić ofertę wykonania zadania zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji, gwarantującą wykonanie zadania w sposób efektywny, oszczędny i terminowy.

Wydatki ze środków publicznych

Z beneficjentów objętych kontrolą do sektora finansów publicznych należał Warszawski Uniwersytet Medyczny. Pozostałe jednostki były spoza sektora finansów publicznych.

Dla przebiegu inwestycji obejmujących wykonywanie robót budowlanych istotne są regulacje zawarte w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Prawo budowlane normuje działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określa zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach.

Regulacje z zakresu Prawa budowlanego

Uczestnikami procesu budowlanego są inwestor, inspektor nadzoru inwestorskiego, projektant, kierownik budowy lub kierownik robót (art. 17 pkt 1–4 ww. ustawy). Zgodnie z art. 18 Prawa budowlanego do obowiązków inwestora należy zorganizowanie procesu budowy, z uwzględnieniem zawartych w przepisach zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, a w szczególności zapewnienie: opracowania projektu budowlanego i stosownie do potrzeb, innych projektów; objęcia kierownictwa budowy przez kierownika budowy; opracowania planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia; wykonania i odbioru robót budowlanych. W przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania robót budowlanych lub warunkami gruntowymi, inwestor winien zapewnić nadzór przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych. Inwestor może ustanowić inspektora nadzoru inwestorskiego na budowie, a także zobowiązać projektanta do sprawowania nadzoru autorskiego.

W art. 20 Prawa budowlanego określono podstawowe obowiązki projektanta, do których należą m.in.: opracowanie projektu budowlanego w sposób zgodny z wymaganiami Prawa budowlanego, ustaleniami określonymi w decyzjach administracyjnych dotyczących zamierzenia budowlanego, obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej; uzyskanie wymaganych opinii, uzgodnień i sprawdzeń rozwiązań projektowych w zakresie wynikającym z przepisów; wyjaśnianie wątpliwości dotyczących projektu i zawartych w nim rozwiązań. Na żądanie inwestora projektant winien sprawować nadzór inwestorski, który obejmuje stwierdzenie w toku wykonywania robót budowlanych zgodność realizacji z projektem i uzgadnianie możliwości wprowadzenia rozwiązań zamiennych w stosunku do przewidzianych w projekcie, zgłoszonych przez kierownika budowy lub inspektora nadzoru inwestorskiego.

Projektant ma obowiązek zapewnić sprawdzenie projektu architektoniczno-budowlanego pod względem zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności.

Zgodnie z art. 22 Prawa budowlanego do podstawowych obowiązków kierownika budowy, należy m.in.: protokolarne przejęcie od inwestora i odpowiednie zabezpieczenie terenu budowy wraz ze znajdującymi się na nim obiektami budowlanymi, urządzeniami technicznymi i stałymi punktami osnowy geodezyjnej oraz podlegającymi ochronie elementami środowiska przyrodniczego i kulturowego; prowadzenie dokumentacji budowy; zapewnienie geodezyjnego wytyczenia obiektu oraz zorganizowanie budowy i kierowanie budową obiektu budowlanego w sposób zgodny z projektem lub pozwoleniem na budowę, przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, oraz przepisami bezpieczeństwa i higieny pracy; realizacja zaleceń wpisanych do dziennika budowy; zgłaszanie inwestorowi do sprawdzenia lub odbioru wykonanych robót ulegających zakryciu bądź zanikających oraz zapewnienie dokonania wymaganych przepisami lub ustalonych w umowie prób i sprawdzeń instalacji, urządzeń technicznych i przewodów kominowych przed zgłoszeniem obiektu budowlanego do odbioru; przygotowanie dokumentacji powykonawczej obiektu budowlanego; zgłoszenie obiektu budowlanego do odbioru odpowiednim wpisem do dziennika budowy oraz uczestniczenie w czynnościach odbioru i zapewnienie usunięcia stwierdzonych wad, a także przekazanie inwestorowi oświadczenia, o którym mowa w art. 57 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego.

