



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Wiceprezes NIK
Michał Jędrzejczyk

LBI.410.11.4.2024

Pani Minister
Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz
Ministerstwo Funduszy i Polityki
Regionalnej,
ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
tel. 48858748100, lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa, zwane dalej „MFiPR” lub „Ministerstwo”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pani Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz, Minister, od 13 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Małgorzata Jarosińska-Jedynak, Minister, od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r. i od 27 listopada do 13 grudnia 2023 r.; Tadeusz Kościński, Minister, od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r.; Grzegorz Puda, Minister, od 26 października 2021 r. do 27 listopada 2023 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Wydatkowanie/rozdysponowanie środków pochodzących z funduszy pozabudżetowych obsługiwanych przez BGK. 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 Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Wojciech Olszewski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBI/93/2024 z 9 października 2024 r. oraz upoważnienie do kontroli nr LBI/6/2025 z 27 stycznia 2025 r. (akta kontroli str. 1-4)

¹ 11 kwietnia 2025 r.

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

Wykaz skrótów:

UE – Unia Europejska;

KE – Komisja Europejska;

FE – Fundusze Europejskie;

Ustawa o ZPPR – ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju³;

KPO – Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększenia Odporności;

IK – Instytucja Koordynująca KPO – Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej;

IOI – instytucja odpowiedzialna za realizację inwestycji w rozumieniu art. 141a pkt 1 ustawy o ZPPR;

JW – jednostka wspierająca KPO w rozumieniu art. 141a pkt 4 ustawy o ZPPR;

PARP – Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości;

BDG – Biuro Dyrektora Generalnego;

DBR – Departament Budżetu;

DSR – Departament Strategii;

DKK – Departament Koordynacji KPO;

CST – Centralny System Teleinformatyczny (CST2021);

PFR – Polski Fundusz Rozwoju S.A.;

SP - Skarb Państwa.

³ Dz. U. z 2025 r. poz. 198.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Ministerstwo było należycie przygotowane prawnie, organizacyjnie i informatycznie do realizacji zadań w ramach KPO. Nielegalne i niegospodarne natomiast było zaakceptowanie rozliczenia z PFR w ramach ustalonego wynagrodzenia, w zakresie części kosztów, które są niewspółmierne do zadań lub nie powinny być ponoszone.

Ministerstwo zapewniło przygotowanie KPO, w tym regulacje prawne i organizacyjne. Zapewniło obsługę systemów informatycznych, w tym umożliwiających bieżące monitorowanie etapów poszczególnych projektów. Zadbano o zapewnienie procedur w zakresie monitoringu i kontroli w jednostkach realizujących inwestycje. Procedury monitorowania KPO pozwoliły w 2023 roku uniknąć emisji obligacji przez PFR do wysokości 5 mld zł, które to zobowiązania pozostawałyby poza budżetem państwa. Ministerstwo realizuje również jako IOI inwestycje w komponentach A, B i G, których realizacja jest na bieżąco kontrolowana.

Na realizację płatności w części grantowej KPO Minister zawarł umowę z PFR zgodnie z postanowieniami ustawy o ZPPR, jednakże mimo prowadzonych negocjacji kalkulacji kosztów usługi PFR, przystano w ramach ustalonego wynagrodzenia na ryczałtowe rozliczenie kosztów, które są niewspółmierne do zakresu realizowanych zadań, w tym kosztów obsługi prawnej i szkoleń (odpowiednio o 1.581 tys. zł i 373,8 tys. zł wyższych w latach 2022-2024 od faktycznie poniesionych) czy też kosztów polisy D&O⁵ (1.025 tys. zł). Na końcowy etapie negocjacji zaakceptowano również 14% marżę PFR, co w efekcie wpłynęło na wyższe koszty obsługi płatności przez PFR, niż pierwotnie PFR zaproponował.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wydatkowanie/rozdysponowanie środków uzyskanych z funduszy pozabudżetowych obsługiwanych przez BGK

Opis stanu faktycznego

Ustawą z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa⁷, zwaną dalej nowelizacją, utworzono w Banku Gospodarstwa Krajowego (zwany dalej: „BGK”) Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa (zwany dalej: „RFRM” lub „Funduszem”). Zgodnie z art. 33s ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa⁸, 20 grudnia 2024 r. w związku z wyczerpaniem środków RFRM uległ likwidacji. Jego celem było pobudzenie inwestycji mieszkaniowych realizowanych przez Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe (dalej: „SIM”). Środki

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Ubezpieczenie Directors and Officers - ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej szeroko rozumianej kadry zarządzającej.

⁶ 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.

⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 11.

⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1440 ze zm.

Funduszu służyły sfinansowaniu części lub całości wydatków gminy na objęcie udziałów lub akcji w tworzonej lub działającej SIM. Wsparcie udzielane było na:

- dofinansowanie w wysokości 10 proc. kosztów inwestycji mieszkaniowej realizowanej przez istniejące Towarzystwo Budownictwa Społecznego (dalej: „TBS”) lub SIM,
- utworzenie nowej SIM w wysokości do 3 mln zł,
- wsparcie wypłacane było gminom, które podejmowały działania polegające na objęciu udziałów lub akcji w tworzonym lub istniejącym TBS/SIM, na warunkach określonych w art. 33l – 33s ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa.

Umowę z BGK w sprawie obsługi Funduszu zawarł 8 marca 2021 r. Minister Rozwoju, Pracy i Technologii (obecnie Minister Rozwoju i Technologii) będący dysponentem Funduszu, a 25 stycznia 2023 r. kolejną umowę z BGK zawarł Minister Funduszy i Polityki Regionalnej. Rozdysponowanie środków Funduszu było prowadzone przez Krajowy Zasiób Nieruchomości (podlegający ministrowi do spraw rozwoju regionalnego⁹). Minister Funduszy:

- brał udział w procesie legislacyjnym tworzenia Funduszu,
- dbał o spójność działania z innymi programami rządowymi, w tym finansowanymi z funduszy europejskich,
- promował ideę SIM,
- monitorował efektywność Funduszu i jego wpływ na rynek mieszkaniowy,
- wspierał samorządy w przygotowywaniu projektów mieszkaniowych.

W czasie funkcjonowania Funduszu wydatkowano 3.474,7 mln zł, w tym: na wsparcie gmin 3.473,8 mln zł i 612,4 tys. zł na koszty jego obsługi. Źródłem finansowania Funduszu były: środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – 1.800 mln zł (3.738 mln zł otrzymane w 2021 i 2022 roku, z których 1.938 mln zł w 2021 roku przekazano do innych funduszy¹⁰), skarbowe papiery wartościowe – 787,7 mln zł w 2022 roku i 722,5 mln zł w 2023 roku, zwroty wsparcia finansowego gmin wraz z odsetkami – 67,6 mln zł, środki z podziału wyniku finansowego – 75,9 mln zł, przychody – 20,6 mln zł.

Środkami funduszu objęto 1218 wniosków, w tym 623 na wsparcie istniejącego SIM/TBS i 595 na wsparcie tworzonego (nowego) SIM. (akta kontroli str. 5-35)

OCENA CZĄSTKOWA

W związku z wynikami przeprowadzonej w Ministerstwie kontroli P/24/091 „Wykorzystanie środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa”¹¹ dotyczącej tego funduszu, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny tego obszaru.

OBSZAR

2. Przygotowanie KPO i wydatkowanie środków

Opis stanu faktycznego

Opracowany przez Ministerstwo KPO został 1 czerwca 2022 r. zaakceptowany przez Komisję Europejską, a 17 czerwca 2022 r. został przyjęty przez Radę UE. KPO zawierał cele związane z odbudową i tworzeniem odporności społeczno-gospodarczej Polski po kryzysie wywołanym pandemią COVID-19 oraz służące ich realizacji reformy strukturalne i inwestycje będące podstawą ubiegania się o wsparcie z europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania

⁹ Wcześniej ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa – do 1 sierpnia 2022 r.

¹⁰ Z tego: 1.833 mln. zł do Funduszu Dopłat i 105 mln zł do Funduszu Termomodernizacji i Remontów.

¹¹ Wystąpienie pokontrolne NIK nr LWR.410.8.1.2024 z dnia 30 grudnia 2024 r.

Odporności (Recovery and Resilience Facility – RRF) o horyzoncie czasowym realizacji z końcem sierpnia 2026 r.

Przy opracowywaniu dokumentu przeprowadzono konsultacje społeczne (w okresie 26 lutego - 2 kwietnia 2021 r.), z udziałem zaproszonych podmiotów publicznych, samorządów terytorialnych, przedsiębiorców, przedstawicieli środowisk akademickich i opiniotwórczych oraz społeczeństwa obywatelskiego.

KPO oparty był na rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z 12 lutego 2021 r. ustanawiającym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności¹² oraz odpowiednich wytycznych KE, a jego wstępne zapisy były przedmiotem uzgodnień z Komisją Europejską w ramach dialogu technicznego prowadzonego od listopada 2020 r. KPO miał służyć promowaniu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej poprzez zwiększenie odporności, gotowości na wypadek sytuacji kryzysowych, zdolności dostosowawczych i potencjału wzrostu gospodarczego, łagodzeniu społecznych i gospodarczych skutków kryzysu, w szczególności dla kobiet (realizując w ten sposób cele Europejskiego Filaru Praw Socjalnych), wspieraniu zielonej transformacji, przyczynianiu się do realizacji unijnych celów w zakresie klimatu oraz transformacji cyfrowej. W ten sposób interwencje realizowane w KPO wspierały cele UE w zakresie wzrostu konwergencji społeczno-gospodarczej, odbudowy i promowania zrównoważonego wzrostu gospodarczego i integracji gospodarek UE, a także tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy oraz strategicznej autonomii Unii i otwartej gospodarki, generującej europejską wartość dodaną.

Zgodnie z artykułem 3 rozporządzenia RRF koncentruje swoje działania na sześciu europejskich filarach 1) zielonej transformacji, 2) transformacji cyfrowej, 3) inteligentnym i trwałym wzroście sprzyjający włączeniu społecznemu, 4) spójności społecznej i terytorialnej, 5) opiece zdrowotnej oraz odporności gospodarczej, społecznej i instytucjonalnej, 6) polityce na rzecz następnego pokolenia, takie jak edukacji i umiejętności.

Pierwsza rewizja KPO z 21 listopada 2023 r. została zaakceptowana przez Komisję Europejską, a 8 grudnia 2023 r. została przyjęta przez Radę UE. Na podstawie obustronnych uzgodnień 1 lipca 2024 r. Komisja Europejska pozytywnie zaopiniowała wniosek Polski w sprawie drugiej rewizji KPO, która została przyjęta przez Radę UE 16 lipca 2024 r.

Po drugiej rewizji KPO obejmowała 57 inwestycji i 54 reform (pierwotnie 54 inwestycje i 48 reform). Polska otrzyma z KPO 59,8 mld euro (257,1 mld zł), w tym 25,27 mld euro (108,6 mld zł) w postaci dotacji (część grantowa) i 34,54 mld euro (148,5 mld zł) w formie preferencyjnych pożyczek. Zgodnie z celami UE znaczna część budżetu KPO przeznaczona miała być na cele klimatyczne (44,96 %) oraz transformację cyfrową (21,28 %). W ramach ww. drugiej rewizji najważniejsze zmiany dotyczyły:

- opieki zdrowotnej – w zakresie modernizacji infrastruktury podmiotów medycznych; zmiany miały na celu umożliwienie etapowego rozpoczynania

¹² Dz. U. UE L 57 z 18.2.2021; dalej: „rozporządzenie RRF”.

konkursów na wsparcie dla różnych obszarów (onkologii, kardiologii oraz ogólnego wsparcia dla szpitali),

- sektora rolnego – zwiększenie wsparcia dla rolników i rybaków realizujących projekty dotyczące modernizacji infrastruktury i wyposażenia i wspierania technologii w zakresie rolnictwa 4.0; zwiększenie liczby wybudowanych lub zmodernizowanych centrów przechowalniczo-dystrybucyjnych oraz zmodernizowanych rynków hurtowych oraz dodanie nowego wskaźnika dotyczącego edukacji w zakresie rolnictwa 4.0,
- wsparcia jednostek samorządu terytorialnego poprzez przeniesienie, z obszaru pożyczkowego do grantowego, finansowania w zakresie ośrodków świadczących opiekę długoterminową i geriatryczną w szpitalach powiatowych,
- zamiany podatku od pojazdów spalinowych na system dopłat do zakupu, wynajmu i leasingu samochodów elektrycznych przez osoby fizyczne.

