



KBF.430.3.2023
Nr ewid. 82/2023/P/22/007/KBF

Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA ZADAŃ FINANSOWANYCH Z FUNDUSZU PRZECIWDZIAŁANIA COVID-19

DEPARTAMENT
BUDŻETU I FINANSÓW

MISJA

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

Informacja o wynikach kontroli

Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19

Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów



Stanisław Jarosz

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia

08.08.2025 r.

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

SPIS TREŚCI

| | |
|--|-----|
| WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ..... | 5 |
| 1. WPROWADZENIE..... | 7 |
| 2. OCENA OGÓLNA | 10 |
| 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI..... | 15 |
| 4. WNIOSKI..... | 28 |
| 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI | 30 |
| 5.1. Opracowanie planu finansowego Funduszu i planów rachunków Funduszu oraz ich wykonanie | 30 |
| 5.1.1. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów | 30 |
| 5.1.2. Ministerstwo Zdrowia..... | 39 |
| 5.1.3. Urzędy wojewódzkie | 41 |
| 5.1.4. Jednostki samorządu terytorialnego..... | 44 |
| 5.2. Finansowanie potrzeb Funduszu za pomocą obligacji Banku Gospodarstwa Krajowego | 53 |
| 5.2.1. Określenie potrzeb Funduszu finansowanych obligacjami Banku Gospodarstwa Krajowego..... | 53 |
| 5.2.2. Przeprowadzanie przetargów sprzedaży obligacji Banku Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu | 57 |
| 5.2.3. Wykorzystanie środków pochodzących ze sprzedaży obligacji Banku Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu..... | 61 |
| 5.3. Sporządzanie wniosków o środki z Funduszu (programy Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych i Program Inwestycji Strategicznych), ich rozpatrywanie i wypłata dofinansowania..... | 68 |
| 5.3.1. Opracowanie wniosków w jednostkach samorządu terytorialnego | 71 |
| 5.3.2. Analiza wniosków o dofinansowanie z programu Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych w urzędach wojewódzkich | 74 |
| 5.3.3. Analiza wniosków o dofinansowanie z Programu Inwestycji Strategicznych w Banku Gospodarstwa Krajowego, promesy i wypłata dofinansowania | 81 |
| 5.3.4. Rozpatrywanie wniosków o środki z Programu Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i przez komisję powołaną przez Prezesa Rady Ministrów | 82 |
| 5.3.5. Rozpatrywanie wniosków o środki z Programu Inwestycji Strategicznych przez komisję powołaną przez Prezesa Rady Ministrów | 102 |

| | |
|--|------------|
| 5.4. Wykonywanie obowiązków nadzorczych i sprawozdawczych (informacyjnych) | 113 |
| 5.4.1. Sprawowanie nadzoru nad Funduszem przez Prezesa Rady Ministrów | 114 |
| 5.4.2. Wykonywanie obowiązków sprawozdawczych (informacyjnych) i nadzorczych przez Ministra Zdrowia | 119 |
| 5.4.3. Wykonywanie obowiązków sprawozdawczych (informacyjnych) i nadzorczych przez wojewodów | 121 |
| 5.4.4. Wykonywanie obowiązków sprawozdawczych (informacyjnych) w jednostkach samorządu terytorialnego | 124 |
| 6. ZAŁĄCZNIKI | 128 |
| 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe | 128 |
| 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych | 146 |
| 6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności | 158 |
| 6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli | 160 |
| 6.5. Stanowisko Prezesa Rady Ministrów do informacji o wynikach kontroli | 161 |
| 6.6. Stanowisko Ministra Zdrowia do informacji o wynikach kontroli | 165 |
| 6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Prezesa Rady Ministrów | 171 |
| 6.8. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Zdrowia | 175 |

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

| | |
|--|--|
| BGK | Bank Gospodarstwa Krajowego; |
| COVID-19 | ostra choroba zakaźna układu oddechowego wywołana zakażeniem wirusem SARS-CoV-2; |
| Dysponent | dysponent części budżetowej lub minister kierujący określonym działem administracji rządowej upoważniony przez Prezesa Rady Ministrów do składania dyspozycji wypłaty ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19; |
| Fundusz, FPC | Fundusz Przeciwdziałania COVID-19; fundusz utworzony w BGK na podstawie art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw ¹ w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19; |
| Jst, jednostka | jednostka samorządu terytorialnego; |
| KPRM, Kancelaria | Kancelaria Prezesa Rady Ministrów; |
| NFZ | Narodowy Fundusz Zdrowia; |
| Plan finansowy Funduszu, plan finansowy FPC | roczny plan finansowy Funduszu, o którym mowa w art. 65. ust. 21 ustawy, opracowany przez BGK w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz zatwierdzony przez Prezesa Rady Ministrów, który określa przeznaczenie środków, kwotę planowanych do wyemitowania przez BGK obligacji w kraju i za granicą na rzecz Funduszu oraz maksymalną kwotę oraz termin obowiązywania gwarancji ² ; |
| Prezes RM, PRM | Prezes Rady Ministrów; |
| Program RFIL, RFIL | Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych; program realizowany na podstawie uchwały nr 102 Rady Ministrów z 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego ³ ; |
| Program PIS, PIS | Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych; program realizowany na podstawie uchwały nr 84/2021 Rady Ministrów z 1 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych zmienionej uchwałą Rady Ministrów nr 176/2021 z 28 grudnia 2021 r., uchwałą Rady Ministrów nr 87/2022 z dnia 26 kwietnia 2022 r. oraz uchwałą Rady Ministrów Nr 205/2022 z 13 października 2022 r.; |
| Promesa | dokument potwierdzający objęcie inwestycji dofinansowaniem oraz zawierający zobowiązanie do przekazania jednostkom samorządu terytorialnego środków do kwoty nie wyższej niż wskazana w promesie zgodnie z warunkami promesy; |
| Szef KPRM, Szef Kancelarii | Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów; |
| Uchwała RM w sprawie RFIL | uchwała nr 102 Rady Ministrów z 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego ze zmianami, o której mowa wyżej; |

¹ Dz. U. poz. 568, ze zm.; dalej: ustawa o zmianie ustawy o COVID-19.

² Zobowiązania BGK z tytułu wyemitowanych obligacji są objęte gwarancją Skarbu Państwa, reprezentowanego przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych (art. 67 ust. 4 ustawy).

³ M.P. z 2022 r. poz. 22.

| | |
|--|--|
| Uchwała RM w sprawie PIS | uchwała nr 84/2021 Rady Ministrów z 1 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych ze zmianami, o których mowa wyżej; |
| Ustawa <i>lub</i> ustawa o zmianie ustawy | ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw; |
| Ustawa o finansach publicznych, ufp | ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ⁴ . |

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.; dalej: ustawa o finansach publicznych.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy przyjęty sposób finansowania realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 zapewnia efektywne wykorzystanie środków?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy rzetelnie opracowano i wykonano plan finansowy FPC?
2. Czy wnioski o dofinansowanie z FPC były opracowane starannie, a ich rozpatrzenia i podziału środków dokonano według transparentnej procedury oraz dokładnie określonych i jawnych kryteriów, w przypadku przyznania środków – wypłaty dokonano zgodnie z obowiązującymi wymogami i środki wykorzystano efektywnie?
3. Czy prawidłowo wywiązano się z obowiązków sprawozdawczych (informacyjnych) i nadzorczych?
4. Czy BGK w efektywny sposób pozyskał środki na zadania realizowane przez Fundusz?

Jednostki kontrolowane

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów,
Bank Gospodarstwa Krajowego,
Ministerstwo Zdrowia,
cztery urzędy wojewódzkie i 12 jednostek samorządu terytorialnego

Okres objęty kontrolą

Od 1 kwietnia 2020 r. do 30 czerwca 2022 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie

Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 został utworzony w Polsce na przełomie pierwszego i drugiego kwartału 2020 r. w celu zapewnienia środków niezbędnych do finansowania i wsparcia realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Fundusze zapewniające finansowanie przeciwdziałania skutkom epidemii COVID-19 utworzono też w innych krajach⁵.

Organem zarządzającym Funduszem Przeciwdziałania COVID-19 w Polsce jest Prezes Rady Ministrów. Ze względu na bardzo ogólne sformułowanie przepisów ustawy tworzącej Fundusz Przeciwdziałania COVID-19⁶ jest on *de facto* narzędziem do finansowania dowolnego zakresu zadań. W drugiej połowie 2022 r. zakres ten został rozszerzony między innymi o wypłatę dodatku węglowego, dodatków dla gospodarstw domowych z tytułu wykorzystywania niektórych źródeł ciepła, dodatku elektrycznego oraz rekompensat dla przedsiębiorstw energetycznych i sprzedawców gazu ziemnego. Plany finansowe Funduszu, opracowane przez BGK, nie były publicznie dostępne ani na stronach internetowych BGK, ani na stronie KPRM.

Wpływy Funduszu pochodziły głównie ze sprzedaży obligacji emitowanych przez BGK oraz wpłat z budżetu państwa. Zobowiązania wynikające z wyemitowanych obligacji objęte są gwarancjami Skarbu Państwa. Obligacje, zgodnie z obowiązującą metodologią krajową, nie powiększają państwowego długu publicznego, ponieważ Fundusz nie jest zaliczany do podmiotów sektora finansów publicznych. Niemniej jednak zwiększają one dług publiczny obliczany według metodologii unijnej. Z państwowego długu publicznego wyłączone są także gwarancje Skarbu Państwa, zabezpieczające przyszłe zobowiązania wynikające z obligacji. Udzielenie tych gwarancji nie zostało również objęte limitami określonymi w ustawie budżetowej. Oznacza to wyłączenie tych pozycji potencjalnych zobowiązań spod kontroli Parlamentu, dokonywanej w trybie przewidzianym dla ustawy budżetowej. Termin wykupu wyemitowanych obligacji przypada na lata 2024–2040. Nie można zatem wykluczyć, że przynajmniej częściowo obciążą to budżet państwa lub jednostki sektora finansów publicznych, które będą dofinansowywać wykup tych obligacji. Pozyskanie dodatkowych środków na ten cel może stać się istotnym obciążeniem dla budżetu państwa, powodując wzrost przyszłych wydatków, a w rezultacie długu publicznego.

W okresie objętym kontrolą NIK wpływy FPC wyniosły: w 2020 r. – 110 420,4 mln zł, w 2021 r. – 53 385,6 mln zł, a w pierwszym półroczu 2022 r. – 1309,4 mln zł. Wydatki Funduszu wyniosły: w 2020 r. – 92 767 mln zł, w 2021 r. – 50 691,8 mln zł, a do końca pierwszego półrocza 2022 r. – 19 224,3 mln zł.

⁵ Np. Stany Zjednoczone (Coronavirus Relief Fund), Wielka Brytania (COVID-19 Additional Relief Fund *CARF*), Niemcy, Francja (Plan de relance) czy Czechy.

⁶ Art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw stanowi, że przez przeciwdziałanie COVID-19 należy rozumieć wszelkie czynności związane ze zwalczaniem zakażenia, zapobiegania rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych choroby.

W relacji do wydatków budżetu państwa⁷, wydatki Funduszu stanowiły w 2020 r. – 18,4%, w 2021 r. – 9,7% oraz 8,1% do końca czerwca 2022 r.

Natomiast wpływy Funduszu w całym 2022 r. wyniosły 39 186 mln zł. W 2022 r. przekazano do Funduszu między innymi wpłatę z budżetu państwa w wysokości 11 674,1 mln zł, w całości przekazaną w grudniu wpłatę z zysku Narodowego Banku Polskiego (9581,3 mln zł) i ze sprzedaży praw do emisji gazów cieplarnianych (9027,4 mln zł), pomniejszając o te kwoty dochody budżetu państwa. Łącznie środki te wyniosły 30 282,8 mln zł, a zatem stanowiły 77,3% wpływów Funduszu w 2022 r. Wydatki Funduszu w 2022 r. wyniosły 46 360,8 mln zł, w tym wydatki na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 – 43 199,5 mln zł (93,2%), pozostałą część stanowiły wydatki z tytułu obsługi obligacji oraz wynagrodzenie prowizyjne BGK. Wydatki ogółem Funduszu w 2022 r., w relacji do wydatków budżetu państwa, stanowiły 9%⁸.

Zadłużenie Funduszu na koniec 2020 r. wyniosło 100 747,4 mln zł, na koniec 2021 r. – 140 495,5 mln zł, a na koniec 2022 r. – 150 351,7 mln zł⁹.

Ze środków Funduszu finansowano zadania inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego w ramach Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, a następnie z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych. W żadnym z tych programów nie wprowadzono przejrzystych zasad podziału środków, kierując się ogólnymi kryteriami zawartymi w uchwałach Rady Ministrów, a proces podejmowania decyzji w tym zakresie nie przebiegał transparentnie.

Kontrola P/22/007 *Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19* została przeprowadzona w ramach prac NIK poświęconych walce z pandemią i jej skutkami. Objęła przede wszystkim zagadnienia związane z opracowaniem planu finansowego Funduszu i sprawozdawczością, rozpatrywaniem wniosków o przyznanie środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych i Programu Inwestycji Strategicznych, wykorzystaniem środków z tych programów, a także zarządzaniem płynnością Funduszu i nadzorem Prezesa Rady Ministrów nad tym Funduszem.

⁷ Wydatki budżetowe powiększone o wydatki, które nie wygasły z upływem danego roku.

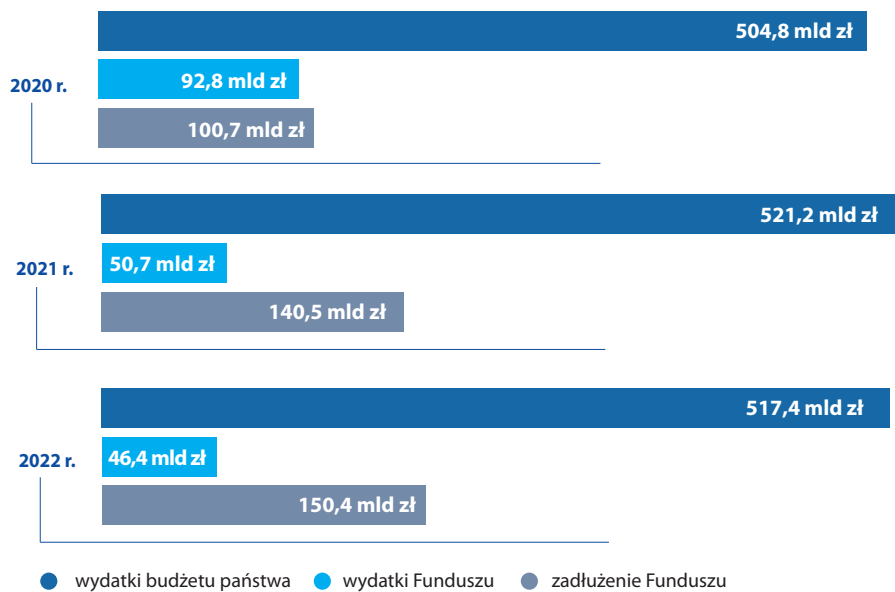
⁸ Źródłem danych o Funduszu za cały 2022 r. są wyniki kontroli NIK wykonania budżetu państwa w 2022 r.

⁹ Dane o zadłużeniu Funduszu, bez konsolidacji w ramach sektora instytucji rządowych i samorządowych, uzyskano w Ministerstwie Finansów w toku corocznych kontroli budżetowych. Skonsolidowane zadłużenie Funduszu, tj. po eliminacji wzajemnych zobowiązań między jednostkami sektora instytucji rządowych i samorządowych, wyniosło w 2020 r. – 99 448,9 mln zł, w 2021 – 138 827 mln zł, a w 2022 r. – 148 183,2 mln zł. Dane podano za: Ministerstwo Finansów, *Biuletyn kwartalny, Zadłużenie sektora finansów publicznych IV kw. 2022 r.*, Warszawa 31 marca 2023 r., tablica 3. Zadłużenie Funduszu, w relacji do długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, stanowiło w 2020 r. 7,4%, a w latach 2021–2022 – 9,8%.

WPROWADZENIE

Infografika nr 1

Wydatki budżetu państwa, wydatki Funduszu i zadłużenie Funduszu



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli.

2. OCENA OGÓLNA

Przyjęte rozwiązania prawne i organizacyjne umożliwiły sfinansowanie z Funduszu ważnych zadań publicznych, jednak nie zapewniły efektywnego zarządzania środkami Funduszu

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zarówno trudne uwarunkowania społeczno-gospodarcze, w których utworzono Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 i w których nim zarządzano, jak również wystąpienie ekstraordynaryjnego stanu wywołanego epidemią nie usprawiedliwiały nieprzestrzegania prawa przez administrację rządową, w tym niestosowania zasady jawności i przejrzystości postępowania w zakresie gospodarowania środkami publicznymi. Wyjątkowa sytuacja związana z epidemią nie jest również wystarczającą przesłanką do zwolnienia z obowiązku rzetelnego działania w zakresie wdrożenia mechanizmów gwarantujących gospodarne wydatkowanie środków publicznych. Nadzwyczajne okoliczności wywołane epidemią nie mogą stanowić wytłumaczenia podstawowych zaniedbań w zarządzaniu Funduszem ani rozwiązań zagrażających systemowi finansów publicznych, szczególnie że rozwiązania przyjęte w pierwszym okresie epidemii kontynuowano również w latach kolejnych¹⁰.

W wyniku zmiany formy organizacyjnej i prawnej Funduszu, z państwowego funduszu celowego na fundusz obsługiwany przez Bank Gospodarstwa Krajowego, gospodarowanie środkami Funduszu przestało podlegać przepisom ustawy o finansach publicznych, między innymi w zakresie planowania i nadzoru. W konsekwencji istotna część środków została wyłączona spod kontroli przewidzianej w ustawie o finansach publicznych dla środków publicznych.

Do kluczowych obszarów nieefektywnego zarządzania Funduszem należy zaliczyć: rozproszoną odpowiedzialność, nierzetelną organizację procesu opracowania planu finansowego Funduszu, utrzymywanie środków na rachunkach w kwotach przewyższających realne potrzeby przez długie okresy, nieprzejrzyste zasady przyznawania środków jednostkom samorządu terytorialnego na cele inwestycyjne oraz brak udokumentowanego nadzoru nad Funduszem i monitorowania efektów rzeczowych uzyskanych z przyznanych środków. Sprawozdania z realizacji programów – rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych oraz Programu Inwestycji Strategicznych nie zawierały też danych w zakresie efektów.

W każdym z tych obszarów stwierdzono liczne nieprawidłowości polegające przede wszystkim na: braku udokumentowanych analiz planowanych i zapotrzebowanych środków z Funduszu, a także analiz płynności Funduszu, braku dokumentacji poświadczającej przeprowadzenie oceny wniosków jednostek samorządu terytorialnego pod kątem spełnienia kryteriów dofinansowania, przyznaniu wsparcia na podstawie wniosków niespełniających wymogów formalnych, rekomendowaniu Prezesowi Rady Ministrów wniosków, które nie zostały rekomendowane przez wojewodów, braku uzasadnienia odmiennych decyzji w przypadku zbliżonych rzeczowo inwestycji czy jednoosobowym podejmowaniu decyzji. Członkowie Komisji do spraw Wsparcia Jednostek Samorządu Terytorialnego nie przedstawili NIK pisemnych oświadczeń o zachowaniu poufności i bezstronności. Natomiast członkowie Komisji do spraw Wsparcia Programu Inwestycji Strategicznych, w pierwszym składzie, byli zobowiązani do zachowania poufności i bezstronności, ale w drugim składzie takiego obowiązku na nich nie nałożono.

Osoby odpowiedzialne za nieprawidłowości udzielały NIK niespójnych wyjaśnień, wskazywały na obowiązujący stan prawny i na brak pamięci ze względu na dużą liczbę rozpatrywanych wniosków i upływ czasu.

¹⁰ W uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2023 r., sygn. akt III PZP 6/22, „Sąd Najwyższy zważył (...), że pandemia COVID-19 stała się dla władz na całym świecie okazją do skokowego i drastycznego ograniczenia podstawowych praw i wolności obywatelskich, wprowadzanych chaotycznie (...) i często bezprawnie pod pozorem ochrony zdrowia i życia”.

Należy podkreślić, że na podstawie rekomendacji wskazanych wyżej komisji dokonano, w badanych przez NIK postępowaniach konkursowych, podziału środków publicznych w wysokości blisko 65 mld zł.

Niefektywny był system wykorzystania środków przekazywanych beneficjentom z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych w drugiej połowie 2020 r. i pierwszej połowie 2021 r. Środki przekazano na rachunki bankowe beneficjentów bezpośrednio po rozpatrzeniu wniosków, a zadania inwestycyjne finalizowano po wielu miesiącach czy nawet latach. W czasie przeprowadzania procedur związanych z realizacją inwestycji przyznane i niewykorzystane środki pozostawały na rachunkach bankowych jednostek samorządu terytorialnego aż do czasu płatności wynikających z zawartych umów. W trzech z 12 skontrolowanych gmin stwierdzono przypadki długotrwałego utrzymywania środków w wysokości od kilku do kilkunastu milionów złotych na nieoprocentowanych rachunkach bankowych przez okres kilkunastu miesięcy. Wystąpiły dwa przypadki czasowego finansowania środkami Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, przeznaczonego wyłącznie na realizację wydatków inwestycyjnych, wydatków bieżących jednostek samorządu terytorialnego.

Jedną z przyczyn długiego przetrzymywania środków na rachunkach bankowych była możliwość zmiany przedmiotu wydatku po otrzymaniu środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych.

Niefektywność związana z gromadzeniem niewykorzystanych środków na rachunkach bankowych dysponentów wynikała także z pozyskiwania środków przewyższających faktyczne potrzeby, nieskutecznego nadzoru nad weryfikacją ich celowości oraz z braku sformalizowanego systemu regulującego dokonywanie bieżących zwrotów niewykorzystanych środków na rachunek główny Funduszu.

Bank Gospodarstwa Krajowego sprzedawał obligacje, pomimo wysokiego stanu środków na rachunkach Funduszu, co powodowało nieuzasadniony, istotny wzrost zadłużenia Funduszu. W okresie od 6 do 30 czerwca 2022 r. BGK emitował i sprzedawał obligacje, zwiększając zadłużenie Funduszu, aby zabezpieczyć jego potrzeby, mimo że średni stan na rachunkach wynosił około 1 mld zł.

Proces przygotowania planu finansowego Funduszu był zorganizowany nierzetelnie. Dysponentom upoważnionym przez Prezesa Rady Ministrów nie przekazano wytycznych do opracowania tych materiałów, w szczególności odnośnie zakresu danych, wymogów dotyczących ich uzasadnienia oraz przedstawienia sposobu kalkulacji. Prezes RM zatwierdził plan finansowy Funduszu na 2020 r., pomimo że dysponował jedynie danymi zbiorczo przygotowanymi przez Ministra Finansów.

Nietransparentny był, w ocenie NIK, proces dokonania merytorycznej oceny wniosków złożonych w ramach naborów konkursowych¹¹ Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych i Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych, gdyż nie było możliwości odtworzenia i ustalenia szczegółowego przebiegu analizy i oceny wniosków na podstawie zgromadzonej dokumentacji. Tryb oceny wniosków nie gwarantował zachowania jawności i przejrzystości postępowania. Kryteria oceny wniosków w uchwale Nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego i uchwale Nr 84/2021 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych były określone bardzo ogólnie. Również na etapie rozpatrywania wniosków o przyznanie dofinansowania nie wypracowano jednolitego, przejrzystego

¹¹ 1/2020/RFIL, 2/2020/RFIL i 3/2020/RFIL.

i jawnego mechanizmu ich oceny. W żadnej formie (papierowej czy elektronicznej) nie dokumentowano uzasadnień podjętych decyzji, pozytywnych, jak i negatywnych, co uniemożliwiało ustalenie przesłanek stanowiących ich podstawę. Członkom komisji, powołanym do rozpatrzenia wniosków złożonych przez jednostki samorządu terytorialnego, nie określono, na poziomie wykonawczym, jasnego zakresu ich zadań i odpowiedzialności, a czas, jaki przeznaczono na rozpatrzenie wszystkich wniosków, nie został dostosowany do skali analizowanej dokumentacji.

Pomimo faktu, że obie komisje dysponowały szerokimi uprawnieniami, nie ustalono mechanizmu kontroli i nadzoru nad ich pracami, jak również przedkładanymi Prezesowi Rady Ministrów rekomendacjami. Ustalenia kontroli NIK wykazały również, że Prezes Rady Ministrów zatwierdzał przedstawiane rekomendacje komisji bez wprowadzania w nich zmian.

Najwyższa Izba Kontroli nie miała możliwości ustalenia, jakie czynności wykonywali poszczególni członkowie komisji na jej posiedzeniach, co świadczy o niewłaściwym sposobie zorganizowania prac komisji i sprawowania nad nimi nadzoru. Z niektórych posiedzeń komisji nie sporządzano protokołów, a przedłożone do kontroli protokoły były sporządzone nierzetelnie. Podczas kontroli nie przedstawiono dowodów na potwierdzenie głosowania członków komisji nad poszczególnymi projektami list inwestycji rekomendowanych Prezesowi Rady Ministrów do objęcia wsparciem z Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych. W żadnym z programów nie wskazano konkretnych przesłanek, w oparciu o które wnioski obejmujące przedmiotowo zbliżone inwestycje były rozpatrywane odmiennie, jak również nie uzasadniono, dlaczego dofinansowanie przyznano na podstawie wniosków niespełniających wymogów formalnych lub złożonych po terminie. Niesporządzanie lub sporządzanie w sposób nierzetelny dokumentów przez komisje oraz brak uzasadnień podjętych decyzji uniemożliwił rzetelną weryfikację prawidłowości dokonania oceny wniosków, przygotowania rekomendacji dla Prezesa Rady Ministrów, a w konsekwencji prawidłowości rozdzielania środków Funduszu.

Przyznając wsparcie z Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych, Przewodniczący Komisji po jej posiedzeniach co najmniej w pierwszej edycji jednoosobowo dokonywał zmian w wydanych przez Komisję rekomendacjach, co podważa zasady funkcjonowania Komisji jako podmiotu podejmującego decyzje kolegialnie.

Większość objętych badaniem zadań inwestycyjnych finansowanych lub dofinansowanych z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych i Programu Inwestycji Strategicznych, mimo że mogła przyczynić się do zmniejszenia negatywnych skutków społeczno-gospodarczych choroby wywołanej wirusem SARS-CoV-2, to zdaniem NIK, nie miała bezpośredniego związku ze zwalczaniem epidemii COVID-19. Zaznaczyć należy, że uchwały regulujące obydwa programy nie przewidywały zarówno na etapie opracowania wniosków, jak i ich oceny, wykazania związku proponowanych do wsparcia finansowego zadań inwestycyjnych z przeciwdziałaniem chorobie zakaźnej, wywołanej tym wirusem, czy też uzależnienia przyznania lub zróżnicowania wysokości środków od wpływu epidemii na sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego.

Wymagane przepisami sprawozdania z realizacji Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych zawierały dane dotyczące wysokości środków otrzymanych i poniesionych wydatków, nie przewidziano natomiast obowiązku sprawozdawczego z uzyskanych efektów rzeczowych. W przypadku Programu Inwestycji Strategicznych nie wdrożono obowiązku sporządzania sprawozdań ani z rozliczenia wysokości otrzymanych środków, ani z efektów rzeczowych.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia nadzór Prezesa Rady Ministrów i jego Kancelarii nad Funduszem. Nie uregulowano i nie zapewniono efektyw-

nego nadzoru zarówno na etapie planowania, jak i wydatkowania środków Funduszu. Nie prowadzono weryfikacji efektów rzeczowych wydatków poniesionych z Funduszu oraz analiz umożliwiających identyfikację barier i trudności w realizacji zadań finansowanych z Funduszu. KPRM nie przeprowadziła również kontroli Funduszu. Prezes Rady Ministrów nie uznał w praktyce swojej roli, czyli zarządzającego Funduszem, lecz wskazał na dysponentów Funduszu. Było to główną przyczyną ustalonych nieprawidłowości.

Prezes Rady Ministrów nie zamieścił na stronie internetowej planów finansowych Funduszu i sprawozdań z ich realizacji. Nie został zapewniony publiczny dostęp do procedury opracowania planu finansowego Funduszu. W efekcie został ograniczony powszechny dostęp społeczny do danych i informacji o Funduszu, czym naruszono zasadę jawności i przejrzystości gospodarowania środkami publicznymi.

W Ministerstwie Zdrowia nie przedstawiono dokumentów umożliwiających ustalenie przebiegu prac, które doprowadziły do zawarcia umów, na realizację których wydano środki publiczne w wysokości 185,7 mln zł.

W związku ze stwierdzonymi licznymi nieprawidłowościami we wskazanych wyżej obszarach Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na ryzyko występowania w nich mechanizmów korupcyjnych, takich jak: dowolność postępowania, brak jawności postępowania oraz słabość i brak kontroli¹².

Fundusz stanowi nadzwyczajne narzędzie, o czasowym zakresie funkcjonowania, a zatem jego rola i zadania powinny być ściśle, możliwie precyzyjnie i jednoznacznie określone. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia zdefiniowanie celów Funduszu. Jak wykazały wyniki kontroli, z Funduszu może być sfinansowany dowolny rodzaj wydatków, począwszy od zakupu świadczeń opieki zdrowotnej, leków, sprzętu medycznego, poprzez budowę dróg czy zakup śmieciarek, jak również udzielanie pożyczek dla podmiotów rynku paliw gazowych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła wsparcie przyznane z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych w trybie bezkonkursowym dla wszystkich wskazanych w uchwale jednostek samorządu terytorialnego w łącznej wysokości 6670,2 mln zł, gdyż zostało udzielone w oparciu o matematyczne algorytmy¹³.

W Programie Inwestycji Strategicznych, realizowanym od drugiej połowy 2021 r., zmieniono sposób dofinansowania inwestycji. W chwili przyznania dofinansowania jednostka otrzymywała promesę wystawianą przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Wypłata dofinansowania dokonywana była po zakończeniu realizacji zadania inwestycyjnego lub jego wydzielonego etapu. Wprowadzenie takiego systemu powinno w przyszłości zapobiec gromadzeniu na rachunkach bankowych beneficjentów niewykorzystanych środków.

Bank Gospodarstwa Krajowego prawidłowo realizował zadania związane z oceną formalną wniosków o dofinansowanie składanych w ramach Programu Inwestycji Strategicznych. Bank udzielał promes zgodnie z postanowieniami uchwały

¹² Mechanizmy korupcyjne zostały zidentyfikowane przez NIK w oparciu o przygotowany własny model działalności antykorupcyjnej NIK, którego istotą jest zapobieganie korupcji przez ujawnianie systemowych przyczyn tego zagrożenia oraz proponowanie rozwiązań i działań, które to zagrożenie zmniejszają. *Zagrożenia korupcją w świetle wyników kontroli NIK opublikowanych w latach 2016–2020* – przedstawione w Sejmie – Portal NIK: www.nik.gov.pl/plik/id,23307,vp,26017.pdf

¹³ Uwzględniające w szczególności poziom planowanych wydatków majątkowych danej gminy/powiatu oraz ich udział w planowanych wydatkach majątkowych wszystkich gmin/powiatów oraz tzw. wskaźnik zamożności gminy/powiatu, liczony jako iloraz zamożności na 1 mieszkańca gminy/powiatu (stosunek planowanych dochodów do liczby mieszkańców) i zamożności w przeliczeniu na 1 mieszkańca dla wszystkich gmin/powiatów (stosunek planowanych dochodów ogółem wszystkich gmin/powiatów do liczby mieszkańców kraju).

OCENA OGÓLNA

Nr 84/2021 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych oraz regulaminami naboru wniosków w poszczególnych edycjach. Wypłaty środków dokonano po spełnieniu warunków określonych w promesach inwestycyjnych.

Wszystkie skontrolowane jednostki samorządu terytorialnego, co do zasady, prawidłowo opracowały i wykonały plany finansowe rachunków środków pochodzących z Funduszu. Jednostki te na ogół prawidłowo sporządzały wnioski o dofinansowanie z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych i Programu Inwestycji Strategicznych. Stwierdzone nieprawidłowości wynikały z braku jednolitych uregulowań dotyczących zasad opracowania wniosków.

W wyniku kontroli 40 zadań inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego, które sfinansowano lub dofinansowano z programu RFIL do 30 czerwca 2022 r., o wartości 107,8 mln zł, NIK ustaliła, że wybór wykonawców nastąpił w odpowiedniej procedurze wynikającej z ustawy Prawo zamówień publicznych. Realizacje inwestycji poprzedzone były zawarciem umów z wykonawcami. Zakres wykonanych prac był udokumentowany protokołami odbioru robót oraz fakturami.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła wykonywanie przez wojewodów i jednostki samorządu terytorialnego obowiązków sprawozdawczych i nadzorczych, dotyczących wykorzystania środków Funduszu. Sprawozdania jednostek samorządu terytorialnego, z wyjątkami, sporządzano prawidłowo i przekazywano właściwym organom terminowo, a dane w nich zawarte wynikały z ewidencji księgowej oraz dokumentów. W jednostkowych przypadkach sprawozdania zawierały błędy rachunkowe lub formalne, zostały przekazane po terminie lub niezgodnie z właściwością.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Zmiana formy prawnej i organizacyjnej Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 z państwowego funduszu celowego na fundusz obsługiwany przez BGK spowodowała, że gospodarowanie środkami Funduszu przestało podlegać przepisom ustawy o finansach publicznych, w szczególności w zakresie planowania oraz nadzoru. W KPRM nie przedstawiono NIK szczegółowego uzasadnienia tej decyzji, wskazując jedynie na ogólne stanowisko Ministra Finansów, w myśl którego zmiana miała umożliwić bardziej efektywne zarządzanie środkami Funduszu. Minister Finansów dopiero w odpowiedzi na pytanie NIK podjął próbę uzasadnienia przyjętego rozwiązania. Wskazał m.in. na otwarty katalog przychodów Funduszu, brak konieczności wykorzystania i rozliczenia środków najpóźniej do końca roku budżetowego oraz nieograniczony zakres beneficjentów środków.

W rezultacie zmiany formy Funduszu Prezes Rady Ministrów został organem faktycznie zarządzającym Funduszem. Nie uregulował on jednak zasad planowania środków Funduszu oraz nie zorganizował skutecznego nadzoru nad Funduszem, gdyż jego zdaniem obowiązki te należały do dysponentów. Zaniechania w tym zakresie doprowadziły do rozproszenia odpowiedzialności i stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości. [str. 36–39]

Brak regulacji planowania środków Funduszu oraz brak skutecznego nadzoru nad Funduszem

Opracowanie planu finansowego Funduszu

Proces przygotowania planu finansowego Funduszu był zorganizowany nierzetelnie. Dysponentom nie przekazano wytycznych do opracowania materiałów do projektu planu finansowego Funduszu, między innymi określenia zakresu niezbędnych danych, które powinny być przedstawione do planu, uzasadnienia tych danych i prezentacji sposobu kalkulacji wysokości wydatków. Nie określono zakresu zadań dysponentów. Prezes RM zatwierdził plan finansowy Funduszu na 2020 r., pomimo że Kancelaria nie dysponowała danymi od dysponentów o planowanych do sfinansowania zadaniach, ich wartości oraz merytorycznego uzasadnienia wydatków, a jedynie posiadała zbiorcze dane przygotowane przez Ministerstwo Finansów. KPRM, sporządzając plany finansowe Funduszu na lata 2021–2022, dysponowała ogólnymi uzasadnieniami potrzeb poszczególnych dysponentów, bez wyjaśnienia wysokości wnioskowanych kwot. Do kontroli nie zostały przedłożone dokumenty potwierdzające dokonanie w KPRM weryfikacji zasadności potrzeb zgłoszonych przez dysponentów. W związku z tym NIK została pozbawiona możliwości odniesienia się, czy i w jaki sposób te czynności wykonywano oraz jaki miały wpływ na opracowanie planu finansowego Funduszu. [str. 30–39]

Dokumentacja badana w Ministerstwie Zdrowia także nie pozwoliła w jednoznaczny sposób określić przebiegu prac nad opracowaniem planu finansowego Funduszu na 2020 r. i zakresu udziału w tych pracach Ministerstwa Zdrowia. Szereg ustaleń w pierwszym okresie tworzenia planu, tj. w kwietniu i maju 2020 r., miało charakter roboczy, często w trakcie spotkań, e-mailem lub telefonicznie. Kontrola próby zapotrzebowania zgłoszonych przez Narodowy Fundusz Zdrowia do planu finansowego na lata 2021 i 2022 oraz czterech pozycji planu finansowego zgłaszanych

przez jednostki organizacyjne Ministerstwa Zdrowia na 2021 r.¹⁴ wykazała, że zgłoszone kwoty zostały uwzględnione w projektach planów finansowych. Ministerstwo Zdrowia nie weryfikowało danych przekazywanych przez NFZ, nie przedstawiło także szacunków kwot zapotrzebowań wskazanych przez jednostki organizacyjne Ministerstwa Zdrowia dla trzech¹⁵ z czterech badanych pozycji planu. Ministerstwo Zdrowia, planując środki na wydatki bieżące dla wojewodów na 2021 r., przyjmowało do planu wielkości zbliżone do wydatków wojewodów ponoszonych w 2020 r. z rezerw celowych, natomiast na 2022 r. bazowało na wartości środków przekazanych wojewodom we wrześniu i październiku 2021 r. oraz zgłoszonych zapotrzebowaniach na listopad i grudzień tego roku. Wydatki inwestycyjne wojewodów na 2022 r. zostały oszacowane na podstawie nierozpatrzonych w 2021 r. przez Ministra Zdrowia wniosków podmiotów leczniczych. [str. 39–41]

W skontrolowanych przez NIK urzędach wojewódzkich i jednostkach samorządu terytorialnego, co do zasady, prawidłowo opracowywano i realizowano plany finansowe rachunków dla środków FPC. [str. 41–45]

W przypadku jednostek samorządu terytorialnego plany finansowe rachunku Funduszu w zakresie dochodów opracowano na podstawie zawartych umów lub faktycznie otrzymanych środków bądź promes ich przydziału. Kalkulację wydatków sporządzano na podstawie otrzymanych wytycznych, wyjaśnień i decyzji wojewodów, jak również kosztorysów realizacji inwestycji i szacunków własnych pracowników jednostek. Nieprawidłowości w opracowaniu planów finansowych stwierdzono w czterech z 12 badanych jednostek. Polegały one na nieujęciu w planach otrzymanych środków lub ujęciu tylko części otrzymanej kwoty. Poza tym w jednej gminie opracowano plan finansowy tylko dla środków przyznanych w ramach programu RFIL, pomijając inne zadania, a w jednej nierzetelnie, tj. w zawyżonych kwotach, zaplanowano wydatki w planie finansowym na realizację trzech zadań. [str. 44–45]

Zarządzanie środkami Funduszu

Nie wdrożono mechanizmu efektywnego zarządzania środkami Funduszu

W KPRM nie wprowadzono systemu niezwłocznego przekazywania informacji o niewykorzystanych środkach oraz niezwłocznego ich zwrotu na rachunek główny Funduszu przez dysponentów Funduszu. Ponadto Kancelaria, składając dyspozycje zasilenia rachunków dysponentów do BGK, uwzględniała wartości ze złożonych zapotrzebowań, jednak nie przedstawiła NIK dokumentów potwierdzających analizę faktycznych potrzeb dysponentów.

¹⁴ Były to wydatki zgłoszone przez: Biuro Administracyjne MZ w łącznej wysokości 18,8 mln zł, Biuro Współpracy Międzynarodowej w związku z przystąpieniem do przetargów prowadzonych przez Unię Europejską – 291,2 mln zł, Departament Oceny Inwestycji na inwestycje budowlane oraz zakup sprzętu dla szpitali, instytutów oraz regionalnych centrów krwiodawstwa i krwiolecznictwa w kwocie 137,8 mln zł oraz przez Departament Rozwoju Kadr Medycznych na sfinansowanie potrzeb uczelni medycznych w kwocie 20 mln zł.

¹⁵ Sytuacja taka dotyczyła wydatków zgłoszonych przez Biuro Administracyjne MZ, Departament Oceny Inwestycji oraz Departament Rozwoju Kadr Medycznych.

Skutkowało to nieefektywnym zarządzaniem środkami FPC, ponieważ zapotrzebowania dysponentów były zawyżane, a środki niewykorzystane przez długie okresy podlegały kumulacji na rachunkach dysponentów oraz beneficjentów tych środków. W drugim półroczu 2021 r. średni dzienny stan środków pozostających na rachunkach pomocniczych dysponentów Funduszu wynosił 1034,9 mln zł, a w pierwszym półroczu 2022 r. – 941,9 mln zł. Były to między innymi środki zwrócone przez dysponentów, w szczególności Minister właściwy do spraw pracy zwrócił w 2021 r. i w pierwszym półroczu 2022 r. środki w łącznej wysokości 10 247,9 mln zł, w tym 28 grudnia 2021 r. – 1682,1 mln zł po 537 dniach od zasilenia rachunku pomocniczego, 3035,7 mln zł po 497 dniach, a 4300 mln zł po 283 dniach. W okresie od pobrania środków przez dysponentów do ich zwrotu Fundusz poniósł koszty w wysokości co najmniej 200,3 mln zł¹⁶. [str. 53–57, 61–67, 117]

Okresowe utrzymywanie wysokich stanów środków na rachunkach pomocniczych dysponentów Funduszu, spowodowane także zwrotami tych środków przez beneficjentów, generowało nieuzasadnione koszty pozyskania środków dla Funduszu. Było to skutkiem braku formalnych regulacji dotyczących dokonywania bieżących zwrotów niewykorzystanych środków na rachunek główny Funduszu. [str. 66–67]

Nieodwołanie przez BGK sześciu z 15 skontrolowanych przez NIK przetargów sprzedaży obligacji spowodowało wzrost zadłużenia Funduszu o wartości od 312,5 mln zł do 1793 mln zł. Będzie to skutkowało także ponoszeniem przez Fundusz nieuzasadnionych kosztów obsługi zadłużenia do momentu wykupu tych obligacji w wysokości od 127,7 mln zł do 326,2 mln zł. [str. 57–61]

Sporządzanie wniosków o dofinansowanie inwestycji

W 12 jednostkach samorządu terytorialnego NIK skontrolowała opracowanie 145 wniosków o dofinansowanie inwestycji z programów RFIL i PIS w łącznej wysokości 1474 mln zł. Większość skontrolowanych jednostek wnioski te sporządziła prawidłowo. Nieprawidłowości w zakresie szacowania wartości inwestycji ustalono w trzech jednostkach i polegały one na braku dokumentów z przeprowadzonych szacunków, ustaleniu wartości zadania z pominięciem kluczowych danych dla kosztorysu czy też oszacowaniu wartości dla części zadań ujętych we wniosku. Dwie jednostki podały we wnioskach niekompletne lub nierzetelne wskaźniki – na przykład nie wskazano wartości bazowej, od której należało liczyć wzrost lub spadek wskaźnika, i nie określono sposobu jego pomiaru, a efekty określono w formie wskaźnikowej, przy czym dla części wskaźników nie podano metodologii pomiaru, a także docelowych wartości liczbowych ani procentowych. [str. 71–73]

Przyczynami tych nieprawidłowości były: brak szczegółowej instrukcji wypełniania wniosku, duża ogólność wzorca wniosku oraz konieczność opracowywania i wyliczania wartości autorskich wskaźników dla zgłoszonych zadań. Dokumentacja aplikacyjna poszczególnych naborów

Większość skontrolowanych jednostek prawidłowo sporządziła wnioski o dofinansowanie

¹⁶ Wartość ta została obliczona dla środków zwróconych przez dysponentów w 2021 r. i w pierwszym półroczu 2022 r. w łącznej wysokości 10 593,4 mln zł.

nie określała metodologii definiowania i konstruowania wskaźników, terminu, w jakim wskaźniki powinny zostać osiągnięte, ani sposobu pomiaru ich osiągnięcia. [str. 72]

Procedowanie wniosków o dofinansowanie z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych i Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych

Urzędy wojewódzkie

Do czterech wojewodów objętych kontrolą NIK: małopolskiego, mazowieckiego, podkarpackiego i śląskiego, wpłynęło, w ramach wszystkich wskazanych pięciu naborów w ramach programu RFIL, 8071 wniosków o wartości 40 241,8 mln zł. Prezes RM przyznał dofinansowanie 2367 wnioskom (tj. 29,3% z ogółu złożonych) o wartości 5408,4 mln zł (co stanowiło 13,4% wartości wnioskowanej). Tryb oceny wniosków przez wojewodów zbadano na podstawie analizy 159 wniosków o wartości 4786,4 mln zł¹⁷. Próba objęła 2% złożonych wniosków i 11,9% wartości dofinansowania, o które się ubiegano. [str. 75]

Przyjęty przez wojewodów sposób oceny wniosków nie pozwolił na odtworzenie oraz ustalenie przebiegu analizy i oceny wniosków

W urzędach wojewódzkich, co do zasady, prawidłowo weryfikowano wnioski złożone w ramach RFIL pod względem formalnym, w postępowaniach bezkonkursowych. Sprawdzano wartość wnioskowanej kwoty czy wniosek sporządzono na właściwym formularzu, czy wypełniono wszystkie wymagane pola i czy dokumenty zostały podpisane. Nieprawidłowy był przyjęty sposób oceny wniosków złożonych w ramach naborów konkursowych, gdyż nie pozwolił na odtworzenie i ustalenie przebiegu analizy i oceny wniosków pod względem merytorycznym. Tryb oceny wniosków nie gwarantował zachowania jawności i przejrzystości postępowania. Należy podkreślić, że wojewodowie nie otrzymali z KPRM wytycznych czy narzędzi do zastosowania przy ocenie wniosków, oprócz ogólnych informacji dotyczących ogłoszonych przez Prezesa RM naborów. [str. 74–81]

Kryteria określone w § 10 uchwały RM w sprawie RFIL miały ogólny charakter i nie gwarantowały jednolitego, przejrzystego mechanizmu oceny wszystkich wniosków. Zapewniały one większą elastyczność w przyznawaniu środków, jednak w sytuacji, gdy zachodziła konieczność wyboru wniosków do dofinansowania, utrudniały podejmowanie decyzji. W takiej sytuacji powinien być przyjęty jawny i przejrzysty sposób postępowania, a podjęte decyzje – uzasadnione tak, aby można było jednoznacznie ustalić, czy przy podziale środków postępowano rzetelnie i bezstronnie oraz dlaczego w konkretnych przypadkach przyznano lub odmówiono dofinansowania. [str. 74–78]

¹⁷ Wnioski zostały dobrane według osądu kontrolera, po analizie ewidencji wniosków z zakończonych naborów RFIL o możliwie najwyższych, wartościach rozpatrzonych pozytywnie (przyznano dofinansowanie) i negatywnie (odmowa dofinansowania) i porównywalnej charakterystyce wnioskodawców (np. pod względem charakteru danej jednostki: wiejska, miejska, czy miejsko-wiejska i liczbie ludności).

