



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KBF.410.001.11.2025

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/001 Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 81 – Rezerwa ogólna przez
Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów

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.
Okres objęty kontrolą	Rok 2024 oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonaniem ustawy budżetowej na rok 2024. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata 2021-2023 okres kontroli obejmuje również te lata.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontroler	Tomasz Przygodziński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/4/2025 z 2 stycznia 2025 r.

(akta kontroli tom I str. 1)

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

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2024 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów w związku z wykonaniem budżetu państwa w części budżetowej 81 – <i>Rezerwa ogólna</i>. Ocenie podlegały w szczególności: – podział środków części 81 – <i>Rezerwa ogólna</i>, – realizacja lub podjęcie działań w celu realizacji wniosków pokontrolnych skierowanych po kontroli P/24/001 Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. przeprowadzonej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.
Zakres kontroli	Podstawą sformułowania oceny były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: – analizy regulaminów organizacyjnych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i regulaminów wewnętrznych Biura Prezesa Rady Ministrów; – analizy obowiązujących w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów procedur związanych z dysponowaniem rezerwą ogólną; – analizy rejestru prowadzonego w Biurze Prezesa Rady Ministrów w 2024 r., w którym ewidencjonowano sprawy związane z dysponowaniem rezerwą ogólną; – badania dokumentów zgromadzonych w aktach spraw dotyczących dysponowania rezerwą ogólną. Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. <i>Opis ustalonego stanu faktycznego</i>.

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w 2024 r. środki części 81 – *Rezerwa ogólna* w większości badanych spraw rozdysponowano z uwzględnieniem obowiązujących przepisów prawa. Podział rezerwy ogólnej w dalszym ciągu nie pozostawał w pełni transparentny. W ocenie NIK niektóre zadania nie powinny zostać sfinansowane z powyższego źródła, lecz z części budżetowych właściwych dysponentów lub odpowiedniej rezerwy celowej.

Rada Ministrów (dalej także: RM) uchwałą nr 249/2023 z 19 grudnia 2023 r.³ przyznała w 2024 r. środki rezerwy ogólnej w wysokości nie większej niż 220 mln zł, co stanowiło 39,1% podzielonych środków tej rezerwy, nie z takim przeznaczeniem, na które zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym⁴ (dalej także: uapkfd) mogła być przyznana dotacja celowa z budżetu państwa. Ponadto,

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

³ Uchwała nr 249/2023 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie przyznania Ministrowi Infrastruktury środków finansowych z przeznaczaniem na pokrycie zmniejszonych wpływów do Krajowego Funduszu Drogowego w związku z wdrożeniem procedury umożliwiającej zaprzestanie stosowania opłat za przejazd autostradą A1 na odcinku Gdańsk - Toruń od niektórych rodzajów pojazdów samochodowych.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 321, ze zm.

RM, mimo że powinna dysponować rezerwą ogólną dopiero z rozpoczęciem roku budżetowego, powyższą uchwałą uczyniła to wcześniej.

Prezes Rady Ministrów (dalej także: Prezes RM) dysponował rezerwą ogólną w granicach przysługującego mu upoważnienia wynikającego z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa⁵ (dalej także: rozporządzenie RM).

We wszystkich 24 badanych przez NIK sprawach, w których rozpatrywano wnioski dysponentów części budżetowych o rozdysponowanie środków rezerwy ogólnej przez Prezesa RM, pracownicy Biura Prezesa Rady Ministrów (dalej także: BPRM) nierzetelnie przygotowali materiały, na podstawie których Prezes RM podejmował decyzję. Doszło do tego w szczególności wskutek nieustalenia w poszczególnych sprawach, czy dysponent części budżetowej lub dalszy beneficjent środków mógł sfinansować zadanie ze środków własnych lub pozyskanych ze źródeł innych niż rezerwa ogólna. Ponadto pracownicy BPRM nie we wszystkich notatkach zawarli ocenę, czy potrzeba realizacji zadania wynikała z sytuacji nagłej, niedającej się przewidzieć na etapie prac nad ustawą budżetową, a wymagającej niezwłocznego wsparcia. Analiza treści materiałów przygotowywanych dla Prezesa RM wykazała również, że tożsame okoliczności spraw ustalano w BPRM w oparciu o informacje i dane o różnym stopniu szczegółowości, niejednokrotnie poprzestając na ogólnikowych twierdzeniach dysponenta części budżetowej. W konsekwencji informacje i dane, którymi dysponowała KPRM, nie zawsze pozwalały na samodzielłą i wnikliwą ocenę okoliczności danej sprawy.

Zdaniem NIK, w celu rzetelnego przeanalizowania i rozpatrzenia spraw powinno się dążyć do tego, by dysponenci przedstawiali informacje i dane w stopniu równie szczegółowym, dostarczając także przemawiające za nimi dokumenty, tj. tak, by była możliwa obiektywna ocena okoliczności lub twierdzeń zawartych we wnioskach. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli ustalenie powyższych okoliczności w wskazany wyżej sposób przyczyni się do przeprowadzania analizy i oceny wniosków dysponentów oraz rozstrzygania spraw w sposób rzetelny, z uwzględnieniem funkcji interwencyjnej rezerwy ogólnej, a patrząc szerzej – do pożądaney społecznie transparentności podziału środków publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli, nie odnosząc się do celowości realizacji dofinansowanych zadań, zwraca uwagę, że w dziesięciu z 13 zbadanych spraw Prezes RM rozdysponował środki rezerwy ogólnej, choć potrzeba poniesienia wydatku nie należała do nagłych, niedających się przewidzieć, tj. takich, na którą Minister Finansów w 2024 r. wskazał Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dalej także: KPRM) w swoich opiniach. W sprawach tych uruchomiono 20 mln zł. Ponadto, według NIK, w pięciu sprawach, w których przyznano łącznie 47,6 mln zł, zadania mogły zostać sfinansowane z innego, alternatywnego do rezerwy ogólnej źródła finansowania, tj. rezerwy celowej.

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 473.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowe⁶ kontrolowanej działalności

Opis stanu
faktycznego

I. W ustawie budżetowej na rok 2024 z dnia 18 stycznia 2024 r.⁷ rezerwę ogólną zaplanowano w wysokości 649 mln zł⁸. Uprawnienie do dysponowania nią przysługiwało:

- a) Radzie Ministrów na podstawie art. 155 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹ (dalej także: ufp);
- b) Prezesowi Rady Ministrów na podstawie rozporządzenia RM i art. 31a w związku z art. 31c ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów¹⁰ do kwoty 10 mln zł w poszczególnych przypadkach;
- c) Ministrowi Finansów (dalej także: MF) na podstawie rozporządzenia RM do kwoty 2 mln zł w poszczególnych przypadkach.

W 2024 r. z rezerwy ogólnej rozdysponowano 562,2 mln zł (86,6% zaplanowanej kwoty), z czego 500 mln zł (88,9% podzielonej kwoty) uchwałami RM, a pozostałą część zarządzeniami Prezesa RM. Prezes RM dysponował środkami rezerwy ogólnej w granicach przysługującego mu upoważnienia.

(akta kontroli tom I str. 43 pliki 1269, 1270, 1272, 1273, 1275)

Środki rezerwy ogólnej przyznano dysponentom 21 części budżetowych, a ich większość przypadła dla części 24 – *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* (250 mln zł, tj. 44,5% podzielonej kwoty) i 39 – *Transport* (220 mln zł, tj. 39,1% podzielonej kwoty). Dla części, którymi dysponowali wojewodowie, przeznaczono 55,8 mln zł (9,9% podzielonej kwoty), z czego najwięcej dla Wojewody Podlaskiego (21,4 mln zł). KPRM otrzymała 1,7 mln zł w związku ze zleceniem przez Prezesa RM, na podstawie art. 11b ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie¹¹ (dalej także: udppw), zadania publicznego w trybie pozakonkursowym.

(akta kontroli tom I str. 43 pliki 1269, 1270, 1272, 1273, 1275)

Zgodnie z przyjętą w KPRM klasyfikacją środki rezerwy ogólnej przyznano przede wszystkim na zadania z kategorii: infrastruktura (250 mln zł), kultura (220 mln zł) i pozostałe¹² (73,6 mln zł).

(akta kontroli tom I str. 2 plik 12)

W 2024 r. nie podzielono rezerwy ogólnej na cele promocji i kampanii informacyjnych. Prezes RM środki tej rezerwy przyznał natomiast na: przygotowanie organizacyjne i prawne gmin, które miały zacząć działać z 1

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

⁷ Dz. U. poz. 122, ze zm.

⁸ Kwota ta nie zmieniła się w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2024 ustawą z dnia 8 listopada 2024 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2024 (Dz. U. poz. 1754).

⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1050, ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1491, ze zm.

¹² Do kategorii pozostałe należały zadania polegające np. na: wypłacie rekompensat za zawieszenie ruchu na przejściach granicznych albo rekompensat i odszkodowań za wprowadzenie stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego; doposażeniu magazynów przeciwpowodziowych; wypłacie zasiłków stałych, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 19 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283, ze zm.).

stycznia 2025 r.¹³; wsparcie prawne, tj. obsługę postępowań przed sądami arbitrażowymi i koszty zastępstwa procesowego w postępowaniach toczących się przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami innych państw¹⁴; zadania związane z przeciwdziałaniem powodziom i usuwaniem skutków powodzi¹⁵.

(akta kontroli tom I str. 43 pliki 1269, 1270, 1275)

Minister Finansów w związku z uchwałami RM i zarządzeniami Prezesa RM wydał decyzje w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2024 (decyzje budżetowe) na 541,5 mln zł, tj. kwotę niższą o 20,7 mln zł od rozdysponowanej. Powyższa różnica wynikała z tego, że w przypadku jednej uchwały i czterech zarządzeń dysponenti wystąpili do MF o zwiększenie wydatków ich części budżetowej w kwocie niższej niż przyznana im przez Radę Ministrów lub Prezesa RM¹⁶.

(akta kontroli tom I str. 43 pliki 1269, 1270, 1272, 1273, 1275)

II. W KPRM w kompetencji BPRM znajdowały się sprawy zainicjowane wnioskami dysponentów części budżetowych złożonymi na podstawie rozporządzenia RM, wystąpieniami podmiotów innych niż dysponenti części i ofertami realizacji zadania publicznego złożonymi na podstawie art. 11b udppw. Do pracowników BPRM (w Wydziale Rezerwy Ogólnej) należało m.in. przedkładanie Prezesowi RM wniosków dysponentów części z pełną dokumentacją i wynikami analizy spraw w celu podjęcia przez niego decyzji w zakresie przyznania środków. Obsługą Rady Ministrów w razie dysponowania przez nią rezerwą ogólną zajmował się Departament Koordynacji Procesu Legislacyjnego.

(akta kontroli tom I str. 2 pliki 9, 13-25, str. 44 plik 1298)

W 2024 r. w KPRM obowiązywała *Karta Procesu A1.9 Przyznawanie przez Prezesa Rady Ministrów środków finansowych z rezerwy ogólnej budżetu państwa*. Załącznik do niej stanowiła *Instrukcja w sprawie zasad przyznawania środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów* (dalej także: *Instrukcja*). *Instrukcja* określała sposób postępowania ze sprawami będącymi w kompetencji BPRM. Załącznik do *Instrukcji* stanowił wzór wniosku dysponenta części budżetowej. Zgodnie ze wzorem we wniosku należało zawrzeć logo nadawcy, sygnaturę pisma, informację o miejscowości i dacie oraz dane Prezesa RM i Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dalej także: Szef KPRM). Wzór nie

¹³ Zarządzenia nr 125 z 15 listopada 2024 r. i nr 126 z 15 listopada 2024 r., którymi rozdysponowano 2,1 mln zł.

¹⁴ Sześć zarządzeń (np. zarządzenia nr 45 z 19 kwietnia 2024 r. i nr 96 z 11 września 2024 r.), przy czym jedno z nich uchylono. Rozdysponowano nimi 4,3 mln zł.

¹⁵ 19 zarządzeń, którymi rozdysponowano 15,7 mln zł. Były to np. zarządzenia nr 130 z 22 listopada 2024 r., nr 148 z 29 listopada 2024 r. i nr 144 z 28 listopada 2024 r., którymi środki przyznano na wyposażenie wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych, odtworzenie i wzmocnienie potencjału ratowniczego jednostek Państwowej Straży Pożarnej w zakresie usuwania skutków klęsk żywiołowych i zakup wyposażenia celem przeciwdziałania i usuwania skutków klęsk żywiołowych,

¹⁶ Dotyczyło to: a) uchwały nr 249/2023 z 19 grudnia 2023 r. przyznającej Ministrowi Infrastruktury środki na pokrycie zmniejszonych wpływów do Krajowego Funduszu Drogowego w związku z zaprzestaniem stosowania opłat za przejazd autostradą A1 (odcinek Gdańsk-Toruń) od niektórych pojazdów (kwota podzielona: 220 mln zł; kwota decyzji: 202,7 mln zł); b) zarządzeń nr 27 z 13 marca 2024 r., nr 29 z 15 marca 2024 r. i nr 48 z 29 kwietnia 2024 r. przyznających Wojewodzie Podlaskiemu środki na wypłaty rekompensat za zawieszenie ruchu na przejściach granicznych w województwie oraz rekompensat i odszkodowań za wprowadzenie stanu wyjątkowego na obszarze części województwa i czasowy zakaz przebywania na terenie gmin przygranicznych województwa (kwota podzielona: 17,6 mln zł; kwota decyzji 14,5 mln zł); c) zarządzenia nr 123 z 15 listopada 2024 r. przyznającego Wojewodzie Lubuskiemu środki na przygotowanie jednostek Państwowej Straży Pożarnej do zadań związanych z przeciwdziałaniem skutkom klęsk żywiołowych (kwota podzielona: 5,4 mln zł; kwota decyzji: 5 mln zł).

określał np., co powinno znaleźć się w uzasadnieniu wniosku ani nie zawierał wyjaśnień lub informacji, które mogły okazać się przydatne dla dysponenta części przy ocenie zasadności zwrócenia się o środki rezerwy ogólnej. Zastępca Dyrektora BPRM wyjaśnił, że w KPRM trwały prace nad procedurami obejmującymi wydatkowanie środków rezerwy ogólnej i w ich ramach uwzględniono zagadnienie jednolitego wniosku. Dodał, że KPRM opracuje i uwzględni w procesie przyznawania środków rezerwy ogólnej przez Prezesa RM wzór wniosku zawierający pozycje odnoszące się do informacji, których pozyskanie jest niezbędne przy rozpatrywaniu sprawy.