Do podstawowych obowiązków inspektora nadzoru zgodnie z art. 25 Prawa budowlanego inwestorskiego należy m.in.: reprezentowanie inwestora na budowie przez sprawowanie kontroli zgodności jej realizacji z projektem lub pozwoleniem na budowę, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej; sprawdzanie i odbiór robót budowlanych ulegających zakryciu lub zanikających, uczestniczenie w próbach i odbiorach technicznych instalacji, urządzeń technicznych i przewodów kominowych oraz przygotowanie i udział w czynnościach odbioru gotowych obiektów budowlanych i przekazywanie ich do użytkowania; potwierdzanie faktycznie wykonanych robót oraz usunięcia wad, a także, na żądanie inwestora, kontrolowanie rozliczeń budowy.

Roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego) z zastrzeżeniem art. 29–31 Prawa budowlanego. Zgłoszenia budowy lub wykonywania innych robót budowlanych dokonuje się organowi administracji architektoniczno-budowlanej (art. 30 ust. 1b).

Zgodnie z art. 34 ust. 1 Prawa budowlanego projekt budowlany powinien spełniać wymagania określone m.in. w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli jest ona wymagana zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zakres i treść projektu budowlanego powinny być dostosowane do specyfiki i charakteru obiektu oraz stopnia skomplikowania robót budowlanych. Wymagane elementy projektu budowlanego określa art. 34 ust. 3, 3a i 3b Prawa budowlanego oraz rozporządzenia wydane na podstawie art. 34 ust. 6 ww. ustawy<sup>67</sup>. Projekt budowlany zgodnie z art. 34 ust. 4 Prawa budowlanego podlega zatwierdzeniu w decyzji o pozwoleniu na budowę.

Istotne odstępianie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę jest dopuszczalne jedynie po uzyskaniu decyzji o zmianie pozwolenia na budowę (art. 36a Prawa budowlanego).

Zasady określające sposób prowadzenia dzienników budowy i osoby upoważnione do dokonywania w nich wpisów – wynikają z postanowień art. 45 ustawy oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia<sup>68</sup>. Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 19 września 2021 r.; rozporządzeniem Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 6 września 2021 r. w sprawie prowadzenia dzienników budowy, montażu i rozbiórki<sup>69</sup>.

Do użytkowania obiektu budowlanego, na którego wzniesienie jest wymagane pozwolenie na budowę, można przystąpić, z zastrzeżeniem art. 55 i 57, po zawiadomieniu organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten, w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji (art. 54 ust. 1 Prawa budowlanego). W wypadkach określonych w art. 55 ust. 1 pkt 1–3 Prawa budowlanego przed przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego, w określonych przypadkach należy uzyskać decyzję o pozwoleniu na użytkowanie.

<sup>67</sup> Rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. poz. 462, ze zm.). Do 28 kwietnia 2012 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. Nr 120, poz. 1133, ze zm.).

<sup>68</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 963.

<sup>69</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1686.

Aby zapewnić właściwe utrzymanie obiektu budowlanego, jego właściciel lub zarządca ma obowiązek zapewnić przeprowadzenie okresowych kontroli przez osoby do tego uprawnione. Art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego nakłada na właściciela lub zarządcę obowiązek poddawania ich następującym rodzajom kontroli ich stanu technicznego:

- kontrolom okresowym wykonywanym co najmniej raz na rok (tzw. przeglądy roczne), w szczególności kontrolom elementów budynku, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu, instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska; instalacji gazowych oraz przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych);
- kontrolom okresowym wykonywanym co najmniej raz na pięć lat (tzw. przeglądy pięcioletnie), polegającym na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia; kontrolą tą powinno być objęte również badanie instalacji elektrycznej i piorunochronnej w zakresie stanu sprawności połączeń, osprzętu, zabezpieczeń i środków ochrony od porażenia, oporności izolacji przewodów oraz uziemień instalacji i aparatów;
- kontrolom okresowym w zakresie, o którym mowa w pkt 1, co najmniej dwa razy w roku, w terminach do 31 maja oraz do 30 listopada, w przypadku budynków o powierzchni zabudowy przekraczającej 2000 m<sup>2</sup> oraz innych obiektów budowlanych o powierzchni dachu przekraczającej 1000 m<sup>2</sup>; osoba dokonująca kontroli jest obowiązana bezzwłocznie pisemnie zawiadomić organ nadzoru budowlanego o przeprowadzonej kontroli;
- kontrolom bezpiecznego użytkowania obiektu, w przypadku wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 61 pkt 2.

Właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany prowadzić dla każdego budynku oraz obiektu niebędącego budynkiem, którego projekt jest objęty obowiązkiem sprawdzenia, o którym mowa w art. 20 ust. 2 ustawy książkę obiektu budowlanego, stanowiącą dokument przeznaczony do zapisów dotyczących przeprowadzanych badań i kontroli stanu technicznego, remontów i przebudowy, w okresie użytkowania obiektu budowlanego (art. 64 ust. 1 ustawy). Wymagania dotyczące prowadzenia książki obiektu budowlanego oraz wzór książki zostały określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego<sup>70</sup>.

Zgodnie z art. 93 pkt 8 i 9 Prawa budowlanego wykroczeniem zagrożonym karą grzywny są:

- niespełnienie obowiązku przeprowadzenia okresowych kontroli stanu technicznego,
- niedotrzymanie terminu przeprowadzenia okresowych kontroli stanu technicznego,
- niespełnianie obowiązku przechowywania dokumentów, związanych z obiektem budowlanym,

<sup>70</sup> Dz. U. Nr 120, poz. 1134.



- nieprowadzenie książki obiektu budowlanego przez zarządcę lub właściciela obiektu budowlanego.

Szczególne zasady przygotowania i realizacji inwestycji drogowych w zakresie dróg publicznych reguluje ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych<sup>71</sup>. W odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych decyzje o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wydaje starosta wykonujący zadania zleczone z zakresu administracji rządowej na wniosek właściwego zarządcy drogi w terminie 90 dni od złożenia wniosku. W odniesieniu natomiast do dróg krajowych i wojewódzkich decyzje o zezwoleniu wydaje wojewoda (art. 11a ust.1 i 3). W art. 11d specustawy drogowej określono co musi zawierać wniosek, natomiast w art. 11f wskazano elementy decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. W art. 12–23 specustawy drogowej zawarto regulacje dotyczące nabywania (w tym wywłaszczenia) nieruchomości pod drogi. W sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w tej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Prawa budowlanego z wyjątkiem art. 28 ust. 2 (art. 11i ust. 1). W sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisów ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji<sup>72</sup> (art. 11i ust. 2).

Regulacja w zakresie inwestycji drogowych

Zasady rachunkowości określone są w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>73</sup>. Jej przepisy zawierają w szczególności regulację dotyczącą prowadzenia ksiąg rachunkowych, wyceny aktywów i pasywów oraz ustalenia wyniku finansowego, sprawozdań finansowych jednostki, badania, składania do właściwego rejestru sądowego, udostępniania i ogłaszania sprawozdań finansowych oraz odpowiedzialności karnej.

Regulacje w zakresie rachunkowości

Przepisy ustawy o rachunkowości mają swoje zastosowanie do spółek akcyjnych i spółek z ograniczoną odpowiedzialnością oraz innych osób prawnych z wyjątkiem Skarbu Państwa i Narodowego Banku Polskiego (art. 2 ust. 1 pkt 1 uor).

### **Charakterystyka podmiotów funkcjonujących w obszarze, którego dotyczyła kontrola**

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej jest urzędem administracji rządowej zapewniającym obsługę Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej w zakresie działu administracji rządowej – rozwój regionalny. Ministerstwo powstało na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej<sup>74</sup>. Statut Ministerstwa określa zarządzenie nr 266 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2019 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Funduszy i Polityki Regionalnej<sup>75</sup>. Do szczegółowych

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

<sup>71</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 176, ze zm., dalej: „specustawa drogowa”.

<sup>72</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 485.

<sup>73</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm. Dalej: uor.

<sup>74</sup> Dz. U. poz. 2293.

<sup>75</sup> M.P. z 2019 r. poz. 1187, ze zm.

zadań Ministerstwa należą sprawy z zakresu działu administracji rządowej rozwój regionalny. Dział ten obejmuje programowanie i koordynację polityki rozwoju oraz zarządzanie systemem Funduszy Europejskich. Ministerstwo monitoruje i koordynuje wdrażanie Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju.