Z dokumentacji przekazanej do kontroli w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim nie wynika, czym kierowały się zespoły oceniające wnioski oraz w jaki sposób dokonano wyboru konkretnych inwestycji do wykazu wniosków rekomendowanych. Do poszczególnych kryteriów nie przypisano wag, priorytetów czy stopnia ich spełnienia, tak aby wnioski pogrupować i wyselekcjonować te najbardziej zasadne do dofinansowania. Wojewoda mazowiecki określił, w formie notatek służbowych, proces organizacji zadań związanych z naborami wniosków, jednak nie wskazał, w jaki sposób ocena ma być dokonana, a następnie udokumentowana. NIK nie przedstawiono dokumentacji poświadczającej przeprowadzenie analizy wniosków, jak również przedstawiającej sposób przygotowania list wniosków rekomendowanych. Przyjęty przez wojewodę podkarpackiego sposób oceny wniosków też nie zapewnił przejrzystości tego procesu oraz uniemożliwił zweryfikowanie zasad oceny wniosków. Proces oceny wniosków przez zespół powołany przez wojewodę nie został właściwie udokumentowany. Sporządzane z posiedzeń zespołu notatki opisywały sposób weryfikacji wniosków pod względem formalnym. Ze względu na brak innych dokumentów, jak również śladów weryfikacji na większości wniosków, nie było możliwe skontrolowanie, w jaki sposób i w jakim czasie dokonywano oceny merytorycznej poszczególnych wniosków. Rekomendowane przez wojewodę kwoty wsparcia, w 53 przypadkach, niższe od wnioskowanych, nie zostały uzasadnione. [str. 74–80]

W Śląskim Urzędzie Wojewódzkim pracownicy weryfikowali, czy jednostka odniosła się we wniosku do kryteriów wymienionych w uchwale RM w sprawie RFIL. W szczególności analizie poddawano, czy i w jakiej formie zostały wykazane poszczególne kryteria (np. w formie wskaźnikowej czy opisowej), oraz czy wskaźniki były mierzalne. Wojewoda nie nadał priorytetów ani wag poszczególnym kryteriom zawartym w uchwale RM w sprawie RFIL. W liście sprawdzającej, która miała być narzędziem do jednolitej weryfikacji wniosków, nie odnoszono się do uzasadnienia wniosków oraz wykazywanych w nich wskaźników ani nie zawarto uzasadnienia rekomendacji. [str. 80–81]

Przyjęty w urzędach wojewódzkich sposób udokumentowania wyboru rekomendowanych wniosków nie pozwolił na odtworzenie procesu analizy wniosków, a w szczególności na ustalenie, jakimi przesłankami kierowały się osoby oceniające poszczególne wnioski, w jaki sposób dokonano wyboru konkretnych inwestycji do dofinansowania oraz czy przyjęte zasady stosowano w sposób jednolity w odniesieniu do wszystkich wniosków. [str. 81]

Bank Gospodarstwa Krajowego

BGK prawidłowo realizował zadania związane z formalną analizą wniosków w ramach Programu Inwestycji Strategicznych. Wnioski złożone zostały za pośrednictwem narzędzia informatycznego Aplikacja Polski Ład, którego administratorem jest BGK. Weryfikacja formalna wniosków odbywała się w sposób automatyczny przy pomocy Aplikacji, zgodnie z wymaganiami określonymi dla każdej edycji. W trakcie czterech edycji przeprowadzonych w okresie od 2 lipca 2021 r. do 11 marca 2022 r.

złożono łącznie 19 883 wnioski o wartości 174 700,7 mln zł. Warunków formalnych nie spełniało 35 wniosków (0,2%) na kwotę 484 mln zł (0,3%). We wszystkich przypadkach przyczyną odrzucenia wniosków był brak ich akceptacji przez drugą upoważnioną osobę. BGK, po zakończeniu procesu oceny wniosków, listę wniosków spełniających wymogi formalne przekazywał do Prezesa RM. [str. 69, 81–82]

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów/Komisje ds. oceny wniosków

Sposób rozpatrywania wniosków przez Komisje ds. RFIL i PIS nie był transparentny

Sposób rozpatrywania wniosków o udzielenie wsparcia ze środków Funduszu w ramach programu RFIL przez Komisję do spraw Wsparcia Jednostek Samorządu Terytorialnego (dalej: Komisja ds. RFIL, Komisja) nie był transparentny. Podobnie jak w przypadku wojewodów ani KPRM, ani członkowie Komisji nie wypracowali procedury oceny wniosków pod kątem zastosowania kryteriów określonych w uchwale RM w sprawie RFIL, tak aby można było w sposób jednoznaczny ustalić, dlaczego jednym wnioskowi przyznano dofinansowanie, a innym jego odmówiono. Mimo że przepisy uchwały nie nakładały obowiązku ustalenia dodatkowych mechanizmów oceny wniosków, to precyzyjne określenie zasad oceny poszczególnych kryteriów, ustalenie ich wag lub ocen punktowych zminimalizowałoby dowolność oceny wniosków poszczególnych jednostek i zwiększyłoby przejrzystość procesu przyznawania wsparcia. [str. 84–86]

Komisja nie oceniała możliwości wykonania zadań, w przypadku gdy rekomendowała zmniejszenie kwoty wnioskowanego wsparcia, zakładając możliwość zmiany zakresu realizacji zadań przez wnioskodawców. Selekcji złożonych wniosków Komisja dokonała w trzech naborach konkursowych. Dofinansowanie przyznano na podstawie 3939 wniosków, w łącznej wysokości 6579,8 mln zł (7%), z wnioskowanej kwoty ogółem 94 234,9 mln zł. [str. 68, 101]

W 20 z 64 zbadanych wniosków, złożonych przez jednostki samorządu terytorialnego¹⁸, sposób ich rozpatrzenia był odmienny, pomimo że wnioski dotyczyły podobnych rzeczowo inwestycji. Nie dokumentowano podejmowanych rozstrzygnięć, w tym nie sporządzono uzasadnień, co uniemożliwiało ustalenie przesłanek stanowiących ich podstawę. Powyższe nie umożliwiało rzetelnej weryfikacji prawidłowości dokonania oceny wniosków przez Komisję ds. RFIL, a w konsekwencji zasadności rekomendacji w sprawie poszczególnych wniosków przekazanych Prezesowi RM. [str. 94–100]

Komisja zarekomendowała Prezesowi RM do przyznania wsparcia wnioski niespełniające wymogów formalnych, w tym sześć wniosków, które dotyczyły inwestycji o szacunkowym koszcie niezgodnym z postanowieniami uchwały Nr 102 (przyznano wsparcie o wartości 2,1 mln zł) oraz 24 z 64 zbadanych wniosków, które nie zawierały uzasadnienia w formie

¹⁸ NIK badaniem objęła 64 wnioski, w tym 42, na podstawie których przyznano wsparcie w wysokości 461,1 mln zł, czyli 7% przyznanego dofinansowania w naborach konkursowych.

wskaźnikowej wymaganej wzorem wniosku (przyznano wsparcie w kwocie 293,2 mln zł, w tym 100 mln zł na podstawie wniosku, który nie zawierał uzasadnienia w wymaganej formie w żadnej z trzech pozycji wniosku). [str. 90–92, 94, 98–99, 100]

Kontrola dokumentacji z prac Komisji ds. RFIL ujawniła przypadki nierzetelnego sporządzania dokumentów przedkładanych Prezesowi RM. Załączniki do notatek służbowych, stanowiące listy rekomendowanych do wsparcia wniosków, zawierały wnioski, które nie uzyskały rekomendacji wojewodów, pomimo że z treści notatek wynikało, że Komisja ds. RFIL dokonała oceny zarekomendowanych przez wojewodów wniosków. Listy rekomendowanych Prezesowi RM wniosków nie były podpisane również przez Przewodniczącą Komisji ds. RFIL, pomimo że taki obowiązek wynikał z regulaminu prac Komisji do spraw Wsparcia Jednostek Samorządu Terytorialnego (dalej: regulamin Komisji ds. RFIL). [str. 89, 90]

Komisja zarekomendowała, a Prezes RM przyznał, wsparcie nie mniej niż 38 wniosków¹⁹ w wysokości 29,2 mln zł, które do dnia podjęcia decyzji o przyznaniu wsparcia nie zostały przekazane przez wojewodów do KPRM i w związku z tym nie mogły zostać ocenione przez Komisję ds. RFIL. W dokumentach stanowiących załączniki do list wniosków rekomendowanych do pozytywnej decyzji, przedłożonych Prezesowi RM, ujęto wnioski nieprzekazane do KPRM lub przekazane po sporządzeniu i akceptacji dokumentów. Wojewoda wielkopolski przekazał wnioski po dacie akceptacji dokumentów, natomiast zarówno wojewoda łódzki, jak i wojewoda zachodniopomorski nie przekazali wniosków do KPRM. Działanie to było niezgodne z § 9 i 10 uchwały RM w sprawie RFIL i czyniło nierzetelnym proces przyznawania środków. [str. 99]

Nie ze wszystkich posiedzeń Komisji ds. RFIL sporządzone były protokoły, pomimo że obowiązek ten wynikał z regulaminu Komisji ds. RFIL, co uniemożliwiło ustalenie liczby posiedzeń. Wszystkie trzy protokoły ze spotkań roboczych Komisji, przedłożone do kontroli, zostały sporządzone nierzetelnie. Zawierały one wyłącznie listę jednostek samorządu terytorialnego w podziale na województwa, natomiast w żadnym nie wskazano czasu trwania posiedzeń, osób uczestniczących w posiedzeniu (w dwóch z trzech protokołów) i zakresu wykonywanych przez Komisję czynności. Z protokołów tych wynika, że przy założeniu ciągłej pracy Komisji ds. RFIL przez 12 godzin na każdym z posiedzeń, na dokonanie przeglądu jednego wniosku przypadało odpowiednio mniej niż 16, 13 i 11 sekund. Dokonanie rzetelnej oceny każdego wielostronicowego wniosku w tak krótkim czasie nie jest możliwe, zwłaszcza że przegląd wniosków na spotkaniach roboczych Komisji realizowany był przez wszystkich członków wspólnie. Ponadto Prezes RM w przypadku dwóch z 10 zbadanych wniosków udzielił dofinansowania w wysokości 14,1 mln zł, na podstawie wniosków, które zostały sporządzone po upływie terminu na ich złożenie. [str. 87–88]

¹⁹ Dotyczyło to 28 wniosków złożonych przez jst z województwa wielkopolskiego, ośmiu wniosków jednostek z województwa łódzkiego oraz dwóch wniosków jednostek z województwa zachodniopomorskiego.

Kryteria oceny wniosków o dofinansowanie ze środków Funduszu w ramach programu PIS sformułowane w uchwale RM w sprawie PIS były ogólne. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że w trakcie procesu oceny wniosków członkowie Komisji do spraw wsparcia Programu (dalej: Komisja ds. PIS lub Komisja) nie podejmowali decyzji o przyznaniu dofinansowania lub odmowie tego dofinansowania w oparciu o wystandaryzowane, transparentne zasady, tak aby zapewnić jednolity, przejrzysty mechanizm oceny wszystkich wniosków. Nie było zwymiarowanych kryteriów czy punktowych ocen wniosków, które obiektywizowałyby proces decyzyjny. [str. 107–108]

Komisja ds. PIS dokonała oceny blisko 20 tys. wniosków w bardzo krótkim czasie, często przeznaczając na rozpatrzenie jednego wniosku czas poniżej minuty. Przyjmując nawet 12-godzinny tryb pracy Komisji, bez żadnych przerw, na wszystkich posiedzeniach czas przeznaczony na analizę jednego wniosku był krótszy niż 3 minuty, a na 15 posiedzeniach czas rozpatrywania jednego wniosku był krótszy niż minuta. W takich okolicznościach, zdaniem NIK, proces przyznawania środków w ramach programu PIS nie mógł być rzetelny. [str. 106–107]

Przewodniczący Komisji ds. PIS jednoosobowo zmieniał rekomendacje Komisji

Przewodniczący Komisji ds. PIS, po jej posiedzeniach, co najmniej w ramach I edycji programu dokonywał jednoosobowo zmian w rekomendacjach, w przypadku 34 inwestycji *per saldo* na kwotę 142,7 mln zł²⁰, co było niezgodne z § 5 ust. 2 załącznika do uchwały Nr 84/2021. [str. 111–112]

Dokumentacja z prac Komisji ds. PIS przedstawiona NIK nie zawierała potwierdzenia, że przeprowadzono głosowania w sprawie przyjęcia przez Komisję projektów list inwestycji rekomendowanych Prezesowi RM do objęcia wsparciem z programu PIS, co było niezgodne z § 5 ust. 1 regulaminu prac tej Komisji. [str. 111]

W okresie od 2021 r. do pierwszej połowy 2022 r. przeprowadzono cztery nabory wniosków o dofinansowanie z programu PIS. Dofinansowanie przyznano 10 968 wnioskom na kwotę 58 418,6 mln zł (33,53%), z wnioskowanej kwoty 174 215,7 mln zł. W wyniku zbadania przez NIK 67 wniosków, z których 47 rozpatrzono pozytywnie, a 20 negatywnie²¹, stwierdzono, że w przypadku wnioskowania o środki na zbliżone przedmiotowo inwestycje podejmowano odmienne decyzje. NIK nie przedstawiono uzasadnienia podjęcia odmiennych decyzji, przy zaistnieniu podobnych okoliczności. Uzasadnienia te nie były sformalizowane, a członkowie Komisji nie potrafili wyjaśnić, dlaczego podejmowano odmienne decyzje w takich przypadkach. W module informatycznym Aplikacji Polski Ład nie były rejestrowane dane dotyczące logowania się użytkowników, co uniemożliwiło ustalenie zakresu czynności wykonywanych przez członków Komisji ds. PIS w tym narzędziu. [str. 69–71, 106–110]

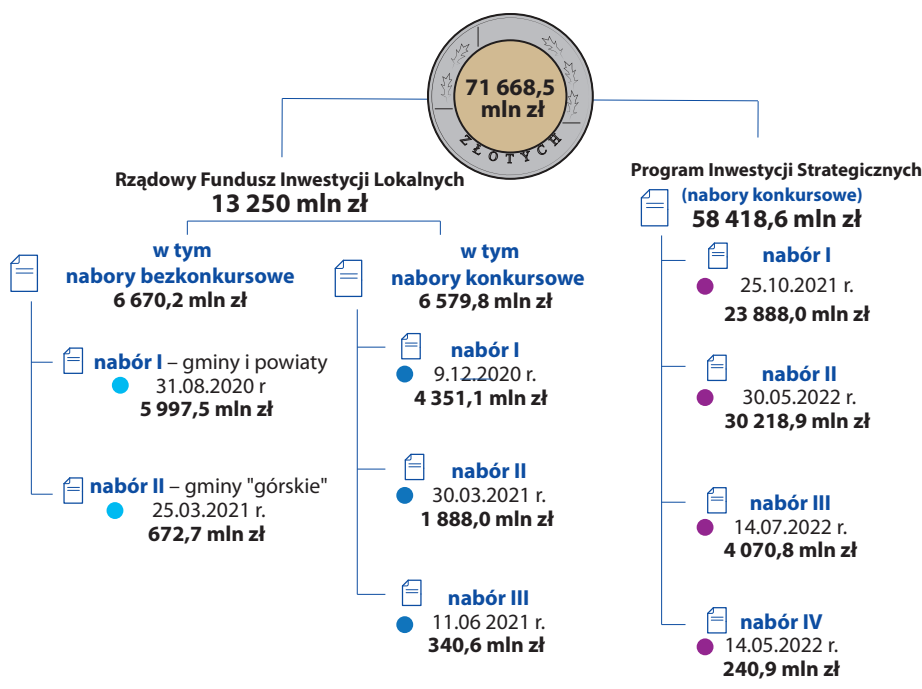
²⁰ Przewodniczący Komisji ds. PIS dokonał następujących zmian w jej rekomendacjach: przyznał pozytywną rekomendację 20 inwestycjom na kwotę 229,8 mln zł oraz przyznał negatywną rekomendację 14 inwestycjom na kwotę 87,1 mln zł.

²¹ Łączna wartość wnioskowanego dofinansowania w ramach badania NIK wyniosła 3921,5 mln zł, w tym 20 wniosków na kwotę 927,4 mln zł zostało rozpatrzonych negatywnie, a 47 wniosków na kwotę 2994,1 mln zł zostało rozpatrzonych pozytywnie. Kontrolą objęto 5,1% wartości dofinansowania wszystkich pozytywnie zaakceptowanych wniosków.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 2

Środki rozdzielone w ramach programu RFIL i PIS w okresie od 2020 r. do pierwszej połowy 2022 r.



● data przekazania środków do wojewodów

● data zatwierdzenia przez Prezesa Rady Ministrów

● data zatwierdzenia przez Prezesa Rady Ministrów ostatecznej listy inwestycji objętych dofinansowaniem

Źródło : opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w KPRM.

Komisje ds. RFIL i PIS nie sporządzały uzasadnień podjętych decyzji w sprawie dofinansowania z Funduszu. Decyzje o dofinansowaniu lub odrzuceniu wniosków dostępne były w Aplikacji Polski Ład administrowanej przez BGK, na stronie KPRM i na stronach urzędów wojewódzkich. Jednostki nie były jednak informowane o powodach odmowy przyznania dofinansowania czy też o przyczynach dofinansowania w kwotach niższych od wnioskowanych, także gdy wnioski były kompletne i zawierały prawidłowe dane. Nie ustanowiono procedury odwoławczej od podjętych decyzji. [str. 75–81, 82, 86, 102, 107–108, 110–112]

Wykorzystanie środków Funduszu

Minister Zdrowia, w okresie od 2020 r. do końca pierwszej połowy 2022 r., poniósł wydatki z Funduszu w kwocie 52 222,4 mln zł. Największą część z tych środków, tj. 40 776,9 mln zł (78,1%), została przeznaczona na finansowanie zadań realizowanych przez Narodowy Fundusz Zdrowia oraz refundację NFZ skutków finansowych zwolnienia z obowiązku opłacenia składek na ubezpieczenie zdrowotne, 9538,1 mln zł (18,3%) – na zadania realizowane przez Ministra Zdrowia, 1901,6 mln zł – dla wojewodów na działania służące przeciwdziałaniu epidemii COVID-19, a 5,7 mln zł – dla Głównego Inspektoratu Sanitarnego na dodatki dla pracowników inspekcji sanitarnej oraz zakup sprzętu i dostępu do modeli prognostycznych. Rzeczowo największe wydatki zostały poniesione na sfinansowanie świadczenia opieki zdrowotnej, w tym: transport

Największa część środków, którymi dysponował Minister Zdrowia, została przeznaczona na finansowanie zadań NFZ

sanitarny oraz koszty związane ze szczepieniami przeciw COVID-19 wykonywane w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 – 21 698,3 mln zł (41,5% całości wydatków), sfinansowanie kosztów dodatkowych świadczeń dla osób uczestniczących w udzielaniu świadczeń zdrowotnych mających bezpośredni kontakt z pacjentami podejrzanymi lub z zakażeniem SARS-CoV-2 – 10 298,4 mln zł (19,7%), zakup szczepionek przeciwko COVID-19 – 7162,5 mln zł (13,7%), wykonywanie testów diagnostycznych RT-PCR w kierunku SARS-CoV-2 – 3865,8 mln zł (7,4%), refundację NFZ skutków finansowych zwolnienia z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne – 3970,9 mln zł (7,6%) i zakup leku Veclury – 1246,5 mln zł (2,4%). [str. 41]

W wyniku badania dyspozycji wypłat z Funduszu czterech wojewodów²² m.in. na realizację programów: RFIL, PIS, *Laboratoria przyszłości*, *Wspieraj seniora/Korpus Wsparcia Seniorów*, konkurs *Rosnąca odporność* i na dopłaty do czynszu stwierdzono, że środki zostały przekazane po analizie wniosków beneficjentów terminowo, w prawidłowej wysokości i na właściwe rachunki beneficjentów. [str. 81]

Minister Zdrowia nie dokumentował sposobu wyboru kontrahentów do realizacji umów zawartych z Poczta Polska SA, PZU Zdrowie SA oraz Warsaw Genomics sp. z o.o. NIK nie przedstawiono dokumentów umożliwiających ustalenie przebiegu prac, które doprowadziły do zawarcia powyższych umów, na realizację których wydano środki publiczne w wysokości 185,7 mln zł. Umowy te dotyczyły dostawy i odbioru kurierskiego pulsoksymetrów i realizacji usług telemedycznych oraz dystrybucji sprzętu medycznego i materiałów do przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-CoV-2 i wywołanej nim choroby COVID-19, a także wykonywania testów diagnostycznych RT-PCR. [str. 120–121]

Skontrolowane jednostki samorządu terytorialnego 99,2% ogółu wydatkowanych środków przeznaczyły na realizację zadań z dwóch programów: RFIL i Laboratoria Przyszłości

Dwanaście kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego, w okresie od 2020 r. do końca pierwszej połowy 2022 r., wydatkowało z Funduszu łącznie 137,6 mln zł. Zdecydowana większość (136,4 mln zł), tj. 99,2%, środków przeznaczona była na realizację zadań z dwóch programów: RFIL (129,8 mln zł) i *Laboratoria Przyszłości* (6,6 mln zł). Większe kwoty środków wydatkowano także na realizację zadań z programu *Wspieraj Seniora/Korpus Wsparcia Seniorów* (624,3 tys. zł), tj. 0,4% poniesionych wydatków, oraz na działania promocyjne na rzecz szczepień (133,3 tys. zł) i dofinansowanie punktów szczepień (90,6 tys. zł), co w obydwu przypadkach stanowiło około 0,1% poniesionych wydatków ogółem. [str. 46]

Z programu RFIL sfinansowano, w szczególności budowę i rozbudowę szpitali, dróg oraz obiektów sportowych i turystycznych. W wyniku kontroli przez NIK 40 zadań inwestycyjnych, które sfinansowano lub dofinansowano z programu RFIL do 30 czerwca 2022 r., o wartości 107,8 mln zł stwierdzono, że wybór wykonawców nastąpił w odpowiedniej procedurze wynikającej z ustawy Prawo zamówień publicznych. Realizacje inwestycji poprzedzone były zawarciem umów z wykonawcami. Zakres wykonanych

²² NIK objęła kontrolą próbę dyspozycji wypłat czterech wojewodów w okresie od 2020 r. do pierwszej połowy 2022 r. o łącznej wartości 801,4 mln zł, tj. 12,3% ogółu dokonanych wypłat.

prac był udokumentowany protokołami odbioru robót oraz fakturami, a płatności udokumentowane wyciągami bankowymi. W jednej gminie nierzetelnie przygotowano zadanie, w wyniku którego nabyto środki trwałe, które nie były wykorzystane lecz zostały wydzierżawione. Stwierdzone nieprawidłowości w innych jednostkach miały charakter formalny i polegały m.in. na: naruszeniu postanowień umów na roboty budowlane poprzez niewyegzekwowanie w ustalonym terminie dokumentu gwarancyjnego w określonej formie przewidzianej w umowie, zapłacie pełnej kwoty faktury końcowej przed przedłożeniem przez wykonawcę braku sprzeciwu Państwowego Inspektora Nadzoru Budowlanego do wykonanych robót, przedłużeniu terminu realizacji umowy o większą liczbę dni niż trwała uzasadniona przerwa w robotach i ustaleniu szacunkowej wartości zamówienia w sposób niezgodny z ustawą Prawo zamówień publicznych, tj. na ponad trzy miesiące przed jego wszczęciem. [str. 47–50]

Kontrola NIK ujawniła również przypadki czasowego finansowania środkami z programu RFIL bieżących wydatków w jednostkach samorządu terytorialnego. Jedna z objętych kontrolą gmin 14 razy, w okresie od 16 grudnia 2020 r. do 16 lutego 2022 r., zasiła rachunek bieżący i inwestycyjny środkami Funduszu w łącznej wysokości 41,4 mln zł, regulując swoje bieżące zobowiązania. W drugim przypadku gmina wykorzystowała 2 mln zł na bieżące potrzeby przez okres dwóch miesięcy w 2022 r. Działanie to było sprzeczne z przepisami § 3 uchwały RM w sprawie RFIL, w których wskazano, że wsparcie programu RFIL może być przeznaczone wyłącznie na wydatki majątkowe. Ponadto finansowanie jednostek samorządu terytorialnego ze środków Funduszu wykracza poza dotychczasowe formy finansowania w ramach subwencji lub dotacji z budżetu państwa. [str. 50–51]

Bank Gospodarstwa Krajowego po przeprowadzonych trzech edycjach programu PIS udzielił do 30 września 2022 r.:

- w pierwszej edycji – 4040 promes wstępnych na kwotę 23 888 mln zł oraz 3155 promes inwestycyjnych²³ na kwotę 16 055,1 mln zł; kwota wypłaconych środków wyniosła 842,1 mln zł, tj. 3,5% wartości pozytywnie rozpatrzonych wniosków;
- w drugiej edycji – 4989 promes wstępnych na kwotę 30 218,9 mln zł oraz 267 promes inwestycyjnych na kwotę 1153,8 mln zł; kwota wypłaconych środków wyniosła 4,1 mln zł, tj. 0,01% wartości pozytywnie rozpatrzonych;
- w trzeciej edycji – 1885 promes wstępnych na kwotę 4070,8 mln zł oraz 23 promesy inwestycyjne na kwotę 38 mln zł; do końca trzeciego kwartału 2022 r. nie zostały wypłacone dofinansowania w ramach tej edycji. [str. 82]

²³ Po zakończeniu i rozstrzygnięciu postępowania zakupowego, skutkującego wyborem wykonawcy, wnioskodawca składa do BGK wniosek o udzielenie promesy inwestycyjnej.

W żadnej z kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego do 30 czerwca 2022 r. nie wydatkowano środków z programu PIS. Po przyznaniu wstępnych promes przeprowadzono procedury przetargowe i analizowano złożone oferty, czyli wykonawcy nie zostali jeszcze wybrani. [str. 47–48]

Nadzór, sprawozdawczość

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Nie zapewniono skutecznego nadzoru nad gospodarnym zarządzaniem środkami Funduszu

Przyjęte rozwiązania w zakresie zasad gospodarki finansowej Funduszu nie zapewniły skutecznego nadzoru nad zarządzaniem środkami Funduszu. Brak było systemu weryfikacji efektów rzeczowych wydatków poniesionych z Funduszu, nie wprowadzono systemu mierników realizacji zadań finansowanych nawet do wybranych, priorytetowych zadań. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów nie kontrolowała zagadnień związanych z funkcjonowaniem Funduszu. [str. 113–116]

Minister Zdrowia

Ministerstwo Zdrowia informacje o wykorzystaniu środków FPC na finansowanie poszczególnych zadań przedstawiało za 2020 r. i 2021 r. w przekazywanym do Sejmu RP *Sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa w zakresie ochrony zdrowia*. Minister Zdrowia na bieżąco składał też informacje i wyjaśnienia w Sejmie RP i Senacie RP podczas prac komisji i na posiedzeniach plenarnych. Ministerstwo Zdrowia nie sporządzało oddzielnych sprawozdań z realizacji planów finansowych FPC ani z uzyskanych efektów rzeczowych. Nie określano dla poszczególnych działań celów do osiągnięcia i mierników stopnia ich realizacji. Uzasadniano to faktem, że przepisy dotyczące utworzenia Funduszu oraz wytyczne Kancelarii Prezesa RM nie wskazywały obowiązku prowadzenia i przekazywania sprawozdawczości w tym zakresie. [str. 120–121]

Minister Zdrowia finansował zadania świadczeń opieki zdrowotnej wykonywane w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 w oparciu o sprawozdania przekazywane przez NFZ. Jednak bardzo ograniczony zakres informacji zawartych w sprawozdaniach uniemożliwiał Ministrowi Zdrowia realizację ustawowego zadania zapewnienia rzetelności i gospodarności wydatkowania środków FPC oraz skuteczności udzielania świadczeń opieki zdrowotnej. Minister Zdrowia w praktyce przyjął, że do realizacji tego zadania jest zobowiązany NFZ. Należy jednak podkreślić, że to Minister Zdrowia – nie zaś Prezes NFZ – jest upoważnionym przez Prezesa Rady Ministrów dysponentem Funduszu. [str. 119]

Urzędy wojewódzkie

Jednostkowe uchybienia w sprawozdawczości

Czterej skontrolowani wojewodowie sporządzali sprawozdania z wykorzystania środków FPC, stosownie do obowiązujących przepisów, w tym w szczególności uchwał Rady Ministrów oraz otrzymanych od dysponentów Funduszu wytycznych, odnoszących się do poszczególnych zadań. Sprawozdania były, poza nieprawidłowościami stwierdzonymi w jednym urzędzie wojewódzkim, przygotowywane prawidłowo. W Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w informacji o wykorzystaniu

środków otrzymanych z programu RFIL za 2020 r. i 2021 r. nie wykazano przyznanego wsparcia w pełnym zakresie. Jednostki nie przekazały wojewodzie informacji z wykorzystania środków finansowych przyznaných z RFIL, a uchwała RM w sprawie RFIL nie wyposażyła wojewody w kompetencje egzekwowania sporządzania sprawozdań. W Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim stwierdzono ponadto, że dane przekazane do dysponentów FPC zawierały błędy formalne w wyniku nieprawidłowej agregacji danych. [str. 121–124]

Jednostki samorządu terytorialnego

W przypadku jednostek samorządu terytorialnego nieprawidłowości w zakresie sprawozdawczości stwierdzono w czterech skontrolowanych jednostkach²⁴. Polegały one m.in. na: nieprzedłożeniu radzie gminy/radzie miasta informacji o wykonaniu planu finansowego rachunku, na którym gromadzone są środki z Funduszu, nieprzedłożeniu właściwemu wojewodzie rocznej informacji o wykorzystaniu środków z RFIL lub informacji po zakończeniu realizacji inwestycji bądź przedłożeniu ich z opóźnieniem, a także na nierzetelnym sporządzeniu sprawozdania z realizacji zadania w ramach środków przyznaných na transport osób oraz sprawozdania z wykonania dochodów i wydatków realizowanych z Funduszu. Powyższe nieprawidłowości nie miały wpływu na prawidłowość realizacji zadań finansowanych z FPC. [str. 124–127]

²⁴ Gminy: Stalowa Wola, Otwock, Wilkowice i Solina.

4. WNIOSKI

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości wskazują na nieefektywne zarządzanie Funduszem, między innymi w obszarach planowania środków Funduszu, bieżącego zarządzania środkami, przyznawania środków jednostkom samorządu terytorialnego na cele inwestycyjne oraz nadzoru nad Funduszem i monitorowania uzyskanych efektów rzeczowych z przyznanych środków. Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że kontrolowane jednostki nie przywiązują należytej wagi do kwestii finansowania znacznej części zadań poza budżetem państwa, z pominięciem zasad właściwych dla ustawy budżetowej oraz poza kontrolą parlamentarną przewidzianą dla ustaw budżetowych.

Prezes Rady Ministrów

W związku z informacją przekazaną Najwyższej Izbie Kontroli przez Prezesa Rady Ministrów po zakończeniu kontroli Funduszu, że:

- rozpoczęte zostały prace mające na celu ustalenie dalszych zasad funkcjonowania tego Funduszu;
- w wyniku tych prac przyjęta została uchwała Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2023 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2023–2026²⁵, gdzie wskazano, że od 2024 r. planowane jest przejście przez budżet państwa finansowania zadań realizowanych przez FPC,

Najwyższa Izba Kontroli dostrzega, że na skutek kontroli zadeklarowano podjęcie właściwych prac, jednocześnie zwraca się do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o podjęcie skutecznych działań na rzecz wygaszenia Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

W dniu 16 czerwca 2023 r. Prezes Najwyższej Izby Kontroli złożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek²⁶ o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz przepisów jej nowelizacji, uchwalonej 31 marca 2020 r.

Ze względu na konstytucyjne uprawnienia i obowiązki NIK w zakresie pieczy nad finansami publicznymi, szczególną uwagę NIK zwróciły przepisy art. 65 ustawy zmieniającej, na podstawie których utworzono Fundusz w jego obecnej formie, ponieważ:

- do dyspozycji Funduszu przekazano środki publiczne o wielomiliardowej wartości, a ponadto finansuje się z niego bardzo szeroki zakres zadań, od przeciwdziałania COVID-19 począwszy, a na wypłacie dodatków węglowych dla obywateli skończywszy;
- taka sytuacja, a w szczególności usytuowanie Funduszu poza zasięgiem aktów prawnych normujących uchwalanie i wykonywanie budżetu państwa stanowi podstawę do realizowania przez państwo jego ustrojowych zadań przy pomocy finansowania poza budżetem, bez parlamentarnej kontroli;

²⁵ M.P. poz. 461.

²⁶ Prezes Najwyższej Izby Kontroli Marian Banaś skierował 16 czerwca 2023 r. do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów dotyczących specustawy covidowej z 2 marca 2020 r. oraz przepisów jej nowelizacji z 31 marca 2020 r.

- szczegółowa analiza pod kątem konstytucyjności przepisów, na podstawie których Fundusz został utworzony i działa, prowadzi do stwierdzenia, że:
 - po pierwsze: art. 65 ustawy zmieniającej z 31 marca 2020 r. budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia zasady zupełności (kompletności) budżetu państwa (art. 219 ust. 1 Konstytucji), która wymaga, by budżet jako całościowy plan finansowy państwa obejmował wszystkie dochody i wydatki instytucji, organów i podmiotów przynależących do sektora finansów publicznych;
 - po drugie: tworzenie pozabudżetowych funduszy celowych funkcjonujących poza ramami ustawy budżetowej prowadzi do marginalizacji znaczenia budżetu państwa przez wyłączenie z niego pewnych dochodów i wydatków, które powinny być częścią budżetu jako całościowego planu finansowego państwa i podlegać kontroli Parlamentu. Taką tendencję NIK dostrzega od kilku co najmniej lat, analizując wykonanie budżetu państwa;
 - po trzecie: w przypadku Funduszu zagrożenie to jest tym bardziej aktualne, że jest to wyłączenie obejmujące znaczne dochody i wydatki, które są wyłączane również spod kontroli sprawowanej w ramach kontroli finansów publicznych;
 - po czwarte: takie wyłączenie nie znajduje żadnego uzasadnienia w świetle norm, zasad i wartości konstytucyjnych, co prowadzi do wniosku, że wyłączenie to zostało dokonane w sposób arbitralny, a jego głównym celem było wyłączenie pewnych wydatków i dochodów państwa spod ogólnego reżimu kontroli i zarządzania nimi w ramach zasad dotyczących finansów publicznych;
 - po piąte: art. 65 ustawy zmieniającej z 31 marca 2020 r. narusza również zasadę poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji), bowiem w sposób niejasny i nieprecyzyjny określa on zarówno źródła pozyskiwania środków publicznych gromadzonych w ramach Funduszu, jak również – a może nawet szczególnie – możliwe sposoby wydatkowania tych środków na określone cele. Konsekwencją tego jest również naruszenie zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji), z której wynika, że organy państwa powinny działać na podstawie prawa i w jego granicach.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Opracowanie planu finansowego Funduszu i planów rachunków Funduszu oraz ich wykonanie

Proces przygotowania planu finansowego Funduszu był w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zorganizowany nierzetelnie. Dysponentom nie przekazano wytycznych do opracowania materiałów do projektu planu finansowego Funduszu, nie ustalono również obowiązków dysponentów w tym zakresie. Fundusz był finansowany głównie wpływami ze sprzedaży obligacji, a pod koniec roku Fundusz zasilają również wpłaty z budżetu państwa. Zgromadzony w Ministerstwie Zdrowia materiał dowodowy nie pozwolił jednoznacznie określić przebiegu prac nad opracowaniem planu finansowego FPC na 2020 r. i zakresu udziału w tych pracach Ministra Zdrowia. Minister Zdrowia nie weryfikował danych do planu finansowego Funduszu przekazywanych przez NFZ. Urzędy wojewódzkie i jednostki samorządu terytorialnego co do zasady prawidłowo opracowały i realizowały plany finansowe dla środków FPC. Nieprawidłowości w opracowaniu planów finansowych rachunku Funduszu stwierdzono w czterech jednostkach.

5.1.1. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

KPRM nie przekazała NIK procedury regulującej proces opracowania projektu rocznego planu finansowego FPC

W ustawie o zmianie ustawy o COVID-19 wskazano między innymi źródła finansowania Funduszu oraz przeznaczenie środków finansowych w nim zgromadzonych. Na podstawie przepisów art. 65 ust. 2 tej ustawy Prezes RM zawarł 21 kwietnia 2020 r. umowę z BGK, w której zgodnie z § 3 ust. 1 postanowiono, że w celu umożliwienia przygotowania przez BGK projektu planu finansowego Funduszu, Prezes RM lub upoważniony przez niego organ powinien przekazać pisemnie do BGK dane dotyczące źródeł, terminów i wielkości zasilenia FPC, planowanych wydatków Funduszu z podziałem na dysponentów, maksymalnej kwoty i terminu obowiązywania gwarancji Skarbu Państwa udzielonych na obligacje wyemitowane na rzecz Funduszu oraz limitu środków przeznaczonych na udzielanie i realizację promes.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów nie przekazała NIK procedury opracowania projektu rocznego planu finansowego FPC, w szczególności regulującej proces przekazywania niezbędnych danych i informacji przez dysponentów oraz analizy i weryfikacji tych danych i informacji.

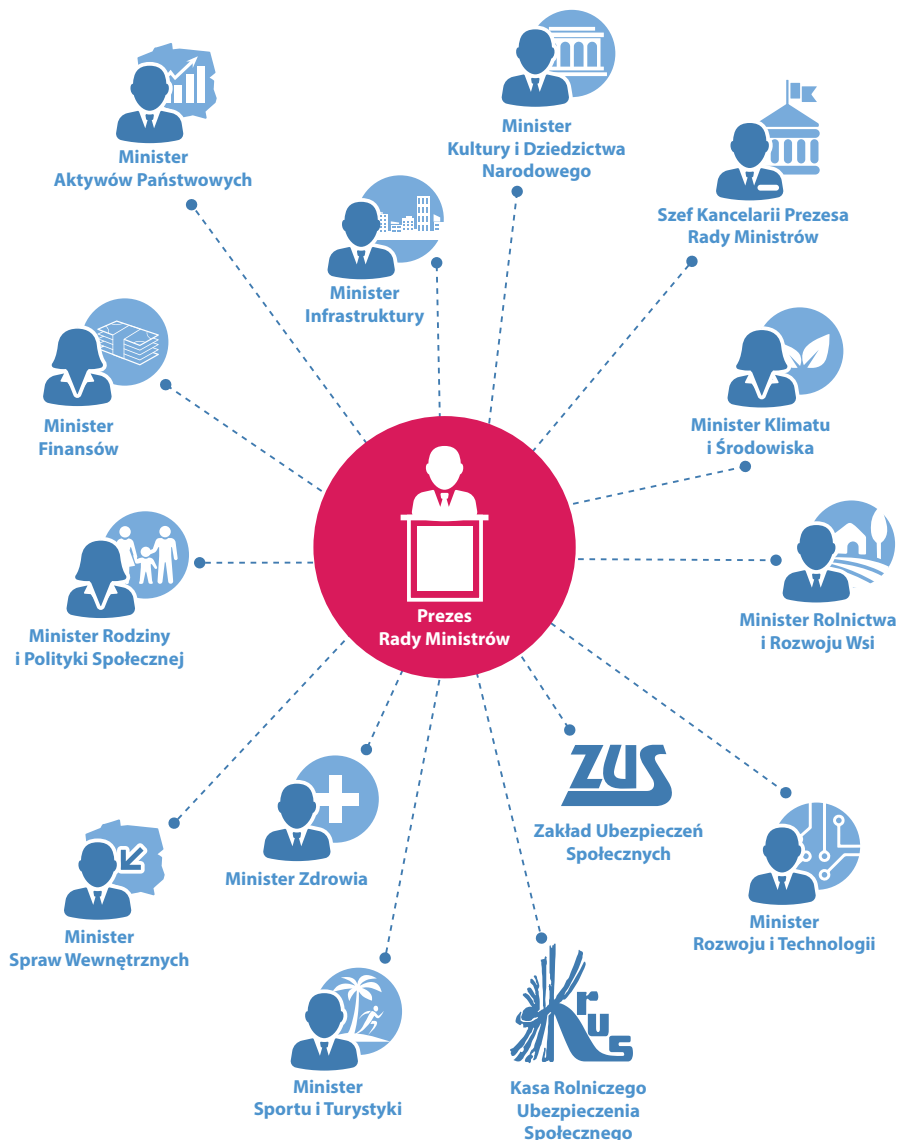
Opracowane przez BGK projekty planów finansowych Funduszu określały wpływy, w tym przewidywaną kwotę obligacji emitowanych przez BGK w kraju i za granicą na rzecz Funduszu, wydatki, w tym na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, prognozę bilansu oraz rachunku zysków i strat, a także planowaną wysokość wynagrodzenia prowizyjnego dla BGK z tytułu obsługi Funduszu.

Projekty planów finansowych Funduszu na poszczególne lata oraz ich zmiany były zatwierdzane przez Prezesa RM.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 3

Dysponenci Funduszu Przeciwdziałania COVID-19



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w KPRM.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów nie przedstawiła NIK dokumentów dotyczących procesu gromadzenia i przygotowania danych do projektu planu finansowego FPC na 2020 r. Podsekretarz Stanu, Zastępca Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów podała, że nie ma wiedzy co do szczegółów sporządzania planu na 2020 r. Wskazała, że otrzymała gotowy plan do realizacji. Dyrektor Departamentu Instrumentów Rozwojowych, odpowiadając na pytanie o udział KPRM i poszczególnych dysponentów w opracowaniu planów Funduszu na lata 2020–2021, powiedział m.in., że opracowywanie planu na 2020 r. odbywało się w czasie rozwoju epidemii i konieczności realizacji pilnych i ekstraordynaryjnych zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Z kolei Dyrektor Biura Budżetowo-Finansowego w KPRM wyjaśniła, że dane do planu zostały opracowane przez właściwe departamenty Ministerstwa Finansów na podstawie informacji uzyskanych z poszczególnych ministerstw.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Projekt planu finansowego FPC na 2020 r. został zaakceptowany przez Zarząd BGK uchwałą nr 67/2020/DFIT z 20 kwietnia 2020 r. i przekazany do uzgodnienia Prezesowi RM i Ministrowi Finansów. W związku z uwagami do projektu zgłoszonymi przez Ministra Finansów pismem z 27 kwietnia 2020 r. BGK przygotował nowy projekt planu finansowego FPC na 2020 r. zaakceptowany przez Zarząd BGK uchwałą nr 85/2020/DFIT z 4 maja 2020 r. i przekazał do uzgodnienia Ministrowi Finansów. Projekt ten został zaakceptowany 15 maja 2020 r. przez Ministra Finansów i 29 maja 2020 r. zatwierdzony przez Prezesa RM.

FPC był finansowany wpływami z emisji obligacji, a jego wydatki miały być przeznaczone na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19

W planie finansowym FPC na 2020 r. ujęto wpływy w kwocie 100 104,2 mln zł, w tym 100 100 mln zł z emisji obligacji oraz 4,2 mln zł z odsetek. Natomiast w wydatkach zaplanowano kwotę 100 034 mln zł, w tym 100 000 mln zł na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19²⁷ oraz 30,5 mln zł na obsługę obligacji i 3,5 mln zł na wynagrodzenie prowizyjne dla BGK.

W 2020 r., na wniosek Prezesa RM, wprowadzono w planie dwie zmiany zwiększające wydatki Funduszu na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 o wartości 12 000 mln zł, tj. do kwoty 112 000 mln zł. Zmiany te uzgodnione były z Ministrem Finansów i zatwierdzone przez Prezesa RM. Prezes RM wprowadził do planu 14 modyfikacji²⁸.

Pod koniec roku Fundusz zasilały wpłaty z budżetu państwa

Plan wpływów zrealizowano w kwocie 110 420,4 mln zł, czyli w 90,6% kwoty planu po zmianach, w tym między innymi 100 843,2 mln zł (91,3%) stanowiły wpływy ze sprzedaży obligacji, a 9567,5 mln zł (8,7%) – wpłaty z budżetu państwa. Natomiast wydatki wykonano w wysokości 92 767 mln zł, co stanowiło 82,8% kwoty planu po zmianach. Poziom wykonania planu wynikał z jednej strony ze stuprocentowej realizacji planu po zmianach przez Ministra właściwego do spraw pracy, a z drugiej – stosunkowo niskiego wykonania wydatków przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (80,9%), Ministra właściwego do spraw zdrowia (64,3%) oraz Ministra właściwego do spraw gospodarki (18,9%). Łączna wartość wydatków Funduszu w 2020 r. była znacząca w porównaniu z niektórymi podstawowymi wielkościami wykonania ustawy budżetowej na rok 2020 r., gdyż stanowiła w szczególności: 259,8% rozdysponowanych rezerw ogólnej i celowych budżetu państwa (35 712,6 mln zł), 109,2% deficytu budżetu państwa (84 980,5 mln zł) i 18,4% ogółu wydatków budżetu państwa (504 776,1 mln zł). Stan środków Funduszu na koniec roku wyniósł 17 653,4 mln zł, tj. o 80,6% więcej niż przyjęto w planie po zmianach.

²⁷ Zgodnie z przepisami ustawy o zmianie ustawy poprzez „przeciwdziałanie COVID-19” rozumie się wszelkie czynności związane ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, choroby wywołanej wirusem SARS-CoV-2, mimo, że w ocenie NIK czynności te nie wykazywały bezpośredniego lub nawet pośredniego związku z COVID-19.

²⁸ Modyfikacje planu polegały na przesunięciu środków finansowych pomiędzy jego dysponentami lub w ramach jednego dysponenta, jednakże w odróżnieniu od zmian planu ogólna kwota środków nie ulegała zmianie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Projekty rocznych planów finansowych Funduszu na lata 2021–2022 były opracowywane przez BGK na podstawie przekazanych przez Prezesa RM wstępnych projektów tego planu, opracowanych w oparciu o zgłoszone przez dysponentów rachunków pomocniczych zapotrzebowania na środki.

Proces przygotowania projektu planu finansowego FPC na 2021 r. zainicjowany był pismem Prezesa RM z 24 lipca 2020 r., którym zwrócono się do dysponentów o przekazanie do BGK informacji na temat prognozowanego zapotrzebowania na środki Funduszu na lata 2021–2024, ze wskazaniem założeń przyjętych do opracowania tych prognoz. Przygotowanie informacji wynikało z konieczności opracowania prognozy instytucji rządowych i samorządowych na potrzeby notyfikacji fiskalnej. Kancelaria wystąpiła 22 września 2020 r. do dysponentów Funduszu o przekazanie informacji na temat zadań do realizacji ze środków Funduszu w 2021 r., ze wskazaniem podstawy prawnej. Kontrolerom przekazano natomiast informacje zwrotne od trzech dysponentów, w tym jedno pismo bez załączników zawierających dane planistyczne. Projekt planu finansowego FPC na 2021 r. został zaakceptowany przez Zarząd BGK uchwałą nr 372/2020/DFIT z 30 grudnia 2020 r. i przekazany do Ministerstwa Finansów w celu uzgodnienia oraz do zatwierdzenia przez Prezesa RM. 31 grudnia 2020 r. projekt planu zaakceptował Minister Finansów oraz zatwierdził Prezes RM.

W planie finansowym FPC na 2021 r. ujęto wpływy na kwotę 42 503,6 mln zł, w tym 42 500 mln zł z emisji obligacji oraz 3,6 mln zł z odsetek. Natomiast w wydatkach przyjęto kwotę 50 114,1 mln zł, w tym 48 239,4 mln zł na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 oraz 1870 mln zł na obsługę obligacji i 4,8 mln zł na wynagrodzenie prowizyjne dla BGK.

Do planu finansowego FPC na 2021 r. wprowadzono sześć zmian. W następstwie tych zmian planowane wydatki ogółem wzrosły z 50 114,1 mln zł do 52 807,4 mln zł, a wydatki na zadania związane z przeciwdziałaniem COVID-19 z 48 239,4 mln zł do 50 816,7 mln zł. Polegały one między innymi na zwiększeniu limitu środków w dyspozycji Prezesa RM z przeznaczeniem na program PIS oraz przesunięciu środków w ramach planowanych wydatków realizowanych przez Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii. W ramach czwartej zmiany zatwierdzonej przez Prezesa RM 15 listopada 2021 r. zwiększono plan finansowy Ministra Zdrowia o 6161,7 mln zł, tj. o kwotę, o którą wnioskował Minister w lipcu i wrześniu 2021 r. W 2021 r. dokonano także dziewięciu modyfikacji planu finansowego FPC.

Plan wpływów FPC na 2021 r. zrealizowano w wysokości 53 385,6 mln zł, tj. w 100% planu po zmianach, w tym 39 158 mln zł (73,3%) stanowiły wpływy ze sprzedaży obligacji, a 14 194,8 mln zł (26,6%) – wpłaty z budżetu państwa. Wydatki wykonano w wysokości 50 691,8 mln zł, tj. w 96% planu po zmianach, w tym 48 701,1 mln zł (96,1%) stanowiły wydatki na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, a 1974,8 mln zł (3,9%) – na obsługę obligacji. Podobnie jak przed rokiem,

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w 2021 r. wydatki ogółem Funduszu były znaczące w porównaniu z niektórymi podstawowymi wielkościami wykonania ustawy budżetowej na rok 2021 r., bowiem stanowiły przykładowo: 192,2% deficytu budżetu państwa (26 373,4 mln zł), 117,2% rozdysponowania rezerwy ogólnej i rezerw celowych budżetu państwa (43 253,1 mln zł), czy 9,7% ogółu wydatków budżetu państwa (521 216,8 mln zł). Stan środków Funduszu na koniec roku wyniósł 20 347,2 mln zł, tj. o 11,6% więcej niż przyjęto w planie po zmianach.

Dane dotyczące wydatków do projektu planu finansowego FPC na 2022 r. dysponenci zgłosili w odpowiedzi na pismo KPRM z 4 listopada 2021 r. Przekazali oni informacje o przewidywanym zapotrzebowaniu na środki, ale wnioski zawierały jedynie ogólne uzasadnienia, natomiast nie było w nich szczegółowego wskazania przeznaczenia i kalkulacji wartości wydatków. BGK przygotował projekt tego planu na podstawie danych przekazanych przez Prezesa RM pismem z 31 grudnia 2021 r. Projekt planu finansowego FPC na 2022 r. został zaakceptowany przez Zarząd BGK 31 grudnia 2021 r., a 3 stycznia 2022 r. – przez Ministra Finansów i w tym samym dniu plan zatwierdził Prezes RM.

Wpływy FPC zaplanowano na 2022 r. w wysokości 11 529,7 mln zł, w tym 11 452,3 mln zł z emisji obligacji, 48,2 mln zł z odsetek oraz 29,2 mln zł z innych wpływów. Natomiast w wydatkach przyjęto kwotę 31 176,3 mln zł, w tym 28 132,1 mln zł na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 oraz 3013,2 mln zł na obsługę obligacji i 31,1 mln zł na wynagrodzenie prowizyjne dla BGK. W planie finansowym FPC na 2022 r. uwzględniono limit do dyspozycji Prezesa RM z przeznaczeniem na program PIS w wysokości 47 500 mln zł.

Do planu finansowego FPC na 2022 r. w pierwszym półroczu wprowadzono dwie zmiany. W wyniku tych zmian kwota planowanych wydatków ogółem wzrosła z 31 176,3 mln zł do 42 278,7 mln zł, w tym wydatków na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 z 28 132,1 mln zł do 38 883,9 mln zł. Dokonano także pięciu modyfikacji tego planu.

Na dzień 30 czerwca 2022 r. wpływy środków Funduszu wyniosły 1309,4 mln zł, tj. 5,8% planu po zmianach, w tym 1116,8 mln zł (85,3%) stanowiły wpływy ze sprzedaży obligacji. Natomiast wydatki zrealizowano w wysokości 19 224,3 mln zł, tj. w 45,5% planu po zmianach, w tym 17 349,4 mln zł (90,2%) to wydatki poniesione na zadania związane z przeciwdziałaniem COVID-19, a 1866 mln zł (9,7%) – na obsługę obligacji. Stan środków Funduszu na dzień 30 czerwca 2022 r. wyniósł 2432,4 mln zł, tj. o 208,2% więcej niż przyjęto w pozycji „stan na koniec roku” w planie po zmianach. Wydatki Funduszu na koniec czerwca 2022 r. stanowiły 8,1% wydatków poniesionych z budżetu państwa w tym okresie (235 893,3 mln zł) oraz 69,3% nadwyżki budżetowej (27 733,7 mln zł).

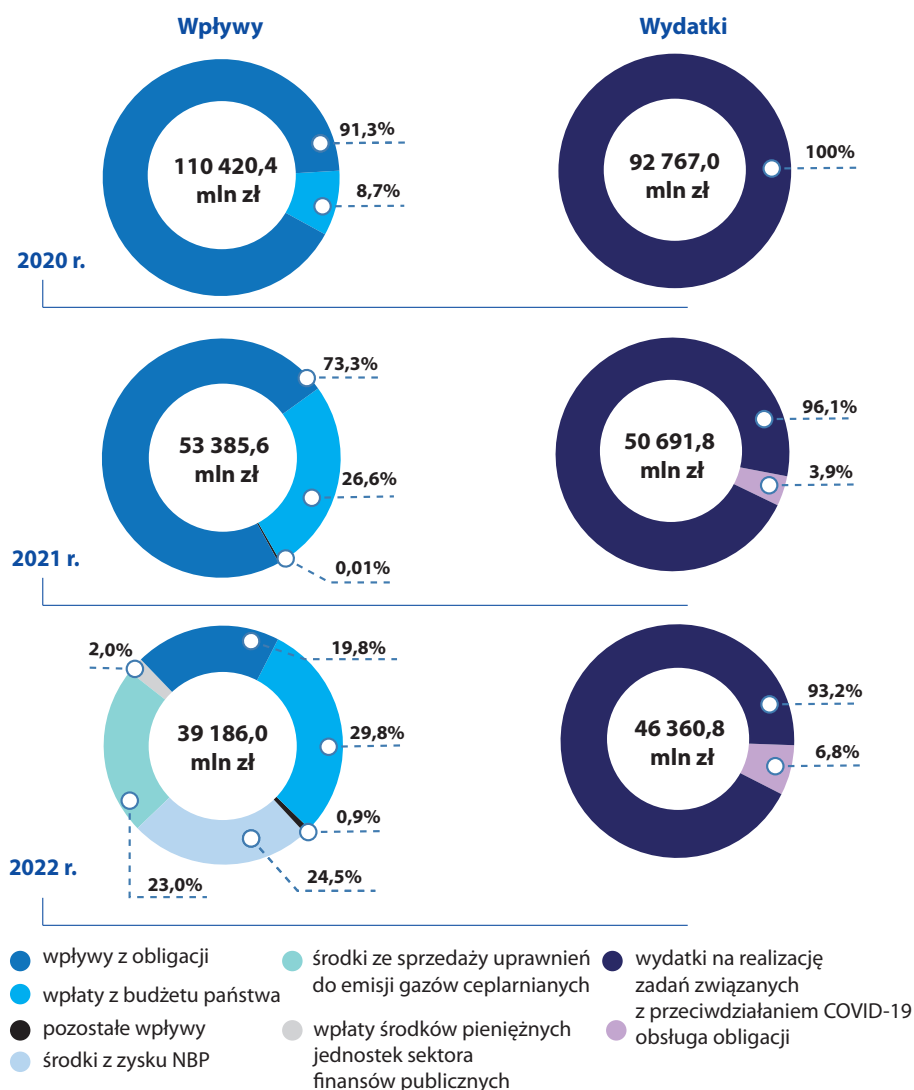
Wpływy Funduszu w całym 2022 r. wyniosły 39 189 mln zł. W 2022 r. przekazano do Funduszu wpłatę z budżetu państwa w wysokości 1674,1 mln zł, a także pomniejszono dochody budżetu państwa o przekazanie do Funduszu dochodów z wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

(9581,3 mln zł) i ze sprzedaży praw do emisji gazów cieplarnianych (9027,4 mln zł). Łącznie środki te wyniosły 30 282,6 mln zł, a zatem 77,3% wpływów Funduszu w 2022 r.