(akta kontroli tom I str. 3 pliki 29-33, str. 44 plik 1298)

Zgodnie z *Instrukcją* do pracownika BPRM należało analizowanie wniosku dysponenta części budżetowej pod kątem określonych wymogów formalno-prawnych, w tym tego, czy zawierał on uzasadnienie potwierdzające zasadność realizacji zadania i przyznania środków z wyjaśnieniem braku możliwości zaplanowania wydatku w ramach limitu budżetowego. Gdy wniosek dysponenta części spełniał wymogi formalno-prawne i uzyskał niezbędne opinie, pracownik BPRM sporządzał notatkę dla Prezesa RM zawierającą najważniejsze informacje, a także ewentualne uwagi i wnioski dotyczące sprawy. Decyzję Prezesa RM potwierdzał na notatce, poprzez złożenie podpisu, Szef KPRM albo osoba upoważniona. W razie pozytywnej decyzji Prezesa RM w Rządowym Centrum Legislacji (dalej także: RCL) przygotowywano projekt zarządzenia o przyznaniu środków rezerwy ogólnej z uzasadnieniem, a negatywnej – w BPRM przygotowywano pismo odmowne do dysponenta części.

(akta kontroli tom I str. 3 pliki 29-33, str. 44 plik 1298)

Zarządzeniem nr 3 Dyrektora Generalnego z dnia 19 kwietnia 2024 r. w sprawie powołania Zespołu do rozpatrywania ofert realizacji zadania publicznego (dalej także: Zarządzenie nr 3) wprowadzono nowe zasady rozpatrywania ofert realizacji zadania publicznego złożonych na podstawie art. 11b udppw. Zgodnie z Zarządzeniem nr 3 w skład Zespołu do rozpatrywania ofert realizacji zadania publicznego (dalej także: Zespół) weszli pracownicy różnych komórek organizacyjnych KPRM, w tym BPRM. Analizowanie ofert w ramach Zespołu należało do zespołów roboczych, których wynik prac stanowiła rekomendacja zlecenia albo odmowy zlecenia zadania, przekazywana z pisemnym uzasadnieniem do Szefa KPRM za pośrednictwem przewodniczącego Zespołu. W 2024 r. oferty realizacji zadania publicznego złożone w trybie pozakonkursowym analizowano tylko w ramach Zespołu.

(akta kontroli tom I str. 3 pliki 36, 37, str. 44 plik 1298)

W 2024 r. prowadzono w BPRM rejestr spraw dotyczących rezerwy ogólnej złożony z rejestru głównego i rejestru ofert. W rejestrze głównym zewidencjonowano m.in. wnioski dysponentów części budżetowych i wystąpienia innych podmiotów. Do KPRM wpłynęły 84 wnioski dysponentów części (w tym 10 od ministrów) na 151,2 mln zł i 32 wystąpienia podmiotów innych niż dysponenci części na około 36 mln zł. W rejestrze ofert zewidencjonowano m.in. oferty realizacji zadań publicznych złożone na podstawie art. 11b udppw. Do KPRM wpłynęło 41 takich ofert na łączną kwotę około 118,9 mln zł. W rejestrze głównym i rejestrze ofert odnotowano kwoty, jakie przyznano dysponentom części uchwałami RM i zarządzeniami Prezesa RM. W 2024 r. nie zwrócono się do Prezesa RM o przyznanie nagrody specjalnej na podstawie ustawy o Radzie Ministrów.

(akta kontroli tom I str. 2 pliki 12, str. 4 pliki 62-64)

Prezes RM w 71 sprawach zwrócił się do ministra kierującego działem administracji rządowej o opinię na podstawie § 1 ust. 1a rozporządzenia RM¹⁷. Do wydania negatywnej opinii doszło w siedmiu sprawach, przy czym w żadnej z nich Prezes RM nie przyznał środków. Ponadto, w jednej ze spraw przyjęto, na podstawie § 1 ust. 1b rozporządzenia RM, że minister wydał pozytywną opinię¹⁸. Prezes RM ani razu nie zwrócił się z własnej inicjatywy, na podstawie § 1a ust. 1 rozporządzenia RM, o złożenie przez dysponenta części wniosku o przyznanie środków rezerwy ogólnej.

(akta kontroli tom I str. 3 pliki 43-49)

III. KPRM pismem z 21 marca 2024 r. wskazała dysponentom części budżetowych, że złożenie wniosku za każdym razem powinna poprzedzić wnikliwa analiza spełnienia przesłanek wynikających z charakteru rezerwy ogólnej i weryfikacja dostępności innych źródeł finansowania zadania. W piśmie przedstawiono też, jakie elementy powinien zawierać wniosek, tj. m.in. uzasadnienie, w którym dysponent części każdorazowo powinien wykazać nie tylko samą konieczność realizacji zadania, ale przede wszystkim konieczność realizacji zadania przy udziale środków rezerwy ogólnej. Oznaczało to, że zgodnie z charakterem rezerwy ogólnej, jako narzędzia wykorzystywanego w sytuacjach nieprzewidzianych i nadzwyczajnych, niezbędne było przedstawienie za każdym razem okoliczności potwierdzających brak możliwości zapewnienia finansowania zadania, w tym z innych źródeł. KPRM pismem z 28 czerwca 2024 r. zwróciła dysponentom części uwagę, by kierowali wnioski tylko w wyjątkowych, nieprzewidzianych i uzasadnionych sytuacjach. Z kolei pismem z 29 sierpnia 2024 r. przypomniała, że środki rezerwy ogólnej są przeznaczone do reagowania w sytuacjach nagłych, szczególnych i takich, których nie można było przewidzieć na etapie planowania budżetu państwa.

(akta kontroli tom I str.42-44 pliki 1259-1265, 1299)

KPRM w 2024 r. w 25 sprawach dotyczących rezerwy ogólnej zwróciła się do Ministra Finansów o wyrażenie opinii. Minister w co najmniej dziewięciu opiniach zauważył, że:

- a) rezerwa ogólna to szczególny instrument umożliwiający RM reagowanie m.in. w sytuacjach nagłych, których wystąpienia nie można było przewidzieć, a wymagających niezwłocznego wsparcia¹⁹;
- b) charakter przypisany rezerwie ogólnej określa sposób gospodarowania jej środkami, który powinien być ostrożny, umożliwiając interwencję budżetu państwa w sytuacjach nadzwyczajnych – tym samym środki z tego źródła mogą stanowić wsparcie tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach, których nie można było przewidzieć w trakcie prac nad ustawą budżetową²⁰;

¹⁷ Prezes RM występował o opinię, gdy wniosek o zwiększenie wydatków z rezerwy ogólnej złożył dysponent inny niż minister.

¹⁸ § 1 ust. 1b rozporządzenia RM przewiduje, że niewyrażenie przez ministra opinii w terminie 10 dni roboczych od dnia otrzymania wystąpienia Prezesa RM uznaje się za wyrażenie opinii pozytywnej, chyba że minister zgłosi Prezesowi RM konieczność przedłużenia terminu na wyrażenie opinii o nie więcej niż kolejnych pięć dni roboczych. Do uznania, że minister wyraził pozytywną opinię, doszło w sprawie, w której Prezes RM wydał zarządzenie 99 z 17 września 2024 r., a dotyczyło to Ministra Zdrowia.

¹⁹ Tak np. w sprawach: 5031.28.2024, 5031.42.2024, 5031.64.2024, 5031.71.2024, 5031.74.2024, 5031.77.2024, 5031.107.2024, 119.2024, 5031.144.2024.

²⁰ Tak np. w sprawach: 5031.64.2024, 5031.71.2024, 5031.74.2024, 5031.77.2024, 5031.107.2024, 5031.119.2024.

- c) określona w ustawie budżetowej pula rezerwy ogólnej nie jest „odnawialna”, jak np. w przypadku rezerw celowych na zobowiązania Skarbu Państwa²¹.

MF wskazał też w poszczególnych opiniach na występowanie w budżecie państwa alternatywnego do rezerwy ogólnej źródła finansowania zadania (tj. rezerwy celowej)²² lub na okoliczności, które – jego zdaniem – budziły jego wątpliwości co do tego, że zadanie objęte wnioskiem należało do nagłych, niedających się przewidzieć, a wymagających niezwłocznego wsparcia²³.

(akta kontroli tom I str. 43-47 pliki 1266-1269, 1295, 1303-1426)

W czterech sprawach należących do badanej próby²⁴ dysponent części budżetowych zwrócili się o środki rezerwy ogólnej z przeznaczeniem na dotację, o której mowa w art. 20a ustawy z dnia 6 grudnia 2000 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²⁵. W sprawach tych dysponent części przedstawili opinie wydane na ich wniosek przez Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej²⁶. Minister w swoich opiniach, poza oceną zadania w kontekście prowadzenia polityki rozwoju, z reguły zwracał uwagę na to, czy okoliczności, na które powołał się dysponent części, pozwalały uznać, że zwrócił się on o środki rezerwy ogólnej w sytuacji nagłej, niedającej się przewidzieć, a wymagającej niezwłocznego wsparcia. Ponadto, ocenę zadania pod kątem wystąpienia sytuacji nagłej, niedającej się przewidzieć, w jednej ze spraw należących do badanej próby w swojej opinii, wyrażonej na podstawie rozporządzenia RM, zawarł Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego²⁷.

(akta kontroli tom I str. 28-29 pliki 768-798, str. 30-31 pliki 834-857, str. 35 pliki 1032-1037, str. 40-41 pliki 1172-1191, 1199-1222, str. 43 plik 1295)

IV. W kontroli szczegółowemu badaniu poddano:

- a) pięć spraw, w których Rada Ministrów rozdysponowała 500 mln zł²⁸;

²¹ Tak w sprawie 5031.144.2024. Zgodnie z art. 177 ust. 6 i 7 ufp Minister Finansów, po uzyskaniu pozytywnej opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu, może utworzyć nową rezerwę celową i przenieść do tej rezerwy kwoty wydatków zablokowane ze względu na opóźnienia w realizacji zadań i nadmiaru posiadanych środków, przy czym rezerwę tę przeznacza się na sfinansowanie zobowiązań Skarbu Państwa lub na cele osobno wskazane w ustawie budżetowej.

²² Tak np. sprawach: 5031.64.2024, 5031.119.2024 i 5031.144.2024.

²³ Tak np. w sprawach: 5031.28.2024, 5031.42.2024, 5031.47.2024, 5031.71.2024, 5031.74.2024, 5031.77.2024, 5031.119.2024.

²⁴ Były to sprawy nr 5031.67.2024, 5031.76.2024, 5031.85.2024 i 5031.94.2024.

²⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 198. Art. 20a ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju stanowi, że działania z zakresu polityki rozwoju, stanowiące zadania własne jednostek samorządu terytorialnego, nieujęte w regionalnym programie operacyjnym lub programie służącym realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności, opracowanym przez zarząd województwa, mogą być finansowane z dotacji celowych budżetu państwa w przypadku, jeżeli działania te np. trwale przyczynią się do podniesienia rozwoju oraz konkurencyjności regionu.

²⁶ Art. 20a ust. 2 pkt 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju stanowi m.in., że przekazanie dotacji celowej, o której mowa w ust. 1, odbywa się na podstawie umowy zawartej przez ministra lub wojewodę, po uzyskaniu pozytywnej opinii ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego.

²⁷ Sprawa 5031.29.2024.

²⁸ Sprawy, w których RM podjęła uchwały: a) nr 249/2023 z 19 grudnia 2023 r. przyznającą 220 mln zł Ministrowi Infrastruktury na pokrycie zmniejszonych wpływów do Krajowego Funduszu Drogowego w związku z wdrożeniem procedury umożliwiającej zaprzestanie stosowania opłat za przejazd autostradą A1 (odcinek Gdańsk–Toruń) od niektórych pojazdów; b) nr 11/2024 z 26 lutego 2024 r. i nr 129 z 23 października 2024 r. przyznające 250 mln zł Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego na dotację celową dla jednostek publicznej radiofonii i telewizji na dofinansowanie ich ustawowych zadań związanych z realizacją misji publicznej; c) nr 47/2024 z 29 maja 2024 r. przyznającą 15 mln zł Szefowi Agencji Wywiadu na fundusz operacyjny oraz wydatki bieżące i majątkowe; d) nr 48/2024 z 29 maja 2024 r. przyznającą 15 mln zł Szefowi

- b) 13 spraw, w których Prezes RM na wnioski dysponentów części rozdysponował łącznie 37,7 mln zł²⁹ - w dwóch sprawach złożenie wniosku nastąpiło ze względu na zlecenie przez Prezesa RM realizacji zadania publicznego w trybie pozakonkursowym,
- c) 15 spraw, w których Prezes RM odmówił przyznania 31 mln zł³⁰ - w 11 sprawach nastąpiło to w wyniku rozpatrzenia wniosku dysponenta części, w czterech zaś wskutek braku zlecenia zadania publicznego w trybie pozakonkursowym.