Kontrolą zostało objętych pięciu beneficjentów. I tak:

1. Trasa Łagiewnicka SA, której jedynym akcjonariuszem jest Gmina Miejska Kraków. W dniu 16 marca 2017 r. Spółka zawarła z EBI umowę na udzielenie kredytu w wysokości 400 mln zł, na realizację inwestycji „Budowa Trasy Łagiewnickiej od skrzyżowania z ul. Grota Roweckiego do skrzyżowania z ul. Beskidzką i z ul. Halszki wraz z budową odcinka linii tramwajowej od istniejącej pętli tramwajowej os. Kurdwanów do ul. Zakopiańskiej w Krakowie”. Oprócz środków z EBI Spółka pozyskała:
  - 298 mln zł od Banku Gospodarstwa Krajowego;
  - 217,7 mln zł z Funduszu Inwestycji Infrastrukturalnych – Kapitałowego Funduszu Inwestycyjnego Zamkniętych Aktywów Niepublicznych;
  - 97,6 mln zł od Instytucji Pośredniczącej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko – Centrum Unijnych Projektów Transportowych (na budowę linii tramwajowej).
2. Warszawski Uniwersytet Medyczny zawarł 13 kwietnia 2019 r. z EBI umowę kredytową na kwotę 100 mln zł na zaprojektowanie, budowę i wyposażenie nowego centrum symulacji medycznych w Warszawskim Uniwersytecie Medycznym. Przedsięwzięcie obejmowało również następujące komponenty: modernizację budynku uniwersyteckiego przy ul. Litewskiej, modernizację budynku Wydziału Farmacji, w tym termomodernizację w celu poprawy wydajności energetycznej oraz utworzenie mniejszej jednostki symulacji medycznych, która miała zostać wstępnie utworzona i funkcjonować do momentu ukończenia budowy nowego centrum. Zakończenie projektu przewidziano na koniec 2021 r. Finansowanie z pozostałych źródeł miało wynieść 149,1 mln zł.
3. Poznańskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o., której jedynym udziałowcem jest Miasto Poznań. Spółka zawarła w grudniu 2016 r. umowę z EBI na realizację projektu „Budowa Mieszkań na wynajem na terenie Miasta Poznania”. Kwota kredytu wyniosła 147 mln zł, a współfinansowanie z innych źródeł również 147 mln zł. Inwestycja była współfinansowana ze środków uzyskanych z tytułu wkładów przyszłych najemców w koszty budowy lokali, ze środków własnych, ze środków pożyczki udzielonej przez Miasto Poznań, a także poprzez wniesienie aportem gruntów pod inwestycje. Inwestycja obejmowała budowę:
  - a) około 1300 lokali mieszkalnych (mieszkań dostępnych cenowo z opcją wykupu na określonych warunkach);
  - b) komercyjnych lokali użytkowych/społecznych lokali użytkowych (znajdujących się głównie na parterze budynków wielorodzinnych);
  - c) niezbędnej infrastruktury technicznej (w tym instalacji wodociągowych, system kanalizacji sanitarnej oraz miejski system drogowy) a także pozostałej infrastruktury towarzyszącej (w tym hale garażowe i naziemne miejsca parkingowe);

- d) dodatkowej infrastruktury na potrzeby działalności sportowej, rekreacyjnej oraz edukacyjnej w celu prawidłowego funkcjonowania osiedla (place zabaw, itp.).
4. PKP Linia Hutnicza Szerokotorowa sp. z o.o., której jedynym udziałowcem jest PKP SA, zawarła umowę z EBI na inwestycję dotyczącą modernizacji elementów szerokotorowej i jednotorowej linii kolejowej o długości 400 km, przejście graniczne z Ukrainą w Hrubieszowie z terminalem Sławków i hutą Arcelor Mittal na Górnym Śląsku. Kwota kredytu wyniosła 121 mln zł, a pozostałe źródła finansowania 209,5 mln zł. Inwestycja była współfinansowana ze środków własnych spółki i składała się z trzech komponentów:
- infrastruktura kolejowa, w tym modernizacja systemu drenażu i powiązane prace dodatkowe;
  - modernizacja systemu sygnalizacji i bezpieczeństwa;
  - sprzęt do konserwacji.
5. Kujawsko-Pomorskie Inwestycje Medyczne sp. z o.o. zawarło z EBI 17 listopada 2016 r. umowę kredytową na kwotę 238 500,0 tys. zł. Inwestycja była realizowana zgodnie z „Programem inwestycji modernizacyjnych i rozwojowych w szpitalach wojewódzkich na lata 2017–2020. Koszt inwestycji zaplanowano na 540,0 mln zł<sup>76</sup>. W programie jako źródła finansowania wskazano środki zabezpieczone przez KPIM pochodzące z kredytu pozyskanego z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI III) w kwocie 238 500,0 tys. zł oraz przez Wojewódzki Szpital Zespolony im. L. Rydygiera w Toruniu – ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego (172 500,0 tys. zł), Projektu e-Zdrowie (16 150,0 tys. zł), Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (5853,9 tys. zł), OZE (242,9 tys. zł), wkładu własnego Szpitala (53 316,7 tys. zł) oraz innych źródeł (53 436,5 tys. zł). Przedmiotem inwestycji była przebudowa i rozbudowa ww. szpitala.