Infografika nr 4

Struktura wpływów i wydatków Funduszu w latach 2020–2022



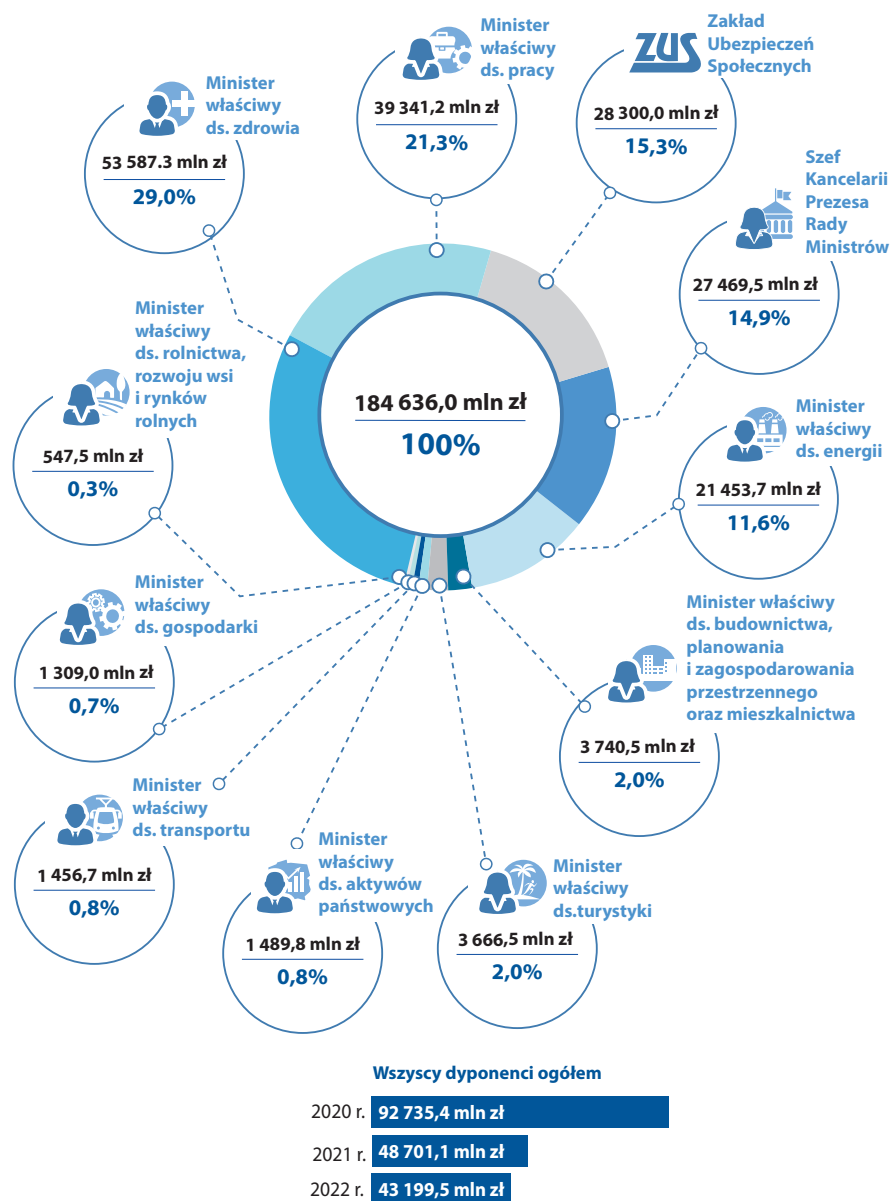
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli.

Wydatki Funduszu w całym 2022 r. wyniosły 46 360,8 mln zł, w tym wydatki określone jako „wydatki na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19” 43 199,5 mln zł (93,2%). Zdaniem NIK, w przypadku części wydatków, np. środków przekazanych na inwestycje jednostek samorządu terytorialnego, na zakup śmieciarek, na pomoc udzielaną przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dla producentów hodujących lochy, czy na sfinansowanie dodatku węglowego, dodatków dla gospodarstw domowych z tytułu wykorzystania niektórych źródeł ciepła, dodatku energetycznego oraz rekompensat dla przedsiębiorstw energetycznych i sprzedawców gazu ziemnego trudno znaleźć związek tych wydatków z przeciwdziałaniem COVID-19. Wydatki ogółem Funduszu w 2022 r. w relacji do wydatków budżetu państwa stanowiły 9%.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 5

Wydatki na zadania poniesione przez głównych dysponentów Funduszu ogółem w latach 2020–2022



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli.

W latach objętych kontrolą NIK nie wprowadzono procedury regulującej proces opracowania planu finansowego FPC. Dysponentom Funduszu nie przekazano wytycznych z harmonogramem prac, a także m.in. ze wskazaniem zadań poszczególnych uczestników procesu planowania oraz zakresu wymaganych do planu danych i informacji. Plan finansowy FPC na 2020 r. przygotowany został na podstawie zbiorczej prognozy wydatków Funduszu w 2020 r., przekazanej przez Ministra Finansów, a plany na lata 2021–2022 – na podstawie ogólnych danych i informacji od dysponentów. KPRM nie przedstawiła NIK dokumentów potwierdzających analizę potrzeb zgłaszanych przez dysponentów do tych planów (analiz, kalkulacji), zatem nie było możliwości odniesienia się, czy i w jaki sposób te czynności wykonywano.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Podsekretarz Stanu, Zastępca Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów poinformowała, że rolą KPRM było analizowanie potrzeb zgłaszanych przez poszczególnych dysponentów, natomiast projekty planów podlegają opiniowaniu przez Ministra Finansów, a stan finansów publicznych pozostaje we właściwości ministra właściwego do spraw budżetu oraz finansów publicznych. Wskazała także, że z ustawy nie wynikają kryteria, z punktu widzenia których należy oceniać wnioski składane przez poszczególnych dysponentów, oraz że przepisy nie nakładają na KPRM obowiązku opracowania takich kryteriów oceny. W związku z tym analiza potrzeb zgłaszanych przez dysponentów dokonywana była wyłącznie w oparciu o dane i informacje od dysponentów, a także o przepisy ustawy o zmianie ustawy o COVID-19 dotyczące katalogu wydatków, które mogą być sfinansowane w ramach Funduszu. Poinformowała również, że za zgłaszanie zadań do planu i za ich realizację odpowiedzialność ponoszą dysponenti.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wnioski dysponentów o środki z Funduszu składane zarówno na etapie opracowania planu finansowego, jak i jego zmiany w trakcie realizacji, powinny być kompleksowo uzasadnione, wraz z przedstawieniem sposobu kalkulacji wnioskowanych kwot. Formalne uregulowanie tych kwestii umożliwiłoby zwiększenie realności planowanych kwot. Analiza wniosków dysponentów powinna być w KPRM udokumentowana w celu jednoznacznego odzwierciedlenia przeprowadzonych działań nadzorczych.

Zdaniem NIK, brak sformalizowanego trybu planowania środków Funduszu jest konsekwencją zmiany jego formy prawnej z państwowego funduszu celowego na taką, która nie podlega rygorom przepisów ustawy o finansach publicznych.

Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 został utworzony w BGK na mocy art. 65 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 65 ust. 2 tej ustawy, Fundusz określony był jako państwowy fundusz celowy, którego dysponentem był Prezes RM. Gospodarka finansowa Funduszu podlegała rygorom przepisów ustawy o finansach publicznych, zaledwie przez 18 dni, bowiem, już od 18 kwietnia 2020 r., na podstawie art. 75 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2²⁹, zmieniona została jego forma prawna i organizacyjna na Fundusz utworzony w BGK, w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. W wyniku tej zmiany zasady gospodarowania Funduszem, który gromadził środki publiczne, przestały podlegać przepisom ustawy o finansach publicznych, między innymi w zakresie planowania oraz nadzoru.

Z ustaleń kontroli Najwyższej Izby Kontroli wynika, że propozycję legislacyjną w sprawie powyższej zmiany zgłosił Minister Finansów, wskazując, że proponowana zmiana pozwoli na bardziej efektywne zarządzanie środkami funduszu z wykorzystaniem doświadczeń BGK jako instytucji

W KPRM
nie wprowadzono
procedur ani zasad
regulujących
szczegółowo proces
opracowania rocznego
planu finansowego FPC

²⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 201.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zarządzającej aktywami publicznymi³⁰. Nie przedstawiono szczegółowego uzasadnienia tego rozwiązania. Minister Finansów wyjaśnił NIK, że w związku z narastającym i utrzymującym się realnym zagrożeniem rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2 istniała konieczność zapewnienia elastycznego finansowania tych interwencji państwa, które zabezpieczyłyby nadrzędną potrzebę, jaką była ochrona zdrowia i życia obywateli. Zdaniem Ministra Finansów, za optymalne rozwiązanie uznano Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 w obsłudze BGK z uwagi na następujące cechy odróżniające go od formy funduszu celowego:

- otwarty katalog przychodów (ustawa o zmianie ustawy o COVID-19 przewiduje w art. 65 ust. 4 pkt 6 inne przychody, w ramach których mogą znaleźć się niewymienione źródła, np. oprocentowanie, odsetki, darowizny od osób prawnych czy inne wpłaty), co pozwala w sposób nieograniczony zapewnić dopływ środków finansowych na realizowane z tego Funduszu cele;
- elastyczny sposób rozdysponowania środków za pośrednictwem poszczególnych dysponentów części budżetowych;
- przejrzystość wynikająca z tego, że środki dla poszczególnych dysponentów są gromadzone na wyodrębnionych rachunkach pomocniczych Funduszu, natomiast państwowe jednostki budżetowe i jednostki samorządu terytorialnego gromadzą środki z Funduszu na wydzielonym rachunku dochodów i przeznaczają na wydatki związane z przeciwdziałaniem COVID-19 w ramach planu finansowego tego rachunku;
- sposób i terminy przekazywania, rozliczania i zwrotu środków oraz ich sprawozdawczości określane są w porozumieniach zawieranych z dysponentami części budżetowych przez BGK na podstawie dyspozycji Prezesa RM;
- do środków Funduszu nie stosuje się przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących konieczności wykorzystania i rozliczenia środków najpóźniej do końca roku budżetowego (roczność budżetu państwa) oraz zasad zwrotu środków niewykorzystanych oraz nadmiarowych, zapewniając możliwość efektywnego korzystania ze środków zgromadzonych w Funduszu przez cały okres jego trwania;
- nieograniczony zakres beneficjentów środków (zgodnie z art. 65 ust. 8 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19 finansowanie lub dofinansowanie ze środków Funduszu może być udzielone jednostkom sektora finansów publicznych oraz jednostkom spoza tego sektora).

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, wyżej wymienione cechy zwiększają swobodę pozyskiwania i wydatkowania środków, ale oznaczają równocześnie obniżenie poziomu systemowej kontroli nad środkami publicznymi. Minister Finansów wskazał gromadzenie środków na odpowiednich rachunkach jako czynnik przejrzystości przyjętego rozwiązania. Należy zauważyć, że poza strukturą rachunków, przejrzystość procesu podziału środków publicznych powinna obejmować całokształt decyzji dotyczących przepływów finansowych oraz zastosowanych mechanizmów zarządzania,

³⁰ Pismo Ministra Finansów znak PR5.021.8.2020.GTA z 4 kwietnia 2020 r., skierowane do Sekretarza Rady Ministrów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

które w przypadku funduszu celowego są uregulowane w sposób bardziej kompletny niż w przypadku funduszu w obsłudze BGK. Zmiana formy prawnej i organizacyjnej z państwowego funduszu celowego na fundusz w obsłudze BGK narusza zasady jawności i przejrzystości gospodarowania środkami publicznymi oraz roczności budżetu państwa.

W wyniku zmiany formy prawnej Funduszu organem odpowiedzialnym za wprowadzenie trybu opracowania i zatwierdzania planu oraz zasad gospodarowania środkami Funduszu nie jest Minister Finansów, a Prezes RM. Dlatego w KPRM jako urzędzie obsługującym Prezesa RM w celu sprawnego przebiegu procesu opracowania projektu planu finansowego FPC, a następnie jego zatwierdzenia, powinny być wypracowane sformalizowane zasady przebiegu tego procesu dla wszystkich uczestników oraz tryb nadzoru Prezesa RM nad planowaniem. W szczególności powinien zostać ustalony harmonogram prac, konkretne do wykonania zadania w KPRM, BGK i Ministerstwie Finansów, obowiązki dysponentów Funduszu oraz zakres i szczegółowość przekazywanych danych i informacji. Tak aby jednoznacznie wynikało kto i jakie ma obowiązki i jaką ponosi odpowiedzialność za wykonywane zadania. W przypadku nadzoru sprawowanego w KPRM nad całością planowania powinny być ustalone między innymi zasady analizy i weryfikacji danych, o zaplanowanie których wnioskuje dysponent.

5.1.2. Ministerstwo Zdrowia

Dokumentacja przedstawiona Najwyższej Izbie Kontroli nie pozwoliła w sposób jednoznaczny określić przebiegu prac nad opracowaniem planu finansowego FPC na 2020 r. i zakresu udziału w tych pracach jednego z dysponentów jakim był Minister Zdrowia. Szereg ustaleń w pierwszym okresie tworzenia planu w kwietniu i maju 2020 r. miało charakter roboczy, często w trakcie spotkań, za pośrednictwem poczty elektronicznej lub telefonicznie.

Podstawą do opracowania projektów planów finansowych FPC na rok 2021 i 2022, w zakresie dyspozycji Ministra Zdrowia, były decyzje o wydłużeniu funkcjonowania FPC na te lata przekazane przez Prezesa RM i Podsekretarza Stanu, Zastępcę Szefa Kancelarii Prezesa RM, odpowiednio w listopadzie 2020 r. i 2021 r. W obydwu przypadkach zobligowano Ministra Zdrowia do przedstawienia potrzeb do sfinansowania ze środków Funduszu, bez wskazania dodatkowych wytycznych dotyczących zakresu lub sposobu przygotowania projektu planu.

Zgłoszone przez Ministra Zdrowia potrzeby na 2021 r. zostały oszacowane na podstawie danych przekazywanych przez Narodowy Fundusz Zdrowia, departamenty merytoryczne Ministerstwa Zdrowia oraz szacunków Ministerstwa Zdrowia odnośnie wielkości środków na wsparcie finansowania wydatków bieżących i nowych zadań inwestycyjnych wojewodów. Projekt planu finansowego, w znacznej części, został opracowany przy założeniu finansowania wydatków w ciągu pierwszych sześciu miesięcy roku. Taki sposób planowania przyjęto, w szczególności, dla zadań, których koszty wynikały z rozliczeń miesięcznych, na przykład świadczeń opieki zdrowotnej. Pozostałe wydatki bieżące również zostały zabezpieczone

Zgromadzony materiał dowodowy nie pozwolił jednoznacznie określić przebiegu prac nad opracowaniem planu finansowego FPC na 2020 r. i zakresu udziału w tych pracach Ministerstwa Zdrowia

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w planie Funduszu do czerwca 2021 r., np. koszty utrzymania szpitali tymczasowych oraz wydatki na dodatki kontrolerskie dla pracowników inspekcji sanitarnej. Natomiast wydatki na zakup szczepionek przeciw COVID-19 wraz z kosztami podania szczepień zaplanowano na cały 2021 r. Zróżnicowana perspektywa planowania różnych pozycji planu wynikała z niepewności co do rozwoju sytuacji epidemicznej.

Minister Zdrowia zgłosił do Prezesa RM zapotrzebowanie na finansowanie zadań w roku 2021 z FPC w łącznej kwocie 13 900 mln zł. Zatwierdzony przez Prezesa RM plan finansowy przewidywał, w części będącej w dyspozycji Ministra Zdrowia, kwotę 17 724,2 mln zł. Uwzględnienie w planie kwoty wyższej w stosunku do wnioskowanej przez Ministra Zdrowia nastąpiło w związku ze zwiększeniem przez Prezesa RM zapotrzebowania o kwotę 3824,2 mln zł stanowiącą bilans otwarcia 2021 r. Środki te nie zostały wykorzystane w 2020 r.

W projekcie planu finansowego FPC na 2022 r. Minister Zdrowia wnioskował łącznie o środki w wysokości 21 565,8 mln zł, na podstawie potrzeb zgłoszonych przez NFZ, wojewodów i departamenty Ministerstwa Zdrowia. Prezes RM zatwierdził plan finansowy wydatków Funduszu na 2022 r. w części będącej w dyspozycji Ministra Zdrowia, w wysokości 13 744,1 mln zł. W piśmie przekazującym informację o zatwierdzeniu planu Podsekretarz Stanu, Zastępca Szefa Kancelarii Prezesa RM poinformowała wszystkich dysponentów FPC, że po konsultacjach z Ministrem Finansów zatwierdzony plan finansowy nie zawiera wszystkich zgłoszonych pozycji.

Minister Zdrowia nie weryfikował danych do planu finansowego Funduszu przekazywanych przez NFZ

Kontrola próby zapotrzebowań zgłoszonych przez NFZ do planu finansowego na lata 2021 i 2022 oraz czterech pozycji planu finansowego zgłaszanych przez jednostki organizacyjne Ministerstwa Zdrowia na 2021 r.³¹ wykazała, że zgłoszone kwoty zostały uwzględnione w projektach planów finansowych. Ministerstwo Zdrowia nie weryfikowało danych przekazywanych przez NFZ, co uzasadniono brakiem narzędzi i podstaw do kwestionowania potrzeb wskazanych przez NFZ. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Minister Zdrowia jako organ nadzorujący NFZ posiadał stosowne narzędzia prawne i organizacyjne umożliwiające weryfikację kwot zgłaszanych przez NFZ do opracowywanego projektu planu finansowego i z nich nie skorzystał. Ministerstwo Zdrowia nie przedstawiło ponadto szacunków kwot zapotrzebowań wskazanych przez jednostki organizacyjne Ministerstwa Zdrowia dla trzech³² z czterech badanych pozycji planu. Ministerstwo Zdrowia dokonywało szacunków, planując środki na wydatki bieżące dla wojewodów na 2021 r., przyjmowało do planu wielkości zbliżone do wydatków wojewodów ponoszonych w 2020 r. z rezerw celowych, natomiast na 2022 r. bazowało na wielkości

³¹ Były to wydatki zgłoszone przez: Biuro Administracyjne Ministerstwa Zdrowia w łącznej wysokości 18,8 mln zł, Biuro Współpracy Międzynarodowej w związku z przystąpieniem do przetargów prowadzonych przez Unię Europejską 291,2 mln zł, Departament Oceny Inwestycji na inwestycje budowlane oraz zakup sprzętu dla szpitali, instytutów oraz regionalnych centrów krwiodawstwa i krwiolecznictwa w kwocie 137,8 mln zł oraz przez Departament Rozwoju Kadr Medycznych na sfinansowanie potrzeb uczelni medycznych w kwocie 20 mln zł.

³² Sytuacja taka dotyczyła wydatków zgłoszonych przez Biuro Administracyjne MZ, Departament Oceny Inwestycji oraz Departament Rozwoju Kadr Medycznych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

środków przekazanych wojewodom we wrześniu i październiku 2021 r. oraz zgłoszone zapotrzebowania na listopad i grudzień tego roku. Wydatki inwestycyjne strategiczne wojewodów na 2022 r. zostały oszacowane na podstawie nierozpatrzonych w 2021 r. przez Ministra Zdrowia wniosków podmiotów leczniczych.

Minister Zdrowia, w okresie od 2020 r. do końca pierwszej połowy 2022 r., poniósł wydatki z Funduszu w kwocie 52 222,4 mln zł. Największą część z tych środków, tj. 40 776,9 mln zł (78,1%), została przeznaczona na finansowanie zadań realizowanych przez Narodowy Fundusz Zdrowia (dalej: NFZ) oraz refundację NFZ skutków finansowych zwolnienia z obowiązku opłacenia składek na ubezpieczenie zdrowotne, 9538,1 mln zł (18,3%) – na zadania realizowane przez Ministra Zdrowia, 1901,6 mln zł – dla wojewodów na działania służące przeciwdziałaniu epidemii COVID-19, a 5,7 mln zł – dla Głównego Inspektoratu Sanitarnego na dodatki dla pracowników inspekcji sanitarnej oraz zakup sprzętu i dostępu do modeli prognostycznych. Rzeczowo największe wydatki zostały poniesione na sfinansowanie świadczenia opieki zdrowotnej, w tym: transport sanitarny oraz koszty związane ze szczepieniami przeciw COVID-19 wykonywane w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 – 21 698,3 mln zł (41,5% całości wydatków), sfinansowanie kosztów dodatkowych świadczeń dla osób uczestniczących w udzielaniu świadczeń zdrowotnych mających bezpośredni kontakt z pacjentami podejrzanymi lub z zakażeniem SARS-CoV-2 – 10 298,4 mln zł (19,7%), zakup szczepionek przeciwko COVID-19 – 7162,5 mln zł (13,7%), wykonywanie testów diagnostycznych RT-PCR w kierunku SARS-CoV-2 – 3865,8 mln zł (7,4%), refundację NFZ skutków finansowych zwolnienia z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne – 3970,9 mln zł (7,6%) i zakup leku Veclury – 1246,5 mln zł (2,4%).

5.1.3. Urzędy wojewódzkie

Wojewodowie prowadzili wyodrębnione rachunki bankowe dla środków z FPC. Plany finansowe tych rachunków były opracowywane w momencie wpływu środków na rachunki bankowe. Wojewodowie nie byli dysponentami FPC w rozumieniu art. 65 ust. 3 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19. Rola wojewodów polegała na kierowaniu wniosków o przyznanie środków z Funduszu³³ do Prezesa RM, czy innych dysponentów Funduszu, przede wszystkim: Ministra Zdrowia, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Rodziny i Polityki Społecznej oraz Ministra Rozwoju i Technologii, a następnie ich przekazaniu odbiorcom. Podstawą wnioskowania o środki były zapotrzebowania składane przez podmioty realizujące zadania finansowane z FPC. Zmiany w planach finansowych wynikały z konieczności zagospodarowania niewykorzystanych środków przekazanych przez ich dysponentów i przesuwania tychże środków

Wojewodowie opracowali plany finansowe Funduszu w momencie wpływu środków na rachunki bankowe

³³ Dokumenty te były sporządzane odpowiednio do potrzeb zgłaszanych przez jst lub innych beneficjentów, z uwzględnieniem ewentualnie ustalonych limitów środków w danej formie wsparcia (np. w przypadku programów wsparcia seniorów). W przypadku środków FPC dotyczących takich zadań jak RFIL, wypłaty dodatków specjalnych dla pracowników Inspekcji Sanitarnej wykonujących czynności kontrolne, wsparcie dla domów pomocy społecznej oraz konkurs *Rosnąca odporność* kwoty środków były ustalane ogólnie przez właściwych ministrów lub Prezesa RM.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

na realizację innych zadań, jak również zmiany te miały związek z wytycznymi wydawanymi przez dysponentów środków w odpowiedzi na dynamikę sytuacji epidemicznej w kraju.

Część zadań,
na które środki
FPC przekazywali
województwie, miała
związek ze zwalczaniem
COVID-19

Środki FPC redystrybuowane przez wojewodów przeznaczone były na szereg różnorodnych zadań, między innymi na: sfinansowanie programu RFIL, tworzenie i zapewnienie funkcjonowania szpitali tymczasowych, skierowanie na podstawie decyzji wojewodów personelu medycznego do pracy przy zwalczaniu epidemii, uruchomienie dodatkowych zespołów ratownictwa medycznego (dalej: ZRM³⁴), inwestycje budowlane oraz zakup sprzętu w podmiotach leczniczych³⁵, uruchomienie i organizację miejsc kwarantanny zbiorowej, wypłatę świadczeń z tytułu umów zawartych z lekarzami lub lekarzami dentykami, stwierdzającymi zgony osób podejrzanych o zakażenie wirusem SARS-CoV2 albo zakażonych tym wirusem, wypłatę wynagrodzeń i dodatków służbom zaangażowanym w walkę z COVID-19³⁶, program *Wspieraj Seniora* oraz *Korpus Wsparcia Seniorów*³⁷, program *Laboratoria przyszłości*³⁸, przygotowanie i zabezpieczenie domów pomocy społecznej przed wzrostem zakażeń wywołanych wirusem SARS-CoV-2³⁹, działania promocyjne mające na celu zwiększenie liczby osób poddających się szczepieniu przeciw COVID-19, konkurs *Rosnąca Odporność*, utworzenie punktów szczepień powszechnych, transport osób mających trudności w samodzielnym dotarciu do punktów szczepień oraz organizację telefonicznego punktu zgłoszeń transportowych o szczepieniach przeciwko SARS-CoV-2 i dopłaty do czynszów.

Większość zadań, poza środkami z RFIL, była bezpośrednio związana ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką lub zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2. Z programu RFIL środki przekazano jednostkom samorządu terytorialnego na zadania i projekty inwestycyjne, co opisano w dalszej części informacji, które nie miały bezpośredniego związku ze zwalczaniem COVID-19. W urzędach wojewódzkich nie przeprowadzono analiz, które jednostki samorządu terytorialnego

³⁴ Dodatkowe ZRM miały za zadanie wspieranie pozostałych ZRM, działających na terenie województw, w ramach systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego oraz skrócenie czasu oczekiwania przez pacjenta na przyjazd zespołu i tym samym zwiększenie dostępności do świadczeń medycznych.

³⁵ Podmioty lecznicze otrzymały np. środki potrzebne przede wszystkim do rozbudowy i modernizacji instalacji tlenowej.

³⁶ Wypłata dodatków specjalnych dla pracowników inspekcji sanitarnej, wynagrodzenia za nadgodziny oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne wypłacane tym pracownikom, wynagrodzenia dla zespołów ratownictwa medycznego za pracę w niedziele, święta i godzinach nocnych, wypłata dodatkowego świadczenia pieniężnego dyspozytorom medycznym.

³⁷ Celem tych programów było wsparcie gmin w organizacji pomocy dla seniorów. Pomoc polegała m.in. na dostarczeniu potrzebującym zakupów obejmujących artykuły podstawowej potrzeby oraz poprawie poczucia bezpieczeństwa osób starszych i możliwości ich samodzielnego funkcjonowania w miejscu zamieszkania dzięki tzw. opiece na odległość.

³⁸ Celem Programu było zapobieganie skutkom stanu epidemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2 poprzez zapewnienie możliwie największej liczbie uczniów szkół dostępu do wyposażenia potrzebnego w kształtowaniu i rozwijaniu umiejętności podstawowych i przekrojowych.

³⁹ W tym na zakup środków ochrony osobistej, niezbędnego sprzętu i wyposażenia, a także na zapewnienie kadry niezbędnej do utrzymania ciągłości usług świadczonych przez te jednostki.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

najbardziej ucierpiały gospodarczo w wyniku panującej epidemii i w konsekwencji tego które z nich w pierwszej kolejności wymagają pomocy finansowej, uzasadniając, że obowiązek taki nie wynikał z przepisów prawa, a ocena w jakim obszarze społeczno-gospodarczym choroba wywołała największe szkody należała do jednostek samorządu terytorialnego.

Czterej skontrolowani przez NIK wojewodowie: małopolski, mazowiecki, podkarpacki i śląski, na wszystkie wymienione wyżej cele, w okresie od 2020 r. do pierwszej połowy 2022 r., przekazali właściwym beneficjentom środki o łącznej wartości 6516,5 mln zł, w tym najwięcej na: program RFIL 5408,4 mln zł, tj. 83% ogółu środków, program *Laboratoria przyszłości* 399,2 mln zł (6,1%), konkurs *Rosnąca Odporność* 163,5 mln zł (2,5%) oraz na utworzenie i utrzymanie szpitali tymczasowych i utrzymanie Centralnego Szpitala Klinicznego MSWiA 149,6 mln zł (2,3%).

Część zadań finansowanych od 2021 z Funduszu, w latach wcześniejszych, także w celu zwalczania COVID-19, była sfinansowana z budżetu państwa, w tym z rezerw celowych. Z rezerw celowych opłacane były zadania dotyczące m.in.: organizacji kwarantanny zbiorowej, wypłata wynagrodzeń wraz z pochodnymi wynikające z godzin nadliczbowych dla pracowników stacji sanitarno-epidemiologicznych, finansowano koszty zakupu środków ochrony indywidualnej do zapobiegania i zwalczania COVID-19, wypłacano wynagrodzenia z tytułu umów z lekarzami lub lekarzami dentykami stwierdzającymi zgon osób podejrzanych o zakażenie wirusem SARS-CoV-2 albo zakażonych tym wirusem, a także pomoc dla domów pomocy społecznej w celu przeciwdziałania skutkom rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2.

W wyniku kontroli u wojewody śląskiego ustalono, że także w latach 2021–2022, wystąpiły przypadki finansowania zadań związanych ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem jego rozprzestrzeniania się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2 zarówno z rezerwy celowej budżetu państwa, rezerwy pozostającej w dyspozycji wojewody, jak i Funduszu. Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Katowicach otrzymała w 2020 r. środki z rezerwy celowej budżetu państwa (poz. 72 – *Środki na zadania w obszarze zdrowia*) oraz rezerwy wojewody, w 2021 r. – z FPC, a w 2022 r. – z FPC oraz rezerwy celowej budżetu państwa na sfinansowanie kosztów sekwencjonowania wirusa SARS-CoV-2 w sieci laboratoriów WSSE w okresie od 1 kwietnia do 31 grudnia 2022 r. (poz. 72 – *Środki na zadania w obszarze zdrowia*). Wydatki na organizację kwarantanny zbiorowej w 2020 r. były finansowane z rezerwy celowej (poz. 4), a w 2021 r. – z FPC. Pomoc dla domów pomocy społecznej w celu przeciwdziałania rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2 w 2020 r. była finansowana z rezerwy celowej, poz. 25, w 2021 r. ze środków rezerwy celowej (poz. 25) oraz FPC, a w 2022 r. tylko z FPC. Wynagrodzenia koronerów⁴⁰: w 2020 r. były finansowane ze środków rezerwy celowej budżetu państwa (poz. 49),

Skontrolowani wojewodowie 83% ogółu środków Funduszu (6,5 mld zł) przekazali na wydatki majątkowe z programu RFIL

Część zadań finansowanych od 2021 r. z Funduszu, w latach wcześniejszych także w celu zwalczania COVID-19, była sfinansowana z rezerw celowych budżetu państwa

⁴⁰ Koroner – lekarz, stwierdzający zgon oraz zajmujący się transportem zwłok do najbliższego prosektorium lub zakładu medycyny sądowej, w przypadku konieczności ustalenia przyczyny śmierci.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

rezerwy wojewody oraz środków budżetowych przenoszonych decyzjami wojewody w ramach działu 851 *Ochrona zdrowia*, w 2021 r. – w pierwszym kwartale wydatki finansowano z budżetu państwa oraz rezerwy wojewody, w kolejnych kwartałach z FPC, a w roku 2022 w pierwszym kwartale wydatki finansowano z budżetu państwa, w kolejnych kwartałach z FPC.

Zdaniem NIK, równoległe finansowanie zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, tj. zarówno w budżetu państwa, jak i Funduszu, zwiększa ryzyko niewłaściwego wykorzystania środków.

Wojewodowie,
co do zasady,
rzetelnie opracowywali
i realizowali
plany finansowe
dla środków FPC

Wojewodowie, co do zasady, rzetelnie opracowywali i realizowali plany finansowe dla środków FPC. Stwierdzono natomiast, że wojewoda małopolski nie sporządził planu finansowego dla środków Funduszu przeznaczonych na realizację dwóch zadań, tj. wypłaconych w latach 2020–2021 jednostkom samorządu terytorialnego środków w ramach RFIL oraz wypłaconych w 2020 r. dodatków specjalnych dla pracowników inspekcji sanitarnej wykonujących czynności kontrolne. Z kolei wojewoda śląski nie określił kryteriów oceny wniosków składanych przez dyrektorów szpitali na zakupy/inwestycje finansowane ze środków Funduszu, nie przekazał dyrektorom szpitali katalogu sprzętu, na który powoływał się w uzasadnieniu wydanych opinii.

5.1.4. Jednostki samorządu terytorialnego

Środki otrzymane z Funduszu były gromadzone przez jednostki samorządu terytorialnego na wydzielonych rachunkach bankowych. Dla tych środków oraz realizowanych z ich wykorzystaniem zadań prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową. Odrębne rachunki przeznaczono do rozliczania: programu RFIL, programu *Laboratoria Przyszłości*, programów *Wspieraj Seniora* i *Korpus Wsparcia Seniorów*, wydatków bieżących z tytułu transportu do punktów szczepień, czy organizacji telefonicznego punktu zgłoszeń, promocji szczepień.

Plany finansowe były,
co do zasady,
sporządzone prawidłowo

Plany finansowe dla rachunków utworzonych w celu gromadzenia środków pochodzących z Funduszu były, co do zasady, sporządzone przez kontrolowane jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z obowiązującymi przepisami. Plany w zakresie dochodów ustalano na podstawie zawartych umów lub faktycznie otrzymanych środków bądź promes ich przydziału. Kalkulację wydatków sporządzano na podstawie otrzymanych wytycznych, wyjaśnień i decyzji wojewodów jak i kosztorysów realizacji inwestycji i szacunków własnych pracowników urzędów jednostek. Nie było obowiązku sporządzania uzasadnień do planów. Zmiany planu finansowego środków pochodzących z Funduszu w części dotyczącej dochodów wynikały z wprowadzenia do planu środków z tytułu poszczególnych instrumentów wsparcia, natomiast w części dotyczącej wydatków – głównie z przeniesienia realizacji zadań na kolejne lata, czy przesunięć w podziałkach klasyfikacji budżetowej.

Przykładowo, w gminie Myślenice (woj. małopolskie), w okresie od 2020 r. do pierwszej połowy 2022 r., plany finansowe środków pochodzących z Funduszu były zmieniane łącznie 82 razy, m.in. na skutek: unieważnienia postępowania przetargowego, wyższego niż zakładano kosztu realizacji

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

inwestycji, zwiększenia nakładów w związku ze znacznym wzrostem cen, przyjęcia zadań do realizacji w związku z otrzymanym dofinansowaniem, na które wcześniej gmina nie miała środków i kontynuacji zadania rozpoczętego w poprzednim roku.

Nieprawidłowości w opracowaniu planów finansowych rachunku Funduszu stwierdzono w czterech jednostkach.

Przykłady

W **gminach Solina** (woj. podkarpackie) i **Wilkowice** (woj. śląskie) nie opracowano planów finansowych na 2020 r. pomimo otrzymania środków – odpowiednio 7 mln zł i 10,2 mln zł. W planie gminy Wilkowice w 2021 r. nie uwzględniono środków otrzymanych z Funduszu w kwocie 8,7 mln zł.

Prezydent **Stalowej Woli** nie ujął w planie kwoty 15 mln zł otrzymanej 16 grudnia 2020 r., a z otrzymanych 2 kwietnia 2021 r. 3,8 mln zł ujął w nim tylko 500 tys. zł (13,2%).

W **gminie Wadowice** (woj. małopolskie) w latach 2020–2022⁴¹ nie opracowano planu finansowego dla rachunku środków pochodzących z Funduszu obejmujących zadania inne niż realizowane w ramach RFIL. W przeciwieństwie do środków zaplanowanych w ramach RFIL, które były ujęte w odrębnym załączniku do uchwały budżetowej gminy, środki na pozostałe zadania w łącznej wysokości 1145,8 tys. zł nie były wykazane w załączniku. Burmistrz Wadowic dopiero w trakcie kontroli NIK, w lipcu 2022 r., ustalił plan finansowy obejmujący wszystkie realizowane zadania.

W **gminie Wilkowice** nierzetelnie, tj. w zawyżonych kwotach, zaplanowano wydatki w planie finansowym na 2021 r. na realizację trzech zadań: *Budowa Przedszkola Publicznego w Mesznej (2 mln zł)*, *Budowa, rozbudowa, przebudowa dróg wraz z budową zintegrowanego układu szlaków rowerowych (500 tys. zł)* i *Rozbudowa i przebudowa budynku „Dom Strażaka” w Bystrej (200 tys. zł)*. Wykonanie wydatków dla tych zadań w 2021 r. wyniosło odpowiednio: 17,9%, 10,6% oraz 0,5%. Gmina nie dysponowała żadną dokumentacją, z której wynikałyby planowane kwoty.

Wskazani kierownicy jednostek naruszyli postanowienia art. 65 ust. 11 i 12 ustawy, w myśl którego państwowe jednostki budżetowe i jednostki samorządu terytorialnego gromadzą środki z Funduszu na wydzielonym rachunku dochodów i przeznaczają na wydatki związane z przeciwdziałaniem COVID-19 w ramach planu finansowego tego rachunku. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) był zobowiązany do opracowania planu finansowego dla rachunku środków pochodzących z Funduszu.

Niektóre jednostki objęte kontrolą publikowały na stronach internetowych plany finansowe środków z Funduszu i sprawozdania z ich wykonania, a inne nie.

Przykłady

Gminy: Myślenice, Kolbuszowa, Jasienica, a także **powiat radomski** zamieściły plany finansowe środków z Funduszu i sprawozdania z ich wykonania na stronach internetowych.

Gminy: Stalowa Wola i Solina nie publikowały na swoich stronach internetowych planów finansowych Funduszu i sprawozdań z ich wykonania.

Nieprawidłowości w opracowaniu planów finansowych stwierdzono w czterech z 12 kontrolowanych jednostek

Niejednolitość postępowania jest w odniesieniu do publikacji na stronach internetowych planów finansowych Funduszu i sprawozdań z ich wykonania

⁴¹ Do 11 lipca 2022 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, dostęp do informacji o wykorzystaniu środków z Funduszu powinien być umożliwiony społeczeństwu niezwłocznie i w formie niewymagającej potrzeby sporządzania dodatkowych wniosków.

Wprowadzie przepisy prawa nie nakładały takiego obowiązku, niemniej jednak należy zauważyć, że środki Funduszu są środkami publicznymi. Stosownie do art. 33 ust. 1 ustawy o finansach publicznych gospodarka środkami publicznymi jest jawna. Zdaniem NIK rzetelna realizacja tej powinności wymaga upubliczniania planów finansowych FPC oraz sprawozdań z jego wykonania. Publikacja ww. dokumentów uzasadniona jest potrzebą zwiększenia przejrzystości i społecznej kontroli nad wykorzystaniem środków publicznych.

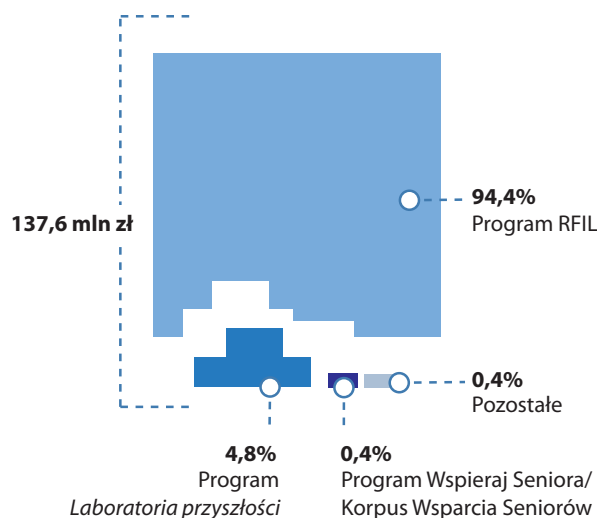
Kontrolowane jst
99,2% (136,6 mln zł)
środków otrzymanych
z Funduszu przeznaczyły
na inwestycje
z programu RFIL

Dwanaście kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego w okresie od 2020 r. do końca pierwszej połowy 2022 r. wydatkowało z Funduszu łącznie 137,6 mln zł. Zdecydowana większość (136,4 mln zł), tj. 99,2% ogółu wydatkowanych środków przeznaczona była na realizację zadań z dwóch programów: RFIL (129,8 mln zł) i *Laboratoria Przyszłości* (6,6 mln zł). Z pierwszego programu najwięcej środków wydatkował powiat radomski (28,9 mln zł), Otwock (13,9 mln zł), a także gminy Wadowice (17,2 mln zł) i Krynica-Zdrój (12,5 mln zł). Z drugiego programu największe wydatki poniosły: gmina Myślenice (1,5 mln zł), Stalowa Wola (965 tys. zł) oraz gminy Jasienica (750,3 tys. zł) i Kolbuszowa (732 tys. zł).

Znaczące kwoty środków przeznaczano także na realizację zadań z programu *Wspieraj Seniora/Korpus Wsparcia Seniorów* (624,3 tys. zł), tj. 0,4% ogółu poniesionych wydatków. Natomiast na działania promocyjne na rzecz szczepień (133,3 tys. zł) i dofinansowanie punktów szczepień wydatkowano 90,6 tys. zł, a zatem około 0,1% poniesionych wydatków.

Infografika nr 6

Struktura wydatków środków z Funduszu 12 kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego w okresie od 2020 r. do pierwszej połowy 2022 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Z programu RFIL dofinansowano w szczególności: budowę i rozbudowę szpitali, budowę infrastruktury: szkolnej, drogowej z infrastrukturą towarzyszącą, wodno-kanalizacyjnej, parkingowej, elektroenergetycznej, sportowej i turystycznej. Największe kwoty środków z tego programu⁴², w okresie od 2020 r. do pierwszej połowy 2022 r., w skontrolowanych 12 jednostkach samorządu terytorialnego poniesiono, m.in na: poprawę stanu infrastruktury Samodzielnego Publicznego Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej w Pionkach w powiecie radomskim poprzez rozbudowę infrastruktury, rewitalizację istniejącego budynku w jednej lokalizacji wraz z dokumentacją oraz zakup pierwszego wyposażenia (15,2 mln zł), projekt i budowę szkoły podstawowej z oddziałami przedszkolnymi w Otwocku Wólce Młódzkiej (13,5 mln zł), rozwój infrastruktury uzdrowskiej poprzez renowację przestrzeni publicznej płyty głównej Krynickiego Deptaka w Krynicy-Zdroju (8,1 mln zł), rozbudowę oczyszczalni ścieków w miejscowości Wołkowyja w gm. Solina (6,5 mln zł), przebudowę drogi gminnej (ul. Lwowska) w Wadowicach (6,1 mln zł), budowę drogi gminnej łączącej DK 77 ul. Energetyków z obwodnicą w Stalowej Woli (5,7 mln zł), rozwój infrastruktury uzdrowskiej poprzez renowację Bulwarów Dietla w Krynicy-Zdroju (4,2 mln zł) i przebudowę sieci kanalizacji ogólnospławowej w obszarze ulic: Rzeszowskiej, Kolejowej, Towarowej, Handlowej i Wiktora w Kolbuszowej (4 mln zł).

Wystąpiły przypadki niepełnej realizacji planów wydatków z tytułu otrzymanych środków z RFIL.

Przykłady

W **gminie Myślenice** trzy zadania nie zostały zrealizowane w 2020 r., przy czym w dwóch przypadkach zostały one rozliczone lub zrealizowane w okresie późniejszym. Ponadto brak zgód właścicieli prywatnych działek był przyczyną braku realizacji dwóch z trzech tych zadań w 2020 r.

W **gminie Krynica-Zdrój** do 30 czerwca 2022 r. środki zaplanowane na inwestycje w ramach RFIL: budowę szkoły w Bereście oraz renowację płyty głównej Krynickiego Deptaka, nie zostały wydatkowane w kwocie 4708,4 tys. zł. Środki otrzymano 7 kwietnia 2021 r.

W żadnej z kontrolowanych jednostek, do 30 czerwca 2022 r., nie wydatkowano środków z programu PIS. Dopiero po przyznaniu wstępnych promes przeprowadzono procedury przetargowe i analizowano złożone oferty, czyli wykonawcy nie zostali wyłonieni. Największe środki z programu PIS, według wartości ujętych w planach finansowych na 30 czerwca 2022 r.⁴³, przewidziano m.in. na: budowę sieci kanalizacji sanitarnej we wsi Werynia, we wsi Kolbuszowa Górna oraz w mieście Kolbuszowa (10,7 mln zł)⁴⁴, modernizację budynków Samodzielnego Publicznego Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej w Pionkach im. Lecha i Marii Kaczyńskich – Pary Prezydenckiej (10,2 mln zł), budowę i przebudowę ul. Przemysłowej i ul. Żytniej w Kolbuszowej (5,5 mln zł), budowę i modernizację infrastruktury turystycznej

W żadnej z kontrolowanych jednostek, do 30 czerwca 2022 r., nie wydatkowano środków z programu PIS

⁴² Wskazano wartości wydatków wykonanych ujętych w planach finansowych.

⁴³ Uwzględniono wielkości planowane wydatków po zmianach planów finansowych według stanu na 30 czerwca 2022 r.

⁴⁴ W odniesieniu do wszystkich wskazanych w zdaniu inwestycji, które mają być sfinansowane z PIS podano wielkości planowane po zmianach według stanu na 30 czerwca 2022 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w obrębie Góry Parkowej w Krynicy-Zdroju – budowę amfiteatru o pojemności około tysiąca osób, z częściowym (ok. 1/3) zadaszeniem z wyposażeniem wraz z budową i modernizacją ciągów pieszo-jezdnych w obrębie Góry Parkowej w Krynicy-Zdroju (5 mln zł), budowę infrastruktury wodno-kanalizacyjnej na terenie gminy Solina w celu poprawy czystości wód zbiorników: solińskiego i myczkowskiego (4,5 mln zł), budowę parkingu zaporowego Czarny Potok i wyłonienie nadzoru inwestorskiego (3,8 mln zł) oraz remont zespołu zbiorników na wodę przy ulicy Przemysłowej w Kolbuszowej (3,8 mln zł).

Nie kwestionując potencjalnej przydatności zadań inwestycyjnych objętych dofinansowaniem z tego programu dla rozwoju społeczno-gospodarczego lokalnych społeczności, należy podkreślić, że powyższe inwestycje nie mają bezpośredniego związku z przeciwdziałaniem COVID-19.

Celem programu *Laboratoria Przyszłości* było wyposażenie szkół w sprzęt, narzędzia, elektronarzędzia, materiały i inne przedmioty i pomoce, które rozszerzyłyby możliwości edukacyjne i służyły rozwijaniu umiejętności uczniów. Środki z programu przeznaczano także na wsparcie procesu dydaktycznego i uczynienie go bardziej interdyscyplinarnym i innowacyjnym. Najwięcej środków z tego programu, w 12 skontrolowanych jednostkach, wydatkowała w okresie od 2020 r. do pierwszej połowy 2021 r. gmina Myślenice – 1456,5 tys. zł, co stanowiło 22% ogółu wydatków. Środki przeznaczono dla 18 szkół podstawowych⁴⁵ z terenu miasta i gminy. Zakupiono m.in. drukarki 3D, skanery, mikrofony, konsole, aparaty fotograficzne i teleskopy. Zakupiony sprzęt wykorzystywano np. podczas zajęć przedmiotowych z j. polskiego, angielskiego, przyrody, informatyki, chemii, muzyki, a także w ramach zajęć rozwijających zainteresowania uczniów, w tym m.in. nauki algorytmicznego myślenia, w kołach teatralnych, redakcyjnych, logopedycznych. W 2022 r. pracownicy urzędu gminy przeprowadzili kontrole prawidłowości wydatkowania środków we wszystkich 18 placówkach objętych programem. W żadnym przypadku nie stwierdzono nieprawidłowości.

Podobnie jak w przypadku programów RFIL i PIS, trudno jest wykazać bezpośredni związek wydatków poniesionych z programu *Laboratoria Przyszłości* ze zwalczaniem epidemii COVID-19. Niemniej planowane i realizowane zadania mogły przyczynić się do zmniejszenia negatywnych skutków społeczno-gospodarczych choroby wywołanej wirusem SARS-CoV-2.

Strategicznym celem programu *Wspieraj Seniora/Korpus Wsparcia Seniorów* było zapewnienie usługi wsparcia seniorom, którzy w czasie epidemii pozostali w domu, nie mając możliwości zabezpieczenia artykułów podstawowej potrzeby we własnym zakresie w tym artykułów spożywczych, oraz środków higieny osobistej.

Przykład

W 2021 r. w **gminie Krynica Zdrój** wsparciem objęto 29 osób w wieku 70 lat i więcej oraz jedną osobę poniżej 70 roku życia. Usługa wsparcia polegała w szczególności na dostarczeniu zakupów zgodnie ze wskazanym przez seniora zakresem (artykuły podstawowej potrzeby, w tym artykuły spo-

⁴⁵ Łączna liczba dzieci w tych szkołach – 4298.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

żywcze, środki higieny osobistej). W realizację programu było zaangażowanych 11 pracowników ośrodka pomocy społecznej, którym przyznano w okresie od stycznia do marca 2021 r. dodatek specjalny za zwiększone obowiązki służbowe (organizacja i realizacja usług wsparcia) w łącznej wysokości 19,5 tys. zł (brutto), a w październiku i w listopadzie 2021 r. dziewięciu pracownikom przyznano nagrody w łącznej kwocie 10,3 tys. zł (brutto). Wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi wyniosły 35,5 tys. zł. W 2022 r., w ramach programu *Korpus Wsparcia Seniorów* zakupiono 100 opasek bezpieczeństwa, które zostały przekazane seniorom powyżej 65 roku życia z terenu gminy. Przy odbiorze opaski bezpieczeństwa zostali oni przeszkoleni przez pracownika socjalnego w zakresie jej prawidłowego użytkowania. Czterem pracownikom ośrodka pomocy społecznej, z tytułu poszerzonego zakresu obowiązków, przyznano dodatki specjalne. Gmina wniosowała o zasilenie rachunku na realizację programu w kwocie 131,2 tys. zł, a do 30 czerwca 2022 r. wydatkowano 95,8 tys. zł (73% środków).

W wyniku kontroli przez NIK 40 zadań inwestycyjnych, które sfinansowano lub dofinansowano z programu RFIL do 30 czerwca 2022 r., o wartości 107,8 mln zł stwierdzono, że wyłonienie wykonawców nastąpiło w odpowiedniej procedurze wynikającej z ustawy Prawo zamówień publicznych. Realizacje inwestycji poprzedzone były zawarciem umów z wykonawcami. Zakres wykonanych prac był udokumentowany protokołami odbioru robót oraz fakturami, a płatności udokumentowane wyciągami bankowymi. W gminie Wadowice zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli dotyczyły nierzetelnego przygotowania zadania pn. *Budowa Gminnego Punktu Selektynego Zbierania Odpadów Komunalnych wraz z zakupem pojazdów specjalistycznych*, tj. na podstawie niepełnych analiz, co skutkowało zakupem czterech samochodów do zbierania odpadów komunalnych z terenu gminy, które zostały wydzierżawione i nie służyły do zbierania odpadów z jej terenu. Zakup sfinansowano ze środków Funduszu w kwocie 3 mln zł oraz ze środków własnych o wartości 507,3 tys. zł. Ponadto w trakcie realizacji tego zadania z opóźnieniem sięgającym ponad pół roku poinformowano Prezesa RM o zmianie zakresu wydatku majątkowego. Zgodnie z zobowiązaniem gminy na wniosku o dofinansowanie o zmianie przedmiotu wydatku majątkowego należało poinformować Prezesa RM za pośrednictwem wojewody w terminie 14 dni od dnia zaistnienia zmiany.

Stwierdzone nieprawidłowości w innych jednostkach miały charakter formalny i nie wpłynęły na prawidłowość wykorzystania środków przyznanych z Funduszu.

Środki na 40 zadań inwestycyjnych, które sfinansowano lub dofinansowano z programu RFIL do 30 czerwca 2022 r., o wartości 107,8 mln zł wydatkowano w większości prawidłowo

Przykłady

W **gminie Kozy** naruszono postanowienia dwóch z trzech badanych umów na roboty budowlane poprzez niewyegzekwowanie w ustalonym terminie dokumentu gwarancyjnego w określonej formie przewidzianej w umowie⁴⁶, zapłatę przez gminę pełnej kwoty faktury końcowej przed przedłożeniem przez wykonawcę braku sprzeciwu Państwowego Inspektora Nadzoru Budowlanego do wykonanych robót⁴⁷ i przedłużenie terminu realizacji umowy

⁴⁶ Zadanie: Przebudowa ciągu dróg gminnych ul. Lazurowej, ul. Wiśniowej, ul. Bukietowej i ul. Irysów w Kozach.

