



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Prezes NIK
Marian Banaś

LBI.410.11.2.2024

Pan
Donald Tusk
Prezes Rady Ministrów
Kancelaria Prezesa Rady
Ministrów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, al. Ujazdowskie 1/3. 00-583 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Donald Tusk, Prezes Rady Ministrów, od 13 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów, od 11 grudnia 2017 r. do 13 grudnia 2023 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Wydatkowanie/rozdysponowanie środków pochodzących z funduszy pozabudżetowych obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego. 2. Wybór zadań inwestycyjnych finansowanych z KPO oraz wydatki na ich realizację.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020–2024 do dnia zakończenia kontroli ¹ , 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 <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	1. Beata Palinowska, Główny specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr LBI/88/2024 z 16 września 2024 r. oraz nr LBI/24/2025 z 24 marca 2025 r. 2. Tomasz Pomian, Główny specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr LBI/100/2024 z 25 października 2024 r. oraz nr LBI/19/2025 z 20 marca 2025 r. 3. Marcin Bielawski, Główny specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr LBI/15/2025 z 4 marca 2025 r. 4. Waldemar Żarnoch, Główny specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr LBI/27/2025 z 25 marca 2025 r. (akta kontroli str. 1-12)

¹ 11 kwietnia 2025 r.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów⁴ nierzetelnie i niewystarczająco zarządzała i nadzorowała proces rozdysponowania środków publicznych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19⁵ i Funduszu Pomocy⁶, którego Prezes Rady Ministrów⁷ był głównym dysponentem.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą (do 30 czerwca 2024 r.) PRM jako zarządzający odpowiadał za uregulowanie zasad gospodarowania środkami FPC oraz FPOM, a także za nadzór nad tym procesem. Jednak w okresie tym, PRM nie opracował i nie wdrożył regulacji w zakresie uzgadniania projektów planów finansowych FPC i FPOM oraz nie przekazywał upoważnionym dysponentom wytycznych w zakresie informacji potrzebnych do opracowania projektów tych planów finansowych. W efekcie czego w czerech (z sześciu przypadków) plany funduszy FPC i FPOM zostały uzgodnione z naruszeniem terminu określonego w art. 14 ust. 31 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. *o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*⁸ oraz art. 65 ust. 24a ustawy z dnia 31 marca 2020 r. *o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw*⁹ wynoszącym od 25 do 170 dni. Część danych, wymaganych do opracowania projektów planów finansowych FPC oraz FPOM, przekazanych przez dysponentów wymagało korekt, m.in. w zakresie wskazania podstawy prawnej zaplanowanego wydatku bądź jego ponownego oszacowania. Sposób wydatkowania środków z funduszy nie przebiegał prawidłowo, czego przykładem było przekazanie, w 2022 i 2023 roku, Ministerstwu Edukacji i Nauki (dalej: „MEiN”) środków finansowych w łącznej kwocie 0,3 mln zł na podstawie dyspozycji PRM bez podstawy prawnej. KPRM nie zapewniła wystarczającego nadzoru nad sposobem wykorzystania środków finansowych z FPC i FPOM przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych (dalej: „RARS”), która od 23 lutego 2021 r. do 1 lipca 2024 r. podlegała bezpośrednio PRM, zgodnie z art. 33a ust. 1 pkt 18 ustawy z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*¹⁰ i art. 30 ust. 4 ustawy z 17 grudnia 2020 r. *o rezerwach strategicznych*¹¹.

KPRM zidentyfikowała skutki obowiązującego modelu finansowania wydatków publicznych, w szczególności wskazywano na tymczasowy charakter FPC i FPOM, brak własnych dochodów, finansowanie długiem, tj. obligacjami emitowanymi przez Bank Gospodarstwa Krajowego (dalej: „BGK”). Jednak podjęte dotychczas działania zmierzające do przejęcia przez budżet państwa finansowania zadań realizowanych w ramach funduszy i tym samym zaprzestania zaciągania długu, tj. realizacji zadania zaplanowanego w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej: „KPRM”.

⁵ Dalej: „FPC”.

⁶ Dalej: „FPOM”.

⁷ Dalej: „PRM”.

⁸ Dz. U. z 2025 r. poz. 337. Dalej: *ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy*. W brzmieniu obowiązującym do 30 czerwca 2024 r.

⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 568, ze zm. Dalej: *ustawa o zmianie ustawy o COVID-19*. W brzmieniu obowiązującym do 30 czerwca 2024 r.

¹⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 1893. Dalej: *ustawa o działach administracji rządowej*.

¹¹ W brzmieniu obowiązującym do 1 lipca 2024 r. Dz. U. z 2022 r. poz. 1513, ze zm. Dalej: *ustawa o rezerwach strategicznych*.

na lata 2023–2026¹², nie były skuteczne. Jednocześnie nie uwzględniono tego zadania w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2024–2027¹³. Natomiast zaproponowane przez Ministra Finansów (dalej: „MF”) w 2023 roku zmiany dotyczące w szczególności ograniczenia możliwości emisji obligacji przez BGK na rzecz funduszy, poszerzenia uzasadnienia projektu ustawy budżetowej poprzez włączenie do jego treści planów finansowych ww. funduszy, dołączania informacji o wykonaniu planów finansowych tych funduszy do sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej, bądź pewne ograniczenie zakresu zadań finansowanych z FPC, zgłoszone do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów oraz Przewodniczącemu Stałemu Komitetu Rady Ministrów nie znalazły się wówczas w przedstawionym przez MF projekcie ustawy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁴ kontrolowanej działalności.

OBSZAR 1. Wydatkowanie/rozdysponowanie środków pochodzących z funduszy pozabudżetowych obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

1.1 PRM realizował zadania i kompetencje w zakresie FPC (od 31 marca 2020 r. do 30 czerwca 2024 r.) oraz FPOM (od 12 marca 2022 r. do 30 czerwca 2024 r.)¹⁵. FPC został utworzony 31 marca 2020 r.¹⁶ jako państwowy fundusz celowy, na wniosek Ministra Rozwoju w celu wsparcia realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Dysponentem FPC był PRM, a jego gospodarka finansowa podlegała rygorom przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*¹⁷. Zmiana formy organizacyjnej i prawnej w fundusz utworzony w BGK nastąpiła 18 kwietnia 2020 r., tj. po 18 dniach jego funkcjonowania. W wyniku tej zmiany FPC, który gromadził środki publiczne, przestał podlegać przepisom *ufp*, między innymi w zakresie planowania oraz nadzoru; w konsekwencji środki FPC wyłączono spod kontroli parlamentarnej. Propozycję zmian, wprowadzonych art. 75 i 107 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. *o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2*¹⁸ złożył MF¹⁹, przy czym projekt ww. ustawy był procedowany przez Departament Koordynacji Procesu Legislacyjnego w KPRM. MF nie przedstawił szczegółowego uzasadnienia tego rozwiązania, wskazał jedynie, że (...) *zmiana*

¹² Załącznik do uchwały nr 55 Rady Ministrów z 25 kwietnia 2023 r. (M.P. poz. 461; dalej: „WPFP na lata 2023–2026”).

¹³ Załącznik do uchwały nr 38 Rady Ministrów z 30 kwietnia 2024 r. (M.P. poz. 334; dalej: „WPFP na lata 2024–2027”).

¹⁴ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁵ Zadania związane z FPC i FPOM do 30 czerwca 2024 r. realizowali pracownicy Departamentu Instrumentów Rozwojowych KPRM (dalej: „DIR”), tj. Departamentu, który z 1 lipca 2024 r. uległ likwidacji.

¹⁶ Na podstawie art. 65 ust. 1 ustawy *o zmianie ustawy o COVID-19*.

¹⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm. Ustawa zwana dalej: *ufp*.

¹⁸ Dz. U. poz. 695.

¹⁹ Pismo z 4 kwietnia 2020 r. znak PR5.021.8.2020.GTA w sprawie uwag i propozycji zmian do projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw.

formy funkcjonowania pozwoli na bardziej efektywne zarządzanie środkami funduszu z wykorzystaniem doświadczeń Banku Gospodarstwa Krajowego, jako instytucji zarządzającej aktywami publicznymi.

W projekcie skierowanym do rozpatrzenia Minister – Członek Rady Ministrów²⁰ wskazał, że: *W załączeniu przekazuję projekt ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, wraz z uzasadnieniem oraz oceną skutków regulacji, z uprzejmą prośbą o przedłożenie go do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, w trybie odrębnym. (...) niniejszy projekt ustawy stanowi kontynuację działań Rządu w obszarze realizacji tzw. „Tarczy antykryzysowej” i ma na celu wprowadzenie kolejnych rozwiązań zapewniających przeciwdziałanie negatywnym skutkom społeczno-gospodarczym epidemii COVID-19 oraz wspierających poszczególne grupy społeczne. (...) mając na względzie pilność sprawy oraz jej kluczowe znaczenie dla uruchomienia instrumentów pomocowych, odstąpiono od przeprowadzania konsultacji publicznych i opiniowania, uzgodnień międzyresortowych, a także rozpatrzenia projektu ustawy przez Stały Komitet Rady Ministrów oraz przez komisję prawniczą. Należy jednak dodać, że projekt został opracowany na podstawie propozycji zgłoszonych przez Członków Rady Ministrów i dwukrotnie był przekazany do Członków Rady Ministrów, celem potwierdzenia prawidłowości uwzględnienia ich wkładów. Zarówno w Ocenie Skutków Regulacji jak i uzasadnieniu do projektu tej ustawy nie zawarto jakiegokolwiek wzmianki, ani nie odniesiono się do faktu zmiany z funduszu celowego na fundusz pozabudżetowy.*

Zmiany w proponowanym przez MF kształcie zostały przyjęte i obejmowały m.in.:

- zmianę formy organizacyjnej FPC z funduszu celowego, na fundusz utworzony i obsługiwany w BGK na podstawie umowy zawartej ze Skarbem Państwa reprezentowanym przez PRM; umowa określała m.in. zasady dokonywania wypłat ze środków FPC i zawierania porozumień z poszczególnymi dysponentami części budżetowych;
- zmianę w zakresie sposobu określenia wysokości wynagrodzenia dla BGK z tytułu obsługi FPC, zamiast: *wypłatę wynagrodzenia dla Banku, które za prowadzenie obsługi bankowej Funduszu nie może przekroczyć średniej wysokości wynagrodzenia pobieranego przez Bank za obsługę bankową innych państwowych funduszy celowych* wprowadzono regulację: *Wysokość wynagrodzenia jest ustalana w umowie zawartej przez PRM z BGK.*

(akta kontroli tom VI str. 79-82, 258-272)

FPOM został utworzony na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy. Wnioskodawcą projektu ustawy był Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: „MSWiA”). Zgodnie ze zgłoszonym, 3 marca 2022 r., projektem²¹ środki na finansowanie zadań w zakresie pomocy obywatelom Ukrainy pierwotnie miały pochodzić w szczególności z: [1] rezerwy celowej utworzonej z przeniesionych kwot wydatków zablokowanych na podstawie

²⁰ Zgodnie z § 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Łukasza Schreibera (Dz. U. z 2019 r. poz. 2274) do zadań Ministra należało w szczególności: [1] kierowanie pracami Stałego Komitetu Rady Ministrów; [2] wykonywanie zadań Sekretarza Rady Ministrów zgodnie z odrębnymi przepisami; [3] wykonywanie innych zadań zleconych przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów.

²¹ Nr projektu w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów: UD356.

art. 177 ust. 1 *ufp*, [2] Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, [3] Funduszu Pracy i [4] Funduszu Solidarnościowego. W uzasadnieniu MSWiA wskazał, że (...) *projektowaną ustawą tworzy się nową rezerwę celową przeznaczoną na finansowanie pomocy obywatelom Ukrainy w wysokości 3 mld zł. Prezes Rady Ministrów poleci ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych utworzenie takiej rezerwy do dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych w drodze przeniesienia wydatków (...) Utworzenie rezerwy nie będzie wymagało uzyskania opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu. Środki rezerwy zostaną przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie zadań z zakresu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony granicy państwa, kontroli ruchu granicznego i cudzoziemców i koordynacji działań związanych z polityką migracyjną państwa, zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej, ochrony przeciwpożarowej, obywatelstwa oraz ewidencji ludności, dowodów osobistych i paszportów (...), na działania kierowane do niepełnosprawnych obywateli Ukrainy (...).*

Uwagi do projektu ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy MF zgłosił 4 marca 2022 r. wskazując, że (...) w odpowiedzi na przedstawiony przy piśmie z dnia 3 marca 2022 r. nr KRM-0610-28-22 projekt ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa informuję, że przepisy przedstawionego projektu nie zawierają ustaleń podjętych na spotkaniu w dniu 3 marca br. Zatem rozstrzygnięcia wymaga przez Stały Komitet Rady Ministrów sposób i źródło finansowania rozwiązań wynikających z przedmiotowej ustawy, w tym finansowania świadczeń opieki zdrowotnej. Przy czym projekt ustawy w zakresie kwestii finansowych powinien dotyczyć wyłącznie nowych rozwiązań zawartych w projekcie, a nie sfinansowania wszystkich zadań z zakresu porządku publicznego czy ochrony przeciwpożarowej. (...) przepisy art. 6 i 7 co do zasady regulują tę samą kwestię, która została poruszona w art. 60 przedmiotowego projektu [przepisy te regulowały kwestię utworzenia nowej rezerwy celowej i jej przeznaczenie – dopisek NIK] przy czym art. 7 projektu wykracza poza zakres regulacji zawartych w tym projekcie w odniesieniu do zadań MSWiA, natomiast nie przewiduje możliwości wydatkowania środków z rezerwy celowej na inne zadania wynikające z projektu np. świadczenia rodzinne. Zatem przepisy te wymagają skorygowania i jeśli źródłem finansowania miałyby być rezerwa celowa budżetu państwa utworzona na polecenie Prezesa Rady Ministrów należałoby uwzględnić możliwość finansowania z tej rezerwy również innych zadań wynikających z projektu.

Stały Komitet Rady Ministrów (dalej: „SKRM”), na posiedzeniu 4 marca 2022 r.²², rozstrzygnął, że źródłem finansowania rozwiązań wynikających z projektowanej ustawy będzie utworzony w tym celu fundusz. W uzasadnieniu do projektu ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy wskazano, że: (...) *projektowane rozwiązania prawne dotyczące Funduszu Pomocy wzorowane są na aktualnie obowiązujących, szczególnych rozwiązaniach dotyczących finansowania i wsparcia realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, zawartych w ustawie z dnia 31 marca 2020 r. (...) Specyfika Funduszu Pomocy, polegająca na zapewnieniu środków finansowych niezbędnych na finansowanie i wsparcie realizacji zadań związanych z pomocą państwu dotkniętemu kryzysem, wpisuje się w typ jednostek nieobjętych nieprzekraczalnym limitem wydatkowym. Charakter działania Funduszu Pomocy będzie, podobnie jak Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, doraźny,*

²² Wyciąg z protokołu ustaleń nr 9/2022 posiedzenia SKRM z 4 marca 2022 r.

„ratunkowy”. Ponadto zakres jego działalności ogranicza się do okresu trwania konfliktu oraz likwidacji jego konsekwencji. Po ich zakończeniu działalność Funduszu powinna być wygaszana, a zakres jednostek nieobjętych nieprzekraczalnym limitem powróci do poprzedniego stanu sprzed kryzysu na Ukrainie.

(akta kontroli tom VI str. 119-183)

Ówczesny PRM zeznał, że zdecydowano się na utworzenie nowego funduszu ponieważ (...) *Środki z rezerwy były nie wystarczające.*

Z wyjaśnień udzielonych przez Sekretarza Stanu Ministerstwa²³ wynika, że: (...) *źródło powstania, zarówno FP, jak i samej ustawy, na mocy której został on powołany, tkwi w bezprecedensowej i wyjątkowej sytuacji, jaką stanowią działania wojenne na terytorium Ukrainy. Podstawowym założeniem jego utworzenia było zapewnienie sprawnego finansowania i współfinansowania wsparcia dla obywateli Ukrainy znajdujących się w obliczu katastrofy humanitarnej. Powyższe działania należy traktować jako podejmowane ad hoc. FP, zgodnie z założeniami przedstawionymi w uzasadnieniu do projektu przedmiotowej ustawy, jest narzędziem doraźnym. Założenie jego funkcjonowania ogranicza się do okresu trwania konfliktu oraz likwidacji jego negatywnych konsekwencji, umożliwiając jednocześnie szybką reakcję w sytuacji nagłej potrzeby finansowania zadań, wynikających z postanowień ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Ponadto, FP stanowi swojego rodzaju kanał przepływu środków przeznaczanych na zadania wynikające z wyżej wymienionej ustawy, dzięki czemu można określić wielkości środków wydawanych w poszczególnych obszarach. MSWiA został upoważniony do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych²⁴.*

Ówczesny PRM odnosząc się do przyczyn finansowania zadań państwa środkami z FPC i FPOM zeznał, że (...) *budżet uchwała się do końca stycznia danego roku, a epidemia wybuchła w marcu 2020 roku, a wojna w lutym 2022 r. Fundusze były wykorzystywane w kolejnych latach, bowiem skutki tych sytuacji trwają do dzisiaj. Te fundusze są transparentne, ponieważ rynki finansowe traktowały wydatki z funduszy jako część SFP, czyli w ich rozumieniu budżet. Ocena papierów wartościowych obejmuje koszt, ryzyko płynności, oraz termin zapadalności i związku z koniecznością dysponowania środkami w czasie covid lub wojny duża wyższa elastyczność środków w funduszach powodowała, że w trakcie roku obrachunkowego zwiększaliśmy zakres wykorzystania tych funduszy, nie wymagało to nowelizacji budżetu, która była czasochłonna i politycznie niewykonalna, co czyniło ten mechanizm bardzo elastycznym. Ponadto często koszty obsługi obligacji emitowanych przez BGK mógł być niższy niż obligacji skarbowych (nie zawsze musiał być niższy). Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednak, że finansowanie zadań państwa z zakresu przeciwdziałania COVID-19 lub*

²³ Ministerstwo podtrzymało stanowisko zawarte w wyjaśnieniach udzielonych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK przez Sekretarza Stanu Ministerstwa w trakcie kontroli P/22/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2022 roku przeprowadzonej w Ministerstwie.