<sup>76</sup> W tym zakup sprzętu i wyposażenia za kwotę 142 mln zł.

### 6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2396 z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych, Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego i Europejskiego Portalu Projektów Inwestycyjnych oraz zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1291/2013 i (UE) nr 1316/2013 – Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (Dz. Urz. UE L z 1.07.2015, Nr 169, str. 1).
2. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2021 r. poz. 1057, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1467, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., obowiązywała do 31 grudnia 2020 r.).
5. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm., obowiązuje od 1 stycznia 2021 r.).
6. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 176, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1634, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1933, ze zm.).
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. z 2010 r. Nr 238, poz. 1579).
12. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (Dz. U. z 2018 r. poz. 963) uchylone z dniem 19 września 2021 r.
13. Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 6 września 2021 r. w sprawie prowadzenia dzienników budowy, montażu i rozbiórki (Dz. U. poz. 1686).

#### **6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Gospodarki i Rozwoju
9. Przewodniczący Senackiej Komisji Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej
10. Przewodniczący Senackiej Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności
11. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej
12. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców

## 6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



### Minister Funduszy i Polityki Regionalnej

**Grzegorz Puda**

Warszawa, data: 14 lutego 2023 r.

znak sprawy: DKN-Ia.0810.5.2022.DB

identyfikator kosztulki: 2276948

telefon: 22 273 88 19

e-mail: Dorota.Blaszczyk@mfipr.gov.pl

Pan Marian Banaś  
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

**Dotyczy: informacji o wynikach kontroli pn. „Realizacja projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych”**

Szanowny Panie Prezesie,

dziękując za przekazanie Informacji o wynikach kontroli pn. „Realizacja projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych” informuję, że przyjmuję do realizacji wnioski kierowane do MFiPR.

W zakresie programu EFIS oraz InvestEU, które jako instrumenty centralnie zarządzane są monitorowane przez MFiPR, realizacja wniosków będzie polegała na zebraniu wskazanych informacji w cyklu rocznym (wg stanu na koniec danego roku) w oparciu o dane przekazane przez projektodawców korzystających z finansowania ww. programów. Z uwagi na charakter programów (w tym finansowanie inwestycji prywatnych) przekazanie danych będzie dobrowolne.

Dodatkowo informuję, że działania podjęte w latach 2017-2021 obejmowały m.in. powołanie w marcu 2017 r. Podkomitetu do spraw koordynacji środków Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych na lata 2014-2020 oraz programów zarządzanych centralnie przez Komisję Europejską. Podkomitet został powołany w ramach Komitetu ds. Umowy Partnerstwa. Przeprowadzone również zostały analizy wybranych programów zarządzanych centralnie (Horyzont 2020, CEF, LIFE, COSME i ERASAMUS+), które pozwoliły zidentyfikować problemy potencjalnych wnioskujących oraz beneficjentów ww. instrumentów.

tel. 22 273 70 10  
fax 22 273 70 11  
[www.gov.pl/web/fundusze-regiony](http://www.gov.pl/web/fundusze-regiony)  
[www.funduszeuropejskie.gov.pl](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl)

ul. Wspólna 2/4  
00-926 Warszawa

Została też uruchomiona podstrona na portalu Funduszy Europejskich i MFiPR. Przedstawia ona informacje o programach zarządzanych centralnie. Dodatkowo informacje o programach włączono do publikacji dotyczących funduszy europejskich. Zorganizowano też szkolenia dla około połowy pracowników sieci Punktów Informacyjnych Funduszy Europejskich, a MFiPR przeprowadził szeroką akcję informacyjno-promocyjną zwiększającą przede wszystkim rozpoznawalność programów zarządzanych centralnie przez KE wśród potencjalnych beneficjentów, w tym w szczególności MŚP.