⁴⁷ Zadanie: Przebudowa ciągu dróg gminnych ul. Lazurowej, ul. Wiśniowej, ul. Bukietowej i ul. Irysów w Kozach.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

o większą liczbę dni niż trwała uzasadniona przerwa w robotach⁴⁸. W jednym przypadku ustalono szacunkową wartość zamówienia na roboty budowlane⁴⁹ niezgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.

W **Starej Błotnicy** w przypadku dwóch⁵⁰ z trzech objętych badaniem zadań, wyniki postępowań o udzielenie zamówienia publicznego zostały zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych w terminie przekraczającym 30 dni od daty zakończenia postępowania. Z kolei w przypadku jednego⁵¹ z trzech objętych badaniem zadań, po zakończeniu realizacji jego poszczególnych części, nie zostały zamieszczone w BIP ogłoszenia o wykonaniu umów. W obydwu przypadkach naruszono przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych.

Niewprowadzenie w **Urzędzie Miasta Otwocka** regulaminu zamówień publicznych poniżej 130 tys. zł netto, w związku z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2021 r. nowej ustawy Prawo zamówień publicznych, stanowiło naruszenie § 38 pkt 2 obowiązującego regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Otwocka.

W **gminie Otwock** stwierdzono też inne nieprawidłowości. Niezgodne z art. 65 ust. 11 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19 było wskazanie we wniosku o zapotrzebowanie na środki w programie *Wspieraj Seniora* na kwotę 27 tys. zł i we wniosku dotyczącym programu *Dopłaty do czynszu* na kwotę 58,5 tys. zł ogólnego numeru rachunku bankowego urzędu zamiast rachunków wydzielonych dla tych programów. Ponadto urząd gminy z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio 29 i 22 dni przekazał w 2021 r. środki w kwocie 18,4 tys. zł na rachunek ośrodka pomocy społecznej z tytułu programu *Dopłaty do czynszu*. Skutkiem tego ośrodek z opóźnieniem przystąpił do realizacji zadania i przekazał rozliczenie za luty 2021 r. do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego 31 marca 2021 r., tj. z przekroczeniem terminu określonego w art. 15zzzif pkt 6 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19. Prezydent Otwocka nie udzielił też dyrektorom szkół w formie pisemnej upoważnień (pełnomocnictw) do zawierania umów na zakup i dostawę sprzętu dla szkół w ramach programu *Laboratoria Przyszłości*. Zgodnie z § 9 ust. 4 uchwały nr 129 RM w sprawie programu *Laboratoria Przyszłości*, organ prowadzący może upoważnić dyrektora szkoły do dokonania zakupów w ramach otrzymanego wsparcia. Urząd powierzył realizację zadań w ramach programu *Oświacie Miejskiej* w Otwocku oraz placówkom oświatowym. Dyrektorzy szkół realizujący program zawarli w okresie od 13 kwietnia do 30 czerwca 2022 r. 35 umów o łącznej wartości 979,3 tys. zł na zakup i dostawę sprzętu dla szkół.

Środki z FPC
w ramach RFIL nie były
wykorzystywane
na bieżąco

Środki z FPC w ramach RFIL nie były wykorzystywane na bieżąco, co wynikało z charakteru dofinansowanych wydatków. Najpierw przeprowadzono postępowania przetargowe, a następnie realizowano zadania inwestycyjne, trwające nawet ponad rok. W toku kontroli stwierdzono przypadki, gdy środki Funduszu czasowo wykorzystano na potrzeby bieżące jednostek.

⁴⁸ Zadanie: Budowa odwodnienia terenu w rejonie ulic Jaskółczej i Spokojnej w Kozach.

⁴⁹ Zadanie: Przebudowa ciągu dróg gminnych ul. Lazurowej, ul. Wiśniowej, ul. Bukietowej i ul. Irysów w Kozach.

⁵⁰ Zadania: Rozbudowa budynku SPZOZ wraz z zagospodarowaniem terenu i Poprawa efektywności energetycznej budynków szkolnych na terenie Gminy Stara Błotnica.

⁵¹ Zadanie: Poprawa efektywności energetycznej budynków szkolnych na terenie Gminy Stara Błotnica.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przykłady

W **gminie Wilkowice** w 2020 r. środki w wysokości 1,4 mln zł zostały wykorzystane na zapłatę podatku VAT od faktur wystawionych przez kontrahentów oraz opłatę składek do ZUS. Środki zostały zwrócone na rachunek Funduszu we wrześniu i grudniu 2021 r. w pełnej wysokości i pozostawały poza rachunkiem do 312 dni.

W **Stalowej Woli**, od grudnia 2020 r. do lutego 2022 r., 14 razy zasilono środkami Funduszu rachunek bieżący i inwestycyjny. Łączna suma tych operacji wyniosła 41,4 mln zł. Do 16 lutego 2022 r. dokonano zwrotu, w sześciu transakcjach, wszystkich „pożyczonych” środków.

Gmina Kolbuszowa (woj. podkarpackie) w 2022 r., na bieżące potrzeby, przez okres dwóch miesięcy, wykorzystowała 2 mln zł.

W trzech wskazanych przypadkach środki wykorzystywano do rozwiązywania problemów związanych z płynnością finansową jednostek, a nie na cele określone w art. 65 ust. 5, 6 i 6a–6d ustawy. Było to sprzeczne również z § 3 uchwały RM w sprawie RFIL, zgodnie z którym wsparcie mogło być przeznaczone wyłącznie na wydatki majątkowe.

Kontrolowane jednostki podejmowały różne działania na rzecz zwiększenia efektywności wydatkowania środków funduszu: przeprowadzano postępowania z zachowaniem konkurencyjności w celu wyboru najkorzystniejszych ofert, sprawowano nadzór nad terminowością wykonywanych robót budowlanych poprzez harmonogramy rzeczowo-finansowe, jakość wykonanych robót była oceniana w trakcie odbiorów częściowych i końcowych robót, a w przypadku stwierdzenia usterek egzekwowano ich naprawienie.

Nie było jednolitego podejścia jednostek samorządu terytorialnego do zarządzania czasowo wolnymi środkami Funduszu. Gmina Kozy (woj. śląskie) deponowała środki finansowe z FPC na lokatach bankowych. Założono 12 lokat na sumę 52,2 mln zł. Najdłuższy okres na jaki zawarto lokatę wyniósł 92 dni, zaś najkrótszy 31 dni. Z tytułu odsetek od lokat na rachunek środków FPC otrzymano 93,2 tys. zł.

Ustalono też przypadki niegospodarnego działania.

Przykłady

Na nieoprocentowanych rachunkach bankowych przechowywano środki Funduszu w **gminie Jasienica** (woj. śląskie). Średni stan niewykorzystanych środków⁵² wynosił 8,4 mln zł. Skutkowało to utratą możliwych do uzyskania odsetek w szacunkowej wysokości 52,8 tys. zł.

Gmina Wilkowice (woj. śląskie) w wyniku braku umieszczenia niewykorzystanych środków z FPC, z programu RFIL, na oprocentowanych lokatach, w kwocie od 3,1 mln zł na koniec września 2020 r. do 13,8 mln zł na koniec pierwszego kwartału 2022 r.⁵³, utraciła potencjalne korzyści w postaci odsetek w kwocie co najmniej 77,2 tys. zł.

Nie było jednolitego podejścia do zarządzania czasowo wolnymi środkami Funduszu

⁵² Tj. niewykorzystanych środków FPC według stanu na koniec roku: 2020 i 2021 oraz pierwszego półrocza 2022 r.

⁵³ Najwyższe kwoty na rachunku, które nie były zdeponowane na lokatach, odnotowano na koniec czerwca, lipca i sierpnia 2021 r. i we wszystkich trzech miesiącach wynosiły 18,1 mln zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Do barier utrudniających planowanie i wykorzystanie środków FPC należy zaliczyć ponadprzeciętną absencję pracowników urzędów, zachwiany łańcuch dostaw, wzrost cen, brak oferentów w przeprowadzanych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego i przedłużające się procedury administracyjne, w tym pozwoleń na budowę, długotrwałe konsultacje społeczne co zmuszało niejednokrotnie do przesuwania terminów realizacji poszczególnych zadań lub angażowania dodatkowych środków pozostających w dyspozycji gmin.

Nie było wytycznych w zakresie pomiaru efektywności środków z Funduszu

Nie ustanowiono systemowych rozwiązań, które wdrożyłyby obowiązek ustalania efektów i badania efektywności środków otrzymanych z Funduszu. W związku z tym jednostki podchodziły do problemu w sposób zróżnicowany. W Stalowej Woli dla zadań inwestycyjnych określono efekty rzeczowe planowanych inwestycji poprzez opis planowanych budynków lub obiektów małej infrastruktury (stanowiących całość zadania) wraz z funkcjami, jakie będą pełnić. W formie opisowej przedstawiono korzystny wpływ inwestycji na jakość życia lokalnego społeczeństwa (w tym: dzieci, rodziców, seniorów). Prezydent wyjaśnił, że dla zadań pozostających w trakcie realizacji gmina określi odpowiednie mierniki efektywności, a dla zadań będących na etapie przygotowania postępowań przetargowych – mierniki monitorowania postępu prac. Wójt gminy Kozy przekazał, że nie ustalono zasad monitorowania i oceny celów i zadań, poza ogólnie przyjętymi w urzędzie, tzn. bieżącym monitorowaniem i oceną postępu realizacji danego zadania. W gminie Jasienica nie określono mierników efektywności dla części zadań finansowanych z Funduszu, m.in. zadania budowa parkingu obok Ośrodka Zdrowia w Rudzicy i rozbudowa budynku Jasienica 159 pod potrzeby Ochotniczej Straży Pożarnej i transport osób mających trudności w samodzielnym dotarciu do punktów szczepień przeciwko wirusowi SARS-CoV-2, w tym osób niepełnosprawnych oraz utworzenie punktu szczepień. Zaniechanie to uniemożliwiło rzetelne monitorowanie realizowanych zadań FPC z uwzględnieniem wymogów określonych w standardzie nr 6 załącznika do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

Starosta powiatu radomskiego wyjaśnił, że nie określono mierników efektywności działań objętych wnioskami o dofinansowanie zadań z FPC złożonymi w okresie objętym kontrolą, ponieważ wymóg określenia takich mierników wynikał tylko i wyłącznie ze wzoru wniosku o uzyskanie środków FPC dla jst w ramach RFIL. Natomiast w przypadku pozostałych programów realizowanych przez powiat, tj.: PIS, *Laboratoria Przyszłości*, programu wsparcia dla Domów Pomocy Społecznej i punktów szczepień nie było to wymagane.

Starosta wyjaśnił ponadto, że w przypadku sześciu wniosków złożonych o dofinansowanie zadań z FPC w ramach RFIL⁵⁴ określono każdorazowo efekty rzeczowe oraz społeczne jakie zostaną uzyskane w wyniku ich realizacji. Na podstawie wniosków złożonych w takiej formie w czte-

⁵⁴ W punkcie 7 lit. e wniosków „spodziewane efekty planowanej inwestycji”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

rech przypadkach zostały one rozpatrzone pozytywnie i przyznano dofinansowanie ze środków FPC, dlatego też uznano, że tak wypełnione wnioski są prawidłowe.

Wójt Starej Błotnicy, w trakcie kontroli Najwyższej Izby Kontroli, opracował dla każdego zadania inwestycyjnego, na które przyznano dofinansowanie z programów RFIL i PIS oraz programu *Laboratoria przyszłości* karty monitorowania efektów w założonym okresie trwałości, tj. trzy lata po zakończeniu realizacji zadań. Oprócz wskaźników produktu przyjęto wskaźniki rezultatu, wraz ze wskazaniem sposobu ich pomiaru i wartości początkowych.

Należy podkreślić, że Fundusz został powołany jako tymczasowe narzędzie w celu nagłego reagowania w sytuacjach spowodowanych przez wirus SARS-CoV-2, w związku z tym jednostki samorządu terytorialnego powinny dołożyć wszelkich starań, aby jak najszybciej zapewnić efektywne wykorzystanie otrzymanych środków. Zwiększeniu efektywności wykorzystania środków Funduszu sprzyjałoby określenie mierników efektywności oraz ich bieżące monitorowanie. Ograniczenie się wyłącznie do podania przewidywanych efektów inwestycji we wnioskach o dofinansowanie, należy uznać za niewystarczające.

5.2. Finansowanie potrzeb Funduszu za pomocą obligacji Banku Gospodarstwa Krajowego

Potrzeby Funduszu (jego planowane wydatki) były określane w rocznych planach finansowych. Ich finansowanie w okresie od 1 lipca 2021 r. do 30 czerwca 2022 r. zapewniała głównie sprzedaż obligacji przez BGK. Środki uzyskane w ten sposób wpływały na rachunek główny Funduszu, skąd, według dyspozycji zasilenia Prezesa RM, były przekazywane na rachunki pomocnicze dysponentów. Wykorzystanie środków z tych rachunków, czyli ich wydatkowanie bezpośrednio przez dysponentów, stanowiło wydatki Funduszu.

Finansowanie potrzeb Funduszu zapewniała głównie sprzedaż obligacji przez BGK

5.2.1. Określenie potrzeb Funduszu finansowanych obligacjami Banku Gospodarstwa Krajowego

Sposób zgłaszania bieżących zapotrzebowań dysponentów na środki z Funduszu został określony w umowie z dnia 21 kwietnia 2020 r. w sprawie obsługi Funduszu zawartej pomiędzy BGK a Prezesem RM (dalej: umowie). Według pierwotnych postanowień umowy, Prezes RM, w uzgodnieniu z Ministrem Finansów, miał przekazywać do BGK, raz na dwa tygodnie, zapotrzebowanie na środki pochodzące ze sprzedaży obligacji, które miały zasilić Fundusz w terminie dwóch tygodni od wysłania zapotrzebowania na środki, wraz z informacją o szacowanym zapotrzebowaniu na środki w kolejnym miesiącu. Po zmianie umowy, aneksem z 3 lipca 2020 r., Prezes RM miał przekazywać do BGK i do Ministra Finansów harmonogram wydatków poszczególnych dysponentów na kolejne dwa miesiące, sporządzony w układzie dziennym, przed końcem każdego miesiąca. Według tej zmiany Minister Finansów był informowany o harmonogramie zapotrzebowań na środki Funduszu, podczas gdy wcześniej harmonogram był z Ministrem

Zapotrzebowanie na środki Funduszu dysponenti zgłaszali do KPRM

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Finansów uzgadniany. Wprowadzono do umowy też treść, w myśl której harmonogram miał podlegać bieżącej aktualizacji na podstawie danych przekazywanych przez dysponentów. Kolejna zmiana umowy wprowadzona aneksem nr 2 z 2 lipca 2021 r. spowodowała, że Prezes RM został zobowiązany do przekazywania *na początku każdego miesiąca* do BGK oraz do Ministra Finansów harmonogramu wydatków poszczególnych dysponentów na kolejne 2 miesiące, sporządzonego w układzie dziennym.

Zmiany w umowie wynikały z potrzeby dostosowania pierwotnie zakładanego procesu obsługi Funduszu do bieżących uwarunkowań, praktyk czy warunków rynkowych i służyły optymalizacji tego procesu. Dlatego też odstąpiono od wymogu 2-tygodniowych odstępów pomiędzy terminami przetargów obligacji na rynku krajowym. Za zasadne uznano wydłużenie perspektywy, w jakiej bank może planować płynność Funduszu, zwiększenie dokładności danych (dzienne zapotrzebowania dysponentów) oraz możliwie częste aktualizowanie danych.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli użycie sformułowania *na początku każdego miesiąca* jest nieprecyzyjne i powinno być doprecyzowane w taki sposób, aby jednoznacznie wynikało, do kiedy harmonogramy powinny być przekazane przez Prezesa RM. Ze zbadanych 12 harmonogramów zapotrzebowań, z okresu od lipca 2021 r. do czerwca 2022 r., z wyjątkiem jednego harmonogramu za okres listopad–grudzień 2021 r., przekazanego 4 listopada 2021 r., żaden z pozostałych harmonogramów nie został przekazany do BGK przez Prezesa RM na początku miesiąca⁵⁵. Jednego harmonogramu za okres marzec–kwiecień 2022 r. w ogóle nie przekazano, co stanowiło naruszenie § 5 ust. 6 umowy w sprawie obsługi Funduszu z dnia 21 kwietnia 2020 r. wraz z aneksami.

Prezes RM, przekazując do BGK harmonogramy wydatków poszczególnych dysponentów, informował niejednokrotnie, że nie wszyscy dysponenci złożyli zapotrzebowania na dany miesiąc lub że na pokrycie niektórych zapotrzebowań na środki Funduszu zgłoszonych przez dysponentów nie został jeszcze zwiększony plan finansowy Funduszu⁵⁶. Plan finansowy Funduszu, w szczególności nie był zwiększony dla zgłoszonych do harmonogramów niektórych wydatków na zadania realizowane przez Ministra właściwego ds. pracy i Ministra Zdrowia.

Bank Gospodarstwa Krajowego, wykorzystując otrzymywane od Prezesa RM harmonogramy wydatków poszczególnych dysponentów oraz informacje o planowanych wydatkach otrzymane bezpośrednio od dysponentów, opracowywał cotygodniowe raporty płynności Funduszu. Raporty te przedstawiały stan faktyczny Funduszu na dany dzień oraz jego szacowane wpływy i wydatki. W raportach tych bank informował Prezesa RM o bieżących stanach środków na rachunkach pomocniczych dysponentów.

⁵⁵ 11 harmonogramów zostało przekazywanych (według daty pism Prezesa RM) w dniach od 8 do 20 dnia miesiąca.

⁵⁶ W pierwszym przypadku pismami z 7 czerwca i 19 lipca 2021 r., a drugim – z 19 lipca, 9 sierpnia, 8 września, 11 października, 4 listopada 2021 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Porównanie raportów płynności Funduszu, opracowanych przez BGK w okresie poprzedzającym podjęcie decyzji o przeprowadzeniu 15 przetargów sprzedaży obligacji BGK na rzecz Funduszu w celu finansowania potrzeb Funduszu w okresie od 30 czerwca 2021 r. do 18 maja 2022 r. (tj. 14 raportów płynności Funduszu z 2021 r. i jednego z 2022 r.), z dokumentami źródłowymi o zgłoszonych zapotrzebowaniach dysponentów wykorzystujących środki Funduszu⁵⁷ wykazało niezgodność danych zawartych w 14 raportach płynności Funduszu (z 15 kontrolowanych) w zakresie dat i wartości planowanych wydatków dysponentów.

W 14 raportach płynności Funduszu stwierdzono 35 przypadków niezgodności dat zapotrzebowań na środki Funduszu zgłoszonych przez dysponentów z datami wprowadzonymi dla tych zasileń do raportów płynności. W trzech z nich do raportów wprowadzono inne daty (późniejsze) niż wynikające z dokumentów źródłowych. W pozostałych 32 przypadkach dysponenti nie wskazywali konkretnych dat zasileń rachunków pomocniczych, a informowali, że planowane zapotrzebowania na środki Funduszu na realizację określonych zadań zostaną dokonane po aktualizacji i zwiększeniu planu finansowego Funduszu. BGK w tych przypadkach samodzielnie określał daty tych transferów, a nie był do tego uprawniony. Były to planowane zapotrzebowania na środki Funduszu o wysokich wartościach – ich średnia wartość wynosiła ok. 1,9 mld zł, a badane raporty płynności zostały przygotowane przez BGK przed podjęciem decyzji o dokonaniu sprzedaży obligacji BGK na rzecz Funduszu w celu finansowania potrzeb Funduszu.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, niewłaściwym postępowaniem w BGK było wprowadzanie do raportów płynności Funduszu planowanych zasileń rachunków pomocniczych dysponentów Funduszu z określeniem ich dat, mimo że plan finansowy dla zadań finansowanych z tych rachunków został już wykorzystany. Z tego powodu zadania te nie mogły być realizowane. W takich sytuacjach nawet dysponenti nie wskazywali dat planowanych zasileń rachunków pomocniczych, gdyż nie mieli zapewnienia, że plan finansowy zostanie zwiększony lub zmodyfikowany przez Prezesa RM. Planowane do realizacji zasilenia rachunków pomocniczych dysponentów Funduszu, wynikające z zapotrzebowań dysponentów, z uwagi na swoją wartość wpływały na ogólną wartość zapotrzebowań na środki Funduszu, którą należało następnie sfinansować ze środków Funduszu, a te pochodziły ze sprzedaży obligacji. Nie powinno dochodzić do sprzedaży obligacji w celu zapewnienia finansowania Funduszu na podstawie projektów, szacunków lub założeń dla przyszłych wydatków. Plan wydatków dla poszczególnych dysponentów powinien być określony w zatwierdzonym planie finansowym Funduszu. Plan ten mógł ulegać zmianie, jednak decyzje o sprzedaży obligacji dokonywane w celu zapewnienia finansowania potrzeb Funduszu powinny być podjęte po zatwierdzeniu zmian planu, a nie, jak to stwierdzono, w oparciu o szacowane czy przewidywane wielkości.

Cotygodniowe raporty płynności Funduszu, sporządzane na podstawie harmonogramów wydatków, stanowiły podstawę decyzji o emisji obligacji

NIK stwierdziła niezgodności pomiędzy treścią dokumentów źródłowych dysponentów a raportami płynności

⁵⁷ Pozyskanymi z BGK, Ministerstwa Zdrowia oraz Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej.

Poza przypadkami niezgodności dat zapotrzebowań zgłoszonych przez dysponentów na środki Funduszu z danymi ujmowanymi przez BGK w raportach płynności Funduszu, stwierdzono także różnice w wartościach planowanych zasileń rachunków pomocniczych dysponentów Funduszu. Niezgodność wartości zgłoszonych zapotrzebowań dysponentów na środki Funduszu stwierdzono w trzech raportach płynności Funduszu⁵⁸ z 15 skontrolowanych. Dotyczyło to czterech wprowadzonych do tych raportów wartości zapotrzebowań na środki Funduszu zgłoszonych przez Ministra Zdrowia.

W trzech raportach płynności wartość zapotrzebowania dla zadania świadczenia opieki zdrowotnej finansowane przez NFZ została określona przez BGK na kwotę 1617,6 mln zł. Minister Zdrowia wskazał tę wartość zasilenia w harmonogramie zapotrzebowania na środki Funduszu na czerwiec–lipiec 2021 r., przekazany 17 czerwca 2021 r. do BGK, a 24 czerwca 2021 r. zaktualizował zapotrzebowanie do wysokości 1726,7 mln zł. W jednym z raportów płynności Funduszu⁵⁹ wartość zapotrzebowania dla zadania Ministra Zdrowia pod nazwą *inne zadania* została przez BGK określona w wysokości 1712,1 mln zł, tj. wykorzystano harmonogram zapotrzebowania na środki Funduszu na czerwiec–lipiec 2021 r. przekazany do BGK 17 czerwca 2021 r. Według aktualizacji tego harmonogramu z 24 czerwca 2021 r., wartość zapotrzebowania zgłoszonego przez Ministra Zdrowia na to zadanie wynosiła 1714 mln zł.

Powodem tego stanu rzeczy miało być to, że aktualizacja harmonogramu opracowana przez Ministra Zdrowia 24 czerwca 2021 r. nie została udostępniona BGK. Kontrola wykazała jednak, że zaktualizowany harmonogram z 24 czerwca 2021 r. został przekazany 25 czerwca 2021 r. do BGK, a zatem wartości czterech zapotrzebowań Ministra Zdrowia mogła być prawidłowo wprowadzona do raportów płynności Funduszu.

Zdaniem NIK, niezbędne jest unormowanie zasad korzystania ze środków Funduszu po to, aby zapotrzebowania dysponentów na środki Funduszu kierowane do Prezesa RM, i tym samym do BGK, nie były oparte na szacunkach, prognozach, planach inwestycji czy planach zakupów, a wynikały z realnych potrzeb, czyli z faktycznie zawartych przez nich umów, faktur i innych dokumentów stanowiących odpowiednią i rzetelną podstawę do wnioskowania o zasilenie w środki Funduszu. W przypadku stosowania takich zasad nie dochodziłoby do sytuacji, gdy dysponent zgłasza zapotrzebowanie na środki, BGK zapewnia ich finansowanie, dokonując sprzedaży obligacji, a środki te pozostają niewykorzystane albo na rachunkach pomocniczych dysponentów, albo na rachunkach jednostek faktycznie realizujących wydatki ze środków Funduszu. Ponadto nie dochodziłoby do zwracania niewykorzystanych środków w nadmiernej skali przez dysponentów na rachunki pomocnicze. Występowanie takich sytuacji oznacza, że środki były pobrane przez dysponentów, ale nie zostały w całości przez nich wykorzystane. W konsekwencji dochodzi do niepotrzebnego zadłużania się Funduszu i tym samym wzrostu

⁵⁸ Raporty płynności Funduszu z 25 czerwca, 2 i 9 lipca 2021 r.

⁵⁹ Raport płynności Funduszu z 25 czerwca 2021 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych. Ponadto zbyt wczesne generowanie zadłużenia Funduszu powoduje powstanie kosztów obsługi długu, obciążających wydatki Funduszu.

Organem zarządzającym Funduszem jest Prezes RM, zatem nadzór nad zapotrzebowaniami zgłaszanymi przez dysponentów Funduszu oraz nad wydatkowaniem środków Funduszu powinna sprawować KPRM. Zasadne jest aby harmonogramy zapotrzebowań na środki Funduszu były opracowywane zbiorczo przez Prezesa RM, na podstawie zapotrzebowań poszczególnych dysponentów środków Funduszu, celem ich weryfikacji, w szczególności w zakresie zasadności realizacji planowanych wydatków, a także zgodności z planem finansowym Funduszu dla zadań danego dysponenta.

5.2.2. Przeprowadzanie przetargów sprzedaży obligacji Banku Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu

Stosownie do przepisów art. 65 ust. 4 pkt 5 oraz 67 ust. 3 ustawy o zmianie ustawy środki Funduszu pochodzą z obligacji wyemitowanych przez BGK w kraju i za granicą.

W okresie od 1 lipca 2021 r. do 30 czerwca 2022 r. wartość wpływów z emisji obligacji BGK na rzecz Funduszu i tym samym wysokość środków zasilających rachunek główny Funduszu były określone w planie finansowym Funduszu.

W 2021 r., według stanu na koniec czerwca 2021 r., BGK dokonał sprzedaży obligacji na rzecz Funduszu o wartości nominalnej 23,2 mld zł, plan na 2021 r. wynosił ówczesnie 39,7 mld zł. Plan wpływów z emisji obligacji w listopadzie 2021 r. został zwiększony do 44 mld zł, a następnie w grudniu 2021 r. został zmniejszony do 39,7 mld zł. W 2021 r. BGK wyemitował obligacje o wartości nominalnej 39,7 mld zł.

W 2021 r. BGK wyemitował na rzecz Funduszu obligacje o wartości nominalnej 39,7 mld zł, a do 30 czerwca 2022 r. – 1,3 mld zł

Plan finansowy na 2022 r. nie przewidywał emisji obligacji. W lutym 2022 r. do planu wprowadzono zmianę w zakresie pozyskania środków z emisji obligacji na rzecz Funduszu o wartości nominalnej 11,3 mld zł, a w marcu 2022 r. podwyższono ten plan do wysokości 22,2 mld zł. W 2022 r., według stanu na koniec czerwca 2022 r., BGK dokonał sprzedaży obligacji na rzecz Funduszu o wartości nominalnej 1,3 mld zł.

Nabywcami tych obligacji były instytucje finansowe, głównie banki.

Informacje o planach sprzedaży obligacji były podawane do publicznej wiadomości przed rozpoczęciem danego miesiąca w komunikatach BGK, przedstawiających kalendarz emisji w danym miesiącu. Były to informacje o planowanych datach przeprowadzenia przetargów ze wskazaniem serii obligacji, jakie miały zostać sprzedane na poszczególnych przetargach. BGK informował także o sprzedaży obligacji na rzecz Funduszu na rynku krajowym dokonanych poza kalendarzem przetargów sprzedaży, a także o przeprowadzonych emisjach obligacji na rynkach zagranicznych i wynikach sprzedaży tych obligacji. W 2022 r. BGK trzykrotnie poinformował, że w styczniu, lutym i marcu tego roku nie są planowane przetargi sprzedaży obligacji. W sytuacji gdy BGK podejmował decyzję o odwołaniu

zaplanowanych przetargów sprzedaży obligacji ujętych w kalendarzach emisji na dany miesiąc, Bank informował o tym fakcie w formie komunikatu, w terminie dwóch dni roboczych przed planowaną datą sprzedaży obligacji.

W okresie od 1 lipca 2021 r. do 30 czerwca 2022 r. dokonano rozliczenia 15 przetargów sprzedaży obligacji zrealizowanych przez BGK na rynku krajowym i zagranicznym (14 w drugim półroczu 2021 r. i jeden w pierwszym półroczu 2022 r.). W drugim półroczu 2021 r. BGK wyemitował obligacje na rzecz Funduszu w celu finansowania jego potrzeb o wartości nominalnej 16,5 mld zł (w tym na trzech przetargach obligacje zagraniczne o łącznej wartości 1 mld euro i 0,4 mld dolarów amerykańskich) i 1,3 mld zł w pierwszym półroczu 2022 r.

Na 10 przetargach sprzedaży obligacji na rynku krajowym BGK zaoferował kontrahentom jedną serię obligacji zmiennoprocentowych i co najmniej jedną serię obligacji stałoprocentowych. Na dwóch przetargach zorganizowanych poza kalendarzem emisji na dany miesiąc BGK dokonał sprzedaży na rynku krajowym obligacji stałoprocentowych. Trzy emisje obligacji zagranicznych były emisjami obligacji stałoprocentowych.

Analiza tych raportów wykazała, że w przypadku sześciu przetargów sprzedaży obligacji⁶⁰ (z 15 zrealizowanych w okresie od 1 lipca 2021 r. do 30 czerwca 2022 r.), w okresie poprzedzającym ich przeprowadzenie, stan środków Funduszu istotnie przewyższał zgłoszone zapotrzebowania na środki Funduszu. W tych okolicznościach, każdy z tych sześciu przetargów sprzedaży obligacji mógł zostać odwołany przy założeniu, że pozostałe przetargi zostałyby przeprowadzone (tj. odwołany mógł być każdy przetarg sprzedaży obligacji z osobna, ale nie wszystkie sześć przetargów łącznie). W bliskim odstępie czasowym nie istniało ryzyko zagrożenia dla zachowania płynności Funduszu, gdyby każdy z tych przetargów (każdy z osobna) został odwołany.

W raportach płynności BGK ujmował zapotrzebowania na realizację zadań, na które nie zwiększono planu finansowego

Ponadto wprowadzone do raportów płynności zapotrzebowania na środki Funduszu dla poszczególnych zadań dysponentów w większości nie mogły zostać zrealizowane. Plan finansowy Funduszu dla tych zadań był wykorzystany i bez jego zmiany lub modyfikacji nie można było tych zadań zrealizować.

Przykładowo, BGK przed przetargiem sprzedaży obligacji z 14 lipca 2021 r. opracował raport płynności Funduszu z 9 lipca 2021 r. Istotne planowane wydatki wpływające na zmniejszenie stanu rachunku głównego Funduszu

⁶⁰ Przetargi na sprzedaż obligacji: FPC0328, FPC0631 z 14 lipca 2021 r. (nominał 1383,2 mln zł), rozliczenie 16 lipca 2021 r. (kapitał 1362,2 mln zł); obligacji FPC0328, FPC0631 z 28 lipca 2021 r. (nominał 1158,5 mln zł), rozliczenie 30 lipca 2021 r. (kapitał 1145,4 mln zł); sprzedaży obligacji FPC0725, FPC00328, FPC0631, FPC0733 z 11 października 2021 r. (nominał 599,6 mln zł), rozliczenie 13 października 2021 r. (kapitał 581,4 mln zł); obligacji XS240.214.7255 z 21 października 2021 r. (nominał 400 mln dolarów amerykańskich stanowiących równowartość 1586,4 mln zł), rozliczenie 28 października 2021 r. (kapitał 1580,9 mln zł); obligacji FPC00328, FPC0631, FPC1140 z 25 października 2021 r. (nominał 557,7 mln zł), rozliczenie 27 października 2021 r. (kapitał 534,2 mln zł); obligacji FPC0631, FPC1140 z 8 listopada 2021 r. (nominał 312,5 mln zł), rozliczenie 10 listopada 2021 r. (kapitał 293,4 mln zł).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

miały nastąpić 19 lipca 2021 r. łącznie na kwotę 3117,6 mln zł⁶¹. Zakładany w raporcie płynności stan Funduszu na koniec 19 lipca 2021 r., po zrealizowaniu planowanych wydatków, miał wynieść 3130 mln zł, a bez środków na rachunkach pomocniczych dysponentów 2081,9 mln zł.

Na rachunku głównym Funduszu 12 lipca 2021 r., tj. dwa dni robocze przed przetargiem pozostawały środki w wysokości 5604,9 mln zł, a na rachunkach pomocniczych dysponentów 1057,3 mln zł. Środki te wystarczały na pokrycie całości wydatków dysponentów zgłoszonych na dzień 19 lipca 2021 r.

Oznacza to, że przetarg sprzedaży obligacji z 14 lipca 2021 r. okazał się zbędny dla finansowania Funduszu w okresie do końca pierwszego półrocza 2022 r. Gdyby przetarg ten nie odbył się, to dopiero między 9 a 12 grudnia 2021 r. stan na rachunku głównym Funduszu obniżyłby się do ok. 300 mln zł, a przejściowy brak środków na rachunku głównym mógłby wystąpić w dniach 13–19 grudnia 2021 r., jednocześnie w dniach od 9 do 19 grudnia 2021 r. na rachunkach pomocniczych dysponentów w BGK stan środków wynosił średnio 845 mln zł. Podobna sytuacja wystąpiłaby ponownie w dniach 6–30 czerwca 2022 r., kiedy stan rachunku głównego Funduszu obniżyłby się z ok. 500 mln zł do 17 mln zł, z ujemnym stanem 29 i 30 czerwca. Średni stan środków na rachunkach pomocniczych Funduszu w okresie od 6 do 30 czerwca 2022 r. wynosił jednak ok. 1 mld zł.

Innym przykładem stwierdzonej nieprawidłowości jest ostatni z powyższych przetargów, zorganizowany 8 listopada 2021 r. Według raportu płynności Funduszu z 5 listopada 2021 r., istotne planowane wydatki wpływające na zmniejszenie stanu rachunku głównego Funduszu miały nastąpić 16 listopada 2021 r. łącznie na kwotę 6146,5 mln zł⁶². Zakładany w raporcie płynności stan Funduszu na koniec 16 listopada 2021 r., po zrealizowaniu planowanych wydatków, miał wynieść 3888,5 mln zł, a bez środków na rachunkach pomocniczych dysponentów – 3054,3 mln zł.

Na rachunku głównym Funduszu 4 listopada 2021 r., tj. dwa dni robocze przed przetargiem znajdowały się środki w wysokości 9501,9 mln zł, a na rachunkach pomocniczych dysponentów 894,6 mln zł. Środki te wystarczały na pokrycie całości planowanych wydatków Ministra Zdrowia zgłoszonych na 16 listopada 2021 r.

Tym samym przetarg sprzedaży obligacji z 8 listopada 2021 r. okazał się zbędny dla finansowania Funduszu w okresie do końca pierwszego półrocza 2022 r. Gdyby przetarg ten nie odbył się, to dopiero 19 grudnia 2021 r. stan na rachunku głównym Funduszu obniżyłby się do 420 mln zł, jednocześnie 19 grudnia 2021 r. na rachunkach pomocniczych dysponen-

⁶¹ Były to planowane wydatki (oznaczenie: dysponent – nazwa zadania – wartość planowanego zasilenia rachunku pomocniczego dysponenta): Minister właściwy ds. pracy – Fundusz Pracy – 500 mln zł, Minister właściwy ds. pracy – inne zadania – 1000 mln zł, Minister Zdrowia – świadczenia opieki zdrowotnej finansowane przez NFZ – 1617,6 mln zł.

⁶² Były to planowane wydatki (oznaczenie: dysponent – nazwa zadania – wartość planowanego zasilenia rachunku pomocniczego dysponenta): Minister Zdrowia – świadczenia opieki zdrowotnej finansowane przez NFZ... – 2941,5 mln zł, Minister Zdrowia – inne zadania – 3205 mln zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

tów w BGK znajdowały się środki w wysokości 801 mln zł. Podobna sytuacja wystąpiłaby ponownie 29 i 30 czerwca 2022 r., kiedy stan rachunku głównego obniżyłby się do ok. 870 mln zł, przy czym średni stan środków na rachunkach pomocniczych 29 i 30 czerwca 2022 r. wynosił ok. 1,2 mld zł.

Skutkiem przeprowadzenia przez BGK ww. sześciu przetargów sprzedaży był nieuzasadniony wzrost zadłużenia Funduszu i tym samym zwiększenie długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, obliczanego według zasad stosowanych w krajach Unii Europejskiej. Wzrost wartości tego zadłużenia wyniósł od 312,5 mln zł w przypadku sprzedaży obligacji 8 listopada 2021 r., do 1793 mln zł dla emisji obligacji 21 października 2021 r. o nominale 400 mln dolarów amerykańskich⁶³.

W wyniku przeprowadzenia ww. sześciu przetargów sprzedaży obligacji Fundusz poniósł i poniesie w przyszłości koszty obsługi tych obligacji. Oszacowana przez BGK wartość kosztów poniesionych przez Fundusz od momentu sprzedaży tych obligacji do terminu ich wykupu⁶⁴ będzie kształtować się w przedziale od 127,7 mln zł – dla sprzedaży obligacji 8 listopada 2021 r., do 326,2 mln zł – w przypadku sprzedaży obligacji z 30 czerwca 2021 r.

Należy podkreślić, że stwierdzona nieprawidłowość nie dotyczy emisji obligacji w kwotach przekraczających zapotrzebowanie Funduszu, ale nieodwołania tych przetargów, mimo że w okresie poprzedzającym ich przeprowadzenie stan środków Funduszu istotnie przewyższał zgłoszone zapotrzebowania na środki Funduszu. Przy czym nie wystąpiło ryzyko zagrożenia dla zachowania płynności Funduszu, gdyby każdy z tych przetargów sprzedaży obligacji (każdy z osobna) został odwołany. Bank, podejmując decyzje o dokonaniu sprzedaży obligacji na rzecz Funduszu, nie powinien zwracać uwagi jedynie na plan finansowy Funduszu, gdyż jak wcześniej wskazano, plan finansowy to tylko upoważnienie do dokonywania sprzedaży obligacji. Dokonywanie sprzedaży powinno opierać się na aktualnym stanie środków na rachunkach Funduszu i zgłoszonych faktycznych potrzebach w okresach przyszłych. Kontrola jednoznacznie wykazała, że biorąc pod uwagę wszystkie te dane i informacje, na dwa dni przed przetargiem można było bez ryzyka dla zachowania płynności Funduszu odwołać ww. przetargi. Przyjęcie założenia przez BGK, że plan finansowy Funduszu stanowi wyznacznik do określenia wartości sprzedaży obligacji na rzecz Funduszu, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, zwiększa ryzyko niecelowego zadłużenia się Funduszu, tym samym wzrostu długu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz różnicy, tak obliczanego zadłużenia wobec państwowego długu publicznego.

Ponadto odwoływanie przetargów sprzedaży obligacji organizowanych w celu zapewnienia finansowania potrzeb Funduszu przez BGK dwa dni robocze przed ich przeprowadzeniem nie byłoby działaniami niestandardowymi. Takie działania zostały podjęte w okresie objętym kontrolą

⁶³ Wartość zmienna wyrażona w złotych według kursu złotego wobec dolara amerykańskiego z 30 czerwca 2022 r.

⁶⁴ Dla obliczenia kosztów obsługi obligacji BGK oprocentowanych według zmiennej stawki procentowej BGK przedstawił prognozę, w której oszacował koszty odsetkowe w kolejnych okresach, obliczone według wysokości stawki bazowej obowiązującej w drugim okresie odsetkowym.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

– 25 listopada, 13 grudnia 2021 r., 25 kwietnia 2022 r., gdy BGK odwoływał przetargi sprzedaży obligacji planowane odpowiednio na 29 listopada, 17 grudnia 2021 r. i 27 kwietnia 2022 r.

5.2.3. Wykorzystanie środków pochodzących ze sprzedaży obligacji Banku Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu

Stan środków na rachunku głównym Funduszu w okresie od 1 lipca 2021 r. do 30 czerwca 2022 r.

Stan środków na rachunku głównym Funduszu zmieniał się głównie w związku z dokonywanymi przez BGK sprzedażami obligacji na rzecz Funduszu. Innymi istotnymi źródłami wpływów na ten rachunek były wpłaty z budżetu państwa, zwroty środków z rachunków pomocniczych dysponentów i odsetki od oprocentowania środków Funduszu. Zmniejszenia stanu środków na rachunku wynikały z wykorzystania środków przez dysponentów, którzy dokonywali samodzielnie transferów środków z rachunków pomocniczych, po wcześniejszym ich zasileniu przez BGK, według dyspozycji Prezesa RM. Innymi źródłami wydatków Funduszu była obsługa obligacji (w okresie objętym kontrolą dotyczyło to zapłaty odsetek i innych kosztów emisji) i koszty wynagrodzenia prowizyjnego BGK.

Według stanu na 1 lipca 2021 r. na rachunku głównym Funduszu znajdowały się środki w wysokości 4372,7 mln zł. W lipcu 2021 r. średni stan na tym rachunku wyniósł 5209,9 mln zł, w kolejnych 2 miesiącach obniżył się do 4064,9 mln zł, a w październiku i listopadzie 2021 r. wzrósł do 6904,7 mln zł i 7077,3 mln zł – maksymalny stan funduszu w październiku 2021 r. wyniósł 9848,4 mln zł (stan na 28 października 2021 r.), a w listopadzie 2021 r. – 9784,9 mln zł (stan na 14 listopada 2021 r.). Do 19 grudnia 2021 r. średni stan na rachunku głównym Funduszu w grudniu 2021 r. wyniósł 2233,2 mln zł. Minimalny stan na tym rachunku w drugim półroczu 2021 r. odnotowano 19 grudnia 2021 r. w wysokości 713,9 mln zł.

W grudniu 2021 r., w okresie od 20 grudnia do 31 grudnia 2021 r., średni stan na rachunku głównym Funduszu wyniósł 5557,2 mln zł. W dniu 31 grudnia 2021 r. stan środków na rachunku głównym Funduszu wyniósł 20 346,8 mln zł.

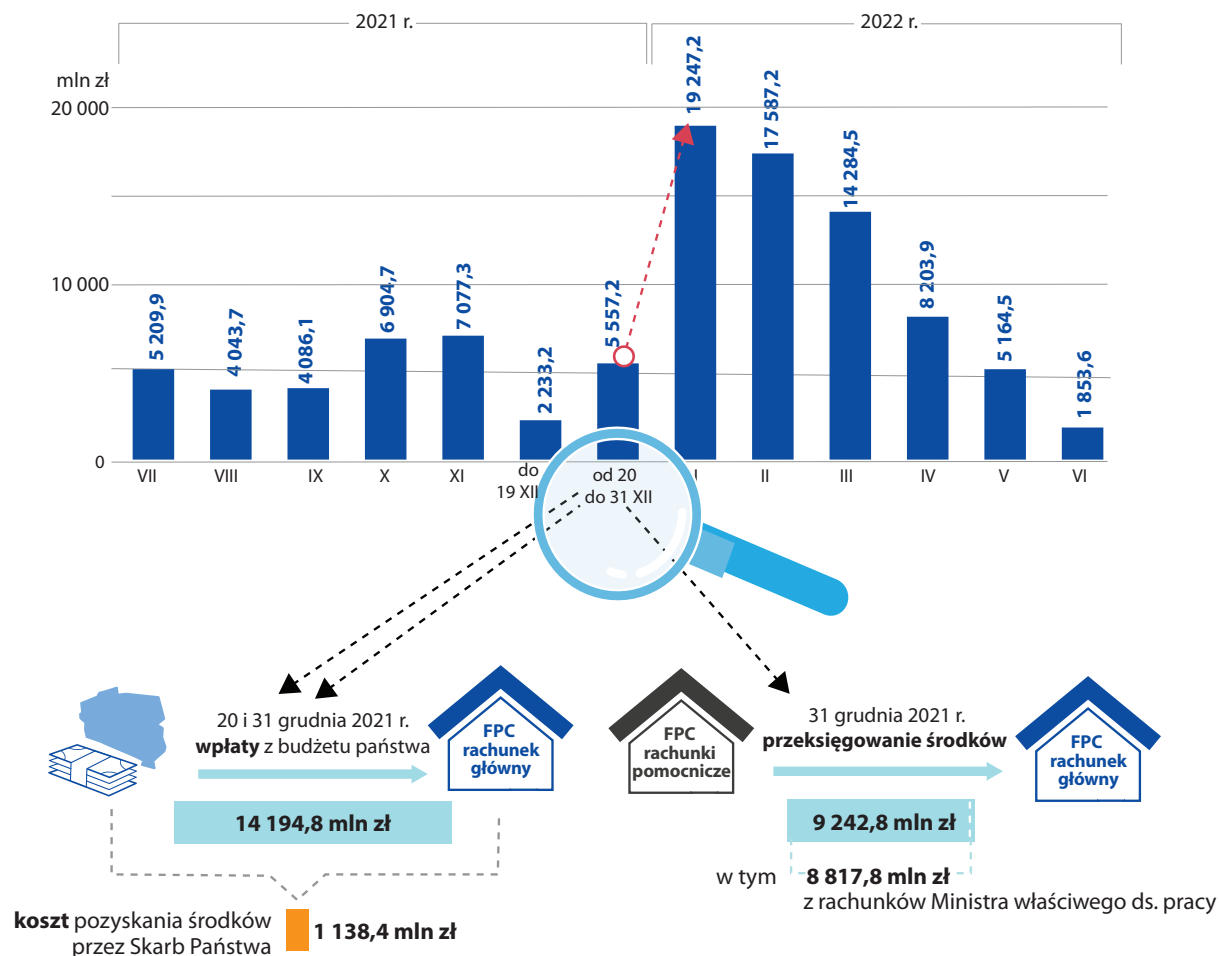
Przyczyną wzrostu stanu środków na rachunku Funduszu w ostatnich dniach 2021 r. były wpłaty z budżetu państwa dokonane na rachunek główny Funduszu w ostatnich dniach grudnia 2021 r. w łącznej wysokości 14 194,8 mln zł⁶⁵. Stanowiły one dla Funduszu bezkosztowe źródło finansowania. Koszt pozyskania tych środków obciąża jednak budżet państwa. Według Ministerstwa Finansów szacunkowy koszt pozyskania kwoty 14 194,8 mln zł wyniósł 174,6 mln zł rocznie, tj. 1138,4 mln zł w okresie zapadalności sprzedanych obligacji skarbowych.

Stan środków na rachunku głównym Funduszu wzrósł z 4,3 mld zł (1 lipca 2021 r.) do 20,3 mld zł (31 grudnia 2021 r.), m.in. w wyniku wpłaty z budżetu państwa w wysokości 14,2 mld zł

⁶⁵ Pod koniec 2021 r. dokonano dwóch wpłat wpłata z budżetu państwa: 5873,3 mln zł 20 grudnia 2021 r. i 8321,5 mln zł 31 grudnia 2021 r.

Infografika 7

Średni stan środków na rachunku głównym Funduszu w okresie od lipca 2021 r. do czerwca 2022 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

Na wzrost stanu środków Funduszu na koniec 2021 r. wpływ miało również przekazanie na rachunek główny Funduszu niewykorzystanych środków z rachunków pomocniczych dysponentów Funduszu w wysokości 9242,8 mln zł, co zostało opisane w dalszej części Informacji.

Do 30 czerwca 2022 r. stan środków na rachunku głównym Funduszu systematycznie obniżał się i na koniec czerwca 2022 r. wyniósł 1165,6 mln zł. W tym okresie BGK w 2022 r. dokonał jednej sprzedaży obligacji na rzecz Funduszu o wartości nominalnej 1314,7 mln zł.

Wyniki badania NIK stanu środków na rachunkach pomocniczych dysponentów Funduszu i zwrotów środków z rachunków pomocniczych na rachunek główny Funduszu za okres od 1 lipca 2021 r. do 30 czerwca 2022 r. przedstawiono poniżej.

Stan środków na rachunkach pomocniczych dysponentów w drugim półroczu 2021 r.

W okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2021 r. średni dzienny stan środków pozostających na rachunkach pomocniczych Funduszu wynosił 1034,9 mln zł. Według wyliczeń BGK, przygotowanych na wniosek NIK,

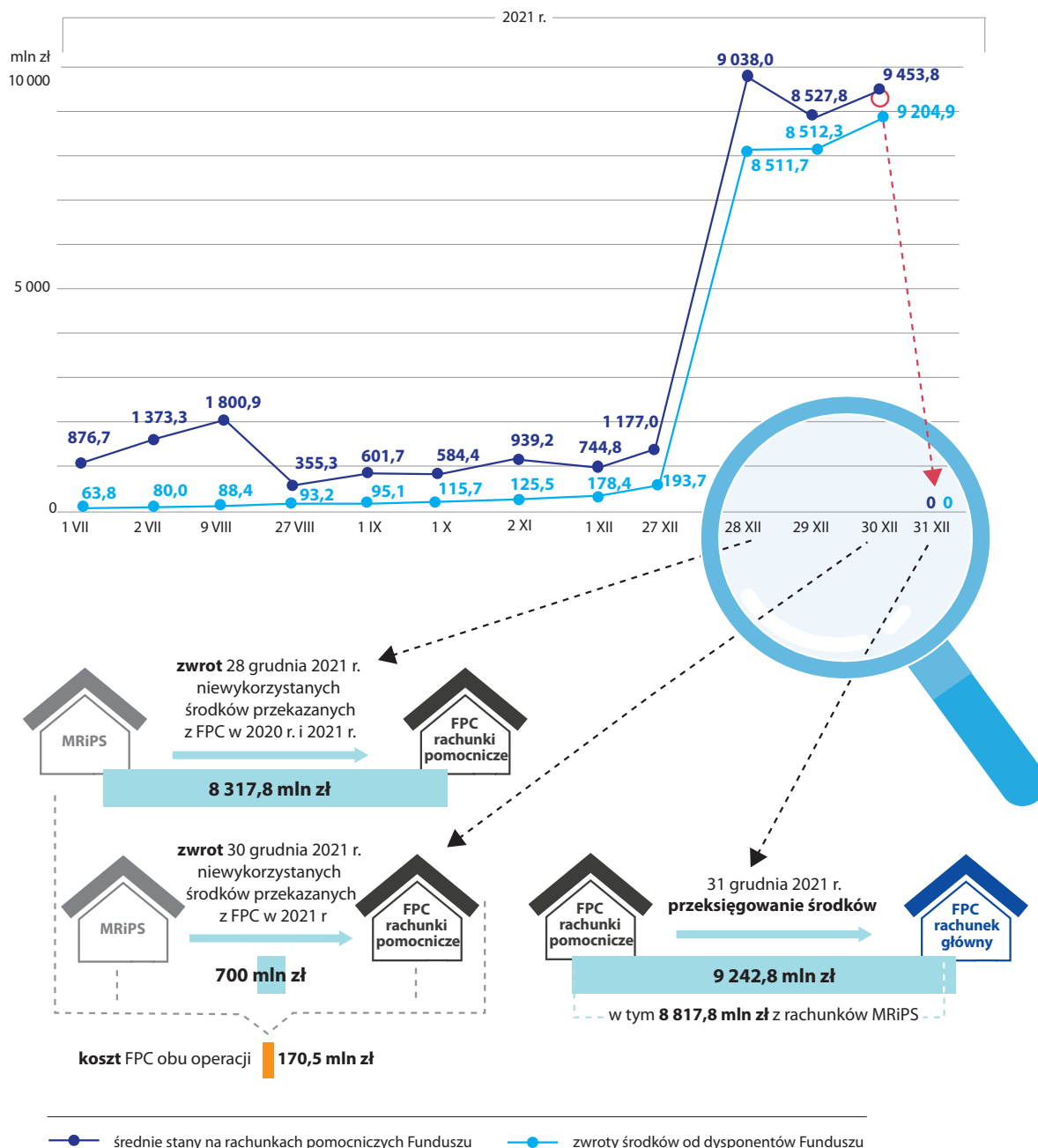
W drugiej połowie 2021 r. utrzymywano wysokie stany środków na rachunkach pomocniczych Funduszu

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

koszt netto pozyskania tych środków na rzecz Funduszu⁶⁶, w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2021 r., po uwzględnieniu dochodów z ich depozowania (1,1 mln zł), wyniósł 7,2 mln zł.