Z kolei w ramach pierwszej rewizji KPO dodano rozdział REPowerEU mający na celu uniezależnienie od rosyjskich paliw kopalnych, co wynikało z rozporządzenie 2023/435 w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/241 w odniesieniu do rozdziałów REPowerEU w planach odbudowy i zwiększania odporności oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1303/2013, (UE) 2021/1060 i (UE) 2021/1755 oraz dyrektywy 2003/87/WE .

(akta kontroli str. 36-55 oraz <https://www.kpo.gov.pl/>)

W związku z przygotowaniem KPO weszły w życie następujące akty prawne (w 2022 r.):

- ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027; została opublikowana 20 maja 2022 r. i obowiązuje od 4 czerwca 2022 r.¹³;
- rozporządzenie Ministra z dnia 17 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 umorzeniu¹⁴; zostało opublikowane 23 listopada 2022 r. i weszło w życie 24 listopada 2022 r.

Ministerstwo jako IK KPO przygotowała następujące wytyczne:

- w zakresie zasady partnerstwa w ramach planu rozwojowego współfinansowanego ze środków Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – podpisane przez Ministra 8 września 2022 r.;
- w zakresie sprawozdawczości i monitorowania w ramach planu rozwojowego współfinansowanego ze środków Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – podpisane przez Ministra 29 sierpnia 2022 r. i zaktualizowane 6 grudnia 2023 r.;
- wytyczne w zakresie kontroli w ramach planu rozwojowego współfinansowanego ze środków Instrumentu na rzecz Odbudowy

¹³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1079, ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 2413, ze zm.

i Zwiększania Odporności – podpisane przez Ministra 29 sierpnia 2022 r. i zaktualizowane 16 listopada 2023 r.

(akta kontroli str. 36-55 oraz <https://www.kpo.gov.pl/>)

Komitet Monitorujący do spraw KPO został powołany zarządzeniem Ministra z 4 sierpnia 2022 r.¹⁵ w sprawie powołania Komitetu Monitorującego do spraw planu rozwojowego, na podstawie art. 14 lk ust. 2 ustawy o ZPPR. Kolejnymi zarządzeniami Ministra skład Komitetu został rozszerzony¹⁶. Przewodniczącym Komitetu jest minister właściwy ds. rozwoju regionalnego albo wskazany przez niego przedstawiciel. W skład Komitetu wchodzi przedstawiciele strony rządowej, w tym ośmiu przedstawicieli ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego odpowiedzialnych za realizację KPO, przedstawiciele ministrów właściwych ds. finansów publicznych i gospodarki oraz 22 przedstawicieli instytucji odpowiedzialnych za realizację reform i instytucji odpowiedzialnych za realizację inwestycji, wskazanych w KPO, a także przedstawiciele strony samorządowej oraz partnerów społecznych, gospodarczych i organizacji pozarządowych.

W ramach zapewnienia audytu i kontroli KPO, Ministerstwo przygotowało wymienione wyżej wytyczne w zakresie kontroli, jak również w zakresie sprawozdawczości i monitoringu. W tym zakresie koordynacją systemu kontroli i audytu zajmuje się Departament Zgodności Rozliczeń Środków Europejskich (dalej: „DZR”). Bierze udział m.in. w przygotowaniu horyzontalnych dokumentów, w szczególności dotyczących systemu kontroli i audytu w ramach KPO (w tym przygotował ww. wytyczne w zakresie kontroli), w odniesieniu do reform lub inwestycji realizowanych przez właściwe instytucje w ramach KPO. DZR koordynuje także audyty w ramach KPO. DZR opracował i przekazał do uwzględnienia w procedurach/regulacjach wewnętrznych instytucji odpowiedzialnych za realizację reform/inwestycji (w tym w jednostkach wspierających) w ramach KPO ramowe procedury dotyczące: wykorzystania narzędzia Arachne (narzędzia informatycznego opracowanego przez KE w zakresie danych o realizowanych projektach i kierunkowanie kontroli), polityk/strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych, korupcji i konfliktu interesów, wprowadzenia mechanizmu sygnalizacyjnego, wprowadzania do CST2021 informacji o audytach, udostępniania gromadzonych i przechowywanych danych. Ponadto, do instytucji systemu realizacji KPO, DZR przekazał m.in.: wytyczne KE dotyczące oceny systemów kontroli wewnętrznej ustanowionych w państwach członkowskich w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, notę KE dotyczącą eliminowania podwójnego finansowania w KPO, ogólne ramy ryzyka w ramach wdrażania RRF wg OLAF wraz z informacjami odnośnie ich stosowania. DZR wprowadził od IV kwartału 2024 r. wobec IOI/JW kwartalny system zbierania informacji

¹⁵ Dz. Urz. MFIPR z 2022 r. poz. 19.

¹⁶ Dz. Urz. MFIPR z 2022 r. poz. 27 i Dz. Urz. MFIPR z 2024 r. poz. 14.

o planowanych i przeprowadzanych kontrolach przez te podmioty i uzyskał informację zwrotne w tym zakresie. (akta kontroli str. 36-55)

Również Departament Koordynacji KPO (dalej „DKK”) oprócz bieżącego monitorowania realizacji KPO i zatwierdzania płatności nadzoruje wdrożenie systemów monitorowania realizacji KPO w pozostałych IOI.

Do obsługi KPO wykorzystywany jest centralny system teleinformatyczny CST2021, tak jak dla obsługi realizacji perspektywy finansowej 2021-2027, służący m.in. do monitorowania, ewaluacji, zarządzania finansowego, weryfikacji, audytów. System zawiera m.in.: moduł e-Kontrole – umożliwia zarządzanie procesami kontroli projektów i zapewnia ich dokumentowanie, w tym monitoring realizacji wydanych zaleceń pokontrolnych; moduł kontrole krzyżowe – zapewnia weryfikację dokumentów deklarowanych do rozliczeń i mający na celu eliminację wystąpienia podwójnego dofinansowania; moduł skaner - umożliwia weryfikację możliwości wystąpienia konfliktu interesów oraz zwalczania nieprawidłowości na podstawie informacji o podmiotach i osobach pozyskanych z innych rejestrów. (akta kontroli str. 36-55 i 72-77)

W Ministerstwie w 2022 roku nastąpił podział zadań IK KPO pomiędzy poszczególne Departamenty. Rolę wiodącą w koordynacji wdrażania KPO miał początkowo Departament Strategii (dalej „DSR”), a od lutego 2024 r. wspomniany wyżej DKK. Departamenty takie jak: Departament Wsparcia Programów Innowacji i Rozwoju (komponent A), Departament Europejskiego Funduszu Społecznego (komponent A i G), Departament Rozwoju Cyfrowego (komponent C), Departament Programów Infrastrukturalnych (komponenty B i E) i Departament Programów Regionalnych (komponent D) są odpowiedzialne za poszczególne komponenty. Zadania związane z koordynacją KPO zostały również przydzielone do Departamentu Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej (głównie w zakresie systemu CST2021), Departamentu Zgodności Rozliczeń Środków Europejskich (głównie w zakresie koordynacji systemu kontroli i audytu) i Departamentu Budżetu (w zakresie finansowania). Ponadto Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Departament Programów Pomocowych i Departament Programów Regionalnych realizują inwestycje KPO jako IOI. (akta kontroli str. 36-55)

Dotychczas Polska złożyła pięć z dziewięciu wniosków o płatności, odpowiednio: 15 grudnia 2023 r. (na 6.937 mld euro, po odliczeniu zaliczek 6.332mld euro), 13 września 2024 r. (drugi i trzeci wniosek – odpowiednio 5.726 i 4.541 mld euro, tj. łącznie 9.378 mld euro po odliczeniu zaliczek), 27 grudnia 2024 r. (czwarty i piąty – odpowiednio 3.524 i 4.337 mld euro, tj. łącznie 7.303 mld euro po odliczeniu zaliczek). Planowane terminy złożenia pozostałych czterech wniosków to lipiec i grudzień 2025 r. oraz drugi kwartał i wrzesień 2026 r. Do końca 2024 roku Polska otrzymała płatności z trzech pierwszych wniosków.

Dotychczas uruchomiono nabory na ponad 93,4 proc. środków KPO - 93,9 proc. w części grantowej i 93 proc. w pożyczkowej. Dotyczą one dofinansowania 50 inwestycji - 39 w części grantowej i 11 w części pożyczkowej.

Do 17 grudnia 2024 r. zawarto ponad 630 tys. umów na ponad 41.8 mld zł, co stanowi 15,9 proc. środków z KPO. W części dotacyjnej umowy opiewają na

ponad 40.3 mld zł, czyli 36 proc. środków. W części pożyczkowej wartość umów wyniosła ponad 1.4 mld zł, co stanowi 1 proc. środków.¹⁷

(akta kontroli str. 72-77)

W latach 2022-2024 zakładano finansowanie KPO ze środków krajowych jako prefinansowanie. Ministerstwo, w uzgodnieniu z Ministerstwem Finansów, przedkładało PFR założenia do planu wydatków. Pierwsze założenie na 2022 rok zostało przekazane w dniu zawarcia umowy (5 sierpnia 2022 r.). Dotyczyło to w całości środków krajowych w wysokości 5.665 mln zł mających pochodzić ze zwrotów z Tarcz finansowych. Jednak płatności zrealizowane w 2022 r. opiewały na łącznie 118,7 mln zł i w większości zostały przekazane na realizację programu Czyste Powietrze – inwestycja B.1.1.2 (117,5 mln zł). Niski poziom płatności wynikał z ówczesnego zaangażowania poszczególnych instytucji w realizację KPO.

(akta kontroli str. 36-55)

Pierwsze założenia do planu na 2023 rok (z 9 listopada 2022 r.) dotyczyły zarówno środków krajowych – 11.470,1 mln zł (ze zwrotów z Tarcz finansowych), jak i planowanych środków europejskich – 13.029,7 mln zł (z pierwszego wniosku o płatność), tj. łącznie 24.499,9 mln zł. Ostatecznie założenia do planu (zmiana nr 5 z 15 grudnia 2023 r.) zakładały wykorzystanie jedynie środków krajowych łącznie 10.410 mln zł, w tym 5.410 mln zł pochodzących ze zwrotów z Tarcz finansowych i 5.000 mln zł z emisji obligacji. Zmiany te wynikały z decyzji Ministra Finansów w zakresie ograniczenia środków krajowych pochodzących z Tarcz finansowych, jak i braku środków z Komisji Europejskiej, w wyniku czego pierwsza zmiana do planu finansowego PFR z 4 września 2023 r., w którym kwota wypłat została określona na 9.643,2 mln zł, w tym środki krajowe – 4.643,2 mln tys. zł i 5.000 mln zł środków do pozyskania z finansowania zewnętrznego (emisji obligacji), przy zrealizowanych na koniec sierpnia 2023 r. płatnościach – 3.643,2 mln zł, zagrażała bakiem płynności. Dzięki podjętym działaniom oszczędnościowym oraz monitorowaniu wypłat nie doszło do emisji obligacji. W październiku 2023 r. wprowadzono procedurę dla wstrzymywania zleceń wypłat lub blokady finansowania inwestycji KPO w systemie PFR, w ramach której m.in. przekazywano Ministrowi cotygodniowe zestawienia zleceń planowanych do wypłaty przez PFR wraz z rekomendacją dotyczącą ewentualnego wstrzymania wybranych zleceń. (akta kontroli str. 36-55, 78-166)

Dyrektor Departamentu Budżetu Ministerstwa wyjaśniając zaniechanie emisji obligacji podał, że pierwotny plan finansowy rachunku do obsługi środków przeznaczonych na finansowanie planu rozwojowego na 2023 rok (dalej: „plan rachunku KPO”) przewidywał wpływ z tytułu środków europejskich (13 mld zł) oraz środków pochodzących ze zwrotów z tzw. Tarcz finansowych w wysokości 11,5 mld zł. W sierpniu 2023 r. Minister Finansów pismem znak: IP3.9711.40.2023 wskazał PFR, że środki pochodzące ze zwrotów lub spłat wsparcia finansowego udzielonego ze środków przeznaczonych na realizację rządowego programu udzielania wsparcia finansowego, o którym mowa w art. 21a ust. 1 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju¹⁸ będące obecnie w dyspozycji PFR, powinny być zabezpieczone w pierwszej kolejności na

¹⁷ <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/do-polski-trafilo-40-mld-zl-z-drugiego-i-trzeciego-wniosku-o-platnosc-z-kpo>.