Kwota przyznana uchwałami i zarządzeniami, o których wyżej mowa, stanowiła 95,6% kwoty rezerwy ogólnej rozdysponowanej w 2024 r.

(akta kontroli tom I str. 9-32 pliki 244-573, 606-910, str. 35 pliki 1014-1249, str. 43 pliki 1276-1294)

1. Prace nad projektami uchwał RM dotyczącymi rozdysponowania rezerwy ogólnej prowadzono w oparciu o uchwałę nr 190 Rady Ministrów z dnia 29

Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego na doposażenie w nowoczesny sprzęt i zakup nowoczesnych technologii.

²⁹ Sprawy, w których Prezes RM wydał zarządzenia: a) nr 27 z 13 marca 2024 r., nr 29 z 15 marca 2024 r. i nr 48 z 29 kwietnia 2024 r. przyznające Wojewodzie Podlaskiemu 17,6 mln zł na wypłaty rekompensat za zawieszenie ruchu na przejściach granicznych w województwie oraz rekompensat i odszkodowań za wprowadzenie stanu wyjątkowego na obszarze części województwa i czasowy zakaz przebywania na terenie gmin przygranicznych województwa; b) nr 50 z 8 maja 2024 r. i nr 52 z 14 maja 2024 r. (uchylone zarządzeniem nr 60 z 6 czerwca 2024 r.) przyznające 1,7 mln zł dla KPRM na dofinansowanie zadań publicznych zleconych na podstawie art. 11b udppw w związku z obchodami 80. rocznicy bitwy o Monte Cassino; c) nr 51 z 10 maja 2024 r. przyznające 0,4 mln zł Szefowi Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych na realizację obchodów 80. rocznicy bitwy o Monte Cassino; d) nr 99 z 17 września 2024 r. i nr 129 z 20 listopada 2024 r. przyznające 5,7 mln zł Wojewodzie Podlaskiemu i Wojewodzie Małopolskiemu z przeznaczeniem dla powiatów na dofinansowanie inwestycji w szpitalach; e) nr 118 z 18 listopada 2024 r. przyznające 0,2 mln zł Wojewodzie Małopolskiemu z przeznaczeniem dla gminy na zakup autobusu szkolnego; f) nr 120 z 15 listopada 2024 r. przyznające 0,7 mln zł Wojewodzie Wielkopolskiemu z przeznaczeniem dla szpitala na zakup ambulansu dla zespołu ratownictwa medycznego; g) nr 137 z 28 listopada 2024 r. i nr 138 z 28 listopada 2024 r. przyznające 1,4 mln zł Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu i Wojewodzie Lubelskiemu z przeznaczeniem dla gmin na zakup średnich samochodów ratowniczo-gaśniczych dla jednostek OSP; h) nr 152 z 29 listopada 2024 r. przyznające 9,9 mln zł Wojewodzie Mazowieckiemu z przeznaczeniem dla jednostek samorządu terytorialnego na dofinansowanie wypłat zasiłków stałych, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 19 ustawy o pomocy społecznej.

³⁰ Sprawy: a) 5031.28.2024 dotycząca wniosku Wojewody Małopolskiego o przyznanie środków z przeznaczeniem dla Powiatowych Inspektoratów Nadzoru Budowlanego; b) 5031.29.2024 dotycząca wniosku Wojewody Małopolskiego o przyznanie środków na prace na cmentarzu wojennym; c) 5031.47.2024 dotycząca wniosku Wojewody Pomorskiego o przyznanie środków na wymianę wind w budynku Urzędu Wojewódzkiego; d) 5031.50.2024 i 5031.76.2024 dotyczące wniosków Wojewody Wielkopolskiego i Wojewody Lubuskiego o przyznanie środków na inwestycje w szpitalach; e) 5031.59.2024 dotycząca wniosku Wojewody Wielkopolskiego o przyznanie środków na zakup ambulansu dla zespołu ratownictwa medycznego; f) 5031.60.2024 dotycząca wniosku Wojewody Małopolskiego o przyznanie środków z przeznaczeniem dla gminy na zakup średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego dla OSP; g) 5031.64.2024 dotycząca wniosku Wojewody Opolskiego o przyznanie środków z przeznaczeniem dla gminy na utworzenie filii środowiskowego domu samopomocy; h) 5031.67.2024 dotycząca wniosku Wojewody Małopolskiego o przyznanie środków z przeznaczeniem dla gminy na remont odcinka drogi gminnej; i) 5031.70.2024 dotycząca wniosku Wojewody Opolskiego o przyznanie środków na zakupy inwestycyjne dla Urzędu Wojewódzkiego; j) 5031.77.2024 dotycząca wniosku Wojewody Podlaskiego o przyznanie środków na remont dachu kuratorium oświatowego; k) 5031.7.2024, 5031.11.2024, 5031.17.2024 i 5031.30.2024 związane z ofertami realizacji zadania publicznego złożonymi na podstawie art. 11b udppw, dotyczącymi remontu sali sportowej, zakupu ciężkiego samochodu ratowniczo-gaśniczego dla OSP i prac na cmentarzach wojennych.

października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów³¹. Projekty uchwał RM, z uzasadnieniem i OSR, opracowywał właściwy minister.

Rada Ministrów uchwały nr 11/2024 z 26 lutego 2024 r. (z uchwałą zmieniającą nr 128 z 23 października 2024 r.), nr 47/2024 z 29 maja 2024 r., nr 48/2024 z 29 maja 2024 r. i nr 129 z 23 października 2024 r. podjęła w trybie obiegowym³². Prace nad projektami powyższych uchwał koordynował Departament Koordynacji Procesu Legislacyjnego. Pracownicy tego Departamentu analizowali projekty uchwał, co dokumentowali notatkami i tabelami weryfikacyjnymi³³ sporządzanymi na potrzeby jego kierownictwa, Przewodniczącego i Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów oraz Sekretarza Rady Ministrów. Uchwałę nr 249/2023 z 19 grudnia 2024 r. podjęto w trybie odrębnym³⁴. Prezes RM na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 19 grudnia 2023 r. zdecydował o uzupełnieniu porządku obrad o rozpatrzenie projektu uchwały nr 249/2023. Nieprawidłowości związane z uchwałą nr 249/2023 opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 2 pliki 8-11 str. 9-22 pliki 244-573, 582-594, str. 43 pliki 1276-1278)

2. Sześć spraw należących do badanej próby związanych było ze złożeniem oferty realizacji zadania publicznego na podstawie art. 11b udppw. W dwóch z nich, zgodnie z rekomendacją zespołu roboczego, Prezes RM zlecił realizację zadania, w związku z czym, na wniosek Szefa KRPM, rozdysponował środki rezerwy ogólnej. W pozostałych sprawach, także zgodnie z rekomendacją zespołu roboczego, Prezes RM odmówił zlecenia zadania, wobec czego pisma o tym informujące skierowano do oferentów.

(akta kontroli tom I str. 24-28 pliki 674-720, 741-767, str. 42-43 pliki 1233-1249, 1284, 1285, 1290)

W powyższych sześciu sprawach zespół roboczy sporządził notatki, w których przedstawił rekomendację co do zlecenia albo odmowy zlecenia przez Prezesa RM realizacji zadania publicznego. Rekomendacje odmowy zlecenia uzasadniono w notatkach m.in. tym, że zadanie powinno zostać zrealizowane z wykorzystaniem środków będących w dyspozycji innych podmiotów niż Prezes RM, tj.: a) jednostek samorządu terytorialnego (dalej także: jst) i pomocniczo Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji³⁵; b) Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego³⁶. W pismach informujących oferentów o odmowie zlecenia zadania co do zasady w pełni powtórzono argumentację przedstawioną w notatkach zawierających rekomendację. W sprawach, w których zarekomendowano zlecenie zadania, dodatkowo sporządzono notatki służbowe dla Szefa KRPM. Notatki te wskazywały na podstawę prawną, przebieg oceny oferty, przedmiot oferty, kwotę, o jaką wystąpił oferent, kwotę wkładu własnego

³¹ M.P. z 2024 r. poz. 806.

³² O którym mowa w § 92 uchwały nr 190 Regulamin pracy Rady Ministrów.

³³ W notatkach przedstawiali informacje m.in. o: projektodawcy; istocie projektu lub jego celu; terminie wejścia w życie uchwały; skutkach finansowych uchwały; kwestiach związanych z kontrolą formalną projektu (np. w jakim trybie zgłoszono projekt). W tabelach weryfikacyjnych wskazywali m.in. na: tytuł projektu; projektodawcę; tryb wniesienia projektu; okoliczności wynikające z oceny skutków regulacji

³⁴ O którym mowa w § 98-100 uchwały nr 190 Regulamin pracy Rady Ministrów.

³⁵ Tak w przypadku oferty dotyczącej zadania publicznego polegającego na zakupie ciężkiego samochodu ratowniczo-gaśniczego dla OSP (sprawa nr 5031.17.2024).

³⁶ Tak w przypadku ofert dotyczących zadania publicznego polegającego na przeprowadzeniu prac na cmentarzach wojennych (sprawy nr 5031.17.2024 i 5031.30.2024).

oferenta i termin realizacji zadania, a także zawierały podpis Szefa KPRM, potwierdzający decyzję Prezesa RM o przyznaniu środków rezerwy ogólnej. W uzasadnieniach zarządzeń, którymi Prezes RM podzielił środki rezerwy ogólnej dla KPRM, wskazano, że o środki te wystąpił Szef KPRM i że przyznano je na dofinansowanie określonego zadania publicznego zleconego danej organizacji pożytku publicznego w trybie pozakonkursowym.

(akta kontroli tom I str. 24-28 pliki 674-720, 741-767, str. 42-43 pliki 1233-1249, 1284, 1285, 1290)

Zastępca Dyrektora BPRM wyjaśnił, że zlecenie zadań publicznych, w tym na podstawie art. 11b udppw, związane jest z przyznawaniem środków na ich realizację. Dlatego Prezes RM jako dysponent rezerwy ogólnej może z tego źródła przyznawać środki z przeznaczeniem na zadania publiczne. Od samego początku zadania publiczne zlecane w trybie pozakonkursowym finansowano z rezerwy ogólnej. Doświadczenia ostatnich lat pokazały, że zaplanowanie w budżecie KPRM wydatków na zadania publiczne zlecane na podstawie art. 11b udppw nie jest możliwe z uwagi na ich pozakonkursowy charakter i na to, że oferty realizacji takich zadań rozpatrywano niemal cały rok. Nie dało się zatem przewidzieć liczby i rodzaju zadań możliwych do realizacji w roku budżetowym, a tym bardziej wysokości potrzebnych środków. Zastępca Dyrektora BPRM wyjaśnił też, że w KPRM trwały prace nad zmianą procedowania ofert realizacji zadań publicznych i zlecenia realizacji takich zadań³⁷. Nowa metodyka rozpatrywania ofert złożonych na podstawie art. 11b udppw ma określać m.in. konieczne do podjęcia działania nie zaś to, czy środki na zadania publiczne zostaną zabezpieczone w części budżetowej będącej w dyspozycji Szefa KPRM.

(akta kontroli tom I str. 32 pliki 915-919)

W budżecie KPRM na 2024 r. na dotacje celowe na realizację zadań publicznych zaplanowano 66,6 mln zł, w tym 63,2 mln zł na zadania zlecone w trybie konkursowym, a 3,4 mln zł na zadania zlecone w trybie pozakonkursowym. W okresie, w którym Prezes RM rozdysponował środki rezerwy ogólnej dla KPRM w związku ze zleceniem zadań publicznych w trybie pozakonkursowym z 3,4 mln zł zaplanowanych w budżecie na takie zadania pozostało 1,5 mln zł.

(akta kontroli tom I str. 32-33 pliki 915-919, 923, 924)

3. Prezes RM przyznał środki rezerwy ogólnej w połowie spośród 22 badanych spraw niezwiązanych z ofertami realizacji zadania publicznego złożonymi w trybie pozakonkursowym, a w drugiej połowie takich spraw odmówił ich przyznania. W każdej powyższej sprawie sporządzono notatkę dla Prezesa RM złożoną z następujących części:

- a) *Wnioskodawca i cel przeznaczenia środków* – wskazywano w niej m.in. na wnioskodawcę, tytuł zadania, kwotę wnioskowaną i wkładu własnego oraz termin realizacji zadania;
- b) *Podstawa prawna* – wymieniano w niej przepisy aktów prawnych stanowiące podstawę prawną wniosku;
- c) *Opis wniosku i uzasadnienie wnioskodawcy* – szczegółowo przedstawiano w niej okoliczności, na jakie dysponent powołał się uzasadniając wniosek;
- d) *Podjęte działania* – prezentowano w niej działania, jakie w BPRM podjęto w związku z analizowaniem wniosku i na efekty tych działań;

³⁷ Stan tych prac według stanu na 7 marca 2025 r. określił jako zaawansowany.

- e) *Opinia BPRM* – BPRM przedstawiała w niej własne stanowisko w sprawie, w szczególności oceny i wnioski wynikające z analizy sprawy;
- f) *Możliwe działania do rozważenia/Propozycja rozstrzygnięcia* – występowały w niej dwa punkty, tj. A. *Pozytywna decyzja (przyznanie środków we wnioskowanej lub innej wysokości)* i B. *Negatywna decyzja (pismo odmowne do wnioskodawcy o braku możliwości udzielenia dotacji z rezerwy ogólnej)* z prośbą o podjęcie decyzji w sprawie, przy czym na każdej notatce obok tego z powyższych punktów, który zakreślono, widniał podpis Zastępcy Szefa KPRM.