Infografika nr 8

Stan środków na rachunkach pomocniczych dysponentów Funduszu, w tym zwroty środków od dysponentów w drugiej połowie 2021 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

⁶⁶ Koszt netto pozyskania środków to koszt pomniejszony o dochody uzyskane z oprocentowania tych środków (dalej: koszt). BGK dokonywał szacowania kosztów netto, biorąc pod uwagę strukturę źródeł finansowania Funduszu w danym okresie według stosowanych instrumentów i ich rentowności. W ten sposób BGK określał średni koszt pozyskania środków Funduszu. Obliczony dla danego okresu koszt pozyskania środków na rzecz Funduszu był obniżany o zidentyfikowane dochody uzyskane przez Fundusz z oprocentowania środków w tym okresie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Średni dzienny stan środków pozostających na rachunkach pomocniczych dysponentów, w okresie od 1 lipca do 27 grudnia 2021 r., wynosił 852,5 mln zł, przy czym stan minimalny – 355,3 mln zł (27 sierpnia 2021 r.), a maksymalny – 1800,9 mln zł (9 sierpnia 2021 r.). W tym samym okresie i na tych samych rachunkach średnia wartość niewykorzystanych i zwróconych przez dysponentów środków wyniosła 115,6 mln zł. Stan tych środków systematycznie wzrastał od 63,8 mln zł (1 lipca 2021 r.) do 193,7 mln zł (27 grudnia 2021 r.).

Stan środków na rachunkach pomocniczych dysponentów wzrósł z 1177 mln zł na koniec 27 grudnia 2021 r. do 9038 mln zł – 28 grudnia 2021 r., a następnie 29 i 30 grudnia 2021 r. wyniósł odpowiednio 8527,8 mln zł i 9453,8 mln zł.

Główną przyczyną tak istotnego wzrostu stanu niewykorzystanych środków Funduszu w ostatnich dniach 2021 r. były zwroty niewykorzystanych środków przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej w dniu 28 grudnia 2021 r. przekazanych z Funduszu w 2020 r. w wysokości 4717,8 mln zł, tj. co najmniej po ponad roku od ich otrzymania. Odnotowano także inne operacje zwrotu środków pobranych z Funduszu w 2020 r., dokonanych przez dysponentów w 2021 r. Czterech dysponentów środków Funduszu, tj. Minister Zdrowia, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Minister właściwy ds. transportu, Minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego, podobnie jak Minister Rodziny i Polityki Społecznej, zwrócili na rachunki pomocnicze w 2021 r. środki Funduszu przekazane im w 2020 r. Łączna wartość zidentyfikowanych przez BGK 23 takich operacji wyniosła 2,7 mln zł. Łączne koszty pozyskania w 2020 r. i 2021 r. środków w wysokości 4720,5 mln zł niewykorzystanych w 2020 r. i zwróconych przez dysponentów w 2021 r. wyniosły 119,4 mln zł.

NIK zwraca uwagę, że poza poniesieniem przez Fundusz kosztów pozyskania środków stanowiących równowartość niewykorzystanych w 2020 r. środków Funduszu, niezasadnie zwiększyło się zadłużenie Funduszu. Środki przekazane dysponentom pochodziły ze sprzedaży obligacji, tym samym zwiększały dług Funduszu i zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zadłużenie to mogło być niższe o wartość zwróconych środków przez dysponentów środków, tj. o co najmniej 4720,5 mln zł.

Ponadto w ostatnich dniach 2021 r. dysponenci środków Funduszu dokonali zwrotów środków pozyskanych w 2021 r. w wysokości 4314,8 mln zł, w tym Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej oddało niewykorzystane środki w wysokości 4300 mln zł, z czego 28 grudnia 2021 r. przekazano środki w wysokości 3600 mln zł, natomiast 30 grudnia 2021 r. kwotę 700 mln zł.

Łączne koszty netto pozyskania w 2021 r. niewykorzystanych w tym roku środków Funduszu wyniosły 51,3 mln zł, z tego 51,1 mln zł dotyczyło środków zwróconych przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej.

Należy podkreślić, że poza kosztami pozyskania środków stanowiących równowartość niewykorzystanych w 2021 r. środków, niezasadnie zwiększyło się zadłużenie Funduszu. Środki przekazane dysponentom w 2021 r. pochodziły ze sprzedaży obligacji, tym samym zwiększały

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dług Funduszu i zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zadłużenie to mogło być niższe o wartość zwróconych środków przez dysponentów środków w kwocie co najmniej 4314,8 mln zł.

Bank Gospodarstwa Krajowego 31 grudnia 2021 r. dokonał według dyspozycji PRM przeksięgowania środków z rachunków pomocniczych dysponentów na rachunek główny Funduszu w wysokości 9242,8 mln zł. Największe środki zostały pobrane z rachunków Ministra właściwego ds. pracy (8817,8 mln zł), Ministra Zdrowia (175,4 mln zł), Ministra właściwego ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (87 mln zł), Ministra właściwego ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (69,5 mln zł), Ministra właściwego ds. rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych (46,8 mln zł).

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że wśród środków pobranych 31 grudnia 2021 r. z rachunków pomocniczych Ministra Zdrowia (w ramach kwoty 175,4 mln zł) znajdowały się środki uzyskane przez Ministra Zdrowia z tytułu sprzedaży szczepionek przeciw COVID-19. Środki te wyniosły łącznie 140,3 mln zł i od 3 września do 30 grudnia 2021 r. pozostawały niewykorzystane na rachunku pomocniczym Funduszu dysponowanym przez Ministra Zdrowia.

Bank Gospodarstwa Krajowego na wniosek NIK oszacował koszt pozyskania środków Funduszu w wysokości 140,3 mln zł, w okresie od pobrania środków z Funduszu do 30 grudnia 2021 r., na kwotę 790,9 tys. zł.

Stan środków na rachunkach pomocniczych dysponentów w pierwszym półroczu 2022 r.

W okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2022 r. średni dzienny stan środków pozostających na rachunkach pomocniczych Funduszu wynosił 941,9 mln zł. Z uwagi na strukturę źródeł finansowania Funduszu w 2022 r., w tym głównie wykorzystywanie do finansowania swoich zadań w 2022 r. środków przekazanych Funduszowi z budżetu państwa oraz wzrost stóp procentowych w 2022 r., koszty pozyskania ww. środków według BGK (5,1 mln zł) były niższe niż dochody z ich deponowania (5,3 mln zł) o 151,3 tys. zł.

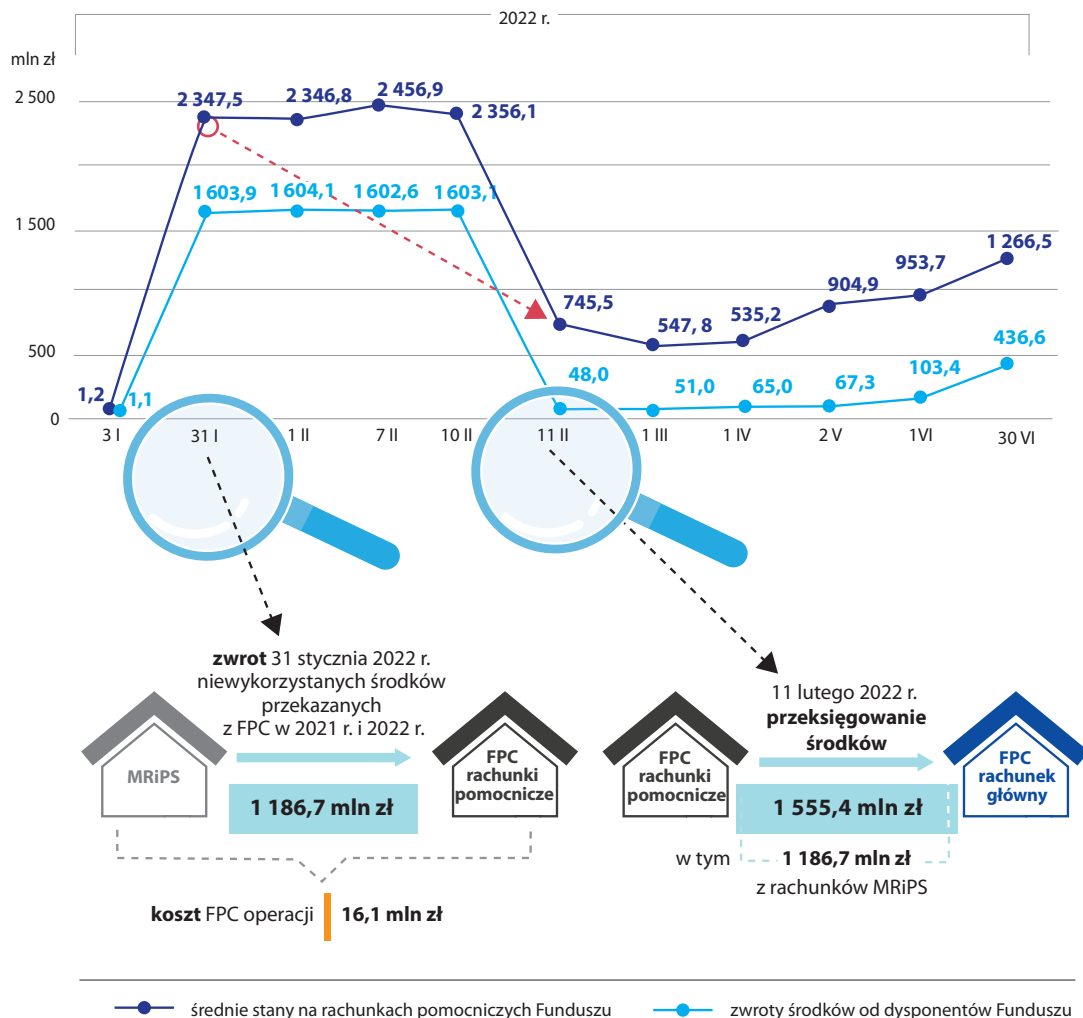
Od 1 stycznia do 30 czerwca 2022 r. minimalny stan środków na rachunkach dysponentów wynosił 1,2 mln zł (3 stycznia 2022 r.), a maksymalny – 2456,9 mln zł (7 lutego 2022 r.). We wskazanym okresie na rachunkach pomocniczych dysponentów znajdowały się m.in. środki zwrócone w 2022 r. przez dysponentów. Ich dzienny stan systematycznie wzrastał od 1,1 mln zł (3 stycznia 2022 r.) do 1603,1 mln zł (10 lutego 2022 r.), 11 lutego 2022 r. stan środków zwróconych przez dysponentów zmniejszył się do 48 mln zł, a następnie wzrastał do końca czerwca 2022 r. do wysokości 436,6 mln zł. Średnia wartość niewykorzystanych i zwróconych przez dysponentów środków od 1 stycznia do 30 czerwca 2022 r. wyniosła 223,2 mln zł.

W pierwszym półroczu 2022 r. stan środków na rachunkach pomocniczych Funduszu był nadal wysoki

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 9

Stan środków na rachunkach pomocniczych dysponentów Funduszu, w tym zwroty środków od dysponentów w I połowie 2022 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

Na zmianę stanu środków na rachunkach pomocniczych dysponentów Funduszu w pierwszej połowie 2022 r. wpływ miały zwroty niewykorzystanych środków od dysponentów. Łączna wartość zaewidencjonowanych przez BGK zwrotów, od lutego do 30 czerwca 2022 r., dokonanych przez dysponentów Funduszu wyniosła 2727,5 mln zł, w tym m.in.: Ministra Rodziny i Polityki Społecznej – 1230,1 tys. zł (w tym 31 stycznia 2022 r. – 1186,7 mln zł), Ministra właściwego ds. gospodarki – 368,3 tys. zł i Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – 327,2 mln zł. Łączne koszty netto pozyskania w latach 2020–2022 r. niewykorzystanych w tym okresie środków Funduszu w wysokości 1558,1 mln zł zwróconych przez dysponentów w 2022 r. wyniosły 29,7 mln zł (w tym 16,1 mln zł koszty pozyskania środków zwróconych 31 stycznia 2022 r. przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej).

Zmniejszenie stanu środków na rachunkach pomocniczych dysponentów w lutym 2022 r. było spowodowane przekazaniem środków na rachunek główny Funduszu. Wśród środków znajdujących się w 2022 r. na rachunkach pomocniczych dysponentów Funduszu, poza zwrotami wcześniej przekazanych zasileń rachunków dysponentów Funduszu, znajdowały się także środki uzyskane przez Ministra Zdrowia ze sprzedaży szczepio-

nek przeciw COVID-19. Wartość tych sprzedaży do końca czerwca 2022 r. wyniosła 733,8 mln zł. Środki pochodzące z tych sprzedaży pozostawały niewykorzystane na rachunku pomocniczym Funduszu dysponowanym przez Ministra Zdrowia od 4 stycznia 2022 r. (w wysokości 418,1 mln zł, od 22 lutego – 420,9 mln zł, od 29 kwietnia – 733,8 mln zł).

Bank Gospodarstwa Krajowego, na wniosek Najwyższej Izby Kontroli oszacował koszt pozyskania środków Funduszu w wysokości 733,8 mln zł, w okresie od pobrania środków z Funduszu do 30 czerwca 2022 r., na kwotę 3,5 mln zł.

Zwroty środków z rachunków pomocniczych dysponentów na rachunek główny Funduszu

W okresie od 1 lipca 2021 r. do 30 czerwca 2022 r. niewykorzystane przez dysponentów środki Funduszu (w tym pochodzące z ich zwrotów) z rachunków pomocniczych były zwrócone na rachunek główny Funduszu tylko dwukrotnie: 31 grudnia 2021 r. w wysokości 9242,8 mln zł (w tym opisane wyżej z rachunków Ministra właściwego do spraw pracy – w wysokości 8817,8 mln zł) oraz 11 lutego 2022 r. w wysokości 1555,4 mln zł, w tym 1186,7 mln zł z rachunków pomocniczych Funduszu dysponowanych przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej⁶⁷ oraz 368,8 mln zł z rachunków pomocniczych, dla których dysponentem był Minister Rozwoju i Technologii⁶⁸. Inicjatorami zwrotu środków nie był jednak Prezes RM, a obydwaj ministrowie.

Ograniczony był zakres zwracanych, niewykorzystanych środków Funduszu, z powodu braku formalnego obowiązku

NIK pozytywnie ocenia podjęcie przez ww. dysponentów Funduszu działań mających na celu zwrot niewykorzystanych środków na rachunek główny Funduszu. Jednak zdaniem NIK, obowiązek dokonywania takich operacji powinien mieć charakter formalny i być nałożony na wszystkich dysponentów środków Funduszu. Według NIK, zwroty środków niewykorzystanych przez dysponentów na rachunek główny Funduszu powinny być dokonywane na bieżąco i systematycznie. Kumulowanie środków na rachunkach pomocniczych Funduszu nie powinno mieć miejsca, gdyż świadczy o nierzetelnym zarządzaniu środkami Funduszu, zwłaszcza w sytuacji gdy potrzeby Funduszu są finansowane ze sprzedaży obligacji.

Wprowadzenie obowiązku systematycznego dokonywania zwrotów środków na rachunek główny Funduszu wpłynęłoby na odzwierciedlenie jego faktycznego stanu i oddziaływałoby na decyzje o sprzedaży obligacji na rzecz Funduszu. Spowodowałoby wzrost efektywności wykorzystania środków Funduszu. Tym samym takie rozwiązanie systemowe ograniczyłoby wzrost zadłużenia Funduszu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

⁶⁷ Operacja zwrotu środków w wysokości 1186,7 mln zł obejmowała środki, które zostały zwrócone z powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy w 2021 r. i 2022 r.

⁶⁸ Dotyczyło to środków w wysokości 366,9 mln zł, na którą składały się niewykorzystane środki zwrócone przez Agencję Rozwoju Przemysłu SA (351,6 mln zł), przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu SA (12,6 mln zł) oraz przez przedsiębiorcę z tytułu spłaty pożyczki udzielonej przez Agencję Rozwoju Przemysłu SA (2,7 mln zł). Według informacji Ministra Rozwoju i Technologii, środki do Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu SA i Agencji Rozwoju Przemysłu SA zostały przekazane w 2020 r. Zwrot środków dotyczył także kwoty 1,9 mln zł z rachunku pomocniczego Funduszu przeznaczonego do obsługi wydatków związanych z realizacją dopłat do dodatków mieszkaniowych z tytułu zwrotów z urzędów wojewódzkich niewykorzystanych środków przeznaczonych na dopłaty do dodatków mieszkaniowych.

5.3. Sporządzanie wniosków o środki z Funduszu (programy Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych i Program Inwestycji Strategicznych), ich rozpatrywanie i wypłata dofinansowania

W ramach rozstrzygniętych pięciu naborów wniosków o dofinansowanie z programu RFIL i czterech naborów w ramach programu PIS przyznano jst dofinansowanie inwestycji w kwocie blisko 72 mld zł

Jednostki samorządu terytorialnego wnioskowały o przyznanie z ramach programu RFIL środków w kwocie 100 905,1 mln zł, a otrzymały 13 250 mln zł (13,1%). W latach 2020–2021 ogłoszono pięć naborów wniosków o dofinansowanie z programu RFIL. Dwa nabory były bezkonkurosove, w wyniku których rozdzielono środki w wysokości 6670,2 mln zł:

- nabór wniosków o przyznanie wsparcia ze środków, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały RM o RFIL dla powiatów, gmin, w tym miast na prawach powiatu, w terminie od 27 lipca do 10 sierpnia 2020 r. (kwota przyznana 5997,5 mln zł);
- nabór wniosków o przyznanie wsparcia ze środków, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 5 uchwały RM o RFIL dla gmin z przeznaczeniem na zakupy inwestycyjne lub inwestycje w ogólnodostępną infrastrukturę turystyczną oraz infrastrukturę komunalną związaną z usługami turystycznymi, w terminie od 13 stycznia do 12 lutego 2021 r. (kwota przyznana 672,7 mln zł),

a trzy konkursowe, po przeprowadzeniu których przyznano środki w wysokości 6579,7 mln zł:

- nabór wniosków (ogłoszenie nr 1/2020/RFIL) o przyznanie wsparcia, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały RM o RFIL dla jednostek samorządu terytorialnego, w terminie od 24 sierpnia do 30 września 2020 r. (kwota przyznana 4351,1 mln zł);
- nabór wniosków (ogłoszenie nr 2/2020/RFIL) o przyznanie wsparcia, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały RM o RFIL dla jednostek samorządu terytorialnego, w terminie od 9 do 28 grudnia 2020 r. (kwota przyznana 1888 mln zł);
- nabór wniosków (ogłoszenie nr 3/2020/RFIL) o wsparcie ze środków, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 1a uchwały RM o RFIL dla gmin z przeznaczeniem na inwestycje i zakupy inwestycyjne, realizowane w miejscowościach, w których funkcjonowały zlikwidowane państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej, w terminie od 4 stycznia do 12 lutego 2021 r. (kwota przyznana 340,6 mln zł).

W ramach programu PIS, w okresie od 2021 r. do końca pierwszej połowy 2022 r., przeprowadzono cztery nabory (edycje) wniosków w następujących terminach: od 2 lipca do 15 sierpnia 2021 r., od 28 grudnia 2021 r. do 11 marca 2022 r., od 28 grudnia 2021 r. do 11 marca 2022 r. i od 18 lutego do 11 marca 2022 r. Piąty nabór był przeprowadzony poza okresem objętym kontrolą, tj. w terminie od 21 czerwca do 26 lipca 2022 r.⁶⁹ Dwa nabory dotyczyły inwestycji realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz związki jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast trzy tematyczne były przeznaczone dla gmin popegeerowskich, miejscowości uzdrowiskowych oraz stref przemysłowych.

⁶⁹ W czerwcu 2022 r. BGK ogłosił piątą edycję naboru wniosków – Rozwój stref przemysłowych. Okres składania wniosków trwał od 21 czerwca do 26 lipca 2022 r. Edycja ta nie była przedmiotem kontroli Najwyższej Izby Kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów nie przedstawiła NIK zbiorczej informacji o wysokości wnioskowanego i przyznanego wsparcia w podziale na kategorie wydatków wskazane przez wnioskodawców w poszczególnych naborach RFIL, uniemożliwiając NIK ocenę efektów z tytułu przyznanego środków.

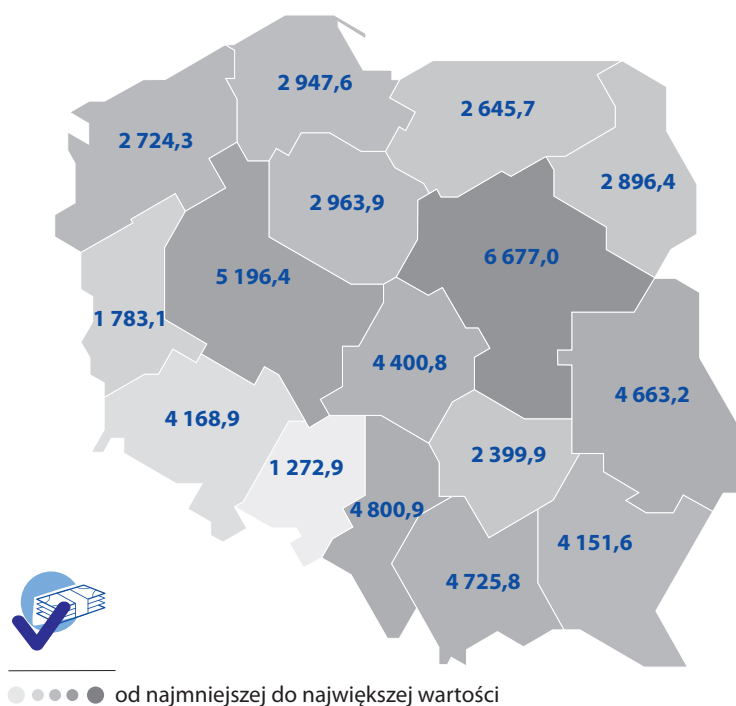
W ramach czterech edycji programu PIS jst złożyły 19 848 wniosków na łączną kwotę 174 215,7 mln zł⁷⁰, w tym w edycji:

- I złożono 7998 wniosków na kwotę 93 288,7 mln zł;
- II złożono 7899 wniosków na kwotę 69 798,7 mln zł;
- III złożono 3852 wnioski na kwotę 10 799,3 mln zł;
- IV złożono 99 wniosków na kwotę 329 mln zł.

Najwięcej wniosków zostało złożonych w obszarach: infrastruktura drogowa – 8316 (41,9 % wszystkich złożonych wniosków) o łącznej wartości 76 707,8 mln zł, infrastruktura wodno-kanalizacyjna – 3876 (19,5%) na kwotę 42 077,4 mln zł i infrastruktura sportowa – 1413 (7,1%) o wartości 10 685,4 mln zł. Według województw najwięcej wniosków złożyły uprawnione podmioty z: mazowieckiego – 2333 wnioski (wartość 21 731,9 mln zł), wielkopolskiego – 1889 (wartość 14 177,5 mln zł), lubelskiego – 1500 (wartość 9840,3 mln zł), dolnośląskiego – 1500 (wartość 14 048,3 mln zł) i łódzkiego – 1338 (wartość 10 257,7 mln zł).

Infografika 10

Zaakceptowane dofinansowanie z Programu Inwestycji Strategicznych w latach 2021–I połowa 2022 r. z podziałem na województwa (w mln zł)



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli.

⁷⁰ Dotyczy wniosków spełniających wymagania formalne.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Prezes RM, po pozytywnej rekomendacji Komisji ds. PIS, zaakceptował do dofinansowania 10 968 wniosków (55,3%) o łącznej wartości 58 418,6 mln zł (33,5%). Liczba oraz wartość składanych przez jst wniosków w ramach poszczególnych województw w czterech pierwszych edycjach Programu PIS prezentowała się następująco:



- w województwie dolnośląskim złożono 1500 wniosków na kwotę 14 048,4 mln zł, z czego zaakceptowanych przez PRM do dofinansowania zostało 788 (tj. 52,5%) na kwotę 4168,9 mln zł;
- w województwie kujawsko-pomorskim złożono 1203 wniosków na kwotę 9169,7 mln zł, z czego zaakceptowanych zostało 625 (tj. 52 %) na kwotę 2963,9 mln zł;
- w województwie lubelskim złożono 1500 wniosków na kwotę 9840,3 mln zł, z czego zaakceptowanych zostało 982 (tj. 65,5%) na kwotę 4663,2 mln zł;
- w województwie lubuskim złożono 731 wniosków na kwotę 5186,8 mln zł, z czego zaakceptowanych zostało 395 (tj. 54%) na kwotę 1783,1 mln zł;
- w województwie łódzkim złożono 1338 wniosków na kwotę 10 257,7 mln zł, z czego zaakceptowanych zostało 832 (tj. 62,2%) na kwotę 4400,8 mln zł;
- w województwie małopolskim złożono 1327 wniosków na kwotę 14 771,5 mln zł, z czego zaakceptowanych zostało 762 (tj. 57,4%) na kwotę 4725,8 mln zł;
- w województwie mazowieckim złożono 2333 wnioski na kwotę 21 731,9 mln zł, z czego zaakceptowanych zostało 1265 (tj. 54,2%) na kwotę 6677 mln zł;
- w województwie opolskim złożono 642 wnioski na kwotę 6333,7 mln zł, z czego zaakceptowanych zostało 255 (tj. 39,7%) na kwotę 1272,9 mln zł;
- w województwie podkarpackim złożono 1280 wniosków na kwotę 10 519,1 mln zł, z czego zaakceptowanych zostało 723 (tj. 56,5%) na kwotę 4151,6 mln zł;
- w województwie podlaskim złożono 897 wniosków na kwotę 7438,9 mln zł, z czego zaakceptowanych zostało 516 (tj. 57,5%) na kwotę 2896,4 mln zł;
- w województwie pomorskim złożono 1042 wnioski na kwotę 9318,8 mln zł, z czego zaakceptowanych zostało 542 (tj. 52%) na kwotę 2947,6 mln zł;
- w województwie śląskim złożono 1313 wniosków na kwotę 16 759,2 mln zł, z czego zaakceptowanych zostało 702 (tj. 53,5%) na kwotę 4800,9 mln zł;
- w województwie świętokrzyskim złożono 806 wniosków na kwotę 7188,6 mln zł, z czego zaakceptowanych zostało 408 (tj. 50,6%) na kwotę 2399,9 mln zł;
- w województwie warmińsko-mazurskim złożono 1028 wniosków na kwotę 8669,9 mln zł, z czego zaakceptowanych zostało 546 (tj. 53,1%) na kwotę 2645,7 mln zł;
- w województwie wielkopolskim złożono 1889 wniosków na kwotę 14 177,5 mln zł, z czego zaakceptowanych zostało 1083 (tj. 57,3%) na kwotę 5196,4 mln zł;
- w województwie zachodniopomorskim złożono 1019 wniosków na kwotę 8803,8 mln zł, z czego zaakceptowanych zostało 544 (tj. 53,4%) na kwotę 2724,3 mln zł.

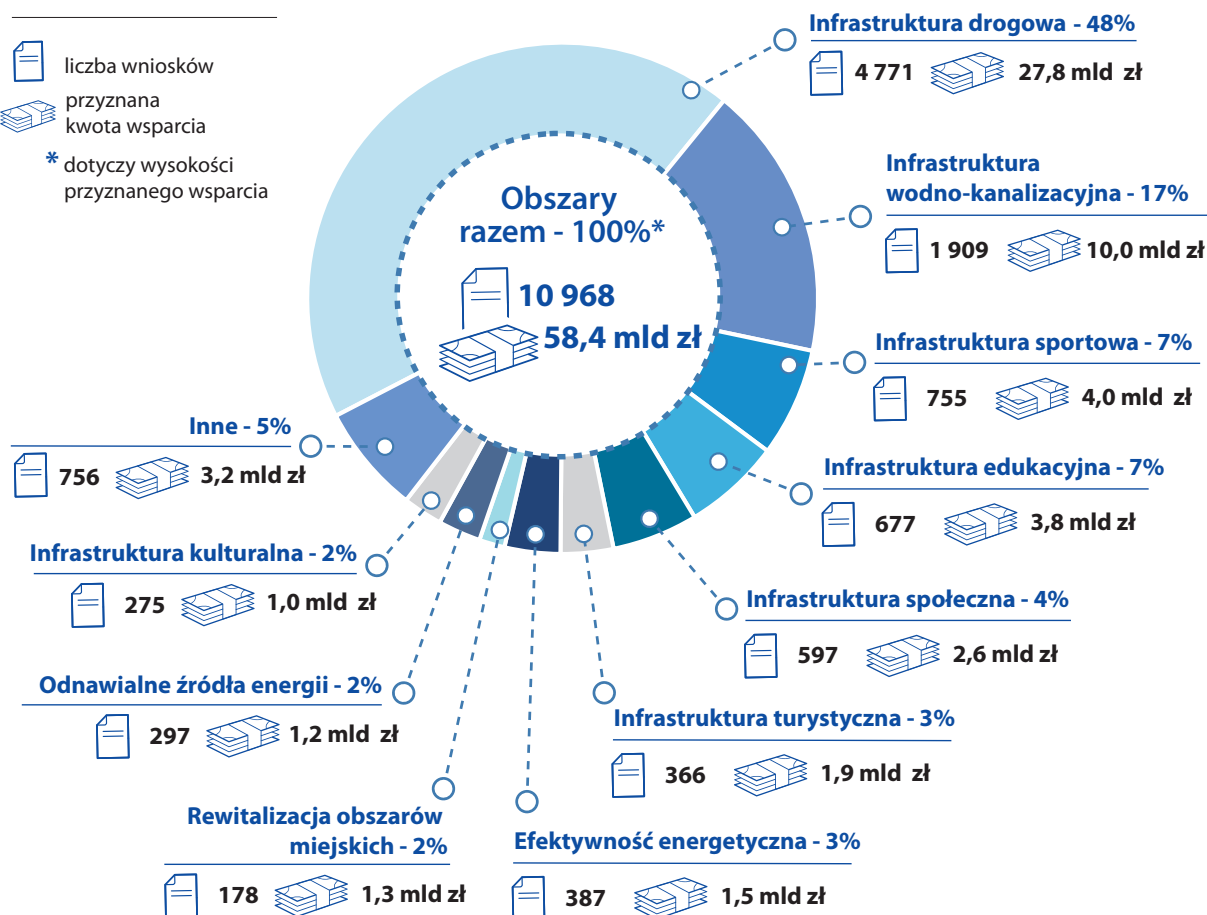
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 11

Wsparcie przyznane z Programu Inwestycji Strategicznych od 2021 r. do pierwszej połowy 2022 r. z podziałem na obszary priorytetowe



 liczba wniosków
 przyznana kwota wsparcia
* dotyczy wysokości przyznanego wsparcia



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli.

5.3.1. Opracowanie wniosków w jednostkach samorządu terytorialnego

W 12 jednostkach samorządu terytorialnego Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała opracowanie 145 wniosków, w których wnioskowano o dofinansowanie inwestycji z programów RFIL i PIS w łącznej wysokości 1474 mln zł. Wnioski złożone o dofinansowanie z RFIL zawierały wymagane dane i informacje, w tym uzasadnienia dla ujętych w nich zadań. Nie było wymogu uzasadniania wniosków skutkami COVID-19, np. skalą strat powstałych w czasie epidemii, czy związku środków, o które wnioskowano z przeciwdziałaniem COVID-19. We wzorcach wniosków o dofinansowanie z programu PIS nie wymagano uzasadnienia, jak i podania wskaźników. Wnioski były składane w wymaganych terminach ustalonych dla poszczególnych naborów. Wnioski o dofinansowanie z programu RFIL, przekazywane były do wojewodów z wykorzystaniem elektronicznej skrzynki podawczej, a wnioski o dofinansowanie z programu PIS – w formie elektronicznej do Prezesa RM, za pośrednictwem BGK, na wymaganych formularzach.

Większość wniosków o dofinansowanie programów RFIL i PIS była sporządzona prawidłowo

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wartość inwestycji ustalono w oparciu o kosztorysy inwestorskie, a także analizy, rozeznanie rynku i kalkulacje przeprowadzone przez pracowników urzędu z uwzględnieniem posiadanej wcześniejszej dokumentacji i doświadczenia przy podobnego typu inwestycjach.

W trzech jednostkach stwierdzono nieprawidłowości związane z szacowaniem wartości zadania inwestycyjnego, a w dwóch – podanie niekompletnych lub nierzetelnych wskaźników

Nieprawidłowości w zakresie szacowania wartości inwestycji ustalono w trzech jednostkach.

Przykłady

W **Krynicy-Zdrój** nie przedłożono żadnych dokumentów z przeprowadzonych szacunków, gdyż nie sporządzano ich w wersji papierowej.

W **Starej Błotnicy** wartość zadania pn. *Budowa budynku przedszkola i żłobka wraz z infrastrukturą towarzyszącą w Starej Błotnicy* w wysokości 5 mln zł ustalono na podstawie średniej wartości ofert złożonych w postępowaniach przetargowych przeprowadzonych w pięciu innych gminach na zadania o podobnym charakterze, ale bez bliżej określonych np. powierzchni użytkowej i kubatury budynków, przewidywanej liczby dzieci, infrastruktury towarzyszącej itp., które mają kluczowe znaczenie dla kosztorysowania inwestycji. Przyjęta przez jednostkę podstawa szacowania wartości inwestycji nie była miarodajna dla potrzeb wnioskowanego zadania.

W **powiecie radomskim** nierzetelnie ustalono koszty inwestycji w przypadku dwóch z 12 wniosków objętych badaniem. Koszt inwestycji pn. *Zwiększenie dostępności do wysokiej jakości usług edukacyjnych, rehabilitacyjnych i opiekuńczo-wychowawczych w powiecie radomskim dla uczniów niepełnosprawnych* oszacowano z uwzględnieniem tylko czterech z sześciu zadań ujętych w tym wniosku. Z kolei koszt inwestycji pn. *Budowa sali gimnastycznej z łącznikiem przy Liceum Ogólnokształcącym w Pionkach* określono w wysokości 5 mln zł, ale nie uwzględniono w niej kosztów wykonania instalacji odnawialnego źródła energii, ponieważ ani starostwo ani jednostki organizacyjne nie posiadały kosztorysu wykonania dodatkowych prac.

Przyczynami zaistniałego stanu były m.in. duża ogólność wzorca wniosku, brak szczegółowej instrukcji wypełniania wniosku i konieczność opracowania autorskich wskaźników dla zgłoszonych zadań. Ponadto, dokumentacja aplikacyjna nie określała: metodologii definiowania i konstruowania wskaźników, terminu w jakim wskaźniki powinny zostać osiągnięte ani sposobu pomiaru ich osiągnięcia.

Zdaniem NIK, brak jednolitych wytycznych lub zasad dotyczących opracowania wniosków w poszczególnych naborach stanowił dla jednostek niewątpliwie utrudnienie w opracowaniu wniosków, ale nie zwalniało to od obowiązku rzetelnego wskazania wartości liczbowych lub procentowych wskaźników. Zadeklarowane we wnioskach wskaźniki powinny stanowić nie tylko istotny element oceny wniosków, ale – w późniejszym okresie – posłużyć możliwości rzeczywistego monitorowania uzyskiwanych efektów zadań.

Jednostki nie były informowane o powodach przyznania lub odmowy przyznania dofinansowania

Informacje o dofinansowaniu lub odrzuceniu wniosków dostępne były w Aplikacji Polski Ład administrowanej przez BGK, na stronie KPRM i na stronach urzędów wojewódzkich. Jednostki nie były jednak informowane o powodach przyznania lub odmowie przyznania dofinansowania czy też o przyczynach przyznania dofinansowania w kwotach niższych od wnioskowanych, także gdy wnioski były kompletne i zawierały prawidłowe dane. W przypadku zmniejszenia kwoty dofinansowania ograniczano

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

lub zmieniano zakres wydatków. Taka sytuacja wystąpiła m.in. w Wadowicach. Na zadanie *Arena Wadowice*, otrzymano 2 mln zł z wnioskowanych 23,8 mln zł. Pierwotnie gmina planowała wykonać kompleksowy projekt wraz z uzyskaniem niezbędnych pozwoleń i zgłoszeń wielofunkcyjnego budynku z halą widowiskowo-sportową Arena Wadowice oraz wybudować obiekt w stanie surowym zamkniętym wraz z parkingiem Park&Ride, natomiast po zmianie planowano wykonać jedynie kompleksowy projekt wraz z uzyskaniem niezbędnych pozwoleń wielofunkcyjnego budynku z halą widowiskowo-sportową Arena Wadowice.

Kontrolowane jednostki nie występowały do wojewodów czy Prezesa RM z zapytaniem w sprawie uzasadnienia negatywnego rozpatrzenia wniosków o przyznanie środków z programów RFIL oraz PIS, gdyż brak było procedury odwoławczej.

Zgodnie ze zobowiązaniem jst zawartym we wniosku o dofinansowanie z programu RFIL o zmianie przedmiotu wydatku majątkowego należało poinformować Prezesa RM, za pośrednictwem wojewody, w terminie 14 dni od dnia zaistnienia zmiany. Obowiązek ten z opóźnieniem wykonały trzy skontrolowane jednostki: gminy Wadowice i Stara Błotnica oraz powiat radomski.

Nie wszystkie skontrolowane jednostki poinformowały Prezesa RM w wymaganym terminie o zmianie przedmiotu wydatku majątkowego

Przykład

Gmina Wadowice poinformowała Prezesa Rady Ministrów o zmianie zakresu wydatku na zadanie pn. *Budowa Gminnego Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych wraz z zakupem pojazdów specjalistycznych z opóźnieniem sięgającym ponad pół roku*⁷¹.

Z kolei **powiat radomski** o zmianie zakresu inwestycji objętej wnioskiem z 2020 r. pn. *Zwiększenie dostępności do wysokiej jakości usług edukacyjnych, rehabilitacyjnych i opiekuńczo-wychowawczych w powiecie radomskim dla uczniów niepełnosprawnych* poinformował w październiku 2022 r., w trakcie kontroli NIK. Przyczynami powyższych nieprawidłowości były absencje pracowników z powodu epidemii, a także niedopatrzenie.

Uchwała o RFIL nie nakładała na wojewodów zadania polegającego na badaniu zakresu zmian kosztów, ani przedmiotu wydatków majątkowych, jak również nie mieli oni obowiązku zajmowania w tej kwestii stanowiska. W związku z tym dokumenty przekazywano do KPRM. Skala tych informacji była znacząca. Przykładowo, do dnia 5 września 2022 r. do ŚUW złożono łącznie 88 pism jst informujących o zmianach kosztu lub przedmiotu wydatku majątkowego⁷².

⁷¹ Od dnia ogłoszenia przetargu na dostawę samochodów specjalistycznych z 14 lipca 2021 r. do dnia poinformowania przez gminę Wadowice Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem MUW.

⁷² Zakres zmian kosztów i przedmiotów wydatku majątkowego dokonywanych przez jst polegał na przesunięciu pozyskanych środków na inne zadania również zgłaszane w ramach naborów z RFIL. Przyczyną zmian był niewystarczający poziom współfinansowania zadania, które otrzymało dofinansowanie, w związku z powyższym jst przenosiła otrzymane środki na zadania o mniejszym zakresie.

5.3.2. Analiza wniosków o dofinansowanie z programu Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych w urzędach wojewódzkich

W celu uzyskania wsparcia z programu RFIL należało złożyć wniosek, w wyznaczonym terminie, do właściwego wojewody lub za pośrednictwem wojewody do Prezesa RM.

W bezkonkursowych naborach wniosków ogłoszonych od 27 lipca do 10 sierpnia 2020 r. i od 13 stycznia do 12 lutego 2021 r. oraz w postępowaniu konkursowym (ogłoszenie nr 1/2020/RFIL) realizowanym od 24 sierpnia do 30 września 2020 r. zadania wojewodów sprowadzały się do oceny wniosków pod względem formalno-rachunkowym⁷³, tj. między innymi kontroli wartości wnioskowanej kwoty, sprawdzenia czy wniosek sporządzono na właściwym formularzu, czy wypełniono wszystkie wymagane pola i zamieszczono podpisy na dokumentach. Wynikało to z faktu, że maksymalne kwoty wsparcia dla gmin lub powiatów zamieszczono w załącznikach nr 1 i 2 do uchwały, a wykaz gmin objętych wsparciem – w załączniku nr 7 do uchwały (w przypadku wymienionych wyżej dwóch postępowań bezkonkursowych). W postępowaniu konkursowym do zadań wojewodów należała tylko formalna weryfikacja wniosków.

Od 9 grudnia 2020 r. w wyniku zmiany uchwały RM w sprawie RFIL uchwałą nr 178 Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 2020 r. zmieniającą uchwałę w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego⁷⁴ wojewodowie, w odniesieniu do dwóch konkursowych naborów wniosków ogłoszonych od 10 do 28 grudnia 2020 r. (nr 2/2020/RFIL) i od 4 stycznia do 12 lutego 2021 r. (nr 3/2020/RFIL), zostali zobligowani do oceny wniosków pod kątem spełnienia ośmiu kryteriów, o których mowa w § 10 uchwały, tj.:

- 1) realizacji zasady zrównoważonego rozwoju;
- 2) kompleksowości planowanych inwestycji;
- 3) ograniczenia emisyjności i poziomu ingerencji planowanych inwestycji w środowisko;
- 4) kosztu planowanych inwestycji w stosunku do planowanych dochodów jednostki w roku rozpoczęcia inwestycji;
- 5) liczby osób, na które planowane inwestycje będą miały korzystny wpływ;
- 6) relacji kosztu planowanych inwestycji do prognozowanego efektu;
- 7) wpływu planowanej inwestycji na ograniczenie skutków klęsk żywiołowych lub zapobieganie im w przyszłości, jeżeli planowana inwestycja może mieć taki wpływ;
- 8) zapewnienia dostępności w rozumieniu ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami⁷⁵.

W uchwale RM w sprawie RFIL nie określono katalogu zadań inwestycyjnych, na jakie mogą być przeznaczone środki, nie przewidziano też, w ramach oceny wniosków, procedury analizy związku proponowanych zadań inwestycyjnych z przeciwdziałaniem COVID-19, finansowaniem

⁷³ § 6 ust. 4, § 6a ust. 2, § 6a ust. 4 i § 7 uchwały RM w sprawie RFIL.

⁷⁴ M.P. poz. 1144.

⁷⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 2240.

lub dofinansowaniem czynności związanych ze zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, choroby zakaźnej wywołanej SARS-CoV-2. Podstawę prawną wydania uchwały w sprawie RFIL stanowił art. 65 ust. 28 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19, zgodnie z którym w celu przeciwdziałania skutkom społeczno-gospodarczym COVID-19 Rada Ministrów może określić, w drodze uchwały, zasady rozdziału i przekazywania wsparcia na inwestycyjne zadania dla jednostek samorządu terytorialnego. Przyjęto systemowe założenie, że środki Funduszu przyznane na wydatki majątkowe będące wsparciem dla samorządów w okresie trudnej sytuacji ekonomicznej spowodowanej epidemią COVID-19, mogą być przeznaczone na szeroki zakres inwestycji bliskich mieszkańcom danej jednostki samorządu terytorialnego, m.in. na inwestycje w sieć kanalizacji i wodociągów, budowę dróg, remonty szkół czy przedszkoli, dostosowywanie budynków użyteczności publicznej dla osób z niepełnościami czy zagrożonych wykluczeniem.

Dyspozycja wypłaty środków następowała po podjęciu decyzji o dofinansowaniu wniosków przez Prezesa RM. Wyniki naborów zamieszczano na stronach internetowych urzędów wojewódzkich.

Do czterech wojewodów objętych kontrolą NIK: małopolskiego, mazowieckiego, podkarpackiego i śląskiego wpłynęły, w ramach wszystkich wskazanych pięciu naborów, 8071 wniosków o wartości 40 241,8 mln zł. Prezes RM przyznał dofinansowanie 2367 wnioskom (tj. 29,3% z ogółu złożonych) o wartości 5408,4 mln zł (co stanowiło 13,4% wartości wnioskowanej). Tryb oceny wniosków przez wojewodów zbadano na podstawie analizy 159 wniosków o wartości 4786,4 mln zł⁷⁶. Próba objęła 2% złożonych wniosków i 11,9% wartości dofinansowania, o które się ubiegano.

W urzędach wojewódzkich, co do zasady, prawidłowo weryfikowano wnioski złożone w ramach RFIL pod względem formalnym. Wnioski były sporządzone na odpowiednich wzorcach druków oraz w terminie trwania danego naboru.

Nieprawidłowy był natomiast przyjęty sposób dokonania i udokumentowania oceny wniosków złożonych w ramach dwóch naborów o numerach 2/2020/RFIL i 3/2020/RFIL, gdyż nie pozwolił na odtworzenie i ustalenie przebiegu analizy i oceny wniosków, pod względem merytorycznym. Tryb oceny wniosków nie gwarantował zachowania jawności i przejrzystości postępowania.

Na powyższy stan wpłynął niewątpliwie brak jednoznacznego określenia roli jaką mają sprawować wojewodowie w procesie rozpatrywania wniosków (co przejawiało się przykładowo tym, że jedni wojewodowie przekazywali Prezesowi RM wszystkie wnioski z rekomendacją, a inni tylko te rekomendowane), wskazania znaczenia efektów pracy w procesie rozpatrywania wniosków (a zatem, czy rekomendacje wojewodów

Uchwała RM o RFIL nie zawierała katalogu zadań inwestycyjnych, na jakie mogą być przeznaczone środki z Funduszu, ani wymogu badania związku zadań inwestycyjnych z przeciwdziałaniem COVID-19

W urzędach wojewódzkich prawidłowo weryfikowano wnioski o dofinansowanie z programu RFIL pod względem formalnym

Nie zapewniono jawności i przejrzystości analizy i oceny wniosków pod względem merytorycznym

⁷⁶ Wnioski zostały dobrane według osądu kontrolera, po analizie ewidencji wniosków z zakończonych naborów RFIL o możliwie najwyższych, wartościach rozpatrzonych pozytywnie (przyznano dofinansowanie) i negatywnie (odmowa dofinansowania) i porównywalnej charakterystyce wnioskodawców (np. pod względem charakteru danej jednostki: wiejska, miejska, czy miejsko-wiejska i liczbie ludności).

są wiążące dla komisji powołanej przez Prezesa RM, czy też nie) i określenia jasnej, jednolitej procedury według której wszyscy wojewodowie powinni analizować i oceniać wnioski. Uchwała RM w sprawie RFIL tych kwestii nie regulowała wystarczająco precyzyjnie, a w KPRM nie wydano wytycznych jakie wojewodowie mają stosować przy ocenie wniosków o dofinansowanie ze środków RFIL, oprócz przekazania ogólnych informacji dotyczących ogłoszonych przez PRM naborów. W efekcie wojewodowie stosowali różne rozwiązania. Niezależnie jednak od przyjętej procedury oceny wniosków, kierując się nadrzędnymi, ogólnymi zasadami, które powinny być stosowane przy wykonywaniu zadań przez administrację publiczną, w tym w obszarze zarządzania finansami publicznymi, należało zapewnić jawność i przejrzystość postępowania, zadania wykonać w sposób rzetelny, a istotne fakty determinujące decyzje – udokumentować. Dlatego też ten obszar NIK badała ze szczególną wnikliwością, w rezultacie czego, w czterech skontrolowanych urzędach wojewódzkich dokonano następujących ustaleń.

W Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim podczas oceny wniosków stosowano kryteria określone w § 10 uchwały RM o RFIL. Kryteria wymienione w tym przepisie miały jednak bardzo ogólny charakter, nie gwarantowały jednolitego, przejrzystego mechanizmu oceny wszystkich wniosków. Do poszczególnych kryteriów nie przypisano wag, priorytetów czy stopnia ich spełnienia, tak aby wnioski pogrupować i wyselekcjonować te najbardziej zasadne do dofinansowania. W protokołach posiedzeń zespołów oceniających wnioski⁷⁷ zawarto jedynie syntetyczną treść, iż *przeprowadzona ocena wniosków pod kątem spełnienia kryteriów określonych w § 10 uchwały nr 102 pozwoliła na sporządzenie listy zawierającej rekomendowane wnioski*. Wykazy wniosków rekomendowanych przez zespoły, stanowiące załączniki do odpowiednich protokołów posiedzeń, zawierały dane z treści wniosków odnoszące się do poszczególnych kryteriów. Z dokumentacji przedstawionej w toku kontroli nie wynika jednak czym kierowały się zespoły oraz w jaki sposób dokonano wyboru konkretnych inwestycji do ujęcia w wykazie wniosków rekomendowanych.

Wojewoda i jego współpracownicy poinformowali Najwyższą Izbę Kontroli m.in., że *uchwała, poza kryteriami określonymi w § 10 uchwały RM w sprawie RFIL nie określała innych wymogów, w oparciu o które wojewoda był uprawniony do oceny wniosków, jak również nie zawierała upoważnienia do ich określenia, w tym mechanizmów, zasad, kryteriów tej oceny. Każdy wniosek był oceniany holistycznie, przy czym istotnym była jego zawartość merytoryczna. Dokonując oceny brano pod uwagę przedmiot wydatku majątkowego, zakres prac w ramach wnioskowanej inwestycji, oraz wpisanie się inwestycji w kryteria określone w uchwale*. Wskazali ponadto, że *uchwała nie określała wymogów w zakresie dokumentowania procesu oceny wniosków*.

⁷⁷ Protokół z 12 stycznia 2021 r. z posiedzenia Zespołu do spraw oceny wniosków o udzielenie wsparcia na zadania inwestycyjne dla jednostek samorządu terytorialnego i protokół z 25 lutego 2021 r. z posiedzenia Zespołu do spraw oceny wniosków o udzielenie wsparcia dla gmin z przeznaczeniem na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane w miejscowościach, w których funkcjonowały zlikwidowane państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wprowadzony w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim sposób dokonania oceny wniosków przewidywał kolegialność podejmowania decyzji oraz obowiązek sporządzania protokołów posiedzeń zespołów, ale sposób wyboru rekomendowanych wniosków nie był przejrzysty i nie pozwolił na odtworzenie procesu wyboru konkretnych wniosków do dofinansowania. Co więcej, nie sprzyjał efektywnemu sprawowaniu nadzoru i kontroli wojewody nad tymi działaniami. W ramach dwóch naborów⁷⁸ rekomendacją wojewody było objętych, odpowiednio: 128 (25%) wniosków z 511 złożonych oraz 33 (22%) wnioski ze 150 złożonych⁷⁹. Niezapewnienie przejrzystości dokonania wyboru wniosków do rekomendacji uniemożliwiło jednostkom, których wnioski nie zostały objęte rekomendacjami wojewody, ustalenie przyczyn takiego stanu rzeczy. Zauważyć również należy, że pomimo tego, że zespoły powołane przez wojewodę, jak Komisja ds. RFIL oceniały wnioski biorąc pod uwagę te same kryteria określone w § 10 uchwały RM o RFIL, to w przypadku naboru wniosków o udzielenie wsparcia dla gmin, w których funkcjonowały zlikwidowane państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej, z 51 wniosków rekomendowanych przez wojewodę ostatecznie tylko pięć (10%) otrzymało wsparcie, bez wskazania przyczyn. Z kolei 11 wniosków, które otrzymały dofinansowanie na podstawie decyzji Prezesa RM, nie było rekomendowanych przez wojewodę do objęcia wsparciem, a powodów takiej decyzji wojewoda nie znał. Wojewoda Małopolski w przypadku pięciu przeprowadzonych naborów RFIL przekazał do dalszego procedowania w KPRM wszystkie złożone wnioski.

Cztery jednostki, po rozstrzygnięciu naboru 1/2020/RFIL zwróciły się do wojewody o ponowne rozpatrzenie wniosku lub przekazanie informacji o przyczynach braku otrzymania dofinansowania. Uchwała RM w sprawie RFIL nie przewidywała procedury odwoławczej. Zainteresowanym udzielono pisemnej informacji wskazując m.in. na fakt udzielenia wsparcia wszystkim jednostkom w pierwszym etapie rozdysponowania środków RFIL oraz na ograniczoną wysokość środków przewidzianych w ramach drugiego etapu. Było to zatem ogólne wyjaśnienie, bez odniesienia do okoliczności konkretnego wniosku.

W Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim przyjęty proces organizacji zadań związanych z oceną wniosków złożonych w ramach naboru nr II i naboru na środki dla gmin z przeznaczeniem na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane w miejscowościach, w których funkcjonowały zlikwidowane państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej także nie pozwolił na odtworzenie i ustalenie przebiegu procesu wyboru wniosków, a w konsekwencji nie gwarantował zachowania transparentności i obiektywizmu tego procesu. W notatkach służbowych wojewody określono proces organizacji zadań związanych z naborami wniosków, nie uregulowano natomiast, w jaki sposób oraz przy pomocy jakiego narzędzia (np. listy sprawdzającej, karty weryfikacji wniosków) ocena kryteriów określonych w § 10 uchwały RM ma być dokonywana, a następ-

⁷⁸ RFIL (2/2020/RFIL oraz 3/2020/RFIL).

⁷⁹ Po zwiększeniu puli środków rekomendacją objętych było, odpowiednio: 175 wniosków (34,2% złożonych) oraz 51 wniosków (34%).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nie dokumentowana. W toku kontroli NIK nie przedstawiono dokumentacji poświadczającej przeprowadzenie dla każdego wniosku analiz wpisywania się planowanej inwestycji jst w kryteria określone w uchwale, jak również dokumentacji przedstawiającej sposób przygotowania list rekomendowanych wniosków.

Zestawienia rekomendowanych wniosków przekazanych przez wojewodę⁸⁰ do PRM zawierały kolumnę, w której ujęto rekomendację w formie oceny wniosku jako *istotna*, *bardzo istotna* oraz kolumnę *uwagi*, w której wskazywano rodzaj stwierdzonego uchybienia (np. w przypadku zestawień wniosków z uchybieniami). W kolumnie *uwagi* wskazywano wyłącznie na uchybienia odnoszące się do pierwszego etapu dokonywanej oceny tj. weryfikacji spełnienia przez wniosek wymogów określonych w uchwale RM o RFIL oraz sprawdzenia kompletności, spójności i poprawności rachunkowej złożonych wniosków, nie odnoszono się natomiast do kryteriów określonych w § 10 uchwały.

W żadnym z trzech naborów wniosków, w których wnioski oceniał wojewoda mazowiecki, nie odrzucono wniosków w przypadku stwierdzenia niespełnienia wymogów merytorycznych i/lub formalnych. Wszystkie złożone w terminie wnioski zostały przekazane do Prezesa RM. Jeden wniosek pozostawiono bez rozpatrzenia, gdyż został złożony po upływie terminu składania wniosków.

W okresie objętym kontrolą do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego wpłynęło sześć zapytań od samorządów dotyczących przebiegu procedury naboru wniosków w ramach RFIL w trybie konkursowym. Zapytania dotyczyły udzielenia informacji o powodach nieprzyznania środków lub dokonanej oceny. Na wszystkie pisma udzielono odpowiedzi, średnio w terminie 10 dni od daty wpływu pisma. Wojewoda wyjaśnił m. in. że ostatecznej oceny i przyznania środków dokonywała komisja powołana przez Prezesa RM. Rolą wojewody była ocena wniosków oraz przekazanie swoich rekomendacji PRM (§ 6 ust. 2a uchwały), którymi komisja nie była związana.

W okresie objętym kontrolą wystąpiły trzy przypadki składania odwołań przez wnioskodawców w sprawie wyniku rozpatrzenia przez komisję wniosków w ramach RFIL w tzw. trybie konkursowym. Były to odwołania złożone przez Wójta Gminy Chynów⁸¹ oraz dwa⁸² złożone przez Prezydenta m.st. Warszawy. W pierwszym przypadku samorząd wniósł o ponowne rozpatrzenie wniosku i przyznanie środków. W odpowiedzi⁸³ Wojewoda wyjaśnił, że przekazał (zgodnie z § 6 ust. 2a uchwały RM o RFIL) wniosek o dofinansowanie Prezesa RM w celu dalszego procedowania. Wskazał, że nie są mu znane inne przyczyny nieudzielenia wsparcia finansowego

⁸⁰ Sporządzone na podstawie wzorów określonych w pismach PRM (odpowiednio z 22 grudnia 2020 r. znak DIR.ZZSI.31.18.2020.AS(1) – dot. naboru II oraz z 4 stycznia 2021 r. znak DIR.ZZSI.607.20.2021.AS(1).

⁸¹ Pismo znak I.T.7226.2.25.2021 z 17 czerwca 2021 r.

⁸² Pismo znak OP-IX.0751.55.2021.MCI z 29 kwietnia 2021 r. oraz znak OP-IX.0751.65.2021.MCI z 28 czerwca 2021 r.

⁸³ Pismo BRI-I.3145.2.186.2021 z 24 czerwca 2021 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

samorządowi niż niewspółmiernie mała pula dostępnych środków w ramach RFIL w stosunku do zapotrzebowania zgłoszonego przez jst, ponieważ nie był zaangażowany w proces ostatecznej oceny wniosków. Podkreślił także, że uchwała nie przewidywała procedury ponownego rozpatrywania wniosków.

W dwóch kolejnych przypadkach samorząd wniósł skargi na działanie wojewody do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Obie skargi zostały odrzucone postanowieniami⁸⁴, w których WSA stwierdził, odnosząc się do miejsca wojewody w procesie oceny i przyznawania dofinansowania, że wojewoda pośredniczył w procesie gromadzenia i przekazywania wniosków do Prezesa RM, będąc uprawnionym jedynie do zgłaszania własnych rekomendacji, które w żaden sposób nie były wiążące dla Prezesa RM ani Komisji.

Przyjęty przez wojewodę podkarpackiego sposób dokonania i udokumentowania oceny wniosków też nie zapewnił przejrzystości tego procesu jak i uniemożliwił zweryfikowanie zasad oceny wniosków a tym samym wysokości przyznanej punktacji oraz rekomendowanych przez wojewodę kwot wsparcia. Zespół dokonywał punktacyjnej oceny wniosków, uwzględniającej kryteria określone w § 10 uchwały RM w sprawie RFIL na podstawie zarządzenia wojewody powołującego zespół, przy czym brak było dokumentacji pozwalającej na odtworzenie przebiegu formułowania oceny. Zarządzenie wojewody nie określało skali stosowanej oceny punktacyjnej. Proces oceny wniosków przez zespół powołany przez wojewodę nie został właściwie udokumentowany. W dokumentacji dotyczącej weryfikacji wniosków, znajdowały się notatki⁸⁵ podpisane przez osobę niebędącą członkiem zespołu. Notatki te opisywały sposób weryfikacji wniosków pod względem formalnym. Ze względu na brak innych notatek jak również śladów weryfikacji na większości wniosków, nie była możliwa ocena, w jakim terminie, w jaki sposób i w jakim czasie dokonywano oceny poszczególnych wniosków.

Rekomendowane przez wojewodę kwoty wsparcia, niższe od wnioskowanych, w 53 przypadkach, nie zostały uzasadnione. Punktacyjna ocena wniosku nie była powiązana z rekomendowanym przez wojewodę poziomem wsparcia, gdyż dla najwyższej ocenionych zadań inwestycyjnych zarekomendowano największe obniżenie wysokości wsparcia, podczas gdy w blisko 100 procentach wniosków ocenionych najniżej, rekomendacje przyznania wsparcia były zgodne z kwotą wskazaną we wnioskach. Z analizy danych zawartych we wnioskach o wsparcie wynika ponadto, iż wysokość rekomendowanej przez wojewodę kwoty wsparcia nie była powiązana z rodzajem inwestycji, jej wartością oraz relacją szacowanego kosztu planowanej inwestycji do planowanych dochodów jst oraz udziałem wydatków z FPC w wartości planowanej inwestycji. Wojewoda nie uzasadnił rekomendowania znacząco mniejszej kwoty wsparcia dla jst w stosunku do wnioskowanej, w sytuacji, gdy jednostka nie planowała innych źródeł finansowania inwe-

⁸⁴ Prawomocne postanowienia WSA o sygn. akt V SA/Wa 3353/21 z 17 marca 2022 r. oraz o sygn. akt V SA/Wa 3957/21 z 8 czerwca 2022 r.

⁸⁵ Z 2 października 2020 r. oraz z 20 stycznia 2021 r.

stycji poza RFIL oraz w sytuacji, gdy wnioskowana kwota wsparcia stanowiła wysoki odsetek w relacji kosztu inwestycji do planowanych dochodów ogółem jst.

Wszystkie wnioski o wsparcie w ramach RFIL kierowane przez jst do wojewody podkarpackiego, za wyjątkiem jednego uzyskały pozytywną opinię zespołu oceniającego. W jednym przypadku negatywnej oceny wniosku, poinformowano wnioskodawcę o przyczynach tej oceny. Wynikała ona z załączonej opinii kierownika właściwego oddziału terenowego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, który stwierdził, że na terenie gdzie miała być zlokalizowana inwestycja, nie funkcjonowało w przeszłości państwowe gospodarstwo rolne.

W Śląskim Urzędzie Wojewódzkim odpowiedzialnymi za weryfikację wniosków o dofinansowanie zadań z programu RFIL byli pracownicy Wydział Rozwoju i Współpracy Terytorialnej. Na etapie oceny wniosków pracownicy weryfikowali, czy jednostka odniosła się we wniosku do kryteriów wymienionych § 10 uchwały RM w sprawie RFIL. W szczególności analizie poddawano, czy i w jakiej formie zostały wykazane poszczególne kryteria (np. w formie wskaźnikowej czy opisowej), oraz czy wskaźniki były mierzalne. W przypadku, gdy w wyniku weryfikacji stwierdzone zostały braki lub niejasności, wnioskodawcy byli pisemnie wzywani do ich skorygowania lub uzupełnienia. Wojewoda nie nadał priorytetów ani wag poszczególnym kryteriom zawartym w uchwale RM w sprawie RFIL. Narzędziem służącym do jednolitej weryfikacji składanych wniosków była lista sprawdzająca⁸⁶. Lista ta nie odnosiła się do uzasadnienia wniosku oraz podanych w nim wskaźników, ani nie zawierała oceny uzasadniającej pozytywne rozpatrzenie wniosku.

W Śląskim Urzędzie Wojewódzkim odnotowano dwa przypadki gdy Prezesowi RM zarekomendowano wnioski, w odniesieniu do których nie zweryfikowano spełnienia wymogu formalnego, co skutkowało wypłatami dofinansowania w wysokości 5,6 mln zł i 1 mln zł. W pierwszym przypadku wniosek był podpisany przez burmistrza oraz w zastępstwie za skarbnika miasta przez naczelnika wydziału budżetu i księgowości, a w drugim przypadku – przez Pierwszego Zastępcę Prezydenta Miasta, zamiast Prezydenta. W obydwu przypadkach do wniosków nie dołączono stosownego upoważnienia. Wojewoda, w ramach przeprowadzanych przez siebie czynności, powinien, w sytuacji otrzymania takiego wniosku, zweryfikować, czy wniosek rzeczywiście został podpisany przez osobę uprawnioną do działania w imieniu gminy, w tym do składania w jej imieniu wniosków i zawartych w nich oświadczeń, czego jednak nie uczynił, przesyłając bez podjęcia takich działań wnioski jako zarekomendowane do PRM, który następnie Komisja ds. Wsparcia Jednostek Samorządu Terytorialnego zarekomendowała do wypłaty, bez podpisu upoważnionych osób.

⁸⁶ Lista sprawdzająca utworzona dla naborów 1/2020/RFIL, 2/2020/RFIL oraz 3/2020/RFIL zawierała pytanie: „Czy zostały wypełnione wszystkie pola wniosku”. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor WRiWT pracownik weryfikujący wniosek w tym miejscu określał m.in. to, czy i w jakiej formie wnioskodawca odniósł się do elementów określonych w § 10 uchwały o RFIL.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W okresie objętym kontrolą żaden złożony przez jst wniosek o dofinansowanie ze środków RFIL nie został przez wojewodę śląskiego oceniony negatywnie i odrzucony.

Do Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego wpłynęło 17 pism, dotyczących m.in. odwołania się od negatywnej oceny wniosków, udostępnienia kart oceny wniosków bądź stanowisk co do zasad rozdziału środków finansowych w ramach RFIL. Pisma, które zawierały prośbę o informację, które były poza kompetencją i wiedzą wojewody, gdyż na przykład pytano o przyczyny nieprzyznania wsparcia, były przekazywane do KPRM.

Z dokumentacji przedstawionej w toku kontroli w urzędach wojewódzkich nie wynika, czym kierowały się osoby oceniające wnioski oraz w jaki sposób dokonano wyboru konkretnych inwestycji do dofinansowania. Przyjęty w urzędach sposób udokumentowania dokonanego wyboru wniosków do rekomendacji nie był przejrzysty i nie pozwolił na odtworzenie procesu rekomendacji wniosków. Brak wprowadzenia przejrzystych przesłanek i udokumentowania uzasadnień, jakimi kierowano się przy ocenie i wyborze wniosków, nie tylko uniemożliwia weryfikację sposobu dokonywania wyboru, ale również może być powodem zarzutów dotyczących braku obiektywizmu podejmowanych decyzji. Mając na uwadze wysokie kwoty wnioskowanego wsparcia z FPC oraz zobowiązanie wojewodów do dokonania rekomendacji z uwzględnieniem wskazanych w uchwale RM o RFIL kryteriów, rzetelne udokumentowanie tego procesu było konieczne dla celów analizy wniosków i stosowania jednolitego podejścia w toku ich oceny.

Szczegółową kontrolą NIK objęła próbę dyspozycji wypłat z Funduszu czterech wojewodów w okresie od 2020 r. do pierwszej połowy 2022 r. o łącznej wartości 801,4 mln zł, tj. 12,3% ogółu dokonanych wypłat. Były to wypłaty m.in. na realizację programów: RFIL, PIS, *Laboratoria przyszłości*, *Wspieraj Seniora/Korpus Wsparcia seniorów*, konkurs *Rosnąca odporność* i na dopłaty do czynszu. Kontrola wykazała, że środki zostały przekazane po uprzedniej analizie wniosków przedłożonych przez beneficjentów, terminowo, w prawidłowej wysokości i na właściwe rachunki beneficjentów.

Wojewodowie prawidłowo przekazywali beneficjentom środki z Funduszu

5.3.3. Analiza wniosków o dofinansowanie z Programu Inwestycji Strategicznych w Banku Gospodarstwa Krajowego, promesy i wypłata dofinansowania

Ogłoszenia o naborach wniosków w ramach programu PIS publikowane były na stronie internetowej BGK⁸⁷. Wnioski w ramach wszystkich edycji składane były za pośrednictwem narzędzia informatycznego Aplikacja Polski Ład (dalej: Aplikacja), którego administratorem jest BGK. Na stronie internetowej banku publikowane były informacje dotyczące poszczególnych edycji, w tym: termin składania wniosków, obszary inwestycyjne, które mogą być objęte dofinansowaniem, rodzaje podmiotów uprawnionych do składania wniosków o dofinansowanie, ograniczenia w zakresie

BGK prawidłowo realizował zadania wynikające z programu PIS

⁸⁷ <https://www.bgk.pl/polski-lad/>

kwoty dofinansowania. Jednym z warunków uzyskania dofinansowania była konieczność posiadania własnego wkładu finansowego przez podmioty składające wnioski, którego wysokość była określona dla każdej edycji.

Po zakończeniu naboru wniosków w danej edycji BGK dokonywał oceny formalnej wniosków. Weryfikacja odbywała się w sposób automatyczny za pomocą Aplikacji, zgodnie z wymaganiami określonymi dla każdej z edycji. Weryfikacja wniosków obejmowała: kontrolę uprawnień użytkowników aplikacji, kompletność wniosku (m.in. wypełnienie wszystkich pól), poprawność rachunkową (m.in. poprawność stosunku procentowego udziału własnego w inwestycji do wnioskowanej kwoty dofinansowania), poprawność wprowadzonego przez wnioskodawcę kodu TERYT⁸⁸, kompletność oświadczeń i kontrolę terminowości złożenia wniosku.

Analiza dokumentacji 20 wniosków o dofinansowanie wybranych z czterech edycji⁸⁹ na łączną kwotę 2897 mln zł, tj. 1,6% wartości złożonych wniosków zweryfikowanych pozytywnie przez BGK, wykazała, że wnioski zostały złożone w terminach określonych dla każdej z czterech edycji. Wszystkie zbadane wnioski spełniały warunki formalne określone w regulaminie naboru wniosków.

Bank Gospodarstwa Krajowego po przeprowadzonych trzech edycjach programu PIS udzielił, do 30 września 2022 r.:

- w I edycji – 4040 promes wstępnych na kwotę 23 888 mln zł oraz 3155 promes inwestycyjnych⁹⁰ na kwotę 16 055,1 mln zł; kwota wypłaconych środków wyniosła 842,1 mln zł, tj. 3,5% wartości pozytywnie rozpatrzonych wniosków;
- w II edycji – 4989 promes wstępnych na kwotę 30 218,9 mln zł oraz 267 promes inwestycyjnych na kwotę 1153,8 mln zł; kwota wypłaconych środków wyniosła 4,1 mln zł, tj. 0,01% wartości pozytywnie rozpatrzonych;
- w III edycji – 1885 promes wstępnych na kwotę 4070,8 mln zł oraz 23 promesy inwestycyjne na kwotę 38 mln zł; do końca trzeciego kwartału 2022 r. nie zostały wypłacone dofinansowania w ramach tej edycji.

5.3.4. Rozpatrywanie wniosków o środki z programu Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i przez komisję powołaną przez Prezesa Rady Ministrów

W postępowaniach pozakonkursowych realizowanych w ramach programu RFIL Prezes RM na podstawie otrzymanych od wojewodów:

- informacji, w terminie do 31 sierpnia 2020 r. składał dyspozycję wypłaty środków, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 1 i 2 (§ 7 uchwały RM w sprawie *RFIL*);

⁸⁸ Krajowy Rejestr Urzędowy Podziału Terytorialnego Kraju.

⁸⁹ Po pięć wniosków zweryfikowanych pozytywnie o najwyższej kwocie wnioskowanych środków.

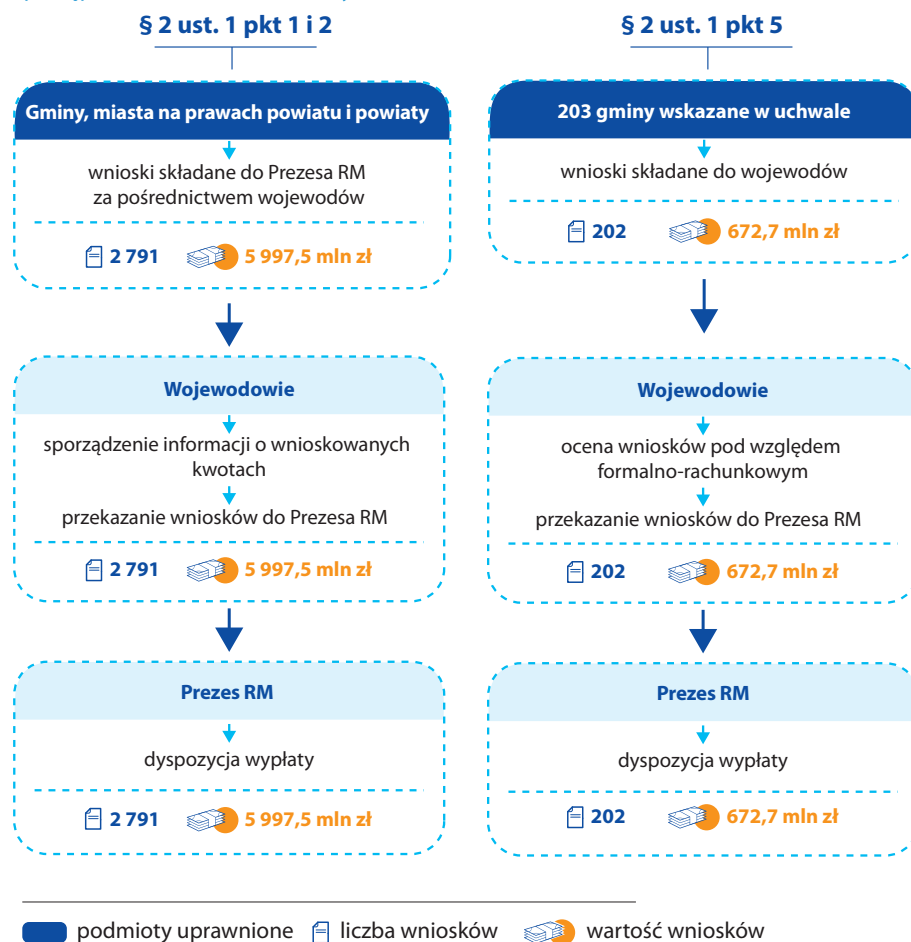
⁹⁰ Po zakończeniu i rozstrzygnięciu postępowania zakupowego, skutkującego wyborem wykonawcy, wnioskodawca składa do BGK wnioski o udzielenie promesy inwestycyjnej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- wniosków o przyznanie wsparcia ze środków, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 5, w terminie miesiąca od dnia ich otrzymania, składał dyspozycję wypłaty tych środków (§ 6a ust. 3 uchwały RM w sprawie RFIL).

Infografika nr 12

Schemat rozpatrywania wniosków o przyznanie dofinansowania ze środków RFIL w postępowaniach bezkonkursowych



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli.

Wnioski o wsparcie ze środków Funduszu złożone przez powiaty i gminy, w tym miasta na prawach powiatu o wsparcie ze środków Funduszu na podstawie § 2 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały RM w sprawie RFIL (tryb bezkonkursowy).

Wnioski o wsparcie ze środków, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały RM w sprawie RFIL, złożyły wszystkie uprawnione jednostki, tj. 2477 gmin oraz miast na prawach powiatu na łączną kwotę 5000 mln zł oraz 314 powiatów na kwotę ogółem 997,5 mln zł. Wsparcie zostało przyznane wszystkim wnioskującym jednostkom, a jego wysokość nie przekroczyła maksymalnych kwot określonych w załącznikach nr 1 i 2 do uchwały.

Kwoty wsparcia określone w załącznikach nr 1 i 2 do uchwały zostały ustalone w oparciu o matematyczne algorytmy.

Podział środków w trybach bezkonkursowych realizowany był zgodnie z uchwałą RM w sprawie RFIL

Wnioski złożone przez gminy o wsparcie ze środków Funduszu z przeznaczeniem na zakupy inwestycyjne lub inwestycje w ogólnodostępną infrastrukturę turystyczną oraz w infrastrukturę komunalną związaną z usługami turystycznymi na podstawie § 2 ust. 1 pkt 5 uchwały RM w sprawie RFIL (tryb bezkonkursowy)

Rada Ministrów uchwałą Nr 6 z dnia 12 stycznia 2021 r. uchwaliła wsparcie dla wybranych gmin, z przeznaczeniem na zakupy inwestycyjne lub inwestycje w ogólnodostępną infrastrukturę turystyczną oraz w infrastrukturę komunalną, związaną z usługami turystycznymi. Gminami uprawnionymi do wnioskowania o środki były jednostki z województwa dolnośląskiego, małopolskiego, opolskiego, podkarpackiego, śląskiego oraz świętokrzyskiego. Do złożenia wniosków były uprawnione 203 gminy. Podstawą ustalenia wsparcia była wielkość poniesionych wydatków na inwestycje w latach 2016–2020 lub utraconych przez gminę dochodów z tytułu zwolnienia z podatku od nieruchomości obiektów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie usług hotelarskich lub usług ujętych w Polskiej Klasyfikacji Działalności w podklasie 49.39.Z⁹¹.

Wsparcie zostało udzielone 202 gminom, w tym 56 gminom w wysokości określonej na podstawie wielkości wydatków przeznaczonych na inwestycje, jak i utraconych dochodów, a 146 gmin uzyskało wsparcie na podstawie wielkości wydatków poniesionych na inwestycje zrealizowane w latach 2016–2020. Na podstawie wykonanych w latach 2016–2020 wydatków inwestycyjnych 202 gminom udzielono wsparcia w wysokości 652,3 mln zł, a na podstawie utraconych dochodów 56 gminom w wysokości 20,4 mln zł. Ze wsparcia nie skorzystała jedna gmina – Jeżów Sudecki. W KPRM nie wyjaśniano, dlaczego gmina ta nie złożyła wniosku o wsparcie. Gminy, które złożyły wnioski, uzyskały wsparcie w pełnej, wnioskowanej wysokości.

Trzy pozostałe postępowania, w ramach programu RFIL, miały charakter konkursowy. Do oceny wniosków o wsparcie z programu RFIL oraz przekazania Prezesowi RM rekomendacji powołana została, zgodnie z § 9 ust. 1 i 1a wskazanej uchwały RM w sprawie RFIL, Komisja ds. RFIL.

Do oceny wniosków o wsparcie z programu RFIL w trybach konkursowych Prezes RM powołał Komisję

Tryb pracy oraz zadania Komisji były określone w regulaminie Komisji ds. RFIL. Pracą Komisji kierował członek Komisji – przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów, ówczesny Zastępca Dyrektora Biura Prezesa Rady Ministrów (dalej: Przewodniczący Komisji ds. RFIL), a realizację zadań związanych z protokołowaniem prac Komisji przypisano członkowi Komisji, ówczesnej Dyrektorki Departamentu Instrumentów Rozwojowych⁹² (dalej: Protokolant Komisji ds. RFIL). Zgodnie z w § 2 ust. 6 regulaminu Komisji ds. RFIL, jej członkowie zobowiązani byli do złożenia pisemnego oświadczenia o zachowaniu poufności i bezstronności. Do dnia zakończenia kontroli dokumenty te nie zostały przekazane Najwyższej Izbie Kontroli, pomimo żądania ich przedłożenia. Obsługę techniczno-kancelaryjną Komisji miał zapewnić Departament Instrumentów Rozwojowych w KPRM. Zgodnie z § 1 ust. 2 regulaminu Komisji ds. RFIL, zadaniem Komisji była rzetelna

⁹¹ Działalność kolejek linowych naziemnych, kolejek linowych, wyciągów orczykowych i wyciągów narciarskich, pod warunkiem, że nie są częścią miejskiego lub podmiejskiego systemu komunikacji.

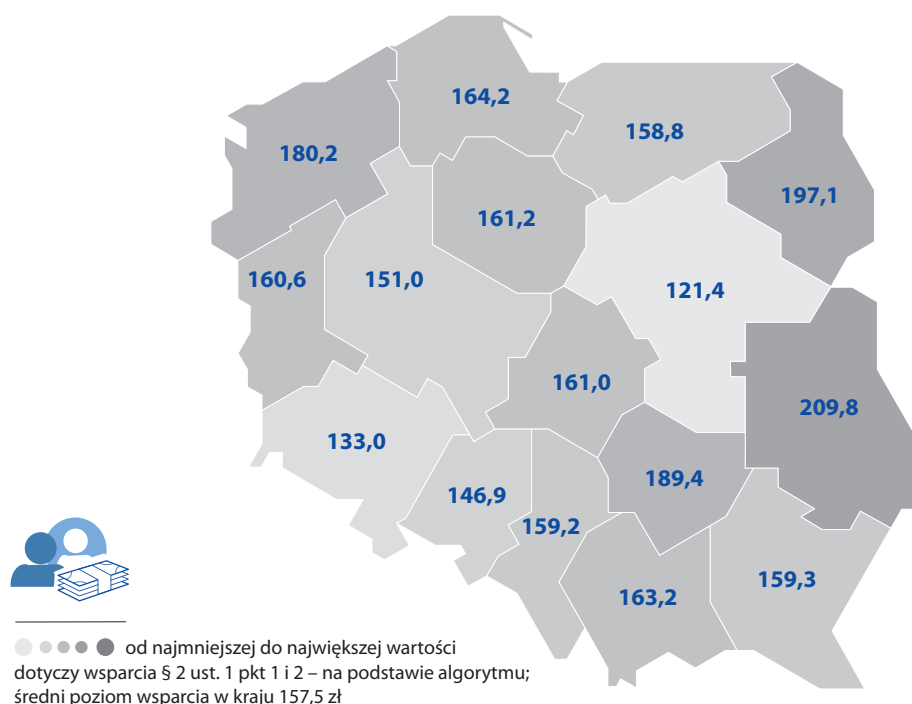
⁹² Obecnie zajmuje stanowisko Sekretarza Stanu i pełni funkcję Zastępcy Szefa KPRM.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

i bezstronna ocena wniosków o przyznanie wsparcia udzielanego w trybie konkursowym ze środków, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały RM w sprawie RFIL, w oparciu o kryteria określone w § 10 tej uchwały. Regulamin Komisji ds. RFIL nakładał również obowiązek rejestracji składanych wniosków⁹³ oraz ich oceny pod kątem spełnienia wymogów formalnych⁹⁴, a także sporządzania protokołów z posiedzeń Komisji, projektów list rekomendowanych wniosków, protokołów z głosowania i protokołów końcowych z prac Komisji⁹⁵.

Infografika nr 13

Wartość wsparcia na mieszkańca województwa przyznana w bezkonkursowych naborach RFIL (w zł)



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli.

W KPRM nie wprowadzono dodatkowych procedur w zakresie sposobu rozpatrywania wniosków o wsparcie, dokumentowania czynności weryfikacyjnych oraz podejmowania decyzji, a Komisja ds. RFIL nie sporządzała dokumentów poświadczających dokonanie analizy i oceny wniosków. Przewodniczący Komisji ds. RFIL przyznał, że z perspektywy czasu, taka potrzeba pewnie się wyłania, może warto byłoby to dokumentować. Zaznaczył jednocześnie, że nie było takiego wymogu, a takie czynności znacznie wydłużyłyby prace Komisji. Nie było również ustalonych zasad zmniejszania wysokości rekomendowanego wsparcia w stosunku do kwoty wnioskowanej.

⁹³ § 4 ust. 1 regulaminu Komisji ds. RFIL.

⁹⁴ § 3 ust. 1 pkt 1.1 regulaminu Komisji ds. RFIL.

⁹⁵ § 5 ust. 4, § 2 ust. 5 pkt 5.1, 5.2, § 6 ust. 5 regulaminu Komisji ds. RFIL.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Komisja nie dokonywała analizy możliwości realizacji zadań inwestycyjnych wskazanych we wnioskach przy zmniejszonym w stosunku do wnioskowanej kwoty wsparciu. Konsekwencją przyznania mniejszych kwot wsparcia od wnioskowanych mogła być konieczność dokonania zmiany terminu realizacji zadania, zmiany zakresu rzeczowego zadania lub zmiany zadania inwestycyjnego, na które udzielono wsparcia. W 2021 r. do KPRM wpłynęło 855 informacji o zmianie zakresu kosztu lub przedmiotu wydatku majątkowego, a w 2022 r. – 640 takich informacji.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, wsparcie udzielane na podstawie złożonych wniosków dotyczyło konkretnych inwestycji, a pozytywne rozpatrzenie tych wniosków powinno opierać się na ocenie zawartych w nich informacji. Zmniejszenie wsparcia w stosunku do kwot wnioskowanych bez analizy możliwości realizacji zadań podważa celowość dokonywania oceny tych wniosków, gdyż ich sporządzenie opierało się na założeniach realizacji inwestycji w pełnym, wnioskowanym zakresie. Zmniejszenie wsparcia w stosunku do wnioskowanej kwoty skutkuje zniekształceniem wskazanych we wniosku parametrów, które opierają się na innej wielkości wsparcia niż ostatecznie przyznana. Przy dużej liczbie wniosków złożonych w naborach konkursowych do rozpatrzenia i oceny przez Komisję, wprowadzenie zasad oceny poszczególnych kryteriów wskazanych w uchwale ustandaryzowałoby proces rozpatrywania wniosków oraz zwiększyłoby jego transparentność. Celowi temu sprzyjałoby także wdrożenie procedury odwoławczej od podjętych decyzji. Mimo że przepisy uchwały nie nakładały obowiązku ustalenia dodatkowych mechanizmów oceny wniosków, to precyzyjne określenie zasad oceny poszczególnych kryteriów, ustalenie ich wag lub ocen punktowych zminimalizowałoby dowolność oceny wniosków poszczególnych jednostek i zwiększyłoby przejrzystość procesu przyznawania wsparcia.

Komisja nie sporządzała uzasadnienia podjętych decyzji w zakresie rozpatrywania wniosków o wsparcie. Uzasadnień takich nie sporządzano również jednostkom, które o nie występowały.

Przepisy uchwały RM w sprawie RFIL nie przewidywały procedury odwoławczej od wyniku rozpatrzenia wniosku przez Komisję ds. RFIL. Do dnia zakończenia kontroli KPRM nie udostępniła kontrolującym zestawienia złożonych przez jst odwołań i zapytań w sprawie braku wsparcia, pomimo żądania ich przedłożenia. Na podstawie analizy 10 spraw ustalono, że w pisemnych informacjach udzielonych jednostkom wskazywano na: dużą liczbę złożonych wniosków przekraczającą możliwość przyznania wsparcia wszystkim wnioskodawcom, brak procedury odwoławczej oraz brak obowiązku sporządzenia pisemnego uzasadnienia podjętej decyzji. Udzielone odpowiedzi podpisane były przez Dyrektora Departamentu Instrumentów Rozwojowych.

Wnioski o wsparcie ze środków Funduszu złożone przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały RM w sprawie RFIL

Wsparcie, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały RM w sprawie RFIL, było udzielane w trybie konkursowym i przeznaczone dla wszystkich jst. Prezes RM ogłosił dwa nabory: 24 sierpnia 2020 r., z terminem składania wniosków do 30 września 2020 r., oraz 9 grudnia 2020 r., z terminem składania wniosków do 28 grudnia 2020 r.

W pierwszym naborze zostało złożonych 10 420 wniosków przez 2764 jst na kwotę 63 251,9 mln zł, co stanowiło 77,9% szacowanej wartości inwestycji ujętych we wnioskach (81 212,2 mln zł). Największa liczba wniosków została złożona przez jst z województwa śląskiego (1132), a najmniejsza z województwa lubuskiego (319). Największa kwota wnioskowanego wsparcia wynikała również z wniosków złożonych przez jst z województwa śląskiego (8940,2 mln zł, tj. 14,1% wnioskowanej kwoty wsparcia w skali kraju), a najmniejsza z województwa opolskiego (1325,6 mln zł, tj. 2,1% wnioskowanej kwoty wsparcia w kraju).

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli czas na zapoznanie się z wnioskami przez członków Komisji ds. RFIL oraz czas na ocenę wniosków o wsparcie ze środków, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały, w pierwszym naborze był niedostosowany do liczby wniosków złożonych w tym naborze. Komisja odbyła trzy posiedzenia – 30 października, 23 listopada i 24 listopada 2020 r., na których dokonała przeglądu 10 420 wniosków. Na pierwszym spotkaniu Komisja dokonała przeglądu 2717 wniosków, na drugim 3451 wniosków, a na trzecim 4252 wniosków.

Przy założeniu ciągłej pracy Komisji ds. RFIL przez 12 godzin na każdym z posiedzeń, na dokonanie przeglądu jednego wniosku przypadało odpowiednio mniej niż 16, 13 i 11 sekund. Dokonanie rzetelnej oceny każdego wielostronicowego wniosku w tak krótkim czasie nie jest możliwe, zwłaszcza że przegląd wniosków na spotkaniach roboczych Komisji realizowany był przez wszystkich członków wspólnie.

W trakcie przeprowadzonego przez Najwyższą Izbę Kontroli badania wniosków ustalono, że zapoznanie się z losowo wybranymi wnioskami⁹⁶ zajęło kontrolerowi około 2 minut i 30 sekund. Kontroler nie dokonywał sprawdzenia wymogów formalnych wniosku w zakresie złożonych podpisów elektronicznych, nie dokonywał również wyszukiwania wniosków. Przewodniczący Komisji ds. RFIL wyjaśnił, że w jego ocenie czas niezbędny do rzetelnego zapoznania się z jednym wnioskiem i dokonania jego oceny wynosił kilka minut. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, skala złożonych wniosków podlegających ocenie Komisji oraz czas od daty zakończenia naboru wniosków do daty przeglądu wniosków uniemożliwiały rzetelne zapoznanie się z tymi wnioskami przez członków Komisji. Termin zakończenia naboru wniosków składanych do wojewodów w ramach pierwszego naboru konkursowego wniosków upłynął 30 września 2020 r.

Wsparcie, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały RM w sprawie RFIL, udzielone zostało po ogłoszeniu dwóch naborów

Czas pracy Komisji nad wnioskami był niedostosowany do liczby złożonych wniosków

⁹⁶ Wniosek miasta Koszalin na rozbiórkę i budowę wiaduktów drogowych oraz wniosek gminy Bartoszyce na termomodernizację Szkoły Podstawowej w Kinkajmach.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Pierwsze posiedzenie Komisji ds. RFIL, która dokonała przeglądu 2717 wniosków, odbyło się 30 października, tj. 30 dni po zakończeniu naboru wniosków. Przy założeniu, że jednemu wnioskowi należało poświęcić ok. 2,5 minuty, co dawało około 113 godzin na zapoznanie się ze wszystkimi wnioskami, złożonym wnioskowi należało poświęcić każdego dnia około czterech godzin w okresie od dnia zakończenia naboru do dnia pierwszego posiedzenia Komisji.

Na dwóch posiedzeniach (23 listopada i 24 listopada 2020 r.) Komisja dokonała przeglądu 7703 wniosków. Z uwagi na fakt, że posiedzenia Komisji odbyły się w odstępie jednego dnia, członkowie Komisji na zapoznanie się z 7703 wnioskami mieli 24 dni⁹⁷. Przy założeniu średniego czasu zapoznawania się z wnioskiem na poziomie 2,5 minuty, czas niezbędny na zapoznanie się ze wszystkimi wnioskami wynosił blisko 321 godzin, co daje ponad 13 godzin dziennie. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, zapoznanie się ze wszystkimi wnioskami, nawet w okresie od dnia zakończenia naboru wniosków do dnia sporządzenia rekomendacji przedłożonej PRM (68 dni) nie było możliwe, biorąc pod uwagę między innymi dostępność wniosków dla członków Komisji oraz obowiązki służbowe członków Komisji ds. RFIL, którzy złożyli wyjaśnienia.

Protokolant Komisji ds. RFIL, odpowiedzialna za udostępnianie wniosków pozostałym członkom Komisji, wyjaśniła, że wnioski w wersji papierowej znajdowały się u niej i każdy z członków Komisji mógł się z nimi zapoznać. Nie potrafiła wskazać, którzy z członków Komisji zapoznawali się z tymi wnioskami. Wyjaśniła, że nie było to zadanie najważniejsze, jakie realizowała KPRM, a także, że wydrukowane wnioski stanowiły materiał pomocniczy i nie są obecnie dostępne w KPRM. Jeden z członków Komisji wyjaśnił, że wnioski były w formie papierowej, nie potrafił jednak wskazać, czy widział te wnioski przed posiedzeniem, czy w trakcie posiedzenia Komisji. Przewodniczący Komisji ds. RFIL wyjaśnił, że wnioski dostępne były prawdopodobnie w Departamencie Instrumentów Rozwojowych w KPRM w formie papierowej i przed posiedzeniami każdy mógł się z nimi zapoznać. Nie potrafił wyjaśnić, ile czasu poświęcił na zapoznanie się z ok. 16 tys. wniosków, stwierdził jednocześnie, że w celu zapoznania się z wnioskiem i dokonania oceny należało przeznaczyć kilka minut na każdy wniosek. Dodał, że nie wie, w jakiej formie pozostali członkowie Komisji ds. RFIL mogli się z nimi zapoznać, a zależało to od ich aktywności.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że nie okazano wersji papierowej wniosków dostępnych dla członków Komisji ds. RFIL, nie wyjaśniono, kto, kiedy i w jakim czasie zapoznawał się z nimi. Żaden z członków Komisji ds. RFIL składających wyjaśnienia nie potrafił wskazać, kto udostępniał im wnioski oraz ile czasu poświęcili na zapoznanie się z nimi, a jeden z członków Komisji nie był w stanie określić, czy widział te wnioski przed posiedzeniem Komisji.

⁹⁷ Czas jaki upłynął od pierwszego do trzeciego posiedzenia Komisji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Najwyższa Izba Kontroli oceniła wyłącznie prace Komisji ds. RFIL dotyczące pierwszego naboru konkursowego wniosków. W pozostałych dwóch naborach konkursowych nie zostały sporządzone protokoły z posiedzeń (spotkań roboczych) Komisji, nie zostały również przedłożone listy obecności, dlatego nie było możliwości ustalenia dat oraz liczby posiedzeń, na których Komisja dokonywała rozpatrzenia wniosków oraz czasu, w jakim członkowie Komisji mieli możliwość się z nimi zapoznać. Na podstawie nieprecyzyjnych wyjaśnień składanych przez członków Komisji nie ustalono również liczby posiedzeń.

Z uwagi na panującą epidemię COVID-19 Komisja pracowała w trybie stacjonarnym, zdalnym lub mieszanym. Trzy protokoły z posiedzeń Komisji ds. RFIL przedłożone do kontroli zostały sporządzone nierzetelnie. Wymóg sporządzania protokołów z posiedzeń Komisji wynikał z § 2 ust. 3 i § 5 ust. 4 regulaminu Komisji ds. RFIL.

Protokoły z posiedzeń Komisji były sporządzone nierzetelnie

Protokoły przedłożone do kontroli sporządzone zostały 30 października 2020 r. oraz 23 i 24 listopada 2020 r. i dotyczyły prac Komisji w zakresie przeglądu wniosków złożonych w pierwszym naborze konkursowym o wsparcie ze środków, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały. Wszystkie trzy protokoły zawierały wyłącznie listę jst w podziale na poszczególne województwa, ale nie wskazano w nich listy i liczby wniosków, które Komisja rozpatrywała, oraz czynności dokonanych przez Komisję w związku z rozpatrywaniem tych wniosków. W protokołach z 23 i 24 listopada 2020 r. nie wskazano osób uczestniczących w posiedzeniach Komisji. W protokole z 23 listopada 2020 r. w wykazie jst nie ujęto sześciu województw oraz jednego powiatu⁹⁸, pomimo że jednostki te złożyły łącznie 199 wniosków o wsparcie, a Komisja na posiedzeniu w tym dniu dokonywała przeglądu wniosków jst z województw, w których znajdowały się te jednostki. Natomiast w protokole z 24 listopada 2020 r. w wykazie jst nie ujęto pięciu województw⁹⁹, pomimo że jednostki te złożyły łącznie 174 wnioski o wsparcie, a Komisja na posiedzeniu w tym dniu dokonywała przeglądu wniosków jst z województw, w których znajdowały się te jednostki.

Za powyższą nieprawidłowość odpowiedzialny był Przewodniczący Komisji ds. RFIL, który w związku z nierzetelnym sporządzeniem trzech protokołów wyjaśnił, że nie pamięta, czy wnosił do nich uwagi oraz występował o ich uzupełnienie.

Następstwem tej nieprawidłowości był brak możliwości oceny i weryfikacji prawidłowości podejmowanych przez Komisję ds. RFIL czynności w ramach rozpatrywania wniosków o wsparcie ze środków publicznych. Powyższe nie umożliwia w szczególności rzetelnej weryfikacji prawidłowości dokonania oceny wniosków przez Komisję ds. RFIL, a w konsekwencji zasadności rekomendacji w sprawie poszczególnych wniosków przekazanych Prezesowi RM.

⁹⁸ Województwa warmińsko-mazurskiego, województwa wielkopolskiego, województwa zachodniopomorskiego, województwa opolskiego, województwa kujawsko-pomorskiego, województwa dolnośląskiego oraz powiatu żnińskiego.

⁹⁹ Województwa mazowieckiego, województwa małopolskiego, województwa podkarpackiego, województwa podlaskiego, województwa śląskiego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Listy wniosków rekomendowanych nie zostały podpisane przez Przewodniczącego Komisji

Prezes RM zatwierdził 7 grudnia 2020 r. notatkę służbową dotyczącą rekomendowanych wniosków, która została skorygowana i zatwierdzona przez PRM 9 grudnia 2020 r. Przedłożone Prezesowi RM listy rekomendowanych wniosków nie zostały podpisane przez Przewodniczącego Komisji ds. RFIL. Powyższe było niezgodne z § 2 ust. 4 pkt 4.4 regulaminu, który stanowił, że kierujący pracami Komisji jest odpowiedzialny w szczególności za podpisywanie listy rekomendowanych do pozytywnej decyzji wniosków. Z przedłożonych czterech notatek służbowych wynika, że załączone do nich listy nie zostały podpisane przez Przewodniczącego Komisji ds. RFIL oraz żadnego innego członka Komisji.

Przewodniczący Komisji ds. RFIL nie był w stanie wyjaśnić, dlaczego na listach przedkładanych do PRM nie znajduje się jego podpis. Dyspozycję wypłaty środków, z terminem dokonania wypłaty na dzień 11 grudnia 2020 r. zatwierdziła 10 grudnia 2020 r. upoważniona przez Szefa KPRM Dyrektor Biura Budżetowo-Finansowego. Natomiast 25 stycznia 2021 r. Komisja ds. RFIL zatwierdziła protokół końcowy z jej prac.

W ramach pierwszego naboru wniosków Prezes Rady Ministrów przyznał wsparcie zgodnie z rekomendacją Komisji ds. RFIL, na podstawie 2014 wniosków (19,3% złożonych wniosków) w wysokości 4351,1 mln zł. Wartość udzielonego wsparcia jednostkowego wyniosła od 96 tys. zł do 100 000 tys. zł, co stanowiło od 5% do 135% łącznej kwoty z wniosków. W skali kraju średni poziom przyznanego wsparcia w stosunku do kwoty wnioskowanej wyniósł 6,9%, przy czym największy poziom wsparcia był w województwie podkarpackim i wynosił 14,3%, a najmniejszy w województwie lubuskim – 4%.

Komisja zarekomendowała Prezesowi RM wnioski o wsparcie niezgodnie z § 2 ust. 2 uchwały

Z ustaleń kontroli wynika, że Komisja ds. RFIL w ramach pierwszego naboru zarekomendowała Prezesowi RM trzy wnioski o wsparcie, które dotyczyły inwestycji o szacunkowym koszcie inwestycji poniżej 400 tys. zł, tj. niezgodnie z § 2 ust. 2 uchwały. Powyższe ustalenie dotyczy wniosków: gminy Ludwin na kwotę 380 tys. zł na dokończenie rekultywacji składowiska odpadów w miejscowości Dratów Kolonia (otrzymane wsparcie 380 tys. zł), gminy Mszana Dolna na kwotę 351,9 tys. zł na rozbudowę sieci kanalizacji sanitarnej wraz z przyłączeniami i urządzeniami na sieci przy ul. Ludwika Mroza w Mszanie Dolnej (otrzymane wsparcie 300 tys. zł) oraz gminy Damnica na kwotę 210 tys. zł na zakup busa dziewięcioosobowego, przystosowanego do przewozu osób niepełnosprawnych z możliwością przewożenia jednej osoby na wózku inwalidzkim (otrzymane wsparcie 200 tys. zł). Członkowie Komisji ds. RFIL wyjaśnili, że pozytywna rekomendacja tych wniosków wynikała prawdopodobnie z pomyłki. Odpowiedzialnym za nieprawidłowość był Przewodniczący Komisji ds. RFIL, który kierował pracami Komisji i odpowiadał za zgodność jej prac z uchwałą oraz regulaminem pracy Komisji. Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość spoczywa również na Protokolantce Komisji ds. RFIL, która odpowiadała za sporządzenie projektu listy wniosków oraz przekazanie zatwierdzonej listy wniosków rekomendowanych do pozytywnej decyzji Prezesa RM.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że listy rekomendowanych wniosków przedkładane do Prezesa RM sporządzane były w formie tabelarycznej. Weryfikacja wniosków pod kątem spełnienia wymogów formalnych była obowiązkiem wynikającym z regulaminu Komisji ds. RFIL. Weryfikacja wskazanych danych mogła być dokonana za pomocą nieskomplikowanych czynności technicznych, które nie wymagały zaangażowania znacznej ilości czasu. Pomimo tego weryfikacja taka nie została dokonana, co skutkowało przyznaniem wsparcia na podstawie wniosków niespełniających wymogów formalnych w zakresie kosztorysowej wartości inwestycji.

Ponadto działaniem nierzetelnym w ocenie Najwyższej Izby Kontroli było rekomendowanie Prezesowi RM, wskutek prawdopodobnej omyłki pisarskiej, wsparcia dla miasta Zabrze w wysokości 1390,9 tys. zł, pomimo że wnioskowana kwota była mniejsza od przyznanego wsparcia o 360,5 tys. zł i wynosiła 1030,4 tys. zł.

Kontrolą w zakresie sposobu rozpatrzenia wniosków o wsparcie objęto 26 wniosków, w tym 15 wniosków na które udzielono wsparcia na kwotę 300,1 mln zł, tj. 6,9% kwoty wsparcia ogółem w tym naborze. Nieprawidłowości stwierdzono w dziewięciu wnioskach (34% badanych w tym zakresie wniosków), którym udzielono wsparcia. Zdaniem NIK, ocena tych wniosków przez Komisję została dokonana nierzetelnie:

- jeden wniosek nie zawierał uzasadnienia w formie wskaźnikowej w żadnej z trzech pozycji, a dodatkowo nie zawierał wypełnionego zobowiązania wskazanego we wniosku¹⁰⁰; pomimo tego Komisja zarekomendowała, a PRM przyznał wsparcie w wysokości 100 mln zł; była to najwyższa wartość przyznanego wsparcia w ramach RFIL;
- cztery wnioski nie zawierały uzasadnienia w formie wskaźnikowej w dwóch z trzech pozycji wniosku¹⁰¹;
- cztery wnioski nie zawierały uzasadnienia w formie wskaźnikowej w jednej z trzech pozycji wniosku¹⁰².

Komisja nierzetelnie oceniła dziewięć z 26 badanych wniosków. W jednym przypadku zarekomendowała wsparcie w kwocie wyższej niż wnioskowane

¹⁰⁰ Wniosek województwa podkarpackiego na likwidację szkód powodziowych na drogach wojewódzkich, szacowana wartość inwestycji i kwota wnioskowanych środków – 111 090,7 tys. zł, kwota uzyskanego wsparcia 100 000 tys. zł.

¹⁰¹ Wniosek województwa podlaskiego na modernizację budynku Teatru Dramatycznego im. Aleksandra Węgierki w Białymstoku, szacowany koszt inwestycji i kwota wnioskowanych środków – 58 608,8 tys. zł, kwota uzyskanego wsparcia 26 000 tys. zł; wniosek miasta Bydgoszcz na kompleksową termomodernizację obiektów publicznych, szacowany koszt inwestycji i kwota wnioskowanych środków 375 000 tys. zł, kwota uzyskanego wsparcia 25 000 tys. zł; wniosek powiatu wołomińskiego na przebudowę oddziałów wraz z zakupem wyposażenia i urządzeń do Szpitala Matki Bożej Nieustającej Pomocy w Wołominie, szacowany koszt inwestycji, kwota wnioskowanego wsparcia oraz uzyskane wsparcie – 21 600 tys. zł; wniosek powiatu biłgorajskiego na przystosowanie oddziału izby przyjęć SOR szpitala w Biłgoraju, szacowany koszt inwestycji i kwota wnioskowanych środków – 21 000 tys. zł, kwota uzyskanego wsparcia 15 000 tys. zł.

¹⁰² Wniosek miasta Koszalin na rozbiorę i budowę dwóch wiaduktów drogowych, szacowany koszt inwestycji 30 000 tys. zł, kwota wnioskowanych środków oraz uzyskane wsparcie 24 000 tys. zł; wniosek miasta Świętochłowice na budowę wielofunkcyjnej hali sportowo widowiskowej, szacowany koszt inwestycji 40 000 tys. zł, wnioskowana kwota środków oraz kwota uzyskanego wsparcia 2000 tys. zł; wniosek gminy Niebylec na budowę przedszkola i żłobka samorządowego, szacowany koszt inwestycji

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Odpowiedzialny za stwierdzone nieprawidłowości był Przewodniczący Komisji ds. RFIL, który nie wskazał przyczyny zarekomendowania ww. wniosków, pomimo braku spełnienia przez te wnioski wymogów formalnych w zakresie właściwej formy uzasadnienia.

W drugim naborze zostało złożonych 6899 wniosków przez 2745 jst na kwotę 25 574,1 mln zł, która stanowiła 75,1% szacowanego kosztu inwestycji ujętego we wnioskach (34 048,7 mln zł).

Najwięcej wniosków złożyły jst z województwa mazowieckiego (896), a najmniej z województwa opolskiego (209). Wartościowo o najwyższe kwoty wsparcia występowały jst z województwa mazowieckiego – 3827,3 mln zł, co stanowiło 15% wnioskowanej kwoty wsparcia w skali kraju, a o najniższe – jst z województwa lubuskiego – 579,5 mln (2,3%).

Wnioski o wsparcie w tym naborze były składane do właściwego wojewody, który dokonywał ich oceny, z uwzględnieniem kryteriów, o których mowa w § 10 uchwały, i przekazywał rekomendowane wnioski do Prezesa RM w terminie siedmiu dni od dnia zakończenia naboru wniosków, zgodnie z § 6 ust. 2a uchwały.

Z przedłożonych NIK zestawień wniosków rekomendowanych przez wojewodów wynika, że wojewodowie: opolski, podkarpacki, podlaski i śląski zarekomendowali do wsparcia wszystkie wnioski jst, a pozostali – wnioski wybrane w wyniku dokonanej oceny. Łącznie wojewodowie zarekomendowali Prezesowi RM 3701 wniosków.

Przewodniczący Komisji ds. RFIL 29 marca 2021 r. przekazał członkom Komisji projekt wykazu wniosków rekomendowanych do pozytywnego rozpatrzenia przez PRM i zarządził głosowanie nad jego przyjęciem. W głosowaniu przy wykorzystaniu środków porozumiewania się na odległość głos za przyjęciem projektu oddało dziewięcioro członków Komisji. Protokół z głosowania został sporządzony i podpisany 30 marca 2021 r.

W drugim naborze wniosków Komisja, wbrew obowiązкови, nie sporządziła protokołów spotkań roboczych

Komisja nie sporządzała protokołów ze spotkań roboczych, nie wypełniła przez to obowiązku wynikającego z § 2 ust. 3 i § 5 ust. 4 regulaminu Komisji ds. RFIL. Przewodniczący Komisji ds. RFIL, jako odpowiedzialny za powyższe wyjaśnił, że nie wie, czy nie realizowano obowiązku protokołowania prac Komisji ds. RFIL. Stwierdził, że być może te protokoły gdzieś są i zostały źle zarchiwizowane. Dodał, że ich brak mógł wynikać z przeoczenia, gdyż nie podejmował decyzji o odstąpieniu od sporządzania protokołów. Współodpowiedzialną za nieprawidłowość była również Protokolant Komisji ds. RFIL. Poinformowała m.in., że z uwagi na liczbę wniosków, a także relatywnie dużą częstotliwość spotkań i rozmów między członkami Komisji ds. RFIL, odstąpiono od protokołowania każdego posiedzenia.

Notatka służbowa z 30 marca 2021 r. w sprawie listy wniosków rekomendowanych do pozytywnej decyzji Prezesa RM o wsparcie ze środków, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 3, została sporządzona nierzetelnie,

i wnioskowa kwota środków 7000 tys. zł, kwota uzyskanego wsparcia 3000 tys. zł; wniosek powiatu dąbrowskiego na przebudowę drogi powiatowej, szacowany koszt inwestycji 4867,7 tys. zł, kwota wnioskowanych środków 2477,4 tys. zł, kwota uzyskanego wsparcia 1500 tys. zł.

gdyż nie zawierała pełnej i kompletnej informacji stanowiącej podstawę decyzji o przyznaniu wsparcia jst. W notatce tej przedłożonej Prezesowi RM wskazano między innymi, że wnioski rekomendowane przez wojewodów zostały ocenione przez Komisję ds. RFIL, która sporządziła wykaz wniosków rekomendowanych do pozytywnego rozpatrzenia. W wykazie wniosków rekomendowanych ujęto 17 wniosków (1,3% wszystkich wniosków), które nie zostały zarekomendowane przez wojewodów.

Prezes RM, podejmując decyzję o akceptacji przedłożonych list rekomendowanych wniosków, wobec tak sformułowanej treści dokumentów, nie został poinformowany, że Komisja ds. RFIL opiniowała wnioski, które nie były rekomendowane przez wojewodów. Przewodniczący Komisji ds. RFIL stwierdził, że nie wie, czy Prezes RM był informowany o ujęciu nierekomendowanych przez wojewodów wniosków w listach wniosków przedłożonych i rekomendowanych do pozytywnej decyzji. Dodał, że nie potrafi wyjaśnić, dlaczego doszło do takiej sytuacji, wskazał, że być może jest to pomyłka. Zaznaczył, że nie przypomina sobie, aby występował o przekazanie niezarekomendowanych wniosków. Dodał, że gdyby posiadał wiedzę o takim stanie, nie skierowałby ich do PRM.

Odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości była również Protokółant Komisji ds. RFIL, która odpowiadała za sporządzenie projektu listy rekomendowanych do pozytywnej decyzji wniosków oraz przekazania zatwierdzonej listy tych wniosków do pozytywnej decyzji Prezesa RM. Ponadto była również autorem notatki służbowej z 30 marca 2021 r. Protokółant Komisji ds. RFIL zeznała, że nie miała wiedzy o ujęciu w zestawieniach przekazanych PRM wniosków, które nie uzyskały rekomendacji wojewodów. Dowiedziała się o tym w trakcie kontroli. Nie wiedziała, na czyje polecenie wnioski te uzyskały wsparcie. Wyjaśniła, że mógł być to błąd, który przy takiej skali wniosków mógł się zdarzyć. Wskazała, że prace Komisji ds. RFIL prowadzone były w trudnym okresie epidemii COVID-19.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, prace Komisji ds. RFIL w zakresie sporządzania i zatwierdzania list rekomendowanych wniosków do pozytywnej decyzji PRM prowadzone były nierzetelnie, a brak wiedzy osób odpowiedzialnych za kierowanie pracami Komisji oraz sporządzanie dokumentów dla PRM o nierekomendowanych przez wojewodów wnioskach, potwierdza nierzetelną realizację obowiązków wynikających z regulaminu Komisji ds. RFIL. Komisja nie zweryfikowała, czy na listach znajdują się wnioski wyłącznie zarekomendowane przez wojewodów, co wynikało z treści notatki służbowej, czy również wnioski, które tej rekomendacji nie uzyskały.

Prezes RM przyznał wsparcie, zgodnie z rekomendacją Komisji ds. RFIL, na podstawie 1331 wniosków złożonych przez 1069 jst, tj. dla 36% wniosków rekomendowanych przez wojewodów (19,3% ogółem złożonych wniosków). Łączna kwota przyznanego wsparcia wyniosła 1888 mln zł i stanowiła 7,4% kwoty wnioskowanej. Wartość udzielonego wsparcia jednostkowego wyniosła od 100 tys. zł do 25 000 tys. zł, co stanowiło od 0,5% do 100% kwot wnioskowanych. Najwyższy wskaźnik udzielonego wsparcia wynosił 11,3%

Notatka Komisji stanowiąca podstawę decyzji Prezesa RM o przyznaniu dofinansowania była sporządzona nierzetelnie

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

kwoty wnioskowanej i dotyczył województwa lubelskiego, a najniższy 4,5% – województwa kujawsko-pomorskiego. Przedłożone PRM listy rekomendowanych wniosków nie zostały podpisane przez Przewodniczącego Komisji ds. RFIL. Było to niezgodne z § 2 ust. 4 pkt 4.4 regulaminu, a podobna sytuacja wystąpiła też w pierwszym naborze.

Ocena dziewięciu z 20 wniosków skontrolowanych przez NIK została dokonana przez Komisję nierzetelnie

Kontrolą w zakresie sposobu rozpatrzenia wniosków objęto 20 wniosków, w tym 15 wniosków, na które udzielono wsparcia w wysokości 140,2 mln zł, tj. 7,4% wysokości przyznanego wsparcia ogółem w tym naborze. NIK stwierdziła nieprawidłowości w dziewięciu wnioskach (prawie połowa objętych badaniem w tym zakresie), na które udzielono wsparcia. Zdaniem NIK, ocena tych wniosków została dokonana przez Komisję nierzetelnie:

- trzy wnioski nie zawierały uzasadnienia w formie wskaźnikowej w żadnej z trzech pozycji wniosku¹⁰³;
- dwa wnioski nie zawierały uzasadnienia w formie wskaźnikowej w dwóch z trzech pozycji wniosku¹⁰⁴;
- cztery wnioski nie zawierały uzasadnienia w formie wskaźnikowej w jednej z trzech pozycji wniosku, a jeden z nich nie zawierał wypełnionego zobowiązania¹⁰⁵.

Osobą odpowiedzialną za nieprawidłowość był Przewodniczący Komisji ds. RFIL. W złożonych pisemnych wyjaśnieniach nie wskazał przyczyny zarekomendowania ww. wniosków, pomimo braku spełnienia przez te wnioski wymogów formalnych w zakresie właściwej formy uzasadnienia.

Członkowie Komisji nie potrafili uzasadnić powodów podjęcia odmiennych decyzji

W wyniku badania **26 wniosków złożonych przez jst w pierwszym naborze** wniosków o wsparcie ze środków, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały, Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że **12 z tych wniosków zostało ocenionych przez Komisję w sposób odmienny, pomimo że dotyczyły**

¹⁰³ Wniosek powiatu janowskiego na zakup rezonansu magnetycznego, szacowany koszt inwestycji, kwota wnioskowanych środków oraz kwota uzyskanego wsparcia 4000 tys. zł; wniosek gminy Udanin na przebudowę świetlic wiejskich na terenie gminy Udanin, szacowany koszt inwestycji, kwota wnioskowanych środków oraz kwota uzyskanego wsparcia 600 tys. zł; wniosek powiatu opolskiego (woj. lubelskie) na doposażenia Powiatowego Centrum Zdrowia, szacowany koszt inwestycji, kwota wnioskowanych środków oraz kwota uzyskanego wsparcia 3000 tys. zł.

¹⁰⁴ Wniosek gminy Giżycko na przebudowę i zagospodarowanie Placu Marszałka Józefa Piłsudskiego w Giżycku, szacowany koszt inwestycji i kwota wnioskowanych środków 13 000 tys. zł, kwota uzyskanego wsparcia 10 200 tys. zł; wniosek gminy Dzierżoniów na modernizację stadionu miejskiego w Dzierżoniowie, szacowany koszt inwestycji oraz kwota wnioskowanych środków 9800 tys. zł, kwota uzyskanego wsparcia 4000 tys. zł.

¹⁰⁵ Wniosek miasta Rzeszów na modernizację szpitala miejskiego szacowany koszt inwestycji oraz kwota wnioskowanych środków 25 203 tys. zł, kwota uzyskanego wsparcia 12 500 tys. zł; wniosek województwa podkarpackiego na budowę węzła autostradowego w m. Ostrów, szacowany koszt inwestycji oraz kwota wnioskowanych środków 40 000 tys. zł, kwota uzyskanego wsparcia 25 000 tys. zł; wniosek powiatu ostrowieckiego na budowę lądowiska dla helikopterów na potrzeby SOR przy ZOZ w Ostrowcu Świętokrzyskim, szacowany koszt inwestycji, kwota wnioskowanych środków oraz kwota uzyskanego wsparcia 5000 tys. zł; wniosek gminy Trzcianne na budowę świetlicy wiejskiej we wsi Krynica szacowany koszt inwestycji 913,7 tys. zł, kwota wnioskowanych środków 874,3 tys. zł, kwota uzyskanego wsparcia 190 tys. zł.

zbliżonych rzeczowo inwestycji. Miasto Białystok¹⁰⁶ na podstawie wniosku o dofinansowanie inwestycji polegającej na przebudowie i modernizacji zabytkowych budynków szkoły ponadpodstawowej nie uzyskało wsparcia, pomimo że wniosek został sporządzony zgodnie ze wzorem i zawierał wskaźniki we wszystkich wymaganych pozycjach. Prezydent Miasta Białegostoku 14 grudnia 2020 r. złożył odwołanie od wyników rozpatrzenia wniosku, ale nie otrzymał odpowiedzi. Natomiast miasto Częstochowa¹⁰⁷ na podstawie wniosku o sfinansowanie podobnej inwestycji polegającej na termomodernizacji dwóch szkół ponadpodstawowych uzyskało wsparcie w wysokości 4000 tys. zł. Wniosek został sporządzony zgodnie ze wzorem i zawierał wskaźniki we wszystkich wymaganych pozycjach.

Miasto na prawach powiatu Biała Podlaska¹⁰⁸ na podstawie wniosku o dofinansowanie inwestycji polegającej na budowie hali sportowej przy zespole szkół zawodowych nie uzyskało wsparcia, pomimo że wniosek został sporządzony prawidłowo i zawierał wszystkie elementy wymagane we wzorze wniosku. Natomiast gmina miejska Świętochłowice¹⁰⁹ na podstawie wniosku o dofinansowanie inwestycji polegającej na budowie wielofunkcyjnej hali sportowo-widowiskowej na terenie ośrodka sportu i rekreacji uzyskała wsparcie we wnioskowanej wysokości, pomimo że we wniosku nie wskazano uzasadnienia w formie wskaźnikowej w zakresie ograniczenia emisyjności i ingerencji w środowisko.

Miasto na prawach powiatu Przemyśl¹¹⁰ na podstawie wniosku o sfinansowanie inwestycji polegającej na rozbudowie drogi powiatowej o długości 1577 metrów nie uzyskało wsparcia, pomimo że wniosek został sporządzony prawidłowo i zawierał wszystkie elementy wymagane we wzorze wniosku. Natomiast miasto na prawach powiatu Chełm¹¹¹ na podstawie wniosku o dofinansowanie inwestycji obejmującej przebudowę drogi krajowej nr 12 w granicach administracyjnych Chełma uzyskało wsparcie w wysokości 11 000 tys. zł, pomimo że we wniosku nie wskazano uzasadnienia w formie wskaźnikowej w zakresie kryterium kompleksowości.

¹⁰⁶ Liczba ludności 295 683 (według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r. dane GUS); dochód na jednego mieszkańca 7998,64 zł (według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r.), inwestycja obejmująca m.in. termomodernizację, wymianę instalacji oraz dostosowanie do przepisów przeciwpożarowych i potrzeb osób niepełnosprawnych, wartość szacunkowa inwestycji 33 000 tys. zł, kwota wnioskowanego wsparcia 13 300 tys. zł.

¹⁰⁷ Liczba ludności 214 342; dochód na jednego mieszkańca 7545,41 zł, inwestycja obejmująca wymianę stolarki, wymianę oświetlenia, instalacji wody i centralnego ogrzewania, wartość szacunkowa inwestycji 6000 tys. zł, kwota wnioskowanego wsparcia 6000 tys. zł.

¹⁰⁸ Liczba ludności 56 498; dochód na jednego mieszkańca 7633,18 zł, szacowana wartość inwestycji 10 066,2 tys. zł, kwota wnioskowanego wsparcia 5141 tys. zł.

¹⁰⁹ Liczba ludności 48 577; dochód na jednego mieszkańca 6885,11 zł, szacowana wartość inwestycji 40 000 tys. zł, wnioskowana kwota wsparcia 2000 tys. zł.

¹¹⁰ Liczba ludności 58 721; dochód na jednego mieszkańca 8081,42 zł, szacowany koszt inwestycji 13 395 tys. zł, wnioskowane kwota wsparcia 13 395 tys. zł.

¹¹¹ Liczba ludności 60 231; dochód na jednego mieszkańca 9026,88 zł, szacowany koszt inwestycji 152 408,1 tys. zł, wnioskowana kwota wsparcia 13 800 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Gmina wiejska Deszczno¹¹² złożyła wniosek o wsparcie na realizację budowy w Ulimiu przedszkola dla 125 dzieci i klubu dziecięcego dla 72 dzieci. Wójt gminy wskazał między innymi, że jest to najszybciej rosnąca demograficznie gmina w woj. lubuskim. Gmina wiejska Niebylec¹¹³ (woj. podkarpackie) złożyła wniosek na realizację inwestycji dotyczącej budowy przedszkola i żłobka samorządowego (50 miejsc w przedszkolu i 40 miejsc w żłobku). Wnioski obydwu gmin nie zawierały wymaganych we wzorze wniosków uzasadnień w formie wskaźnikowej w zakresie ograniczenia emisyjności i ingerencji w środowisko, ale wsparcie zostało przyznane tylko gminie Niebylec w wysokości 3000 tys. zł.

Powiat bieruńsko-lędziński¹¹⁴ na podstawie wniosku o sfinansowanie realizacji inwestycji dotyczącej przebudowy drogi powiatowej o długości 822 m nie uzyskał wsparcia. Wniosek złożony przez jednostkę nie zawierał wskaźnika kompleksowości, ale w pozostałym zakresie sporządzony był prawidłowo. Natomiast powiat dąbrowski¹¹⁵ na podstawie wniosku o wsparcie dotyczące inwestycji w zakresie przebudowy drogi powiatowej na odcinku 920 m otrzymał wsparcie w wysokości 1500 tys. zł, pomimo że złożony wniosek nie zawierał wskaźników ograniczenia emisyjności i ingerencji w środowisko, które były wymagane zgodnie ze wzorem wniosku.

Gmina miejska Zakopane¹¹⁶ nie otrzymała wsparcia na realizację zakupu trzech bezemisyjnych autobusów elektrycznych wraz z wyposażeniem. Wniosek został sporządzony prawidłowo, zawierał wszystkie wskaźniki, które były wymagane zgodnie ze wzorem wniosku, a uzasadnienie było sporządzone w sposób wyczerpujący. Natomiast gmina miejsko-wiejska Strzegom¹¹⁷ na podstawie wniosku o wsparcie na realizację inwestycji dotyczącej zakupu pięciu autobusów na potrzeby komunikacji gminy Strzegom otrzymała wsparcie w wysokości 3600 tys. zł. Wniosek został sporządzony prawidłowo, zawierał wszystkie elementy określone we wzorze wniosku, a uzasadnienie zostało sporządzone w sposób wyczerpujący.

Na 20 skontrolowanych w drugim naborze wniosków sześć zostało ocenionych przez Komisję w sposób odmienny, pomimo że dotyczyły zbliżonych rzeczowo inwestycji

W wyniku badania 20 wniosków złożonych przez jst w drugim naborze wniosków o wsparcie ze środków, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały, Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że sześć wniosków zostało ocenionych przez Komisję w sposób odmienny, pomimo że dotyczyły zbliżonych rzeczowo inwestycji.

¹¹² Liczba ludności 10 316; dochód na jednego mieszkańca 5906,71 zł; szacowana wartość inwestycji 9000 tys. zł; wnioskowana kwota wsparcia 9000 tys. zł.

¹¹³ Liczba ludności 10 449; dochód na jednego mieszkańca 5728,28 zł; szacowana wartość inwestycji 7000 tys. zł, wnioskowana kwota wsparcia 7000 tys. zł.

¹¹⁴ Liczba ludności 59 991; dochód na mieszkańca 1084,66 zł; szacowane wartość inwestycji wynosiła 3000 tys. zł i była równa wnioskowanej kwocie wsparcia.

¹¹⁵ Liczba ludności 58 665; dochód na mieszkańca 1162,19 zł; szacowana wartość inwestycji 4867,7 tys. zł; wnioskowana kwota wsparcia 2477,3 tys. zł.

¹¹⁶ Liczba ludności 26 540; dochód na mieszkańca 7957,81 zł; szacowana wartość inwestycji była równa wnioskowanej kwocie wsparcia i wynosiła 10 000 tys. zł.

¹¹⁷ Liczba ludności 25 192; dochód na mieszkańca 6516,37 zł; szacowana wartość inwestycji i wnioskowana kwota wsparcia 3600 tys. zł.

Gmina miejska Jasło¹¹⁸ nie otrzymała wsparcia na modernizację stadionu sportowego, pomimo że wniosek został sporządzony prawidłowo i zawierał uzasadnienie w formie zgodnej ze wzorem wniosku we wszystkich wymaganych pozycjach. Natomiast gmina miejska Dzierżoniów¹¹⁹ na wniosek o wsparcie modernizacji stadionu miejskiego otrzymała dofinansowanie w wysokości 4000 tys. zł, pomimo że wniosek nie zawierał uzasadnienia w formie wskaźnikowej w zakresie kompleksowości oraz ograniczenia emisyjności i ingerencji w środowisko.

Powiat sokołowski¹²⁰ złożył wniosek o sfinansowanie zakupu rezonansu magnetycznego wraz z adaptacją pomieszczenia na pracownię diagnostyczną. Wniosek zawierał uzasadnienie w formie wskaźnikowej w dwóch z trzech wymaganych pozycji wniosku. W trzeciej pozycji wnioskodawca wskazał, że ograniczenie emisyjności i ingerencji w środowisko nie dotyczy przedmiotowej inwestycji. Wniosek nie uzyskał wsparcia. Powiat janowski¹²¹ wnioskował o wsparcie na realizację zakupu rezonansu magnetycznego wraz z pełną adaptacją pomieszczeń niezbędnych dla jego funkcjonowania, wyposażeniem, instalacją i uruchomieniem pracowni. Przyznane wsparcie wyniosło 4000 tys. zł, pomimo że wniosek nie zawierał uzasadnienia w formie wskaźnikowej w żadnej z trzech wymaganych pozycji wzoru wniosku.

Powiat grodziski¹²² złożył wniosek o sfinansowanie budowy całodobowego lądowiska dla potrzeb SOR Szpitala w Grodzisku Mazowieckim. Wniosek nie uzyskał rekomendacji Komisji ds. RFIL i powiat nie otrzymał wsparcia. Wniosek nie zawierał uzasadnienia w formie wskaźnikowej w zakresie kompleksowości, ale w pozostałym zakresie sporządzony był prawidłowo. Powiat ostrowiecki¹²³ złożył wniosek o sfinansowanie budowy lądowiska dla helikopterów przy ZOZ w Ostrowcu Świętokrzyskim i uzyskał wsparcie w pełnej wnioskowanej wysokości 5000 tys. zł, pomimo że w ocenie NIK wniosek nie zawierał uzasadnienia w wymaganej formie.

Składane w tym zakresie wyjaśnienia członków Komisji ds. RFIL były niespójne, a wyjaśnienia złożone przez Przewodniczącego Komisji ds. RFIL w formie pisemnej i ustnej były sprzeczne. Przewodniczący Komisji ds. RFIL po zapoznaniu się z sześcioma wnioskami wyjaśnił, że nie jest w stanie odtworzyć w pamięci, co uzasadniało taką, a nie inną decyzją. Wskazał, że Komisja nie porównywała wniosków między sobą. Dodał, że porównywanie dwóch wniosków z dwóch województw nie byłoby celowe, nie wyjaśnił jednak przyczyny takiego twierdzenia.

¹¹⁸ Liczba ludności 34 040; dochód na mieszkańca 6046,96 zł; szacowana wartość inwestycji wynosiła 7000 tys. zł i była równa wnioskowanej kwocie wsparcia.

¹¹⁹ Liczba ludności 32 346; dochód na mieszkańca 5369,83 zł; szacowana wartość inwestycji 9800 tys. zł; wnioskowana kwota wsparcia 9800 tys. zł.

¹²⁰ Liczba ludności 52 659; dochód na mieszkańca 1752,05; szacowany koszt inwestycji 5000 tys. zł; wnioskowana kwota wsparcia 5000 tys. zł.

¹²¹ Liczba ludności 44 615; dochód na mieszkańca 1820,51 zł; szacowany koszt inwestycji 4000 tys. zł; wnioskowana kwota wsparcia 4000 tys. zł.

¹²² Liczba ludności 98 912; dochód na mieszkańca 1473,44 zł; szacowany koszt inwestycji 6170,2 tys. zł; wnioskowana kwota wsparcia 6170,2 tys. zł.

¹²³ Liczba ludności 106 221; dochód na mieszkańca 1657,81 zł; szacowany koszt inwestycji 5000 tys. zł; wnioskowana kwota wsparcia 5000 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Poinformował, że nie było segregacji wniosków według przedmiotu dofinansowania, a uchwała nie ustalała priorytetów dla danych obszarów.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, prawidłowo ustalone kryteria oceny wniosków powinny umożliwić analogiczną ocenę wniosków o zbliżonym zakresie rzeczowym. Przy zastosowaniu właściwych, obiektywnych i wymiernych kryteriów oceny wniosków porównywanie ich nie byłoby konieczne, ocena wniosku wynikałaby z obiektywnego mechanizmu weryfikacji. Przyjęte w uchwale kryteria oceny wniosków nie gwarantowały jednolitej i transparentnej oceny złożonych przez jst wniosków. W wyniku badania wybranej do kontroli próby wniosków o dofinansowanie zbliżonych rzeczowo inwestycji (40 wniosków, tj. 20 par wniosków) ustalono, że w 20 przypadkach (10 par wniosków) wnioski te zostały ocenione w sposób odmienny.

Wsparcie uzyskały gminy, w których funkcjonowały zlikwidowane PPGR

Wnioski o wsparcie ze środków Funduszu złożone przez gminy z przeznaczeniem na realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych w miejscowościach, w których funkcjonowały zlikwidowane państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej PPGR na podstawie § 2 ust. 1 pkt 1a uchwały RM w sprawie RFIL

Wnioski o wsparcie składane były do właściwego wojewody, który dokonywał, zgodnie z § 6 ust. 2a uchwały, oceny złożonych wniosków oraz przekazywał Prezesowi RM rekomendowane wnioski w terminie 7 dni od dnia zakończenia naboru wniosków.

Z przedłożonych do kontroli zestawień wniosków rekomendowanych przez wojewodów wynika, że wojewodowie: lubelski, opolski, podkarpacki, podlaski i śląski zarekomendowali do wsparcia wszystkie wnioski złożone przez jst. Natomiast pozostali wojewodowie zarekomendowali tylko część wniosków ze złożonych przez jst. Łącznie wojewodowie wskazywali Prezesowi RM 1914 wniosków w celu przyznania wsparcia.

W naborze złożono 3843 wnioski przez 1588 jst na łączną kwotę 5408,9 mln zł, która stanowiła 90,1% szacowanego kosztu inwestycji (6004,4 mln zł). Największa liczba wniosków została złożona przez jst z województwa wielkopolskiego (458), a najmniejsza przez jst z województwa świętokrzyskiego (115). Wartościowo o najwyższe kwoty wsparcia wystąpiły jst z województwa wielkopolskiego i łączna kwota z wniosków wyniosła 563,4 mln zł (10,4% wartości wnioskowanego wsparcia w skali kraju), a o najniższe kwoty wsparcia ubiegały się jst z województwa świętokrzyskiego na łączną kwotę 155,3 mln zł (2,9%).

Przyznano dofinansowanie dwóm wnioskom o wartości kosztorysowej niezgodnej z wymogami uchwały

Komisja zarekomendowała do pozytywnej decyzji Prezesa RM dwa wnioski, których wartość kosztorysowa inwestycji była niezgodna z § 2 ust. 1a uchwały, tj. jeden wniosek o wartości kosztorysowej inwestycji powyżej 5000 tys. zł oraz jeden wniosek o wartości kosztorysowej inwestycji poniżej 50 tys. zł. Pierwszy wniosek dotyczył rozbudowy i przebudowy ul. Kochanowskiego w Rykach, a szacowany koszt tej inwestycji wynosił 10 767,3 tys. zł. Jednostka wnioskowała o 5000 tys. zł, a otrzymała wsparcie w wysokości 1000 tys. zł. Drugi wniosek dotyczył utworzenia miejsca spotkań przy placu zabaw w miejscowości Nowa Rola gmina Tuplice, a szacowany koszt tej inwestycji

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

cji wynosił 40 tys. zł. Jednostka wnioskowała o wsparcie w wysokości równej szacowanej wartości inwestycji i takie środki otrzymała.

Członkowie Komisji ds. RFIL wyjaśnili, że pozytywna rekomendacja tych wniosków wynikała prawdopodobnie z pomyłki. Osobami odpowiedzialnymi za nieprawidłowość byli Przewodniczący Komisji ds. RFIL oraz Protokolant Komisji.

Ponadto Komisja nie dokonała oceny co najmniej 38 z 594 (6,4%) wniosków, na podstawie których zarekomendowała Prezesowi RM przyznanie wsparcia. Było to niezgodne z § 9 ust. 2 i § 10 uchwały.

W załącznikach do notatki służbowej z 10 czerwca 2021 r. w sprawie list rekomendowanych wniosków do pozytywnej decyzji, przedłożonych Prezesowi RM, ujęto wnioski nieprzekazane do KPRM lub przekazane w terminie po sporządzeniu i akceptacji tej notatki. Dotyczyło to 28 wniosków złożonych przez jst z województwa wielkopolskiego, ośmiu wniosków jednostek z województwa łódzkiego oraz dwóch wniosków jednostek z województwa zachodniopomorskiego – o łącznej wartości 29,2 mln zł. Wojewoda wielkopolski przekazał wnioski, o których mowa powyżej, dopiero 14 czerwca 2021 r., tj. po dacie akceptacji notatki służbowej przyznającej wsparcie. Zarówno wojewoda łódzki, jak i wojewoda zachodniopomorski nie przekazali wniosków do KPRM.

Osobami odpowiedzialnymi za nieprawidłowość był Przewodniczący i Protokolant Komisji ds. RFIL. Przewodniczący Komisji ds. RFIL nie wyjaśnił przyczyn przyznania wsparcia na podstawie wniosków, które nie zostały przekazane do KPRM. Protokolant Komisji ds. RFIL zeznała, że nie miała wiedzy o zaistniałej sytuacji i dowiedziała się w trakcie kontroli prowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli o przyznaniu wsparcia na podstawie wniosków, które nie zostały przekazane do KPRM.

W ramach naboru wniosków o wsparcie na realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych w miejscowościach, w których zlikwidowane były państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej Prezes RM przyznał wsparcie zgodnie z rekomendacją Komisji, na podstawie 594 wniosków złożonych przez 542 jst w łącznej wysokości 340,6 mln zł. Jednostkowa kwota wsparcia wyniosła od 40 tys. zł do 2500 tys. zł, a przyznane wsparcie stanowiło od 8,2% do 100% wnioskowanej kwoty dofinansowania. W skali kraju średni poziom wsparcia w stosunku do wnioskowanej kwoty wyniósł 6,3%. Najwyższy wskaźnik wsparcia w stosunku do wnioskowanej kwoty dotyczył jst z województwa warmińsko-mazurskiego (12,3%), a najniższy z województwa małopolskiego (2,1%), co wskazuje na ogromną dysproporcję przyznawanego wsparcia.

Zgodnie z § 8 uchwały upoważniona przez Szefa KPRM Zastępca Dyrektora Biura Budżetowo-Finansowego zatwierdziła 17 czerwca 2021 r. dyspozycję wypłaty środków, z terminem dokonania wypłaty w tym samym dniu. Natomiast 23 lipca 2021 r. Komisja ds. RFIL zatwierdziła protokół końcowy z jej prac.

Komisja nie dokonała oceny co najmniej 38 z 594 (6,4%) wniosków, na podstawie których zarekomendowała Prezesowi RM przyznanie wsparcia

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Komisja oceniła nierzetelnie sześć z 12 zbadanych przez NIK wniosków

Kontrolą w zakresie sposobu rozpatrzenia wniosków objęto 18 złożonych wniosków, w tym 12 wniosków, na które udzielone zostało wsparcie w wysokości 20,9 mln zł, tj. 6,1% wysokości przyznanego wsparcia ogółem w tym naborze. NIK stwierdziła nieprawidłowości w sześciu wnioskach, na które udzielono wsparcia. Zdaniem NIK, ocena tych wniosków została dokonana przez Komisję nierzetelnie:

- jeden wniosek nie zawierał uzasadnienia w formie wskaźnikowej w żadnej z trzech pozycji wniosku¹²⁴,
- trzy wnioski nie zawierały uzasadnienia w formie wskaźnikowej w dwóch z trzech pozycji wniosku¹²⁵,
- dwa wnioski nie zawierały uzasadnienia w formie wskaźnikowej w jednej z trzech pozycji wniosku¹²⁶.

Przewodniczący Komisji ds. RFIL odpowiedzialny za nieprawidłowości w złożonych pisemnych wyjaśnieniach nie wskazał przyczyny zarekomendowania ww. wniosków, pomimo braku spełnienia przez te wnioski wymogów formalnych w zakresie właściwej formy uzasadnienia.

Na 18 skontrolowanych w trzecim naborze wniosków dwa zostały ocenione przez Komisję w sposób odmienny, pomimo że dotyczyły zbliżonej rzeczowo inwestycji

W wyniku badania **18 wniosków¹²⁷ złożonych przez jst w trzecim naborze wniosków o wsparcie ze środków, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 1a uchwały, Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że dwa wnioski zostały ocenione przez Komisję w sposób odmienny, pomimo że dotyczyły zbliżonych rzeczowo inwestycji.**

Wniosek gminy Purda dotyczył wsparcia na budowę 3,5 km sieci wodociągowej oraz 5,6 km sieci kanalizacji sanitarnej w miejscowości Klebark Wielki. Wnioskowana kwota wsparcia wynosiła 3000 tys. zł. Wniosek nie został zarekomendowany przez Komisję ds. RFIL, a gmina nie uzyskała dofinansowania na to zadanie, pomimo że został sporządzony prawidłowo, zawierał wszystkie potrzebne elementy, a uzasadnienie spełniało wymaganą formę. Natomiast gmina Nidzica złożyła wniosek o wsparcie budowy sieci kanalizacji sanitarnej w Kanigowie. Wniosek nie został zarekomendowany przez wojewodę warmińsko-mazurskiego, a pomimo tego gmina otrzymała wsparcie w kwocie 1000 tys. zł. Wniosek był opracowany prawidłowo, zawierał wszystkie wymagane informacje, a uzasadnienie zostało sporządzone w sposób wyczerpujący.

¹²⁴ Wniosek gminy Grodziec na budowę siedziby urzędu gminy Grodziec, szacowany koszt inwestycji oraz kwota wnioskowanych środków 5000 tys. zł, kwota uzyskanego wsparcia 1200 tys. zł.

¹²⁵ Wniosek gminy Alwernia na przebudowę ciągu ulic na odcinku ok. 364 m, szacowany koszt inwestycji 480 tys. zł, wnioskowana kwota wsparcia 430 tys. zł, kwota uzyskanego wsparcia 430 tys. zł; Wniosek gminy Olszanica na budowę Centrum Turystyki Aktywnej i Sportu „Bieszczad-ski”, szacowany koszt inwestycji 5000 tys. zł, wnioskowana kwota wsparcia 5000 tys. zł, kwota otrzymanego wsparcia 2000 tys. zł; Wniosek gminy Niemce na budowę kompleksu szkolno-sportowego w m. Nasutów, szacowany koszt inwestycji 5000 tys. zł, wnioskowana kwota wsparcia 5000 tys. zł, kwota otrzymanego wsparcia 2500 tys. zł.

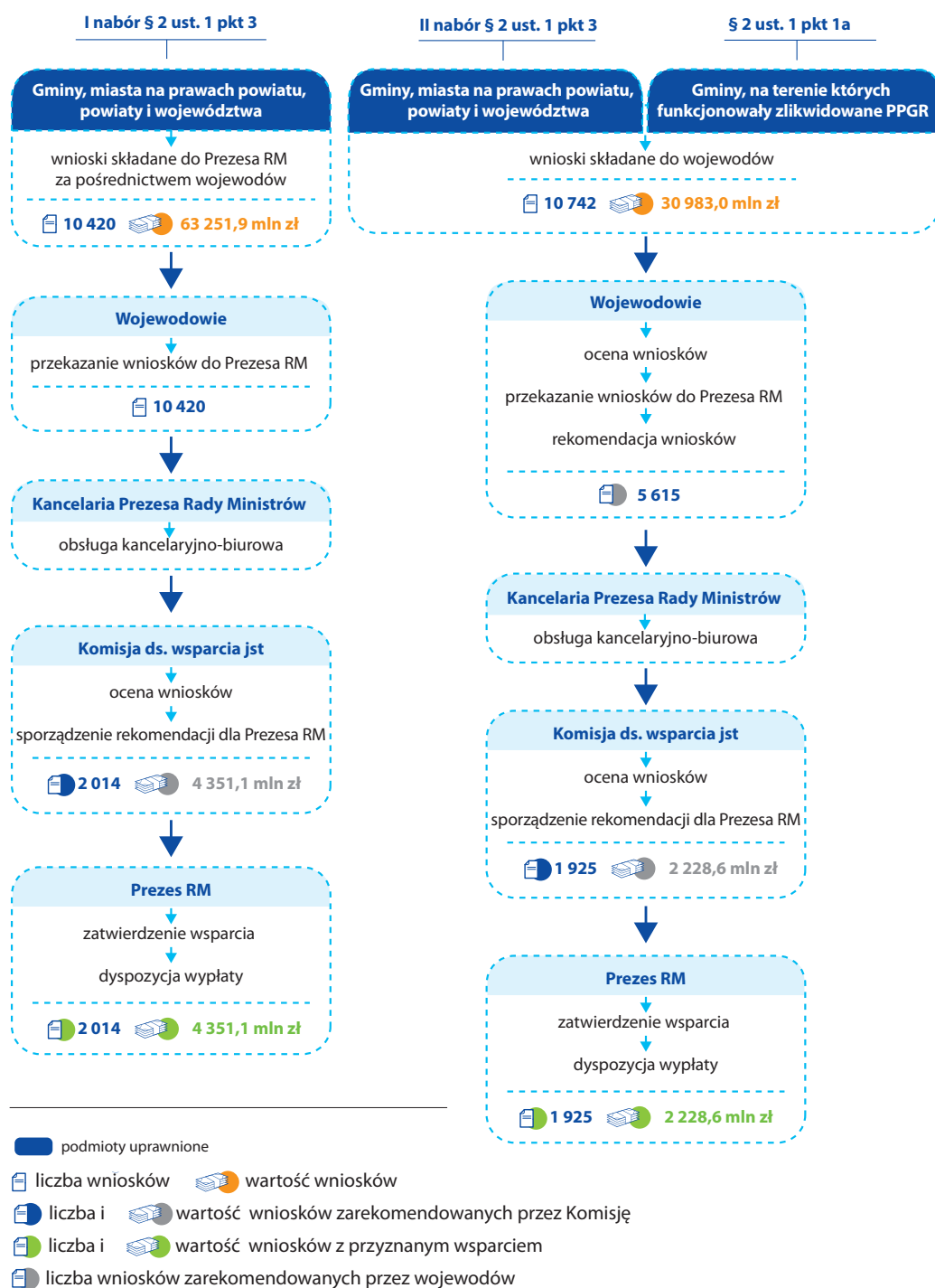
¹²⁶ Wniosek gminy Tarczyn na projekt i rozbudowę oczyszczalni ścieków, szacowany koszt inwestycji 5000 tys. zł, wnioskowana kwota wsparcia 5000 tys. zł, kwota otrzymanego wsparcia 2500 tys. zł; Wniosek gminy Bartoszyce na termomodernizację, przebudowę i rozbudowę budynku szkoły, szacowany koszt inwestycji oraz kwota wnioskowanego wsparcia 5000 tys. zł, kwota otrzymanego wsparcia 2000 tys. zł.

¹²⁷ Badana próba zawierała 22 pozycje, cztery wnioski nie zostały przedłożone kontrolerom, w tym dwa, na podstawie których przyznano wsparcie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 14

Tryb postępowania w przypadku rozpatrywania wniosków z RFIL w postępowaniach konkursowych



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli.

Podsumowując omówione wyżej trzy postępowania konkursowe w ramach programu RFIL należy podkreślić, że na podstawie ogólnych, nieprecyzyjnych reguł rozpatrywania wniosków o wsparcie Komisja rozdysponowała ponad 6500 mln zł ze środków publicznych. Tak znacząca skala środków wskazywała na potrzebę zachowania szczególnej staranności i rzetelności postępowania, a także zapewnienia instrumentu odwoławczego.

Proces rozpatrywania wniosków w postępowaniach konkursowych RFIL był nietransparentny i niezgodny z zasadą jawności finansów publicznych

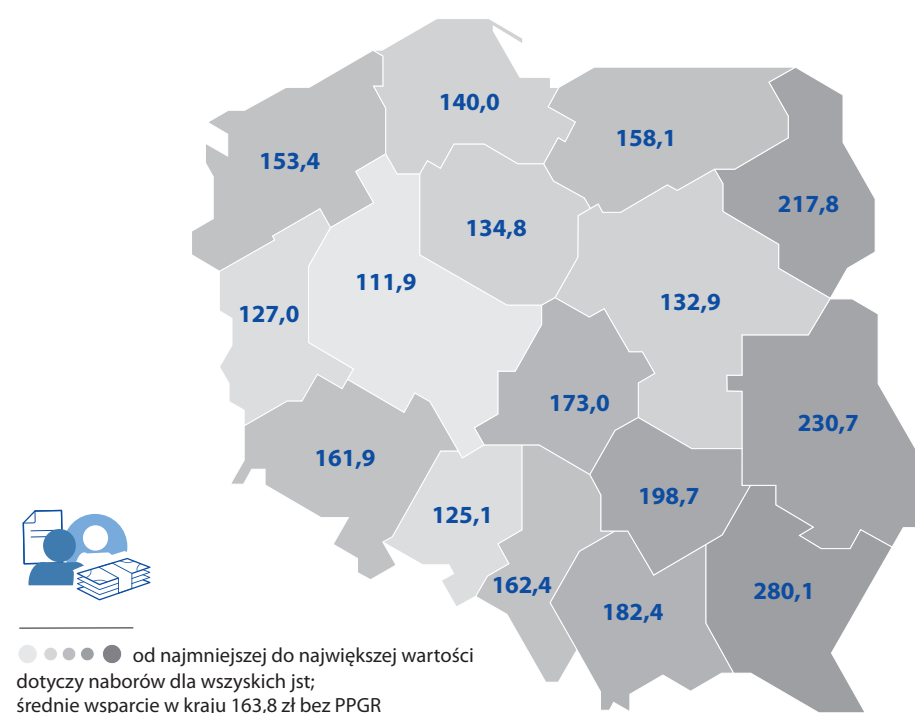
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Brak dokumentacji potwierdzającej sposób oceny wniosków, kalkulacji wysokości wsparcia, procedury odwoławczej, uzasadnień podjętych decyzji, a także niesporządzanie lub sporządzanie w sposób nierzetelny dokumentów wynikających z regulaminu Komisji ds. RFIL, skutkowało dowolnością przyznawania, jak i odmowy przyznawania środków publicznych.

Proces rozpatrywania wniosków był nietransparentny i niezgodny z zasadą jawności finansów publicznych, a sporządzana dokumentacja nie umożliwiała ustalenia, w jaki sposób oceniane były poszczególne wnioski oraz czy wnioski faktycznie zostały ocenione z uwzględnieniem kryteriów, o których mowa w § 10 uchwały RM w sprawie RFIL.

Infografika nr 15

Wartość wsparcia na mieszkańca województwa w naborach konkursowych RFIL (w zł)



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli.

5.3.5. Rozpatrywanie wniosków o środki z programu Programu Inwestycji Strategicznych przez komisję powołaną przez Prezesa Rady Ministrów

Podstawą prawną programu PIS była uchwała Nr 84/2021 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych (dalej: uchwała Nr 84/2021). Do tej uchwały wprowadzone zostały trzy zmiany uzupełniające zasady rozpatrywania wniosków o dofinansowanie ze środków

tego programu¹²⁸. Uchwała Nr 84/2021 i zmiany do niej nie były publikowane w Monitorze Polskim, natomiast były publicznie dostępne na stronie internetowej KPRM. Zdaniem NIK, zarówno uchwały stanowiące podstawę prawną programu RFIL, jak i PIS, powinny zostać opublikowane w Monitorze Polskim, zgodnie z przepisami art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹²⁹.

Z programu PIS dofinansowano inwestycje realizowane przez jst, a wsparcie przyznano na podstawie wniosków jst, w ramach naborów.

Pierwotnie, zgodnie z § 3 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały Nr 84/2021, dofinansowanie z programu PIS przeznaczone było na pokrycie wydatków związanych z realizacją zadań inwestycyjnych w ramach obszarów pogrupowanych od najbardziej do najmniej priorytetowych. Wyróżnione zostały cztery obszary priorytetowe. Najwyższy, pierwszy priorytet miały między innymi inwestycje związane z: budową lub modernizacją infrastruktury drogowej, budową lub modernizacją infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, w tym oczyszczalni, i odnawialne źródła energii. Zgodnie z § 4 załącznika do uchwały Nr 84/2021 dofinansowanie z programu PIS mogło zostać przyznane jedynie w przypadku posiadania przez wnioskodawcę udziału własnego na realizację inwestycji wpisujących się w obszary priorytetowe, pochodzącego z innych środków niż środki z programu, w wysokości nie niższej niż: 5% wartości zadania inwestycyjnego dla wniosków z priorytetu 1, 10% wartości zadania inwestycyjnego dla wniosków z priorytetu 2, 15% wartości zadania inwestycyjnego dla wniosków z priorytetu 3. i 20% wartości zadania inwestycyjnego dla wniosków z priorytetu 4. Uchwałą Nr 176/2021 Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2021 r. zmieniającą uchwałę Nr 84/2021 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych odstąpiono od priorytetyzacji zadań i zmniejszono do 2% minimalny wymagany wkład własny jst na realizację zadania inwestycyjnego objętego wsparciem z programu PIS. Zmiana regulacji miała na celu m.in. uelastycznienie przeprowadzania kolejnych naborów.

Najwięcej wniosków o dofinansowanie w ramach programu PIS, ze względu na wskazany we wniosku obszar inwestycji, dotyczyło:

- infrastruktury drogowej – 8316 wniosków,
- infrastruktury wodno-kanalizacyjnej – 3876 wniosków,
- infrastruktury sportowej – 1413 wniosków,
- infrastruktury edukacyjnej – 1075 wniosków.

¹²⁸ Zmiany do uchwały Nr 84/2021 wprowadzono: uchwałą Nr 176/2021 Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2021 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych (dalej: uchwała Nr 176/2021), uchwałą Nr 87/2022 Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2022 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych (dalej: uchwała Nr 87/2022), oraz uchwałą Nr 205/2022 Rady Ministrów z dnia 13 października 2022 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych.

¹²⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1461.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 16

Uproszczony schemat rozpatrywania wniosków o przyznanie dofinansowania ze środków programu PIS



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Do oceny wniosków o dofinansowanie z programu PIS Prezes RM powołał Komisję do spraw wsparcia programu

Do oceny wniosków o dofinansowanie z programu PIS oraz sporządzenie i przekazanie PRM listy inwestycji rekomendowanych Prezes RM powołał 15 września 2021 r., na podstawie § 5 ust. 1 załącznika do uchwały Nr 84/2021, jedenastoosobową Komisję do spraw wsparcia programu. Następnie na podstawie zmienionej uchwały Nr 87/2022 przepisu § 5 ust. 1 załącznika do uchwały Nr 84/2021, liczba członków Komisji

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ds. PIS została ograniczona do pięciu. Członków nowej Komisji Prezes RM powołał 4 maja 2022 r. W składach obydwu Komisji byli przedstawiciele administracji rządowej i BGK.

W obydwu składach Przewodniczącym Komisji ds. PIS był Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, a sekretarzem Komisji – Dyrektor Departamentu Wsparcia Zarządu i Współpracy z Jednostkami Publicznymi w BGK¹³⁰.

Tryb pracy obydwu Komisji ds. PIS został uregulowany w regulaminach prac Komisji zatwierdzonych przez PRM. Regulaminy zawierały ogólne zasady pracy Komisji, zadania jej członków oraz podstawowe kryteria oceny. Zadaniem Komisji było dokonanie rzetelnej i bezstronnej oceny wniosków, przygotowanie i przekazanie Prezesowi RM listy inwestycji rekomendowanych do wsparcia. Sekretarz Komisji był odpowiedzialny za sporządzenie protokołów z posiedzeń i protokołu końcowego z jej prac oraz projektu listy inwestycji rekomendowanych do wsparcia. Przewodniczący Komisji był odpowiedzialny za zatwierdzenie protokołów posiedzeń i protokołu końcowego z jej prac oraz przyjęcie przez Komisję listy inwestycji rekomendowanych do wsparcia. Zgodnie z § 1 ust. 4 obydwu regulaminów Komisji obsługę techniczno-kancelaryjną Komisji miał prowadzić Departament Instrumentów Rozwojowych w KPRM. W praktyce tę obsługę zapewnił BGK.

W § 2 ust. 6 regulaminu Komisji w pierwszym składzie wskazano, że jej członkowie są zobowiązani do zachowania poufności i bezstronności, co mieli potwierdzać w formie pisemnego oświadczenia. W regulaminie Komisji w drugim składzie postanowienie to usunięto. Z przekazanej NIK dokumentacji wynika, że zapis dotyczący zobowiązania członków Komisji do zachowania poufności i bezstronności usunięto, ponieważ stanowił ograniczenie w realizacji uprawnień jej członków, wynikających z § 5 ust. 4a załącznika do uchwały Nr 84/2021¹³¹, do zasięgania opinii organów władzy publicznej i przeprowadzania konsultacji z innymi podmiotami i instytucjami, w tym państwowymi osobami prawnymi. Zdaniem NIK, nadanie członkom Komisji tych uprawnień nie stanowiło podstawy do usunięcia z regulaminu prac Komisji zobowiązania jej członków do zachowania poufności i bezstronności.