¹⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 923.

wykup obligacji wyemitowanych przez PFR z powyższego tytułu, w wysokości niezbędnej do samodzielnej spłaty obligacji w 2024 roku, wraz z odsetkami. Mając na uwadze ograniczenia środków tarczowych do wykorzystania na prefinansowanie KPO w 2023 roku powstała konieczność pozyskania na ten cel środków z obligacji. Należy podkreślić, że w tamtym okresie nie było żadnych wypłat na KPO z Komisji Europejskiej i nie zakładano ich uzyskania wcześniej niż na koniec 2023 roku lub początku 2024 roku. Było to również związane z rewizją KPO, której projekt został przesłany 31 sierpnia 2023 r. do negocjacji z KE, co uniemożliwiało złożenie wniosku o płatność do KE w okresie renegocjacji KPO. Na spotkaniu w MF z przedstawicielami MFiPR i PFR, PFR wskazał, że z uzyskanych zwrotów z Tarcz finansowych w 2023 roku do wykorzystania na prefinansowanie KPO możliwe jest ok. 4,6 mld zł (3,6 mld zł wypłacone do końca sierpnia 2023 r. i dodatkowo ok. 1 mld zł). Tymczasem prognozy IOI przekazane do PFR na wrzesień opiewały na kwotę 3,2 mld zł. Z kolei z harmonogramów podpisanych porozumień z IOI wynikały wydatki w IV kw. br. w wysokości ok. 6,5 mld zł. Uznano zatem za konieczne przygotowanie ewentualnej emisji obligacji przez PFR, co wymagało wydania stosownej instrukcji przez MFiPR. Uzgodniono, że w celu zapewnienia finansowania KPO możliwa jest emisja obligacji w kwocie do 5 mld zł. Uwzględniając powyższe ustalenia MFiPR wystąpił do PFR z pismem o zmianę planu rachunku PFR do obsługi wypłat w KPO (pisma z 4 i 7 września 2023 r.) w celu dostosowania do powyższych założeń. Plan ten został zmieniony (zmiana nr 1 – pismo z 27 września 2023 r.). Jednocześnie pismem z 20 września 2023 r.¹⁹, Minister FiPR wydał PFR instrukcję podjęcia działań zmierzających do pozyskania Finansowania Zewnętrznego. Zgodnie z przepisami, warunki emisji obligacji z gwarancją Skarbu Państwa są uzgadniane z MF. Równocześnie monitorowane były na bieżąco wypłaty realizowane przez PFR, bowiem zarówno MFiPR, jak i MF oraz PFR miały świadomość, że prognozy składane przez IOI są przeszacowywane. Z wrześniowej prognozy na 3,2 mld zł zrealizowano wypłaty na zaledwie 244 mln zł. Ponadto w październiku 2023 r. PFR poinformował, że możliwe jest wykorzystanie ze środków tarczowych dodatkowej kwoty 466,8 mln zł na wypłaty w KPO. Dlatego też pismem z 31 października 2023 r.²⁰ przekazano zaktualizowane dane do zmiany planu, a następnie po uzgodnieniach PFR przekazał zmieniony plan (zmiana nr 2 - pismo z 9 listopada 2023 r.). W listopadzie 2023 r. w związku z nałożonym obowiązkiem zwrotu przez PKP PLK SA niewykorzystanych środków w inwestycji E2.1.1 przekazanych wcześniej przez PFR (PKP PLK dokonały zwrotu 1,2 mld zł), MFiPR wystąpił do PFR o kolejną zmianę planu (pismo z 10 listopada 2023 r.²¹) umożliwiającą wykorzystanie części zwrotu kwoty głównej na wypłaty VAT (o 155 mln zł). PFR przekazał uzgodniony zmieniony plan 12 listopada 2023 r. (zmiana nr 3). Kolejna zmiana planu miała na celu również zwiększenie środków na wypłaty VAT (o 46,4 mln zł) przy jednoczesnym zmniejszeniu środków na wypłaty kwot głównych (pismo z 11 grudnia 2023 r.²²). Następnie w związku z informacją PFR o możliwym wykorzystaniu dodatkowych środków tarczowych (300 mln zł) na prefinansowanie KPO, przekazano zaktualizowane dane do zmiany nr 5 (pismo

¹⁹ Znak: DBR-IV.5207.5.2023.AG.

²⁰ Znak: DBR-VIII.3115.29.2023.MZ.

²¹ Znak: DBR-VIII.3115.32.2023.MZ.

²² Znak: DBR-VIII.3115.38.2023.MZ.

z 15 grudnia 2023 r.²³). Ostatecznie w planie po wszystkich zmianach przewidziano wypłaty kwot głównych w wysokości 9,8 mld zł, a VAT – 0,7 mld zł, przy czym ze środków tarczowych zaplanowano wpływy 5,4 mld zł, a z obligacji 5 mld zł (plan PFR z dnia 22 grudnia 2023 r.). Przedstawiony proces zmian planów rachunku PFR był odzwierciedleniem bieżącej analizy i monitorowania przez MFIPR wypłat PFR oraz składanych prognoz. Środki w planie były dostosowywane do faktycznych potrzeb, bez konieczności pozyskiwania przez PFR finansowania zewnętrznego. Wydana instrukcja emisji obligacji traktowana była jako rozwiązanie ostateczne, do realizacji jedynie, jeśli nie będzie innych środków na finansowanie wypłat. Prognozy wypłat nadal były wysokie, tj.: na październik i listopad po 2,2 mld zł, a na grudzień 2,7 mld zł. Jednakże prognozy te przekładały się na dużo niższe wypłaty. Dlatego też trudno było z dużym wyprzedzeniem przesądzić jaka będzie kwota środków niezbędnych na ich finansowanie i czy środki tarczowe będą wystarczające. Bieżący monitoring wypłat i faktycznie składanych zleceń pozwolił na uniknięcie emisji przez PFR obligacji. Podejście to wynikało również ze świadomości co do tego, że rentowność obligacji emitowanych przez PFR była wyższa niż obligacji skarbowych emitowanych przez MF. Należy zauważyć, że w tym okresie trwały również negocjacje I rewizji KPO. Szybkie uzgodnienie tej rewizji z KE pozwalało mieć nadzieję na uzyskanie zaliczki z tytułu środków REPowerEU. Jednakże z uwagi na sytuację polityczną w Polsce związaną z wyborami parlamentarnymi i zmianą rządu nie było pewności co do tego jak szybko możliwe będzie uzgodnienie tej rewizji i uzyskanie zaliczki. Ostatecznie na koniec listopada 2023 r. Komisja Europejska pozytywnie zaopiniowała polskie propozycje zmienionego KPO. Natomiast 8 grudnia br. Rada ECOFIN formalnie zatwierdziła rewizję polskiego KPO. Następnie zostały obustronnie – przez Polskę i KE – podpisane zmienione umowy na część grantową i pożyczkową. To umożliwiło przekazanie Polsce należnej zaliczki. W kontaktach roboczych uzyskano z KE informacje, że przekazanie zaliczki nastąpi pod koniec 2023 roku. Środki wpłynęły ostatecznie 28 grudnia 2023 r. Zatem w 2023 roku wszystkie wypłaty w całości zostały pokryte ze środków tarczowych. Natomiast środki z zaliczki oraz pierwszego wniosku o płatność (wpłynęły w kwietniu 2024 r.) zabezpieczały finansowanie wypłat na 2024 rok. Tym samym nie była konieczna emisja obligacji przez PFR, bowiem plan rachunku PFR do obsługi wypłat KPO na 2024 rok nie przewidywał już finansowania wypłat z obligacji. Przedstawiając powyższe należy podkreślić, że na moment wydania PFR polecenia emisji obligacji, prognozy wypłat składane do PFR (w tym na kolejne miesiące) wskazywały, że tzw. środki tarczowe będą niewystarczające. Wydanie polecenia emisji obligacji było więc jak najbardziej zasadne, aby zabezpieczyć ewentualne potrzeby związane z finansowaniem zobowiązań wobec beneficjentów KPO. Dzięki monitoringowi wypłat i innym podejmowanym działaniom oraz uzyskanym środkom z zaliczki i pierwszego wniosku o płatność ostatecznie emisja obligacji nie była konieczna i PFR mógł od niej odstąpić, również w świetle poczynionych ustaleń co do źródeł finansowania wypłat KPO uwzględnionych w planie na 2024 rok. (akta kontroli str. 197-243)

Płatności zrealizowane w 2023 roku opiewały na łącznie 5,065 mld zł²⁴, w tym 4,795 mld zł wypłat kwoty głównej i 270,5 mln zł wypłat VAT ze środków

²³ Znak: DBR-VIII.3115.39.2023.MZ.

²⁴ Z uwzględnieniem zwrotów i VAT.

krajowych. Płatności te zostały przekazane głównie na realizację: programu Czyste Powietrze – inwestycja B.1.1.2 – 1,978 mld zł, wyrównanie poziomu wyposażenia szkół w przenośne urządzenia multimedialne – zakup laptopów dla uczniów i bony dla nauczycieli – inwestycja C2.1.2 – 1,346 mld zł, wsparcie rozwoju nowoczesnego kształcenia zawodowego, szkolnictwa wyższego oraz uczenia się przez całe życie – inwestycja A3.1.1 – 717 mln zł, inwestycje na rzecz dywersyfikacji i skracania łańcucha dostaw produktów rolnych i spożywczych oraz budowy odporności podmiotów uczestniczących w łańcuchu - A1.4.1 – 440,6 mln zł, inwestycje w budowę lub modernizację linii kolejowych oraz cyfryzację transportu – E2.1.1 i E2.2.2 – 336,6 mln zł. (akta kontroli str. 36-55)

W 2023 roku zrealizowane zostały wymienione wyżej wypłaty w inwestycji C2.1.2 realizowanej przez Ministerstwo Cyfryzacji, a dotyczące zakup laptopów dla uczniów klas IV, co w świetle stanowiska Komisji Europejskiej²⁵ nie kwalifikowało się do refundacji ze środków unijnych. (akta kontroli str. 36-55, 78-166, 244-246)

Zastępca Dyrektor Departamentu Koordynacji KPO Ministerstwa wyjaśnił, że Instytucja Koordynująca KPO w piśmie z 27 listopada 2023 r.²⁶ skierowanym do Ministerstwa Cyfryzacji oraz ówczesnego Ministerstwa Edukacji i Nauki potwierdziła, że w opinii Komisji Europejskiej zastosowany przez MC sposób dystrybucji laptopów, zakupionych w ramach realizacji wskaźnika C15G (inwestycja C2.1.2 KPO), nie jest zgodny z wymogami zawartymi w decyzji wykonawczej Rady UE dotyczącymi zatwierdzenia KPO. W związku z tym istniało poważne zagrożenie, że w trakcie oceny realizacji ww. wskaźnika przez KE poniesione wydatki na rozdyskrebowane laptopy mogą zostać uznane przez KE za niekwalifikowalne do refundacji. W odpowiedzi na wyżej wspomniane pismo MC podtrzymało prezentowane wcześniej stanowisko, że zaproponowana przez MC reforma polegająca na zakupie laptopów dla uczniów klas IV jest częścią strategicznego działania rządu polskiego mającego na celu rozwój cyfryzacji edukacji w kraju, oraz że planowane jest przekazywanie podobnego wsparcia uczniom szkół ponadpodstawowych. Opierając się na tym stanowisku MC składało zlecenia do PFR dotyczące refundacji wydatków ponoszonych na zakup laptopów w ramach realizacji wskaźnika C15G. Zestawienia zleceń przesyłanych przez instytucje odpowiedzialne za realizację inwestycji KPO kierowane do PFR były w formie notatki regularnie przekazywane przez Departament Strategii MFiPR do Kierownictwa MFiPR. Jednocześnie IK KPO zwracało uwagę MC na konieczność prowadzenia dialogu z KE w celu wypracowania kompromisowego rozwiązania w zakresie modelu dystrybucji zakupionych już laptopów, który dawałby szanse na uznanie przez KE poniesionych wydatków (przynajmniej ich części) za możliwe do refundacji. Biorąc pod uwagę powyższe oraz uwzględniając konieczność terminowej realizacji zobowiązań wynikających z faktur wystawianych przez dostawców laptopów, składane przez MC zlecenia wypłaty były przekazywane do PFR w celu ich zrealizowania. MFiPR jako IK KPO, w porozumieniu z Ministerstwem Finansów, przekazał do Ministerstwa Cyfryzacji oraz Ministerstwa Edukacji Narodowej pismo z 31 grudnia 2024 r.²⁷ potwierdzające, że wydatki poniesione na realizację wskaźnika C15G, niekwalifikowalne do refundacji przez Komisję Europejską ze względu na

²⁵ Pismo Ministra z 27.11.2023 r. – znak: DSR-XIIa.5203.26.2023.