²⁴ Protokół ustaleń nr 10/2022 posiedzenia Rady Ministrów w dniu 7 marca 2022 r. Uwagi zaakceptowane przez SKRM, projektem ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (UD356) zostały zgłoszone jak autopoprawki do rozpatrzenia bezpośrednio przez Radę Ministrów z pominięciem wcześniejszych etapów procedowania.

pomocy obywatelom Ukrainy z funduszy celowych lub innych środków z budżetu państwa umożliwiłoby kontrolę parlamentarną w tym zakresie.

W ustawie o zmianie ustawy o COVID-19 oraz w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy wskazano między innymi źródła finansowania FPC i FPOM oraz przeznaczenie środków finansowych w nim zgromadzonych, w szczególności:

- otwarty katalog przychodów FPC i FPOM, które mogły pochodzić m.in. z: [1] wpłat środków pieniężnych jednostek sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 5-8 i 14 *ufp*, z wyłączeniem samorządowych osób prawnych, z wyjątkiem środków pochodzących z dotacji z budżetu i środków o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 *ufp*; [2] wpłat z budżetu państwa; [3] środków z wyemitowanych obligacji; [4] wpływów ze skarbowych papierów wartościowych; [5] z innych przychodów, w tym darowizn;
- w przypadku niedoboru środków na rachunku, niezbędnych do terminowej obsługi działań, finansowanie ich realizacji mogło odbywać się, po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, ze środków BGK (art. 67 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19²⁵ i art. 16 ust. 2 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy);
- finansowanie lub dofinansowanie ze środków FPC i FPOM mogło być udzielone jednostkom sektora finansów publicznych oraz jednostkom spoza tego sektora (art. 65 ust. 8 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19 oraz art. 14 ust. 11 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy);
- sposób i terminy przekazywania, rozliczania i zwrotu środków oraz ich sprawozdawczości określone były w porozumieniach zawieranych z dysponentami części budżetowych przez BGK na podstawie dyspozycji PRM;
- środki FPC mogły być przeznaczone w szczególności na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, wykup i zapłatę odsetek od obligacji emitowanych na rzecz FPC przez BGK oraz pokrycie kosztów ich emisji, wynagrodzenie prowizyjne dla BGK;
- środki FPOM mogły być przeznaczone w szczególności na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań na rzecz pomocy Ukrainie, wykup i zapłatę odsetek od obligacji oraz pokrycie kosztów ich emisji; wynagrodzenie prowizyjne dla BGK.

(akta kontroli tom I str. 112-272; tom III str. 1-138; tom VI str. 79-82, 319-330)

KPRM występowała²⁶ do MF o opinię w zakresie zasadności funkcjonowania FPC (...) z uwagi na prowadzony proces przygotowania prognoz na lata 2021–2025 w zakresie wpływów i wydatków na potrzeby notyfikacji fiskalnej oraz w związku z pracami nad projektem ustawy budżetowej na 2022 r. i strategią zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2022–2025 (...). MF²⁷ w odpowiedzi wskazał na: [1] główne źródła wpływów pochodzące z emisji obligacji w kraju i zagranicą; [2] tymczasowy charakter FPC; [3] finansowanie od 2021 roku

²⁵ W brzmieniu obowiązującym od 18 kwietnia 2020 r.

²⁶ Pismo z 28 lipca 2021 r. znak DIR.WA.607.1.2021.AMJ(216).

²⁷ Pismo z 3 września 2021 r. znak FS3.455.46.2021.

promes w związku z realizacją Programu Inwestycji Strategicznych²⁸, co wpłynie na konieczność utrzymania FPC w 2022 r.; [4] ograniczanie funkcjonowania FPC do niezbędnego minimum; [5] podejmowanie decyzji o finansowaniu poszczególnych zadań, powodujących skutki finansowe w kolejnych latach mając na względzie zarówno podjęte zobowiązania, źródło finansowania zadań i formę działania FPC.

Ówczesny PRM zeznał, że (...) fundusze Covidowy i Pomocy Ukrainie chcieliśmy wygaszać z biegiem lat, a Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych zamierzaliśmy rozwijać. Decyzje o rozszerzeniu zadań wiązała się z dużymi zagrożeniami i wielkiej presji reagowania na nie. Covid i wojna wywołują ogólne zagrożenia gospodarcze i tak w danym momencie nastąpił spadek popytu publicznego spowodowały konieczność inwestycji publicznych (np. program inwestycji lokalnych), konieczne były też działania osłonowe jak dopłaty do cen energii. W mojej ocenie ten zabieg się udał, uważałem że trzeba zareagować, w mojej ocenie osłona gospodarki była ważniejsza od tego czy działamy poprzez budżet czy poprzez fundusz.

(akta kontroli tom V str. 481-485; tom VI str. 319-330)

Zadania i kompetencje PRM w zakresie FPC i FPOM, od 1 lipca 2024 r., przejął MF²⁹. Zgodnie z art. 69 ust. 2 ustawy z dnia 15 maja 2024 r. *o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej*³⁰, MF stał się stroną umowy z BGK w sprawie obsługi FPC i FPOM w miejsce PRM. Jednocześnie zgodnie z art. 69 ust. 3 ww. ustawy, porozumienia o których mowa w art. 65 ust. 7 ustawy *o zmianie ustawy o COVID-19* i art. 14 ust. 10 ustawy *o pomocy obywatelom Ukrainy* zawarte przez BGK z dysponentami części budżetowych określające sposób i terminy przekazywania, rozliczania i zwrotu środków oraz ich sprawozdawczości pozostały w mocy. Zmiany dotyczące kwestii podporządkowania funduszy z PRM do MF zostały zaproponowane przez Zastępcę Szefa KPRM pismem z 2 lutego 2024 r.³¹ W uzasadnieniu wskazano, że (...) *projektowane zmiany mają na celu zmianę organu uprawnionego do podejmowania działań w zakresie Funduszy utworzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego. Proponuje się, aby dotychczasowe zadania i kompetencje Prezesa Rady Ministrów (...) przejął minister właściwy do spraw finansów publicznych. Proponowane zmiany są realizacją powyższego założenia i dotyczą zmiany organu właściwego do podejmowania działań wobec Banku Gospodarstwa Krajowego oraz zmiany organu właściwego do wydawania wiążących poleceń dotyczących przekazywania informacji. Przy czym proponuje się, aby Prezes Rady Ministrów nadal wykonywał dotychczasowe zadania i kompetencje w zakresie wydawania wiążących*

²⁸ Pierwsza edycja naboru wniosków o dofinansowanie, zgodnie z informacjami zawartymi w planie, została ogłoszona na okres od dnia 2 lipca do dnia 15 sierpnia 2021 r.

²⁹ Zmiana wprowadzona ustawą z dnia 15 maja 2024 r. *o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej* (Dz. U. z 2024 r. poz. 834). Jej wprowadzenie przełożyło się również na zmianę struktury organizacyjnej KPRM (z dniem 1 lipca 2024 r. likwidacji uległ Departament Instrumentów Rozwojowych KPRM, do którego należały kwestie związane z FPC i FP).

³⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 834.

³¹ Pismo znak DP.0610.9.2024 w sprawie uwag do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej.

poleceń dokonania wpłaty środków pieniężnych do Funduszy. Ustawa nie zawierała szczegółowego uzasadnienia powyższych zmian.

W związku z powyższymi zmianami kompetencje PRM w zakresie realizacji *uchwały w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków*³² oraz *uchwały w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych*³³ zostały przekazane, z dniem 1 lipca 2024 r. MF³⁴ (kwestię realizowania programów ze środków FPC opisano również w dalszej części *Wystąpienia pokontrolnego*). (akta kontroli tom VI str. 188-222)

1.2. PRM zawarł, na podstawie przepisów art. 65 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19, 21 kwietnia 2020 r. umowę z BGK dotyczącą wykonania przepisów ustawy o COVID-19³⁵, którą następnie zastąpiono umową z 29 listopada 2023 r. w sprawie obsługi FPC³⁶ oraz, 17 marca 2022 r., na podstawie art. 14 ust. 2 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy umowę z BGK w sprawie obsługi FPOM³⁷, którą następnie zastąpiono umową z 4 lipca 2023 r. w tej samej sprawie³⁸. Umowy określały w szczególności: [1] tryb opracowania planów finansowych funduszy; [2] zasady dokonywania wypłat ze środków Funduszy; [3] sposób gromadzenia środków; [4] zasady zawierania porozumień; [5] wysokość wynagrodzenia prowizyjnego przysługującego BGK; [6] sprawozdawczość przekazywaną przez BGK. Umowy obowiązujące od odpowiednio 4 lipca i 23 listopada 2023 r. określały również m.in.: [1] zasady zwrotu środków, zgodnie z którymi dysponenti dokonywali zwrotu niewykorzystanych środków na rachunkach pomocniczych raz w tygodniu, na rachunki wskazane w porozumieniach (wprowadzony został również podział na zwroty dotyczące wydatków w bieżącym roku oraz w latach ubiegłych); [2] sposób rozporządzania skarbowymi papierami wartościowymi (przy czym w okresie objętym kontrolą nie wykorzystano tego instrumentu finansowania, co opisano również w dalszej części *Wystąpienia pokontrolnego*). (akta kontroli tom I str. 112-272)

W umowach w sprawie obsługi FPC oraz FPOM postanowiono m.in., że:

- PRM (lub upoważniony przez niego organ), w celu umożliwienia przygotowania przez BGK projektu planu finansowego przekaże do BGK dane

³² Wprowadzony uchwałą nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. Dalej: „Program Odbudowy Zabytków”.

³³ Wprowadzony uchwałą nr 84/2021 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych.

³⁴ Na podstawie uchwały nr 72 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków oraz uchwały nr 74 Rady Ministrów z dnia 5 lipca 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych.

³⁵ Zmienioną aneksem: nr 1 z 3 lipca 2020 r. poprzez dodanie m.in. zapisu, iż zmiana listy dysponentów i podziału środków na poszczególnych dysponentów, a także wykazu zadań finansowanych przez poszczególnych dysponentów w ramach zaplanowanej na dany rok kwoty nie stanowi zmiany planu tylko jego modyfikację, nie wymaga uzgodnienia z MF i następuje na wniosek PRM; nr 2 z 2 lipca 2021 r., nr 3 z 27 grudnia 2021 r. i aneksem nr 4 z 14 marca 2022r.

³⁶ Dalej: „umowa w sprawie obsługi FPC”.

³⁷ Zmienioną aneksem nr 1 z 23 maja 2022 r. w szczególności w zakresie wyodrębnienia rachunków do wypłat środków z funduszu np. z tytułu darowizn, czy dla środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi.

³⁸ Dalej: „umowa w sprawie obsługi FPOM”.

dotyczące: [1] źródeł i wielkości zasilenia FPC³⁹ i FPOM⁴⁰, [2] planowanych wydatków z podziałem na dysponentów; [3] w zakresie FPC również maksymalnej kwoty i terminu obowiązywania gwarancji Skarbu Państwa udzielonych na obligacje wyemitowane na rzecz funduszy;

- BGK przekaże do PRM i MF informacje o stanie środków na rachunku FPC i FPOM, planowanej spłacie zobowiązań sztywnych⁴¹ i planowanej wypłacie wynagrodzenia prowizyjnego oraz miesięczne i roczne sprawozdania z wykonania planu finansowego Funduszy (w terminach określonych w umowach);
- wydatki będą realizowane w ramach limitu rocznego określonego w planie finansowym na dany rok, przy czym w przypadku gdy wpływy nie będą wystarczające do pokrycia w całości uwzględnionych w planie wydatków, BGK poinformuje PRM i MF; do czasu zorganizowania odpowiedniego finansowania kolejność wypłat obejmowała: [1] spłatę zobowiązań sztywnych gwarantowanych przez Skarb Państwa; [2] spłatę pozostałych zobowiązań sztywnych; [3] realizację dyspozycji zasileń i [4] inne wypłaty;
- dyspozycje zasilenia rachunków pomocniczych były dokonywane na podstawie dyspozycji PRM (sporządzanych na podstawie zapotrzebowań złożonych do PRM przez dysponentów), a wypłaty ze środków FPC na podstawie dyspozycji wypłat składanych przez dysponentów do BGK (upoważnionych przez PRM);
- podstawę przeprowadzenia emisji obligacji stanowił plan finansowy, a rozpoczęcie procesu emisji obligacji następowało z inicjatywy BGK, na warunkach uzgodnionych z MF;
- zgodnie z umową w sprawie FPC, PRM w uzgodnieniu z MF raz na dwa tygodnie przekazywał do BGK zapotrzebowanie na środki pochodzące z emisji obligacji, które miały zasilić FPC w terminie dwóch tygodni od wysłania zapotrzebowania na środki wraz z informacją o szacowanym zapotrzebowaniu na środki w kolejnym miesiącu;
- PRM na początku każdego miesiąca przekazywał do BGK i MF harmonogram wydatków poszczególnych dysponentów na kolejne dwa miesiące sporządzony w układzie dziennym⁴²;

³⁹ W stanie prawnym obowiązującym do 21 sierpnia 2021 r. BGK przygotowywał projekt planu finansowego FPC w ciągu 10 dni od otrzymania danych od PRM oraz przedstawiał go do uzgodnienia MF i do zatwierdzenia PRM w trybie i terminach określonych w przepisach dotyczących prac nad projektem ustawy budżetowej. BGK, po uzgodnieniu projektu z MF, przedstawiał go PRM, który w ciągu 14 dni od przedstawienia zatwierdzał ten projekt (jednak nie później niż 2 dni od przekazania projektu ustawy budżetowej RM). Po zmianie wprowadzonej art. 16 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1535, ze zm.), aneksem nr 3 z 27 grudnia 2021 r. do umowy między PRM a BGK, zmieniono terminy: do 31 maja roku poprzedzającego rok, którego dotyczył plan PRM przekazywał do BGK dane niezbędne do przygotowania planu finansowego; do 15 czerwca roku poprzedzającego BGK przedstawiał projekt do uzgodnienia MF i do zatwierdzenia PRM; PRM zatwierdzał plan do 31 lipca roku poprzedzającego.

⁴⁰ Do 31 maja roku poprzedzającego rok którego dotyczy plan finansowy (§ 3 ust. 1 umowy w sprawie FPOM). W celu opracowania planu finansowego na 2022 rok PRM lub inny upoważniony przez niego organ miał przekazać do BGK dane niezbędne do jego opracowania do 17 marca 2022 r.

⁴¹ Zobowiązania FPC z tytułu wykupu i zapłaty odsetek od obligacji oraz pokrycia kosztów ich emisji oraz spłata finansowania przejściowego wraz z wynagrodzeniem dla BGK.

⁴² W zakresie FPC – uregulowanie wprowadzone aneksem nr 2 z 2 lipca 2021 r. do umowy z 20 kwietnia 2020 r.

- miesięczne wynagrodzenie prowizyjne BGK za obsługę FPC stanowił iloczyn kosztów faktycznie poniesionych przez współczynnik 1,06; miesięczne wynagrodzenie prowizyjne BGK z tytułu obsługi FPOM stanowiły koszty faktycznie poniesione przez BGK; Były Dyrektor DIR⁴³ wyjaśnił, że według niego (...) *była to inicjatywa BGK, nie wiem jakie były powody rezygnacji z marży. Projekt umowy przekazany przez BGK nie przewidywał marży w FPOM*; NIK zwraca uwagę, że w umowach nie zawarto katalogu kosztów składających się na wynagrodzenie prowizyjne BGK, nie zobowiązano BGK do przedkładania dokumentów potwierdzających składniki i wysokość wynagrodzenia;
- od 2 lipca 2021 r.⁴⁴ umowa z BGK w sprawie obsługi FPC obejmowała Program Inwestycji Strategicznych, a od 29 listopada 2023 r. Program Odbudowy Zabytków⁴⁵ (w tym zasady udzielania promes w ramach programów); wynagrodzenie BGK z tego tytułu było uwzględniane w wynagrodzeniu prowizyjnym z tytułu obsługi FPC przysługującym BGK.

Projekt umowy z 21 kwietnia 2020 r. w sprawie FPC był opiniowany przez MF, który nie zgłosił do niego uwag merytorycznych. W umowie z 21 kwietnia 2020 r. w sprawie FPC⁴⁶ (obowiązującej do 28 listopada 2023 r.) i w umowie z 17 marca 2022 r. w sprawie FPOM (obowiązującej do 3 lipca 2023 r.) określono wysokość wynagrodzenia należnego BGK odpowiednio jako 106% kosztów poniesionych przez Bank związanych z obsługą FPC i 100% kosztów związanych z obsługą FPOM. Umowy nie zawierały katalogu kosztów składającego się na wynagrodzenie prowizyjne BGK, co umożliwiało jego dowolne kształtowanie, zaś obciążenie rachunku FPC i FPOM z tytułu wynagrodzenia prowizyjnego BGK dokonywał automatycznie, do 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu za który pobierano wynagrodzenie⁴⁷, tym samym KPRM nie miał możliwości weryfikacji wynagrodzenia przed jego wypłatą.

NIK zwraca uwagę, że dopiero w umowach w sprawie obsługi FPC i w sprawie obsługi FPOM podpisanych odpowiednio 29 listopada 2023 r. i 4 lipca 2023 r.⁴⁸: [1] zawarto otwarty katalog kosztów, na potrzeby ustalenia wynagrodzenia BGK; [2] określono, że limit ostatecznego wynagrodzenia BGK będzie zawarty każdorazowo w planie finansowym FPC i FPOM; [3] zobowiązano BGK do jego monitorowania; [4] w przypadku poniesienia kosztów przekraczających limit

⁴³ Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym KPRM do zadań DIR należała: [1] współpraca z komórkami organizacyjnymi KPRM w celu zapewnienia obsługi Prezesa Rady Ministrów w zakresie wykonywania kompetencji określonych w przepisach ustawy o zmianie ustawy o COVID-19 – w zakresie, w jakim wynikały z nich uprawnienia PRM wobec FPC; [2] współpraca z komórkami organizacyjnymi KPRM w celu zapewnienia obsługi PRM w zakresie wykonywania kompetencji określonych w przepisach ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy – w zakresie, w jakim wynikały z nich uprawnienia PRM wobec FPOM oraz [3] realizacja zadań związanych z wykonywaniem przez PRM nadzoru nad RARA.