(akta kontroli tom I str. 22-24 pliki 606-973, str. 26-32 pliki 721-740, 768-910, str. 35-41 pliki 1014-1232, str. 43 pliki 1279-1294)

W sprawach, w których Prezes RM nie przyznał środków rezerwy ogólnej, w BPRM sporządzono pisma odmowne do dysponentów części budżetowych. W pismach tych jako powód odmowy wskazano przede wszystkim, że dysponent nie wykazał, że potrzeba realizacji zadania wynikała z sytuacji nagłej, niedającej się przewidzieć. W sprawach, w których Prezes RM rozdysponował środki rezerwy ogólnej, RCL przygotowało projekt zarządzenia Prezesa RM z uzasadnieniem, w którym przedstawiono poszczególne okoliczności spośród wskazanych we wniosku.

(akta kontroli tom I str. 22-24 pliki 606-973, str. 26-32 pliki 721-740, 768-910, str. 35-41 pliki 1014-1232, str. 43 pliki 1279-1294)

W pismach informujących o odmowie przyznania środków rezerwy ogólnej skierowanych do dysponentów części budżetowych wskazano, że potrzeba sfinansowania zadań nie była nagła, niedająca się przewidzieć. W ośmiu pismach powyższą ocenę uzasadniono konkretnymi okolicznościami ustalonymi w wyniku analizy sprawy, a w pozostałych trzech brakło takiego uzasadnienia⁷¹. Zdaniem NIK pisma o odmowie przyznania środków rezerwy ogólnej pełniły funkcję informacyjną dla dysponenta. W pismach tych nie powinno się zawierać wyłącznie oceny, że potrzeba realizacji zadania nie należała do nagłych, niedających się przewidzieć. Według Najwyższej Izby Kontroli formułując taką ocenę należy uzasadniać ją konkretnymi okolicznościami sprawy. W ten sposób dysponent będzie mógł w pełni pozyskać wiedzę, z jakich powodów jego wniosek nie mógł zostać pozytywnie rozpatrzony.

Nieprawidłowości związane z analizowaniem spraw przez pracowników BPRM, w tym sporządzaniem przez nich notatek, opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

4. Rada Ministrów w dniu 29 maja 2024 r. podjęła uchwały nr 47/2024 i 48/2024, którymi przyznała Szefowi Agencji Wywiadu i Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego po 15 mln zł z rezerwy ogólnej.

Na 2024 r. w rezerwie celowej budżetu państwa poz. 44 – *Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych* zaplanowano 201,8 mln zł dla Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej także: ABW), Agencji Wywiadu (dalej także: AW) i Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Szef Agencji Wywiadu pismami z 16 maja 2024 r. zwrócili się do Prezesa RM, w związku z jego zapowiedzią³⁸, o przyznanie im po 50 mln zł. Minister-Członek Rady Ministrów Koordynator Służb Specjalnych (dalej także: Koordynator) pismem z 17 maja 2024 r. przekazał do

³⁸ Patrz np.: [100 mln na ABW i Agencję Wywiadu. Premier ogłosił decyzję - Polska - PR24.PL](#).

KPRM projekty uchwał RM, którymi zaproponował rozdysponowanie z rezerwy ogólnej dla ABW i AW po nie więcej niż 50 mln zł. Następnie Koordynator pismem z 20 maja 2024 r. przekazał do KPRM projekty uchwał RM, którymi zwrócił się o przyznanie z rezerwy ogólnej dla ABW i AW po nie więcej niż 15 mln zł. Minister Finansów, zgodnie z uzasadnieniami obu projektów z 20 maja 2024 r., miał przekazać dla ABW i AW po 35 mln zł z rezerwy celowej. Zastępca Dyrektora BPRM wyjaśnił, że podział kwoty 50 mln zł (na 15 mln zł z rezerwy ogólnej i 35 mln zł z rezerwy celowej) nastąpił na podstawie informacji otrzymanych w trybie roboczym z Ministerstwa Finansów. Minister Finansów 17 czerwca 2024 r. wydał cztery decyzje budżetowe, którymi wydatki zarówno ABW, jak i AW zwiększył o 15 mln zł (z rezerwy ogólnej w związku z uchwałami z 29 maja 2024 r.)³⁹ i o 35 mln zł (z rezerwy celowej poz. 44)⁴⁰.

(akta kontroli tom I str. 14-16 pliki 400-437, str. 18-19 pliki 484-506, 529-532, str. 21 pliki 574-578, str. 43 plik 1276, str. 49-52 pliki 1485-1493, 1540-1560)

Prezes RM zarządzeniami nr 27 z 13 marca 2024 r., nr 29 z 15 marca 2024 r. i nr 48 z 29 kwietnia 2024 r. przyznał Wojewodzie Podlaskiemu 17,6 mln zł na wypłaty rekompensat i odszkodowań. Do wypłaty rekompensat i odszkodowań mogło dojść na podstawie ostatecznych decyzji administracyjnych wydanych na podstawie ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej⁴¹, ustawy z dnia 29 września 2021 r. o rekompensacie w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego i części województwa lubelskiego w 2021 r.⁴² i ustawy z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela⁴³.

W ustawie budżetowej na rok 2024 utworzono rezerwę celową poz. 16 – *Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa* (w kwocie 1,4 mln zł) na zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa. Rezerwę tę przeznaczono na zobowiązania wynikające z prawomocnych wyroków sądów i ugód zawartych przed sądem oraz innych wypłat.

Minister Finansów w sprawach, w których Prezes RM wydał zarządzenia nr 27 z 13 marca 2024 r. i nr 29 z 15 marca 2024 r., w swojej opinii zauważył, że Wojewoda zwrócił się o przyznanie na te same zadania środków rezerwy celowej poz. 16 (o 1,9 mln zł). MF nie wykluczył możliwości zwiększenia wydatków Wojewody ze środków rezerwy celowej poz. 16. Możliwości takiej nie wykluczono też w BPRM, w notatkach dla Prezesa RM zaproponowano bowiem przyznanie z rezerwy ogólnej kwoty niższej niżawnioskowana przez Wojewodę, o tyle niższej, na ile opiewały jego wnioski o środki z rezerwy celowej. Prezes RM zarządzenia nr 27 z 13 marca 2024 r. i nr 29 z 15 marca 2024 r. wydał w kwocie zaproponowanej w notatkach.

Zastępca Dyrektora BPRM wyjaśnił, że Minister Finansów potwierdził w swojej opinii, że rezerwa ogólna mogła być źródłem finansowania zadań objętych wnioskami Wojewody. Opisane przez Wojewodę sytuacje wskazywały na konieczność pilnego podjęcia działań, by uniknąć dzięki temu nieterminowych płatności. MF w czasie procedowania w KPRM wniosków o przyznanie środków

³⁹ Decyzje nr MF/FS6.4143.3.6.2024.MF.1740 (ABW) i nr MF/FS6.4143.3.9.2024.MF.1785 (AW).

⁴⁰ Decyzje nr MF/FS6.4143.3.10.2024.MF.1788 (ABW) i nr MF/FS6.4143.3.7.2024.MF.1775 (AW).

⁴¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 184.

⁴² Dz. U. z 2022 r. poz. 425.

⁴³ Dz. U. Nr 233 poz. 1955, ze zm.

rezerwy ogólnej nie wydał jeszcze decyzji budżetowych zwiększających wydatki Wojewody z rezerwy celowej poz. 16. Informację tę zawarto w notatce dla Prezesa RM. Zdaniem Zastępcy Dyrektora BPRM środki rezerwy celowej były przeznaczone na wypłaty już określonych zobowiązań, a nie ewentualnych przyszłych, które prognozował Wojewoda.

(akta kontroli tom I str. 22-24 pliki 618-673 str. 43 pliki 1279-1281, str. 48-49 pliki 1427-1484)

W rezerwie celowej poz. 44 w 2024 r. zabezpieczono środki na wydatki ABW i AW. Z kolei rekompensaty i odszkodowania, jako zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa wynikające z ostatecznych decyzji administracyjnych wydanych na podstawie ustaw, mogły być finansowane z rezerwy celowej poz. 16. Zdaniem NIK, gdy w ustawie budżetowej środki dla danego dysponenta części budżetowej lub na dane zadania zaplanowano w określonym źródle finansowania, np. w rezerwie celowej, dysponent ten i zadania takie powinny zostać wsparte właśnie z tego źródła a nie rezerwy ogólnej. W kontekście zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa jest to tym bardziej zasadne, jeśli uwzględni się, że w ciągu roku budżetowego może być tworzona nowa rezerwa celowa na takie zobowiązania na podstawie przepisów ufp, podczas gdy w przypadku rezerwy ogólnej nie jest to możliwe, na co MF zwrócił KPRM uwagę w swoich opiniach.

5. Najwyższa Izba Kontroli zidentyfikowała przypadki podjęcia przez Prezesa RM odmiennych rozstrzygnięć w podobnych sprawach. Dotyczyło to spraw, w których zwrócono się o wsparcie na:

- a) inwestycje w szpitalach – środki przyznano zarządzeniami nr 99 z 17 września 2024 r. i nr 129 z 20 listopada 28 września 2023 r., a odmówiono ich w sprawach nr 5031.50.2024 i 5031.76.2024;
- b) zakup ambulansu dla zespołu ratownictwa medycznego – środki przyznano zarządzeniem nr 120 z 15 listopada 2024 r., a odmówiono ich w sprawie nr 5031.59.2024;
- c) zakup samochodu ratowniczo-gaśniczego dla jednostki OSP – środki przyznano zarządzeniami nr 137 i nr 138 z 28 listopada 2024 r., a odmówiono ich w sprawie nr 5031.60.2024.

Zakupu samochodu ratowniczo-gaśniczego dla jednostki OSP dotyczyło także jedno z zadań publicznych zaoferowanych w trybie pozakonkursowym, w którego przypadku Prezes RM odmówił zlecenia (sprawa 5031.11.2024).

Zastępca Dyrektora BPRM wskazał, że w KPRM prowadzony jest monitoring rozstrzygnięć zapadających w sprawach dotyczących rozdysponowania rezerwy ogólnej w oparciu o dane zgromadzone w rejestrach spraw. Rejestry umożliwiają zweryfikowanie zakresu tematycznego wniosków i odnalezienie potencjalnie podobnych tematycznie spraw. Problematyka zawarta we wnioskach jest bardzo różnorodna, stąd sprawy mogą być do siebie jedynie pozornie podobne. Dwa wnioski mogą wydawać się niemal identyczne z uwagi na zakres rzeczowy (np. oba dotyczą zakupu wozu strażackiego dla OSP), a jednocześnie mogą różnić się co do spełnienia przesłanek wynikających z charakteru rezerwy ogólnej, podejmowanych już wcześniej prób pozyskania wsparcia, czy uzasadnienia i zakresu informacji zawartych we wniosku, a umożliwiających podjęcie decyzji o ewentualnym wsparciu. Dlatego też, co do zasady, decyzje o przyznaniu środków albo odmowie ich przyznania podejmowane są odrębnie w każdej ze spraw, w oparciu o przesłanki wynikające z charakteru rezerwy ogólnej. Prowadzony rejestr spraw wykorzystywany jest zwłaszcza przy tożsamych wnioskach z lat ubiegłych. Informacje o rozstrzygnięciach w podobnych sprawach były także przedstawiane w skondensowanej formie Zastępcy Szefa KPRM przez Zastępcę

Dyrektora BPRM w bezpośredniej rozmowie, podczas przekazania notatki i omówienia sprawy. KPRM dostrzega istotę podejmowania tożsamyh co do rozstrzygnięcia decyzji zapadających w różnych sprawach, ale opartych na takich samych okolicznościach, z uwagi na konieczność postępowania zgodnie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi. W KPRM prowadzona jest szczegółowa analiza możliwości ewentualnego wdrożenia dodatkowych mechanizmów monitoringu.

(akta kontroli tom I str. 9 pliki 229-233, str. 27-31 pliki 768-798, 818-890, str. 36-38 pliki 1054-1098, str. 41-43 pliki 1199-1222, 1236-1238, 1286-1290)

V. Zastępca Dyrektora BPRM wskazał, że, w związku z wnioskami NIK sformułowanymi w wystąpieniu z kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. (KBF.410.001.10.2024)⁴⁴, w 2024 r. poinformowano dysponentów części budżetowych o zasadach przyznawania środków rezerwy ogólnej i o uchybieniach, jakich dopuszczali się kierując wnioski w latach ubiegłych. Uchybienia polegały na niewskazaniu m.in. prób pozyskania środków z innych źródeł, informacji na temat przeprowadzonej analizy sytuacji finansowej ostatecznego beneficjenta środków i szczegółowego uzasadnienia konieczności pozyskania środków rezerwy jako narzędzia uruchamianego w szczególnych sytuacjach. Powyższe informacje przekazano w przywołanych już pismach z 21 marca 2024 r., 28 czerwca 2024 r. i 29 sierpnia 2024 r. Zastępca Dyrektora BPRM zauważył też, że w toku analizy spraw pracownicy BPRM wielokrotnie przekazywali do dysponentów części budżetowych pisma celem przedstawienia przez nich uzasadnienia wniosku w zakresie spełnienia przesłanek wynikających z charakteru rezerwy ogólnej. Zastępca Dyrektora BPRM, w związku z wnioskami sformułowanymi w wystąpieniu KBF.410.001.10.2024, wyjaśnił również m.in.:

1. Brak jest obiektywnej możliwości precyzyjnego określenia konkretnych przesłanek, po spełnieniu których należałoby podejmować decyzję o przyznaniu albo odmowie przyznania środków. Ze względu na bardzo szeroki zakres wniosków nie można przewidzieć wszystkich możliwych sytuacji i stanów, co uniemożliwia ustalenie jednolitych zasad postępowania i oceny wniosków.