²⁶ Patrz przypis wyżej.

²⁷ Znak: DKKII. 5203.79.2024.TR.

nieprawidłowy sposób dystrybucji, nie będą traktowane jako poniesione w ramach inwestycji C2.1.2 KPO. Jednocześnie w ramach laptopów zakupionych przez MC w 2023 roku istnieje pula laptopów, które nie zostały jeszcze rozdyskrebowane do uczniów lub zostały zwrócone do organów prowadzących szkoły. Laptopy te, po ich dystrybucji zgodnej z założeniami decyzji wykonawczej Rady UE dotyczącymi zatwierdzenia KPO, będą mogły być uznane za kwalifikowalne do refundacji z RRF. Określenie dokładnej liczby tych laptopów oraz sposobu ich dystrybucji jest obecnie przedmiotem rozmów z KE. Środki finansowe brakujące do pełnej realizacji wskaźnika C15G zostaną udostępnione w ramach RRF z inwestycji C2.1.2. (akta kontroli str. 247-269)

Pierwotnie jeszcze w założeniach do planu finansowego PFR na 2024 rok (z 10 i 15 listopada 2023 r.) zakładano środki finansowania zewnętrznego do pozyskania – 10,854 mld zł z ogółu 31,767 mld zł (pozostałe 20,913 mld zł miało pochodzić ze środków europejskich). Środki finansowania zewnętrznego miały zabezpieczać wypłaty w I kwartale 2024 r. i całości VATu. Całości wpływów odpowiadała wpływom oszacowanym przez poszczególne IOI. W związku z uzgodnieniem z Komisją Europejską rewizji KPO i spodziewanym wpływem środków z KE zaliczki RePowerEU oraz złożeniem przez Polskę pierwszego wniosku o płatność (15 grudnia 2023 r.) 29 grudnia Minister przekazała PFR nowe założenia do planu finansowego na 2024 r. dotyczącego wpływów w wysokości 37,559 mld zł, w tym 37,213 mld zł środków europejskich (w całości na finansowanie wypłat głównych) i 345,4 mln zł środków krajowych (w całości na wypłaty VAT) do wykorzystania na podstawie informacji PFR.

(akta kontroli str. 36-55, 270-274)

Wypłaty części grantowej w 2024 roku wyniosły łącznie 9,697 mld zł²⁸, w tym 9,543 mld zł to kwota wypłat głównych (ze środków europejskich) i 154,6 mln zł wypłat VAT (ze środków krajowych – wpływów z Tarcz finansowych). Płatności te zostały przekazane głównie na realizację: programu Czyste Powietrze – inwestycja B.1.1.2 – 5,263 mld zł, inwestycje na rzecz dywersyfikacji i skracania łańcucha dostaw produktów rolnych i spożywczych oraz budowy odporności podmiotów uczestniczących w łańcuchu - A1.4.1 – 1,025 mld zł, inwestycje w budowę lub modernizację linii kolejowych, pasażerski tabor kolejowy, bezpieczny transport oraz cyfryzację transportu – E2.1.1, E2.1.2, E2.2.1 i E2.2.2 – 1,07 mld zł, zapewnienie dostępu do bardzo szybkiego Internetu na obszarach białych plam – C1.1.1 – 493,3 mln zł. (akta kontroli str. 36-55, 275-280)

W założeniach do planu finansowego PFR na 2025 rok przyjęto łączne wypłaty w kwocie 52,918 mld zł, w tym wypłaty główne – 52,176 mld zł mają być finansowane ze środków europejskich, zaś wypłaty VAT – 742,9 mln zł ze środków krajowych (ze zwrotów z Tarcz finansowych). Wydatki zostały oszacowane na podstawie prognoz poszczególnych IOI. (akta kontroli str. 36-55)

Minister realizował w ramach KPO jako IOI trzy następujące inwestycje:

- a) Inwestycja A1.2.1 dla przedsiębiorstw w produkty, usługi i kompetencje pracowników oraz kadry związane z dywersyfikacją działalności w ramach planu rozwojowego. Celem inwestycji było unowocześnienie lub dywersyfikacja działalności MŚP z sektorów najbardziej poszkodowanych

²⁸ Z uwzględnieniem zwrotów i VAT.

w związku z pandemią COVID-19 w Polsce, tj. sektorów HoReCa, turystyki, kultury. Maksymalna wysokość środków przeznaczonych na finansowanie Inwestycji została określona przez Ministra w decyzji z 24 maja 2023 r.²⁹ na łącznie 319,9 mln euro, tj. 1,434 mld zł (wg kursu 4,4819). W ramach środków finansowych przeznaczonych na realizację inwestycji, wysokość tych środków przeznaczonych na wydatki administracyjne ponoszone na realizację działań wykonywanych bezpośrednio przez IOI lub JW określono na 40,2 mln zł, w tym wydatki na sfinansowanie wynagrodzeń niezbędnych do realizacji inwestycji 9,2 mln zł. Do inwestycji określono wskaźniki A7G - Liczba podpisanych umów na wsparcie realizacji projektów MŚP z sektorów HoReCa, turystyka, kultura, mających na celu unowocześnienie lub dywersyfikację działalności: - 1.214 umów (do osiągnięcia na koniec IV kwartału 2024 r.) i A8G Liczba zrealizowanych projektów MŚP z sektorów HoReCa, turystyka, kultura, mających na celu unowocześnienie lub dywersyfikację działalności MŚP – 2.510 projektów (do osiągnięcia na koniec II kwartału 2026 r.).

Minister realizując zadania IK wdrażania KPO 31 marca 2022 r. powierzył zadania jednostki wspierającej realizację KPO w zakresie A1.2.1 PARP (która została JW, a porozumienie w tej sprawie zawarto 26 czerwca 2023 r.). Od kwietnia 2022 roku IOI we współpracy z PARP kontynuowała prace przygotowawcze, w ramach których prowadzono uzgodnienia w zakresie modelu wdrażania inwestycji, który umożliwił kontynuowanie prac z założeniem wsparcia, jako ostatecznych odbiorców operatorów regionalnych, którzy, po wyborze w trybie konkursowym, będą odpowiedzialni za przeprowadzenie naborów dla MŚP, zawieranie z nimi umów oraz monitoring i rozliczanie projektów, będących celem realizowanej inwestycji. Po określeniu w sierpniu 2022 roku modelu wdrażania inwestycji określono strukturę organizacyjną IOI w ramach Departamentu Programów Regionalnych Ministerstwa (regulamin wewnętrzny przewidujący realizację zadań IOI), określono wewnętrznymi procedurami IOI (w tym procedury kontroli, procedury Arachne – uzgodnione z Instytucją Audytową). Prowadzono prace nad uzgodnieniem decyzji ws. finansowania inwestycji oraz zawarto 25 listopada 2022 r. porozumienie z PFR w zakresie finansowania inwestycji. DRP MFIPR koordynował także prace nad rozporządzeniem ws. pomocy finansowej dla PARP umożliwiającej finansowanie operatorów oraz rozporządzeniem ws. pomocy de minimis dla inwestycji. Stosowne rozporządzenia Ministra zostały wydane odpowiednio 12 maja 2023 r.³⁰ i 23 kwietnia 2024 r.³¹ Wyłoniono pięciu operatorów regionalnych; ze wszystkimi operatorami regionalnymi (w okresie 6 marca – 25 kwietnia 2024 r.) podpisano umowy. W okresie od 6 maja do 18 czerwca 2024 r. trwał pierwszy nabór wniosków, a od 19 lipca do 14 października 2024 r. drugi nabór (po modyfikacji kryteriów).

²⁹ Zmieniającej decyzję z 24 listopada 2022 r.

³⁰ w sprawie udzielania przez PARP pomocy finansowej na przedsięwzięcia związane z udzielaniem pomocy de minimis na dywersyfikację działalności mikroprzedsiębiorców, małych lub średnich przedsiębiorców w ramach KPO (Dz. U. 2023 poz. 932).

³¹ w sprawie udzielania pomocy de minimis na dywersyfikację działalności mikroprzedsiębiorców, małych lub średnich przedsiębiorców w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz. U. 2024 poz. 687).

DPR monitorował m.in. liczbę składanych i ocenianych wniosków, podpisanych umów oraz kwoty wnioskowane przez operatorów, a we wrześniu 2024 r. zakończył planową kontrolę systemową na dokumentach w PARP, sprawdzając poziom przygotowania procedur w JW., m.in. dotyczących kontroli, promocji, nadzoru nad operatorami, zgodności działań z prawem oraz zapobieganiu nieprawidłowościom i konfliktowi interesu.

Dotychczas zrealizowane płatności to łącznie 141.966,2 tys. zł, w tym: 417,2 tys. zł w 2022 r. (ze środków krajowych), 3.347 tys. zł w 2023 roku (ze środków krajowych) i 138.202 tys. zł w 2024 roku. Na koniec grudnia 2024 roku w systemie teleinformatycznym CST2021 było zarejestrowanych 1295 umów z MŚP, co oznacza realizację wskaźnika A7G na poziomie 106% (1214 umów do końca 2014 roku).³² (akta kontroli str. 36-55, 281-395)

- b) Inwestycja G 1.1.4 KPO „Wsparcie dla instytucji wdrażających reformy i inwestycje w ramach REPowerUE”. Komponent REPowerUE został dodany w wyniku pierwszej rewizji KPO w listopadzie 2023 roku, a jego celem jest wniesienie wkładu w proces ograniczania zależności od paliw kopalnych w Polsce i UE oraz przyczynienie się do transformacji energetycznej przez zapewnienie wsparcia na rzecz odnawialnych źródeł energii oraz zwiększenie zdolności sieci elektroenergetycznych w zakresie integrowania tych źródeł energii i zwiększenia bezpieczeństwa dostaw energii. Odpowiedzialnym za realizację inwestycji był Departament Programów Pomocowych Ministerstwa.