⁴⁴ Aneks nr 2 z 2 lipca 2021 r.

⁴⁵ Program ten jest przedmiotem kontroli NIK nr P/25/088 – *Rządowy Program Odbudowy Zabytków* przeprowadzanej w BGK, MF i KPRM.

⁴⁶ 2 lipca 2021 r. zawarty został aneks numer 2 do ww. umowy. Zgodnie z § 12 załącznika nr 2 do aneksu, koszty i wydatki ponoszone przez Bank w związku z przygotowaniem, obsługą i promocją Programu Inwestycji Strategicznych były uwzględniane w miesięcznym wynagrodzeniu prowizyjnym z tytułu obsługi FPC.

⁴⁷ Katalog kosztów określano każdorazowo w sprawozdaniach z realizacji planów finansowych FPC i FPOM.

⁴⁸ Zmiana obu umów wynikała m.in. z realizacji wniosków pokontrolnych NIK po kontroli P/22/007 – *Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 przeprowadzonej w KPRM* od 30 czerwca 2022 r. do 7 lutego 2023 r.

ustalony w planie finansowym zobowiązano BGK do wystąpienia z wnioskiem do PRM o zgodę na jego zwiększenie. Projekty zmian obu umów były opiniowane przez MF oraz Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej. KPRM nie w pełni zrealizowała uwagi zgłoszone podczas opiniowania, w szczególności dotyczące zamkniętego katalogu kosztów składającego się na wynagrodzenie dla BGK, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W zakresie ustalenia treści umów z BGK ówczesny PRM zeznał, że (...) *każdy emitent obligacji dostaje na rynkach finansowych wynagrodzenia za emisję. W mojej ocenie instytucje PFR czy BGK to jest inna „szuflada” tej samej „szafy”. Zysk tych instytucji jest zyskiem budżetu. Informacje szczegółowe są w KPRM. Ja nie zajmowałem się osobiście ustalaniem treści tych umów.*

Pozostałe zmiany dotyczyły m.in.: [1] rozszerzenia zakresu dziennej informacji przekazywanej PRM przez BGK o informacje o stanie środków ulokowanych w formie depozytu, o którym mowa w art. 78b ust. 2 *ufp* oraz zwrotach środków finansowych z rachunków pomocniczych i zwrotach odsetek od środków z FPOM; [2] procedury zwrotu środków – wprowadzona została zasada, że zwrotu niewykorzystanych środków zgromadzonych na rachunkach pomocniczych dokonują dysponenti raz w tygodniu, na wskazane w porozumieniach rachunki FPC i FPOM; [3] przekazywania przez PRM na początku każdego miesiąca do BGK oraz do MF harmonogramu wydatków poszczególnych dysponentów na dwa kolejne miesiące oraz do końca bieżącego roku; [4] przekazywania przez BGK sprawozdań z realizacji planów finansowych FPC i FPOM oraz bilansu i rachunku zysków i strat do MF.

(akta kontroli tom I str. 112-272; tom V str. 399-464, 486-487, tom VI str. 319-330)

1.3. Dysponentom upoważnionym przez PRM, na podstawie art. 65 ust. 3 ustawy *o zmianie ustawy o COVID-19* oraz art. 14 ust. 4 ustawy *o pomocy obywatelom Ukrainy* do składania dyspozycji wypłat środków z FPC i FPOM, z którymi BGK podpisał porozumienia w sprawie obsługi ich rachunków pomocniczych (odpowiednio na podstawie art. 65 ust. 7 i art. 14 ust. 10 ww. ustaw⁴⁹) przekazano, 20 kwietnia 2020 r. i 16 marca 2022 r., wytyczne dotyczące składania do KPRM: [1] informacji o zapotrzebowaniu na środki; [2] wniosków o zasilenie rachunków pomocniczych; [3] wniosków o dokonanie zmian w planie finansowym FPC i FPOM. Dyrektor Departamentu Prawnego KPRM wyjaśniła, że (...) *mając na uwadze konieczność prawidłowej realizacji planu finansowego FP oraz FPC, a także uwzględniając potrzebę zachowania płynności finansowej ww. funduszy oraz ograniczenia kosztów działania funduszy, KPRM opracowała dla dysponentów rachunków pomocniczych FP i FPC wytyczne (...).*

Wytyczne zawierały m.in.: [1] terminy składania wniosków o zapotrzebowanie na dany miesiąc i kolejne dwa miesiące; [2] obowiązek informowania KPRM o zmianach w zadeklarowanych w zapotrzebowaniu kwotach i terminach; [3] zobowiązanie dysponentów do merytorycznego uzasadnienia zapotrzebowania, tj. wskazania podstawy prawnej; [4] pisemnego wnioskowania o dokonanie zmian w planie FPC i FPOM (w szczególności w przypadku objęcia finansowaniem z funduszy zadań nie wskazanych w pierwotnym planie finansowym); [5] zakres wniosków o zmianę w planie finansowym FPC i FPOM

⁴⁹ W brzmieniu obu ustaw obowiązującym do 30 czerwca 2024 r.

(nazwę zadań do sfinansowania, uzasadnienie merytoryczne i podstawę prawną wynikającą z ustawy o zmianie ustawy o COVID lub ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy). Ponadto w pismach⁵⁰ wysyłanych do dysponentów wskazano, że (...) *mając na uwadze konieczność prawidłowej realizacji planu finansowego, a także uwzględniając potrzebę zachowania płynności finansowej oraz ograniczenia kosztów działania niezbędne jest przestrzeganie postanowień zawartych w ww. wytycznych. Ewentualne odstępstwa w tym zakresie dopuszcza się tylko w uzasadnionych przypadkach, a takie działanie powinno podlegać odrębnym ustaleniom z KPRM. (...) dysponenti rachunków pomocniczych ponoszą odpowiedzialność zarówno za składanie dyspozycji zasilenia rachunków pomocniczych, jak również za dokonywanie z tych rachunków wydatków. (...) mają zatem obowiązek dokonywania wydatków z Funduszu zgodnie z obowiązującymi przepisami, a także w granicach zatwierdzonego przez PRM planu finansowego (...) kwoty wskazane w dyspozycjach zasilania rachunków pomocniczych powinny być rzetelnie oszacowane i odpowiadać faktycznym potrzebom wydatkowym. Tym samym nie może dochodzić do nieuzasadnionego przetrzymywania środków na rachunkach pomocniczych. Taka sytuacja może bowiem prowadzić do wzrostu kosztów obsługi oraz ograniczeniu wpływów, które mogą być uzyskiwane z lokowania środków znajdujących się na rachunku głównym (...).*

Pismem z 15 maja 2024 r. KPRM⁵¹: [1] poinformowała dysponentów o trwającym procesie legislacyjnym obejmującym przedłużenie, do 30 września 2025 r. okresu, w którym pobyt na terytorium Polski obywateli Ukrainy, którzy przybyli na to terytorium w związku z działaniami wojennymi jest uznawany za legalny oraz związanego z tym dostępu do świadczeń zdrowotnych, świadczeń rodzinnych i socjalnych, świadczeń wypłacanych przez ZUS oraz możliwości pobytu w obiektach zbiorowego zakwaterowania; [2] wyznaczyła do 31 maja 2024 r. termin składania wniosków o zmianę planu finansowego FPOM w zakresie niezbędnym do kontynuowania zadań, określonych w art. 14 ust. 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy.

KPRM nie przekazała, w trakcie kontroli procedury regulującej proces zbierania od dysponentów danych i informacji niezbędnych do przygotowania projektu rocznego planu finansowego FPC i FPOM, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli tom I str. 104-111, 273-416; tom III str. 1-138)

Opracowane przez BGK projekty planów finansowych obu Funduszy określały wpływy, w tym przewidywaną kwotę obligacji emitowanych przez BGK w kraju i za granicą na rzecz FPC i FPOM, wydatki, w tym na realizację zadań, prognozę bilansu oraz rachunku zysków i strat, a także planowaną wysokość wynagrodzenia prowizyjnego dla BGK. Projekty planów finansowych na poszczególne lata były zatwierdzane przez PRM (po ich uzgodnieniu przez BGK z MF). Zmiany rocznych planów finansowych Funduszu podlegały procedurze zatwierdzania przez PRM (po ich uzgodnieniu przez BGK z MF), natomiast zmiany listy Dysponentów oraz podziału środków na poszczególnych Dysponentów, a także zmiana w zakresie wykazu zadań finansowanych przez

⁵⁰ Np. pismo z 27 stycznia 2023 r. znak DIR.WA.607.5.2023. AG w sprawie FPC oraz pismo z 19 stycznia 2023 r. znak DIR.WA.607.6.2023. AG w sprawie FPOM.

⁵¹ Znak DIR.WA.607.10.2024. Pismo przesłane było do ośmiu dysponentów, tj. Ministra Cyfryzacji, Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Ministra Zdrowia, MSWiA, Ministra Edukacji, MF i Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

poszczególnych Dysponentów w ramach zaplanowanej na dany rok kwoty (tzw. modyfikacje) nie stanowiły zmiany planu finansowego i były dokonywane na podstawie dyspozycji PRM bez konieczności każdorazowego uzgodnienia i zatwierdzenia. (akta kontroli tom I str. 273-367; tom II str.188-194)

PRM zatwierdził projekty planów finansowych FPC przygotowane przez BGK i uzgodnione z MF na lata 2020–2024 kolejno: 29 maja i 31 grudnia 2020 r., 31 grudnia 2021 r., 25 sierpnia 2022 r. i 17 stycznia 2024 r. Z zatwierdzonych przez PRM⁵² planów finansowych FPC wynikało, że dane do ich przygotowania na lata 2020–2024 były przekazane do BGK odpowiednio 18 kwietnia i 20 sierpnia 2020 r., 31 grudnia 2021 r., 14 czerwca 2022 r. i 30 maja 2023 r. Plany finansowe na lata 2023–2024 były zatwierdzone z przekroczeniem kolejno o 25 i 170 dni, terminu określonego w art. 65 ust. 24a ustawy o zmianie ustawy o COVID-19 (obowiązującego od 21 sierpnia 2021 r.), co wynikało z przedłużającego się procesu uzgadniania planów finansowych, szerzej również w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli tom II str. 273-367)

Zgłoszone przez MF uwagi do projektów planów finansowych FPC dotyczyły w szczególności: [1] wysokości planowanego wynagrodzenia prowizyjnego dla BGK, w tym zasadność utrzymania marży prowizyjnej BGK na poziomie 6% w projekcie planu FPC-19 na 2023 rok, z uwagi na zmniejszony zakres zadań BGK; [2] realności wykonania w całości wydatków przez dysponentów; [3] zasadności zaplanowanych wydatków; [4] w 2021 roku skorygowania środków przewidzianych do dyspozycji Ministra Zdrowia, Ministra Cyfryzacji i Ministra Aktywów Państwowych na łącznie 11.506.461,6 tys. zł, dla których jako źródło finansowania wskazano wpływy z emisji obligacji w związku z brakiem podstawy prawnej; [5] ograniczania do niezbędnego minimum wydatków z FPC z uwagi na jego tymczasowy charakter; [6] wskazywania podstawy planowania wydatku (przepisu prawa, wydanej decyzji lub zaciągniętego zobowiązania), tj. nieujmowania w planie wydatków których realizacja w momencie uzgadniania planu nie miała podstawy prawnej; [7] ujęcia, w planie finansowym na 2022 rok, środków finansowych w dyspozycji PRM w celu umożliwienia bieżącej reakcji w przypadku pojawienia się pilnych wydatków i konieczności zastosowania mechanizmu modyfikacji planu; [8] szczegółowego rozpisania wydatków ujętych w 2022 roku w pozycjach pn. *Inne zadania* ze względu na znaczne środki zaplanowane z FPC na ich realizację; [9] nie powielania w sposób mechaniczny kwot wydatków z roku poprzedniego oraz unikania stałego, bieżącego finansowania funkcjonowania jednostek środkami z FPC.

Zmian w planach finansowych dokonywano na podstawie wniosków dysponentów skierowanych do PRM zawierających opis zadania (np. przedmiot zamówienia), kwotę, pozycję w planie finansowym oraz uzasadnienie, np.:

- Minister Cyfryzacji wnioskował, 9 kwietnia 2021 r., o zwiększenie planu finansowego FPC na 2021 rok w pozycji *inne zadania* podając w uzasadnieniu przedmiot zamówienia i uzasadnienie (w szczególności *Aplikacja Kwarantanna Domowa - Zabezpieczenie dodatkowych środków na prace programistyczne jest związane z sytuacją wciąż panującej pandemii i koniecznością szybkiej realizacji*

⁵² Kwestia przygotowania planu finansowego FPC na 2020 i 2021 rok była przedmiotem kontroli P/22/007 – *Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19* przeprowadzonej w KPRM od 30 czerwca 2022 r. do 7 lutego 2023 r.

prac programistycznych w ramach aplikacji Kwarantanna Domowa co bezpośrednio koreluje z jej funkcjonalnością w ramach zapobiegania, przeciwdziałania i zwalczania COVID-19. Głównym celem jej działania jest wsparcie dla służb powołanych do monitoringu wypełniania przez osoby objęte kwarantanną obowiązków z niej wynikających czy też dla instytucji zaangażowanych w niesieniu pomocy, jak również jako wsparcie dla osób, które zostały objęte obowiązkiem odbycia kwarantanny. Aplikacja została usankcjonowana prawnie i wprowadzona jako obowiązkowa do stosowania).

- Minister Sportu 10 listopada 2022 r. wnioskował o ujęcie w planie wydatków FPC na 2023 rok środków na realizację zadań wynikających z art. 7 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o Polskim Bonie Turystycznym⁵³, w uzasadnieniu wskazując, że (...) *zapotrzebowanie na środki finansowe na rok 2023 wynika z wydłużenia terminu realizacji bonów turystycznych z 30 września 2022 r. do 31 marca 2023 r. Zmiana terminu została wprowadzona art. 26 ustawy z dnia 2 września 2022 r. o szczególnym wsparciu podmiotów poszkodowanych w związku z sytuacją ekologiczną na rzece Odrze.*

(akta kontroli tom II str. 195-630)

PRM zatwierdził plany finansowe FPOM na lata 2022–2024 kolejno 28 marca i 22 grudnia 2022 r. oraz 6 grudnia 2023 r., tym samym plany na 2023 i 2024 rok zostały zatwierdzone z przekroczeniem odpowiednio o 144 i 128 dni terminu określonego w art. 14 ust. 31 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy⁵⁴, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Przy czym dane niezbędne do opracowania planów na lata 2023 i 2024 zostały przekazane z KPRM do BGK 14 czerwca 2022 r. i 6 czerwca 2023 r., a projekty planów przekazane przez BGK do uzgodnienia MF 15 czerwca 2022 r. i 15 czerwca 2023 r.⁵⁵ Opóźnienia w zatwierdzeniu planów finansowych wynikały z przedłużającego się procesu ich uzgadniania. Zgłoszone przez MF uwagi dotyczyły w szczególności: [1] zmiany struktury finansowania FPOM w celu ograniczenia kosztów obsługi zadłużenia ze względu na wysoki koszt emisji obligacji przez BGK⁵⁶; [2] zwiększenia wysokości gwarancji Skarbu Państwa; [3] zmiany podmiotu realizującego zadanie *Zakwaterowanie uchodźców z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na MSWiA*; [4] przeanalizowania wydatków poszczególnych dysponentów pod kątem możliwych zmniejszeń, np. w zakresie wydatków z tytułu wsparcia jednostek samorządu terytorialnego w realizacji dodatkowych zadań oświatowych

⁵³ Dz. U. z 2023 r. poz. 35.

⁵⁴ W brzmieniu obowiązującym do 30 czerwca 2024 r.

⁵⁵ Plan finansowy na 2023 rok został uzgodniony z MF 23 grudnia 2022 r., a plan finansowy na 2024 rok został uzgodniony przez MF 5 grudnia 2023 r.

⁵⁶ MF wskazał w opinii z 29 lipca 2022 r. również, że: *Projekt planu finansowego na rok 2023 zakłada wpływ z tytułu emisji obligacji przez BGK na rzecz FPOM w wysokości 10,3 mld zł wg wartości nominalnej. Założenia do Aktualizacji Programu Konwergencji 2022 przekazane przez BGK nie uwzględniały działalności funduszu w 2023 r. W związku z tym, prognoza deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie 3,7% PKB w 2023 r., nie zawierała prezentowanego w przesłanym planie finansowym ujemnego wyniku funduszu, który wynosi około 10,3 mld zł, tj. 0,3% PKB. Przyjęcie założeń zawartych w projekcie planu finansowego skutkowałoby wzrostem długu sektora instytucji rządowych i samorządowych wobec prognoz zawartych w Aktualizacji Programu Konwergencji 2022, przyjętej przez Radę Ministrów w kwietniu br. Należy zauważyć, że Fundusz Pomocy objęty jest zakresem stabilizującej reguły wydatkowej (SRW) określonej art. 112aa ustawy o finansach publicznych, a więc jego wydatki mają wiążący wpływ zarówno na nieprzekraczalny limit wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 ufp jak i na limit wydatków budżetu państwa. W związku z tym, każdorazowa zmiana po stronie wydatków Funduszu na etapie planowania, co do zasady, wpływa na przestrzeń wydatkową wyznaczoną przez SRW.*

związanych z kształceniem, wychowaniem i opieką nad dziećmi i uczniami będącymi obywatelami Ukrainy; [5] uwzględnienia wpłaty z budżetu państwa; [6] uszczegółowienia danych w dotyczących struktury wydatków na zadania realizowane przez dysponentów poprzez wskazanie konkretnych jednostek, do których planuje się przekazać środki; [6] ujmowania wydatków mających podstawę prawną w obowiązujących przepisach.

Dyrektor Departamentu Prawnego KPRM wyjaśniła, że (...) *wniosek o zasilenie rachunku pomocniczego, składany przez dysponentów, powinien zawierać informacje niezbędne do złożenia przez Prezesa Rady Ministrów lub osoby przez niego upoważnione dyspozycji zasilenia, w tym m.in. uzasadnienie merytoryczne (przeznaczenie środków), podstawę prawną wynikającą z ustawy, pozycję z planu wydatków FP/FPC. Należy przy tym wskazać, że KPRM dokonywała weryfikacji wielkości zgłaszanego przez dysponentów zapotrzebowania z kwotami i zadaniami ujętymi w planie finansowym FP/FPC. Wyraźnego podkreślenia wymaga, że dysponenci rachunków pomocniczych FP/FPC ponosili odpowiedzialność zarówno za składanie wniosków o zasilenie rachunków pomocniczych (będących podstawą do zasilania rachunków pomocniczych), jak również za dokonywanie z tych rachunków wydatków. Dysponenci rachunków pomocniczych FP/FPC mieli zatem obowiązek dokonywania wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami, a także do wysokości zatwierdzonego przez Prezesa Rady Ministrów planu finansowego funduszu.* (akta kontroli tom I str. 104-111, 273-310)

MF odmówił dodania do planu finansowego FPOM na 2024 rok (zmianą nr 4) wydatków na *wsparcie organizacji przez polskie uczelnie ukraińskiego egzaminu maturalnego dla obywateli Ukrainy przebywających na terenie Polski* (0,6 mln zł), z uwagi na brak podstawy prawnej do realizacji tego zadania, gdyż wskazany przez MEiN art. 14 ust. 6 pkt 6 i ust. 9 i 9a ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy uznano za regulację o charakterze ogólnym i stanowiącą podstawę do zwrotu wydatków poniesionych na realizację zadań na rzecz takiej pomocy, a nie podstawę finansowania tego zadania z FPOM. Podniesiono również, że to zadanie (...) *nie wynika wprost z przepisów polskiego prawa oświatowego (...) realizowane jest od 2022 r. w oparciu o prośby kierowane przez Ministra Edukacji i Nauki Ukrainy do ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania.*

NIK zwraca uwagę, że w latach 2022–2023 roku z FPOM na rachunek pomocniczy MEiN przekazano środki finansowe w łącznej wysokości po 0,6 mln zł na *wsparcie organizacji przez polskie uczelnie ukraińskiego egzaminu maturalnego dla obywateli Ukrainy przebywających na terenie Polski*, bez odpowiedniej podstawy prawnej, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 1-166, 188-194, 509-630; tom V str. 465-476; tom VI str. 273; tom VII str. 115-120)

W zakresie analizowania sposobu wykorzystania środków z FPC i FPOM przez dysponentów Dyrektor Departamentu Prawnego KPRM wyjaśniła, że (...) *Biuro Budżetowo-Finansowe KPRM do analizy kontroli planu finansowego Funduszy prowadziło rejestr zapotrzebowań na środki z FPC i FPOM otrzymanych od dysponentów. Prowadzone były tabele w EXCEL jako robocza wersja pomocnicza, która może różnić się od rzeczywistego wykonania planu, który był realizowany na podstawie złożonych wniosków o zasilenie rachunków pomocniczych, co stanowiło podstawę do wypłat środków. Zapotrzebowania złożone przez dysponentów, to nic innego jak dane analityczne (zmienne) i były modyfikowane*

według bieżących potrzeb. Rejestr (roboczy) służył do przygotowania harmonogramów wypłat składanych do BGK przez PRM, weryfikacja rejestru odbywała się zgodnie z raportem płynności otrzymywanym z BGK. KPRM nie dysponowało zatem narzędziem przedstawiającym rzetelne dane z wykonania planu, a miała jedynie wersje robocze i pomocnicze w arkuszu kalkulacyjnym.

(akta kontroli tom V str. 1-4, 73-205)

1.4. Największe wpływy FPC uzyskał w 2020 roku, a najniższe w 2022 roku. W latach 2021 i 2022 sukcesywnie malały i były niższe o 51,7% i 64,5% niż w 2020 roku. W latach 2023 i 2024 nieznacznie wzrosły (w porównaniu do 2022 roku) jednak wciąż były niższe niż w 2020 roku – odpowiednio o 55,3% i 38,1%.

Wpływy FPC wynosiły w latach 2020–2024 kolejno: 110.420,4 mln zł, 53.385,6 mln zł, 39.186 mln zł, 49.330 mln zł i 68.321,5 mln zł i były wyższe niż pierwotnie zaplanowane odpowiednio o 10,3%, 25,6%, 239,9%, 113,4% i 27%. Wynikało to w szczególności z: ujęcia w planie pierwotnym FPC na lata 2020–2021 wyłącznie wpływów z tytułu emisji obligacji⁵⁷; w 2022 roku i w 2023 roku głównie przychodów z emisji obligacji i wpływów z tytułu zwrotów środków z Turystycznego Funduszu Zwrotów przekazanych przez touroperatorów; w 2024 roku wpływów z tytułu emisji obligacji i wpłaty z rezerwy celowej ujętej w projekcie ustawy budżetowej. Wpływy pochodziły w szczególności z:

- w 2020 roku: emisji obligacji (100.843,2 mln zł tj. 91,3% wpływów ogółem) i wpłat z budżetu państwa, tj. utworzonej przez MF – 30 grudnia 2020 r., na podstawie polecenia PRM⁵⁸, nowej rezerwy celowej poz. 75 pn. „Rezerwa na wpłatę do FPC”, do której przeniesiono kwoty wydatków zablokowanych na podstawie art. 177 ust. 1 *ufp*; rezerwa celowa została utworzona po wystąpieniu Ministra Zdrowia o dofinansowanie realizacji zadań zw. z przeciwdziałaniem COVID-19 (9.567,5 mln zł, tj. 8,7% wpływów ogółem);
- w 2021 roku: emisji obligacji (39.158 mln zł tj. 73,3% wpływów ogółem) i wpłat z budżetu państwa, tj. rezerw celowych poz. 72 i 73 pn. „Rezerwa na wpłatę z FPC” utworzonych przez MF 3 i 29 grudnia 2021 r. w związku z poleceniem PRM⁵⁹, do których przeniesiono kwoty wydatków zablokowanych na podstawie art. 177 ust. 1 *ufp*; rezerwy celowe były utworzone po wystąpieniu Ministra Zdrowia o dofinansowanie realizacji zadań zw. z przeciwdziałaniem COVID-19 (14.194,8 mln zł tj. 26,6% wpływów ogółem);
- w 2022 roku: [1] wpłat z budżetu państwa (11.674,1 mln zł, tj. 29,8% wpływów ogółem) tj. rezerw celowych pn. „Rezerwa na wpłatę z FPC” poz. 76 i 77 utworzonych 17 marca i 3 sierpnia 2022 r. przez MF oraz rezerwy celowej poz. 80 utworzonej 22 grudnia 2022 r. w związku z poleceniami PRM, do których przeniesiono kwoty wydatków zablokowanych na podstawie art. 177 ust. 1 *ufp*; [2] wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego za 2021 rok

⁵⁷ W latach 2020–2024 nieznaczne wpływy FPC stanowiły wpływy z tytułu odsetek.

⁵⁸ Pismo PRM z 22 grudnia 2020 r. znak BBF.WPA.6100.16.2020, polecenie wydane na podstawie art. 15z pkt 6 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, w związku z art. 69 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o COVID-19.

⁵⁹ Z 1 grudnia 2021 r. znak BBF.WOF.331.2.11.2021.AS(1).

- na podstawie art. 24 ustawy z dnia 25 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym⁶⁰ (9.581,3 mln zł tj. 24,5% wpływów ogółem); [3] środków ze sprzedaży w drodze aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych przekazanych przez Ministra Klimatu i Środowiska⁶¹ na podstawie art. 46 i 51 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw⁶² (9.027,4 mln zł tj. 23% wpływów ogółem); [4] emisji obligacji (7.761,1 mln zł tj. 19,8% wpływów ogółem); [5] wpłaty ze środków Funduszu Wpłaty Różnicy Cen (800 mln, tj. 2% wpływów ogółem)⁶³ i [6] zwrotów środków z Turystycznego Funduszu Zwrotów przekazanych przez touroperatorów (28,4 mln zł tj. 0,1% wpływów ogółem);
- w 2023 roku: [1] emisji obligacji (22.716,4 mln zł, tj. 46,1% wpływów ogółem); [2] wpływów z tytułu przekazania odpisu na Fundusz Wpłaty Różnicy Cen⁶⁴ (14.483,9 mln zł tj. 29,4% wpływów ogółem); [3] wpłat z budżetu państwa (5.026,2 mln zł tj. 10,2% wpływów ogółem) tj. rezerwy celowej poz. 75 pn. „Rezerwa na wpłatę z FPC” utworzonej przez MF 28 grudnia 2023 r. w związku z poleceniem PRM⁶⁵ do której przeniesiono kwoty wydatków zablokowanych na podstawie art. 177 ust. 1 *ufp* (środki zablokowane w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych); [4] środków przekazanych z funduszu zapasowego Narodowego Funduszu Zdrowia⁶⁶ (2.165 mln zł tj. 4,4% wpływów ogółem), [5] zwrotów środków dotyczących zadań z lat ubiegłych (1.971,3 mln zł tj. 4% wpływów ogółem); [6] wpływów z tytułu przekazania wpłat składki solidarnościowej do Funduszu Wpłaty Różnicy Cen⁶⁷ (1.615 mln zł tj. 3,3% wpływów ogółem); [7] wpłaty z Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów

⁶⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1207, ze zm. Zgodnie z tym przepisem w roku 2022 nadwyżka, ponad określoną w ustawie budżetowej na rok 2022 z dnia 17 grudnia 2021 r. (Dz.U. poz. 270) prognozę wysokości wpłaty części rocznego zysku NBP, o której mowa w art. 69 ust. 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2022 r. poz. 2025), podlegała przekazaniu do FPC. W uzasadnieniu do ustawy o dodatku węglowym (druk 2471) nie określono przyczyn wprowadzenia takiego rozwiązania. Zysk NBP wyniósł w 2021 roku, 10.974,5 mln zł, z tego 10.425,8 mln zł stanowiła wpłata do budżetu państwa, co po pomniejszeniu prognozy według ustawy budżetowej (844,5 mln zł) daje 9.5813 mln zł.

⁶¹ Dalej: „MKiŚ”.

⁶² Dz. U. z 2024 r. poz. 1509, ze zm. Zgodnie z tymi uregulowaniami w roku 2022 środki uzyskane ze sprzedaży w drodze aukcji uprawnień do emisji podlegały przekazaniu do FPC do wysokości 10.000 mln zł, a kwoty przekazane na FPC pomniejszały dochody budżetu państwa. W przypadku środków, które w 2022 r. zostały przekazane na rachunek dochodów budżetu państwa przed dniem wejścia w życie tej ustawy, minister właściwy do spraw klimatu przekazywał na rachunek FPC.

⁶³ W sprawozdaniu z realizacji planu finansowego FPC, w tabeli nr 1 środki ujęto w pozycji „Wpłaty środków pieniężnych jednostek sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 5-8 i 14 *ufp* z wyłączeniem samorządowych osób prawnych, z wyjątkiem środków pochodzących z budżetu państwa i środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 *ufp*”.

⁶⁴ Na podstawie ustawy z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 r. (14.296,5 mln zł) i na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu (187,4 mln zł).

⁶⁵ Z 28 grudnia 2023 r. w związku z wystąpieniem MKiŚ z 27 grudnia 2023 r. Utworzenie rezerwy było objęte badaniem w ramach kontroli P/24/001 – Wykonanie przez Ministra Finansów zadań z zakresu budżetu państwa określonych w *ufp*, opracowanie projektu zmiany ustawy budżetowej na rok 2023 oraz wykonanie budżetu państwa w częściach 81 – Rezerwa ogólna i 83 – Rezerwy celowe.

⁶⁶ Na podstawie art. 17 ustawy z dnia 16 listopada 2022 r. o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2770).

⁶⁷ Na podstawie ustawy z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku.

Emisji⁶⁸ (366 mln zł tj. 0,7% wpływów ogółem) i [8] zwrotów ze środków Turystycznego Funduszu Zwrotów przekazanych przez touroperatorów (30,5 mln zł tj. 0,1% wpływów ogółem);

- w 2024 roku⁶⁹: [1] emisji obligacji (40.273,8 mln zł tj. 58,9% wpływów ogółem); [2] wpływów z tytułu przekazania wpłat gazowej składki na Fundusz Wpłaty Różnicy Cen w związku z sytuacją na rynku gazu⁷⁰ (12.327,8 mln zł tj. 18% wpływów ogółem); [3] wpłaty z budżetu państwa (rezerwa celowa utworzona budżecie państwa z przeznaczeniem na wpłatę do FPC – 12.000 mln zł tj. 17,6% wpływów ogółem); [4] wpływów z tytułu przekazania odpisu na Fundusz Wpłaty Różnicy Cen⁷¹ (2.160,3 mln zł tj. 3,2% wpływów ogółem); [5] zwrotów przez dysponentów niewykorzystanych środków dotyczących 2023 roku (783,8 mln zł tj. 1,1% wpływów ogółem); [6] zwrotu środków przez Komisję Europejską z funduszu Emergency Support Instrument – rozliczenie niewykorzystanej części składki (56,9 mln zł tj. 0,08% wpływów ogółem) i [7] zwrotów środków Turystycznego Funduszu Zwrotów przekazanych przez touroperatorów (33,5 mln zł tj. 0,05% wpływów ogółem).

NIK zauważa, że w latach 2020–2023 znaczna kwota wydatków z budżetu państwa zasiliła FPC w grudniu, co oznacza, że wydatki te choć formalnie zaliczone w budżecie państwa do lat 2020, 2021, 2022 i 2023 nie zostały wykorzystane na finansowanie zadań w tych latach. Środki te chociaż kasowo zaliczone do wydatków służyły finansowaniu zadań realizowanych w latach następnych po roku, do którego zaliczono wydatek w budżecie państwa.

Wydatki FPC⁷² wynosiły w latach 2020–2024 kolejno: 92.767 mln zł, 50.691,8 mln zł, 46.360,8 mln zł, 59.637,2 mln zł, 53.247,2 mln zł, tj. odpowiednio: 82,8%, 96%, 83,5%, 99,1% i 99,8% planu po zmianach, w tym:

- w 2020 roku z tytułu: realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 wydatkowano – 92.735,4 mln zł (99,96% wydatków ogółem), obsługi obligacji – 29,8 mln zł (0,03% wydatków ogółem) i wynagrodzenia prowizyjnego dla BGK – 1,8 mln zł (0,01% wydatków ogółem);
- w 2021 roku z tytułu: realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 – 48.701,1 mln zł (96,07% wydatków ogółem), obsługi obligacji – 1.974,8 mln zł (3,9% wydatków ogółem) i wynagrodzenia prowizyjnego dla BGK – 15,9 mln zł (0,03% wydatków ogółem);
- w 2022 roku z tytułu: realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 – 43.199,5 mln zł (93,18% wydatków ogółem), obsługi obligacji –

⁶⁸ Na podstawie ustawy z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 556, ze zm.).

⁶⁹ Dane za okres od 1 lipca 2024 r. do 31 grudnia 2024 r. uzyskane na podstawie sprawozdań BGK oraz informacji uzyskanych w trakcie kontroli prowadzonej równolegle w MF.

⁷⁰ Na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. i w 2024 r.

⁷¹ Na podstawie ustawy z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 r. oraz 2024 r. wraz z odsetkami (2.160,3 mln zł) i na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu (187,4 mln zł).

⁷² Według danych wykazanych w sprawozdaniach sporządzonych przez BGK.

3.146,9 mln zł (6,79% wydatków ogółem) i wynagrodzenia prowizyjnego dla BGK – 14,4 mln zł (0,03% wydatków ogółem);

- w 2023 roku z tytułu: realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 – 55.277,3 mln zł (92,69% wydatków ogółem), obsługi obligacji – 4.346,8 mln zł (7,29% wydatków ogółem) i wynagrodzenia prowizyjnego dla BGK – 13,2 mln zł (0,02% wydatków ogółem);
- w 2024 roku⁷³ z tytułu: realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 – 48.137,6 mln zł (90,4% wydatków ogółem), obsługi obligacji 5.012,3 mln zł (9,41% wydatków ogółem) i wynagrodzenia prowizyjnego dla BGK – 5,7 mln zł (0,01% wydatków ogółem).

(akta kontroli tom II str. 1-93, 167-187; tom V str. 39-72; tom VI str. 1-78)

NIK zwraca uwagę, że w latach 2020–2024 wg stanu na dzień 31 grudnia na rachunku FPC pozostały środki finansowe wynoszące kolejno: 17.653,4 mln zł, 20.347,2 mln zł, 13.170,5 mln zł, 2.640,3 mln zł i 17.722,5 mln zł. Środki te były wydatkowane w kolejnych latach.

Największe wpływy FPOM uzyskał w 2022 roku, a w latach 2023–2024 zmalały one o 22,1% i 39,5% w stosunku do 2022 roku. Wpływy wynosiły kolejno: 16.763,4 mln zł, 13.057,1 mln zł i 10.133,7 mln zł (były wyższe niż pierwotnie zaplanowane o 47,4%, 115,2% i 102,9%) i pochodziły w szczególności z:

- w 2022 roku: [1] wpłat środków pieniężnych jednostek sektora finansów publicznych przekazanych na podstawie poleceń wpłaty PRM (1.000 mln zł z Funduszu Medycznego, 6.200 mln z Funduszu Pracy i 600 mln – środki przekazane z KPRM tj. 46,53% wpływów ogółem); [2] emisji obligacji (6.170,2 mln zł, tj. 36,81% wpływów ogółem), [3] wpłat z budżetu państwa (2.307,3 mln zł, tj. 13,76% wpływów ogółem) z rezerw celowych poz. 76 i 77 pn. „Rezerwa na wpłatę na FP” utworzonych przez MF 17 marca i 3 sierpnia 2022 r. na polecenie PRM do których przeniesiono kwoty wydatków zablokowanych na podstawie art. 177 ust. 1 *ufp*, [4] środków z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (324,6 mln zł tj. 1,94% wpływów ogółem), [5] darowizny UNICEF (99,7 mln zł tj. 0,59% wpływów ogółem);
- w 2023 roku: [1] emisji obligacji (7.944,1 mln zł tj. 60,84% wpływów ogółem); [2] wpłat z budżetu państwa (4.450 mln zł tj. 34,08% wpływów ogółem) na podstawie poleceń PRM wpłaty środków na FP z rezerwy celowej poz. 72 pn. „Wydatki związane ze zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, kryzysu wywołanego konfliktem zbrojnym w Ukrainie”, z części budżetowej 83 „Rezerwy celowe” do części 16 KPRM, z przeznaczeniem na finansowanie zadań realizowanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi; [3] wpłat z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (260,3 mln zł tj. 1,99% wpływów ogółem); [4] zwrotów środków niewykorzystanych przez dysponentów z 2022 roku (253,3 mln zł tj. 1,94% wpływów ogółem); [5] środków z Funduszu Celowego Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców (27 mln zł tj. 0,21% wpływów ogółem) na podstawie polecenia wpłaty wydanego przez PRM oraz [6] darowizn, w tym przekazanych przez UNICEF i Orlen S.A. z przeznaczeniem na finansowanie zadania Ministra Cyfryzacji w zakresie realizacji działań w obszarze działu

⁷³ Dane za okres od 1 lipca do 31 grudnia 2024 r. uzyskane na podstawie sprawozdań BGK oraz informacji uzyskanych w trakcie kontroli prowadzonej równoległe w MF.

informatyzacji na rzecz pomocy Ukrainie⁷⁴ (14 mln zł, tj. 0,11% wpływów ogółem);

- w 2024 roku⁷⁵: [1] emisji obligacji (6.539,3 mln zł, tj. 64,53% wpływów ogółem), [2] wpłat środków pieniężnych jednostek sektora finansów publicznych (2.854,1 mln zł, tj. 25,2% wpływów ogółem); [3] wpłat z budżetu państwa, tj. rezerwy celowej ujętej z budżecie państwa (500 mln zł, tj. 4,93% wpływów ogółem), [4] zwrotów środków przekazanych przez dysponentów (przeksięgowanych z rachunków pomocniczych) dotyczące lat ubiegłych (172,4 mln zł, tj. 1,7% wpływów ogółem).

PRM pismem z 21 maja 2024 r. zwrócił się do dysponentów części budżetowych z wiążącym poleceniem przekazania informacji o sytuacji finansowej podległych lub nadzorowanych jednostek sektora finansów publicznych. o których mowa w art. 9 pkt 5-8 i 14 *ufp*, z wyłączeniem samorządowych osób prawnych. Po przejęciu 1 lipca 2024 r. nadzoru nad FPOM, MF zwrócił się do dysponentów (18 i 19 lipca 2024 r.) o wskazanie możliwego terminu wpłaty środków na rzecz FPOM i następnie na podstawie upoważnienia PRM⁷⁶ wydał, od lipca do października 2024 roku, 13 poleceń wpłaty środków na FPOM dziewięciu dysponentom, w tym:

- Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dwa polecenia wpłaty środków na łączną kwotę 1.800 mln zł (z Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych);
- MSWiA na kwotę 800 mln zł z Funduszu Rekompensacyjnego;
- MF na łączną kwotę 150 mln z Funduszu Edukacji Finansowej i Funduszu Reprowaktyzacji (jako dysponentowi tych funduszy);
- Ministrowi Funduszy i Polityki Regionalnej na kwotę 51 mln zł z Funduszu Rozwoju Regionalnego;
- Ministrowi Zdrowia trzy polecenia wpłaty na łączną kwotę 25 mln zł (ze środków Agencji Badań Medycznych, Profilaktycznego Domu Zdrowia w Juracie oraz z Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych);
- Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego na kwotę 20 mln zł ze środków Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej;
- Rzecznikowi Praw Pacjenta na kwotę 7 mln zł z Funduszu Kompensacyjnego Badań Klinicznych;
- Ministrowi Cyfryzacji na kwotę 1 mln zł ze środków Centralnego Ośrodka Informatyki;
- MKiŚ na kwotę 0,1 mln zł ze środków Narodowego Parku Gór Stołowych.
(akta kontroli tom II str. 1-12, 94-166; tom V str. 39-72; tom VI str. 1-78)

W planie finansowym FPOM na 2022 rok (zatwierdzonym 28 marca 2022 r.) ujęto wpływy z tytułu emisji skarbowych papierów wartościowych w kwocie 2.500

⁷⁴ Na zapewnienie łączności na terytorium Ukrainy dla obywateli tego państwa.

⁷⁵ Dane za okres od 1 lipca 2024 r. do 31 grudnia 2024 r. uzyskane na podstawie sprawozdań BGK oraz informacji uzyskanych w trakcie kontroli prowadzonej równolegle w MF.

⁷⁶ PRM upoważnił, 25 lipca 2024 r. MF do wydawania jednostkom sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 5-8 i 14 *ufp*, z wyłączeniem samorządowych osób prawnych, wiążącego polecenia dokonania wpłaty środków pieniężnych do FPOM, określając ich wysokość oraz termin wpłaty, zobowiązując jednocześnie do przekazywania przez MF do PRM kwartalnych sprawozdań z realizacji tych zadań w terminie 30 dni po zakończeniu każdego kwartału.

mln zł, uwzględniając uwagę MF w przedmiocie zwiększenia kwoty planowanych wpływów z tytułu przekazanych skarbowych papierów wartościowych o 2.500 mln zł i zmniejszenia jednocześnie o tę samą kwotę wpływów z emisji obligacji, co miało ostatecznie zmniejszyć koszty ich obsługi. Następnie 29 czerwca 2022 r. w planie finansowym FPOM, zwiększono wpływy z tytułu emisji obligacji z 2.496,6 mln zł do 6.489,2 mln zł. Pismami z 26 lipca i 30 września 2022 r. KPRM zwróciła się do MF o przedstawienie stanowiska w zakresie m.in. możliwości i terminów przekazania skarbowych papierów wartościowych do FPOM, jednak MF nie odniósł się do przedmiotowej kwestii. Natomiast zmiana planu finansowego z 19 sierpnia 2022 r. uwzględniała wzrost przychodów FPOM z tytułu wpłaty środków pieniężnych jednostek sektora finansów publicznych⁷⁷, poprzez finansowanie z Funduszu Medycznego (1.000 mln zł), Funduszu Pracy (950 mln zł) i ze środków KPRM (600 mln zł), przy jednoczesnym zmniejszeniu wpływów z tytułu emisji obligacji do 4.742 mln zł. W ostatecznym rozrachunku, wartość nominalna wyemitowanych przez BGK obligacji na rzecz FPOM była wyższa niż planowano, co skutkowało zwiększeniem kosztów ich emisji i było działaniem sprzecznym z sugestią MF.

(akta kontroli tom I str. 273-310; tom V str. 329-346; tom VI str. 274-275)

W planie finansowym FPOM na 2022 rok nie zapewniono wystarczających środków na finansowanie zadań, co skutkowało koniecznością uruchomienia finansowania ze środków własnych BGK (tzw. finansowanie przejściowe), co szerzej opisano w dalszej części *Wystąpienia pokontrolnego*.

Wysokość środków wydatkowanych z FPOM wynosiła w latach 2022–2024 kolejno 13.884,2 mln zł, 15.019,2 mln zł i 10.499,7 mln zł⁷⁸, tj. odpowiednio 78%, 93,9% i 96,5% planu po zmianach, w tym:

- w 2022 roku: z tytułu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań na rzecz pomocy Ukrainie – 13.879,6 mln zł (tj. 99,96% wydatków ogółem), z tytułu obsługi obligacji – 0,5 mln zł (tj. 0,004% wydatków ogółem), z tytułu wynagrodzenia prowizyjnego dla BGK – 0,7 mln zł (0,005% wydatków ogółem) i z tytułu odsetek za udzielone przez BGK finansowanie przejściowe – 3,5 mln zł (0,03% wydatków ogółem);
- w 2023 roku: z tytułu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań na rzecz pomocy Ukrainie – 14.775,8 mln zł (98,38% wydatków ogółem), z tytułu obsługi obligacji – 242,2 mln zł (1,61% wydatków ogółem), z tytułu wynagrodzenia prowizyjnego dla BGK – 1,4 mln zł (0,01% wydatków ogółem);
- w 2024 roku⁷⁹: w 2023 roku: z tytułu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań na rzecz pomocy Ukrainie – 10.124 mln zł (96,42% wydatków ogółem), z tytułu obsługi obligacji – 374,4 mln zł (3,57% wydatków ogółem), z tytułu wynagrodzenia prowizyjnego dla BGK – 1,4 mln zł (0,01% wydatków ogółem).

(akta kontroli tom II str. 94-166)

⁷⁷ O których mowa w art. 9 pkt 5–8 i 14 *ufp*, z wyłączeniem samorządowych osób prawnych, z wyjątkiem środków pochodzących z dotacji z budżetu i środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 *ufp*.

⁷⁸ Według sprawozdań sporządzonych przez BGK.

⁷⁹ Dane za okres od 1 lipca 2024 r. do 31 grudnia 2024 r. uzyskane na podstawie sprawozdań BGK oraz informacji uzyskanych w trakcie kontroli prowadzonej równolegle w MF.

Zgodnie z § 9 umowy w sprawie obsługi FPC⁸⁰ i § 10 umowy w sprawie obsługi FPOM⁸¹ w przypadku niedoboru środków niezbędnych do terminowego finansowania lub dofinansowania realizacji zadań mogły być one finansowane ze środków własnych BGK odpowiednio do 300 mln zł i 500 mln zł, ponadto:

- limit ten był odnawialny, a wynagrodzenie BGK z tytułu zaangażowania środków własnych było naliczane od salda wykorzystanego limitu na koniec każdego dnia danego miesiąca za faktyczną liczbę dni korzystania z limitu;
- zgodnie z § 10 ust. 4 umowy w sprawie obsługi FPC z 21 kwietnia 2020 r. i umowy w sprawie obsługi FPOM z 17 marca 2022 r. BGK był zobowiązany do poinformowania PRM i MF o pierwszym zaangażowaniu środków w ramach tego limitu i salda tego limitu na koniec każdego miesiąca; po zmianach wprowadzonych umową z 7 lipca 2023 r. w sprawie obsługi FPOM i umową z 29 listopada 2023 r. w sprawie obsługi FPC zadania mogły być finansowane ze środków BGK po uzgodnieniu z MF.

W latach 2020–2024 (do 30 czerwca) nie występowało finansowanie przejściowe wydatków FPC. Od lipca do października 2022 roku wydatki FPOM były finansowane środkami własnymi BGK (tzw. finansowanie przejściowe), które wynosiło od 476,2 mln zł do 1.227,7 mln zł. BGK powiadomił, zgodnie z umową PRM i MF o pierwszym zaangażowaniu środków w ramach tego limitu. W uzasadnieniu podał (...) *finansowanie przejściowe zostało uruchomione w związku ze zgłoszonym 8 lipca br. zapotrzebowaniem na środki niezbędne do realizacji dyspozycji zasileń rachunków dysponentów w dniu 11 lipca br. Łączna kwota dyspozycji przekraczała wysokość wolnych środków Funduszu dostępnych na ten dzień na rachunku Funduszu*. NIK zauważa, że według stanu na dzień 11 lipca 2022 r. FPOM posiadał środki ulokowane w formie depozytu u MF w kwocie 451 mln zł⁸². W uzasadnieniu BGK podał: *Zerwanie depozytu u Ministra Finansów przed terminem jego zapadalności skutkuje anulowaniem odsetek należnych od złożonego depozytu, natomiast środki zwracane są na rachunek Funduszu z datą rozliczenia spot, co oznacza, że mimo zerwania depozytów w dniu 8 lipca br. środki byłyby dostępne najwcześniej 12 lipca br. Dodatkowo zerwanie depozytów przed terminem ich zapadalności nie było uzasadnione ekonomicznie, gdyż kwota odsetek od depozytów do uzyskania przez Fundusz za okres od udzielenia do spłaty finansowania przejściowego jest wyższa niż kwota odsetek od zobowiązań z tytułu tego finansowania odpowiadających kwocie środków zdeponowanych u Ministra Finansów. Zobowiązania z tytułu udzielonego 11 lipca br. finansowania przejściowego zostaną spłacone środkami z zapadających depozytów oraz z bieżących wpływów Funduszu*⁸³.

⁸⁰ Umowy zawartej przez Skarb Państwa reprezentowany przez PRM z BGK 29 listopada 2023 r. Poprzednio, w umowie z 21 kwietnia 2020 r. kwestię finansowania przejściowego regulował § 10 umowy.

⁸¹ Finansowanie przejściowe mogło być przeznaczone na: [1] finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań na rzecz pomocy Ukrainie, w szczególności obywatelom Ukrainy dotkniętym konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy, w tym zadań realizowanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jak i poza nim lub zwrot wydatków lub kosztów poniesionych na ich realizację; [2] wykup i zapłatę odsetek od obligacji oraz pokrycia kosztów ich emisji; [3] spłatę finansowania przejściowego wraz z wynagrodzeniem Banku z tytułu udzielenia tego finansowania; [4] udzielenie pożyczek.

⁸² Dyspozycje przekazania środków w depozyt zostały złożone w dniach: 1, 4, 6 lipca 2022 r. z terminami zapadalności odpowiednio 12, 13 i 15 lipca 2022 r.

⁸³ Pismo BGK z 13 lipca 2022 r. znak DFTW.458.5.KB.2022(3014).

Następnie pismem z 18 lipca 2022 r.⁸⁴ BGK poinformował PRM o konieczności uruchomienia dodatkowego limitu finansowania przejściowego w kwocie do 1 mld zł w związku ze zwiększonym zapotrzebowaniem na środki FPOM wynikającym w szczególności z wprowadzeniem nowych kategorii wydatków związanych z pomocą finansową udzielaną przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa producentom rolnym na dofinansowanie zakupu nawozów oraz realizacją zadań przez RARS, w łącznej kwocie 3,9 mld zł. 30 sierpnia 2022 r. PRM zaakceptował (po uzyskaniu pozytywnej opinii MF) warunki udzielenia dodatkowego finansowania. Wynagrodzenie BGK z tytułu uruchomienia finansowania przejściowego wynosiło 3,5 mln zł. Szerzej kwestię finansowania przejściowego opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

NIK zwraca uwagę, że wg stanu na dzień 31 grudnia 2022, 2023 i 2024 r. na rachunku FPOM pozostały środki finansowe w kwocie odpowiednio: 2.880,6 mln zł, 924,5 mln zł i 524,5 mln zł, które były bądź będą wydatkowane w kolejnych latach.

FPC i FPOM miały charakter funduszy przepływowych, tj. finansowane były głównie środkami pochodzącymi z emisji obligacji i z budżetu państwa (nie licząc przychodów z odsetek od środków ulokowanych na rachunkach funduszy).

(akta kontroli tom I str. 112-160; tom II str. 94-166; tom V str. 329-346; tom VII str. 121-150)

1.5. PRM nie ponosił w latach 2020–2024 wydatków ze środków z FPC i FPOM. Wydatki w tym okresie były realizowane przez Szefa KPRM (na podstawie upoważnień wydanych przez PRM do dysponowania środkami finansowymi na rachunkach pomocniczych FPC i FPOM), który zawarł z BGK porozumienia w sprawie obsługi rachunków pomocniczych FPC⁸⁵ i FPOM⁸⁶. Wydatki poniesione przez Szefa KPRM z FPC wynosiły:

- w 2020 roku – 10.774,1 mln zł, z tego na Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych⁸⁷ – 10.348,6 mln zł i na realizację innych zadań⁸⁸ (wydatki dotyczące finansowania szpitali tymczasowych, zakup środków ochrony indywidualnej produktów medycznych i sanitarnych, ochronnych, prowadzenie kampanii społecznoinformacyjnych, realizacja usług w ramach *Lot do Domu i Cargo dla Polski* na podstawie zawartych umów, Program *Laboratoria Przyszłości*, *Narodowy Program Szczepień* w ramach realizacji uchwał Rady Ministrów) – 425,5 mln zł;
- w 2021 roku – 5.799,8 mln zł, w tym: na Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – 2.901,3 mln zł, na rzecz RARS – 1.200 mln zł i na inne zadania – 1.698,5 mln zł;

⁸⁴ Znak DFTW.458.5.KB.2022(3121).

⁸⁵ Porozumienie z 6 maja 2020 r., zmienione aneksem nr 1 z 28 sierpnia 2020 r., aneksem z 19 kwietnia 2020 r., aneksem nr 3 z 14 marca 2020 r. i aneksem nr 4 z 16 grudnia 2022 r., zastąpione porozumieniem z 15 lutego 2024 r., zmienionym aneksem z 16 lipca 2024 r.

⁸⁶ Porozumienie z 25 marca 2022 r., zmienione aneksem nr 1 z 4 lipca 2022 r., aneksem nr 2 z 16 grudnia 2022 r. i zastąpione porozumieniem z 11 września 2023 r.

⁸⁷ Program był realizowany na podstawie uchwały nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego. Program był objęty kontrolą NIK przeprowadzaną w KPRM nr P/22/007 – *Realizacja zadań finansowanych z FPC*. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2022 r.

⁸⁸ Inne zadania były realizowane również w kolejnych latach.

- w 2022 roku – 10.895,6 mln zł, w tym: na rzecz RARS – 6.642,1 mln zł, na Rządowy Fundusz Inwestycji Strategicznych: Polski Ład – realizacja udzielonych promes – 4.230,2 mln zł, na inne zadania – 23,9 mln zł;
- w 2023 roku – 21.452,9 mln zł, w tym na: realizację udzielonych promes w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych i Rządowy Program Odbudowy Zabytków⁸⁹ – 21.379,9 mln zł oraz na inne zadania – 73 mln zł;
- w 2024 roku – 9.004,1 mln zł na realizację udzielonych promes w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych i Rządowy Program Ochrony Zabytków. (akta kontroli tom II str. 1-93, 167-187)

Wydatki Szefa KPRM z FPOM wynosiły:

- w 2022 roku – 602,07 mln zł, z tego na rzecz: RARS – 600 mln zł; PKP Intercity S.A. na realizację rządowego programu „Bezpieczny Transport”⁹⁰ – 2 mln zł oraz na inne zadania (działalność informacyjno-promocyjna) – 0,07 mln zł;
- w 2023 roku – 288,6 mln zł, z tego na rzecz: RARS – 250 mln zł; BGK w związku z zorganizowaniem międzynarodowej kampanii informacyjnej, której celem było poinformowanie opinii publicznej na świecie o konsekwencjach napaści Rosji na Ukrainę – 38 mln zł oraz PKP Intercity S.A. na realizację rządowego programu „Bezpieczny Transport” – 0,6 mln zł;
- w 2024 roku – 1,6 mln zł na rzecz RARS.

(akta kontroli str. tom II str. 1-12, 94-166)

W odpowiedzi na pytanie kto podjął decyzję o finansowaniu Programu Inwestycji Strategicznych Polski Ład i rządowego Programu Odbudowy Zabytków z FPC Dyrektor Departamentu Prawnego wyjaśniła, że (...) *nie posiadamy miarodajnej wiedzy kto i w jakim dokumencie podjął decyzję o realizacji programów ze środków FPC, a także czy i w jakim dokumencie określono, jaka pula środków zostanie przeznaczona z FPC na realizację Programu Inwestycji Strategicznych oraz w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.*

(akta kontroli tom V str. 329-333, 347-389)

W 2022 roku Szef KPRM poniósł z FPOM wydatki na inne zadania (tj. działalność informacyjno-promocyjną) w łącznej kwocie 0,07 mln zł na podstawie dwóch umów zawartych przez Dyrektora Centrum Informacyjnego Rządu KPRM: [1] 15 czerwca 2022 r. na realizację usługi polegającej na przygotowaniu elektronicznej wersji gazetki „Pokój Ukrainie” w języku ukraińskim (także w wersji do druku)⁹¹ oraz [2] 21 czerwca 2022 r. obejmującej wykonanie i przeniesienie praw autorskich audiowizualnego spotu społecznego przedstawiającego prawdziwą historię rodziny uchodźców z Ukrainy, którzy dotarli do Polski w ramach kampanii społecznej „Pomagam Ukrainie”⁹². Należy zauważyć, że:

- w obu przypadkach wykonawcy tego samego dnia zrealizowali powierzone umowami prace;

⁸⁹ Realizacja programu objęta została kontrolą P/25/088 – Rządowy Program Odbudowy Zabytków prowadzoną w KPRM od 7 lutego 2025 r.

⁹⁰ Dalej: „program Bezpieczny Transport”.

⁹¹ Wynagrodzenie określone w umowie wynosiło 22.140 zł.

⁹² Wynagrodzenie określone w umowie wynosiło 51.660 zł.

- w umowie w sprawie wykonania gazetki określono jednodniowy termin jej realizacji, zaś w umowie dotyczącej wykonania audiowizualnego spotu – 14-dniowy;
- w planie finansowym FPOM na 2022 rok nie zaplanowano środków finansowych na realizację tych zadań przez Szefa KPRM;
- modyfikacją nr 3 z 13 maja 2022 r.⁹³ środki finansowe w kwocie 0,05 mln zł przeznaczone na te zadania uwzględniono w planie finansowym FPOM przy czym kwota ta była niższa niż o 0,02 mln zł od zobowiązań wynikających z obu umów;
- 1 lipca 2022 r. KPRM złożyła do BGK dyspozycję zasilenia rachunku pomocniczego Szefa KPRM na kwotę 0,1 mln zł na ww. zadania;
- faktycznie wykorzystane przez Szefa KPRM środki finansowe wykazano w prawidłowej wysokości dopiero w sprawozdaniu z FPOM za 2022 rok.

(akta kontroli tom III str. 259-307, str. 358-371; tom V str. 212-213)

Wydatki na rzecz BGK z tytułu zorganizowania międzynarodowej kampanii informacyjnej, której celem było poinformowanie opinii publicznej na świecie o konsekwencjach napaści Rosji na Ukrainę były realizowane na podstawie decyzji PRM z 22 marca 2022 r., co było przedmiotem kontroli NIK nr I/23/001 – *Wybrane koszty działalności Banku Gospodarstwa Krajowego*.

(akta kontroli tom III str. 259-266, 308-320)

Program Bezpieczny Transport był realizowany na podstawie umowy zawartej 7 lipca 2022 r. przez Szefa KPRM z PKP Intercity S.A.⁹⁴, w wykonaniu § 3 ust. 3 uchwały Rady Ministrów z dnia 25 lutego 2022 r.⁹⁵ Program miał być finansowany (zgodnie z § 4 uchwały) środkami z rezerw budżetu państwa w wysokości do 40 mln zł. Uchwałą z 5 kwietnia 2022 r.⁹⁶ zmieniono źródło finansowania wskazując, że na realizację programu przeznacza się środki z FPOM w wysokości 80 mln zł. W uzasadnieniu do zmiany Minister – Członek Rady Ministrów wskazał, że (...) *miesięczne doświadczenie funkcjonowania programu pomocy oraz aktualna sytuacja na terytorium Ukrainy wiąże się z koniecznością zwiększenia środków finansowych niezbędnych do udzielenia pomocy i wsparcia w tym zakresie. Jednocześnie wskazano źródło finansowania - Fundusz Pomocy*. Ostatecznie, w celu realizacji umowy wnioskowano, 13 kwietnia 2022 r., o przekazanie na rachunek pomocniczy FPOM dedykowany Szefowi KPRM 60 mln zł, w tym:

- 20 mln zł na wykonanie usługi przewozu kolejowego oraz innych niezbędnych usług dodatkowych, kwota została oszacowana przez Międzyresortowy Zespół do spraw programu przyjęcia przez Rzeczpospolitą Polską osób poszkodowanych i rannych napływających z terytorium Ukrainy;
- 40 mln zł na ewentualne cele odszkodowawcze (np. rekompensatę i kwestie odszkodowawcze w sytuacji uszkodzenia/zniszczenia pociągu na terytorium

⁹³ Na podstawie pisma z 12 maja 2022 r. PRM do BGK dotyczącego przesunięcia środków w wysokości 245 mln zł będących w dyspozycji PRM do dyspozycji ministra właściwego ds. infrastruktury i Szefa KPRM.

⁹⁴ Umowa nr 279/DP/22 z 29 kwietnia 2022 r.

⁹⁵ Uchwała nr 31/2022 w sprawie ustanowienia programu pomocy dla osób rannych i poszkodowanych z powodu konfliktu zbrojnego na terytorium Ukrainy - „Bezpieczny Transport”.

⁹⁶ Uchwała nr 70/2022 zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia programu pomocy dla osób rannych i poszkodowanych z powodu konfliktu zbrojnego na terytorium Ukrainy - „Bezpieczny Transport”.

Ukrainy lub sytuacji utraty zdrowia lub życia osób funkcyjnych zabezpieczających obsługę pociągu na terytorium Ukrainy).

Przejazdy były realizowane od 26 lutego 2022 r. (przejazd pilotażowy/techniczny) do 22 lipca 2023 r. Na realizację umowy wykorzystano 2,6 mln zł, tj. 13% środków zaplanowanych na wykonanie usług przewozu. Umowa została wypowiedziana 13 grudnia 2023 r., a środki w kwocie 57,4 mln zł „zwolnione”. NIK zwraca uwagę, że zwiększenia środków na wydatki w planie finansowym dla Szefa KPRM o kwotę 60 mln zł na zadanie pn. program Bezpieczny transport dokonano 13 maja 2022 r.⁹⁷ (na wniosek z 13 kwietnia 2022 r.), podczas gdy dokumenty potwierdzające szacowaną maksymalną kwotę odszkodowania z tytułu zniszczenia lub uszkodzenia taboru KPRM otrzymała dopiero 8 czerwca 2022 r., a umowa podpisana 7 lipca 2022 r. Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego wyjaśniła, że (...) *w trakcie negocjacji umowy z PKP Intercity S.A. – ustalono, że niezbędne jest zabezpieczenie dodatkowych środków w kwocie 40.000.000 PLN na ew. cele odszkodowawcze (np. rekompensata i kwestie odszkodowawcze w sytuacji uszkodzenia/zniszczenia pociągu na terytorium Ukrainy lub sytuacji utraty zdrowia lub życia osób funkcyjnych zabezpieczających obsługę pociągu na terytorium Ukrainy).*

(akta kontroli tom III str. 259-266, 372-417; V str. 206-217, 241, 273-288)

Szef KPRM zawarł z RARS dwa porozumienia⁹⁸ (na podstawie upoważnienia wydanego przez PRM do dysponowania środkami finansowymi na rachunku pomocniczym FPOM) *w sprawie dofinansowania z Funduszu Pomocy zadań na rzecz pomocy Ukrainie, realizowanych przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych* na kwotę 500 mln zł⁹⁹ i 350 mln¹⁰⁰ oraz siedem porozumień w sprawie dofinansowania zadań RARS z FPC na łączną kwotę 7.842,1 mln zł. Porozumienia określały w szczególności: [1] wysokość dofinansowania; [2] przeznaczenie środków oraz termin ich wykorzystania; [3] sposób i terminy przekazywania, rozliczania i zwrotu środków; [4] obowiązek składania sprawozdań z wykorzystania środków, po upływie końcowego terminu ich wykorzystania określonego w porozumieniach (wraz z kopiami dokumentów finansowych potwierdzających wydatkowanie środków); [5] sposób zwrotu niewykorzystanych środków wraz z odsetkami; [6] sposób i termin zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia sprawozdania. W porozumieniach zobowiązano

⁹⁷ Modyfikacja nr 1.

⁹⁸ 1 lipca 2022 r. i 26 sierpnia 2022 r.

⁹⁹ Porozumienie zawarte 1 lipca 2022 r. było trzykrotnie aneksowane. Pierwotnie kwota dofinansowania wynosiła 400 mln zł. Aneksiem nr 2 z 12 grudnia 2022 r. wydłużono termin wykorzystania środków z FPOM z 31 grudnia 2022 r. do 31 grudnia 2023 r. oraz termin przedłożenia pisemnego sprawozdania z 31 stycznia 2023 r. do 31 stycznia 2024 r. Aneksiem nr 3 z 19 kwietnia 2023 r. zwiększono wysokość środków przekazanych dla RARS z FPOM z 400 mln zł do 500 mln zł.

¹⁰⁰ Porozumienie z 26 sierpnia 2022 r. było siedmiokrotnie aneksowane. Pierwotną kwotę dofinansowania (85 mln zł) zwiększono aneksami nr 1 z 10 października 2022 r. i nr 4 z 7 lipca 2023 r. zwiększono do 200 mln zł i 350 mln zł. Termin wykorzystania środków i złożenia sprawozdania wydłużano: [1] aneksem nr 2 z 12 grudnia 2022 r. – termin wykorzystania środków z 31 grudnia 2022 r. do 31 grudnia 2023 r. i termin złożenia sprawozdania z 31 stycznia 2023 r. na 31 stycznia 2024 r.; [2] aneksem nr 5 z 24 sierpnia 2023 r. – termin wykorzystania środków do 31 grudnia 2024 r. i termin złożenia sprawozdania do 31 stycznia 2025 r.; [3] aneksem nr 7 – termin wykorzystania środków do 31 grudnia 2025 r. i termin złożenia sprawozdania do 31 stycznia 2026 r.

RARS do umożliwienia w każdym czasie upoważnionym przedstawicielom KPRM przeprowadzenia kontroli prawidłowości wykorzystania środków finansowych.

NIK zwraca uwagę, że kwestię nadzoru nad RARS w zakresie wydatkowania środków z FPC i FPOM opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Środki finansowe FPOM były przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie wydatków związanych z rezerwami strategicznymi poniesionych przez RARS na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1, 2, 4, 7 ustawy o rezerwach strategicznych w celu realizacji zadań na rzecz pomocy Ukrainie, określonych w art. 14 ust. 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy oraz realizację zadań określonych w czterech decyzjach PRM¹⁰¹ polecających RARS realizację zadania w celu usuwania skutków sytuacji kryzysowej (...). Ze sprawozdania przedłożonego przez RARS do KPRM (w terminie zgodnym z określonym w porozumieniu) z dofinansowania otrzymanego w kwocie 500 mln zł wynikało, że wykorzystano środki w wysokości 499,8 mln zł na: [1] zakup rezerw medycznych; [2] zakup rezerw technicznych wraz z montażem; [3] zakup rezerw żywnościowych oraz [4] zakup usług i materiałów określonych w decyzji PRM z 20 maja 2022 r. Niewykorzystane środki wraz z odsetkami w łącznej kwocie 8,2 mln zł¹⁰² terminowo zwrócono na rachunek KPRM. (akta kontroli tom III str. 139-258; tom V str. 325-333)

Porozumienia w sprawie dofinansowania zadań RARS z FPC zawarte przez Szefa KPRM z RARS (na podstawie upoważnienia wydanego przez PRM do dysponowania środkami finansowymi na rachunku pomocniczym FPC) obejmowały:

- 1) pięć porozumień na łączną kwotę 1.842,1 mln zł, w tym: trzy na kwotę 500 mln zł każde (20 kwietnia 2021 r.¹⁰³, 17 maja 2021 r.¹⁰⁴ i 21 lutego 2022 r.¹⁰⁵) oraz jedno – 4 czerwca 2021 r.¹⁰⁶ na kwotę 200 mln zł i jedno z 12 maja 2022 r.¹⁰⁷ na kwotę 142,1 mln zł na finansowanie lub dofinansowanie realizacji

¹⁰¹Z 20 maja 2022 r., 7 listopada 2022 r., 30 maja 2023 r. i 5 września 2023 r.

¹⁰²W tym 0,2 mln zł niewykorzystane środki oraz 8 mln zł odsetki z tytułu oprocentowania środków.

¹⁰³Zgodnie z porozumieniem środki miały być wykorzystane do 31 grudnia 2021 r., a sprawozdanie złożone do KPRM do 31 stycznia 2022 r. Aneks nr 1 z 23 grudnia 2021 r. przesunięto te terminy kolejno do 31 grudnia 2022 r. i 31 stycznia 2023 r.; następnie aneksem nr 2 z 12 grudnia 2022 r. przesunięto te terminy odpowiednio do 31 grudnia 2023 r. i 31 stycznia 2024 r. RARS dokonała zwrotu środków w łącznej kwocie 23,3 mln zł, w tym 4,1 mln zł z tytułu niewykorzystanych środków oraz odsetki z tytułu oprocentowania środków na wyodrębnionym rachunku RARS w kwocie 19,3 mln zł.

¹⁰⁴Zgodnie z porozumieniem środki miały zostać wykorzystane do 31 grudnia 2021 r., a sprawozdanie złożone do 31 stycznia 2022 r. Aneks nr 1 z 23 grudnia 2021 r. przesunięto te terminy odpowiednio do 31 grudnia 2022 r. i 31 stycznia 2023 r. RARS dokonała zwrotu odsetek z tytułu oprocentowania środków na wyodrębnionym rachunku RARS w kwocie 3,4 mln zł.

¹⁰⁵Zgodnie z porozumieniem środki miały być wykorzystane do 31 grudnia 2022 r., a sprawozdanie złożone do 31 stycznia 2023 r. Aneks nr 1 z 12 grudnia 2022 r. przesunięto te terminy odpowiednio do 31 grudnia 2023 r. i 31 stycznia 2024 r., zaś aneksem nr 2 z 11 października 2023 r. odpowiednio do 31 grudnia 2024 r. i 31 stycznia 2025 r. W związku z zatwierdzoną 15 marca 2024 r. korektą planu finansowego RARS na 2024 rok i wytycznymi zawartymi w piśmie znak: DIR.WRARS.5661.1.2024.AK z 16 kwietnia 2024 r. oraz zgodnie z § 6 porozumienia RARS dokonała zwrotu niewykorzystanych środków w kwocie 375,8 mln zł.

¹⁰⁶Zgodnie z porozumieniem środki miały być wykorzystane do 31 grudnia 2021 r., a sprawozdanie złożone do 31 stycznia 2022 r. RARS dokonała zwrotu odsetek z tytułu oprocentowania środków na wyodrębnionym rachunku RARS w kwocie 1 mln zł.

¹⁰⁷Zgodnie z porozumieniem środki miały zostać wykorzystane do 31 grudnia 2022 r., a sprawozdanie złożone do 31 stycznia 2023 r. Aneks nr 1 z 12 grudnia 2022 r. przedłużono termin wykorzystania środków do 31 grudnia 2023 r., a termin złożenia sprawozdania do 31 stycznia 2024 r. RARS dokonała zwrotu środków w łącznej kwocie 98,5 mln zł, w tym

przez RARS zadań określonych w ustawie *o rezerwach strategicznych* oraz w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. *o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*¹⁰⁸ z przeznaczeniem m.in. na: zakup niezbędnych akcesoriów do realizacji programu szczepień szczepionką przeciw COVID-19, dystrybucję szczepionek, ich przechowywanie oraz działania organizacyjne związane z procesem szczepień w tym obsługę logistyczną i promocyjną; zakup produktów leczniczych, sprzętu, wyrobów medycznych oraz środków ochrony indywidualnej niezbędnych do walki z COVID-19 w ramach tworzenia i odtworzenia rezerw strategicznych. RARS wykorzystała środki w łącznej kwocie 1.372,8 mln zł (tj. 74,5%).

- 2) 18 marca 2022 r. na kwotę 6 mld zł¹⁰⁹ na finansowanie lub dofinansowanie realizacji przez RARS zadań określonych w art. 70c ust. 1 w związku z art. 70c ust. 5 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. *o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym*¹¹⁰, w tym na: [1] zakup na rzecz Skarbu Państwa zapasów obowiązkowych gazu ziemnego zgodnie z zasadami określonymi w art. 70c ust. 2 pkt 1 i ust. 3 pkt 1 ustawy *o zapasach* oraz [2] realizację usług magazynowania gazu ziemnego na podstawie umów zawartych z operatorem magazynowania w zakresie dotyczącym zapasów obowiązkowych gazu ziemnego zgodnie z art. 70c ust. 3 pkt 2 ustawy *o zapasach*. Zgodnie z art. 70c ust. 5 ustawy *o zapasach* umożliwiono finansowanie ww. zadań RARS z FPC, a maksymalny limit wydatków RARS na zakup gazu ziemnego określono, w 2022 r., na 6 mld zł (art. 21 ustawy *o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców paliw gazowych*).

Należy zwrócić uwagę, że art. 70c ustawy *o zapasach* został wprowadzony ustawą z dnia 26 stycznia 2022 r. *o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców paliw gazowych w związku z sytuacją na rynku gazu*¹¹¹. Wnioskodawcą projektu ustawy był Minister Aktywów Państwowych¹¹², który nie podał szczegółowego uzasadnienia finansowania ww. zadań RARS ze środków FPC.

RARS terminowo zwróciła niewykorzystane środki oraz naliczone odsetki z tytułu oprocentowania środków na rachunek bankowy wskazany w porozumieniach oraz złożyła pisemne sprawozdania zawierające rozliczenia rzeczowo-finansowe w zakresie wykorzystania środków FPC w ramach ww. porozumień.

Dyrektor Departamentu Prawnego KPRM wyjaśniła, że (...) *sprawozdania przedkładane przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych z realizacji porozumień dotyczących finansowania zadań RARS z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, wpływały do komórki merytorycznej KPRM – Departamentu Instrumentów Rozwojowych w celu weryfikacji kwalifikowalności wydatków. Weryfikacje pod*

niewykorzystane środki w kwocie 89,4 mln zł oraz 9,1 mln zł odsetki z tytułu oprocentowania środków na wyodrębnionym rachunku RARS.

¹⁰⁸ Dz.U. z 2024 r. poz. 924, ze zm.

¹⁰⁹ RARS zwróciła środki w łącznej wysokości 2,3 mln zł na rachunek wskazany w porozumieniu, w tym 192 zł niewykorzystanych środków oraz odsetki w kwocie 2.280.405,66 zł.

¹¹⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1281. Ustawa zwana dalej: *ustawą o zapasach*.

¹¹¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 202, ze zm. Ustawa zwana dalej: *ustawą o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców paliw gazowych*.

¹¹² Nr w Wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów UD338. Projekt zgłoszony 10 stycznia 2022 r.

względem rachunkowym dokonanych wydatków finansowych oraz dokonanych ewentualnych zwrotów zaewidencjonowanych w księgach rachunkowych były potwierdzane przez Biuro Budżetowo-Finansowe KPRM.

(akta kontroli tom I str. 16-111; III str. 421-585; tom V str. 325-333; tom VI str. 331-488)

1.6. W zakresie podjętych prac, mających na celu zaprzestanie redystrybucji środków na finansowanie zadań państwa poza ustawą budżetową Dyrektor Departamentu Prawnego KPRM wyjaśniła, że (...) *po zakończeniu kontroli NIK P/22/007 – Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 rozpoczęte zostały prace mające na celu ustalenie dalszych zasad funkcjonowania FPC. W wyniku tych prac przyjęta została uchwała nr 55 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2023 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2023-2026, gdzie wskazano, że od 2024 roku planowane jest przejęcie przez budżet państwa finansowania zadań realizowanych przez FPC. Z dniem 1 lipca 2024 r. Minister Finansów przejął zadania związane z zarządzaniem FPC oraz FP. Tym samym, to Minister Finansów jest obecnie właściwy do prowadzenia dalszych analiz w przedmiocie funkcjonowania ww. funduszy umiejscowionych w Banku Gospodarstwa Krajowego. Jak wynikało z WPPF na lata 2023–2026 (część V pn. „Krajowe ramy budżetowe”) zdecydowano się na sfinansowanie znaczącej części wydatków kryzysowych poprzez mechanizmy pozabudżetowe, niezaliczane do krajowej definicji długu publicznego (głównie poprzez fundusze tworzone w państwowym banku rozwoju – BGK) ze względu na konstrukcję krajowych reguł fiskalnych (próg ostrożnościowy w ustawie o finansach publicznych oraz konstytucyjny limit zadłużenia)¹¹³. Ponadto, zgodnie z WPPF na lata 2023–2026 od 2024 roku planowane było: [1] przejęcie przez budżet państwa finansowania zadań realizowanych przez FPC, tym samym na rzecz tego funduszu miał nie być zaciągany dług¹¹⁴; [2] ograniczenie możliwości nieodpłatnego przekazywania skarbowych papierów wartościowych funduszom umiejscowionym w BGK¹¹⁵; [3] wprowadzenie obowiązku przyjmowania w depozyt przez Ministra Finansów wolnych środków ww. funduszy. W WPPF na lata 2023–2026 wskazano, że (...) przewidywanym efektem reformy będzie zwiększenie efektywności finansowania potrzeb pożyczkowych państwa, jak również stopniowe zmniejszanie różnicy między długiem publicznym według krajowej i unijnej definicji – w miarę refinansowania z budżetu państwa przypadającego do wykupu długu funduszy w BGK. Cały proces będzie odbywał się w sposób stopniowy, tak aby nie doszło do szybkiego wzrostu długu wg metodyki krajowej i tym samym do zbytowego zbliżenia się do limitów wynikających z krajowych ram fiskalnych, co mogłoby*

¹¹³W wyniku zaangażowania BGK w pozyskiwanie środków na walkę z pandemią i kryzysem energetycznym doszło do zwiększenia różnicy pomiędzy zadłużeniem publicznym według metodyki krajowej (państwowy dług publiczny) oraz unijnej (ESA - Europejski system rachunków, czyli międzynarodowy system zasad rachunkowości Unii Europejskiej). Różnice wynikały w szczególności z odmiennego podejścia do sektora finansów publicznych (według przepisów krajowych fundusze w BGK nie są częścią sektora finansów publicznych, według metodyki ESA są zaliczane do sektora instytucji samorządowych i rządowych); tytułów dłużnych i długu potencjalnego.

¹¹⁴Działanie to było zbieżne z celem reformy ram budżetowych w Krajowym Planie Odbudowy (kamienie milowe A1G i A4G) oraz postulatami Komisji Europejskiej dotyczącymi transparentności i efektywności finansów publicznych, przedstawionymi w Sprawozdaniu krajowym za rok 2022, a także z zaleceniami Rady UE z lipca 2022 roku.

¹¹⁵Przy czym w latach 2020-2024 na rzecz FPC i w latach 2022-2024 na rzecz FPOM nie przekazano skarbowych papierów wartościowych.

znacząco ograniczyć elastyczność w finansach publicznych w sytuacjach kryzysowych. Dodatkowo w ramach reformy planowane jest poszerzenie uzasadnienia projektu ustawy budżetowej poprzez włączenie do jego treści planów finansowych funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK na podstawie odrębnych ustaw oraz ujęcia w sprawozdaniu z wykonania ustawy budżetowej omówienia wykonania ww. planów finansowych w celu zwiększenia transparentności finansów publicznych.

W WPF na lata 2024–2027, w części III pn. „Krajowe ramy budżetowe – planowane zmiany” określono, iż w celu dostosowania krajowych ram budżetowych do zobowiązań zawartych w Krajowym Planie Odbudowy (dalej: „KPO”) realizowane były dwa kamienie milowe (za których wdrażanie odpowiadało MF) dotyczące SWR:

- A3G – „Wejście w życie nowelizacji *ufp* rozszerzającej zakres SRW o państwowe fundusze celowe” (termin realizacji III kw. 2021 roku); ustawą z 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw¹¹⁶, która rozszerzyła zakres jednostek objętych SRW o pozostałe państwowe fundusze celowe;
- A4G (w realizacji) – „Przegląd funkcjonowania stabilizującej reguły wydatkowej w latach 2019–2023” (termin realizacji I kw. 2025 r.) – zrealizowano w 2024 roku.

NIK zwraca uwagę, że MF opracował w 2023 r. projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw¹¹⁷, w którym planowano m.in. [1] wprowadzenie zmian dotyczących sprawozdawczości funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych do BGK na podstawie odrębnych ustaw; [2] ograniczenie możliwości emisji obligacji przez BGK na rzecz funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK na podstawie ustaw; [3] poszerzenie uzasadnienia projektu ustawy budżetowej poprzez włączenie do jego treści planów finansowych ww. funduszy; [4] dołączanie informacji o wykonaniu planów finansowych tych funduszy do sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej; [5] pewne ograniczenie zakresu zadań finansowanych z FPC. Proponowane zmiany zostały zgłoszone do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów oraz Przewodniczącemu SKRM, odpowiednio w kwietniu i czerwcu 2023 roku, jednak ostatecznie nie znalazły się w projekcie ustawy przekazanym 21 czerwca 2023 r.¹¹⁸ do rozpatrzenia SKRM i następnie 23 czerwca 2023 r. RM oraz dalej 3 lipca 2023 r. do Sejmu¹¹⁹. Uchwaloną 13 lipca 2023 r. ustawą o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw¹²⁰, wprowadzono, w ustawie o zmianie ustawy o COVID-19 – art. 65a, a w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy – art. 14 b, zgodnie z którymi w budżecie państwa tworzy się rezerwę celową, której wysokość jest ustalana corocznie w ustawie budżetowej, z przeznaczeniem na wpłatę z budżetu państwa, w tym z budżetu środków europejskich do FPC i FPOM.

¹¹⁶Dz. U. poz. 1535.

¹¹⁷Projekt nr UD500.

¹¹⁸<https://legislacja.gov.pl/projekt/12374001>. Projekt w wersji przedstawionej dnia 21 czerwca 2023 r. do rozpatrzenia przez SKRM nosił tytuł o zmianie ustawy o finansach publicznych i został ograniczony do zmian dotyczących stabilizującej reguły wydatkowej (dalej: „SRW”).

¹¹⁹Druk nr 3422 opublikowany pod adresem: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3422>.

¹²⁰Dz. U. z 2023 r. poz. 1641.

Ustawą z dnia 28 czerwca 2024 r. *o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw*¹²¹, której wnioskodawcą był MF wprowadzono m.in.:

- obowiązek przekazywania przez BGK do MF, w terminach określonych w przepisach dotyczących sprawozdawczości budżetowej państwowych funduszy celowych, sprawozdań miesięcznych z realizacji planów finansowych FPC i FPOM, narastająco za kolejne miesiące roku budżetowego, w szczególności nie mniejszej niż wynikająca z tego planu;
- obowiązek zwrotu środków z FPC lub FPOM niewykorzystanych, nienależnie pobranych, pobranych w nadmiernej wysokości lub wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem;
- ze SRW wyłączono spłatę przez budżet państwa zobowiązań zaciągniętych przez inne jednostki niż jednostki objęte SRW pomiędzy dniem 14 marca 2020 r. a dniem 30 czerwca 2023 r. objętych gwarancjami i poręczeniami Skarbu Państwa.

20 grudnia 2024 r. przyjęto ustawę *o Radzie Fiskalnej*¹²², która wprowadziła zmiany w *ufp* m.in. w zakresie SRW, polegające w szczególności na:

- przesunięciu Narodowego Funduszu Zdrowia, FPC i FPOM z jednostek objętych kwotą wydatków SRW, ale nie limitem wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 *ufp*, do grupy jednostek objętych tym limitem (zgodnie z art. 50 ustawy *o Radzie Fiskalnej* zmiany zostaną zastosowane po raz pierwszy do projektu ustawy budżetowej na 2027 rok), w uzasadnieniu do ustawy podano: *Ponieważ Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 oraz Fundusz Pomocy nie mają zagwarantowanej konstytucyjnie autonomii, mając na uwadze wzrost przejrzystości finansów publicznych, w projekcie proponuje się objęcie wydatków tych jednostek limitem;*
- możliwość występowania przez MF z wnioskiem do Rady Fiskalnej o wydanie opinii dotyczącej wysokości korekty kwoty wydatków SRW oraz wpływu tej korekty na długookresową stabilność finansów publicznych oraz sytuację makroekonomiczną (art. 112ab *ufp* w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2026 r.);
- możliwość przekroczenia w określonych przypadkach limitu wydatków wynikającego z SWR (art. 112ac *ufp*, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2026 r.);
- zobowiązaniu MF do przeprowadzenia pierwszego przeglądu funkcjonowania przepisów art. 112aa–112ac i art. 112d–112db *ufp* i sporządzenia informacji, o ich stosowaniu, w terminie 12 miesięcy od dnia wydania na podstawie art. 126 ust. 12 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹²³ z dnia 26 października 2012 r. przez Radę Unii Europejskiej decyzji uchylającej decyzję w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Polsce, nie później jednak niż do dnia 31 grudnia 2030 r. (art. 51 ustawy *o Radzie Fiskalnej*).

¹²¹Dz. U. poz. 1089.

¹²²Dz. U. z 2025 r. poz. 39.

¹²³Dz. Urz. UE. C 2012 Nr 326, str. 47.

Przekazany przez MF 31 maja 2024 r. do uzgodnień projekt ww. ustawy nie zawierał rozwiązań wskazanych jako planowane do wprowadzenia projektem, wpisanych do wykazu prac legislacyjnych i programowych RM, a dotyczących objęcia w wyniku zmian wprowadzanych w *ufp* wydatków Narodowego Funduszu Zdrowia, FPC i FPOM kwotą limitu w ramach SRW oraz prowadzenia regulacji zgodnie z którą MF zobowiązany będzie do dokonywania regularnych okresowych przeglądów funkcjonowania SRW. W wyniku uwagi zgłoszonej przez Rządowe Centrum Legislacji¹²⁴, MF w piśmie z 25 lipca 2024 r. wskazał, że (...) *rozwiązania dotyczące objęcia wydatków NFZ, FPC i FPOM kwotą limitu w ramach SRW oraz przeglądu funkcjonowania SRW zostaną dodane do nowej wersji projektu ustawy na następnym etapie prac legislacyjnych*. Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o Radzie Fiskalnej¹²⁵ 22 października 2024 r.

(akta kontroli tom VI str. 83-118, 184-187, 223-257)

Należy zauważyć, że KPRM w pismach do dysponentów wskazywała na tymczasowy charakter FPC i FPOM. Nie podjęła jednak działań zaplanowanych w WPFPP na lata 2023–2026, tj. zaplanowanego od 2024 roku przejścia przez budżet państwa finansowania zadań realizowanych przez FPC oraz zaprzestania, zaciągania na rzecz tego funduszu długu.

Ówczesny PRM zeznał, że (...) *fundusze były tylko sposobem reagowania na „plagi egipskie” w postaci COVID i wojny. Nie było intencji przenoszenia zadłużenia, była intencja zdolności szybkiego reagowania, była to jedyna intencja powstania tych funduszy. Konieczność zapewnienia elastyczności w działaniu i reagowaniu na kryzysy. Dług publiczny do PKB oceniany jest razem z tymi funduszami przez wszystkie instytucje finansowe, dla nich to był budżet. Pomimo wszystkich tych funduszy dług publiczny do PKB spadł 52% na 49% obecnie wzrósł z 49% do 59%. Jednym z bezpieczników była szeroka ocena szeroko rozumianych instytucji finansowych np. KE.*

W zakresie planów związanych z wygaszaniem funduszy zeznał: *Fundusze Covidowy i Pomocy Ukrainie chcieliśmy wygaszać z biegiem lat, a FWSZ zamierzaliśmy rozwijać.*

(akta kontroli tom VI str. 319-330)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. PRM nie opracował wytycznych ani procedur dla dysponentów FPC i FPOM upoważnionych przez PRM dotyczących planowania oraz regulujących proces zbierania, analizy i weryfikacji danych i informacji niezbędnych

¹²⁴Pismo z 28 czerwca 2024 r. Rządowego Centrum Legislacji znak RCL.DPGF.550.27.2024.

¹²⁵Projekt (nr UC48 wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów) zgłoszony przez MF 31 maja 2024 r. w związku z wejściem w życie 30 kwietnia 2024 r. przepisów dyrektywy Rady (UE) 2014/12 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniającej dyrektywę Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz. Urz. UE L 306 z 23.11.2011, s. 41 oraz Dz. Urz. UE L 2024/1265 z 30.04.2024), zgodnie, z którą państwa członkowskie mają obowiązek utworzenia niezależnych instytucji fiskalnych. Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy służył on również stosowaniu: a) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 (Dz. Urz. UE L 2024/1263 z 30.04.2024), b) rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz. Urz. WE L 209 z 02.08.1997, s. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 10, t. 1, s. 84, ze zm.).

do przygotowania projektów rocznych planów finansowych. Byłoby to wskazane dla zapewnienia rzetelności planowania.

Dyrektor Departamentu Prawnego wyjaśniła, że (...) *dysponenci byli odpowiedzialni za rzetelne oszacowanie zgłaszanych kwot. To właśnie dysponenci, jako właściwe merytorycznie organy administracji publicznej, dysponowali najlepszą wiedzą w zakresie realizowanych przez siebie zadań związanych z udzielaniem pomocy obywatelom Ukrainy dotkniętym konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa lub przeciwdziałaniem COVID-19 i byli w stanie oszacować środki niezbędne do realizacji tych zadań.*

Były Dyrektor DIR zeznał, że (...) *planowanie funduszy bazowało na informacjach przekazywanych przez upoważnionych przez PRM ministrach i dysponentach części budżetowych. W oparciu o te informacje BGK opracowywał projekty planów finansowych, które podlegały dalszym uzgodnieniom. (...) to te podmioty w ramach swoich zadań były odpowiedzialne za ich planowanie i wydatkowanie.*

NIK zwraca uwagę, że brak takich procedur skutkowało wskazywaniem przez dysponentów zadań do sfinansowania, które nie miały podstawy prawnej, nie znajdowały również uzasadnienia w wydanych decyzjach czy zaciągniętych zobowiązaniach, na co wskazywał w licznych opiniach do projektów planów finansowych MF. Przykładem takiego postępowania jest wskazanie w projekcie planu finansowego na 2021 rok środków przewidzianych do dyspozycji Ministra Zdrowia, Ministra Cyfryzacji i Ministra Aktywów Państwowych na łącznie 11.506.461,6 tys. zł, dla których jako źródło finansowania wskazano wpływy z emisji obligacji dla których brak było podstawy prawnej w obowiązujących wówczas przepisach.

(akta kontroli tom I str. 13-20, 104-111, 368-416; tom VI str. 310-318)

2. PRM zatwierdził plan finansowy FPOM na 2023 i 2024 rok odpowiednio 28 grudnia 2022 r. i 6 grudnia 2023 r., tj. z naruszeniem terminu określonego w art. 14 ust. 31 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy odpowiednio o 150 i 128 dni oraz plan finansowy FPC na 2023 i 2024 rok odpowiednio 25 sierpnia 2022 r. i 17 stycznia 2024 r., tj. z naruszeniem terminu określonego w art. 65 ust. 24a ustawy o zmianie ustawy o COVID-19 o kolejno 25 i 170 dni. Oba przepisy¹²⁶ stanowiły, że PRM zatwierdza projekt planu finansowego Funduszu do 31 lipca roku poprzedzającego rok, którego plan dotyczy. Opóźnienia wynikały w szczególności z przedłużającego się procesu uzgadniania planów finansowych i licznych uwag zgłoszonych przez MF do projektu planów, w tym w szczególności wskazywania wydatków nieznajdujących uzasadnienia w obowiązujących przepisach.

Były Dyrektor DIR zeznał, że (...) *planowanie funduszy bazowało na informacjach przekazywanych przez upoważnionych przez Prezesa RM ministrach oraz dysponentach części budżetowych. W oparciu o te informacje BGK opracowywał projekty Planów Finansowych, które podlegały dalszym uzgodnieniom.*

Zdaniem NIK, PRM powinien dążyć do wykonania swojego obowiązku w ustawowym terminie. Należy podkreślić, że opóźnienia w zatwierdzeniu planów były znaczne. (akt kontroli tom I str. 273-367; tom VI str. 310-318)

¹²⁶W brzmieniu obowiązującym do 30 czerwca 2024 r.

3. W latach 2022–2023 roku z FPOM na rachunek pomocniczy MEiN BGK na podstawie dyspozycji PRM przekazał środki finansowe w wysokości odpowiednio 251.733,96 zł i 310.000 zł na zadanie pn. „wsparcie organizacji przez polskie uczelnie ukraińskiego egzaminu maturalnego dla obywateli Ukrainy przebywających na terenie Polski”, bez odpowiedniej podstawy prawnej. We wnioskach o zapotrzebowanie środków z FPOM MEiN wskazał bowiem art. 14 ust. 6 pkt 6 i ust. 9 ustawy *o pomocy obywatelom Ukrainy*¹²⁷. Zgodnie z tymi uregulowaniami środki FPOM mogły być przeznaczone na finansowanie poniesionych wydatków, nie zaś finansowanie zadań. Środki zostały uwzględnione w planie finansowym FPOM na 2022 i 2023 rok na podstawie dyspozycji PRM zgodnie z § 3 ust. 5 umowy w sprawie obsługi FPOM¹²⁸. Wysokość wydatkowanych z tego tytułu środków wynosiła 239.159,97 zł w 2022 roku i 135.785,33 zł w 2023 roku.

(akta kontroli tom II str. 509-630; tom V str. 465-476; tom VI str. 273)

4. Na rachunku FPOM nie zapewniono od lipca do października 2022 roku wystarczających środków finansowych w stosunku do potrzeb zgłaszanych przez dysponentów rachunków pomocniczych upoważnionych przez PRM. Było to nierzetelne i skutkowało koniecznością finansowania tych wydatków ze środków własnych banku (tzw. finansowanie przejściowe) w wysokości od 492 mln zł do 1.227,7 mln zł. Wynagrodzenie BGK z tytułu udzielenia finansowania przejściowego wyniosło 3,5 mln zł (a koszt emisji obligacji, z których m.in. pokryto finansowanie przejściowe 0,5 mln zł).

Były Dyrektor DIR zeznał, że (...) *głównym źródłem finansowania funduszy przepływowych były emisje, których skuteczność zależała w dużej mierze od warunków rynkowych. Ryzyka w zakresie dostępności do środków w funduszach przepływowych występowały i mogą występować w przyszłości.*

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z § 6 ust. 5 pkt 2 *umowy w sprawie FPOM* BGK przekazywał do PRM raport płynności obejmujący szacowane wpływy i wydatki FPOM. W raporcie płynności sporządzonym przez BGK 20 lipca 2022 r. podkreślono m.in. problemy w zakresie zapewnienia bieżącej płynności FPOM wynikające ze wzrostu wydatków i występujące pilne zapotrzebowanie na środki. Jak wynika z raportu płynności *„W czerwcu br. miała miejsce Zmiana nr 1 planu finansowego FP na 2022 rok, w ramach której planowane wydatki zwiększone zostały o kwotę 3,9 mld zł. W dniu 8 lipca br. Bank uzyskał informację, że w przypadku obu nowych zadań wprowadzonych do planu finansowego występuje pilne zapotrzebowanie na środki. W ramach FP wyczerpują się w związku z powyższym środki, które zasilili fundusz z budżetu państwa oraz z Funduszu Pracy. W dniach 11-12 lipca br. konieczne było wykorzystanie po raz pierwszy finansowania przejściowego ze środków własnych Banku.”*

NIK zwraca uwagę, że nie podjęto skutecznych działań w celu zasilenia FPOM środkami finansowymi w wysokości odpowiedniej do zapotrzebowani. Powyższe wskazuje na również na brak rzetelnego nadzoru nad planowaniem wydatków i wpływów FPOM.

¹²⁷Kwestię tę podniósł MF w opinii do zmiany nr 4 planu FPOM na 2024 rok, negatywnie opiniując ujęcie w tym planie 0,6 mln zł wydatków na wsparcie organizacji przez polskie uczelnie ukraińskiego egzaminu maturalnego dla obywateli Ukrainy przebywających na terenie Polski.

¹²⁸Modyfikacja nr 5 z 15 listopada 2022 r. i modyfikacja nr 10 z 28 lipca 2023 r.

(akta kontroli tom V str. 334-346; tom VI str. 310-318; tom VII str. 121-150)

5. W umowach zawartych z BGK: w sprawie obsługi FPC z 29 listopada 2023 r. i w sprawie obsługi FPOM z 4 lipca 2023 r. PRM nie zabezpieczył należycie interesów Skarbu Państwa. W umowach tych (kolejno w § 12 ust. 2 i w § 13 ust. 2) zawarto bowiem otwarty katalog kosztów stanowiących wartość referencyjną na potrzeby ustalenia ostatecznego wynagrodzenia dla BGK oraz nie zobowiązano BGK do przedstawiania dokumentacji źródłowej stanowiącej podstawę ustalenia wynagrodzenia. Nie w pełni zrealizowano tym samym uwagi zgłoszone przez Prokuratorię Generalną RP, która w opinii wskazała, że [1] optymalnym rozwiązaniem byłoby stworzenie zamkniętego katalogu kosztów podlegających uwzględnieniu w ramach ustalenia wartości wynagrodzenia prowizyjnego; [2] umowa powinna zawierać zobowiązanie BGK do przedstawienia szczegółowego rozliczenia wartości kosztów wraz z [3] obowiązkiem przedstawienia właściwej dokumentacji źródłowej.

Dyrektor Departamentu Prawnego KPRM wyjaśniła, że (...) *projekty umów dotyczące FPOM i FPC zawartych przez KPRM z BGK były przygotowywane przez BGK a następnie trafiały do KPRM do Departamentu Instrumentów Rozwojowych, który procedował wewnętrzne uzgodnienia z Departamentem Prawnym, Biurem Budżetowo-Finansowym i Biurem Dyrektora Generalnego. Uzgodnione przez obie strony umowy były następnie przekazywane do zaopiniowania przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej oraz Ministerstwo Finansów. W piśmie z dnia 18 grudnia 2023 r. znak: DIR.WA.1740.7.2023 wskazano, że (...) z informacji posiadanych przez DIR wynika, że Umowa bazuje na postanowieniach zaproponowanych przez BGK. Dodatkowo, zgodnie z posiadanymi przez DIR informacjami, została ona skonstruowana podobnie do innych umów zawieranych z BGK w zakresie obsługi funduszy przepływowych umiejscowionych w BGK i zawiera zbliżone rozwiązania.*

Były Dyrektor DIR zeznał, że (...) *opinia Prokuratury była analizowana przez służby KPRM, umowa jednak jest umową dwustronną, jej zapisy wynikały z dwustronnych uzgodnień. My jako Departament nie żądaliśmy dokumentów w tym zakresie. Posiadany zasób kadrowy nie pozwalał na realizację takich zadań.*

Prokuratoria Generalna ostatecznie zaakceptowała sposób uwzględnienia zgłoszonej uwagi. Zdaniem NIK przyjęte w umowach rozwiązania ograniczyły możliwość rzeczywistej kontroli przez Skarb Państwa kosztów wynagrodzenia BGK.

(akta kontroli tom I str. 112-272; tom V str. 399-464, 486-487; tom VI str. 310-318)

6. KPRM, a w szczególności DIR nie zapewnił wystarczającego nadzoru nad prawidłowością wykorzystania przez RARS środków finansowych z FPC i FPOM. RARS, od 23 lutego 2021 r. do 1 lipca 2024 r. podlegała bezpośrednio PRM, zgodnie z art. 33a ust. 1 pkt 18 ustawy o działach administracji rządowej i art. 30 ust. 4 ustawy o rezerwach strategicznych.

Dofinansowanie z FPC i FPOM na realizację zadań były przekazywane do RARS na podstawie porozumień zawartych przez Szefa KPRM, który został upoważniony przez PRM do składania dyspozycji wypłat ze środków finansowych z rachunków pomocniczych FPC i FPOM. Dokumenty przekazane w trakcie kontroli nie wskazywały czy i jakie zadania z zakresu nadzoru ma sprawować Szef KPRM.

W § 5 ust. 5 tych porozumień zobowiązano RARS do składania sprawozdań zawierających rozliczenia rzeczowo-finansowe z wykorzystania środków z FPC i FPOM jednak dopiero po upływie terminu na jaki były zawarte porozumienia. W § 5 ust. 9 określono, że niezależnie od dokonywania oceny sprawozdań i \prawidłowości wykorzystania środków może być przeprowadzona kontrola prawidłowości wykorzystania przez Agencję środków z Funduszu. Natomiast jak zeznał były Dyrektor DIR (tj. departamentu do zadań którego należało wykonywanie zadań związanych z nadzorem nad RARS) (...) *nie prowadziliśmy czynności kontrolnych w RARS.*

Brak weryfikacji sprawozdań z realizacji porozumień pod kątem gospodarności realizowanych zakupów, potwierdziły m.in. nieprawidłowości stwierdzone podczas kontroli przeprowadzonej przez NIK w RARS¹²⁹ R/24/003 - *Wybrane aspekty gospodarowania rezerwami strategicznymi i realizacji zadań powierzonych przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych.* W trakcie tej kontroli stwierdzono m.in. niegospodarne wydatkowanie środków publicznych na łączną kwotę 70,5 mln zł, z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 1 *ufp*, co potwierdza nienależycie sprawowany nadzór nad RARS.

Ówczesny PRM zeznał, że (...) *skuteczność analizowana była pod kątem dokonywanych zakupów i oceniam ją bardzo wysoko. Mechanizmy kontroli były w moim przekonaniu odpowiednie i wystarczające. Była np. pseudo afera dotycząca zakupu respiratorów. Należy dodać że dwie z trzech służb specjalnych prawdopodobnie CBA i AW wydały pozytywną opinię dotyczącą tych zakupów, widziałem te potwierdzenie.*

Były Dyrektor DIR zeznał: *Pracownicy analizowali te dokumenty, sprawozdania trafiały również do Departamentu Budżetu i Finansów. W przypadku porozumień zawieranych przez MKiŚ sprawozdania mogły być również opiniowane przez MKiŚ. Mogliśmy się zwracać o dodatkowe informacje, nie prowadziliśmy czynności kontrolnych w RARS. Na podstawie tych analiz sporządzano notatkę, stanowiącą podstawę akceptacji sprawozdań.*

(akta kontroli tom III str. 418-585; VI str. 310-330, 331-488)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą (do 30 czerwca 2024 r.) KPRM nie w pełni rzetelnie i niewystarczająco zarządzała i nadzorowała proces rozdysponowania środków publicznych z FPC i FPOM którego PRM był głównym dysponentem. Nie opracowano i nie wdrożono regulacji w zakresie uzgadniania planów finansowych oraz nie przekazywano upoważnionym dysponentom wytycznych w zakresie informacji potrzebnych do opracowania projektów tych planów finansowych. W efekcie czego w czterech (z ośmiu przypadków) plany funduszy FPC i FPOM zostały uzgodnione z naruszeniem terminu określonego w art. 14 ust. 31 ustawy *o pomocy obywatelom Ukrainy* oraz art. 65 ust. 24a ustawy *o zmianie ustawy o COVID-19* wynoszącym od 25 do 170 dni, a część danych przekazanych przez dysponentów wymagało korekt, m.in. w zakresie wskazania podstawy prawnej zaplanowanego wydatku bądź jego ponownego oszacowania. NIK zauważa również, że umowy podpisane z BGK w zakresie obsługi FPC i FPOM nie zapewniały pełnego nadzoru nad sposobem ustalenia wynagrodzenia dla BGK. Sposób wydatkowania środków z funduszy nie przebiegał prawidłowo.

¹²⁹R/24/003 - *Wybrane aspekty gospodarowania rezerwami strategicznymi i realizacji zadań powierzonych przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych.*

W 2022 i 2023 roku przekazano MEiN środki finansowe w łącznej kwocie 0,3 mln zł bez podstawy prawnej. Stwierdzono również, że KPRM nie zapewniła wystarczającego nadzoru nad sposobem wykorzystania środków finansowych z FPC i FPOM przez RARS, która od 23 lutego 2021 r. do 1 lipca 2024 r. podlegała bezpośrednio PRM.

KPRM zidentyfikowała¹³⁰ skutki obowiązującego modelu finansowania wydatków publicznych, w szczególności wskazywano na tymczasowy charakter FPC i FPOM, brak własnych dochodów i finansowanie długiem jednak podjęte dotychczas działania zmierzające do przejęcia przez budżet państwa finansowania zadań realizowanych w ramach funduszy i tym samym zaprzestania zaciągania długu nie były skuteczne.

OBSZAR

2. Wybór zadań inwestycyjnych finansowanych z Krajowego Planu Odbudowy oraz wydatki na ich realizację.

Opis stanu faktycznego

PRM od 6 października 2020 r.¹³¹ do 30 kwietnia 2023 r.¹³² pełnił funkcję Ministra Cyfryzacji¹³³, a komórki organizacyjne działu informatyzacja (cz. 27) zostały włączone do KPRM. Zadania inwestycyjne wybrane do realizacji, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Funduszy i Polityk Regionalnej z 23 listopada 2022 r. *w sprawie wykazu inwestycji w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności kwalifikujących się do objęcia wsparciem o charakterze bezzwrotnym oraz w ramach których wsparcie zwrotne przyznawane w formie pożyczki może podlegać umorzeniu*¹³⁴ były realizowane przez te komórki organizacyjne, które po utworzeniu Ministerstwa Cyfryzacji znalazły się w jego strukturze.

(akta kontroli tom II str. 1-12)

KPRM odpowiadała za wdrażanie, w terminie do II kw. 2022 r. działania F2.1 Reforma w zakresie usprawnienia procesu stanowienia prawa pn. „Przyjęcie zmiany Regulaminu Sejmu, Senatu i Rady Ministrów w celu zwiększenia wykorzystania konsultacji społecznych i ocen skutków regulacji w procesie stanowienia prawa” oraz pełniła rolę koordynacyjną działań związanych z reformą usprawnienia procesu stanowienia prawa w ramach KPO.

(akta kontroli tom II str. 1-12)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK odstępuje od formułowania oceny w zakresie wyboru zadań inwestycyjnych finansowanych z Krajowego Planu Odbudowy oraz wydatków na ich realizację, w związku z ich realizacją przez Ministra Cyfryzacji.

¹³⁰W pismach skierowanych do dysponentów pracownicy KPRM wskazywali m.in. na tymczasowy charakter FPC i FPOM i finansowanie dłużne.

¹³¹Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. *w sprawie zniesienia Ministerstwa Cyfryzacji* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1730).

¹³²Rozporządzeniem Rady Ministrów z 20 kwietnia 2020 r. *w sprawie utworzenia Ministerstwa Cyfryzacji* (Dz. U. z 2023 r. poz. 781).

¹³³Pracownicy Ministerstwa Cyfryzacji obsługujący sprawy działu informatyzacja byli włączeni do KPRM.

¹³⁴Dz. U. z 2024 r., poz. 324.

IV. Wnioski

Wnioski W związku z przekazaniem, z dniem 1 lipca 2024 r., zadań i kompetencji w zakresie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy Ministrowi Finansów, NIK odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

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 Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 *ustawy o NIK*, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Warszawa, 16 kwietnia 2025 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś

/podpisano elektronicznie/