We wrześniu 2022 r. została opracowana "Koncepcja systemu wsparcia pozyskiwania przez polskie podmioty środków z instrumentów zarządzanych centralnie przez KE". W dokumencie tym nakreślono planowane działania, ale też przedstawiono wyniki analizy barier i potrzeb pozyskiwania środków z programów zarządzanych centralnie przez KE, przygotowana na podstawie ankiety przesłanej do resortów – tych, które kompetencyjnie odpowiadają za dane obszary tematyczne oraz prowadzą Krajowe Punkty Kontaktowe lub nadzorują instytucje, w których strukturze organizacyjnej jest ulokowany KPK danego programu. 6 października 2022 r. "Koncepcja..." została przyjęta przez Komitet Spraw Europejskich Rady Ministrów (KSE).

Działania zaplanowane do przeprowadzenia przez MFiPR będą miały charakter wspierający i uzupełniający w stosunku do działań prowadzonych przez resorty odpowiedzialne za poszczególne IZC. Rola MFiPR będzie się koncentrować na prowadzeniu skoordynowanych działań doradczych i promocyjno-informacyjnych, tak aby dotrzeć do jak największej liczby potencjalnych wnioskodawców. W ramach koordynacji będą identyfikowane dobre praktyki i rozwiązania, stosowane przez poszczególne instytucje, celem ich upowszechniania i implementowania w innych programach. Wraz z zainteresowanymi instytucjami zaangażowanymi w programy zarządzane centralnie przez KE MFiPR będzie testować i wspólnie poszukiwać rozwiązań długoterminowych, możliwych do zastosowania w nowej perspektywie finansowej, tj. po 2027 roku.

Jeśli zaś chodzi o działania planowane w najbliższym czasie, to obejmują one w pierwszej kolejności reaktywację Podkomitetu ds. instrumentów zarządzanych centralnie w ramach Komitetu ds. Umowy Partnerstwa dla perspektywy finansowej 2021-2027, a także działania informacyjno-promocyjne, tj. aktualizacja treści na podstronie na Portalu Funduszy Europejskich zgodnie z opracowaną architekturą informacji, która zapewni łatwiejszy dostęp do treści zarówno pod względem nawigacji na podstronie, jak i prostego języka.

Z poważaniem

Grzegorz Puda

/podpisano elektronicznie/

## 6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MARIAN BANAŚ

KGP.430.16.2022

Warszawa, 2 lutego 2023 r.

### Opinia

**do stanowiska Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej  
w sprawie Informacji o wynikach kontroli *Realizacja projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu  
na rzecz Inwestycji Strategicznych***

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r., poz. 623) przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej zawartego w piśmie z dnia 14 lutego 2023 r. (DKN-Ia.0810.5.2022.DB).

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przyjęcie do realizacji wniosków zawartych w Informacji o wynikach kontroli, w szczególności wskazujących na gromadzenie danych w cyklu rocznym, w oparciu o dane przekazane przez projektodawców korzystających z finansowania ww. programów.

Pozytywnie należy ocenić podjęcie przez Ministra, po zakończeniu czynności kontrolnych przez NIK, innych działań służących wzmocnieniu koordynacji pozyskiwania środków z funduszy zarządzanych centralnie. We wrześniu 2022 r. została opracowana i przyjęta przez Komitet Spraw Europejskich Rady Ministrów *Koncepcja systemu wsparcia pozyskiwania przez polskie podmioty środków z instrumentów zarządzanych centralnie przez KE*, która m.in. rozszerza zakres prowadzonej koordynacji o identyfikację dobrych praktyk i rozwiązań, stosowanych przez poszczególne instytucje, celem ich upowszechniania i implementowania w innych programach.

Podjęcie wnioskowanych przez NIK działań jak i działania podejmowane przez Ministra z własnej inicjatywy, mogą przyczynić się do poprawy skuteczności pozyskiwania środków z funduszy zarządzanych centralnie przez Komisję Europejską.

PREZES  
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś