



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.11.1.2024

Piotr Matczuk
Prezes Zarządu
Polskiego Funduszu Rozwoju S.A.

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/051 Instrumenty prawno-finansowe realizacji zadań państwa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Polski Fundusz Rozwoju S.A., ul. Krucza 50, 00-025 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Matczuk, Prezes Zarządu Polskiego Funduszu Rozwoju S.A., od 19 lipca 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none">– Bartłomiej Pawlak, Wiceprezes Zarządu Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. ds. Finansów i Rozwoju, w okresie od 4 kwietnia do 18 lipca 2024 r.,– Paweł Borys, Prezes Zarządu Polskiego Funduszu Rozwoju S.A., w okresie od 1 maja 2016 r. do 2 kwietnia 2024 r. (akta kontroli str. 7-33)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie Polskiego Funduszu Rozwoju do finansowania inwestycji w części finansowanej ze środków bezzwrotnych z Krajowego Planu odbudowy2. Zasady i tryb realizacji wypłat środków z Krajowego Planu Odbudowy na realizację inwestycji w latach 2022-2024 (do końca I kwartału)
Okres objęty kontrolą	Lata 2022-2024 do dnia zakończenia kontroli, z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Urszula Łukaszuk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/90/2024 z 23 września 2024 r. i nr LBI/28/2025 z 26 marca 2025 r.,2. Małgorzata Przymierska-Dąbrowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/89/2024 z 19 września 2024 r.,3. Marcin Bielawski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/87/2024 z 16 września 2024 r. (akta kontroli str. 1-6, 1376-1377)

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

OCENA OGÓLNA

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Państwowy Fundusz Rozwoju S.A.³ był należycie przygotowany do finansowania inwestycji w części dotyczącej bezzwrotnych środków Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności⁴. Zasady i tryb realizacji wypłat tych środków na realizację inwestycji w latach 2022-2024 były zgodne z ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁵.

PFR brał czynny udział w pracach legislacyjnych dotyczących wdrażania i realizacji KPO. Aktywnie uczestniczył w opracowywaniu treści umowy KPO, która zawierała wszystkie elementy wymagane art. 14ln ust. 5 ustawy o zppr, a także wykraczające poza zakres tej regulacji. Działania PFR związane z realizacją umowy KPO doprowadziły do właściwego przygotowania organizacyjnego, a system teleinformatyczny umożliwiający tworzenie i przekazywanie przez PFR zleceń wypłaty środków dla projektów inwestycyjnych został uruchomiony terminowo.

System wykorzystywany do realizacji zleceń wypłaty umożliwił generowanie wymaganych raportów i informacji. Realizacja zleceń wypłaty dokonywana była w oparciu o plany finansowe, przyjmowane i zmieniane w terminach wskazanych w umowie, z wyjątkiem planu finansowego na 2024 rok, który z przyczyn niezależnych od PFR, został przyjęty po terminie wskazanym w umowie. Spółka terminowo wywiązywała się z obowiązku sprawozdawczego, z wyjątkiem sprawozdania za III kwartał 2022 roku, które z uwagi na brak zdarzeń podlegających raportowaniu, przekazano 21 dni po wymaganym terminie.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły zlecenia opracowania i wdrożenia systemu KPO z naruszeniem wewnętrznych regulacji Spółki oraz nierzetelnego oszacowania wynagrodzenia PFR w zakresie usług szkoleniowych i obsługi prawnej. Nie miały jednak bezpośredniego wpływu na ocenę kontrolowanej działalności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Przygotowanie Polskiego Funduszu Rozwoju do finansowania inwestycji w części finansowanej ze środków bezzwrotnych z KPO

1.1. Włączenie PFR w realizację zadania polegającego na zapewnieniu finansowania inwestycji w ramach KPO ze środków wsparcia bezzwrotnego nastąpiło w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027⁷. Ponadto na jej mocy wprowadzono stosowne zmiany w ustawie z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju⁸ oraz w ustawie o zppr.

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

³ Dalej: *PFR lub Spółka*.

⁴ Dalej: *KPO*.

⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 198. Dalej: *ustawa o zppr*.

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 1079, ze zm. Dalej: *ustawa o środkach europejskich w perspektywie 2021-2027 lub ustawa wdrożeniowa*.

⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 923. Dalej: *ustawa o sir*.

Prace legislacyjne nad projektem ustawy o środkach europejskich w perspektywie 2021-2027 rozpoczęły się 12 września 2021 r. w związku z jego wniesieniem przez Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej⁹ pod obrady Komitetu Stałego Rady Ministrów¹⁰. Procedowanie prowadzono w tzw. trybie odrębnym określonym przepisami § 98 i § 99 pkt 3 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów¹¹, co uzasadniono pilnym charakterem projektu ustawy zakreślonym sztywnym horyzontem czasowym realizacji programów w ramach polityki spójności i KPO, wynikającym z przepisów prawa europejskiego¹². (akta kontroli str. 34-36)

Prace w KS RM prowadzono do 31 stycznia 2022 r.¹³. Następnie, Rada Ministrów 8 lutego 2022 r. przyjęła projekt ustawy wdrożeniowej i zdecydowała o jego skierowaniu do Sejmu¹⁴. (akta kontroli str. 37)

Były Prezes Zarządu PFR zeznał, iż przed rozpoczęciem przez KS RM prac nad projektem ustawy wdrożeniowej PFR (w tym on sam osobiście) uczestniczył w roboczych spotkaniach z przedstawicielami Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Rozwoju i Transportu i Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, które o ile pamiętał, nie były protokołowane. Rozmowy dotyczyły kompetencji PFR w zakresie zdolności informatycznych oraz zarządzania ryzykiem płynności programu KPO. W jego ocenie krytycznym ryzykiem KPO było ryzyko płynności finansowej, ponieważ inaczej niż w przypadku środków EU, wypłaty z KPO są warunkowe, a zobowiązania są zaciągane z góry. Spotkania nie dotyczyły konkretnych rozwiązań legislacyjnych tylko problemów dotyczących wdrożenia KPO. (akta kontroli str. 38-42)

PFR brał czynny udział w pracach nad ustawą wdrożeniową prowadzonych w Radzie Ministrów. Pismem z 25 sierpnia 2021 r. Sekretarza Stanu¹⁵ w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej¹⁶, zwrócono się do PFR o wyznaczenie osób, które będą koordynować prace nad przygotowaniem Spółki do realizacji zadań KPO; poinformowano, że *na obecnym etapie uzgodnień legislacyjnych odnośnie wdrażania KPO został już wypracowany zakres zadań jakie będzie realizował PFR w ramach komponentu dotacyjnego KPO*. Wyrażono także chęć zainicjowania, równoległe do prac legislacyjnych, konsultacji nad przyszłą

⁹ Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej kierował w okresie od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r. działami administracji rządowej – budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe i rozwój regionalny na podstawie § 1 ust. 2 pkt 1–4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej (Dz. U. poz. 1719). Dalej: *Minister FFiPR*. Prezes Rady Ministrów rozporządzeniami z dnia 27 października 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów (Dz. U. z 2021 r. poz. 1947) oraz w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1948) powierzył nadzór nad działami administracji rządowej budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe Ministrowi Finansów, zaś nadzór nad działem rozwój regionalny Ministrowi Funduszy i Polityki Regionalnej.

¹⁰ Dalej: *KS RM*.

¹¹ M.P. z 2016 r. poz. 1006, ze zm. Dalej: *Regulamin pracy RM*. Tryb polegający na rozpatrzeniu projektu dokumentu rządowego niespełniającego wymogów określonych uchwałą dla danego rodzaju dokumentu rządowego, lub wobec którego nie przeprowadzono wszystkich czynności określonych uchwałą, gdy waga lub pilność sprawy wymaga niezwłocznego jej rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów (RM).

¹² W piśmie Ministra FFiPR z 8 września 2021 r. w sprawie przekazania projektu ustawy wdrożeniowej do rozpatrzenia przez RM.

¹³ Pismem DKPL.WK.0610.1.84.2021.AMU(176) KRM-0610-84-21 opracowanym na podstawie § 80d Regulaminu pracy RM potwierdzono zakończenie prac nad projektem przez KS RM.

¹⁴ Wyciąg z protokołu ustaleń nr 6/2022 posiedzenia RM (RM-000-6-22).

¹⁵ Funkcję tę w okresie od listopada 2019 roku do kwietnia 2022 r. pełnił Waldemar Buda.

¹⁶ Dalej: *MFiPR*.

umową pomiędzy PFR a Skarbem Państwa¹⁷ reprezentowanym przez Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej¹⁸ i Ministra Finansów¹⁹. (akta kontroli str. 43-45)

O zaangażowaniu PFR w realizację wypłat KPO w opinii ówczesnego Prezesa PFR zdecydowała: *wiedza, doświadczenie, umocowanie prawne w systemie instytucji rozwoju do wdrażania dużych programów rozwojowych, szybkie wdrażanie rozwiązań informatycznych oraz kwestie związane z płynnością programu, co warunkowało realizację KPO*. Zeznał on, iż *chodziło o rozwiązanie systemowe posiadania instytucji, która tworzyła finansowy bufor bezpieczeństwa*. Dodatkowe znaczenie, w opinii byłego Prezesa, miało też dysponowanie przez PFR środkami finansowymi ze spłat tzw. Tarcz Finansowych. W kwestii tego, co przesądziło o wyznaczeniu PFR, a nie BGK lub innej instytucji do bezzwrotnego finansowania KPO wskazał, iż *być może decydującym elementem była szybkość działania PFR, potwierdzone w pandemii i podczas wdrażania programu Pracowniczych Planów Kapitałowych, gdyż wiadomo było, że program KPO będzie wdrażany w wysokim rygorze czasowym*. (akta kontroli str. 38-42)

Przyjęte w ustawie o środkach europejskich w perspektywie 2021-2027 zmiany ustawy o sir przewidywały włączenie do katalogu uprawnień PFR zadania polegającego na dokonywaniu wypłat w ramach KPO oraz możliwości emitowania obligacji na rynku krajowym i na rynkach zagranicznych w celu finansowania inwestycji i przedsięwzięć realizowanych w ramach KPO, w przypadku braku środków pochodzących z budżetu środków europejskich. Z kolei dodany w ustawie o zppr rozdział 2aa *Plan rozwojowy* stanowił, iż zapewnienie finansowania KPO, w zakresie inwestycji finansowanych ze środków wsparcia bezzwrotnego, będzie należało do PFR, który w tym celu będzie mógł otrzymywać płatności z budżetu środków europejskich oraz pozyskiwać lub wykorzystywać środki finansowe na zasadach określonych w art. 16a ustawy o sir, a także wypłacać te środki uprawnionym podmiotom. Jednocześnie w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁰ m.in. rozszerzono katalog środków europejskich o środki pochodzące z KPO przeznaczone na wsparcie o charakterze bezzwrotnym oraz wyłączono stosowanie części przepisów u.f.p. do Planu Rozwojowego²¹, w tym zrezygnowano z załączania do ustawy budżetowej wykazów programów finansowanych z udziałem środków europejskich wraz z limitami wydatków budżetu państwa przeznaczonych na finansowanie tych programów oraz wykazów wieloletnich limitów zobowiązań w kolejnych latach realizacji programów finansowanych z udziałem środków europejskich wraz z wykazem wieloletnich limitów wydatków realizowanych w ich ramach. Przyjęto ponadto regulację o przekazywaniu PFR przez BGK środków europejskich w części dotyczącej Planu Rozwojowego na podstawie umowy zawartej z MF oraz na podstawie zlecenia płatności wystawionego przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, pod warunkiem dostępności środków.

W uzasadnieniu do projektu ustawy wdrożeniowej argumentowano, iż specyfika wdrażania i finansowania KPO – przekazywanie środków finansowych w transzach, uzależnionych od osiągnięcia przez państwa członkowskie tzw. kamieni milowych – powoduje konieczność zapewnienia przez państwa finansowania przejściowego. Wskazano, iż za wyborem PFR w realizacji

¹⁷ Dalej: *SP*.

¹⁸ Dalej: *Minister Funduszy*.

¹⁹ Dalej: *MF*.

²⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1539, ze zm. Dalej: *u.f.p.*

²¹ Wyłączeniem objęto przepisy: art. 209a ust. 1 - art. 122 ust. 1 pkt 2 lit. b i c, art. 171, art. 187-191, art. 192 ust. 5 i 6, art. 193, art. 194, art. 206 oraz art. 207 u.f.p.

finansowania KPO przemawiało jego doświadczenie we wdrażaniu podobnych instrumentów (m.in. tzw. Tarcz Finansowych) oraz zdolność pozyskiwania finansowania dłużnego na rynkach finansowych. Jednocześnie podkreślono, iż odpowiedzialność PFR miałby obejmować wyłącznie zapewnienie i przekazywanie finansowania do uprawnionych odbiorców wypłat przy braku możliwości podejmowania merytorycznych decyzji do dokonywania wypłat na rzecz uprawnionych podmiotów.

Były Prezes PFR zeznał, iż wszystkie założenia legislacyjne do ustawy wdrożeniowej powstały poza PFR, a strona rządowa była pomysłodawcą konstrukcji, zgodnie z którą zadaniem PFR w ramach komponentu dotacyjnego KPO miało być jedynie zapewnienie i przekazywanie finansowania do uprawnionych odbiorców wypłat przy jednoczesnym braku możliwości podejmowania merytorycznych decyzji do dokonywania wypłat na rzecz uprawnionych podmiotów. W jego opinii, PFR w tej konstrukcji był agencją wykonawczą i instytucją rozliczającą. (akta kontroli str. 38-42)

PFR nie był zaangażowany w tworzenie polskiego KPO, przy czym jak zeznał były Prezes PFR *mogło się zdarzyć, że jakieś inicjatywy były konsultowane*. Nie pamiętał, czy w trakcie opracowywania KPO, PFR zgłaszał jakieś potrzeby lub projekty inwestycyjne, które następnie zostały uwzględnione w KPO. Nie miał ponadto wiedzy dlaczego PFR nie został wymieniony w KPO jako jeden z podmiotów uczestniczących w jego wdrażaniu poprzez zapewnienie finansowania lub wypłatę wsparcia dla beneficjentów KPO. (akta kontroli str. 38-42)

Udział PFR w procesie legislacyjnym polegał na zgłaszaniu uwag i propozycji zmian do projektu ustawy wdrożeniowej, co nastąpiło kolejno pismami z: 16, 22 i 30 września 2021 r. oraz 20 stycznia 2022 r. skierowanymi do Departamentu Instrumentów Rozwojowych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

W uwagach z 16 września 2021 r. ówczesny Zarząd PFR²² wskazał: (...) *Jak rozumiemy po analizie projektu ustawy rola PFR ma w istocie sprowadzać się do administracyjnej obsługi dokonywanych na rzecz beneficjentów płatności, nie zaś na żadnym etapie do podejmowania decyzji w tym zakresie*. Podniesiono, iż z uwagi na treść projektowanego art. 14ln ustawy o zppr (w brzmieniu: *PFR zapewnia finansowanie Planu Rozwojowego*) może być odczytywana jako wskazanie, że PFR ma obowiązek zapewnić finansowanie w pełnym zakresie dostępnym dla beneficjentów, należy przesądzić w ustawie, że PFR nie jest gwarantem realizacji finansowania KPO. Wnioskowano, aby ustawa przewidywała, iż PFR ma obowiązek realizacji obsługi wypłat finansowania planu KPO do wysokości środków przekazanych PFR ze środków unijnych oraz ma prawo – ale nie obowiązek – pozyskiwać środki finansowe na jego obsługę w zakresie przekraczającym dostępne w danym czasie środki unijne. Sugerowano też wyraźnie wyłączenie: odpowiedzialności PFR wobec beneficjentów oraz instytucji odpowiedzialnej z tytułu realizacji instrukcji wypłaty zgodnie z jej treścią, obowiązków związanych: z podejmowaniem działań poprzedzających dokonanie płatności (np. audyt projektu, audyt beneficjenta, decyzja co do dokonania płatności) i po uruchomieniu płatności (np. monitorowanie prawidłowości wykorzystania środków), a także prowadzeniem obsługi windykacji należności od beneficjentów. (akta kontroli str. 67-201 i 217-218)

Pomimo uwag PFR, przepis art. 14ln ust. 1 ustawy o zppr przyjęto w brzmieniu pierwotnie zaprojektowanym. W tej kwestii były Prezes PFR zeznał, iż *PFR miało duże problemy z zapisem prawa mówiącym, że PFR zapewnia finansowanie KPO. PFR*

²² Reprezentowany przez byłego Prezesa Zarządu PFR – P. Borysa i byłego Wiceprezesa Zarządu – T. Filla.

zgłosił uwagi, niestety nie zostały one uwzględnione. (...) Z perspektywy Zarządu PFR zapisy te tworzyły dużą odpowiedzialność za realizację całego programu.

(akta kontroli str. 38-42)

Z PFR konsultowana była także poprawka do procedowanej ustawy wdrożeniowej, zaproponowana 10 marca 2022 r. po pierwszym czytaniu tej ustawy w Sejmie²³. Dotyczyła ona wprowadzenia do art. 16a ustawy o sir przepisu umożliwiającego wykorzystanie przez PFR w ramach prefinansowania KPO²⁴, oprócz wyemitowanych obligacji, środków finansowych pochodzących ze zwrotów lub spłat wsparcia udzielonego ze środków przeznaczonych na realizację rządowego programu udzielania wsparcia finansowego przedsiębiorcom, o którym mowa w art. 21a ust. 1 ustawy o sir.

Konsultacje w tej sprawie prowadzone były pomiędzy PFR, MFiPR, MF i Ministerstwem Rozwoju i Technologii²⁵, przy czym zdaniem obecnego Zarządu PFR, inicjatywa w zakresie zmiany art. 16a ustawy o sir pochodziła od ówczesnego Sekretarza Stanu w MFiPR. W jego opinii koncepcja ta została wypracowana w toku spotkań roboczych i *przemawiały za nią takie głosy jak zapewnienie dyscypliny finansów publicznych, ograniczenie potencjalnego długu po stronie SP z uwagi na emisję przez Spółkę obligacji na potrzeby zapewnienia finansowania KPO, a także intencja uniknięcia wysokich kosztów wyemitowanych obligacji w postaci odsetek*. Z kolei były Prezes PFR zeznał, iż o ile pamięta MF zwróciło uwagę, że PFR dysponowało na rachunkach Tarcz Finansowych znacznymi środkami finansowymi, a zapadalność obligacji przypadała za dwa lata, co umożliwiało na wykorzystanie tych środków do przejściowego finansowania KPO.

(akta kontroli str. 46-66 i 219-236)

Na posiedzeniu komisji sejmowej rozpatrującej tę poprawkę jej autorzy argumentowali m.in.: [1] (...) *Sens tej poprawki jest niezwykle ważny, to jest trochę na zasadzie poprawki, która ma sens awaryjny. Cel tej poprawki, tej zmiany jest taki, że ma ona zapewnić środki na finansowanie inwestycji i przedsięwzięć w ramach KPO w przypadku – uwaga – nieotrzymania środków z Unii Europejskiej. Musimy dmuchać na zimne. Liczymy, mamy nadzieję, że jednak dojdzie do porozumienia i nastąpi uruchomienie tych środków, ale gdyby do tego nie doszło, to też nie możemy być bezradni (...)*²⁶; [2] (...) *Rzecz w tym, że szereg inwestycji ma charakter długoterminowy, np. inwestycje na kolei. Żeby uruchomić procesy zaplanowane na rok 2022, które dotyczą projektowania, chcemy to zrobić poprzez prefinansowanie na wydatki, które na początku będą stosunkowo niewielkie, ale one pozwolą nam potem iść zgodnie z harmonogramem, czyli zrealizować wszystko co zaplanowaliśmy na 2022 r. Jak powiedziałem, w 2022 r. to jeszcze nie będą wielkie wydatki, ale będziemy pracować dzięki nim zgodnie z tym, co sobie zaplanowaliśmy pół roku temu. Komisja Europejska zatwierdzi – będziemy to refinansować. Natomiast teraz ruszamy, bo nie chcemy też schłodzić naszej gospodarki poprzez jakiś dołek w inwestycjach, w tym na poziomie samorządów, w związku z tym czekamy na decyzję*

²³ Poprawka Klubu Parlamentarnego PIS omawiana na posiedzeniu Komisji ds. UE (Nr 121) oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (Nr 131) z 10 marca 2022 r., której Komisje te wówczas nie uwzględniły (druk Nr 2065 Sejmu IX kadencji).

²⁴ Tj. w sytuacji nieprzekazania przez Komisję Europejską płatności wkładu finansowego, o których mowa w art. 24 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz. Urz. UE L 57 z 2021 r. ze zm.) skutkującego brakiem środków w budżecie środków europejskich.

²⁵ Dalej: *MRIT*.

²⁶ Poseł T. Cymański – Klub Parlamentarny PIS.

*Komisji Europejskiej, a jednocześnie przygotowujemy się do projektów, które mają być realizowane*²⁷. (akta kontroli str. 237-240)

W stosunku do omawianego projektu ustawy wdrożeniowej Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej nie przygotowywała raportów, analiz lub stanowisk oraz nie wydawała opinii²⁸. (akta kontroli str. 241-244)

Z dniem 10 listopada 2022 r., na mocy art. 43 ustawy z 7 października 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców²⁹, dokonano zmiany przepisu 16a ustawy o sir. W jej wyniku wykreślono z niego zapisy warunkujące finansowanie przedsięwzięcia przy pomocy środków finansowych uzyskanych z emisji obligacji lub środków pochodzących ze zwrotów lub spłat wsparcia finansowego udzielonego przez PFR od nieprzekazania przez Komisję Europejską płatności wkładu finansowego. Tym samym brak jest obecnie regulacji potwierdzającej przejściowość i warunkowość zapewnienia finansowania przez PFR³⁰.

PFR w odpowiedzi z 20 kwietnia 2022 r., na przesłany przez MRiT roboczy projekt nowelizacji ustawy o sir z 24 marca 2022 r., zasugerował usunięcie z art. 16a ustawy o sir części zapisów, które odnosiły się do nieprzekazania przez KE płatności wkładu finansowego skutkującego brakiem środków w budżecie środków europejskich oraz podjęcie dyskusji z MFiPR/MF/MRiT w zakresie możliwości finansowania przez PFR na podstawie art. 16a ustawy o sir zleceń wypłaty w części obejmującej kwotę VAT. Argumentowano, iż *konieczność nowelizacji wskazanego przepisu powstała w związku z dodatkowymi założeniami MFiPR dotyczącymi systemu finansowania KPO z udziałem PFR w zakresie obsługi płatności VAT dla państwowych jednostek budżetowych, sformułowanymi po ukończeniu prac nad projektem ustawy wdrożeniowej*.

Członkowie obecnego Zarządu PFR oświadczyli, iż *przepis art. 16a ustawy o sir w uchwalonym brzmieniu, z uwagi na niekwalifikowalność podatku VAT ze środków KPO, uniemożliwia finansowanie przez PFR zleceń wypłaty w części obejmującej kwotę VAT ze środków pochodzących ze zwrotów lub spłat wsparcia finansowego udzielonego przez PFR bądź wyemitowanych obligacji*.

Wątpliwości dotyczących możliwości pokrywania przez PFR podatku VAT na podstawie art. 16a ustawy o sir nie podzielało MFiPR. W opinii z 3 czerwca 2022 r. (uzgodnionej z MF³¹) przesłanej do MRiT wskazano m.in.: (...) *Zgodnie z przepisami*

²⁷ Waldemar Buda – Sekretarz Stanu w MFiPR.

²⁸ W ramach swych kompetencji określonych przepisami art. 4 ust. 1 pkt 8 i pkt 10 oraz art. 16 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1192). Dalej: *ustawa o PGRP*.

²⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 2185. Projekt ustawy udostępniono na stronach RCL 6 kwietnia 2022 r. Do Sejmu wpłynął 13 lipca 2022 r. (druk 2479). Stanowił jedną z reform przewidzianych do realizacji w KPO, dla której określony został kamień milowy w ramach działania A.1.2 KPO *Dalsze ograniczenia obciążeń regulacyjnych i administracyjnych (kontynuacja kompleksowej reformy prawa gospodarczego)*. Dalej: *ustawa w sprawie uproszczenia procedur administracyjnych*.

³⁰ W pierwotnej wersji art. 16a ustawy o sir stanowił: PFR w celu finansowania inwestycji i przedsięwzięć realizowanych w ramach KPO, w przypadku nieprzekazania przez Komisję Europejską płatności wkładu finansowego, skutkującego brakiem środków w budżecie środków europejskich, o których mowa w art. 141l ust. 1 ustawy zppr, PFR może: emitować obligacje na rynku krajowym i na rynkach zagranicznych; wykorzystać środki pochodzące ze zwrotów lub spłat wsparcia finansowego udzielonego ze środków przeznaczonych na realizację rządowego programu udzielania przedsiębiorcom wsparcia finansowego, o którym mowa w art. 21a ust. 1, oraz inne przychody osiągnięte w związku z gospodarowaniem tymi środkami. Po zmianach uzyskał zaś brzmienie: PFR, w celu finansowania inwestycji i przedsięwzięć realizowanych w ramach planu KPO może: emitować obligacje na rynku krajowym i na rynkach zagranicznych; wykorzystać środki pochodzące ze zwrotów lub spłat wsparcia finansowego, o którym mowa w art. 21a ust. 1, oraz inne przychody osiągnięte w związku z gospodarowaniem tymi środkami.

³¹ Pismo Departamentu Prawnego MFiPR do MRiT w sprawie VAT w KPO przekazane 7 czerwca 2022 r. do wiadomości PFR.

unijnymi VAT stanowi wydatek niekwalifikowalny ze środków KPO. Nie ulega zatem wątpliwości, że kwoty podatku VAT nie podlegają w żadnym przypadku finansowaniu ze środków pochodzących z budżetu środków europejskich. Jednocześnie, skoro zgodnie z art. 14In ust. 1 ustawy o zppr PFR zapewnia finansowanie Planu Rozwojowego (KPO), to w tym zakresie zadaniem PFR będzie m.in. zrealizowanie prawidłowo złożonego zlecenia wypłaty uprawnionych podmiotów, również – jeżeli będzie to wynikało z treści zlecenia – w zakresie kwot obejmujących VAT. (...) Ewentualne pokrywanie VAT przez PFR będzie uregulowane w umowach o objęcie przedsięwzięcia wsparciem z Planu Rozwojowego, zawieranych na podstawie art. 14 lp ust. 2 ustawy o zppr. Reasumując, uprawnione podmioty będą mogły składać zlecenia wypłaty na kwoty obejmujące VAT w zakresie objętym umową o objęciu przedsięwzięcia wsparciem. Natomiast PFR na podstawie art. 16a ust. 1 ustawy o sir może finansować wydatki objęte zleceniem wypłaty, w tym VAT (...).

Obecny Zarząd PFR wyjaśnił, iż (...) W ramach umowy KPO na PFR został nałożony obowiązek realizacji finansowania KPO w pełnej wysokości poprzez wypłatę środków na rzecz uprawnionych podmiotów, również – jeżeli będzie to wynikało z treści zlecenia – w zakresie kwot obejmujących VAT. Oznacza to, że co do zasady finansowanie KPO winno następować ze środków europejskich, przy czym finansowanie w zakresie kwot VAT będzie każdorazowo finansowane ze środków krajowych. (...) W przypadku pozostawienia pierwotnej propozycji brzmienia art. 16 ustawy o sir, przepis rangi ustawowej uzależniałby wprost możliwość emisji obligacji przez PFR lub wykorzystania środków pochodzących ze zwrotów lub spłat wsparcia finansowego udzielonego ze środków przeznaczonych na realizację programów Tarcz Finansowych od nieprzekazania przez KE płatności wkładu finansowego. Powoływanie się MFiPR w piśmie z 3 czerwca 2022 r. na możliwość ukształtowania kwestii pokrywania VAT przez PFR w umowach o objęcie przedsięwzięcia wsparciem z Planu Rozwojowego, sprzeciwiałoby się wprost treści art. 16a ustawy o sir w pierwotnie proponowanym brzmieniu, zawierającym warunek w postaci nieprzekazania środków unijnych na realizację przedsięwzięcia. Kwestią oczywistą jest, że akt prawa powszechnie obowiązującego ma pierwszeństwo przed umową stron. Pozostawienie brzmienia przepisu stwarzałoby niepewność prawną i rodziłoby wątpliwości co do możliwości finansowania przez PFR przedsięwzięć w ramach KPO w zakresie kosztów niekwalifikowalnych (...). Wykreślenie warunku w postaci nieprzekazania przez KE płatności wkładu finansowego, pozwalało PFR na finansowanie kosztu niekwalifikowanego w postaci podatku VAT, w scenariuszu docelowym, tj. w sytuacji przekazania środków unijnych na realizację KPO. Także były Prezes PFR zeznał, iż o ile pamięta konieczność doprecyzowania przepisów wynikała z braku możliwości finansowania podatku VAT w ramach realizacji inwestycji rozwojowych, co efektywnie blokowało możliwość realizacji KPO.

(akta kontroli str. 38-42, 46-66 i 241-263)

Omawiana poprawka legislacyjna została formalnie zgłoszona w toku prac parlamentarnych nad ustawą w sprawie uproszczenia procedur administracyjnych³² przez sejmową Komisję Nadzwyczajną ds. Deregulacji 15 września 2022 r. Dokonana nowelizacja nie była objęta pierwszym czytaniem i rozpatrzeniem projektu we właściwej komisji sejmowej.

1.2. PFR aktywnie uczestniczył w opracowywaniu treści umowy o wykonywanie zadań związanych z realizacją KPO³³. Prace przygotowawcze do zawarcia i wykonania umowy KPO PFR rozpoczął i prowadził przed wejściem w życie

³² Druk 2584-A Sejmu IX Kadencji. Poprawka Klubu Parlamentarnego PIS wniesiona na posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej ds. Deregulacji odbyłym po II czytaniu w Sejmie.

³³ Dalej: *umowa KPO*.

przepisów ustawy wdrożeniowej (4 czerwca 2022 r.) oraz przed przyjęciem KPO przez Komisję Europejską (1 czerwca 2022 r.) oraz Radę Unii Europejskiej (17 czerwca 2022 r.).

PFR 23 grudnia 2021 r. otrzymał pierwotną wersję umowy KPO, opracowaną przez Ministra Funduszy w uzgodnieniu z Ministrem Finansów³⁴, jako *punkt wyjścia do dalszych rozmów i prac*. W dniu 18 stycznia 2022 r. Zarząd PFR podjął uchwałę³⁵ w sprawie wyrażenia zgody na zainicjowanie prac nad projektem pn. *Przygotowanie do realizacji postanowień KPO*³⁶. Na jej mocy zaakceptował kartę i budżet Projektu w zakresie kosztów początkowych. Karta Projektu określała skład zespołu wyznaczonego do prac nad przygotowaniem PFR do realizacji postanowień KPO i harmonogram, zaś budżet zawierał koszty obejmujące okres przejściowy (tj. do momentu zawarcia umowy KPO) na sumę 2.500,1 tys. zł netto składające się z kosztów analizy projektowanego systemu informatycznego oraz wykonania niezbędnych prac przez PFR Operacje sp. z o.o. w kwocie 1.000,1 tys. zł netto, z czego kwota 670,8 tys. zł miała stanowić wynagrodzenie podwykonawcy i z kosztów doradztwa prawnego w wysokości 1.500 tys. zł netto. Ostateczny budżet Projektu (który uwzględnił również koszty początkowe w kwocie 2.500,1 tys. zł), na mocy uchwały w sprawie akceptacji oferty PFR Operacje sp. z o.o. na wykonanie i oraz utrzymanie systemu informatycznego do obsługi programów rządowych lub zadań powierzonych przez organy administracji oraz wyrażenia zgody na zawarcie porozumienia z PFR O dotyczącego ww. systemu³⁷, został zwiększony do kwoty 10.475,1 tys. zł netto.

(akta kontroli str. 264-325)

Realizację usług doradztwa prawnego, zgodnie z uchwałą w sprawie wyrażenia zgody, zamierzono powierzyć dwóm firmom zewnętrznym, przy czym zakres usług jednej z nich³⁸ miał wprost obejmować zagadnienia związane z umową KPO³⁹. Umowę na doradztwo prawne w tym względzie podpisano dopiero 11 lipca 2022 r., podczas gdy warunki wzajemnej współpracy zostały ustalone 4 stycznia 2022 r.⁴⁰ i od tego momentu, co potwierdził obecny Zarząd PFR, *Kancelaria niezwłocznie przystąpiła do prac w ramach projektu KPO oraz brała udział we wszystkich strumieniach prac toczących się od stycznia do końca lipca 2022 roku*. W opinii obecnego Zarządu PFR, do czasu podpisania umowy, strony działały w oparciu o ustalenia poczynione w ramach akceptacji oferty przedłożonej przez Kancelarię, a w umowie potwierdzono jedynie wynegocjowane w tym procesie warunki. I tak w tym trybie Kancelaria przygotowała projekt umowy KPO⁴¹, uczestniczyła w rozmowach z przedstawicielami Ministerstw oraz Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej⁴², komentowała i nanosiła zmiany do projektu umowy KPO oraz świadczyła bieżące doradztwo prawne we wszystkich aspektach planowanego programu KPO. Projekt umowy o doradztwo prawne został zaopiniowany przez

³⁴ Dalej: *Ministerstwa*.

³⁵ Uchwała Zarządu PFR nr 38/2022. Dalej: *uchwała w sprawie wyrażenia zgody*.

³⁶ Dalej: *Projekt*.

³⁷ Uchwała nr 280/2022 Zarządu PFR z 12 kwietnia 2022 r. Dalej: *uchwała w sprawie akceptacji oferty*.

³⁸ Dalej: *Kancelaria*.

³⁹ W tym m.in. weryfikację projektu umowy KPO, nanoszenie zmian oraz wystawienie przed jej podpisaniem opinii prawnej na rzecz PFR.

⁴⁰ W toku ustalania warunków współpracy PFR 20 grudnia 2021 r. skierował do Kancelarii zapytanie ofertowe; 24 grudnia 2021 r. otrzymał ofertę na realizację usług, a następnie do 4 stycznia 2022 r. prowadzono negocjacje.

⁴¹ W ramach przygotowywania Kancelaria przedłożyła PFR projekty umowy KPO odpowiednio: 28 kwietnia, 10 i 18 maja 2022 r. Wersja z 18 maja 2022 r. została przekazana przez PFR do MFIPR.

⁴² Dalej: *PGRP*.

PGRP w trybie art. 20 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej RP⁴³. (akta kontroli str. 342-442)

Przedmiot umowy o doradztwo prawne w zakresie umowy KPO (tzw. blok A) obejmował m.in.: opracowanie lub weryfikację przygotowanego przez podmiot trzeciego projektu tej umów (w tym negocjacje z PGRP), nanoszenie zmian (w formie mark-up) na projekty umowy KPO wynikających z uwag przekazanych przez PFR oraz rekomendacji Kancelarii, przygotowanie i przekazanie PFR finalnej wersji projektu umowy, przygotowanie wszelkich innych umów oświadczeń, uchwał korporacyjnych i dokumentów, które będą potrzebne do sfinalizowania umowy KPO, udział w negocjowaniu, uzgadnianiu oraz opracowywaniu i nanoszeniu uwag na umowę. (akta kontroli str. 326-341)

Obecny Zarząd PFR wyjaśnił, iż w praktyce Kancelarii zlecono opracowanie projektu umowy KPO, który następnie stanowił bazę dla wersji finalnie wypracowanej. Potwierdził jednocześnie, że Kancelaria była zaangażowana w prace nad zmianami do projektu umowy KPO, również na etapie zaangażowania w te rozmowy Prezesa i Wiceprezesa PGRP oraz dodał, że *postanowieniami umowy KPO, których treść została szczególnie drobiazgowo przeanalizowana przez PGRP, były postanowienia dotyczące odpowiedzialności stron*. W piśmie otrzymanym przez PFR 31 marca 2022 r. ówczesny Sekretarz Stanu w MFiPR poinformował o uchwaleniu ustawy wdrożeniowej i zasygnalizował potrzebę natychmiastowego rozpoczęcia prac mających na celu zapewnienie pełnej gotowości PFR do realizacji zadań nałożonych przepisami ustawy o zppr niezwłocznie po jej wejściu w życie. Argumentował, iż wymaga tego zakres i poziom skomplikowania zadań po stronie PFR, w szczególności zapewnienie odpowiednich narzędzi informatycznych oraz stosownej dokumentacji i procedur. Efektem prac przygotowawczych PFR nad Projektem był autorski projekt umowy KPO z 18 maja 2022 r., który przekazano przedstawicielom MFiPR, MF i MRiT wraz z propozycją przeprowadzenia szczegółowych spotkań roboczych. (akta kontroli str. 342-351 i 443-532)

W stosunku projektu umowy KPO opracowanego przez PFR MFiPR (w uzgodnieniu z MF) wniosło uwagi odpowiednio 26 maja i 1 czerwca 2022 r. Postulowano w nich o powrót do wersji projektu umowy KPO przygotowanego przez te ministerstwa w grudniu 2021 roku. Według MFiPR przedstawiony przez PFR projekt w znacznej mierze nie uwzględniał przepisów ustawy o zppr, które stanowiły podstawą zawarcia umowy, a znaczna jego część wykraczała poza dyspozycję art. 14ln ust. 5 tejże ustawy określającego zakres przedmiotowy umowy. W swych stanowiskach MFiPR podkreśliło, iż przywołany przepis jest przepisem szczególnym wobec art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁴⁴ i ogranicza w sposób istotny zasadę swobody umów. Poza tym, wskazano, iż umowa KPO nie jest umową czysto cywilnoprawną, gdyż wkracza w sferę prawa publicznego, o czym świadczy m.in. odwołanie do art. 150-152 u.f.p., które nakazywały traktowanie jej jako analogicznej do umowy dotacji lub podobnej umowy o dofinansowanie – gdzie beneficjent ma ograniczoną swobodę kształtowania jej postanowień. Zgłoszone przez MFiPR uwagi dotyczyły m.in.:

- wskazania elementów wychodzących poza zakres umowy, w tym m.in.: szczegóły związane z dostawcą Systemu, odniesienia do tematyki pomocy publicznej, organizacja systemu kont po stronie PFR, szczegółowa

⁴³ Dz.U. z 2024 r. poz. 1192; dalej: ustawa o PGRP. Wniosek w tej sprawie PFR złożył 9 czerwca 2022 r., zaś opinię uzyskał 20 czerwca 2022 r.

⁴⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm. Dalej: kc.

- kategoryzacja użytkowników i ich funkcji w Systemie składania zleceń, procedura akceptacji;
- niedopuszczalnego uregulowania w umowie zasad odpowiedzialności SP, zamiast jedynie zasad odpowiedzialności PFR;
 - zasadności obiektywizacji odpowiedzialności PFR i oderwania jej od zasady winy oraz wprowadzenia kar umownych;
 - braku klarowności w podziale na koszty wewnętrzne i koszty zewnętrzne ze wskazaniem traktowania kosztów zewnętrznych jako elementu wynagrodzenia PFR;
 - zbyt rozbudowanego katalogu wyłączeń odpowiedzialności PFR (jako oczywistych z mocy prawa). (akta kontroli str. 533-546)

W kwestii opracowania innej wersji umowy KPO, zamiast procedowania projektu przedstawionego przez Ministerstwa, obecny Zarząd PFR powołał się na *doniosłość projektu KPO oraz doświadczenia z realizacji dotychczasowych programów rządowych*. W jego ocenie *otrzymany projekt wymagał szerszych zmian, w takich obszarach jak: zobowiązania stron, cel umowy i charakter umowy nienazwanej, w tym stosunek do kc oraz ufp, plan finansowy KPO, przepływ środków, zapewnienie płynności finansowej PFR*. Wskazał ponadto, iż *z uwagi na skalę proponowanych zmian, dla zachowania czytelności, przedstawiono nowy projekt wraz z zaproszeniem na serię spotkań celem omówienia kluczowych zapisów umowy KPO, które odbywały się przez kolejne trzy miesiące*.

W opinii zaś byłego Prezesa PFR w tej sprawie: *Departament Prawny PFR wskazał, że zaproponowany projekt umowy nie uwzględnił bardzo dużej ilości kwestii, które wymagają uregulowania. Odbyła się dyskusja czy wprowadzać zmiany do istniejącego projektu, czy napisać nowy projekt, który będzie spójny prawnie. Ostatecznie Departament Prawny PFR rekomendował przygotowanie nowego projektu*. (str. 38-42 i 51-66)

W uzgodnienie treści umowy KPO włączona została PGRP. Obecny Zarząd PFR oświadczył, iż *dysonuje jedynie korespondencją e-mail, w której uczestniczyli przedstawiciele PGRP, a która dotyczyła m.in. uzgodnień w zakresie terminów spotkań oraz, że wedle najlepszej wiedzy Spółki, autorem wniosku w sprawie wydania przez PGRP opinii w przedmiocie umowy KPO było MFIPR*. Były Prezes PFR wskazał, iż *możliwym było, że to PFR zainicjował włączenie PGRP w uzgodnienie treści umowy KPO, gdyż podobnie jak w przypadku Tarcz Finansowych, uważaliśmy, że PGRP była odpowiednią instytucją do niezależnej weryfikacji treści takich umów pomiędzy agencją rządową, a Rządem patrząc przez interes SP, a jednocześnie dbając o równowagę stron*.

PFR przekazał 26 maja 2022 r. Prezesowi PGRP projekt umowy KPO do weryfikacji. Jednak obecny Zarząd PFR wyjaśnił, że przekazanie projektu umowy KPO nie odbyło się w trybie przewidzianym art. 19 ustawy o PGRP⁴⁵, gdyż zgodnie z jej art. 13 ust. 4, PGRP nie wykonuje zastępstwa przed sądami w sprawach, w których SP jest stroną. W jego opinii w przypadku, gdy po dwóch stronach sporu występuje SP i osoba zastępowana, PGRP wykonuje zastępstwo SP, tj. występuje (i negocjuje) po stronie SP, co należy odnieść do faktu opiniowania i negocjowania treści umowy KPO. W opinii PGRP z 5 sierpnia 2022 r. projekt umowy KPO, przekazany 27 czerwca 2022 r., odzwierciedlał zapisy konsultowane przy udziale PGRP. W ocenie PGRP przy uwzględnieniu w szczególności możliwości negocjacyjnych, aspektów czasowych oraz konieczności wyważenia

⁴⁵ Stanowi on, iż PGRP wydaje opinie prawne na zlecenie osoby zastępowanej; w szczególności PGRP opiniuje projekty umów, ugód oraz jednostronnych czynności prawnych; Prezes PGRP nie może odmówić wydania opinii prawnej, jeżeli wartość przedmiotu sprawy przekracza kwotę 10.000 tys. zł.

interesów obu zaangażowanych stron należy przyjąć, że w przekazanym projekcie zabezpieczono należycie interes Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 38-42, 46-50, 342-351 i 547-587, 549-603)

PGRP wyjaśniła, iż brała udział w negocjacjach dotyczących projektu umowy KPO, lecz nie wydała w tym przedmiocie opinii prawnej w oparciu o wniosek podmiotu reprezentującego SP⁴⁶ (potwierdziła, iż nie otrzymała takiego wniosku). Podała, iż *sprawę zainicjowano 15 czerwca 2022 r. zaproszeniem na spotkanie MFiPR, MF i PFR, na którym miał być omawiany ostateczny projekt umowy (już wynegocjowanej), a spornej co do zasady odpowiedzialności PFR wobec SP. Na spotkaniu żadnych uzgodnień nie poczyniono. PGRP udostępniono wzór umowy. 5 sierpnia 2022 r., na wniosek MFiPR, PGRP udzieliła odpowiedzi na pismo z 4 sierpnia 2022 r. co do ostatecznego projektu umowy.* Jednocześnie, PGRP nie wyjaśniła NIK w oparciu o jakie podstawy prawne (tryb określony przepisami ustawy o PGRP) brała udział w negocjacjach, a następnie potwierdziła należyte zabezpieczenie interesu Skarbu Państwa w umowie KPO, zaś w kwestii udostępnienia NIK informacji i dokumentów potwierdzających tę aktywność powołała się, w ocenie NIK w bezpodstawny sposób, na tajemnicę PGRP.

(akta kontroli str. 241-244 i 588-593)

Ostateczną wersję umowy KPO PFR przedstawił 5 sierpnia 2022 r. i tego samego dnia została ona podpisana przez Ministra Funduszy i Ministra Finansów. Umowę KPO, przy czynnym udziale PFR, trzykrotnie aneksowano. W tym w celu: [1] utworzenia interfejsu programistycznego (aneks nr 1 z 22 maja 2023 r.), który umożliwiał systemom obsługiwanym przez zleceniodawców integrację z systemem informatycznym udostępnionym przez PFR⁴⁷; [2] umożliwienia w systemie realizacji zleceń wypłaty VAT ze środków tzw. finansowania zewnętrznego (aneks nr 2 z 15 listopada 2023 r.); [3] umożliwienia przeznaczenia odsetek lokat overnight zgromadzonych na subkoncie środków europejskich, subkoncie środków finansowania zewnętrznego oraz subkoncie zwrotów na realizację zleceń wypłaty w zakresie VAT (aneks nr 3 z 29 sierpnia 2024 r.). Umowa KPO zawierała wszystkie elementy wymagane na gruncie art. 14ln ust. 5 ustawy o zppr. Do przyjętych w niej regulacji, odbiegających od postanowień zawartych w projekcie przedstawionym przez MFiPR, należały m.in.:

- przyjęcie w katalogu zadań PFR uprawnień do dokonywania wypłat kwot VAT w odniesieniu do inwestycji finansowanych ze środków wsparcia bezzwrotnego wykonywanych przez państwowe jednostki budżetowe oraz w odniesieniu do Inwestycji Maluch;
- rezygnacja z obowiązku przekazywania przez PFR Ministrom rocznej informacji oraz sprawozdania z realizacji planu finansowego w terminie do dnia 30 stycznia roku następnego; zamiast tego przyjęto sprawozdania z wydatkowania środków rozwojowych za okresy kwartalne;
- brak regulacji zezwalającej na spłatę przez SP finansowania pozyskanego przez PFR w ramach emisji obligacji z płatności z budżetu środków europejskich;
- brak zobowiązania PFR do zwrotu środków wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w przypadku ich wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrania w nadmiernej wysokości (w wyniku odpowiedniego stosowania do umowy art. 152 u.f.p.); zamiast tego w umowie KPO przyjęto, iż kwota objęta decyzją o wykorzystanie środków rozwojowych niezgodnie z przeznaczeniem będzie pomniejszała kwotę

⁴⁶ Tryb określony w art. 17 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 9 ustawy o PGRP.

⁴⁷ Dalej: *System*.

potencjalnej odpowiedzialności PFR za naruszenia umowy, zaś pozyskanie przez PFR i dysponowanie w danym czasie środkami rozwojowymi w kwocie przekraczającej wysokość wydatków, na realizację których w tym samym czasie PFR może te środki rozwojowe przeznaczyć, nie będzie uznawane za ich pobranie w nadmiernej wysokości w rozumieniu tego przepisu⁴⁸.

(akta kontroli str. 604-823

Zgodnie z wymogami ustawowymi w umowie KPO określono m.in. wysokość wynagrodzenia PFR oraz warunki i tryb jego przekazywania⁴⁹, a także zasady i tryb przekazywania środków finansowych na pokrycie kosztów poniesionych przez PFR wskutek realizacji zadań polegających na wypłacaniu środków w trybie zlecenia wypłaty, w tym kosztów pozyskania, obsługi i spłaty finansowania pozyskanego przez PFR⁵⁰. W umowie KPO przyjęto dwa rodzaje kosztów PFR: koszty finansowania zewnętrznego⁵¹ i tzw. koszty zewnętrzne. Koszty zewnętrzne zdefiniowano jako każdy koszt, wydatek, opłata, nakład inny niż koszt wewnętrzny i koszt finansowania zewnętrznego poniesiony przez PFR w związku z wykonywaniem przez PFR jego zobowiązań z umowy, w tym w szczególności w przypadku modyfikacji systemu lub w związku z koniecznością dostosowania sposobu i zakresu wykonywania przez PFR jego obowiązków z uwagi m.in. na zmiany w przepisach prawa polskiego lub europejskiego lub zmiany treści dokumentów rozwojowych. Do ich pokrywania zobowiązano Ministra Funduszy pod warunkiem uprzedniego uzyskania przez PFR zgody na ich poniesienie w trybie procedury akceptacji, przy czym zastrzeżono, iż Minister Funduszy nie odmówi takiej zgody w odniesieniu do uzasadnionych kosztów zewnętrznych. Dodano, iż wymóg uzyskania zgody nie będzie dotyczył kosztów, jakie może ponieść PFR działając w dobrej wierze i w racjonalnym związku z wykonywaniem umowy, w związku z utrzymaniem, serwisowaniem i modyfikacjami systemu⁵², w zakresie w jakim te koszty nie przekroczą w okresie umowy 100% łącznych kwot tego typu uwzględnionych w kalkulacji wynagrodzenia i przy zastrzeżeniu uprzedniego poniesienia przez PFR pełnej wysokości kosztów tego typu objętych tą kalkulacją.

Celem przyjęcia w umowie KPO kategorii kosztów zewnętrznych, zdaniem obecnego Zarządu PFR, było umożliwienie Skarbowi Państwa: *zamówienia modyfikacji systemu związanych np. ze zmianami w przepisach prawa lub bieżącymi potrzebami biznesowymi, które nie były znane w etapie projektowania i budowy systemu i tym samym nie zostały uwzględnione w kalkulacji wynagrodzenia. (...) Wszelkie zmiany w przebiegu procesu systemowego, dodawanie nowych lub zmiany istniejących funkcjonalności, zamówione przez SP po tej dacie stanowiły (stanowią) modyfikacje systemu, które nie były (nie są) uwzględnione w kwocie wynagrodzenia, i których koszt pokrywany jest przez SP.*

⁴⁸ § 16.3. pkt 9 umowy KPO.

⁴⁹ Art. 14ln ust. 5 pkt 4 ustawy o zppr.

⁵⁰ Art. 14ln ust. 5 pkt 5 ustawy o zppr.

⁵¹ Całość kwot należnych wierzycielowi od PFR, w tym w szczególności każda kwota główna, kwota odsetek, marż, prowizji i opłat, kwota płatna w związku z potencjalnym przedterminowym wykupem obligacji przez PFR oraz inne uzasadnione i udokumentowane koszty pozyskania i obsługi finansowania zewnętrznego, w tym koszty emisji, rejestracji, dystrybucji, wprowadzenia obligacji do obrotu na rynku regulowanym (§ 1.1. umowy).

⁵² Wśród nich wymieniono modyfikacje, które: nie wpływają na możliwość dokonywania czynności realizacyjnych, stanowią ulepszenie lub dalszy rozwój procesów Systemu, mają charakter czysto techniczny, porządkowy, służą zapewnieniu lub wzmocnieniu protokołów bezpieczeństwa Systemu, są wymagane przez organy sprawujące nadzór lub kontrolę nad wykonywaniem przez PFR obowiązków wynikających z umowy lub nad udostępnieniem Systemu lub są wymagane na podstawie przepisów bezwzględnie obowiązującego prawa.

W ocenie NIK, zawarty w umowie KPO opis kryteriów przy klasyfikacji kosztów dotyczących modyfikacji systemu KPO, w kontekście tego, iż ten rodzaj kosztów został także w kalkulowany w wynagrodzenie PFR (w ramach kosztów budowy i utrzymania Systemu), nie był jednoznaczny. W kwestii tej obecny Zarząd PFR wyjaśnił: *Do kategorii kosztów zewnętrznych, tj. pokrywanych przez SP zaliczane są koszty modyfikacji systemu, które zostały zamówione przez SP po dacie zawarcia umowy (...) W kalkulacji kosztów obsługi KPO, która była podstawą do określenia miesięcznego wynagrodzenia PFR, uwzględniono pozycję koszty budowy i utrzymania systemu, która obejmuje m.in. koszty modyfikacji. Środki zabezpieczone w tej pozycji wykorzystywane są przez PFR na realizację zmian stanowiących rozwój systemu, ulepszanie procesów i funkcjonalności dostarczonych w dacie zawarcia umowy. Wprowadzenie ww. zmian do systemu inicjowane jest przez PFR i nie wymaga zgody SP. Zmiany pozytywnie wpływają na możliwość dokonywania czynności realizacyjnych, mają charakter techniczny i porządkowy (...).* Wśród kosztów zewnętrznych, dotychczas pokrytych przez SP, wymieniono modyfikacje polegające na: zmianie formularzy raportów systemowych i algorytmu wykazywania danych, rozbudowie procesów systemowych, dodaniu nowych funkcjonalności, dokonaniu przez wykonawcę z poziomu bazy Systemu czynności zleconych przez SP, które nie były możliwe do dokonania z poziomu użytkownika Systemu. (akta kontroli str. 51-66)

W okresie objętym kontrolą (do 31 grudnia 2024 r.) MFiPR obciążono kosztami zewnętrznymi (w całości dotyczącymi modyfikacji Systemu) na łączną kwotę 289 tys. zł. Wydatki PFR na rzecz dostawcy Systemu, obejmujące zmiany Systemu KPO, wyniosły zaś 304,8 tys. zł i były ponoszone od kwietnia 2023 roku. Do tego czasu PFR ponosił wydatki na tzw. rozwój Systemu (tzw. koszty wewnętrzne). Wyniosły one 1.312,4 tys. zł, zaś zamówienia na nie PFR złożył w 2022 roku. Nie przedłożono ich do refundacji przez MFiPR, a potraktowano jako środki zabezpieczone w wynagrodzeniu PFR na modyfikacje lub rozwój Systemu. Zgodnie z ofertą PFR (dostawcą Systemu) z 25 października 2022 r. kategoria ta została wyceniona na kwotę 1.316,1 tys. zł, co oznacza, iż do końca 2022 roku PFR wykorzystał już 99,7% jej limitu. (akta kontroli str. 1335-1336 i 1338)

Pomimo zobowiązania ustawowego do określenia w umowie jedynie zasad odpowiedzialności PFR, uregulowano w niej odpowiedzialność obu stron⁵³. Przyjęto, iż strony ponoszą wobec siebie wzajemnie odpowiedzialność za należyte wykonanie umowy KPO na zasadach ogólnych określonych w kc, która to odpowiedzialność została ograniczona do wysokości rzeczywiście poniesionej przez drugą stronę straty, z wyłączeniem jakichkolwiek utraconych przez drugą stronę korzyści. Jednocześnie, wyłączono odpowiedzialność PFR z tytułu szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania umowy wobec jakiegokolwiek innej osoby niż SP. Dodatkowo, uregulowano kwestie roszczeń osób trzecich⁵⁴ i status osób powiązanych⁵⁵. Odnosząc się do

⁵³ W ramach *Ogólnych zasad odpowiedzialności stron* (§ 16.1 umowy KPO).

⁵⁴ Przyjęto, iż w przypadku roszczenia osoby trzeciej przeciwko PFR dotyczącego nieotrzymania środków rozwojowych z przyczyn innych niż niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków przez PFR, SP zobowiązał się do wzięcia udziału w każdym postępowaniu sądowym i wspierania stanowiska PFR, o ile nie będzie ono sprzeczne z interesem SP, zaś PFR zobowiązał się do podjęcia obrony i nie dokonania uznania roszczeń bez uprzedniej zgody SP (§ 16.1 pkt 4 umowy KPO).

⁵⁵ Przyjęto, iż osoba powiązana oznacza członka organu PFR, pracownika PFR lub osobę fizyczną świadczącą na rzecz PFR usługi na podstawie umowy zlecenia, umowy o świadczenie usług, kontraktu menadżerskiego lub uchwały organu PFR. Na mocy § 16.1 pkt 5 umowy KPO SP zobowiązał się wobec PFR i osoby powiązanej do niepodejmowania żadnych działań ani czynności związanych z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy KPO oraz umów finansowania inwestycji, w szczególności niedochodzenia od nich roszczeń i pociągania do

uregulowania w umowie KPO także zasad odpowiedzialności Skarbu Państwa, obecny Zarząd PFR wyjaśnił, iż *umowa KPO jest umową nienazwaną i strony ukształtowały jej treść na zasadzie swobody umów, o której mowa w art. 353¹ kc. Z uwagi na doniosłość stosunku zobowiązaniowego wynikającego z umowy KPO strony postanowiły uregulować w umowie zarówno zasady odpowiedzialności PFR, jak i zasady odpowiedzialności SP.* (akta kontroli str. 51-66)

Zastosowanie w umowie zasady odpowiedzialności stron na zasadach ogólnych określonych w kc (tj. do wysokości rzeczywiście poniesionej przez drugą stronę straty, której istnienie oraz wysokość musi wykazać wierzyciel) skutkowało brakiem regulacji określających sposób rekompensowania szkód majątkowych w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy, tj. kar umownych. W ocenie obecnego Zarządu PFR: *przyczyną braku kar umownych był fakt, że umowa KPO była umową nienazwaną, której treść została uzgodniona przez strony na zasadzie swobody umów, zaś zastrzeżenie w umowie kar umownych nie stanowi wymogu ważności umowy, jak również nie przesądza o skuteczniejszym zabezpieczeniu interesu jednej ze stron. Dodano, iż w przypadku niewykonania/nienależytego wykonania umowy PFR ponosi odpowiedzialność na zasadach ogólnych, tj. do wysokości wyrządzonej szkody.* (akta kontroli str. 51-66)

Poza ustawowo wymaganymi elementami w umowie KPO zawarto regulacje odnoszące się dodatkowo m.in. do: natury umowy i jej charakteru prawnego (§ 2.2 i 2.4.), procedury akceptacji (§ 2.7.), wypowiedzenia umowy (§ 3.2.), obowiązków ciążących w ramach tzw. reżimu sankcji (§ 4.8.)⁵⁶ oraz doprecyzowania/dookreślenia kwestii art. 150-152 u.f.p., które zgodnie z art. 14In ust. 6 ustawy o zppr, stosuje się odpowiednio do umowy KPO (§ 16.3.).

W ramach Procedury Akceptacji przewidziano prawo PFR, lecz nie obowiązek, poddania akceptacji Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Ministra Funduszy decyzji o podjęciu, zaniechaniu podjęcia, treści lub formie jakiegokolwiek czynności faktycznej lub prawnej podejmowanej na podstawie, lub w związku z którąkolwiek umową PFR⁵⁷ oraz obowiązek wykonania przez Ministra Funduszy wszystkich zobowiązań odnoszących się do procedury akceptacji, tj. niezwłocznego, nie później niż w terminie 10 dni roboczych, zaakceptowania w całości przedłożonego projektu dokumentu lub decyzji lub wyrażenia braku akceptacji dla tych projektów w całości lub w części. W przypadku braku akceptacji Minister Funduszy został zobowiązany do przedstawienia kompletu oczekiwanych zmian lub udzielenia PFR kompletnej i możliwej do wykonania instrukcji postępowania (która może polegać na żądaniu powstrzymania się przez PFR od podjęcia jakichkolwiek czynności faktycznych i prawnych), które w każdym przypadku będą dla PFR wiążące. Wyłączna prerogatywa do podjęcia decyzji o wszczęciu Procedury Akceptacji przyznana została PFR. Jednocześnie nie określono w niej żadnych przypadków obligatoryjnych poddania się Procedurze Akceptacji.

odpowiedzialności, za wyjątkiem skorzystania z uprawnień z art. 486 kodeksu spółek handlowych (pozwu o naprawienie szkody wyrządzonej spółce) lub dochodzenia z roszczeń deliktowych wobec osoby powiązanej.

⁵⁶ Zdefiniowanego w umowie jako reżim obowiązków w związku z wykonywaniem umowy KPO na mocy np. ustawy z 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego (Dz. U. z 2022 poz. 835).

⁵⁷ Umową KPO oraz każdą umową finansowania inwestycji.

W okresie objętym kontrolą (do 30 września 2024 r.) Procedurę Akceptacji zastosowano w pięciu przypadkach; we wszystkich PFR uzyskał zgodę Ministra Funduszy. (akta kontroli str. 824-845)

Umową KPO przewidziano możliwość jej wypowiedzenia przez Skarb Państwa z ważnych powodów (obejmujących także istotną zmianę lub uchylenie Planu Rozwojowego lub umów z KE) z zachowaniem jednomiesięcznego okresu wypowiedzenia. Poza tym, obu stronom przyznano prawo wypowiedzenia umowy z powodu niewykonania lub nienależytego wykonania przez drugą stronę jej podstawowych zobowiązań wynikających z umowy, bez zachowania okresu wypowiedzenia, jednak po bezskutecznym upływie dwutygodniowego okresu wyznaczonego na piśmie drugiej stronie w celu przywrócenia przez nią należytego wykonywania umowy⁵⁸. W opinii NIK z całości kształtu przepisów ustawy o zppr wynika, iż PFR, jako podmiot umocowany ustawowo do dokonywania wypłat, ma obowiązek zajmowania się KPO do końca realizacji i rozliczenia środków, a to koliduje z przyjętą w umowie możliwością jej wypowiedzenia.

1.3. Działania PFR w zakresie przygotowania się do realizacji umowy KPO zapoczątkowała przywołana już uchwała w sprawie wyrażenia zgody, na mocy której Zarząd PFR wyraził zgodę na poniesienie kosztów początkowych związanych z projektowaniem Systemu (opracowanie Specyfikacji Funkcjonalnej) i doradztwem prawnym, a także wskazał wykonawcę tych prac informatycznych – spółkę PFR Operacje sp. z o.o.⁵⁹ wchodzącą w skład grupy kapitałowej PFR - oraz podwykonawcę – spółkę Operator Chmury Krajowej sp. z o.o. (dalej: *OChK*)⁶⁰. Jako preferowanego wykonawcę Systemu wskazano OChK ze względu na: pozytywne doświadczenia z realizacji innych projektów, gotową integrację z Węzłem Krajowym⁶¹ oraz Centrum Operacji Bezpieczeństwa PFRO, zgodność z przyjętą strategią IT (infrastruktura IT znajduje się w OChK). W prezentacji założono przeprowadzenie weryfikacji ofert względem oferty OChK w trybie prośby o informacje od innych wykonawców (tzw. RFI⁶²) w celu zapewnienia rynkowości stawek zaproponowanych przez OChK.

Zarząd PFR wyjaśnił, iż PFRO została założona celem świadczenia na rzecz podmiotów grupy kapitałowej PFR usług związanych z bezpieczeństwem oraz IT (w rezultacie usługi IT zostały przeniesione do PFRO), zaś w dniu 31 grudnia 2020 r. została zawarta z PFRO umowa ramowa określająca ogólne zasady współpracy stron, na mocy której zlecono następnie PFRO wykonanie usługi w postaci opracowania i wdrożenia Systemu do obsługi KPO⁶³.

Według okazanej dokumentacji PFRO 30 marca 2022 r. złożyło ofertę na usługę zrealizowania i utrzymania Systemu informatycznego do obsługi KPO, w której

⁵⁸ § 3.2 umowy KPO.

⁵⁹ Dalej: *PFRO*. Wskazanie na wykonawcę nastąpiło na podstawie oferty z 17 stycznia 2022 r. (na kwotę 1.000,1 tys. zł) będącej odpowiedzią na zapytanie ofertowe z tego samego dnia.

⁶⁰ Spółka powstała w 2018 roku, której udziałowcami jest PKO BP i PFR. Według załączonej do uchwały Zarządu PFR dokumentacji wybór wykonawcy uzasadniono: pozytywnymi doświadczeniami z Projektu Prezentacji Rachunków realizowanego przez PPP Portal, gotową integracją z WK, gotową integracją z Centrum Operacji Bezpieczeństwa PFRO, zgodnością z przyjętą strategią IT – infrastruktura IT znajduje się w OChK.

⁶¹ Skrócona nazwa Krajowego Węzła Integracji Elektronicznej; inna nazwa to login.gov.pl.

⁶² Request for information – prośba o informację.

⁶³ Przedmiot umowy ramowej obejmował usługi określone w załączniku Nr 1, tj. bezpieczny workplace (pakiet stanowiskowy – sprzęt komputerowy, wsparcie teleinformatyczne i serwis sprzętu), bezpieczna telefonia mobilna (m.in. zapewnienie aparatów komórkowych), service desk, bezpieczne dane (miejsce do bezpiecznego przechowywania i operowania danymi) oraz usługi dedykowane indywidualnie dla PFR nieuwzględnione w wykazie usług, dla których wysokość wynagrodzenia będzie określana w danym zamówieniu. Dalej: *umowa ramowa*.

wskazano, iż System zostanie zrealizowany zgodnie z załącznikiem nr 1 „Opis przedmiotu zamówienia”.

Rada Nadzorcza PFR wyraziła zgodę na zaciągnięcie zobowiązania wobec PFRO⁶⁴ w okresie jednego roku obrotowego do wysokości nie większej niż łącznie 11.996,5 tys. zł netto.

Z kolei Zarząd PFR uchwałą w sprawie akceptacji oferty zaakceptował tę ofertę oraz wyraził zgodę na zawarcie porozumienia z PFRO o wartości nieprzekraczającej 7.975 tys. zł. Załączona do uchwały w sprawie akceptacji oferty oferta PFRO nie zawierała podpisów. Zarząd PFR wskazał, iż *stosownie do pkt 4.10 Regulaminu świadczenia usług, stanowiącego załącznik do umowy ramowej, oferta winna zostać przesłana przez PFRO na adres e-mail koordynatora PFR. Tym samym, w świetle postanowień umowy ramowej, brak jest wymogu składania przez PFRO oferty w formie pisemnej. Spółka nie jest w posiadaniu podpisanej oferty PFRO z 30 marca 2022 r.*

W załączniku do uchwały w sprawie akceptacji oferty określono, iż łączny szacunkowy koszt Systemu (wynoszący 7.975 tys. zł) składał się z kosztów PFRO (określonych na 2.429,9 tys. zł) oraz kosztów OChK – podwykonawcy (5.545,1 tys. zł). (str. 46-50, 278-325, 846-863)

Ustalono, iż PFR, wbrew wymogom pkt 4.9 Regulaminu świadczenia usług PFRO stanowiącego załącznik do umowy ramowej⁶⁵, nie zwrócił się do PFRO z zapytaniem ofertowym, o czym szerzej w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Na posiedzeniu Zarządu PFR 12 kwietnia 2022 r., oprócz oferty PFRO, zaprezentowano także wyniki postępowania zakupowego przeprowadzonego przez PFRO w zakresie wyboru podwykonawcy usługi realizacji, utrzymania i rozwoju Portalu Obsługi Inicjatyw Strategicznych⁶⁶. Zapytanie ofertowe pochodziło z 17 lutego 2022 r., zaś termin przekazania ofert upływał 28 lutego 2022 r. W warunkach zapytania określono m.in., iż PFRO nie zobowiązuje do wyboru jakiegokolwiek oferty na jego podstawie oraz, że ma prawo m.in. do dowolnej zmiany warunków zapytania ofertowego, a także dokonania oceny ofert według swojego uznania. Załącznik do zapytania ofertowego stanowił *Opis przedmiotu zamówienia*, w którym opisano funkcjonalność zamawianego Systemu oraz dodatkowe wymagania нефункционалне. Ten sam dokument został następnie załączony do oferty PFRO z 30 marca 2022 r.

W prezentacji z postępowania zakupowego zostało zawarte porównanie dwóch ofert, tj. oferty PKO BP Finat sp. z o.o.⁶⁷ i oferty OChK⁶⁸. Ich oceny dokonano poprzez porównanie całościowego kosztu funkcjonowania Systemu przez okres czterech lat (w oparciu o aktualną funkcjonalność bez rozwoju, infrastruktury, bezpieczeństwa etc.), nie zaś według kryteriów przyjętych w zapytaniu ofertowym⁶⁹, które uznano za *nieadekwatne*. PFRO zarekomendował PFR wybór OChK, w przypadku którego szacunkowy koszt funkcjonowania Systemu OChK wynosił 5.545,1 tys. zł. Według prezentacji oferta OChK (o wartości 2.400 tys. zł za budowę i utrzymanie Systemu i 1,9 tys. zł za MD⁷⁰) była droższa od oferty PKO BP Finat (wynoszącej 2.339,7 tys. zł za budowę i utrzymanie Systemu oraz 1,8

⁶⁴ Uchwałą Nr 22/2022 z 31 marca 2022 r.

⁶⁵ Dalej: *Regulamin PFRO*.

⁶⁶ Określony w zapytaniu ofertowym jako Portal lub System.

⁶⁷ Koszt wytworzenia: 597,4 tys. zł netto i koszt utrzymania 36,3 tys. zł netto miesięcznie.

⁶⁸ Koszt wytworzenia: 1.200 tys. zł netto i koszt utrzymania 27,4 tys. zł netto miesięcznie.

⁶⁹ Należały do nich: czas realizacji funkcjonalności systemu – maksymalnie 30 pkt za deklarowany czas do 4 miesięcy, koszt realizacji systemu – 40 pkt i koszt utrzymania systemu – 30 pkt.

⁷⁰ Tzw. *man-day* – jeden dzień roboczy jednej osoby.

tys. zł za MD) o 60,3 tys. zł. Wybór OChk argumentowano m.in. wykonaną już pracą analityczną umożliwiającą natychmiastowe przystąpienie do realizacji Systemu.

Odnosząc się do akceptacji podwykonawcy zarekomendowanego przez PFR O obecny Zarząd PFR wskazał, że m.in.: *analizując oferty zespół PFR dokonywał całościowego porównania kosztu funkcjonowania systemu KPO przez cztery lata (...). Weryfikując oferty nie ograniczył się jedynie do porównania cen, ale brał pod uwagę również dotychczasowe doświadczenia we współpracy z oferentem, jego środowisko technologiczne oraz możliwość sprawnego przystąpienia do realizacji projektu. Za wyborem oferty OChk przemawiały m.in. pozytywne doświadczenia we współpracy z PFR nad innymi projektami, okoliczność, że OChk była wcześniej zaangażowana w prace analityczne dotyczące zakresu Systemu dzięki czemu miała możliwość niezwłocznego przystąpienia do prac nad jego realizacją, jak również fakt, że środowisko IT OChk było zintegrowane z centrum operacji bezpieczeństwa PFR. Mając powyższe na uwadze, PFR zarekomendowała wybór oferty OChk jako podwykonawcy systemu KPO pomimo, że oferta OChk była nieznacznie droższa od oferty PKO BP Finat.* (str. 46-50, 301-325, 872-888)

Zasady realizacji usługi opracowania i wdrożenia Systemu określono w porozumieniu zawartym 19 maja 2022 r. pomiędzy PFR a PFR O, którego podstawę stanowiła umowa ramowa⁷¹. Potwierdzono w nim uprzednie rozpoczęcie prac projektowych nad Systemem przez PFR O i OChk oraz wybór OChk na ostatecznego podwykonawcę. Ustalono ponadto, iż opracowanie i wdrożenie Systemu będzie się odbywać na podstawie odrębnych zamówień kierowanych przez PFR do PFR O w latach 2022-2026.

(akta kontroli str. 889-894)

Ofertę, stanowiącą załącznik do Porozumienia, zmodyfikowano 25 października 2022 r. Nie skutkowało to zmianą Porozumienia, gdyż w § 1 pkt 4 tego aktu strony zastrzegły możliwość zmiany oferty (w szczególności odnośnie planowanej konieczności uwzględnienia prac i wynagrodzenia podwykonawcy odpowiedzialnego za całościowe opracowanie i wdrożenie Systemu), bez konieczności zawarcia aneksu do Porozumienia.

Zmieniona oferta opiewała na kwotę 7.849,5 tys. zł netto, tj. niższą o 124,5 tys. zł netto od oferty pierwotnej. W obrębie ceny zmodyfikowano ponadto strukturę kosztów (poprzez dodanie dwóch pozycji: fazy analizy na sumę 161,6 tys. zł i fazy rozwoju Systemu na kwotę 1.070 tys. zł) i jednocześnie zmniejszono alokację kosztów w poszczególnych latach. Zarząd PFR oświadczył, iż *zmieniona oferta była korzystniejsza – opiewała na niższą kwotę (...), tym samym nie zachodziła konieczność pozyskania nowych zgód korporacyjnych.*

(akta kontroli str. 895-903)

PFR terminowo udostępnił System Ministrowi Funduszy i Ministrowi Finansów oraz zleceniodawcom. PFR O 5 sierpnia 2022 r. poinformował PFR o produkcyjnym uruchomieniu Systemu. Wersje Systemu umożliwiające realizację dodatkowych czynności, których termin udostępnienia przez PFR upływał 20 dni roboczych po 5 sierpnia 2022 r., zostały udostępnione w produkcyjnej wersji Systemu odpowiednio 18 i 31 sierpnia 2022 r. PFR nie jest właścicielem praw autorskim do Systemu, posiada je spółka PFR O. Uchwałą Zarządu PFR z 23 sierpnia 2022 r.⁷² przyjęto *Procedurę wykonywania przez PFR*

⁷¹ Dalej: Porozumienie.

⁷² Nr 515/2022.

zadań związanych z realizacją KPO⁷³ obowiązującą wszystkich pracowników Spółki zaangażowanych w to zadanie. Załącznikiem do niej była Instrukcja Obsługi Systemu PFR, której przygotowanie należało do obowiązków PFR na mocy § 4.2 pkt 3 umowy KPO. (akta kontroli str. 904-980)

W zakresie realizacji obowiązku przeszkolenia użytkowników Systemu⁷⁴, sformułowanych w § 4.2 pkt 3 umowy KPO, PFR także skorzystał z usług świadczonych przez zależną od siebie spółkę, tj. PFR Portal PPK sp. z o.o. wchodzącą w skład grupy kapitałowej PFR⁷⁵. W dniu 13 lipca 2022 r. zawarł z nią umowę, w której potwierdzono rozpoczęcie współpracy z datą wcześniejszą, tj. z dniem 1 lipca 2022 r.⁷⁶. Do zakresu umowy zaliczono m.in.: przeprowadzanie szkoleń z obsługi Systemu i innych zagadnień dotyczących lub z nim związanych, prowadzenie cyklicznych (nie określono regularności odstępów czasowych) szkoleń dla wskazanych przez zleceniodawcę (m.in. osób w ministerstwach lub w agencjach rządowych), prowadzenie kwartalnych szkoleń dla dwóch rodzajów grup szkoleniowych (IOI i JW.) w okresie od 17 lipca 2022 r. do 31 sierpnia 2026 r., przygotowanie odpowiednich prezentacji, obsługa narzędzia webinaryjnego. opracowywanie i nagrywanie filmików instruktażowych, przygotowanie dokumentu pytań i odpowiedzi (Q&A) na podstawie instrukcji do Systemu. Całkowite wynagrodzenie zleceniobiorcy ustalono na kwotę nie wyższą niż 750 tys. zł netto. Przyjęto wykonanie prac objętych umową na podstawie zamówień zleceniodawcy oraz kwartalny okres rozliczeniowy.

Wybór PFR PPK obecny Zarząd PFR uzasadnił, tym, że (...) *Korzystając z efektu synergii w ramach Grupy Kapitałowej PFR, Spółka postanowiła przy realizacji szkoleń z obsługi KPO, skorzystać z usług świadczonych przez swoją spółkę zależną, która to w ramach przedmiotu działalności gospodarczej świadczy usługi z obszaru działalności szkoleniowej i edukacyjnej.* (akta kontroli str. 202-216)

W okresie od lipca 2022 roku do 30 września 2024 r. PFR PPK przeprowadziło łącznie 22 szkolenia online z obsługi Systemu (w odstępach kwartalnych). Objęto nimi, według danych PFR Portal PPK, 2.654 uczestników (z tego 816 osób w 2022 roku, 1.155 osób w 2023 roku i 683 osób w 2024 r. (do końca III kwartału)). Koszt szkoleń poniesiony przez PFR w tym okresie wyniósł 76,2 tys. zł netto (z tego 63,7 tys. zł w 2022 roku, 6,8 tys. zł w 2023 roku i 5,6 tys. zł w 2024 roku). Stanowiło to zaledwie 17% szacowanej sumy wynagrodzenia usługodawcy przyjętej do poniesienia w okresie od lipca 2022 roku do końca 2024 roku oraz 10% maksymalnej kwoty szacowanej do poniesienia w całym okresie obowiązywania umowy KPO. W kalkulacji wynagrodzenia PFR koszty szkoleń wyceniono łącznie z kosztami helpdesk na kwotę 1.620 tys. zł netto. Wydatkowanie przez PFR po połowie okresu obowiązywania umowy o współpracy (27 miesiącach na 54 przyjęte), tak niskiej sumy na szkolenia, świadczy o nierzetelności kalkulacji wynagrodzenia PFR, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Według członków obecnego Zarządu PFR *szkolenia obejmują zagadnienia związane z techniczną obsługą systemu KPO. Na szkoleniu prezentowane są następujące procesy systemowe (moduły systemu): logowanie, weryfikacja danych instytucji, użytkownicy, inwestycje, zlecenia, wypłaty, zwroty, prognozy, raporty. (...)* *Od momentu udostępnienia systemu KPO w systemie tworzone są konta kolejnych*

⁷³ Dalej: *Procedura*.

⁷⁴ W rozumieniu umowy użytkownik oznacza użytkownika administrującego, wprowadzającego, akceptującego i nadzorującego.

⁷⁵ Dalej: *PFR PPK*.

⁷⁶ Dalej: *umowa o współpracy*.

instytucji, a także kwartalne szkolenia skierowane są do obecnych i przyszłych użytkowników systemu KPO. W związku z powyższym, cykliczne szkolenia obejmują ten sam zakres tematyczny (podczas szkoleń udostępniana jest i omawiana prezentacja przygotowana przez Portal PPK). Zaproszenia na szkolenia wysyłane są przez pracowników PFR na adres MFIPR z prośbą o rozdysponowanie zaproszenia do IOI i JW. Szkolenia nie są nagrywane ani udostępniane uczestnikom, po szkoleniach nie jest przeprowadzana ankieta dla uczestników. W szkoleniach uczestniczą osoby, które otrzymają zaproszenie. PFR nie weryfikuje listy osób uczestniczących w szkoleniach (...). (akta kontroli str. 202-216)

Kalkulacja wynagrodzenia PFR obejmowała także koszty prawne, które w okresie obowiązywania umowy wyceniono łącznie na 2.853 tys. zł (odpowiednio: 1.533 tys. zł w 2022 roku i po 330 tys. zł w latach 2023-2026). Faktyczne wydatki PFR na obsługę prawną wyniosły 545,2 tys. zł netto w 2002 roku wobec przyjętych w kalkulacji 1.533 tys. zł netto (35,5%), 54 tys. zł netto w 2023 roku i 12,6 tys. zł netto w 2024 roku wobec 330 tys. zł netto przyjętych na poszczególne lata (odpowiednio 16,4% i 3,8%). Łącznie w okresie objętym kontrolą (lata 2022-2024) wydatkowano 611,8 tys. zł netto, co stanowiło 28% szacowanej sumy przyjętej do poniesienia w tym okresie oraz 21% sumy przyjętej dla całego okresu obowiązywania umowy KPO. Wydatkowanie przez PFR, tak niskiej sumy na obsługę prawną, świadczy o nierzetelności kalkulacji wynagrodzenia PFR, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W postępowaniu na zlecenie usługi opracowania i wdrożenia Systemu PFR nie zwrócił się do PFRO z zapytaniem ofertowym określającym wymagany zakres prac, co stanowiło naruszenie pkt 4.9 w zw. z pkt 4.1 Regulaminu PFRO stanowiącego załącznik do umowy ramowej z 31 grudnia 2020 r. pomiędzy PFR a PFRO. Zgodnie z tymi regulacjami w celu rozpoczęcia procesu złożenia zamówienia na usługi dedykowane spoza Wykazu Usług⁷⁷, koordynator klienta⁷⁸ zobowiązany był do przesłania zapytania ofertowego na adres e-mail koordynatora PFRO, przygotowanego zgodnie ze wzorem zawartym w załączniku nr 5 do Regulaminu lub w innym formacie, pod warunkiem, że będzie zawierać co najmniej wszystkie informacje wskazane w tym załączniku.

Odnosząc się do tej kwestii obecny Zarząd PFR wskazał, iż na mocy uchwały z 18 stycznia 2022 r. w sprawie wyrażenia zgody PFRO została zlecona analiza wymagań wobec Systemu i przygotowanie jego specyfikacji (w ramach prac przygotowawczych do realizacji Projektu). Dodał, iż rola PFRO nie polegała na wykonaniu Systemu KPO według specyfikacji przygotowanej przez PFR. Argumentował także, iż: (...) *Mając na uwadze ścisłą współpracę PFR i PFRO już na etapie wstępnej analizy Projektu, PFR nie przygotowało samodzielnie oddzielnego zapytania ofertowego - rolę tę pełnił przygotowany wspólnie Opis Systemu KPO. Następnie, na podstawie ww Opisu, PFRO przygotowała*

⁷⁷ Wykaz usług zleconych umową ramową został określony w załączniku nr 1 do Regulaminu i obejmował: pakiet stanowiskowy, bezpieczną telefonię mobilną, service desk, bezpieczne dane.

⁷⁸ Zdefiniowany w umowie ramowej jako osoba lub osoby wyznaczone przez klienta (PFR), nadzorujące wykonywanie umowy ramowej oraz poszczególnych zamówień, w zakresie wynikającym z umowy ramowej, Regulaminu PFRO oraz zamówienia, upoważnione w szczególności do składania oświadczeń woli w imieniu klienta, zgodnie z zasadami reprezentacji danej strony lub na podstawie pełnomocnictwa klienta oraz odpowiadający za dalszą komunikację u klienta związaną z realizacją umowy ramowej. Dalej: *koordynator PFR*.

zaproszenie do składania ofert w postępowaniu dotyczącym wyłonienia wykonawcy usługi realizacji, utrzymania oraz rozwoju Portalu Obsługi Inicjatyw Strategicznych, w którym jako wykonawca systemu (podwykonawca PFRO) została wybrana OChK (...).

W opinii NIK nie wystąpiły przesłanki uzasadniające niezastosowanie przez PFR wyżej wymienionej procedury, skoro Porozumienie z 19 maja 2022 r. pomiędzy PFR a PFRO zawarto na podstawie umowy ramowej. Wskutek braku zapytania ofertowego nie został dookreślony w Porozumieniu zakres zadań należący do obowiązków PFRO. Skutkowało to ponadto brakiem uprawdopodobnienia, iż uwzględnione w ofercie PFRO szacunkowe koszty tej Spółki (wynoszące, według prezentacji przedstawionej Zarządowi PFR do uchwały w sprawie akceptacji oferty, 2.429,9 tys. zł⁷⁹), zostały ustalone w oparciu o stawki rynkowe. Zarząd PFR potwierdził, iż *nie weryfikował dodatkowo podstawy ustalenia szacunkowych kosztów PFRO (bez kosztów OChK), ponieważ usługa została zamówiona w spółce PFRO wyspecjalizowanej w świadczeniu usług IT i posiadającej kompetencje do realizowania tego rodzaju projektu. (...).* Z kolei z powodu uwzględnienia tych kosztów w kalkulacji wynagrodzenia PFR, nie zachowano w pełni wymogu, aby jego wysokość nie przekraczała stawek rynkowych (art. 14In ust. 8 ustawy o zppr).

Pełniący w ramach umowy ramowej funkcję Koordynatora PFR⁸⁰ T. Fill – były Wiceprezes Zarządu PFR - poinformował, iż z uwagi na zaprzestanie od 19 lipca 2024 r. pełnienia jakichkolwiek funkcji w PFR nie ma obecnie dostępu do dokumentacji, aby móc zweryfikować informacje przekazane w zapytaniu NIK w przedmiocie stwierdzonej nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 301-325, 846-871, 997-1027, 1349-1350, 1371-1375)

2. Wynagrodzenie za obsługę KPO, w części obejmującej koszty szkoleń i usług prawnych, w kalkulacji przedstawionej Ministrowi Funduszy 1 sierpnia 2022 r., PFR oszacował nierzetelnie, bowiem po upływie połowy okresu obowiązywania umowy o współpracy z 13 lipca 2022 r., tj. od lipca 2022 r. do końca września 2024 r., z szacowanej sumy przeznaczonej na wynagrodzenie wykonawcy szkoleń (wynoszącej 450 tys. zł netto), wydatkowano zaledwie 76,2 tys. zł netto, tj. 17%. Stanowiło to z 10% kwoty szacowanej do poniesienia w całym okresie obowiązywania umowy KPO (wynoszącej 750 tys. zł netto). Z kolei z szacowanej na lata 2022-2024 sumy przeznaczonej na koszty prawne (wynoszącej 2.193 tys. zł netto) wydatkowano 611,8 tys. zł netto, tj. 28%. Stanowiło to 21% sumy przyjętej dla całego okresu obowiązywania umowy KPO (wynoszącej 2.853 tys. zł netto).

PFR, przyjmując w kalkulacji wynagrodzenia koszty szkoleń, wycenił je łącznie z kosztami helpdesk na kwotę 1.620 tys. zł netto. Zarząd PFR potwierdził, iż przewidziane umową o współpracy koszty szkoleń, ustalone na 750 tys. zł netto, w całości włączono do kalkulacji wynagrodzenia PFR, o której wyżej mowa. Z kolei realizację usług helpdesk (infolinii dla użytkowników Systemu i dedykowanej im stronie internetowej) zlecono PFR. PFR poinformował Ministra Funduszy⁸¹, iż przyjęte koszty szkoleń dotyczyły szkoleń przeprowadzanych na etapie oddania Systemu KPO z podstawowymi funkcjonalnościami oraz po uzupełnieniu funkcjonalności w drugiej fazie

⁷⁹ Składały się na nie: koszty utrzymania – 2.041,7 tys. zł (z tego: utrzymanie - 1.298,3 tys. zł, koszty poniesione – 389,1 tys. zł i zaangażowanie do uruchomienia – 354,3 tys. zł) oraz marża – 388,1 tys. zł.

⁸⁰ Zgodnie z załącznikiem nr 4a do umowy ramowej.

⁸¹ Pismo z 1 sierpnia 2022 r. (PFR/KW/0018//08/2022) do Ministra Funduszy w sprawie kalkulacji kosztów obsługi KPO przez PFR na potrzeby ustalenia wynagrodzenia na rzecz PFR.

o moduł zwrotów i moduł prognoz (odbyły się one w 2022 roku), a także szkoleń odbywających się przynajmniej raz na kwartał w fazie operacyjnej projektu ze względu na rotację użytkowników Systemu w poszczególnych instytucjach. W kwestii danych wyjściowych stanowiących podstawę wyceny kosztów szkoleń uwzględnionych w kalkulacji kosztów obsługi KPO Zarząd PFR wyjaśnił, iż *wstępne szacunki kosztów szkoleń opiewały na kwotę 150 tys. zł netto rocznie (wycena z PFR PPK)*. Niskie ich wykonanie uzasadnił m.in. tym, że (...) *środki unijne na realizację zadań w ramach KPO wypłacane są dopiero od roku, a co za tym idzie, wzrost zainteresowania szkoleniami nastąpił dopiero w drugiej połowie 2024 roku. (...)*. Wraz z napływem kolejnych wniosków, obejmujących inwestycje z różnych sektorów objętych programem, jest wysoce prawdopodobne, że zapotrzebowanie na szkolenia dodatkowe w ciągu najbliższych dwóch lat może znacząco wzrosnąć. Szkolenia dodatkowe organizowane są na wniosek instytucji zaangażowanych w KPO ze względu na przystępowanie do programu kolejnych instytucji, uruchomienia kolejnych inwestycji, a także nowozatrudnionych pracowników instytucji oraz ze względu na rotację użytkowników systemu KPO w poszczególnych instytucjach. Szkolenia dodatkowe mogą być również organizowane w związku z wdrażaniem modyfikacji systemu KPO. Wskazał jednocześnie, iż skala potrzeb na szkolenia dodatkowe jest niemożliwa do przewidzenia zważywszy, iż *do końca obowiązywania programu pozostały dwa lata, a ogromna większość środków unijnych przeznaczonych dla Polski nie została jeszcze wykorzystana*.

W praktyce zrealizowane przez PFR koszty szkoleń w stosunku do przyjętych w kalkulacji wynagrodzenia PFR szacunków (150 tys. zł netto rocznie) w okresie objętym kontrolą (od 1 lipca 2022 r. do końca września 2024 roku) wynosiły odpowiednio: 42,5% w 2022 roku, 4,5% w 2023 roku i 3,8% 2024 roku (średnio łącznie stanowiło to 17%).

Z kolei koszty obsługi prawnej w kalkulacji wynagrodzenia PFR wycenił na kwotę 2.853 tys. zł netto (odpowiednio: 1.533 tys. zł w 2022 roku i po 330 tys. zł w latach 2023-2026). Łącznie w okresie objętym kontrolą (lata 2022-2024) wydatkowano zaś 611,8 tys. zł netto, co stanowiło 28% szacowanej sumy kosztów obsługi prawnej przyjętej do poniesienia w latach 2022-2024 roku oraz 21% sumy przyjętej dla całego okresu obowiązywania umowy KPO. Zdaniem Zarządu PFR wynagrodzenie, łącznie z kosztami za obszar prawny, zostało uzgodnione przez strony w umowie KPO; umowa ta stanowiła zaś przedmiot negocjacji i uzgodnień pomiędzy stronami. W kwestii kalkulacji wynagrodzenia w obszarze obsługi prawnej Zarząd PFR zwrócił uwagę na powierzone mu zadanie emisji obligacji, z którym *wiązać się mogą w przyszłości dodatkowe prace i potrzeby w zakresie zaangażowania doradców prawnych*. Dodał ponadto, iż: *Spółka nauczona doświadczeniem z procesu emisji obligacji na cele sfinansowania programów Tarczy Finansowej PFR ma świadomość, że prace w tym obszarze w zakresie aspektów prawnych są wyjątkowo angażujące i wzięta to pod uwagę przy dokonywaniu kalkulacji*. Dodatkowo, należy mieć na uwadze zmiany umów finansowania inwestycji oraz Umowy, które na przestrzeni realizacji KPO pojawią się i wymagają dodatkowego zaangażowania obszaru prawnego. Ponadto, PFR sporządzając oszacowanie kosztów usług prawnych odwoływał się (oczywiście w odpowiedniej proporcji) do doświadczeń z wdrażania Programów Tarczy Finansowej PFR S.A. i liczby dodatkowych kwestii prawnych, które wymagały rozstrzygnięcia zarówno na etapie wdrażania Programów Tarczy Finansowej PFR S.A, jak i na etapie ich realizowania. Wynagrodzenie PFR przedstawione w kalkulacji zostało tak obliczone, by pokryć koszty prawne związane z uruchomieniem Programu KPO oraz potencjalnymi zadaniami, które mogą się w ramach realizacji projektu

pojawić. Podkreślenia przy tym wymaga, że na etapie przygotowywania Programu KPO nie było możliwe do przewidzenia jaki poziom zaangażowania ze strony doradców prawnych będzie konieczny, w związku z tym PFR wskazał dane szacunkowe. Co więcej, mając na uwadze, że Program KPO jest nadal realizowany, nie jest wykluczone, że w przyszłości zaistnieje potrzeba zwiększenia zaangażowania prawnego.

Jednocześnie, w odniesieniu do obu rodzajów kosztów, Zarząd PFR uznał za przedwczesną dyskusję na temat rekalkulacji wynagrodzenia PFR.

W opinii NIK, okoliczność, iż po upływie połowy okresu obowiązywania umowy o współpracy (od lipca 2022 r. do końca września 2024 r.), na szkolenia użytkowników Systemu wydatkowano zaledwie 10% wartości wynagrodzenia usługobiorcy, a do dalszej realizacji pozostały jedynie szkolenia kwartalne, świadczy o tym, że wynagrodzenie PFR w tej części nie zostało ustalone z należytą starannością i znacznie przeszacowane. Analogiczny wniosek dotyczy ustalenia wynagrodzenia PFR w zakresie kosztów obsługi prawnej, gdyż po upływie ponad połowy okresu obowiązywania umowy KPO na ten cel wydatkowano zaledwie 21%. NIK zauważa także, iż w umowie KPO nie przewidziano mechanizmu weryfikacji przez MFIPR danych przyjętych do kalkulacji wynagrodzenia PFR w trakcie jej obowiązywania. Oznacza to, że Skarb Państwa zobowiązany będzie do poniesienia w ramach wynagrodzenia należnego PFR całości przyjętych kosztów na szkolenia i obsługę prawną nawet w przypadku, gdy faktycznie poniesione przez PFR koszty będą znacząco niższe.

(akta kontroli str. 981-1057, 1333-1334, 1339-1342, 1351-1370, 1378-1383)

OCENA CZĄSTKOWA

PFR był należycie przygotowany do finansowania inwestycji w części finansowanej ze środków bezzwrotnych z KPO. Spółka brała czynny udział w pracach legislacyjnych dotyczących wdrażania i realizacji KPO oraz w poprzedzających te prace rozmowach roboczych z przedstawicielami właściwych ministerstw. PFR aktywnie uczestniczył w opracowywaniu treści umowy KPO, a także jej aneksów. Podpisana umowa KPO zawierała wszystkie elementy wymagane art. 14ln ust. 5 ustawy o zppr, a także elementy wykraczające poza zakres tej regulacji. W sposób niejednoznaczny opisano w niej kryteria obowiązujące przy klasyfikacji tzw. kosztów zewnętrznych dotyczących modyfikacji systemu KPO, bowiem ten rodzaj kosztów został także w kalkulowany w wynagrodzenie PFR. Działania PFR związane z realizacją umowy KPO były efektywne i doprowadziły do przygotowania organizacyjnego, w ramach którego w dużej mierze posłużono się dostawcami zewnętrznymi (doradztwo prawne, usługi prawne) lub spółkami zależnymi (np. usługa opracowania i utrzymania Systemu, usługi szkoleniowe). System teleinformatyczny umożliwiający tworzenie i przekazywanie przez PFR zleceń wypłaty środków dla projektów inwestycyjnych został uruchomiony prawidłowo i terminowo.

Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na ocenę przygotowania PFR do finansowania KPO i dotyczyły zlecenia PFRO opracowania i wdrożenia Systemu z naruszeniem wewnętrznych regulacji Spółki oraz nierzetelnego oszacowania wynagrodzenia PFR w zakresie usług szkoleniowych i obsługi prawnej.

2. Zasady i tryb realizacji wypłat środków z KPO w latach 2022-2024

Opis stanu
faktycznego

Umowę na prowadzenie rachunku bankowego na potrzeby obsługi KPO, PFR zawarł z bankiem 15 czerwca 2022 r. W ramach umowy otwarto osiem rachunków (dwa rachunki bieżące, pięć rachunków pomocniczych i jeden rachunek VAT). Wszystkie rachunki wskazane w umowie były nieoprocentowane. Dwa rachunki bieżące zostały objęte usługą automatycznego inwestowania środków w ramach⁸², której PFR upoważnił bank do dokonywania na koniec każdego dnia transakcji automatycznego inwestowania środków w formie automatycznych lokat overnight. Z tego tytułu PFR uzyskiwał dochody w formie odsetek, kapitalizowanych raz w miesiącu, które wg stanu na 31 grudnia 2024 r. wynosiły 1.908,8 tys. zł⁸³. Dochody te przeznaczono na: [1] prefinansowanie (w części dotyczącej odsetek od środków pochodzących ze zwrotu nieumorzonych subwencji, przeznaczonych na finansowanie inwestycji w ramach KPO), [2] finansowanie VAT w zakresie inwestycji realizowanych w ramach KPO (w części dotyczącej odsetek od środków europejskich⁸⁴). Ewidencja księgową w ramach KPO prowadzona była na wyodrębnionych do tego celu kontach księgowych. (akta kontroli str. 1058-1176)

Zgodnie z § 8 umowy KPO PFR został zobowiązany do opracowania we współpracy z MFiPR oraz z MF projektu planu finansowego. Analiza procedury opracowywania projektu planu finansowego na lata 2022, 2023 i 2024 wykazała, że:

- plany finansowe na 2022 i 2023 rok zostały opracowane i przyjęte z zachowaniem terminów wskazanych w umowie KPO, tj. odpowiednio 6 września i 2 grudnia 2022 r.⁸⁵;
- wniosek o pierwszą zmianę planu finansowego na 2023 rok MFiPR przesłało 4 września 2023 r., a akceptację proponowanych zmian Spółka uzyskała 11 i 12 września 2023 r. Następnie Zarząd PFR 12 września 2023 r. przyjął zmieniony plan finansowy na 2023 rok, jednak informację o zmianie planu przesłał MFiPR i MF z trzydniowym opóźnieniem 29 września 2023 r. (zgodnie z § 8 ust. 3 lit. b) umowy KPO informacja ta powinna zostać przesłana 26 września 2023 r.); Dyrektor Departamentu Finansów i Kontrolingu PFR wyjaśnił, że *zmieniony plan (...) zakładał kwotę wpływów w wysokości 5 mld PLN jako środki finansowania zewnętrznego (tj. środki pozyskane z emisji obligacji). Oznaczało to, że PFR (...) miał być zobowiązany w bardzo krótkim czasie do pozyskania tych środków w drodze emisji obligacji, celem zabezpieczenia płatności w ramach programu KPO. Zobowiązanie to wymagało podjęcia natychmiastowych działań przez bardzo wąskie grono zaangażowanych w projekt osób, celem podjęcia niezbędnych, wewnętrznych prac przygotowujących PFR do takiej emisji (...). W związku z bardzo ograniczoną liczbą osób związanych z tym projektem (...), konieczna była priorytetyzacja zadań osób przypisanych do projektu KPO. Opracowane przez pracowników Spółki projekty pism zostały przekazane do pozyskania podpisów członków Zarządu Spółki zgodnie z zasadami reprezentacji PFR. Pierwszy podpis pozyskano w dniu 27.09.2023, natomiast drugi podpis został pozyskany w dniu 29.09.2023 i tego samego dnia*

⁸² Zgodnie z wnioskiem złożonym przez PFR 18 lipca 2022 r.

⁸³ W tym: 915,1 tys. zł - subkonto środków europejskich, 612,8 tys. zł - subkonto środków krajowych, 341,2 tys. zł - subkonto zwrotów, 39,7 tys. zł - subkonto VAT.

⁸⁴ Pozwolenie na takie działanie uzyskano w ramach Procedury Akceptacji w dniu 9 lutego 2024 r., a następnie wprowadzono stosowne zapisy w aneksie nr 3 z dnia 29 sierpnia 2024 r. do umowy KPO.

⁸⁵ Zgodnie z § 8 ust. 1 lit. e) umowy KPO data graniczna to 20 grudnia roku kalendarzowego poprzedzającego rok kalendarzowy, którego dotyczy plan finansowy.

dokumenty zostały wysłane do obu ministerstw. (...) Opóźnienie przekazania oficjalnego pisma do ministerstw nie pociągało za sobą żadnych konsekwencji finansowych, podczas gdy brak przygotowania ze strony PFR do przeprowadzenia w trybie pilnym emisji obligacji wiązałoby się z wieloma negatywnymi konsekwencjami, w tym ryzykiem braku środków na finansowanie inwestycji w ramach KPO;

- kolejne zmiany planu finansowego na 2023 rok dokonywane na wniosek MFiPR z 31 października, 10 listopada, 11 i 15 grudnia 2023 r. realizowane były zgodnie z trybem i w terminach wynikających z umowy KPO;
- pierwsze dane niezbędne do opracowania planu finansowego na 2024 rok PFR uzyskał 10 listopada 2023 r., które następnie MFiPR skorygowało 15 listopada 2023 r. uwzględniając w nich po raz pierwszy środki europejskie. PFR 16 listopada 2023 r. przesłał do akceptacji projekt planu finansowego na 2024 rok. Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Finansów i Kontrolingu PFR *pismo od MFiPR ze skorygowanymi danymi wpłynęło do PFR dnia 15.11.2023 r. po godzinie 12:00. Tego samego dnia PFR podjął niezwłoczne działania celem przygotowania i wysyłki pism do ministerstw dotyczących projektu planu finansowego na 2024 r. Jeszcze tego samego dnia uzyskano podpis jednego z prokurentów, natomiast ze względu na niedostępność członków Zarządu, drugi podpis uzyskano następnego dnia, tj. 16.11.2023 r. i jeszcze tego samego dnia w godzinach porannych niezwłocznie pismo zostało wysłane do obu ministerstw. PFR uzyskał od MFiPR akceptację projektu 20 listopada 2023 r., a 27 listopada 2023 r. taką akceptację przesłało MF. Następnie 29 grudnia 2023 r. MFiPR przesłało Spółce skorygowane dane do opracowania planu finansowego na 2024 rok. PFR 4 stycznia 2024 r., przesłał do akceptacji projekt planu finansowego uwzględniający dane przekazane pismem z 29 grudnia 2023 r. Akceptację PFR uzyskał od MFiPR 5 stycznia 2024 r., a od MF 9 stycznia 2024 r. W tym samym dniu PFR podjął uchwałę o przyjęciu planu finansowego na 2024 rok. Informację o przyjętym planie finansowym na 2024 rok Spółka przesłała Ministrom 12 stycznia 2024 r. Dyrektor Departamentu Finansów i Kontrolingu PFR wyjaśnił, że w ramach prowadzonej komunikacji z Minister Finansów, PFR zwracał uwagę się z prośbą o możliwość spotkania w celu ostatecznego potwierdzenia potrzeby emisji przez PFR obligacji w celu prefinansowania inwestycji KPO w roku 2024. Dodatkowo nadmienić należy, że Minister Finansów zastrzegła, że po zakończeniu procesu zatwierdzania rewizji KPO przez organy unijne i podpisanie umowy z Komisją Europejską, możliwe są modyfikacje planu uwzględniające zmiany w profilu płatności uzgodnionym z Komisją Europejską. W piśmie z dnia 6.12.2023 PFR wnioskował o ponowną weryfikację danych finansowych do Planu Finansowego KPO na rok 2024 (w kontekście kwoty założonej jako „Środki Finansowania Zewnętrznego do pozyskania”, które miałyby zostać pokryte poprzez emisję obligacji PFR zabezpieczonych gwarancją Skarbu Państwa). PFR w piśmie tym wskazywał, że wskazana kwota do wydatkowania w pierwszym kwartale roku 2024 (a co za tym idzie kwota do pozyskania przez PFR) może być istotnie zawyżona. W toku dalszej korespondencji MFiPR w dniu 9.12.2023 przekazał do PFR pismo opisujące dalsze zakładane kroki oraz jasno wskazując, że dane wsadowe do planu będą ulegać zmianom i ich przekazanie będzie możliwe dopiero po 20.12.2023. W dniu 29.12.2023 r., zgodnie z wcześniejszymi zapowiedziami, PFR otrzymał pismo z nowymi danymi finansowymi do planu finansowego KPO na rok 2024. W związku z wszelkimi informacjami powziętymi przez PFR w toku przygotowania planu finansowego ukończenie procedury przyjęcia projektu planu finansowego na 2024 rok, wszczętej pismem z dnia 10 listopada 2023 r. uległo w toku prac nad planem finansowym zasadniczym zmianom z uwagi na aktualizację danych*

wsadowych do planu finansowego przekazanych do PFR. Zaznaczyć należy, iż w planie finansowym wg danych przesłanych w dniu 29.12.2023 pozycja „Środki Finansowania Zewnętrznego do pozyskania” wynosiła 0, co oznaczało brak konieczności pozyskania środków przez PFR w drodze emisji obligacji, na podstawie art. 16a ust. 1 pkt 1 ustawy o sir. Kroki podjęte przez PFR miały na celu realizację podjętych działań oraz ograniczenie ryzyka niepotrzebnej emisji obligacji zabezpieczonych gwarancją Skarbu Państwa, której to koszt (zarówno przygotowania emisji jaki i koszt obsługi długu) obciążałby (pośrednio lub bezpośrednio) Skarb Państwa. (akta kontroli str. 1177-1187, 1343-1348)

Do 31 grudnia 2024 r. Spółka podpisała 13 umów finansowania inwestycji z instytucjami odpowiedzialnymi za ich realizację w ramach KPO⁸⁶. W latach 2022-2024 na finansowanie ww. umów wydatkowano odpowiednio: 118,7 mln zł, 5.065 mln zł, 9.631 mln zł. Analiza trzech z 13 umów finansowania inwestycji⁸⁷ zawartych z instytucjami odpowiedzialnymi za ich realizację wykazała, że wszystkie trzy umowy zostały zawarte zgodnie z ustawą o zppr oraz umową KPO. Zgodnie z art. 14lo ustawy o zppr umowy określały: tryb i warunki składania PFR zleceń wypłaty środków i wzór tego zlecenia, tryb składania zapotrzebowania na środki, zasady i tryb przekazywanie przez PFR środków na podstawie zlecenia wypłaty środków, zasady i tryb informowania o dokonanych wypłatach i otrzymanych zwrotach. (akta kontroli str. 1188-1236)

Na dzień 31 grudnia 2024 r. w 31 przypadkach z 46 zaakceptowanych do realizacji w ramach KPO inwestycji dokonano wypłat środków na kwotę 14.389,5 mln zł. Dla dziewięciu inwestycji oprócz środków na inwestycje, zrealizowano również wypłaty z tytułu podatku VAT na łączną kwotę 425,3 mln zł. Na realizację pozostałych 15 inwestycji nie uruchomiono wypłaty środków. Inwestycje z najwyższym przyznanym limitem to m.in.: [1] Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych - 13.895,3 mln zł (B1.1.2), [2] Linie kolejowe - 10.713,9 mln zł (E2.1.1), [3] Inwestycje na rzecz dywersyfikacji i skracania łańcucha dostaw produktów rolnych i spożywczych oraz budowy odporności podmiotów uczestniczących w łańcuchu - 8.782,9 mln zł (A1.4.1), [4] Rozwój i modernizacja infrastruktury centrów opieki wysokospecjalistycznej i innych podmiotów leczniczych - 7.886,6 mln zł (D1.1.1), [5] Zapewnienie dostępu do bardzo szybkiego internetu na obszarach białych plam - 5.377,1 mln zł (C1.1.1).

Wykorzystanie środków z przyznanego limitu na realizację ww. inwestycji wynosiło odpowiednio: 52,1% (7.235,2 mln zł), 6,2% (663,6 mln zł), 6,8 % (1.473,5 mln zł), (3,5 mln zł), 9,2% (495,7 mln zł). Najwyższy wskaźnik realizacji miały inwestycje: [1] Programy wsparcia inwestycyjnego umożliwiające w szczególności rozwój działalności, zwiększenie udziału w realizacji usług społecznych oraz poprawę jakości reintegracji w podmiotach ekonomii

⁸⁶ Z [1] Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi – 5 sierpnia 2022 r., [2] Ministerstwem Edukacji i Nauki – 23 sierpnia 2022 r., [3] Ministerstwem Rodziny i Polityki Społecznej – 5 października 2022 r., [4] Ministerstwem Klimatu i Środowiska – 4 listopada 2022 r., [5] Ministerstwem Funduszy i Polityki Regionalnej – 25 listopada 2022 r., [6] Ministerstwem Rozwoju i Technologii – 12 grudnia 2022 r., [7] Kancelarią Prezesa Rady Ministrów (Minister Cyfryzacji) – 13 grudnia 2022 r., [8] Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji – 15 grudnia 2022 r., [9] Ministerstwem Aktywów Państwowych – 19 grudnia 2022 r., [10] Ministerstwem Infrastruktury – 15 lutego 2023 r., [11] Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego – 31 marca 2023 r., [12] Ministerstwem Zdrowia – 26 maja 2023 r., [13] Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego – 17 października 2024 r.

⁸⁷ Umowa zawarta z Ministerstwem Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministerstwem Infrastruktury i Ministerstwem Cyfryzacji.

społecznej – 91,1%⁸⁸ (A4.3.1.), [2] Wyrównanie poziomu wyposażenia szkół w przenośne urządzenia multimedialne - inwestycje związane ze spełnieniem minimalnych standardów wyposażenia – 59%⁸⁹ (C2.1.2), [3] Wsparcie rozwoju nowoczesnego kształcenia zawodowego, szkolnictwa wyższego oraz uczenia się przez całe życie – 47,1%⁹⁰ (A3.1.1). (akta kontroli str. 1237-1241)

W latach 2022-2023 wypłaty na finansowanie inwestycji i przedsięwzięć realizowanych w ramach KPO w zakresie kwot wypłat głównych i kwot wypłat VAT zgodnie z art. 16a ust. 1 pkt 2 ustawy o sir były realizowane ze środków pochodzących ze zwrotów nieumorzonych subwencji finansowych lub spłat wsparcia finansowego udzielonego na realizację rządowych programów Tarcz Finansowych. Począwszy od I kwartału 2024 r. wypłaty w zakresie kwot wypłat głównych realizowane były przez PFR ze środków europejskich, natomiast w zakresie kwot wypłat VAT ze środków pochodzących ze zwrotów nieumorzonych subwencji finansowych lub spłat wsparcia finansowego udzielonego w ramach Tarcz Finansowych. (akta kontroli str. 1242-1246)

Obsługa wierzytelności wynikających z udzielonych przez PFR subwencji finansowych w ramach rządowych programów: *Tarcza Finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla Małych i Średnich Firm* oraz *Tarcza Finansowa 2.0 Polskiego Funduszu Rozwoju dla Mikro, Małych i Średnich Firm* została zlecona na podstawie zawartych przez PFR umów z trzem podmiotami⁹¹. Na podstawie wyjaśnień ustalono, że podział wierzytelności pomiędzy firmy windykacyjne odbywał się w oparciu o *Procedurę określającą zasady oceny efektywności działania outsourcerów świadczących usługi związane z obsługą należności PFR wynikających z udzielonych subwencji finansowych*. Podział wierzytelności był proporcjonalny w zakresie: kwotowym – sald przekazanych do obsługi wierzytelności oraz liczbowym – liczby spraw przekazanych do obsługi wierzytelności. Bazował na przypisaniu każdego outsourcera do obsługi wierzytelności pochodzących z poszczególnych banków (w całości), które biorą udział w procesie udzielania i obsługi subwencji finansowych. W uzasadnionych przypadkach dopuszczalne było przekazanie spraw pochodzących z obsługi jednego banku do więcej niż jednego outsourcera. (akta kontroli str. 1247-1266)

W umowach na obsługę wierzytelności, wynagrodzenie należne zleceniobiorcy określono ryczałtowo (od 9 zł do 25 zł) - w przypadku obsługi wierzytelności w niepełnej obsłudze oraz w formie prowizji - w ramach działań restrukturyzacyjnych (od 1,7% do 4,9%) od kwot ściętych⁹², w ramach postępowania polubownego (od 4,2% do 7%) od kwot ściętych, w przypadku postępowania sądowo-egzekucyjnego (od 4,2% do 7%) od kwot ściętych po potwierdzeniu przekazania wierzytelności do postępowania sądowo-egzekucyjnego w formie raportu. Kwota wypłacanego poszczególnym firmom windykacyjnym wynagrodzenia uzależniona była od wynegocjowanych stawek oraz wyższej efektywności dochodzenia wierzytelności na etapie polubownym. Na dzień 31 grudnia 2024 r. łączna wartość nominalna wierzytelności

⁸⁸ W ramach tej inwestycji przyznano limit 201,6 mln zł, a wykorzystano 183,6 mln zł.

⁸⁹ W ramach tej inwestycji przyznano limit 2.464,5 mln zł, a wykorzystano 1.454,8 mln zł.

⁹⁰ W ramach tej inwestycji przyznano limit 1.792,4 mln zł, a wykorzystano 844,6 mln zł.

⁹¹ [1] Firma „A”, umowę zawarto 20 października 2021 r. Do umowy zawarto trzy aneksy odpowiednio: 2 listopada 2022 r., 26 czerwca 2023 r. i 1 lipca 2023 r. [2] Firma „B”, umowę zawarto 5 listopada 2021 r. Do umowy zawarto dwa aneksy odpowiednio: 3 listopada 2022 r. i 17 listopada 2023 r. [3] Firma „C”, umowę zawarto 27 października 2021 r. Do umowy zawarto cztery aneksy odpowiednio: 19 maja 2022 r., 9 listopada 2022 r., 26 czerwca 2023 r. i 27 grudnia 2023 r.

⁹² Za kwotę ściętą uważa się każdą kwotę nie wyższą niż zadłużenie wymagalne w dniu poprzedzającym dzień spłaty wpłaconą na rachunek z tytułu spłaty wierzytelności.

przekazanych do obsługi wynosiła 2.127 mln. zł, a łączna wartość wierzytelności uzyskanych w ramach windykacji⁹³ 954,3 mln. zł. Koszty obsługi wierzytelności⁹⁴ to 28,1 mln. zł. Wynagrodzenie należne zleceniobiorcom z tytułu zawartych umów obsługi wierzytelności wynosiło 38,6 mln zł, z czego najwyższe wynagrodzenie to 19,6 mln zł. (akta kontroli str. 1267-1282)

Czynności realizacyjne, o których mowa w § 4.2. umowy KPO wykonywane były w Systemie, a proces ten był w pełni zautomatyzowany. Zgodnie z § 9.1. umowy KPO raporty generowane były automatycznie po zakończonym okresie składania i realizacji zleceń. Raporty dzielone były na tygodniowe i miesięczne. Raporty miesięczne generowane były za dany miesiąc po dacie złożenia zlecenia. Dla MFiPR i MF generowane były następujące raporty: [1] raport o złożonych zleceniach wypłaty, [2] raport o zrealizowanych zleceniach wypłaty, [3] raport o rozliczonych zwrotach, [4] raport o prognozach, natomiast dla instytucji odpowiedzialnych za realizację inwestycji i jednostek wspierających generowane są następujące raporty: [1] raport dla zleceniodawcy o złożonych zleceniach wypłaty, [2] raport dla zleceniobiorcy o zrealizowanych zleceniach wypłaty, [3] raport dla zleceniodawcy o rozliczonych zwrotach.

(akta kontroli str. 1283-1285)

Na podstawie § 9.4. umowy KPO PFR zobowiązany był do przekazywania MFiPR i MF, w terminie do 15 dnia miesiąca następującego po każdym kwartale kalendarzowym, Sprawozdania z Wydatkowania Środków Rozwojowych⁹⁵ za zakończony kwartał. Pierwsze sprawozdanie za III kwartał 2022 roku przesłane zostało do MFiPR oraz MF pocztą elektroniczną 7 listopada 2022 r. tj. 21 dni po terminie wskazanym w umowie⁹⁶. Dyrektor Biura Obsługi Rozliczeń Departamentu Zarządzania Programami Rozwojowymi w piśmie przewodnim do tego sprawozdania, skierowanym do MFiPR, wyjaśnił, że *w związku z brakiem realizacji zleceń wypłaty w III kwartale 2022 r. ze Środków Rozwojowych, tym samym niepewności w zakresie realizacji obowiązków z umowy podstawowej KPO, Sprawozdanie z Wydatkowania Środków Rozwojowych odnoszące się do III kwartału 2022 roku, zostało przekazane po 15 października 2022 roku.*

Sprawozdania za kolejne kwartały w latach 2023-2024 zostały przekazane do MFiPR oraz do wiadomości MF z zachowaniem terminu wskazanego w § 9.4. umowy KPO. (akta kontroli str. 1286-1316)

Z tytułu wykonywania obowiązków związanych z obsługą KPO, zgodnie z § 13 umowy KPO, PFR przysługiwało wynagrodzenie miesięcznie przez cały okres trwania umowy, tj. od 5 sierpnia 2022 r. do 31 grudnia 2026 r., określone w stałej kwocie podlegającej corocznej waloryzacji o wskaźnik inflacji⁹⁷, przy czym pierwsze podwyższenie wynagrodzenia zostało dokonane w odniesieniu do roku

⁹³ Wartość wierzytelności zwindykowanych to suma kwot subwencji spłaconych przez beneficjenta (kapitał), kwota odsetek spłaconych, wysokość zasądzonych kosztów obsługi subwencji finansowej na etapie sądowym i etapie egzekucyjnym zapłacone outsourcerowi, kwota odsetek spłaconych od zasądzonych kosztów sądowych oraz kosztów zastępstwa procesowego i kosztów zastępstwa egzekucyjnego.

⁹⁴ Wszelkie opłaty poniesione w toku obsługi wierzytelności na etapie sądowo-egzekucyjnym, tj.: opłaty skarbowe, sądowe, egzekucyjne, pocztowe i administracyjne, naliczane zgodnie z aktualnie obowiązującymi ogólnymi stawkami i przepisami prawa.

⁹⁵ Dalej: *sprawozdanie*.

⁹⁶ W związku z tym, że 15 października 2022 r. przypadła w sobotę sprawozdanie należało złożyć w najbliższym dniu roboczym, który przypadał 17 października 2022 r.

⁹⁷ Tj. średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłoszony przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 94 ust. 1 pkt 1 lit a) ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 291, ze zm.).

2023. Wysokość wynagrodzenia negocjowana była z MFiPR i MF i ostatecznie została zatwierdzona na łączną kwotę 24.962,5 tys. zł za cały okres trwania umowy (bez uwzględnienia waloryzacji). W trakcie negocjacji zmieniały się kwoty poszczególnych pozycji stanowiących o ostatecznej wielkości wynagrodzenia. Ostatecznie do umowy przyjęto następujące wielkości kosztów obsługi KPO: [1] koszty budowy i utrzymania Systemu – 7.975,0 tys. zł; [2] koszty szkoleń użytkowników Systemu i helpdesk – 1.620 tys. zł; [3] koszty prawne – 2.853 tys. zł; [4] koszty obsługi bankowej (m.in. przelewy KPO) – 39,2 tys. zł; [5] koszty osobowe PFR – 6.711,2 tys. zł; [6] pozostałe koszty administracyjne – 1.799,4 tys. zł; [7] ubezpieczenie członków władz – 1.025 tys. zł. Kalkulacja obejmowała również marżę, która w trakcie negocjacji uległa zwiększeniu z 7% do 14% (2.939,7 tys. zł). Podstawę wyliczenia marży stanowiła suma kosztów z wyłączeniem kosztów polisy. Jak wyjaśnił Wiceprezes Zarządu PFR powodem utrzymania marży na poziomie 14% był fakt, że (...) usługi świadczone przez PFR w ramach Umowy PKO są unikatowe na rynku, wymagają szczególnych kwalifikacji i doświadczenia, są wykonywane przez Spółkę z najwyższym priorytetem, jak również obciążone ryzykiem Spółki, co uzasadnia stosowanie narzutu wyższego niż mediana, na poziomie 14%.

Z przedstawionej przez PFR kalkulacji wynikało, że koszty wymienione w punkcie od 1 do 4 o łącznej wartości 12.487,2 tys. zł stanowią będą koszty nabywane przez Spółkę od dostawców zewnętrznych. W ramach tej grupy kosztów PFR zawarł cztery umowy na: [1] opracowanie, wdrożenie i utrzymanie Systemu teleinformatycznego na potrzeby obsługi KPO; [2] szkolenie; [3] doradztwo prawne; [4] usługi prawne. W latach 2022-2024 z tytułu usług zakupionych od dostawców zewnętrznych, Spółka poniosła łączne koszty w wysokości 7.105,7 tys. zł, w tym w związku z zawartymi umowami, odpowiednio: [1] 6.259,3 tys. zł; [2] 93,7 tys. zł; [3] 54,1 tys. zł; [4] 698,6 tys. zł. Z tytułu kosztów obsługi bankowej, do dnia 31 grudnia 2024 r., PFR poniósł łączne koszty w wysokości 22,1 tys. zł. Zarząd PFR wyjaśnił, że: zgodnie z umową z bankiem (...), PFR nie ponosi kosztów prowadzenia rachunków bankowych na potrzeby KPO. PFR ponosi natomiast koszty obsługi rachunków bankowych prowadzonych na potrzeby KPO, tj. kosztów operacji bankowych realizowanych na poszczególnych rachunkach KPO. Celem prawidłowego wykonywania przez Spółkę zadań związanych z obsługą programu KPO, Bank (...) prowadzi specjalnie dedykowane rachunki bankowe, które m.in. zostały utworzone na potrzeby przepływu środków pieniężnych w zakresie, środków krajowych, środków europejskich, środków VAT.(...) Koszty te nie są włączane w ciężar poszczególnych rachunków prowadzonych na potrzeby KPO, tylko w ciężar rachunku bieżącego PFR prowadzonego w Banku (...) (nie są to koszty programowe, tylko koszty, które PFR pokrywa z otrzymanego wynagrodzenia). Łącznie wysokość tych kosztów w 2022 roku wynosiła 1.000 zł, w 2023 roku 6.500 zł, a w 2024 roku 14.600 zł. (akta kontroli str. 349-351, 1317-1337, 1339-1342)

Umowa, oprócz wynagrodzenia PFR, przewidywała również kategorię kosztów zewnętrznych związanych z modyfikacją Systemu, niezależnie od okoliczności ich dokonania. Z tego tytułu, za okres od 5 sierpnia 2022 r. do 31 grudnia 2024 r., PFR obciążył MFiPR fakturami na łączną kwotę 289 tys. zł brutto. Koszty zewnętrzne zostały zaakceptowane przez przedstawicieli MFiPR.

(akta kontroli str. 1338)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia zasady i tryb realizacji wypłat środków z KPO na realizację inwestycji w latach 2022-2024, który był zgodny

z ustawą o zppr oraz umową o wykonywanie zadań związanych z realizacją KPO. Na potrzeby obsługi KPO, PFR prowadził wyodrębniony rachunek bankowy oraz ewidencję księgową. System wykorzystywany do realizacji zleceń wypłaty umożliwiał generowanie odpowiednich raportów i informacji zapewniając tym samym wywiązywanie się PFR z obowiązku informacyjnego wynikającego z umowy. Spółka co do zasady terminowo wywiązywała się z obowiązku sprawozdawczego, z wyjątkiem sprawozdania za III kwartał 2022 roku, które z uwagi na brak zdarzeń podlegających raportowaniu, przekazano po terminie wskazanym w umowie. Realizacja zleceń wypłaty dokonywana była w oparciu o plany finansowe, przyjmowane i zmieniane w terminach wskazanych w umowie, z wyjątkiem planu na 2024 rok, który z przyczyn niezależnych od PFR został przyjęty 19 dni po wymaganym terminie.

IV. Uwagi i wnioski

W uwagi na fakt, że stwierdzone nieprawidłowości miały charakter incydentalny i formalny NIK odstępuje od sformułowania uwag i wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Białystok, 10 kwietnia 2025 r.

Kontrolerzy

Najwyższa Izba Kontroli

Urszula Łukaszuk

Delegatura w Białymstoku

główny specjalista kontroli
państwowej

Dyrektor

Janusz Pawelczyk

/-/

/-/

Małgorzata Przymierska-
Dąbrowska

główny specjalista kontroli
państwowej

/-/

Marcin Bielawski
główny specjalista kontroli
państwowej

/-/