W inwestycji zostały określone trzy wskaźniki:

- G7G (zatrudnienie w administracji centralnej nowych pracowników) oraz kamieni milowych G10G i G11G. W celu realizacji wskaźnika G7G oraz kamieni milowych G10G i G11G w dniu 25 kwietnia 2024 r. Minister ogłosił nabór wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć urzędów administracji centralnej, który zakończył się 19 sierpnia 2024 r. W ramach naboru zostały podpisane decyzje/porozumienia/umowy z wszystkimi wybranymi instytucjami: Ministerstwem Aktywów Państwowych, Ministerstwem Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministerstwem Klimatu i Środowiska, Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Urzędem Regulacji Energetyki. Realizowane przedsięwzięcia miały za zadanie zwiększenie zdolności administracyjnych i organizacyjnych najważniejszych instytucji publicznych biorących udział w realizacji reform i inwestycji w ramach REPowerEU. Ponadto, miały także wesprzeć działania regulacyjne, analityczne i edukacyjne dotyczące systemu energetycznego w Polsce, m.in. przez zwiększenie zdolności administracyjnych w zakresie procedur wydawania pozwoleń na odnawialne źródła energii i sieci elektroenergetyczne lub cyfryzacji rozwoju sieci i procesu przyłączenia do sieci elektroenergetycznych. Przewidziano też ukończenie i rozpoczęcie korzystania z narzędzia informatycznego na potrzeby stosowania przez Urząd Regulacji Energetyki nowego modelu regulacyjnego. Narzędzie informatyczne będzie wspomagać ocenę i monitorowanie planów rozwoju sieci

³² Dane z uwzględnieniem zwrotów w 2024 r. przypisanych do tegoż roku.

operatorów systemów dystrybucyjnych oraz ich wdrażanie, a także rejestrację odnawialnych źródeł energii. Zadania określone w zawartych decyzjach/porozumieniach/umowach to m.in.: finansowanie wynagrodzeń osobowych, szkolenia, warsztaty, spotkania konsultacyjne, wizyty studyjne, wymiana doświadczeń z przedstawicielami innych państw członkowskich oraz spoza UE, dedykowane systemy teleinformatyczne i narzędzia IT, sprzęt komputerowy i licencje, zewnętrzna pomoc ekspercka. W ramach ww. przedsięwzięć przewidziano: co najmniej 106 nowych osób w administracji centralnej w ekwiwalentach pełnego czasu pracy przeznaczonych do wdrożenia reform i inwestycji w ramach REPowerEU (wskaźnik G7G – do końca 2024 roku), sporządzenie przez Urząd Regulacji Energetyki i publikację specyfikacji technicznej dotyczącej narzędzia informatycznego dla Urzędu na potrzeby stosowania nowego modelu regulacyjnego (kamień milowy G10G do końca I kwartału 2025 roku) oraz uruchomienie ww. narzędzia (G11G – do końca II kwartału 2026 roku). Łączna kwota wynikająca z podpisanych umów, decyzji i porozumień to 94 mln zł z których dotychczas wypłacono 1,8 mln zł (na koniec grudnia 2024 roku). Na dzień 31 grudnia 2024 r. w ww. pomiotach zatrudniono 72 nowe osoby, zaś pełne zatrudnienie planowane jest na III kwartał 2025 roku (przed złożeniem VI wniosku o płatność). Natomiast URE przygotowuje zamówienie publiczne na świadczenie usług analitycznych do wyspecyfikowania wymagań nowego systemu regulacji;

- G8G (dotyczące wsparcia co najmniej 107 podmiotów realizujących projekty w zakresie budowania zdolności wspierających wdrażanie reform i inwestycji w ramach REPowerEU – do końca II kwartału 2025 roku). W celu realizacji wskaźnika G8G KPO Minister, na podstawie art. 13 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³³, w lipcu 2024 r. ogłosił otwarty konkurs ofert na realizację zadania publicznego pn. „Przeprowadzenie działań szkoleniowo-doradczych oraz analitycznych w obszarze budowania zdolności administracyjnych w zakresie zielonej i energetycznej transformacji na rzecz administracji lokalnej”. Celem zadania publicznego było wsparcie wdrażania reform i inwestycji w ramach REPowerEU oraz zwiększenie kompetencji wybranych JST w obszarze transformacji energetycznej, w tym zwiększenie zdolności administracyjnych w zakresie procedur wydawania pozwoleń na odnawialne źródła energii i sieci elektroenergetyczne lub cyfryzacji rozwoju sieci i procesu przyłączenia do sieci elektroenergetycznych. Prowadzone działania powinny jednocześnie promować i pośrednio wspierać reformę, mającą na celu utworzenie obszarów przyspieszonego rozwoju OZE, realizowaną na podstawie znowelizowanej w listopadzie 2023 r. Dyrektywy RED III. W ramach ww. zadania publicznego przewidziano skierowanie działań do co najmniej 107 jednostek samorządu terytorialnego (powiatów i gmin) w formie: szkoleń, wizyt studyjnych, narzędzi informatycznych, analiz i badań

³³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1491, ze zm.

oraz zewnętrznego wsparcia ekspertów. Na konkurs wpłynęło osiem ofert, z których sześć przeszło pozytywnie ocenę formalną, a do realizacji wybrano pięć ofert i z tymi zleceniobiorcami od 6 listopada 2024 r. do 7 stycznia 2025 r. podpisano umowy. Łączna kwota umów to 13,2 mln zł (działania będą realizowane do 30 czerwca 2025 r.);

- G9G (co najmniej 10 projektów w zakresie budowania zdolności, wspierających wdrażanie reform i inwestycji w ramach REPowerEU zostanie zrealizowanych przez organizacje pozarządowe działające w obszarze zielonej transformacji i transformacji energetycznej – do końca IV kwartału 2025 r.). W celu realizacji tego wskaźnika, Minister, na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ogłosił w lipcu 2024 r. otwarty konkurs ofert na realizację zadania publicznego pn. „Przeprowadzenie działań edukacyjnych, badawczo-rozwojowych oraz szkoleniowo-doradczych w obszarze zielonej i energetycznej transformacji”. Celem zadania publicznego było wsparcie wdrażania reform i inwestycji w ramach REPowerEU oraz podnoszenie świadomości społeczeństwa w zakresie m.in. polityki klimatycznej UE oraz konieczności transformacji energetycznej Polski, w szczególności stopniowej dekarbonizacji i poprawy jakości powietrza. Prowadzone działania powinny jednocześnie promować i pośrednio wspierać reformę mającą na celu utworzenie obszarów przyspieszonego rozwoju OZE, realizowaną na podstawie znowelizowanej w listopadzie 2023 roku Dyrektywy RED III. W ramach ww. zadania publicznego przewidziano realizację przez organizacje pozarządowe, działające w obszarze zielonej transformacji i transformacji energetycznej, co najmniej 10 projektów w zakresie budowania zdolności, wspierających wdrażanie reform i inwestycji w ramach REPowerEU (co najmniej dwa projekty muszą dotyczyć budowania zdolności w kontekście procedur wydawania pozwoleń na wdrażanie odnawialnych źródeł energii i sieci dystrybucyjnych). Planowane typy działań to: szkolenia, działania doradcze i badawcze, a także kampanie społeczne. Do 20 września 2024 r. złożono 46 oferty z których do oceny merytorycznej zakwalifikowano 39 ofert z których do dofinansowania wybrano 12 (wyniki ogłoszono 20 grudnia 2024 r.) o łącznej kwocie dotacji 13,2 mln zł.

W inwestycji tej wypłaty do końca 2024 roku wyniosły 5.351,6 tys. zł (w tym 770,0 tys. zł VAT)³⁴ i wystąpiły poczynając od 2024 roku;

(akta kontroli str. 36-55, 396-403)

- c) Inwestycja B 3.4.1 na rzecz zielonej transformacji miast. Celem inwestycji jest złagodzenie wpływu miast na zmianę klimatu i zdrowie ich mieszkańców przez obniżenie emisji gazów cieplarnianych i innych zanieczyszczeń, a także zwiększenie odporności energetycznej miast i przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu. Ma ona również na celu przystosowanie miast do coraz częściej występujących ekstremalnych warunków pogodowych związanych ze zmianą klimatu, takich jak susze, fale upałów i powodzie. Wsparcie obejmuje część pożyczkową. Odpowiedzialnym za inwestycję jest

³⁴ Zwroty wyniosły 1.533,4 tys. zł, w tym 391,5 tys. zł VAT.

Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, dalej „DPA”. W związku z tym Minister 5 kwietnia 2024 r. zawarł z BGK umowę w sprawie powierzenia zadań związanych z realizacją inwestycji B 3.4.1 „Instrument Zielonej Transformacji Miast” finansowanej w formie wsparcia zwrotnego (pożyczki). W umowie określono głównie: parametry pożyczek (m.in. możliwość udzielenia do 100% kosztów kwalifikowalnych przedsięwzięć, 20 letni okres spłaty, oprocentowanie na poziomie 0%-1% w zależności od podmiotu realizującego i generowania przez przedsięwzięcie dochodu, możliwość finansowania przedsięwzięć rozpoczętych po 1 lutym 2020 r., możliwości umorzenia do 5% pożyczki), zasady oceny projektów w zakresie spełnienia przez projekty procedur DNSH³⁵, strategię inwestycyjną zielonej transformacji miast (obejmującej m.in. procedury sprawozdawczości, monitorowania i kontroli), zasady prowadzenia działań informacyjno-promocyjnych, procedura monitorowania i sprawozdawczości wskaźników rezultatu. Na realizację postanowień umowy Ministerstwo ustaliło BGK maksymalną kwotę limitu środków na 39,8 mld zł (w przeliczeniu 8,9 mld euro, wg kursu EUR/PLN: 4,4819).

Przyjęte w inwestycji wskaźniki to:

- B26L – podpisanie 201 umów pożyczki na inwestycje w projekty zielonego rozwoju obszarów miejskich do końca IV kwartału 2024 roku – podpisano zaś 430 umów tj. 213,9%;
- B27L – podpisanie kolejnych 438 umów pożyczki na inwestycje w projekty zielonego rozwoju obszarów miejskich do końca IV kwartału 2025 roku – wg stanu na 21 lutego 2025 r. podpisano 26 kolejnych umów, tj. 5,9% umów określonych w tym wskaźniku;
- B27aL – zrealizowanie 390 projektów wspierających inwestycje w projekty zielonego rozwoju obszarów miejskich – do końca III kwartału 2026 roku - wg stanu na 31 stycznia 2025 r. 378 zawartych umów dotyczy zrealizowanych projektów, tj. 96,9% zakładanego poziomu tego wskaźnika.

Łącznie zawarte do 21 lutego 2025 r. 456 umowy dotyczyły pożyczek na 1,339 mld zł.

DPA przeprowadził w dniach 29 października – 29 listopada 2024 r. kontrolę BGK w zakresie realizacji ww. umowy z 5 kwietnia 2024 r. w sprawie powierzenia zadań związanych z realizacją inwestycji B3.4.1. Z wyników tej kontroli wynika, że BGK: udzielał pożyczek zgodnie z opracowanymi zasadami naboru wniosków oraz wewnętrznym dokumentem opisującym sposób oceny wniosków o udzielenie pożyczki, udzielał pożyczek z zachowaniem bezstronności i brakiem konfliktu interesów; stosował wewnętrzny dokument dedykowany inwestycji B3.4.1. opisujący monitorowanie i analizę stopnia wykorzystania środków i prawidłowości ich wykorzystania przez ostatecznych odbiorców wsparcia, w tym zapewniający identyfikację podwójnego finansowania lub poważnych nieprawidłowości, uwzględniał wyniki przeprowadzonych przez Ministerstwo analiz w Arachne na etapie oceny wniosków o udzielenie pożyczki, tzn. dokonywał analiz przekazanych przez Ministerstwo raportów z Arachne w obszarze nadużyć

³⁵ Nieczynienia poważnych szkód przy realizacji projektów, tj. z uwzględnieniem celów środowiskowych wynikających z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje.

finansowych, korupcji konfliktu interesów oraz podwójnego finansowania, prowadził wyodrębnioną ewidencję otrzymanych środków oraz transakcji dokonywanych z tych środków, a także przychodów uzyskiwanych w ramach realizacji umowy powierzenia, prowadził rozliczenia środków finansowych otrzymanych od Ministerstwa oraz wsparcia przekazanego ostatecznym odbiorcom, a także prawidłowo sporządzał i terminowo przekazywał do Ministerstwa sprawozdania zgodnie z Procedurą Sprawozdawczości i Monitorowania, spełniał obowiązki komunikacyjne, zgodnie z zasadami prowadzenia działań informacyjno-promocyjnych, stosował system kontroli wewnętrznej (zarządczej), gwarantujący, że powierzone mu funkcje są realizowane w odpowiedni sposób, zgodnie z obowiązującymi przepisami i procedurami. Natomiast BGK: nie przygotowywał szczegółowego sprawozdania komisji oceniającej z oceny złożonych wniosków pod kątem kryteriów wyboru określonych w opisie wskaźnika B26L oraz w opisie inwestycji, zawierającego informacje o liczbie i rodzaju otrzymanych wniosków oraz o tym, w jaki sposób osiągnięto zrównoważoną dystrybucję między podmiotami w całym kraju z uwzględnieniem liczby ludności i zasięgu geograficznego, nie posiadał wewnętrznego dokumentu dotyczącego kontroli ostatecznych odbiorców wsparcia, w tym określającego ich harmonogram. W związku z tym zalecono: opracowanie i wdrożenie przez BGK wewnętrznego dokumentu dotyczącego kontroli ostatecznych odbiorców wsparcia, w tym ich harmonogramu; wyznaczenie komórki w BGK odpowiedzialnej za przygotowywanie szczegółowego sprawozdania z oceny złożonych wniosków pod kątem kryteriów wyboru określonych w opisie wskaźnika oraz w opisie inwestycji, zamieszczenie na dedykowanej podstronie poświęconej inwestycji zasad wypełniania obowiązków komunikacyjnych w zakresie tej inwestycji oraz informacji niezbędnych do wypełnienia tych obowiązków przez ostatecznych odbiorców; uwzględnienie weryfikacji danych z raportów Skaner w ramach działań realizowanych przez BGK podczas monitoringu na zakończenie realizacji projektu z weryfikacji próbki faktur/dokumentów księgowych opłaconych z pożyczki oraz w ramach kontroli w siedzibie pożyczkobiorcy/miejsu realizacji inwestycji/przedsięwzięcia; stosowanie Arachne na każdym etapie wdrażania inwestycji. (akta kontroli str. 36-55, 404-461)

Realizując postanowienia wynikające z art. 141n ust. 5 ustawy o ZPPR³⁶ oraz zapisy w KPO, Minister 5 sierpnia 2022 r. podpisał umowę z PFR o wykonywanie zadań związanych z realizacją KPO. Treść umowy była w miesiącach czerwiec-sierpień 2022 r. konsultowana przez Ministerstwo z udziałem Prokuratury Generalnej RP, której Wiceprezes w piśmie z 5 sierpnia 2022 r. stwierdził, że treść tej umowy zabezpiecza należycie interes Skarbu Państwa. Przy czym Wiceprezes wyjaśnił, że wynikało to z możliwości negocjacyjnych, aspektów czasowych oraz konieczności wyważenia interesów obu zaangażowanych stron. Dotychczas umowa była trzykrotnie aneksowana, odpowiednio: aneksem nr 1 z 22 maja 2023 r., aneksem nr 2 z 15 listopada 2023 r. i aneksem nr 3 z 29 sierpnia 2024 r.

³⁶ Postanowienia wprowadzone ustawą z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027, obowiązującą od 4 czerwca 2022 r. Decyzję o powierzeniu PFR finansowania KPO podjął w marcu 2021 roku ówczesny Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej Tadeusz Kościński.

Zmiany te nie obejmowały zadań PFR, jego wynagrodzenia, jak również źródeł otrzymywanych przez PFR środków na realizację płatności.

(akta kontroli str. 36-55, 462-470, 471-526)

Zadania PFR wynikały z art. 14ln ust. 1 ustawy o ZPPR, a umowa określała: szczegółowy zakres zadań PFR oraz tryb ich wykonywania; tryb otrzymywania przez PFR płatności z budżetu środków europejskich; tryb i zasady rozliczenia przez PFR środków otrzymanych z budżetu środków europejskich; wysokość wynagrodzenia PFR oraz warunki i tryb jego przekazywania; zasady i tryb przekazywania środków na pokrycie kosztów poniesionych przez PFR wskutek realizacji zadań, o których mowa w art. 14ln ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, w tym kosztów pozyskania, obsługi i spłaty finansowania pozyskanego przez PFR; zasady i tryb: opracowywania i przyjmowania planu finansowego, o którym mowa w art. 14ln ust. 2, sporządzania i przekazywania informacji i sprawozdań z wydatkowania środków oraz realizacji planu, o których mowa w ust. 2; postanowienia, które PFR zobowiązany będzie uwzględnić w umowach, o których mowa w art. 14lo ust. 1 ww. ustawy; zasady odpowiedzialności PFR za realizację wykonywanych zadań. Do zadań PFR należało: podejmowanie działań wskazanych w umowie zmierzających do zapewnienia finansowania KPO w zakresie, o którym mowa w art. 14ll ust. 1 ww. ustawy; przekazywanie Ministrom prognoz; realizacja zleceń wypłaty; dokonywanie wypłat kwot VAT w odniesieniu do inwestycji finansowanych ze środków wsparcia bezzwrotnego, o którym mowa w art. 6 ust. 1 lit. a rozporządzenia RRF w zakresie przedsięwzięć i działań wskazanych w art. 14lp ust. 13 ww. ustawy wykonywanych przez państwowe jednostki budżetowe oraz w odniesieniu do Inwestycji Maluch; wstrzymywanie, na wniosek Ministra Funduszy realizacji zleceń wypłaty i blokowanie finansowania określonych inwestycji; prowadzenie Rachunku Programowego; opracowywanie, w uzgodnieniu z Ministrem Funduszy oraz Ministrem Finansów, i przyjmowanie planu finansowego; sporządzanie i przekazywanie Ministrom sprawozdań z wydatkowania środków rozwojowych; zawieranie z IOI Umów Finansowania Inwestycji; przekazywanie Ministrom oraz zleceniodawcom odpowiednich informacji. (akta kontroli str. 36-55, 471-526)

W umowie określono finansowanie KPO, poza środkami europejskimi, również środkami krajowymi, w tym możliwość pozyskiwania przez PFR zewnętrznych środków finansowych poprzez emisję obligacji.

Poza możliwością pozyskiwania przez PFR zewnętrznych środków finansowych, pozostałe zadania PFR ograniczały się do realizacji płatności, w tym sporządzania w związku z tym prognoz i planów oraz sporządzania sprawozdawczości. Realizacja płatności dokonywała się przez Rachunek Programowy wskazany przez Ministra, zaś PFR nie mógł świadczyć jakichkolwiek usług płatniczych ani dokonywać jakichkolwiek czynności bankowych. PFR nie był zobowiązany ani uprawniony do dokonywania jakiejkolwiek weryfikacji działań użytkowników w zakresie korzystania z systemu płatności, w tym składanych zleceń lub ich wstrzymywania bądź blokady; odpowiedzialnymi były poszczególne IOI i SP w odniesieniu do każdego Ministra. Ponadto postanowiono, że PFR nie jest zobowiązany do naprawienia szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, w jakikolwiek sposób lub w jakimkolwiek zakresie, wobec jakiejkolwiek innej osoby niż SP, w tym, w szczególności, wobec zleceniodawców, użytkowników, odbiorców wypłaty, podmiotów uprawnionych, podmiotów zobowiązanych i wierzycieli finansowania zewnętrznego. SP zobowiązał się

wobec PFR i każdej osoby powiązanej, że nie podejmie przeciwko jakiegokolwiek osobie powiązanej żadnych działań ani czynności związanych z niewykonaniem, lub nienależytym wykonaniem Umów PFR przez PFR, w tym, w szczególności, nie będzie dochodził w związku z powyższym jakichkolwiek roszczeń ani pociągał do odpowiedzialności jakiegokolwiek osoby powiązanej z jakiegokolwiek tytułu, przy czym nie obejmuje to możliwości skorzystania przez SP z uprawnień wynikających z art. 486 kodeksu spółek handlowych wobec PFR lub dochodzenia roszczeń deliktowych wobec osoby powiązanej.

(akta kontroli str. 36-55, 471-526)

W zakresie wynagrodzenia PFR w umowie wskazano, że wynagrodzenie zostało ustalone na podstawie kalkulacji kosztów przedstawionej przez PFR i zaakceptowanej przez Ministra i Ministra Finansów, ma charakter w pełni rynkowy i odzwierciedla w należyty sposób ogół kosztów, ryzyk i odpowiedzialności ponoszonych przez PFR w związku z zawarciem i wykonaniem umowy. Minister zobowiązał się płacić PFR w okresie od daty umowy do 31 grudnia 2026 r. miesięczne wynagrodzenie w kwocie netto wynoszącej 471 tys. zł, która będzie ulegać podwyższeniu w każdym roku kalendarzowym poprzez waloryzację³⁷.

(akta kontroli str. 36-55, 471-526)

Pierwszą kalkulację, na podstawie której ustalono wynagrodzenie PFR, Spółka przesłała w wersji roboczej 10 czerwca 2022 r. Obejmowała ona lata 2022-2026 i opiewała na łącznie 23.760 tys. zł netto z uwzględnieniem marży 1.627,7 tys. zł (7,35%), tj. 22.132,3 tys. zł netto bez marży (jako wynagrodzenie ryczałtowe rozłożone na poszczególne lata), w tym pozycje takie jak: koszty PFR Operacja Sp. z o.o. związane z oprogramowaniem do rozliczeń transakcji – 7.975 tys. zł, koszty prawne – 4.500 tys. zł, koszty obsługi bankowej (rachunku programowego) 39,2 tys. zł oraz pełne koszty osobowe PFR – 6.190 tys. zł, rezerwę na pozostałe koszty 1.447, 9 tys. zł oraz 1.980,1 tys. zł pozostałych kosztów administracyjnych. Ministerstwo odnosząc się do tych kalkulacji na roboczo 14 czerwca 2022 r. wskazało na potrzebę uzasadnienia poszczególnych pozycji kalkulacji, w tym wskazanie zadań jakich dotyczą te pozycje, ilości zatrudnionych osób, jak również uzasadnienie poziomu zaproponowanej marży. W efekcie pismem z 29 czerwca 2022 r. PFR przesłał nową kalkulację z uzasadnieniem poszczególnych pozycji. Wynagrodzenie to opiewało już na łącznie 31.806 tys. zł netto z uwzględnieniem marży 2.183,7 tys. zł (7,0%), tj. 29.622,3 tys. zł netto bez marży, tj. wzrosło o 33,8% w odniesieniu do pierwotnej roboczej wersji kalkulacji, w tym na tym samym poziomie pozostały koszty budowy i utrzymania systemu – 7.975 tys. zł, koszty prawne – 4.500 tys. zł (przy czym PFR dodał, że obejmują one również koszty szkoleń), koszty obsługi bankowej (rachunku programowego) - 39,2 tys. zł, koszty osobowe PFR – 6.190 tys. zł oraz 1.980,1 tys. zł pozostałych kosztów administracyjnych, natomiast wrosła rezerwa na pozostałe koszty – 1.937,9 tys. zł (wcześniej 1.447, 9 tys. zł) oraz pojawiła się pozycja „koszty komunikacji programu KPO” – 7.000 tys. zł.

³⁷ Odpowiadając średniorocznemu wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłoszonemu w takim roku kalendarzowym przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 94 ust. 1 pkt 1 lit. a) ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 291, ze zm.), przy czym pierwsze podwyższenie wynagrodzenia zostanie dokonane w odniesieniu do roku 2023.

Minister w odpowiedzi z 1 lipca 2022 r. wskazał, że taka kalkulacja nie może być zaakceptowana z uwagi na postanowienia art. 14 In ust. 5 i ust. 8 ustawy o ZPPR, w której to koszty (zarówno osobowe jak i rzeczowe) powinny ograniczać się do kosztów niezbędnych, ich wysokość nie powinna zaś przekraczać stawek rynkowych. Wskazał również, że jej wysokość jest wyższa niż pierwotna kalkulacja z 10 czerwca 2022 r. oraz zgłosił szereg kolejnych uwag w tym: usunięcie pozycji kosztów komunikacji programów KPO (7 mln zł), gdyż PFR nie ma takiego zadania; stosownego do zadań oszacowania kosztów prawnych (wskazując m.in., że rozłożenie kosztów prawnych – 2,5 mln zł w 2022 roku i po 0,5 mln zł rocznie w kolejnych latach, nie pozwala na ich weryfikację, bowiem większość zadań zostanie zrealizowana w roku bieżącym, a w latach kolejnych będzie to już głównie bieżące doradztwo); doprecyzowanie zakresu szkoleń z obsługi systemu; usunięcie rezerwy na pozostałe koszty 1,9 mln zł (bowiem nie mieści się w kategorii kosztów wewnętrznych); brak uzasadnienia dla indeksowania pozostałych kosztów administracyjnych; brak wyjaśnienia faktycznego zaangażowania osobowego w PFR do realizacji KPO.

Kolejną kalkulację oraz wyjaśnienia PFR przesłał 25 lipca 2022 r. Wynagrodzenie to opiewało tym razem na łącznie 25.009 tys. zł netto z uwzględnieniem marży 2.945 tys. zł (14,0%), tj. 22.063,6 tys. zł netto bez marży, tj. zmniejszyło się o 21,4% w odniesieniu do poprzedniej kalkulacji, natomiast w odniesieniu do pierwotnej roboczej wersji kalkulacji było wyższe o 5,3%. Na tym samym poziomie (w porównaniu do poprzednich wersji) pozostały koszty budowy i utrzymania systemu – 7.975 tys. zł, koszty obsługi bankowej (rachunku programowego) 39,2 tys. zł oraz pozostałe koszty administracyjne – 1.980,1 tys. zł, zmniejszyły się koszty prawne – 2.873 tys. zł, przy czym wyspecyfikowano koszty szkoleń użytkowników systemu i helpdesk – 1.620 tys. zł, co łącznie z kosztami prawnymi daje 4.493 tys. zł, czyli jedynie 0,7 tys. zł mniej niż w poprzedniej kalkulacji. Wzrosły koszty osobowe – 6.551,2 tys. zł (wobec 6.190 tys. zł poprzednio) oraz pojawiła się nowa pozycja polisa D&O – 1.025 tys. zł, jak również wzrosła marża do 14%. Nie wystąpiły już pozycje takie jak rezerwa na pozostałe koszty oraz koszty komunikacji programu KPO.

Minister odpowiedział 28 lipca 2022 r., wskazując na konieczność obniżenia pozostałych kosztów administracyjnych, jak również konieczność uzasadnienia zaangażowania osobowego poprzez wskazanie liczby etatów i zadań; podnosił niezasadność kosztów obsługi prawnej w latach 2023-2026 (po 330 tys. zł miesięcznie), gdyż są one nieprzewidywalne i być może nie wystąpią lub wystąpią incydentalnie i pozycja ta nie powinna być stała; wskazał na przedstawienie metodologii wyliczeń kalkulacji kosztów szkoleń i helpdesk. Zaakceptował natomiast wysokość marży 14% wskazując na rekalkulację ryzyka PFR.

Kolejną kalkulację oraz szczegółowe wyjaśnienia PFR przesłał 1 sierpnia 2022 r., która ostatecznie została zaakceptowana/potwierdzona przez Ministra 5 sierpnia 2022 r.³⁸ Wynagrodzenie to opiewało tym razem na łącznie 24.962,6 tys. zł netto z uwzględnieniem marży 2.939,7 tys. zł (14,0%), tj. 22.022,9 tys. zł netto bez marży, tj. zmniejszyło się o 0,1% w odniesieniu do poprzedniej kalkulacji, natomiast w odniesieniu do pierwotnej roboczej wersji kalkulacji było

³⁸ Z uwagą, aby uzupełnić objaśnienia pozycji kalkulacji kosztów.

wyższe o 5,1% (z marżą). Na tym samym poziomie (w porównaniu do poprzednich wersji) pozostały koszty budowy i utrzymania systemu – 7.975 tys. zł, koszty obsługi bankowej (rachunku programowego) - 39,2 tys. zł, koszty szkoleń użytkowników systemu i helpdesk – 1.620 tys. zł oraz koszty polisy D&O – 1.025 tys. zł, zmniejszyły się pozostałe koszty administracyjne – 1.799,4 tys. zł (o 180,7 tys. zł) oraz zmniejszyły się koszty prawne – 2.853 tys. zł (o 20 tys. zł), przy czym wyspecyfikowano, co łącznie z kosztami prawnymi daje 4.493 tys. zł, czyli jedynie 0,7 tys. zł mniej niż w poprzedniej kalkulacji. Wzrosły koszty osobowe – 6.711,2 tys. zł (o 160 tys. zł). (akta kontroli str. 582-626)

Mimo zatem prowadzonych negocjacji koszty PFR finansowane przez Ministerstwo wzrosły o ok. 5% w odniesieniu do pierwotnej roboczej ich wersji.

W latach 2022-2024 wydatki Ministerstwa wobec PFR wyniosły łącznie: 17.161,6 tys. zł, w tym: w 2022 roku – 2.242,5 tys. zł, w 2023 roku – 7.066,2 tys. zł, w 2024 r. – 7.852,9 tys. zł.

Faktyczne koszty prawne PFR w 2022 r. wyniosły 545,2 tys. zł netto wobec przyjętych w kalkulacji 1.533 tys. zł netto, zaś w kolejnych latach 2023-2024 było to łącznie 66,6 tys. zł netto wobec 660 tys. zł netto przyjętych dla tego okresu (po 330 tys. zł netto przyjęte w każdym z kolejnych lat 2023-2026 zaakceptowanej kalkulacji). Koszty szkoleń wyniosły 76,2 tys. zł netto wobec przyjętych w kalkulacji 450 tys. zł netto. (akta kontroli str. 657-659)

W kalkulacji przedstawionej przez PFR zaakceptowano:

- ryczałtowe rozliczanie kosztów przez PFR takich jak: koszty budowy i utrzymania systemu, koszty szkoleń użytkowników systemu i helpdesk, koszty prawne, koszty polisy D&O, co przedstawiono w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- 14% marżę PFR, gdy wcześniej określono PFR wysokość marży na 7%, i gdy zawarta umowa zdejmowała ze Spółki odpowiedzialność wobec osób innych, niż Skarb Państwa, jak również zakres zadań PFR nie wykraczał poza regulacje ustawowe, co przedstawiono w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- 50% kosztów polisy D&O, w sytuacji, gdy wg treści umowy, jedynym podmiotem mogącym dochodzić zobowiązań od PFR jest Skarb Państw w trybie art. 486 kodeksu spółek handlowych, tj. jako akcjonariusz wobec zarządu, prokurentów, pełnomocników, tj. osób kierujących PFR, co przedstawiono w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Prowadzone negocjacje kosztów PFR finansowanych z budżetu państwa nie wpłynęły na zmniejszenie kwoty ryczałtowych opłat przedstawionych przez PFR w pierwotnej – roboczej kalkulacji.

Dyrektor Departamentu Budżetu Ministerstwa podał, że wstępna kalkulacja przekazana przez PFR drogą mailową została przesłana jedynie nieformalnie, bez potwierdzenia ze strony osób reprezentujących Zarząd PFR. Oficjalne stanowisko zawierające kalkulację kosztów, podpisane przez członka zarządu PFR, przekazane zostało przy piśmie z 29 czerwca 2022 r. Zawierało ono kalkulację na kwotę bez podatku VAT w wysokości 29.622.255 zł, a z uwzględnieniem marży na kwotę 31.806.000 zł. Po analizie, MFiPR w piśmie

z 1 lipca 2022 r.³⁹ zakwestionował przedstawioną kalkulację informując, że nie może zaakceptować tej kalkulacji, przede wszystkim z uwagi na art. 14In ust. 5 ustawy, w tym w szczególności art. 14In ust. 8 ustawy, zgodnie z którym, wysokość wynagrodzenia PFR w ramach umowy ws. zapewnienia finansowania KPO ustala się przy uwzględnieniu kosztów osobowych i rzeczowych niezbędnych do realizacji zadań powierzonych PFR, a jego wysokość nie może przekraczać stawek rynkowych. Jednocześnie zwrócono uwagę, iż przedstawiona przez PFR kalkulacja wymaga korekty, bowiem w kosztach uwzględnione zostały zadania, które nie mogą zostać powierzone do realizacji PFR na podstawie projektowanej umowy, w szczególności wskazano, iż z przedstawionej kalkulacji należy usunąć koszty komunikacji programu KPO w wysokości 7 mln zł, gdyż sprawa promocji KPO nie należy do zadań PFR. W ramach przekazanych uwag m.in.: a) wskazano na konieczność urealnienia niektórych pozycji kosztów stosownie do zadań, które PFR rzeczywiście będzie zobowiązany wykonywać zgodnie z umową, w tym m.in. kosztów prawnych oszacowanych na tym etapie na kwotę 4,5 mln zł podniesiono, że z kalkulacji należy także usunąć rezerwę na pozostałe koszty w wysokości 1,9 mln zł. W wyniku tych uwag w kolejnej kalkulacji (pismo PFR z 1 sierpnia 2022 r.) usunięto pozycje koszty komunikacji, rezerwę na pozostałe koszty, zmniejszono koszty prawne do kwoty 2.853 tys. zł, wprowadzono także kilka zmian zwiększających (np. koszty szkolenia pracowników innych instytucji - instytucji odpowiedzialnych za realizację inwestycji oraz jednostek wspierających plan rozwojowy w rozumieniu art. 14la pkt 1 i 4 ustawy - z obsługi systemu, istotne dla rozpoczęcia płatności i dalszego finansowania KPO) lub zmniejszających inne pozycje kosztów. Razem koszty ujęte w kalkulacji wynagrodzenia zmniejszono do 22.022,9 tys. zł, tj. o 7.599,4 tys. zł (25,7%) w porównaniu do kalkulacji przedstawionej przez PFR w piśmie z 29 czerwca 2022 r., a z uwzględnieniem marży o 6.843,4 tys. zł, tj. o 21,5%. Wynagrodzenie miesięczne z 589 tys. zł do 471 tys. zł (bez VAT). Dyrektor Departamentu Budżetu Ministerstwa zwrócił uwagę, iż jego zdaniem, wbrew sugestii zawartej w pytaniu NIK (że koszty obsługi KPO ostatecznie wzrosły), to faktycznie koszty PFR ponoszone na rzecz realizacji KPO (liczone bez marży) i ostatecznie zaakceptowane przez MF i MFiPR, były o 109,4 tys. zł niższe, niż kwota pierwotnie proponowane przez PFR w nieformalnej kalkulacji przekazanej w dniu 10 czerwca 2022 r.

Dyrektor Departamentu Budżetu Ministerstwa wskazała również, że wybór PFR jako podmiotu realizującego zadania w zakresie KPO określone w przedmiotowej umowie został przesądzony w drodze ustawy. Zgodnie z art. 14In 1 ustawy, PFR zapewnia finansowanie planu rozwojowego. W proces uzgadniania umowy z PFR zaangażowane było nie tylko MFiPR (Departament Budżetu, Departament Prawny, Departament Strategii) i MF (m.in. Departament Wspierania Polityk Gospodarczych, Departament Instytucji Płatniczej, Departament Prawny), ale również Prokuratoria Generalna RP. W piśmie z 5 sierpnia 2022 r. (w załączeniu) Prokuratoria Generalna RP potwierdziła, że projekt Umowy zabezpiecza należycie interesy SP. (akta kontroli str. 627-637)

NIK zauważa, że powyższe okoliczności nie uzasadniają wysokości wynegocjowanych kosztów (uwzględniającej marże) wyższej o 5% niż

³⁹ Znak: DBR-VI.5207.4.2022.

w nieformalnej kalkulacji przekazanej 10 czerwca 2022 r. (co przedstawiono na str. 24 niniejszego wystąpienia). Ponadto Minister zgłaszając 1 lipca 2022 r. uwagi do kalkulacji PFR z 29 czerwca 2022 r. nawiązywał do nieformalnej kalkulacji PFR z 10 czerwca 2022 r., zaś wyjaśnienia PFR z 29 czerwca 2022 r. dotyczyły uwag Ministerstwa zgłoszonych 14 czerwca 2022 r. do tej nieformalnej wersji kalkulacji. (akta kontroli str. 582-626, 660-662)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister w umowie z PFR z 5 sierpnia 2022 r. o wykonywanie zadań związanych z realizacją KPO, zaakceptował (§ 13 pkt 4 umowy odnoszący się do kalkulacji kosztów) w ramach ustalonego wynagrodzenia PFR, ryczałtowe rozliczenie kosztów: [1] budowy i utrzymania systemu, [2] szkoleń użytkowników systemu i helpdesk, [3] obsługi prawnej, [4], polisy D&O, co było nielegalne i niegospodarne. Umowa nie zapewniała bowiem Ministrowi możliwości weryfikacji tych płatności lub ich każdorazowej akceptacji w przypadku braku wystąpienia takich kosztów. Ponadto, jak podczas negocjacji wskazał sam Minister, koszty obsługi prawnej są nieprzewidziane i być może nie wystąpią w kolejnych latach, a jeśli wystąpią to incydentalnie i nie powinny się znajdować w kalkulacji jako pozycja stała.