2. Analizie poddawane są wnioski skierowane do Prezesa RM nie zaś sytuacja finansowa jst i jej ewentualne zmiany przed złożeniem wniosku. Dysponenci części budżetowych na podstawie dokumentacji przekazanej przez jst oceniają, czy zasadna jest realizacja zadania i decydują o złożeniu wniosku. Ponadto, to oni zawierają umowę dotacyjną. KPRM nie ma ani możliwości, ani narzędzi do dokonywania analizy sytuacji finansowej jst. Posiadają je dysponenci części. Szczegółowa analiza sytuacji finansowej jst powinna odbywać się na szczeblu

⁴⁴ W wystąpieniu pokontrolnym sformułowano następujące wnioski: 1. Podjęcie działań celem wypracowania przesłanek i kryteriów przyznawania środków rezerwy ogólnej, wyłączających nietransparentność i dowolność podziału tych środków; 2. Dokumentowanie, w oparciu o jakie przesłanki i kryteria danej sprawy Prezes RM podjął decyzję w przedmiocie wsparcia z rezerwy ogólnej i wskazywanie ich w pismach informujących o odmowie przyznania środków rezerwy ogólnej i uzasadnieniach zarządzeń; 3. Weryfikowanie dokumentacji spraw dotyczących rozdysponowania środków rezerwy ogólnej pod kątem informacji i danych odnoszących się do sytuacji finansowej wnioskodawców i innych podmiotów, które mają być beneficjentami tych środków; 4. Przekazywanie Prezesowi RM przez pracowników KPRM kompleksowych informacji i danych potrzebnych do podjęcia decyzji w przedmiocie rozdysponowania środków rezerwy ogólnej; 5. Rozpatrywanie i rozstrzyganie spraw dotyczących rozdysponowania środków rezerwy ogólnej bez zbędnej zwłoki; 6. Podjęcie adekwatnych działań nadzorczyh w celu zapewnienia, aby rozdysponowywanie środków rezerwy ogólnej nie następowało w przypadkach, w których brak jest materialno-prawnej podstawy do udzielenia danego wsparcia.

wojewódzkim lub centralnym, przed skierowaniem wniosku o przyznanie środków rezerwy ogólnej.

(akta kontroli tom I str. 42-44 pliki 1256-1265, 1299)

NIK pozytywnie ocenia, że dysponentom części budżetowych zwrócono uwagę, aby uzasadniali swoje wnioski w zakresie spełnienia przesłanek wynikających z charakteru rezerwy ogólnej. Powyższe świadczy zarazem o tym, że w KPRM brany jest pod uwagę charakter rezerwy ogólnej przy ocenie wniosków złożonych do Prezesa RM o przyznanie środków.

NIK zauważa, że pomimo podjęcia działań wymienionych przez Zastępcę Dyrektora BPRM w 2024 r., w 24 badanych sprawach, w których rozpatrywano wnioski dysponentów części budżetowych, pracownicy KPRM nierzetelnie przygotowali dla Prezesa RM materiały, na podstawie których podejmował on decyzję. W szczególności pracownicy KPRM nie pozyskiwali informacji i danych odnoszących się do sytuacji finansowej wnioskodawców i innych podmiotów, które miały być beneficjentami tych środków. Nie przedstawiali Prezesowi RM kompleksowych informacji i danych potrzebnych do podjęcia decyzji w przedmiocie rozdysponowania środków rezerwy ogólnej, tj. oceny co do tego, czy sytuacja, w której dysponent części budżetowej zwrócił się o środki, należała do nagłych, niedających się zaplanować. NIK nie kwestionuje, że dysponenti części budżetowych powinni dokonywać analizy sytuacji finansowej dalszych beneficjentów środków (np. jst) i w szczególności w oparciu o jej wyniki składać wnioski o przyznanie środków rezerwy ogólnej. Niemniej jednak należy zwrócić uwagę, że powyższe nie wyklucza pozyskiwania przez pracowników KPRM adekwatnych informacji i danych, które pozwoliłyby należycie ocenić, czy przeprowadzona przez wnioskodawców analiza była prawidłowa i rzeczywiście przemawiała za złożeniem wniosków o przyznanie środków rezerwy ogólnej.

VI. W ocenie NIK w dziesięciu sprawach z 13 zbadanych (77%), w których środki rezerwy ogólnej rozdysponował Prezes RM, zgromadzony przez BPRM materiał nie wskazuje albo nie wskazuje jednoznacznie, że potrzeba sfinansowania zadań z rezerwy ogólnej wynikała z sytuacji nagłej, niedającej się przewidzieć, a wymagającej niezwłocznego wsparcia. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli niżej wymienione zadania nie powinny być finansowane z rezerwy ogólnej, lecz wydatki na nie można było zaplanować z wyprzedzeniem, na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej, we właściwych częściach budżetowych.

1. Prezes RM zarządzeniem nr 51 z 10 maja 2024 r. przyznał Szefowi Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych 0,4 mln zł na realizację obchodów 80. rocznicy bitwy o Monte Cassino. Wnioskodawca wskazał, że na upamiętnienie tradycji walk o Odrodzenie Polski, realizowane na podstawie art. 23a ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego⁴⁵, w jego części budżetowej na 2024 r. zaplanowano 5,8 mln zł, tj. kwotę bliską zeszłorocznej. Z powyższej kwoty 3,3 mln zł miały być wykorzystane bezpośrednio przez Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych (dalej także: Urząd), a 1,7 mln zł przez różne organizacje w ramach dotacji celowych przyznanych na zadania

⁴⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 2039. Art. 23a ust. 1 pkt 2 ustawy stanowi, iż wydatki na upamiętnianie i popularyzowanie historii walk o Odrodzenie Polski i represji wojennych oraz okresu powojennego, w tym na działalność dokumentacyjną i wydawniczą, są realizowane ze środków budżetu państwa. Przepis ten wszedł w życie 20 czerwca 2007 r. na mocy ustawy z dnia 29 marca 2007 r. o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego oraz ustawy i podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. Nr 99 poz. 658).

powierzone w trybie konkursowym. Powyższe kwoty były niewystarczające, gdyż w 2024 r. przypadały tzw. okrągłe rocznice wydarzeń z 1939 r., 1944 r. i 1989 r., których obchody miały przybrać bardziej okazałą postać niż w poprzednim roku, także ze względu na uczestniczenie w nich przedstawiciele najwyższych władz Polski i innych państw. MF w swojej opinii zwrócił uwagę, że w ramach środków, o których wyżej mowa, Urząd zaplanował zorganizowanie w kraju i za granicą obchodów rocznic wydarzeń związanych z walką o Odrodzenie Polski, a do najważniejszych zaliczył m.in. 80. rocznicę bitwy o Monte Cassino. Z kolei Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w swojej opinii dodał, że Prezes RM przyznał dla Urzędu w 2014 r. i 2019 r. z rezerwy ogólnej 2,2 mln zł i 1,5 mln zł na organizację obchodów 70. i 75. rocznicy bitwy o Monte Cassino⁴⁶. BPRM w notatce dla Prezesa RM nie oceniło, czy zadanie należało do nagłych, niedających się zaplanować.

Prezes RM zarządzeniem nr 50 z 8 maja 2024 r. przyznał 1,7 mln zł dla KPRM na dofinansowanie zadania publicznego zleconego w trybie pozakonkursowym związanego z obchodami 80. rocznicy bitwy o Monte Cassino. Prezes RM w związku ze zleceniem na podstawie art. 11b udppw zadania publicznego związanego z obchodami powyższej rocznicy wydał dla KPRM także zarządzenie nr 52 z 14 maja 2024., które po miesiącu zostało jednak uchylone⁴⁷. Jednym z oferentów był Związek Harcerstwa Polskiego, drugim – Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej. Szef Urzędu na 2024 r. zorganizował konkurs ofert na powierzenie lub wsparcie wykonywania rządowego zadania w zakresie podtrzymywania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej⁴⁸, na który przeznaczył 1 mln zł. W wyniku konkursu dofinansowanie przyznano m.in. na zadania związane z obchodami 80. rocznicy bitwy o Monte Cassino (łącznie 322 tys. zł, w tym 35 tys. zł dla Związku Harcerstwa Polskiego, a 60 tys. dla Związku Harcerstwa Rzeczypospolitej)⁴⁹.

(akta kontroli tom I str. 24-27 pliki 674-767, str. 43 pliki 1284, 1285)

Z ustaleń NIK wynika, że Szef Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych w 2014 r. i 2019 r. także otrzymał środki rezerwy ogólnej w związku z tzw. okrągłymi rocznicami bitwy o Monte Cassino. Cyklicznie zatem traktowano rezerwę ogólną jako źródło uzupełniania budżetu części 54 w zakresie tego samego zadania, co zdaniem NIK nie powinno mieć miejsca. W ocenie NIK, źródłem finansowania zadań, których dotyczyły powyższe sprawy, powinna być właściwa część budżetowa, którą dysponuje Szef Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych. W kontekście rozdysponowania rezerwy ogólnej dla Szefa KPRM należy dodać, że w czasie, w którym Prezes RM wydał zarządzenia nr 50 i 52 w budżecie KPRM pozostawały jeszcze środki na zadania zlecone w trybie pozakonkursowym.

2. Prezes RM zarządzeniem nr 99 z 17 września 2024 r. przyznał Wojewodzie Podlaskiemu 3,2 mln zł z przeznaczeniem dla Powiatu Hajnowskiego na inwestycje w szpitalu, tj. modernizację lądowiska przyszpitalnego oraz zakup sprzętu medycznego i generatora prądotwórczego. Wojewoda wskazał, że

⁴⁶ Chodzi o zarządzenia nr 15 z 11 marca 2014 r. i nr 23 z 20 lutego 2019 r.

⁴⁷ Zarządzeniem tym rozdysponowano 0,5 mln zł.

⁴⁸ Patrz: [Ogłoszenie otwartego konkursu ofert na 2024 rok na powierzenie lub wsparcie wykonywania rządowego zadania w zakresie podtrzymywania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej](#).

⁴⁹ Patrz: [Wyniki Otwartego Konkursu Ofert na 2024 rok \(termin składania ofert do 14 grudnia 2023 roku\)](#).

zwrócił się o środki wobec potrzeby dostosowania lądowiska przyszpitalnego do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie szpitalnego oddziału ratunkowego⁵⁰ (dalej także: rozporządzenie MZ), a także wzmocnienia potencjału sprzętowego szpitala ponoszącego główny ciężar opieki nad migrantami i funkcjonariuszami poszkodowanymi w związku z kryzysem migracyjnym na pograniczu polsko-białoruskim. BPRM w notatce dla Prezesa RM nie oceniło, czy zadanie objęte wnioskiem należało do nagłych, niedających się zaplanować.

Rozporządzenie MZ weszło w życie z 1 lipca 2019 r. Pierwotnie przewidywało, że określone w nim wymogi dotyczące lądowisk przyszpitalnych zostaną spełnione do 1 stycznia 2021 r., następnie termin ten przedłużono do 1 stycznia 2022 r., 1 lipca 2022 r., 31 grudnia 2024 r. i 31 grudnia 2026 r.⁵¹ Kryzys migracyjny na pograniczu polsko-białoruskim rozpoczął się latem 2021 r., a jego szczególny wyraz stanowił stan wyjątkowy trwający od 2 września do 30 listopada 2021 r. na obszarze części województw podlaskiego i lubelskiego⁵².

(akta kontroli tom I str. 28-29 pliki 768-798, str. 43 pliki 1286,1287)

Prezes RM zarządzeniem nr 129 z 20 listopada 2024 r. przyznał Wojewodzie Małopolskiemu 2,5 mln zł z przeznaczeniem dla Powiatu Oświęcimskiego na inwestycje w szpitalu, tj. przebudowę oddziału dziecięcego. Wojewoda podniósł, że potrzeba realizacji inwestycji wynika z nałożenia na szpital nakazu zapewnienia odpowiedniego standardu świadczeń w oddziale dziecięcym do 31 grudnia 2024 r. BPRM pozyskało informacje, które świadczyły, że powyższy termin nie był pierwotnym a przedłużonym i że nakaz zapewnienia odpowiedniego standardu świadczeń w oddziale dziecięcym nałożono na szpital decyzją wydaną w 2018 r. Dodatkowo Minister Funduszy i Polityki Regionalnej w opinii, wydanej na podstawie art. 20a ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, zauważył, że z dokumentów przedstawionych przez Wojewodę nie wynikało, by powód realizacji zadania wystąpił nagle. Minister ten zwrócił uwagę, że wydatki na inwestycję ponoszono w 2021 r. BPRM w notatce dla Prezesa RM zauważyło, że Wojewoda wskazał na istotny charakter zadania, lecz jego wyjaśnienia nie wykazały, że zadanie miało charakter nagły i nieprzewidziany.

(akta kontroli tom I str. 30-31 pliki 834-857, str. 43 pliki 1286,1287)

NIK ustaliła, że w obu powyższych sprawach dysponenci części budżetowej zwrócili się o środki ze względu na okoliczności, które występowały od kilku lat. W pierwszej sprawie powołano się bowiem na obowiązek dostosowania lądowiska przyszpitalnego do przepisów, które weszły w życie w połowie 2019 r., i na trwający od lata 2021 r. kryzys migracyjny, w drugiej – na nakaz, którego treść wynikała z decyzji z 2018 r. i w związku z którym szpital pierwsze wydatki poniósł w 2021 r. W odniesieniu do drugiego przypadku samo BPRM oceniło, że Wojewoda nie wykazał, że zadanie miało charakter nagły i nieprzewidziany.

⁵⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 336, ze zm.

⁵¹ Zmiany terminów następowały kolejno rozporządzeniami Ministra Zdrowia z dnia 29 czerwca 2020 r. (Dz. U. poz. 1145), z dnia 28 maja 2021 r. (Dz. U. poz. 991), z dnia 15 czerwca 2022 r. (Dz. U. poz. 1305, ze zm.) i z dnia 16 grudnia 2024 r. (Dz. U. poz. 1877) zmieniającymi rozporządzenie w sprawie szpitalnego oddziału ratunkowego.

⁵² Stan ten wprowadzono rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz. U. poz. 1612), a przedłużono go rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 października 2021 r. w sprawie przedłużenia stanu wyjątkowego wprowadzonego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa podlaskiego (Dz. U. poz. 1788).

3. Prezes RM zarządzeniami nr 137 i nr 138 z 28 listopada 2024 r. przyznał Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu i Wojewodzie Lubelskiemu łącznie 1,4 mln zł z przeznaczeniem na zakup średnich samochodów ratowniczo-gaśniczych dla jednostek OSP dla dwóch gmin (tj. Gminy Iława i Gminy Kurów).

Wojewoda Warmińsko-Mazurski podał we wniosku, że na wyposażeniu jednostki OSP znajdował się wysłużony, ponad 40-letni pojazd. Nie pozwalał on już na sprawne i skuteczne realizowanie działań, co szczególnie uwidoczniło się w maju 2024 r., w czasie pożaru na obszarze leśnym. Z wniosku Wojewody wynikało, że wsparcie z rezerwy ogólnej miało stanowić uzupełnienie środków, które gminie udało się zgromadzić na zakup nowego samochodu. BPRM w notatce dla Prezesa RM zauważyło, że nie można jednoznacznie uznać, że zadanie wynikało z sytuacji nagłej i nieprzewidzianej, w szczególności, że jednostka ubiegała się o środki na ten sam cel w poprzednim roku z innych źródeł. Dodatkowo zaznaczyło, że po tym, jak KPRM wystąpienie Gminy, pierwotnie skierowane do Prezesa RM, przekazała do Wojewody, ten poinformował, że nie złoży wniosku o środki rezerwy ogólnej, gdyż zakup pojazdu nie miał charakteru nagłego i jego finansowanie można było zaplanować.

Wojewoda Małopolski wskazał we wniosku, że jednostka OSP posiadała blisko 40-letni samochód, który ulegał powtarzającym się awariom i nie był już zdalny do użytku. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w swojej opinii zauważył, że powyższy pojazd ograniczał gotowość operacyjną jednostki, gdyż nie spełniał wymogów nowoczesnego ratownictwa, i że zbliżał się do końca okresu eksploatacyjnego. BPRM w notatce dla Prezesa RM stwierdziło, że nie można jednoznacznie uznać, że konieczność zakupu wynikała z sytuacji nagłej i nieprzewidzianej, skoro zaistniała już w poprzednim roku.

(akta kontroli tom I str. 31-32 pliki 858-890, str. 43 pliki 1288,1289)

NIK stwierdziła, że w przypadku pierwszej sprawy jej okoliczności świadczą o tym, że wniosek złożono ze względu na potrzebę pozyskania samochodu odpowiadającego współczesnym wymogom ratownictwa. Wsparcie z rezerwy ogólnej miało zaś stanowić uzupełnienie środków zgromadzonych przez gminę na zakup nowego pojazdu. Potrzeba pozyskania nowoczesnego samochodu istniała także w drugiej sprawie. Co prawda w tym przypadku Wojewoda wskazał, że samochód ulegał awariom, jednakże, jak zauważył Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, zbliżał się on do końca okresu eksploatacyjnego, nie był zatem niezdatny do użytku. Ponadto w obu sprawach samo BPRM zauważyło, że nie można jednoznacznie uznać, że zadanie wynikało z sytuacji nagłej i nieprzewidzianej.

4. Prezes RM zarządzeniem nr 120 z 15 listopada 2024 r. przyznał Wojewodzie Wielkopolskiemu 0,7 mln zł na zakup ambulansu dla zespołu ratownictwa medycznego. Wojewoda wskazał, że zespół ratownictwa medycznego dysponował ponad 5-letnim ambulansem o znacznym przebiegu, w związku z czym spełniał on kryteria kwalifikującego go do wymiany⁵³. Był on awaryjny, wobec czego wyłączano go z użytku. Minister Zdrowia w swojej opinii zauważył, że w czasie, w którym analizowano wniosek, ambulans znajdował się na

⁵³ Patrz np. załącznik *Program inwestycyjny modernizacji podmiotów leczniczych* (s. 56-59) do uchwały nr 173 Rady Ministrów z dnia 16 sierpnia 2022 r. w sprawie ustanowienia programu inwestycyjnego pod nazwą „Program inwestycyjny modernizacji podmiotów leczniczych: (M. P. poz. 908). W powyższym Programie jest m.in. mowa, że: *Co do zasady, według przyjętych standardów i konsensusu ekspertów w ratownictwie medycznym, nie powinny być wykorzystywane pojazdy starsze niż 5-letnie.*

wyposażeniu zespołu ratownictwa medycznego jako pojazd podstawowy. Wojewoda podniósł również, że dotychczas w województwie wielkopolskim, jako jednym z nielicznych województw, na wyposażeniu zespołów ratownictwa medycznego nie znajdowała się karetka bariatryczna, tj. dostosowana do przewozu osób znacznie otyłych. Istniała zatem potrzeba zapewnienia takiego pojazdu w województwie. BPRM w notatce dla Prezesa RM nie oceniło, czy zadanie należało do nagłych, niedających się zaplanować.

(akta kontroli tom I str. 29-30 pliki 818-833, str. 43 pliki 1288,1289)

NIK dostrzega, że Wojewoda wskazał we wniosku, że ambulans ulegał awariom, jednakże po naprawach wciąż znajdował się na wyposażeniu zespołu ratownictwa medycznego i to jako pojazd podstawowy, o czym świadczyła opinia Ministra Zdrowia. W uzasadnieniu zarządzenia Prezesa RM nie powołano się zresztą na awaryjność karetki, a na poziom jej wyeksploatowania, o którym świadczyły rok produkcji i przebieg, parametry, które uwzględnia się w odniesieniu do każdego ambulansu, oraz na potrzebę wyrównania dostępu do świadczeń opieki medycznej dla mieszkańców województwa wielkopolskiego w taki sposób, który uwzględni możliwość transportu osób znacznie otyłych.

5. Prezes RM zarządzeniem nr 118 z 15 listopada 2024 r. przyznał Wojewodzie Małopolskiemu 0,2 mln zł z przeznaczeniem dla Gminy Czernichów na zakup autobusu szkolnego. Wojewoda podniósł we wniosku, że gmina dysponowała 20-letnim pojazdem, co do którego istniało prawdopodobieństwo, że w najbliższym okresowym badaniu technicznym nie zostanie dopuszczony do ruchu. Ponadto, nie mógł on być wykorzystany do przewozu uczniów niepełnosprawnych, gdyż nie spełniał ich potrzeb, zatem do szkoły dowoził ich m.in. przewoźnik zewnętrzny. Wojewoda wskazał na koszty napraw autobusu w ciągu trzech ostatnich lat, dodając, że z roku na rok stawał się on coraz bardziej awaryjny. Przedstawił ocenę techniczną, z której wynikało, że pojazd był znacznie skorodowany, co stanowiło efekt długotrwałego procesu w czasie eksploatacji. Po złożeniu wniosku przez Wojewodę autobus dopuszczono do ruchu po przeprowadzeniu okresowego badania technicznego. BPRM w notatce dla Prezesa RM nie oceniło, czy zadanie należało do nagłych, niedających się zaplanować.

(akta kontroli tom I str. 29 pliki 799-817, str. 43 pliki 1288, 2189)

NIK zauważa, że we wniosku Wojewoda wskazał wprawdzie, że autobus stawał się coraz bardziej awaryjny, jednakże jego awaryjność zwiększała się w ciągu trzech lat przed złożeniem wniosku. Pojazd był ogólnie w złym stanie, znalazł się w nim jednak nie nagle a wskutek długotrwałej eksploatacji. Co więcej, autobus wciąż był używany i mimo stanu, w jakim się znajdował, w wyniku badania technicznego, przeprowadzonego w czasie analizowania wniosku, został jednak dopuszczony do ruchu.

6. Prezes RM zarządzeniem nr 152 z 29 listopada 2024 r. rozdysponował dla Wojewody Mazowieckiego 9,9 mln zł z przeznaczeniem dla jst województwa na dofinansowanie wypłat zasiłków stałych, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 19 ustawy o pomocy społecznej. Wojewoda wskazał, że stwierdziwszy w swoim budżecie niedobór środków na dotacje dla jst na wypłaty zasiłków stałych zwrócił się o ich uzupełnienie z rezerwy celowej poz. 25 – *Środki na zadania określone w ustawie o pomocy społecznej oraz na opłacenie składki na ubezpieczenie zdrowotne za osoby pobierające niektóre świadczenia z pomocy społecznej*. Otrzymał jednak 8 mln zł z 22,6 mln zł, o które wystąpił. Kwota zaplanowana w jego budżecie na 2024 r., tj. 163,8 mln zł (plan po zmianach), wciąż była zbyt niska wobec zgłaszanego przez jst zapotrzebowania. Na 27 listopada 2024 r. z budżetu

Wojewody przekazano do jst 98,9% z zaplanowanych środków. Wojewoda zwrócił uwagę, że jst w ostatnich latach otrzymywały dofinansowanie na zasiłki stałe zgodnie ze zgłaszanym przez nie zapotrzebowaniem. Wskazał, że wzrost wydatków na zasiłki stałe wynikał głównie ze zwiększenia od 1 stycznia 2024 r. minimalnej (z 30 zł do 100 zł) i maksymalnej (z 719 zł do 1000 zł) kwoty zasiłku. Podniósł, że na etapie projektowania budżetu nie jest możliwe posiadanie dokładnej wiedzy o wysokości wykonania zadania. Zależy ona od liczby osób, którym zostanie przyznana pomoc i liczby wypłaconych świadczeń. BPRM w notatce dla Prezesa RM nie wyraziło opinii, czy zadanie należało do nagłych, niedających się zaplanować.

Minimalną i maksymalną kwotę zasiłku stałego podniesiono ustawą z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw⁵⁴. Budżet Wojewody na dotacje dla jst na zasiłki stałe w 2024 r. był wyższy o 27,3 mln zł, tj. o 21%, niż rok wcześniej⁵⁵.

(akta kontroli tom I str. 32 pliki 891-900, str. 43 pliki 1279, 1282, 1283)

Z ustaleń NIK wynika, że potrzeba pozyskania środków rezerwy ogólnej była skutkiem głównie zwiększenia od 1 stycznia 2024 r. minimalnej i maksymalnej kwoty zasiłków stałych ustawą uchwaloną w końcu lipca 2023 r. W takiej sytuacji źródłem finansowania wnioskowanego zadania powinny być części budżetowe, w których wydatki na nie planuje się w budżecie państwa (tj. część, którą dysponował Wojewoda, i ewentualnie właściwa pozycja rezerwy celowej).

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Rada Ministrów, przed pierwszym dniem roku budżetowego, uchwałą nr 249/2023 rozdysponowała dla Ministra Infrastruktury z rezerwy ogólnej zaplanowanej na rok 2024 kwotę nie większą niż 220 mln zł. Powyższą uchwałą środki rezerwy ogólnej przyznano na pokrycie zmniejszonych wpływów do Krajowego Funduszu Drogowego (dalej także: KFD) w związku z zaprzestaniem stosowania opłat za przejazd autostradą A1 na odcinku Gdańsk - Toruń od pojazdów kategorii 1, a nie na zadania, na które zgodnie z przepisami uapkfd mogła być przyznana dotacja celowa z budżetu państwa.

Rada Ministrów uchwałą nr 248/2023 z 19 grudnia 2023 r. zobowiązała Ministra Infrastruktury do podjęcia działań zmierzających do zaprzestania stosowania opłat za przejazd autostradą A1 na odcinku Gdańsk-Toruń od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2024 r. od określonej kategorii pojazdów. Wobec powyższego RM uchwałą nr 249/2023 z 19 grudnia 2023 r. przyznała Ministrowi Infrastruktury nie więcej niż 220 mln zł z rezerwy ogólnej z przeznaczaniem na pokrycie zmniejszonych wpływów do KFD. W uzasadnieniu do projektu uchwały nr 249/2023 wskazano m.in., że plan finansowy KFD co do zasady uwzględnia ciągłe pobieranie opłat za przejazd autostradami płatnymi. Konieczne zatem było zapewnienie pokrycia z rezerwy ogólnej kwoty, o jaką zostaną uszczuplone wpływy do KFD wskutek zaprzestania pobierania opłat. Minister Finansów na podstawie uchwały nr 249/2023, na wniosek Ministra Infrastruktury, miał dokonać odpowiednich zmian w budżecie państwa na 2024 r. Uchwała nr 249/2023 weszła w życie z dniem podjęcia.

⁵⁴ Dz. U. poz. 1693.

⁵⁵ Budżety wszystkich wojewodów na wydatki w rozdziale 85216 Zasiłki stałe zwiększono o 202,3 mln zł, tj. 20%. Zwiększenie tych budżetów miało miejsce już w projekcie ustawy budżetowej na rok 2024 przyjętym przez Rade Ministrów w dniu 28 września 2023 r.

Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy budżetowej na rok 2024 r., zakładający utworzenie rezerwy ogólnej w wysokości 450 mln zł, 19 grudnia 2023 r. i tego samego dnia przedstawiła go Sejmowi RP. Ustawę budżetową na rok 2024 uchwalono 18 stycznia 2024 r., a ogłoszono ją 1 lutego 2024 r. Ustawa ta weszła w życie z dniem ogłoszenia z mocą od 1 stycznia 2024 r.

Zgodnie z art. 39b ust. 1 pkt 11c uapkfd środki KFD pochodzą z dotacji budżetu państwa. W myśl art. 39f ust. 4a uapkfd środki, o których mowa w art. 39b ust. 1 pkt 11c, przeznacza się na finansowanie inwestycji realizowanych w ramach programów wieloletnich ustanawianych przez Radę Ministrów zgodnie z przepisami ufp oraz inwestycji realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp, a także innych zadań wynikających z planu finansowego KFD oraz na pokrycie wydatków, o których mowa w art. 39f ust. 2, do których należą koszty emisji i wykupu określonego rodzaju obligacji oraz spłata określonego rodzaju kredytów i pożyczek (wraz z odsetkami i innymi kosztami obsługi), zobowiązań wynikających z wykonania przez Skarb Państwa obowiązków z tytułu określonych gwarancji i poręczeń, a także określonego finansowania udzielonego przez BGK z jego kosztami.

Zastępca Dyrektora BPRM wskazał, że oczywistym uwarunkowaniem ustrojowym jest prowadzenie od 1 stycznia danego roku budżetowego gospodarki finansowej państwa na podstawie przedstawionego Sejmowi projektu ustawy budżetowej, jeżeli ustawa budżetowa na ten rok nie została ogłoszona przed 1 stycznia. Oczywistym jest też, że dysponowanie środkami w ramach realizacji ustawy budżetowej (prowadzenia gospodarki finansowej na podstawie projektu ustawy budżetowej) możliwe jest dopiero po rozpoczęciu roku. Dodał, że uchwała Rady Ministrów nr 249/2023 stanowiła wyraz woli politycznej oraz decyzji o przeznaczeniu wskazanych w uchwale środków finansowych na cel wskazany w tej uchwale. Skutki prawne uchwała wywoływała z dniem 1 stycznia 2024 r., ponieważ dopiero z tym dniem rozpoczynał się okres prowadzenia gospodarki finansowej na podstawie projektu ustawy budżetowej

(akta kontroli tom I str. 17-21 pliki 474-483, 507-528, 533-573, 582, str. 43 plik 1278, str. 50-51 pliki 1494-1539)

Zdaniem NIK, uwzględniając art. 145 ust. 1 pkt 1 ufp, projekt ustawy budżetowej, przyjęty przez Radę Ministrów i przedłożony Sejmowi, w braku uchwalenia i publikacji ustawy budżetowej, stanowi podstawę prowadzenia gospodarki finansowej najwcześniej z rozpoczęciem pierwszego dnia roku budżetowego. Tymczasem uchwałą nr 249/2023 rezerwę ogólną na 2024 r. rozdysponowano 19 grudnia 2023 r., z tym bowiem dniem uchwałę podjęto i weszła ona w życie. NIK zauważa, że w uzasadnieniu do projektu uchwały nr 249/2023 wskazano, że Minister Infrastruktury będzie wnioskował do MF o przekazanie środków, za okres od stycznia do listopada 2024 r., po rozliczeniu danego miesiąca. Dysponent części budżetowej o środki rezerwy ogólnej pierwszy raz zamierzał wystąpić najwcześniej w lutym 2024 r. W rzeczywistości uczynił to pod koniec marca 2024 r.

Ponadto w ocenie NIK, przepisy ufp i uapkfd pozwalały na udzielenie KFD dotacji celowej z budżetu państwa w związku ze zmniejszonymi wpływami z powodu zaniechania poboru opłat za przejazd autostradą, niemniej jednak środki budżetowe powinny zostać przekazane z przeznaczeniem na finansowanie zadań określonych w art. 39f ust. 4a uapkfd, a nie na rozliczenie niepobraných opłat. Zdaniem NIK kluczowym elementem w każdej sprawie dotyczącej dysponowania rezerwą ogólną powinna być weryfikacja podstawy materialnoprawnej udzielenia wsparcia. Tymczasem przed podjęciem uchwały

nr 249/2023 w KPRM nie zweryfikowano podstawy materialnoprawnej udzielania wsparcia, a dotacja ze środków rezerwy ogólnej na pokrycie zmniejszonych wpływów do KFD nie miała być i nie została przyznana na konkretne zadanie ujęte w planie finansowym KFD albo określone w art. 39f ust. 2 uapkfd.

2. W każdej z 24 badanych spraw, w których rozpatrywano wnioski dysponentów części budżetowych, pracownicy BPRM nierzetelnie przygotowali dla Prezesa RM materiał, na podstawie których podejmował on decyzję.

2.1. W czterech sprawach w BPRM nie uzyskano jakichkolwiek informacji co do tego, czy dysponenci części budżetowych mogli sfinansować zadanie objęte wnioskiem z własnego budżetu⁵⁶. W dziesięciu sprawach pozyskano od dysponentów części ogólnikowe stwierdzenia o braku możliwości sfinansowania zadania z własnych środków⁵⁷. Wystąpiły jednak i takie sprawy, w których zgromadzono bardziej szczegółowe informacje o sytuacji finansowej dysponentów. Do takich informacji należały zwłaszcza wskazujące na to, w jakiej wysokości i na jakie konkretne zadania dysponenci zaplanowali w swojej części wydatki, o których zwiększenie zwrócili się do Prezesa RM ze środków rezerwy ogólnej, na zaangażowanie lub wykorzystanie powyższych wydatków i na możliwość dokonania przeniesień kwot zaplanowanych w budżecie na podstawie przepisów ufp lub wykorzystania innych środków budżetowych pozostających w dyspozycji dysponentów (np. rezerw utworzonych w budżetach wojewodów)⁵⁸.

W dziewięciu sprawach, w których dysponenci części budżetowych zwrócili się o środki z przeznaczeniem dla innych podmiotów (np. gmin, powiatów, szpitali, OSP), nie zgromadzono danych o sytuacji finansowej tych podmiotów albo uzyskano ogólnikowe informacje co do ich sytuacji finansowej (np. że podmiot nie miał możliwości pokrycia wydatku z własnych środków)⁵⁹. Wystąpiły jednak i takie sprawy, w których, w odróżnieniu od powyższych, dysponenci części przedstawili szczegółowe dane o sytuacji finansowej podmiotu, dla którego zwrócili się o środki⁶⁰.

W trzech sprawach, w których dysponenci części budżetowych zawnioskowali o środki z przeznaczeniem dla innych podmiotów, w ogóle nie zgromadzono informacji, czy podmioty te ubiegały się o wsparcie z innych dostępnych źródeł finansowania albo, jeśli takie informacje pozyskano, to ogólnikowe, nie

⁵⁶ Tak było w sprawach, w których Prezes RM wydał zarządzenia nr 50 z 8 maja 2024 r., nr 52 z 14 maja 2024 r. i nr 129 z 20 listopada 2024 r., oraz w sprawie nr 5031.76.2024, w której odmówił przyznania środków.

⁵⁷ Tak było w sprawach, w których Prezes RM wydał zarządzenia nr 118 z 18 listopada 2024 r., nr 120 z 15 listopada 2024 r. i nr 137 z 28 listopada 2024 r., oraz w sprawach nr 5031.29.2024, 5031.47.2024, 5031.50.2024, 5031.59.2024, 5031.60.2024, 5031.67.2024 i 5031.77.2024, w których odmówił przyznania środków.

⁵⁸ Tak było w sprawach, w których Prezes RM wydał zarządzenia nr 51 z 10 maja 2024 r. i nr 152 z 29 listopada 2024 r. oraz w sprawach nr 5031.28.2024, 5031.64.2024 i 5031.70.2024, w których odmówił przyznania środków.

⁵⁹ Tak było w sprawie, w której Prezes RM wydał zarządzenie nr 99 z 17 września 2024 r., nr 120 z 15 listopada 2024 r., nr 137 z 28 listopada 2024 r. i nr 138 z 28 listopada 2024 r. oraz sprawy nr 5031.50.2024, 5031.59.2024, 5031.60.2024 (w przypadku OSP), 5031.64.2024 i 5031.76.2024 (w przypadku powiatu), w których odmówił przyznania środków.

⁶⁰ Tak było w sprawach, w których Prezes RM wydał zarządzenia nr 118 z 18 listopada 2024 r. i nr 129 z 20 listopada 2024 r. oraz w sprawach nr 5031.60.2024 (w przypadku gminy), nr 5031.67.2024 i nr 5031.76.2024 (w przypadku szpitala), w których odmówił przyznania środków.

wskazujące np., kiedy starano się o wsparcie z innych źródeł, do jakich źródeł się zwrócono lub z jakich przyczyn nie przyznano środków z innych źródeł⁶¹.

(akta kontroli tom I str. 22-32 pliki 598-910, str. 35-43 pliki 1014-1255, 1279-1294)

Odnosząc się do powyższego Zastępcą Dyrektora BPRM wskazał m.in., że obowiązująca w KPRM procedura A1.9 nie przewiduje pozyskiwania danych o tym czy i jakie kwoty zaplanowano na dany rok w budżecie dysponenta części budżetowej na wydatki we właściwym dziale, rozdziale czy paragrafie klasyfikacji budżetowej, w jakim stopniu zaplanowane kwoty zaangażowano i wykonano, czy poczyniono oszczędności i jak wysokie. Analizy w tym zakresie dokonuje dysponent przed wystąpieniem do Prezesa RM. Co do zasady, stosowne informacje o wyżej wymienionych okolicznościach przekazuje wnioskując o środki z rezerwy ogólnej.

(akta kontroli tom I str. 32-34 pliki 911-960)

W jednej ze spraw⁶² pracownicy BPRM nie ustalili jednoznacznie, czy wobec planowanej w szpitalu inwestycji powinna zostać przeprowadzona procedura, o której mowa w art. 95d ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁶³ (dalej także: usoz), zmierzająca do wydania opinii o celowości inwestycji⁶⁴. Minister Zdrowia w swojej opinii wskazał, że w celu optymalnego wykorzystania środków publicznych powyższa procedura powinna zostać przeprowadzona⁶⁵. W odpowiedzi na tę opinię Wojewoda zauważył, że proces wydawania opinii o celowości inwestycji jest długotrwały, a ponadto, biorąc pod uwagę znaczenie inwestycji dla poprawy bezpieczeństwa zdrowotnego przy wschodniej granicy Unii Europejskiej w obliczu kryzysu migracyjnego i dla zagrożeń związanych z konfliktem zbrojnym w Ukrainie, wskazał, że zasadnym wydaje się odstępianie od procedury przewidzianej w art. 95d usoz. KPRM wobec stanowiska Wojewody wystąpiła do Ministra Zdrowia o wyrażenie kolejnej opinii. Minister Zdrowia w nowej opinii wskazał, że usoz przewiduje zwolnienie z posiadania opinii o celowości inwestycji w odniesieniu do inwestycji realizowanych na potrzeby obronności lub bezpieczeństwa państwa, co rozpatruje Minister Obrony Narodowej w porozumieniu z Ministrem Zdrowia. Wobec powyższego Minister Zdrowia zaproponował, by Minister Obrony Narodowej najpierw ustalił, czy inwestycja może być realizowana na potrzeby obronności. Następnie, po przedłożeniu stanowiska Ministra Obrony Narodowej i w porozumieniu z nim, ustali zasadność wyłączenia szpitala z procedury zmierzającej do wydania opinii o celowości inwestycji⁶⁶. Druga opinia Ministra Zdrowia została wyrażona po tym, jak w BPRM zastosowano § 1 ust. 1b rozporządzenia RM. RCL zwróciło KPRM uwagę, że należało jednoznacznie wyjaśnić kwestię procedury określonej w art.

⁶¹ Tak było w sprawach, w których Prezes RM wydał zarządzenia nr 99 z 17 września 2024 r., nr 120 z 15 listopada 2024 r., nr 138 z 28 listopada 2024 r.

⁶² Była to sprawa, w której Prezes RM wydał zarządzenie nr 99 z 17 września 2024 r. Wojewoda zwrócił się w niej o środki na dotację, o której mowa w art. 20a ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

⁶³ Dz. U. z 2024 r. poz. 146, ze zm.

⁶⁴ Art. 95d ust. 1 usoz stanowi, że m.in. podmioty wykonujące działalność leczniczą występują z wnioskiem do wojewody lub ministra właściwego do spraw zdrowia o wydanie opinii o celowości określonej inwestycji, której wartość kosztorysowa na dzień złożenia wniosku przekracza 2 mln zł. Właściwy do wydania opinii o celowości inwestycji o wartości nieprzekraczającej 50 mln zł, w przypadku podmiotu utworzonego przez jst, jest wojewoda.

⁶⁵ Opinia z 29 lipca 2024 r. wyrażona w związku z § 1 ust. 1a rozporządzenia RM.

⁶⁶ Opinia z 8 października 2024 r. wyrażona w związku z § 1 ust. 1a rozporządzenia RM.

95d usoz, zwłaszcza w kontekście możliwości objęcia inwestycji wyłączeniem od jej stosowania przewidzianym w odniesieniu do oddziału ratunkowego i z uwagi na możliwe skutki dla zawierania umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej określone w art. 136 ust. 2 pkt 3 i art. 139a usoz⁶⁷.

(akta kontroli tom I str. 28-29 pliki 768-798, str. 43 pliki 1286, 1287)

Zastępca Dyrektora BPRM wyjaśnił m.in., że zgodnie z rozporządzeniem RM wniosek Wojewody przekazano do opinii Ministra Zdrowia. W odpowiedzi, Minister ten poinformował, że koszt zadania przekracza 2 mln zł, zatem, w celu optymalnego wykorzystania środków publicznych, niezbędne było pozyskanie opinii o celowości inwestycji. Wnioskodawca ustosunkowując się do opinii Ministra Zdrowia wskazał na długotrwałość procedury przewidzianej w art. 95d usoz. Oczekiwanie na opinię o celowości inwestycji mogło uniemożliwić realizację w roku budżetowym zadania wpływającego na poprawę bezpieczeństwa zdrowotnego przy wschodniej granicy Unii Europejskiej w obliczu kryzysu migracyjnego. Stanowisko Wojewody przekazano do Ministra Zdrowia z prośbą o wyrażenie przez niego kolejnej opinii w odniesieniu do zadania. Nowa opinia Ministra Zdrowia nie wpłynęła do KPRM w terminie określonym w § 1 ust. 1b rozporządzenia RM. Ze względu na pilny charakter zadania, co sygnalizował wnioskodawca, w KPRM na podstawie powyższego przepisu uznano, że Minister Zdrowia wydał pozytywną opinię. Następnie sporządzono notatkę dla Prezesa RM z opisem sprawy, w tym podjętych działań. Ponadto, Wojewoda wskazał, że przedmiot wniosku, tj. modernizacja lądowiska przyszpitalnego oraz zakup sprzętu medycznego i generatora prądotwórczego, nie wpływa na zakres świadczeń udzielanych w szpitalu jako podmiocie wpisanym do tzw. „sieci szpitali”, wobec czego nie zachodzi obawa o zakontraktowanie przez NFZ świadczeń udzielanych z wykorzystaniem infrastruktury nabytej w ramach inwestycji.

(akta kontroli tom I str. 33 pliki 946-950)

W ocenie NIK, w celu należytego przeanalizowania i oceny sprawy zarówno BPRM, jak i Prezes RM powinni posiadać możliwie pełną informację o sytuacji dysponentów i innych podmiotów, którzy mają być dalszymi beneficjentami środków rezerwy ogólnej. Zdaniem NIK informacje o sytuacji finansowej, potencjalnych źródłach finansowania zadania objętego wnioskiem, działaniach podjętych w celu pozyskania środków z innych źródeł i ich efektach powinny być pozyskiwane przez KPRM w każdym przypadku, gdy jest to uzasadnione na potrzeby podjęcia rozstrzygnięcia przez Prezesa RM. Należy je bowiem zaliczyć do istotnych. Zresztą KPRM wskazała dysponentom części budżetowych, że uzasadnienie ich wniosków powinno każdorazowo wykazać nie tylko konieczność realizacji zadania, ale przede wszystkim jego realizacji przy udziale rezerwy ogólnej, co oznacza, że zgodnie z charakterem tej rezerwy, jako narzędzia wykorzystywanego w sytuacjach nieprzewidzianych i nadzwyczajnych, niezbędne było przedstawienie okoliczności potwierdzających brak możliwości zapewnienia finansowania zadania, jak i możliwości jego dotowania z innych

⁶⁷ Art. 139a usoz stanowi, że w postępowaniu w sprawie zawarcia umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, które mają być wykonywane z wykorzystaniem inwestycji, w przypadku której wydaje się opinię, o której mowa w art. 95d ust. 1, może wziąć udział wyłącznie świadczeniodawca, który zrealizował tę inwestycję na podstawie pozytywnej opinii. W braku takiej opinii świadczeniodawca może wziąć udział w postępowaniu w sprawie zawarcia umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej po upływie 5 lat od dnia, w którym została wydana decyzja o pozwoleniu na użytkowanie, a w inwestycji, w odniesieniu do której nie jest wymagane uzyskanie pozwolenia na użytkowanie, od dnia przystąpienia do użytkowania tej inwestycji.

źródeł. Ponadto, w ocenie NIK, wszystkie istotne okoliczności związane z wydawaniem rozstrzygnięć w przedmiocie dysponowania rezerwą ogólną należy ustalać jednoznacznie. W tym kontekście NIK zauważyła, że przepisy usoz określały, w jakich sytuacjach nie stosuje się procedury zmierzającej do wydania opinii o celowości inwestycji i nie należała do nich pilność realizacji inwestycji. Co więcej, RCL wyraźnie wskazało KPRM, że należy jednoznacznie wyjaśnić kwestie możliwości objęcia inwestycji jednym z wyłączeń z opiniowania przewidzianym w usoz (dotyczącym szpitalnego oddziału ratunkowego). W ocenie NIK kwestia zastosowania procedury przewidzianej w art. 95d usoz nie została jednoznacznie wyjaśniona przed wydaniem przez Prezesa RM zarządzenia nr 99.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca też uwagę, że tryb postępowania pozostający w związku z rozpatrywaniem spraw o przyznanie środków rezerwy ogólnej powinien być, co do zasady, jednolity i taki sam dla wszystkich wnioskodawców, co dotyczy w szczególności pozyskiwania tego samego rodzaju informacji i o podobnym stopniu szczegółowości, zwłaszcza takich, które pozwolą na samodzielną i należyłą ocenę okoliczności sprawy, a nie w oparciu o ogólnikowe twierdzenia. Zdaniem NIK, powinno się dążyć do tego, by dysponenti części dokumentowali przedstawiane we wnioskach okoliczności lub twierdzenia, tak, żeby możliwa była ich weryfikacja.

Według NIK, aby zapewnić rzetelną ocenę wniosków dysponentów i przygotować kompleksową informację dla Prezesa RM, konieczne jest dokładne i wszechstronne analizowanie każdej sprawy w kontekście przesłanek przemawiających za przyznaniem albo odmową przyznania środków rezerwy ogólnej. Jest to także kluczowe dla utrzymania transparentności procesu decyzyjnego.

Zdaniem NIK, wskazane wyżej informacje i dane przyczynią się do ustalenia, czy w danej sprawie w razie przyznania środków rezerwy ogólnej zostanie spełniona ich funkcja interwencyjna.

2.2. W 13 sprawach w notatkach sporządzonych w BPRM nie przedstawiono oceny co do tego, czy sytuacja, w której dysponent części budżetowej zwrócił się o środki, należała do nagłych, niedających się zaplanować⁶⁸. Co prawda w niektórych notatkach w tych sprawach zawarto stwierdzenie, że zadanie mogło zostać sfinansowane z rezerwy ogólnej, jednakże, zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora BPRM, nie potwierdzono w ten sposób wystąpienia sytuacji nagłej lub nieprzewidzianej, a to, że zadanie mogło zostać wsparte w całości z tej rezerwy, gdyż podstawa materialnoprawna nie wymagała zabezpieczenia i wniesienia wkładu własnego⁶⁹. W pozostałych 11 sprawach BPRM w notatkach dla Prezesa RM w części *Ocena BPRM* wprost wskazało, że sytuacja, w której dysponent zwrócił się o środki, nie należała do nagłych, niedających się zaplanować, albo że nie można jednoznacznie stwierdzić, by konieczność

⁶⁸ Tak w sprawach, w których Prezes RM wydał zarządzenia nr 27 z 13 marca 2024 r., nr 29 z 15 marca 2024 r., nr 48 z 29 kwietnia 2024 r., nr 50 z 8 maja 2024 r., nr 51 z 10 maja 2024 r., nr 52 z 14 maja 2024 r., nr 99 z 17 września 2024 r., nr 118 z 18 listopada 2024 r., nr 120 z 15 listopada 2024 r. i nr 152 z 29 listopada 2024 r. oraz w sprawach 5031.28.2024, 5031.50.2024 i 5031.59.2024, w których odmówił przyznania środków.

⁶⁹ Wskazane stwierdzenia wystąpiły w notatkach w sprawach, w których wydano zarządzenia nr 27 z 13 marca 2024 r., nr 29 z 15 marca 2024 r., nr 48 z 29 kwietnia 2024 r., nr 51 z 10 maja 2024 r., nr 120 z 15 listopada 2024 r. oraz w sprawach nr 5031.28.2024, 5031.29.2024, 5031.64.2024 i 5031.77.2024, w których Prezes RM odmówił przyznania środków. Występowały zwykle w następującej postaci: „w sprawie nie ma obowiązku wniesienia wkładu własnego, zadanie może zostać sfinansowane z rezerwy ogólnej budżetu państwa”.

realizacji zadania wynikała z takiej sytuacji⁷⁰, przy czym nie zawsze formułując powyższe oceny nawiązało do konkretnych okoliczności sprawy⁷¹.

(akta kontroli tom I str. 22-32 pliki 598-910, str. 35-43 pliki 1014-1255, 1279-1294)

W wyjaśnieniach odnośnie do powyższego Zastępcy Dyrektora BPRM potwierdził, że w poszczególnych notatkach dla Prezesa RM nie wskazano wprost w części *Opinia BPRM*, czy zadania związane były z sytuacją nagłą lub nieprzewidzianą. Jednocześnie podkreślił, że okoliczności na to wskazujące wynikały z innych części notatek, zwłaszcza z części *Opis wniosku i uzasadnienie wnioskodawcy*. Wskazał też, że każda sprawa została przedstawiona Zastępcy Szefa KPRM w bezpośredniej rozmowie przez Zastępcę Dyrektora BPRM. Niemniej jednak Zastępcy Dyrektora BPRM zauważył zasadność zawierania w notatkach rekomendacji wskazującej wprost na spełnienie lub niespełnienie przesłanek wynikających z charakteru rezerwy ogólnej i podjęcia działań w celu ujednolicenia notatek w tym zakresie.

(akta kontroli tom I str. 33-34 pliki 925-960)

Zdaniem NIK, w notatkach sporządzanych w sprawach dotyczących dysponowania rezerwą ogólną powinna być przedstawiona ocena BPRM odnośnie do tego, czy potrzeba realizacji zadania objętego wnioskiem należała do nagłych, niedających się przewidzieć, a wymagających niezwłocznego wsparcia. Ocenę taką należy sformułować w oparciu o okoliczności danej sprawy. Zarazem powinna się ona odnosić do tych okoliczności w taki sposób, który nie budzi wątpliwości, które z nich przemawiają za oceną, tj. tak, by adresat notatki nie musiał się domyślać, na podstawie których okoliczności ocenę przedstawiono. Według NIK, BPRM nie powinno się uchylać od przedstawienia powyższej oceny w szczególności dlatego, że: a) pracownicy BPRM zgodnie z *Instrukcją* każdorazowo mają analizować sprawy pod kątem tego, czy wniosek dysponenta części zawierał uzasadnienie potwierdzające zasadność realizacji zadania i przyznania środków z wyjaśnieniem braku możliwości zaplanowania wydatków w ramach limitu budżetowego; b) KPRM zwracała dysponentom części uwagę, że rezerwa ogólna jest przeznaczona do reagowania w sytuacjach nagłych, szczególnych i takich, których nie można było przewidzieć na etapie planowania budżetu państwa; c) MF w swoich opiniach konsekwentnie wskazywał, że rezerwa ogólna to szczególny instrument umożliwiający reagowanie m.in. w sytuacjach nagłych, których wystąpienia nie można było przewidzieć, a wymagających niezwłocznego wsparcia; d) w pismach odmownych do dysponentów części co do zasady jako powód nieprzyznania środków rezerwy ogólnej wskazywano, że potrzeba realizacji zadania nie była nagłą, niedająca się wcześniej przewidzieć, przy czym w jednym z takich pism wprost wskazano, że nagłość i nieprzewidywalność wydatku to podstawowa przesłanka umożliwiająca uruchomienie środków rezerwy ogólnej⁷². NIK stoi na stanowisku, że wyrażanie przez BPRM oceny, czy potrzeba realizacji zadania objętego wnioskiem należała do sytuacji nagłych, niedających się przewidzieć, a

⁷⁰ Oceny takie zawarto w notatkach sporządzonych w sprawach, w których wydano zarządzenia nr 129 z 20 listopada 2024 r., nr 137 z 28 listopada 2024 r. i nr 138 z 28 listopada 2024 r. oraz w sprawach nr 5031.29.2024, 5031.47.2024, 5031.60.2024, 5031.64.2024, 5031.67.2024, 5031.70.2024, 5031.76.2024 i 5031.77.2024, w których Prezes RM odmówił przyznania środków.

⁷¹ Sytuacja taka wystąpiła w sprawie, w której wydano zarządzenia nr 129 z 20 listopada 2024 r. oraz w sprawach nr 5031.67.2024, 5031.70.2024 i 5031.77.2024, w których Prezes RM odmówił przyznania środków.

⁷² Tak w sprawie nr 5031.76.2024.

wymagających niezwłocznego wsparcia, pozwoli zachować transparentność procesu decyzyjnego.

V. Wnioski

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

Wnioski

1. Weryfikowanie w KPRM podstawy materialnoprawnej udzielenia wsparcia przed podjęciem decyzji przez Radę Ministrów o przyznaniu środków z rezerwy ogólnej.
2. Podjęcie działań celem zapewnienia przekazywania Prezesowi RM przez pracowników KPRM kompleksowych informacji w celu podjęcia przez niego decyzji w przedmiocie rozdysponowania środków rezerwy ogólnej, w tym ocen odnoszących się do kryteriów, zgodnie z którymi weryfikuje się wnioski dysponentów części.
3. Weryfikowanie spraw dotyczących dysponowania środkami rezerwy ogólnej pod kątem informacji i danych istotnych dla ich rozstrzygnięcia, w szczególności odnoszących się do sytuacji finansowej dysponentów i innych podmiotów, które mają być beneficjentami tych środków.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w formie dokumentu elektronicznego.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁷³ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. 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 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, 16 kwietnia 2025 r.

⁷³ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego na adres do doręczeń elektronicznych NIK. W przypadku zaś doręczania przesyłki listowej z zastrzeżeniami przez operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś
/podpisano elektronicznie/