Dyrektor Departamentu Budżetu Ministerstwa wyjaśnił, że pomimo że umowa na realizację zadań związanych z KPO poprzez PFR nie ma bezpośrednich analogii, to zbliżone rodzajowo umowy zawierane przez Skarb Państwa również przewidują wynagrodzenie ryczałtowe (...). Zgodnie z art. 141n ust. 5 ustawy o ZPPR minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, działając w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, zawiera z PFR umowę, która określa m.in.: wysokość wynagrodzenia PFR oraz warunki i tryb jego przekazywania oraz zasady i tryb przekazywania środków na pokrycie kosztów poniesionych przez PFR wskutek realizacji zadań, w tym kosztów pozyskania, obsługi i spłaty finansowania pozyskanego przez PFR. (...). Wysokość wynagrodzenia, ustala się przy uwzględnieniu kosztów osobowych i rzeczowych niezbędnych do realizacji zadań. Zgodnie z ww. artykułem osobną kategorię stanowi wynagrodzenie, a osobną zwrot kosztów (...). W przeciwieństwie do kategorii „wynagrodzenie”, zwrot kosztów nie jest możliwy do zaplanowania. (...). Podkreślenia wymaga fakt, że realizacja zadań zawartych w KPO jest przedsięwzięciem, które do tej pory nie było praktykowane i wymagało stworzenia nowego systemu przepływu środków, nie istnieją również na rynku umowy poruszające tak unikatową tematykę, stąd potrzeba pozyskania przez PFR usług wyspecjalizowanego doradztwa prawnego. (...) Odnosząc się do przytoczonej uwagi Ministra do pierwotnej kalkulacji wynagrodzenia o możliwości niewystąpienia kosztów prawnych w przyszłości, pragnę zauważyć, że od momentu podpisania umowy zwarto do niej już 3 aneksy. Za opracowanie tych aneksów odpowiadał PFR, zatem chociażby w tym zakresie koszty prawne wystąpiły i zostały pokryte w ramach skalkulowanego ryczałtowo wynagrodzenia. (...). Jedną z zasadniczych przesłanek przyjęcia ryczałtowego rozliczenia kosztów niebędących, w myśl umowy, kosztami zewnętrznymi, było zabezpieczenie budżetu państwa przed koniecznością wypłaty jednorazowo, na początku okresu obowiązywania umowy, znacznej kwoty za przygotowanie i wdrożenie systemu, szkolenia użytkowników czy koszty obsługi prawnej prac nad umową po stronie PFR.

Ryczałt pozwolił na rozłożenie tych kosztów na cały okres obowiązywania umowy.

W ocenie NIK, przyjęty w umowie w ramach ustalonego wynagrodzenia ryczałtowy sposób wyliczenia kosztów jest niezgodny z art. 14ln ust. 5 pkt 4 i ust. 8 ustawy o ZPPR. Stosownie do ww. przepisów, umowa powinna określać m.in. wysokość wynagrodzenia PFR (ust. 5 pkt 4), którą ustala się przy uwzględnieniu kosztów osobowych i rzeczowych niezbędnych do realizacji zadań powierzonych PFR i nie może ona przekraczać stawek rynkowych (ust. 8). Natomiast w przypadku ryczałtowego rozliczenia tych kosztów, Skarb Państwa przekazuje środki na pokrycie kosztów nawet, jeżeli one nie występują. Faktyczne dotychczas poniesione przez PFR (w latach 2022-2024) koszty prawne i szkoleń były na znacznie niższym poziomie, niż przyjęte stawki ryczałtowe. Wynosiły one 611,8 tys. zł netto wobec 2.193 tys. zł netto (28%) w przypadku kosztów obsługi prawnej i 76,2 tys. zł netto wobec 450 tys. zł (17%) w przypadku kosztów szkoleń.

(akta kontroli str. 582-626, 627-637, 657-659, 660-662)

2. Minister zaakceptował w ww. umowie z PFR z 5 sierpnia 2022 r. (§ 13 pkt 4 umowy odnoszący się do kalkulacji kosztów) 14% marżę PFR uzasadniając to rekalkulacją ryzyka PFR, mimo że w kalkulacjach kosztów z 10 i 29 czerwca 2022 r. Spółka określiła ją na 7%, podczas gdy zawarta umowa zdejmowała ze Spółki odpowiedzialność wobec osób innych niż Skarb Państwa (§ 16.1 umowy odnoszący się do odpowiedzialności stron i § 16.2 umowy odnoszący się do szczególnych zasad odpowiedzialności PFR), zaś zakres zadań PFR nie wykraczał poza regulacje ustawowe. Było to działanie niegospodarne bowiem wpłynęło to na wzrost pierwotnie zaproponowanej stawki przez PFR, która ostatecznie wzrosła o 5.1% (z 23.760 tys. zł do 24.962,6 tys. zł netto).

Dyrektor Departamentu Budżetu Ministerstwa wyjaśnił, że w kalkulacji kosztów obsługi KPO przez PFR, na etapie końcowych negocjacji zaakceptowano marżę w wysokości 14% z uwagi na fakt, iż PFR dokonał rekalkulacji kosztów ryzyka i przedstawił przekonujące argumenty w tym zakresie (...). Ze względu na ostateczny kształt umowy, która niesie za sobą ryzyka dla PFR, proponowana marża została zmieniona z 7,37% na 14%. Marża pokrywa koszt ryzyka wynikający z treści przepisów art. 14ln ustawy oraz § 16.1 ust. 4 umowy, na podstawie których na PFR spoczywa ryzyko prawne związane z możliwością niekorzystnej dla PFR wykładni istniejących przepisów ustawy określających rolę PFR w „systemie finansowania KPO z udziałem PFR” poprzez uznanie, że PFR jest w pełni odpowiedzialny za finansowanie KPO oraz realizację wypłat w ramach KPO, niezależnie od dostępności finansowania, mimo że intencją obu stron pozostaje utrzymanie pomocniczej roli PFR w całym procesie, a finansowanie PFR może odbywać się tylko w zakresie określonym umową. Należy jednocześnie zaznaczyć, iż biorąc pod uwagę, że podstawą kalkulacji marży były szacunki PFR dotyczące kosztów, a te w wyniku uwag MFiPR przygotowanych w porozumieniu z MF zostały ostatecznie przyjęte na znacznie niższym poziomie, niż te podane w piśmie PFR z dnia 29 czerwca 2022 r. faktycznie kwota marży nie zwiększyła się prawie dwukrotnie a jedynie o 34,6%.

NIK zauważa, że w świetle przyjętych rozwiązań prawnych PFR nie ponosił żadnego ryzyka finansowania KPO, bowiem zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami zawartymi w art. 16 ust. 1 pkt. 1 i ust. 2 ustawy z 4 lipca 2019 r. o systemie

instytucji rozwoju⁴⁰ PFR w celu finansowania KPO mógł emitować obligacje objęte gwarancjami Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 582-626, 627-637, 660-662)

3. Zaakceptowano w umowie z PFR z 5 sierpnia 2022 r. (§ 13 pkt 4 umowy odnoszący się do kalkulacji kosztów) ponoszenie 50% kosztów polisy D&O ze środków budżetu państwa (łącznie 1.025 tys. zł netto), podczas gdy z zgodnie z treścią umowy, jedynym podmiotem mogącym dochodzić zobowiązań od PFR jest Skarb Państwa, w trybie art. 486 kodeksu spółek handlowych (§ 16.1.5 umowy w zakresie szczególnych zasad odpowiedzialności PFR), tj. jako akcjonariusz wobec zarządu, prokurentów, pełnomocników, czyli osób kierujących PFR. Działanie to było niegospodarne, bowiem pozostała odpowiedzialność PFR wobec osób trzecich została ze Spółki zdjęta.

Dyrektor Departamentu Budżetu Ministerstwa wyjaśnił, że MFiPR oraz MF przyjęło argumentację PFR, iż pomimo zawartych w umowie dwustronnych oświadczeń związanych z charakterem środków wypłacanych przez PFR, nie jest możliwe wyeliminowanie ryzyka potencjalnych roszczeń podmiotów trzecich wobec PFR lub kadry zarządzającej PFR w tym zakresie, jako że umowa nie może wiązać podmiotów innych niż strony umowy. W związku z zapisami § 16.1.5 umowy oraz § 11.5 umowy finansowania inwestycji (zawartej pomiędzy PFR a instytucją odpowiedzialną za realizację inwestycji w rozumieniu art. 141a pkt 1 ustawy) w zakresie odpowiedzialności osób fizycznych utrzymanie polisy jest niezbędne z perspektywy ochrony osób zaangażowanych w realizację KPO po stronie PFR. Przypisane części kosztów takiej polisy do kosztów realizacji KPO jest adekwatne do ryzyk ściśle związanych z KPO.

Zdaniem NIK Skarb Państwa ponosząc koszty polisy ubezpieczeniowej ze środków budżetu, niejako sam sfinansował ubezpieczenie członków zarządu PFR od odpowiedzialności cywilnej wobec Skarbu Państwa, co było działaniem niegospodarnym.

(akta kontroli str. 582-626, 627-637)

OCENA CZĄSTKOWA

Ministerstwo zapewniło przygotowanie KPO, w tym regulacje prawne, organizacyjne, przygotowało i rozpropagowało wytyczne. Zapewniło obsługę systemów informatycznych, w tym zapewniających możliwości monitorowania etapów poszczególnych projektów, informacji w zakresie kontroli, jak również mechanizmów umożliwiających unikanie podwójnego finansowania. Zadbano również o zapewnienie procedur w zakresie monitoringu i kontroli w jednostkach realizujących inwestycje. Procedury monitorowania KPO pozwoliły w 2023 roku uniknąć emisji obligacji przez PFR do wysokości 5 mld zł, których spłata gwarantowana była przez Skarb Państwa. Dotychczas złożono pięć wniosków o płatności z dziewięciu, z których trzy zostało zaakceptowanych przez KE. Ministerstwo realizowało również jako IOI inwestycje w komponentach A, B, G, w których prowadzono kontrole instytucji, którym w części powierzono te zadania. Na realizację płatności w części grantowej KPO Minister zawarł umowę z PFR zgodnie z postanowieniami ustawy o ZPPR, jednakże mimo prowadzonych negocjacji kalkulacji kosztów usługi PFR, przystano na ryczałtowe rozliczenie kosztów, które są niewspółmierne do zakresu realizowanych zadań, w tym kosztów obsługi prawnej, szkoleń czy też kosztów polisy D&O. Na

⁴⁰ Dz.U. z 2024 r. poz. 923.

końcowym etapie zaakceptowano również 14% marżę PFR, co w efekcie wpłynęło na wyższe koszty niż pierwotnie PFR zaproponował.

IV. Wnioski

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

Wnioski

Renegocjację umowy z PFR z 5 sierpnia 2022 r. w zakresie obniżenia poziomu marży oraz kosztów ryczałtowych, niewspółmiernych do faktycznych kosztów np. obsługi prawnej, szkoleń użytkowników systemu czy rezygnacji z pokrywania kosztów polisy D&O.

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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

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

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

Warszawa, 25 kwietnia 2025 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Michał Jędrzejczyk

/podpisano elektronicznie/