W trakcie kontroli NIK zwróciła się do Szefa KPRM o przekazanie kopii oświadczeń członków Komisji ds. PIS o zachowaniu poufności i bezstronności. Zastępca Szefa KPRM poinformowała, że do dnia przygotowania tego pisma, tj. 26 października 2022 r. do Departamentu Instrumentów Rozwojowych nie zostały przekazane przedmiotowe oświadczenia. Do dnia zakończenia kontroli NIK nie otrzymała oświadczeń członków Komisji ds. PIS o zachowaniu poufności i bezstronności.

¹³⁰ Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Paweł Szefernaker i Dyrektor Departamentu Wsparcia Zarządu i Współpracy z Jednostkami Publicznymi w BGK Anna Pietrzak.

¹³¹ Ust. 4a w § 5 załącznika do uchwały Nr 84/2021 wprowadzony został uchwałą Nr 87/2022.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Listy prawidłowo złożonych wniosków były przekazywane przez BGK do Prezesa RM z wykorzystaniem Aplikacji Polski Ład w dniach: 16 sierpnia 2021 r. (lista z edycji I) oraz 12 marca 2021 r. (listy z edycji II–IV). Prezes RM listy z wnioskami udostępniał Komisji do spraw wsparcia programu. W Aplikacji Polski Ład umożliwiono udostępnienie listy prawidłowo złożonych wniosków jst członkom Komisji przez PRM poprzez nadanie dostępu do tej Aplikacji. Po przekazaniu przez BGK tej listy do PRM członkowie Komisji mogli, po zalogowaniu się do Aplikacji, przeglądać wnioski.

W module informatycznym Aplikacji nie były rejestrowane dane dotyczące logowania się użytkowników. Ponadto NIK nie przedstawiono danych z innych narzędzi informatycznych BGK, które zawierały informacje o logowaniach do Aplikacji. Tym samym NIK została pozbawiona możliwości ustalenia zakresu czynności wykonywanych przez członków Komisji.

Z protokołów z posiedzeń Komisji ds. PIS wynika, że wnioski jst były pogrupowane według województw, a na poszczególnych posiedzeniach rozpatrywano wnioski z jednego lub więcej województw. Na posiedzeniach sporządzano listy obecności członków. Z przekazanej NIK dokumentacji nie wynika, ile czasu trwały posiedzenia Komisji. W protokołach z posiedzeń Komisji nie zawarto informacji na ten temat. Sekretarz Komisji wyjaśniła, że nie pamięta dokładnie ile czasu trwały posiedzenia, a Przewodniczący Komisji – że czas rozpatrywania wniosków zależał od tego, które województwa były rozpatrywane, i że zazwyczaj jedno posiedzenie trwało kilka godzin.

W ramach czterech pierwszych edycji programu PIS odbyło się 25 posiedzeń Komisji ds. PIS, w tym trzy posiedzenia obejmowały podsumowanie edycji II, III i IV. Na protokole z prac końcowych Komisji w ramach I edycji nie podano daty jego sporządzenia. Ponadto na posiedzeniach 25 maja 2022 r. oraz 13 lipca 2022 r. nie podejmowano decyzji dotyczących rekomendacji dofinansowania inwestycji. Na poszczególnych posiedzeniach Komisji ds. PIS rozpatrzono niżej wskazaną liczbę wniosków¹³²:

- w ramach pierwszej edycji posiedzenia odbyły się w dniach: 4, 5, 6, 7, 11, 12, 13, 14, 20, 21 października 2021 r., na których przeanalizowano odpowiednio 251, 279, 1363, 880, 354, 582, 857, 1313, 1574, 545 wniosków;
- w ramach drugiej edycji posiedzenia odbyły się w dniach: 10, 17, 18, 19, 24 maja 2022 r., na których przeanalizowano odpowiednio 2076, 1471, 1599, 1633, 1120 wniosków;
- w ramach trzeciej edycji posiedzenia odbyły się w dniach 29 i 30 czerwca 2022 r. oraz 5 i 6 lipca 2022 r., na których przeanalizowano odpowiednio 1046 i 870, 886, 1050 wniosków;
- w ramach czwartej edycji odbyło się jedno posiedzenie 10 maja 2022 r., na którym przeanalizowano 99 wniosków.

Należy zauważyć, że przyjmując nawet 12-godzinny tryb pracy Komisji, bez żadnych przerw, na wszystkich posiedzeniach czas przeznaczony na analizę jednego wniosku był krótszy niż 3 minuty a na 15 posiedzeniach czas rozpatrywania jednego wniosku był krótszy niż minuta. Zdaniem

¹³² W poniższym zestawieniu pominięto posiedzenia, na których nie rozpatrywano wniosków, lub posiedzenia podsumowujące poszczególne edycje.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Najwyższej Izby Kontroli, przeznaczenie na ocenę jednego wniosku czasu w wymiarze do 3 minut, a nawet w przypadku 15 posiedzeń poniżej minuty jest niewystarczające do dokładnego zapoznania się z treścią wniosku.

W regulaminach obydwu Komisji wskazano między innymi, że Komisja ds. PIS dokonuje rzetelnej i bezstronnej oceny wniosków oraz sporządza listę inwestycji rekomendowanych do objęcia wsparciem z programu, biorąc pod uwagę, realizację celu przeciwdziałania COVID-19 oraz kompleksowość planowanych inwestycji. Dodatkowo w regulaminach, wskazano, że Komisja przy sporządzaniu listy rekomendowanych inwestycji uwzględnia w szczególności: wpływ skutków planowanej inwestycji na poprawę warunków życia mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego, możliwość objęcia wsparciem jak największej liczby jednostek samorządu terytorialnego, proporcjonalność wartości zadania inwestycyjnego do wielkości jednostki samorządu terytorialnego.

W przedstawionej NIK do kontroli dokumentacji nie został zawarty szczegółowy opis procesu oceny wniosków składanych przez jst natomiast w przekazanych protokołach zawarto jedynie informację, że *Komisja przystępowała do dyskusji*. Nie zawarto w nich jednak opisu tej dyskusji oraz argumentacji stanowiącej podstawę zaakceptowania lub odrzucenia poszczególnych wniosków oraz przedstawienia przesłanek, które przemawiały za podjęciem pozytywnej lub negatywnej decyzji o dofinansowaniu danego zadania (inwestycji). Sekretarz Komisji wyjaśniła, że brak takich danych wynikał z faktu, że *nigdzie nie zostało wskazane, co dokładnie protokoły miały zawierać*.

Po dokonaniu rekomendacji przez Komisję ds. PIS, listy inwestycji były przekazywane do Prezesa RM. W pierwszych czterech edycjach programu Prezes RM nie podejmował decyzji odmiennych od rekomendacji Komisji. Zaakceptowane przez Prezesa RM listy inwestycji rekomendowanych przekazano do BGK: 25 października 2021 r. (I edycja), 30 maja 2022 r. (II edycja), 14 lipca 2022 r. (III edycja) i 14 maja 2022 r. (IV edycja).

NIK wybrała do szczegółowego badania próbę 67 wniosków jst składanych w ramach programu PIS¹³³. Wybrano 19 wniosków z I edycji, 40 wniosków z II edycji, cztery wnioski z III edycji i cztery wnioski z IV edycji. Łączna wartość wnioskowanego dofinansowania w ramach próby wyniosła 3921,5 mln zł, w tym 20 wniosków na kwotę 927,4 mln zł zostało rozpatrzonych negatywnie, a 47 wniosków na kwotę 2994,1 mln zł zostało rozpatrzonych pozytywnie. Próba objęła 5,1% wartości dofinansowania wszystkich pozytywnie zaakceptowanych wniosków.

W trakcie procesu oceny wniosków składanych przez jst w ramach programu PIS, członkowie Komisji ds. PIS, uwzględniając uwarunkowania wskazane w uchwale Nr 84/2021 oraz regulaminach Komisji ds. PIS,

Nie wdrożono transparentnych zasad oceny wniosków o dofinansowanie z programu PIS

¹³³ Do badania przyjęto wnioski o wysokich kwotach dofinansowania, a także niezależnie od wartości wnioskowanej kwoty, jeśli do Prezesa NIK lub Prezesa RM kierowane były skargi na tryb rozdziału środków z PIS dotyczące tych wniosków. Dodatkowo większość wniosków wybranych do badania została pogrupowana według wnioskowanej kwoty inwestycji, obszaru inwestycji, rodzaju wnioskującej jst oraz numeru edycji programu PIS. Do próby przyjęto zarówno wnioski rozpatrzone pozytywnie, jak również negatywnie w celu zweryfikowania, czy w przypadkach podobnych wniosków, biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, nie podejmowano decyzji rozbieżnych.

nie podejmowali decyzji o przyznaniu dofinansowania lub odmowie tego dofinansowania w oparciu o wystandaryzowane, transparentne zasady, tak aby zapewnić jednolity, przejrzysty mechanizm oceny wszystkich wniosków. Nie było zwymiarowanych kryteriów i punktowych ocen wniosków. Jeden z członków Komisji ds. PIS wyjaśnił, że *nie było jednolitych kryteriów pozwalających na punktową ocenę. Nie było rankingów. Po to jest Komisja, żeby każdy z członków mógł wyrazić subiektywną ocenę każdego z wniosków.* Dodał również, że z tego co pamięta wyświetlana była każda z pozycji i były pytania przewodniczącego Komisji czy ten wniosek uzyskuje akceptację czy nie. Były dyskusje w przypadkach odrzucenia wniosków. Sekretarz Komisji ds. PIS wyjaśniła, że *każdy członek Komisji kierował się kryteriami zawartymi w regulaminie, ustawie i uchwale przede wszystkim proporcjonalności wartości zadania inwestycyjnego do wielkości jednostki samorządu terytorialnego.*

Przewodniczący Komisji ds. PIS zapytany, w jaki sposób Komisja uwzględniała uwarunkowania wskazane w uchwale Nr 84/2021 oraz regulaminach Komisji ds. PIS oraz czy wypracowano procedurę punktowej oceny wniosków w oparciu o poszczególne kryteria, czy też każdy z członków Komisji ds. PIS dokonywał oceny według własnego uznania na podstawie tych kryteriów, odpowiedział między innymi że *celem Komisji było to, żeby jak najwięcej jst. otrzymało wsparcie.* Dodał również, że *tryb funkcjonowania Komisji pozwolił, bez dodatkowych działań (bez oceny punktowej) sprawnie oceniać wnioski.* Przewodniczący Komisji ds. PIS dodatkowo wyjaśnił, że Komisja podejmowała decyzje kolegium.

Członkowie Komisji ds. PIS pytani, w jaki sposób interpretowali kryterium kompleksowości inwestycji, zwłaszcza w kontekście przyznawania dofinansowania jedynie na jeden z etapów inwestycji, nie udzielili jednoznacznej odpowiedzi w tym zakresie.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, ze względu na brak jednolitych zasad oceny wniosków, proces przyznawania środków w ramach programu ds. PIS nie był transparentny i pozwalał na dowolność podejmowania decyzji.

Odmienne rozstrzygano wnioski, gdy przedmiot dofinansowania był zbliżony pod względem rzeczowym, a wnioski złożony podobne pod względem statusu prawnego oraz liczby ludności jst

W wyniku kontroli ustalono, że podejmowano odmienne decyzje, w sytuacji gdy w złożonych wnioskach przedmiot dofinansowania był zbliżony pod względem rzeczowym, a wnioski składane były przez podobne, pod względem statusu prawnego oraz liczby ludności jst:

- wnioski w ramach I edycji w obszarze „Infrastruktura drogowa” przez miasto Lublin i miasto Katowice dotyczące budowy i rozbudowy układów drogowych. W przypadku miasta Katowice wnioskowano o kwotę 86 mln zł i wniosek otrzymał pozytywną rekomendację, natomiast w przypadku miasta Lublin wnioskowano o kwotę 104,5 mln zł i wniosek zarekomendowano negatywnie¹³⁴;
- wnioski w ramach I edycji w obszarze „Infrastruktura wodno-kanalizacyjna” przez gminę Czyżew (województwo podlaskie) i gminę Annapol (województwo lubelskie) dotyczące modernizacji sieci wodociągowej. W przypadku gminy Czyżew wnioskowano o kwotę 8,5 mln zł i wniosek

¹³⁴ Wnioski o numerach 01/2021/2048/PolskiLad i 01/2021/1610/PolskiLad.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- otrzymał pozytywną rekomendację, natomiast w przypadku gminy Anno-pol (modernizacja sieci wodociągowej w miejscowości Grabówka) wnioskowano o kwotę 6,8 mln zł i wniosek zarekomendowano negatywnie¹³⁵;
- wnioski w ramach II edycji w obszarze „Tabor transportu kolejowego” przez województwo opolskie i województwo pomorskie dotyczące zakupu hybrydowych pojazdów kolejowych. W obydwu przypadkach wnioskowana kwota wynosiła 65 mln zł. W przypadku województwa pomorskiego wniosek otrzymał pozytywną rekomendację, natomiast w przypadku województwa opolskiego wniosek zarekomendowano negatywnie¹³⁶;
 - wnioski w ramach II edycji w obszarze „Rewitalizacja obszarów miejskich” przez miasto Nowy Sącz, miasto Olsztyn oraz miasto Zabrze dotyczące rewitalizacji obiektów zabytkowych lub ich otoczenia. We wszystkich trzech przypadkach wnioskowana kwota wynosiła 30 mln zł. W przypadku miasta Zabrze wniosek otrzymał pozytywną rekomendację, natomiast miasta Nowy Sącz i miasta Olsztyn wnioski zarekomendowano negatywnie¹³⁷;
 - wnioski II edycji w obszarze „Infrastruktura sportowa” przez miasto Zamość (województwo lubelskie) i miasto Piekary Śląskie (województwo śląskie) dotyczące rozbudowy i budowy obiektów sportowych. W przypadku miasta Zamość wnioskowano o kwotę 32 mln zł i wniosek otrzymał pozytywną rekomendację, natomiast w przypadku miasta Piekary Śląskie wnioskowano o kwotę 36 mln zł i wniosek zarekomendowano negatywnie¹³⁸;
 - wnioski III edycji w obszarze „Infrastruktura społeczna” i „Infrastruktura kulturalna” przez gminę Bartniczka (województwo kujawsko-pomorskie) i gminę Koszyce (województwo małopolskie) dotyczące budowy świetlicy wiejskiej. W przypadku gminy Bartniczka wnioskowano o kwotę 2,7 mln zł i wniosek otrzymał pozytywną rekomendację, natomiast w przypadku gminy Koszyce wnioskowano o kwotę 1,1 mln zł i wniosek zarekomendowano negatywnie¹³⁹.

Przewodniczący Komisji ds. PIS zapytany o powody rozbieżności w podejmowaniu decyzji odpowiedział, że trudno mu ustosunkować się do konkretnych przykładów oraz że *liczba zapytań dotyczących rozstrzygnięć to był jedynie promil wszystkich gmin, a wiele z tych inwestycji dzięki sprawnemu funkcjonowaniu Komisji i dobremu przygotowaniu wniosku przez gminy jest już w trakcie realizacji*. Sekretarz Komisji poinformowała, że nie pamięta dlaczego podejmowano odmienne decyzje.

Protokoły z posiedzeń Komisji ds. PIS były sporządzane nierzetelnie. Nie zawierały one przesłanek, w oparciu o które podejmowano decyzje o przyznaniu dofinansowania, a także brak było uzasadnienia na okoliczność odmowy przyznania dofinansowania.

Protokoły z posiedzeń Komisji ds. PIS sporządzano nierzetelnie

¹³⁵ Wnioski o numerach 01/2021/9668/PolskiLad i 01/2021/8120/PolskiLad.

¹³⁶ Wnioski o numerach Edycja2/2021/2447/PolskiLad i Edycja2/2021/2653/PolskiLad.

¹³⁷ Wnioski o numerach Edycja2/2021/4899/PolskiLad, Edycja2/2021/808/PolskiLad. i Edycja2/2021/787/PolskiLad.

¹³⁸ Wnioski o numerach Edycja2/2021/1133/PolskiLad i Edycja2/2021/8287/PolskiLad.

¹³⁹ Wnioski o numerach Edycja3PGR/2021/3835/PolskiLad i Edycja3PGR/2021/107/PolskiLad.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Mając na uwadze, że protokoły z posiedzeń Komisji ds. PIS nie zawierały nawet podstawowych informacji dotyczących przyczyn określonych rozstrzygnięć, odpowiadający na pytania wnioskodawców Departament Instrumentów Rozwojowych w KPRM nie był w stanie udzielić rzetelnej informacji w sprawie sposobu oceny wniosków. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, nieuzasadniona jest argumentacja Sekretarza Komisji ds. PIS, że żadne regulacje nie wskazywały na konieczność umieszczania w protokołach bardziej szczegółowych informacji dotyczących procesu podejmowania decyzji, w związku z tym nie było konieczności takiego działania. Biorąc pod uwagę ogólny charakter kryteriów przyznawania dofinansowania z programu PIS, wielkość środków przyznanych w ramach tego programu oraz fakt, że przyznano 1/3 z wnioskowanych przez jst środków¹⁴⁰, w protokołach tym bardziej powinny znaleźć się informacje, które w sposób bezsporny będą wskazywać na przesłanki podjęcia określonych decyzji oraz sposób interpretacji tych kryteriów przez członków Komisji ds. PIS.

Występowały
rozbieżności pomiędzy
danymi z protokołów
Komisji a danymi
zawartymi w Aplikacji

Dodatkowym argumentem, że protokoły z posiedzeń Komisji ds. PIS były sporządzane nierzetelnie są rozbieżności w liczbie oraz wartości wniosków zarekomendowanych pozytywnie przez Komisję wskazanych w protokołach z jej posiedzeń w stosunku do danych zawartych w Aplikacji, w tym przede wszystkim dla województwa lubuskiego w edycjach I i III.

Wskazana w protokołach z posiedzeń Komisji ds. PIS liczba oraz wartość wniosków zarekomendowanych pozytywnie różniła się od danych dotyczących pozytywnych rekomendacji Komisji ds. PIS zawartych w Aplikacji w 14 województwach w I edycji Programu PIS, sześciu województwach w II edycji oraz siedmiu województwach w III edycji. Łącznie w I edycji w protokołach z posiedzeń Komisji ds. PIS wskazano, że zarekomendowała ona 4163 wnioski (tj. o 123 więcej niż wynikało to z Aplikacji) na kwotę 25 787 mln zł (tj. o 1899 mln zł więcej niż wynikało to z Aplikacji). Największa różnica dotyczyła wniosków zarekomendowanych pozytywnie w województwach lubuskim – w protokołach wskazano liczbę zarekomendowanych pozytywnie wniosków o 128 większą niż wynikało to z Aplikacji (wartościowo większą o 2030 mln zł). W ramach II edycji Programu PIS w protokołach z posiedzeń Komisji ds. PIS wskazano, że zarekomendowała ona 4981 wniosków (tj. o osiem mniej niż wynikało to z Aplikacji) na kwotę 28 789,9 mln zł (o 1429 mln zł mniejszą niż wynikało to z Aplikacji). W ramach III edycji w protokołach z posiedzeń Komisji wskazano, że zarekomendowała ona 1962 wniosków (tj. o 77 więcej niż wynikało to z Aplikacji) na kwotę 4245,9 mln zł (o 175,1 mln zł większą niż wynikało to z Aplikacji). Ponownie największa różnica dotyczyła wniosków zarekomendowanych pozytywnie w województwie lubuskim – w protokołach wskazano liczbę zarekomendowanych pozytywnie wniosków o 84 większą, niż wynikało to z Aplikacji (wartościowo większą o 192,4 mln zł). Zgodnie z wyjaśnieniami Przewodniczącego Komisji ds. PIS różnice w zakresie danych dotyczących liczby i/lub kwoty dofinansowania inwestycji zarekomendowanych wynikają z ostatecznej weryfikacji wniosków jst.

¹⁴⁰ W edycjach I–IV przyznano 58 418,6 mln zł z wnioskowanych 174 215,7 mln zł, tj. 33,5%.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Dodatkowo w przypadku województwa lubuskiego Przewodniczący Komisji wskazał na prawdopodobieństwo błędu.

Przewodniczący Komisji ds. PIS nie poddawał pod głosowanie projektów list inwestycji rekomendowanych PRM do objęcia wsparciem z Programu. Najwyższa Izba Kontroli nie otrzymała w trakcie kontroli żadnej dokumentacji wskazującej na przeprowadzanie głosowań nad listami inwestycji rekomendowanych. W protokołach z posiedzeń Komisji ds. PIS znajduje się jedynie informacja, że *Komisja zarekomendowała pozytywnie określoną liczbę wniosków jst*. Taki zapis nie pozwala jednoznacznie stwierdzić, czy decyzje te były podejmowane jednogłośnie czy większością głosów.

Członkowie Komisji w wyjaśnieniach nie potwierdzili, że podczas posiedzeń Komisji odbywały się głosowania. Jeden z Członków Komisji ds. PIS, wyjaśnił NIK, że *nie kojarzy, żeby były głosowania, natomiast były dyskusje*. Sekretarz Komisji ds. PIS, wyjaśniła NIK, że *nie pamięta tego, czy ktoś proponował, czy przyjąć dany wniosek czy nie. Jeśli wniosek miał być odrzucony to była dyskusja, nie było głosowania. Przewodniczący Komisji czytał wniosek, jeśli były zastrzeżenia do wniosku, wniosek podlegał dyskusji*. Dodatkowo Przewodniczący Komisji ds. PIS zapytany o poddawanie listy inwestycji pod głosowanie odpowiedział, że *za każdym razem pytał, czy dane rozstrzygnięcie budzi sprzeciw. Członkowie Komisji nie zgłaszali sprzeciwu co do list rekomendowanych. Po podsumowaniu danego województwa lista była akceptowana jednogłośnie. Nie było sprzeciwu*.

Powyższe było niezgodne z § 5 ust. 1 obydwu regulaminów Komisji ds. PIS, który wskazywał, że po zakończeniu oceny wszystkich wniosków Sekretarz sporządza projekt listy inwestycji rekomendowanych Prezesowi RM do objęcia wsparciem z programu, a następnie Przewodniczący Komisji poddaje projekt listy pod głosowanie. Dodatkowo regulaminy Komisji ds. PIS w § 5 ust. 2 przewidywały, że Komisja mogła głosować nad tą listą w trybie pisemnym lub przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość.

Przewodniczący Komisji ds. PIS, po jej posiedzeniach, co najmniej w I edycji programu PIS dokonywał zmian w rekomendacjach Komisji.

Było to niezgodne z § 5 ust. 2 załącznika do uchwały Nr 84/2021, w myśl którego zadaniem Komisji jest ocena wniosków o dofinansowanie oraz sporządzenie i przekazanie PRM listy inwestycji rekomendowanych.

W zatwierdzonych przez PRM regulaminach Komisji ds. PIS, w § 5 ust. 6, doprecyzowano, że Komisja podejmuje decyzje zwykłą większością głosów jej członków obecnych na danym posiedzeniu oraz w § 4 ust. 3, który stanowił, że decyzje podejmowane przez Komisję są ważne, gdy w posiedzeniu uczestniczy co najmniej sześciu (według pierwszego regulaminu) lub trzech (w przypadku drugiego regulaminu) członków Komisji. W przepisach tych wyraźnie wskazano, że to Komisja kolegialnie podejmuje decyzje odnośnie inwestycji rekomendowanych do dofinansowania, a nie jeden z jej członków. Na podstawie otrzymanej dokumentacji, NIK stwierdza, że w I edycji Programu Przewodniczący

Brakowało dokumentacji wskazującej na przeprowadzanie głosowań nad listami inwestycji rekomendowanych Prezesowi RM

Przewodniczący Komisji ds. PIS, po jej posiedzeniach, co najmniej w I edycji programu PIS niezgodnie z zasadą kolegialności podejmowania decyzji dokonywał zmian w rekomendacjach

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Komisji dokonał następujących zmian w jej rekomendacjach: przyznał pozytywną rekomendację 20 inwestycjom w kwocie 229,8 mln zł oraz negatywną rekomendację – 14 inwestycjom w wysokości 87,1 mln zł. Przewodniczący Komisji zapytany o przyczynę wprowadzenia zmian w rekomendacjach Komisji odpowiedział, że członkowie Komisji jednogłośnie upoważnili go ustnie do dokonywania ostatecznej weryfikacji listy inwestycji rekomendowanych do objęcia wsparciem z Programu PIS. Taka decyzja, zdaniem Przewodniczącego Komisji ds. PIS, miała na celu usprawnienie jej prac, poprzez umożliwienie dokonywania ewentualnych korekt na liście inwestycji rekomendowanych, bez konieczności zwoływania dodatkowych posiedzeń.

W trakcie kontroli, w odpowiedzi na pytanie NIK, przekazano oświadczenia członków Komisji ds. PIS z 15 grudnia 2022 r., z których wynika, że Przewodniczący Komisji został ustnie upoważniony przez członków Komisji do dokonywania zmian na liście inwestycji rekomendowanych.

Zdaniem NIK, członkowie Komisji ds. PIS nie byli uprawnieni do przekazywania swoich kompetencji Przewodniczącemu w zakresie dokonywania zmian w rekomendacjach. Przy takim rozwiązaniu, jakie przyjęli członkowie Komisji, podważone zostałyby zasady funkcjonowania Komisji ds. PIS jako podmiotu podejmującego decyzje kolegialnie, ponadto zaprzeczałoby to postanowieniom § 5 ust. 1 regulaminów, z których wynika, że po zakończeniu oceny wszystkich wniosków, Sekretarz sporządza projekt listy inwestycji rekomendowanych PRM do objęcia wsparciem z Programu, a następnie poddaje go pod głosowanie. W ocenie NIK, powyższe działanie członków Komisji było sprzeczne z poleceniem PRM, który zatwierdzał regulaminy prac tej Komisji.

NIK zwraca uwagę również, że wyżej wskazane oświadczenia zostały sporządzone przez członków Komisji dopiero w trakcie kontroli prowadzonej przez NIK, w związku z zadaniem pytaniem i co warto podkreślić po zakończeniu oceny wniosków w ramach badanych przez NIK edycji programu PIS (ponad rok od zakończenia procesu oceny w ramach I edycji programu PIS).

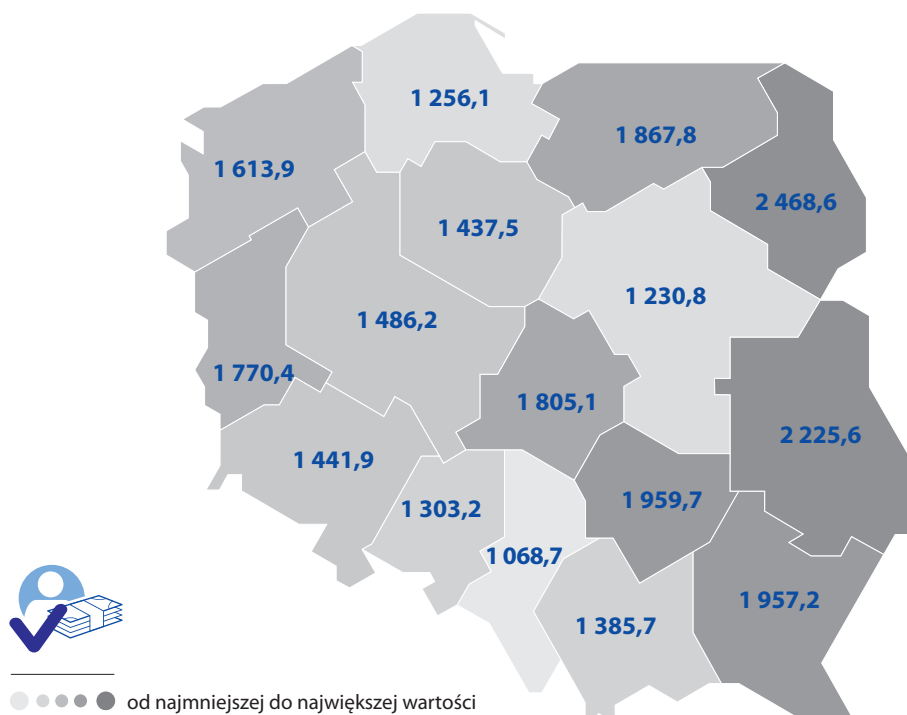
Uchwała RM
w sprawie programu
PIS nie przewidywała
procedury odwoławczej
od wyniku rozpatrzenia
wniosków

Wnioskodawcy kierowali do Kancelarii zapytania dotyczące sposobu funkcjonowania programu, w tym również sposobu rozpatrzenia wniosków w ramach poszczególnych jego edycji. Uchwała RM w sprawie PIS nie przewidywała procedury odwoławczej od wyniku rozpatrzenia wniosków. Do 5 sierpnia 2022 r. do KPRM wpłynęło 14 zapytań wnioskodawców o zasady rozpatrywania wniosków oraz 17 pism o charakterze odwołania wnioskodawców od wyników rozpatrzenia wniosków. W odpowiedzi na zapytania i pisma Dyrektor Departamentu Instrumentów Rozwojowych wskazywał jedynie na ogólne kryteria zawarte w uchwale Nr 84/2021 oraz możliwość ubiegania się o dofinansowanie w kolejnych edycjach programu PIS.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 17

Zaakceptowane dofinansowanie z Programu Inwestycji Strategicznych od 2021 r. do pierwszej połowy 2022 r. w przeliczeniu na mieszkańca województwa (w zł)



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli.

5.4. Wykonywanie obowiązków nadzorczych i sprawozdawczych (informacyjnych)

Przyjęte techniczne rozwiązania w zakresie przekazywania środków Funduszu nie zapewniły skutecznego nadzoru nad zarządzaniem środkami Funduszu. Brak było systemu weryfikacji efektów rzeczowych wydatków poniesionych z Funduszu, nie wprowadzono systemu mierników realizacji zadań finansowanych nawet do wybranych, priorytetowych zadań. KPRM nie kontrolowała zagadnień związanych z funkcjonowaniem Funduszu. Urzędy wojewódzkie sporządzały sprawozdania dla poszczególnych dysponentów Funduszu, które łącznie obejmowały całość środków pozyskanych z Funduszu. Sprawozdania te były co do zasady sporządzane prawidłowo. W pięciu na 12 skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego wystąpiły nieprawidłowości w sporządzaniu sprawozdań (informacji) z wykorzystania środków Funduszu.

5.4.1. Sprawowanie nadzoru nad Funduszem przez Prezesa Rady Ministrów

Prezes RM nie uregulował i nie zapewnił efektywnego nadzoru nad gospodarowaniem środkami FPC na etapie planowania i wydatkowania środków FPC

Prezes Rady Ministrów upoważnił poszczególnych dysponentów rachunków pomocniczych Funduszu do dysponowania środkami w granicach planu finansowego Funduszu. Uczestniczył też w procesie opracowania i uzgadniania planu finansowego Funduszu oraz zmian do tego planu. Przyjęte rozwiązania w zakresie zasad gospodarki finansowej Funduszu nie zapewniły skutecznego nadzoru Prezesa RM nad gospodarnym zarządzaniem środkami Funduszu.

Kancelaria, składając dyspozycje zasilenia rachunków dysponentów do BGK, uwzględniała wartości zgłaszane przez dysponentów w zapotrzebowaniach, jednak nie przedstawiła NIK dokumentów potwierdzających analizę ich faktycznych potrzeb. Skutkowało to nieefektywnym zarządzaniem środkami FPC, ponieważ zapotrzebowania były zawyżane, a niewykorzystane środki przez długie okresy podlegały kumulacji na rachunkach dysponentów oraz beneficjentów tych środków.

Należy podkreślić, że gospodarne i efektywne wykorzystanie środków FPC wymaga nie tylko rzetelnego wykonania zadań związanych z opracowaniem planu finansowego co opisano w podrozdziale 5.1.1, ale również bieżącego nadzoru, obejmującego co najmniej monitorowanie realizacji zaplanowanych zadań, w tym szczególnie uzyskiwanie danych o trudnościach w wykorzystaniu środków, oraz analizę sprawozdawczości, która może prowadzić między innymi do wniosków dotyczących usprawnień w zakresie gospodarowania środkami Funduszu. Prezes RM otrzymał w okresie objętym kontrolą miesięczne sprawozdania z realizacji planu finansowego Funduszu oraz roczne sprawozdania z realizacji planu finansowego Funduszu zawierające bilans oraz rachunek zysków i strat Funduszu. Dokumenty te były również przekazywane do wiadomości Ministra Finansów. W KPRM nie zbierano i nie analizowano informacji o barierach w wykorzystywaniu środków Funduszu rozumianych jako trudności organizacyjne, prawne i merytoryczne, ograniczające uzyskiwanie i wydatkowanie środków Funduszu.

Szef KPRM wyjaśnił, że dokumenty sprawozdawcze dotyczące Funduszu były na bieżąco analizowane i służyły do monitorowania stanu realizacji wydatków przez poszczególnych dysponentów rachunków pomocniczych Funduszu. Ponadto BGK przekazywał do Kancelarii, w formie elektronicznej, dzienne informacje o stanie środków finansowych zgromadzonych na rachunku głównym i rachunkach pomocniczych oraz tygodniowe raporty płynności Funduszu, obejmujące szacowane wpływy i wydatki w okresie objętym harmonogramem. W wyniku kontroli ustalono, że proces monitorowania otrzymywanej z BGK sprawozdawczości bieżącej i okresowej nie był w Kancelarii dokumentowany. Szef KPRM wyjaśnił, że monitorowanie odbywało się w ramach realizacji zadań służbowych i proces ten nie był dokumentowany. Nie udzielił on odpowiedzi na pytanie, czy rezultatem wskazanych działań monitorujących były jakieś wnioski, a jeśli tak, to czy w reakcji na nie podjęto odpowiednie decyzje. Zapytany o efekty nadzoru nad Funduszem stwierdził, że KPRM nie sporządzała

dotychczasowych dokumentów potwierdzających prowadzenie takiego nadzoru. Ponadto poinformował, że w KPRM nie prowadzono kontroli Funduszu na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹⁴¹. Tematyka dotycząca tego zagadnienia nie była zgłaszana do planu kontroli Departamentu Nadzoru i Kontroli KPRM. Nie wykluczono jednak możliwości przeprowadzenia takich kontroli w przyszłości.

Zdaniem NIK, zarówno tymczasowy charakter Funduszu, jak i istotna skala zaangażowanych środków publicznych, a także ich realizacja w okresie epidemii COVID-19, wskazywały na konieczność dokumentowania sprawozdawczości oraz monitorowania procesu o tej skali. Bez niej, trudno ocenić, jak i czy w ogóle nadzorowano przebieg programu. Ponadto prawidłowo przeprowadzona kontrola KPRM pozwoliłaby na wcześniejsze skorygowanie zaniedbań w dokumentowaniu.

W Kancelarii nie sprawowano udokumentowanego nadzoru nad funkcjonowaniem Funduszu, na co wskazywał między innymi brak analizy trudności (w tym organizacyjnych, prawnych, merytorycznych) w realizacji zadań i brak weryfikacji rzeczowych rezultatów Funduszu. Do pomiaru efektów nie stosowano mierników, nawet dla zadań priorytetowych finansowanych ze środków Funduszu. Przyczyną powyższego, jak poinformowała Podsekretarz Stanu, Zastępca Szefa Kancelarii, był fakt delegowania zadań poszczególnym dysponentom rachunków pomocniczych Funduszu. W związku z tym, że wypłaty środków z rachunku Funduszu na rzecz ostatecznych beneficjentów dokonują upoważnieni do tego dysponenti rachunków pomocniczych, nie wprowadzono, na poziomie określania planu finansowego Funduszu, mierników realizacji zadań.

Zdaniem NIK, powierzenie wypłat dysponentom rachunków pomocniczych nie tłumaczy braku weryfikacji efektów rzeczowych zadań finansowanych ze środków Funduszu i ustanowienia centralnego zestawu mierników realizacji zadań. Mierniki takie stosuje się w praktyce zarządzania projektami w celu skutecznego monitorowania efektów uzyskanych z rozdysponowanych środków.

Nadzwyczajne okoliczności powinny były wpłynąć na szybkość postępowania, lecz nie zwalniały z przestrzegania zasad wynikających m.in. z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Należy zauważyć, że Fundusz funkcjonuje od kilku lat, a jego zadania są rozszerzane. Mierniki pozwoliłyby analizować i korygować funkcjonowanie Funduszu w KPRM, tak aby zapewnić uzyskanie pożądaných efektów z zaangażowanych efektywnie środków. Powinny służyć porządkowaniu wykonania zadań publicznych, mobilizowaniu do ich skutecznego i efektywnego wykonania oraz przeciwdziałaniu sporom kompetencyjnym. KPRM powinna być w tym obszarze inicjatorem procesu i koordynatorem, w szczególności w zakresie rozwiązań systemowych, międzyresortowych, a w trakcie funkcjonowania systemu analizować ryzyka, zapobiegać im, rozpowszechniać tzw. dobre praktyki. Należy podkreślić, że analiza

¹⁴¹ Dz. U. z 2020 poz. 224.

i rozliczanie planów finansowych, powiązanie wydatków z efektami z nich wynikającymi, właśnie poprzez system mierników, jest konieczne dla zapewnienia efektywnego wydatkowania środków publicznych. Weryfikacja efektów rzeczowych jest też niezbędna dla ograniczenia ryzyka podawania nierzetelnych danych przez poszczególnych wykonawców zadań. Działania te powinny być wkomponowane zarówno w system zarządzania środkami w jednostkach, jak i cały system zarządzania środkami publicznymi w państwie. Założenie, że mogą być wykonywane tylko przez dysponentów, należy uznać, za niewystarczające, w sytuacji gdy PRM i Kancelaria jako urząd go obsługujący są centralnym, jednym z najważniejszych uczestników procesu.

Niezależnie od tego, że przepisy dotyczące COVID-19 nie wprowadziły w tej materii formalnego, odrębnego obowiązku, to jednak w finansach publicznych, zgodnie ze standardem nr 6 Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji Komunikatu Ministra Finansów Nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁴² wydanym na podstawie art. 69 ust. 3 ustawy o finansach publicznych i opisem do tego standardu, w jednostce nadrzędnej lub nadzorującej, należy zapewnić odpowiedni system monitorowania realizacji celów i zadań przez podległe lub nadzorowane jednostki. Ponadto zaleca się przeprowadzanie oceny realizacji celów i zadań, uwzględniając kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności. Jak już wspomniano wyżej, założenie, że zadanie to może być wykonywane tylko przez dysponentów, należy uznać, za niewystarczające, w sytuacji gdy Prezes RM i Kancelaria jako urząd go obsługujący są jednym z najważniejszych uczestników procesu. Realizacja celu Funduszu wymaga pomiaru efektów uzyskanych z wydatkowanych środków. Przeprowadzone analizy zmierzające do efektywnego wykorzystania środków powinny być udokumentowane, tak aby jednoznacznie wynikało z nich, kiedy i jakie obszary analizowano, jakie działania wykonano oraz jaka była ich skuteczność.

Zgodnie z § 5 ust. 5 pkt 1 umowy zawartej pomiędzy Skarbem Państwa reprezentowanym przez PRM a BGK, zmienionej 3 lipca 2020 r., Kancelaria otrzymywała z BGK codzienne informacje o stanie środków gromadzonych na rachunku głównym i rachunkach pomocniczych, natomiast, stosownie do treści § 5 ust. 5 pkt 2 tej umowy, BGK miał przekazywać do Kancelarii tygodniowe raporty płynności obejmujące szacowane wpływy i wydatki Funduszu, a także informacje o niewykorzystanych środkach znajdujących się na rachunkach pomocniczych poszczególnych dysponentów. Przekazywane przez BGK informacje, według uzyskanych przez NIK wyjaśnień, miały podlegać analizie, jednak proces analizy tych danych nie był sformalizowany i nie przedstawiono NIK dokumentów prezentujących wyniki takich analiz.

Kancelaria nie wprowadziła efektywnego systemu zarządzania środkami FPC. Skutkiem zaniechania w tym zakresie były przypadki składowania zawyżonych zapotrzebowań przez dysponentów i pozostawiania

¹⁴² Dz. Urz. MF Nr 15 poz. 84.

niewykorzystanych środków na ich rachunkach przez długie okresy. Z ustaleń kontroli NIK w BGK¹⁴³ wynika ponadto, że BGK do określenia przyszłych potrzeb Funduszu wykorzystywał, między innymi, dane o zapotrzebowaniach pochodzących bezpośrednio od dysponentów rachunków pomocniczych, informacje o planowanych zasileniach, które mogły zostać zrealizowane dopiero po zmianie lub modyfikacji planu finansowego Funduszu. Tym samym wzrastało ryzyko nieuzasadnionego, tj. ponad wartość faktycznych potrzeb, zadłużania się Funduszu. Nie przedstawiono NIK dokumentów potwierdzających przeprowadzanie w KPRM analiz w tym zakresie.

W ocenie NIK, brak weryfikacji przez PRM zasadności kwot zgłaszanych przez dysponentów w zapotrzebowaniach był działaniem nierzetelnym w aspekcie zapewnienia optymalnego finansowania Funduszu poprzez emisję obligacji. Harmonogramy zapotrzebowań na środki powinny być opracowywane zbiorczo przez Prezesa RM, na podstawie zapotrzebowań poszczególnych dysponentów, a BGK nie powinien otrzymywać niezaweryfikowanych zapotrzebowań bezpośrednio od dysponentów. W celu weryfikacji zasadności realizacji planowanych wydatków, a także zgodności z planem finansowym Funduszu dla zadań danego dysponenta, Prezes RM powinien otrzymać zapotrzebowania jako pierwszy. Kontrola zapotrzebowań w Kancelarii powinna być dokonywana we współdziałaniu z dysponentami, tak aby zapewnić prawidłową i terminową realizację zadań w powiązaniu z efektywnym wykorzystaniem środków finansowych.

Wdrożenie regulacji nakazujących dysponentom cykliczne przekazywanie informacji o stanie niewykorzystanych środków wpłynęłoby na wzrost efektywności wykorzystania środków Funduszu. Wprowadzenie obowiązku systematycznego dokonywania zwrotów środków na rachunek główny Funduszu wpłynęłoby na odzwierciedlenie jego faktycznego stanu i oddziaływałoby na decyzje o jego finansowaniu, w szczególności o sprzedaży obligacji na rzecz Funduszu. Tym samym takie rozwiązanie systemowe ograniczyłoby wzrost zadłużenia Funduszu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Opracowane przez Biuro Budżetowo-Finansowe KPRM *Wytyczne w sprawie składania wniosków o zasilenie z Funduszu przeciwdziałania COVID-19* nie były skutecznym narzędziem w tym zakresie.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów nie zamieszczała na stronie internetowej planu finansowego Funduszu ani sprawozdań z jego wykonania. Nie było też innej formy cyklicznego przekazywania do publicznej wiadomości wskazanych dokumentów. Szef KPRM poinformował, że nie publikowano dokumentów, ponieważ przepisy ustawy o zmianie ustawy o COVID-19 nie nakładają takiego obowiązku. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, publikacja wyżej wymienionych sprawozdań uzasadniona jest potrzebą zwiększenia przejrzystości i społecznej kontroli

¹⁴³ Wystąpienie pokontrolne KBF.410.004.03.2022 do Prezesa Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego.

nad wykorzystaniem środków publicznych. Działania takie mieszczą się w granicach prawa w ramach standardowego zarządzania, wspierając realizację zasady jawności finansów publicznych. Udostępnianie planów Funduszu dopiero w odpowiedzi na: wnioski o udostępnienie informacji publicznej, zapytania dziennikarzy oraz interpelacje parlamentarne należy ocenić jako niewystarczające dla realizacji zasady jawności finansów publicznych. Zamieszczanie na stronie internetowej Kancelarii, każdego roku, planów finansowych Funduszu i sprawozdań z ich wykonania, powinno być dokonywane równoległe z udostępnianiem danych w odpowiedzi na indywidualne zapytania. Wynika to chociażby z tego, że wnioski dotyczą tylko określonego zakresu podmiotowego, przedmiotowego i czasowego. Mogą one być też redagowane dla profesjonalnych odbiorców, tzn. posiadających określony zasób wiedzy i nie być komunikatywne dla pozostałych odbiorców. Należy podkreślić, że prawidłowa realizacja zasady jawności finansów publicznych wymaga systematycznej prezentacji danych i informacji, w łatwy sposób dostępnych i zrozumiałych dla adresata społecznego. W kontekście zapewnienia funkcjonowania państwa demokratycznego rzetelne informowanie o sprawach finansowych państwa powinno odbywać się przez odpowiednie „komponowanie” informacji oraz zapewnienie do niej dostępu różnym grupom adresatów, będących przecież mocodawcą władzy publicznej¹⁴⁴.

Należy też zauważyć, że ani na stronie internetowej KPRM, ani BGK nie została również upubliczniona umowa zawarta pomiędzy Prezesem RM a BGK określająca zasady dokonywania wypłat ze środków FPC na finansowanie lub dofinansowanie realizowanych zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, o której mowa w art. 65 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19. Wymóg taki co prawda nie wynika z treści ustawy tworzącej Fundusz, ale stanowi oczekiwaną konsekwencję prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności władz publicznych.

Dodatek węglowy i sektor gazowy

W 2022 r. zakres zadań finansowanych z Funduszu uległ poszerzeniu. Na mocy art. 5 ustawy z dnia 26 stycznia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców paliw gazowych w związku z sytuacją na rynku gazu¹⁴⁵ wprowadzono zmianę w art. 65 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19 umożliwiającą udzielanie ze środków Funduszu pożyczek podmiotom rynku paliw gazowych. Z kolei na mocy art. 19 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym¹⁴⁶ ze środków Funduszu może być sfinansowany dodatek węglowy. Za wprowadzenie pierwszej zmiany odpowiedzialny był Minister Aktywów Państwowych, a drugiej – Minister Klimatu i Środowiska. Na pytanie Najwyższej Izby Kontroli jaki jest związek potrzeby finansowania powyższych wydatków ze środków Funduszu, Minister Aktywów Państwowych wskazał na wzrost cen gazu na rynkach w wyniku ożywienia gospodarczego po kolejnych falach pandemii i wynika-

¹⁴⁴ J. M. Salachna, M. Tyniewicki, *Przejrzystość finansów publicznych a kształtowanie aktywnych postaw obywatelskich*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, Rok LXXX, zeszyt 2, 2018 r.

¹⁴⁵ Dz. U. poz. 202, ze zm.

¹⁴⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 141, ze zm.

jąca z tego konieczność ochrony odbiorców paliw gazowych. Z kolei Minister Klimatu i Środowiska podkreślił, że zwalczanie skutków, w tym społeczno-gospodarczych COVID-19, jest jednym z zadań Funduszu.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, niezależnie od potrzeb dostrzeganych przez ministrów w podległych im dziedzinach aktywności państwa, bez odpowiedniego nadzoru ze strony Prezesa RM nie można rozstrzygnąć, dlaczego spośród wielu obszarów dotkniętych w skali państwa skutkami społeczno-gospodarczymi epidemii COVID-19 wybrano dwa wyżej wymienione obszary. O słabości nadzoru ze strony Prezesa Rady Ministrów świadczy również sytuacja, w której rozwiązanie polegające na wsparciu podmiotów rynku paliw gazowych, wprowadzone na wniosek Ministra Aktywów Państwowych do przywołanej wcześniej ustawy z dnia 26 stycznia 2022 r. o ochronie odbiorców paliw gazowych, nie zostało wprowadzone w życie do listopada 2022 r. z powodu braku odpowiedniego rozporządzenia tego Ministra oraz braku przedstawionych z wyprzedzeniem przez Ministra Klimatu i Środowiska szacunków wielkości wydatków na rzecz dodatków węglowych ze środków FPC. Wprowadzenie tych rozwiązań nie wiązało się z szerszą analizą problemów społeczno-gospodarczych spowodowanych przez COVID-19.

Należy podkreślić, że wątpliwości co do rozległości zadań Funduszu zgłosił Minister Finansów w procesie uzgadniania projektu planu finansowego na 2022 r. Podkreślił, że Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 został powołany w 2020 r. jako jednostka tymczasowa, utworzona w celu stworzenia możliwości nagłego reagowania w sytuacjach spowodowanych przez wirus SARS-CoV-2 i choroby nim wywołanej, co wskazuje na wyjątkowy charakter przedmiotowego Funduszu oraz że dalsza działalność Funduszu w takiej formie powinna być ograniczona do niezbędnego minimum, a kwoty ujęte w planie finansowym Funduszu, co do zasady, nie powinny dotyczyć bieżącego, stałego funkcjonowania jednostek.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w rezultacie przyjętej formy Funduszu, może być on źródłem finansowania dowolnego zakresu zadań, począwszy od zakupu pojazdów, przez finansowanie wydatków bieżących, po zaciąganie pożyczek dla podmiotów rynku paliw gazowych. Zapewnienie skutecznego zarządzania i nadzoru nad Funduszem oraz jego przejrzystości wymaga przede wszystkim jednorodnego i ograniczonego katalogu zadań.

5.4.2. Wykonywanie obowiązków sprawozdawczych (informacyjnych) i nadzorczych przez Ministra Zdrowia

Minister Zdrowia finansował z Funduszu zadania realizowane przez NFZ na podstawie poleceń wydanych Prezesowi NFZ. Zadania te, stanowiące 69,4% wydatków (36 264,5 mln zł) w ramach środków wydatkowanych z FPC przez Ministra Zdrowia, były rozliczane na podstawie sprawozdań przekazywanych przez NFZ, które zawierały bardzo ograniczony zakres informacji, sprowadzający się głównie do wskazania kwoty środków na finansowanie świadczeń, liczby świadczeń w podziale na oddziały NFZ. Zdaniem NIK, zakres danych przekazywanych w sprawozdaniach, uniemożliwiał Ministrowi Zdrowia realizację ustawowego zadania zapewnienia rzetelności i gospodarności wydatkowania środków FPC. Minister

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdrowia w praktyce przyjął, że jest to obowiązek NFZ. Najwyższa Izba Kontroli zgadza się z stwierdzeniem Ministra, że wymóg prowadzenia gospodarki finansowej zgodnie z obowiązującymi przepisami obejmuje również podmioty finansowane ze środków Funduszu. Należy jednak podkreślić, że to Minister Zdrowia – nie zaś Prezes NFZ – jest upoważnionym przez Prezesa Rady Ministrów dysponentem Funduszu.

Minister Zdrowia nie dokumentował sposobu wyboru kontrahentów do realizacji umów zawartych z Poczta Polska SA, PZU Zdrowie SA oraz Warsaw Genomics sp. z o.o. NIK nie przedstawiono dokumentów umożliwiających ustalenie przebiegu prac, które doprowadziły do zawarcia powyższych umów, na realizację których wydano środki publiczne w wysokości 185,7 mln zł. Umowy te dotyczyły dostawy i odbioru kurierskiego pulsoksymetrów i realizacji usług telemedycznych oraz dystrybucji sprzętu medycznego i materiałów do przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-CoV-2 i wywołanej nim choroby COVID-19, a także wykonywania testów diagnostycznych RT-PCR. Zawarcie umów powinno być każdorazowo poprzedzone udokumentowaną analizą, ponieważ angażuje środki publiczne. Nawet w sytuacji, gdy zawarcia umów nie poprzedza określona procedura udzielania zamówień publicznych, to jednostka powinna wykazać, że zapewniła rzetelność, bezstronność i transparentność działania, zgodnie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi, a w szczególności zasadą optymalnego doboru metod i środków służących założonemu celowi.

Ministerstwo Zdrowia informacje o wykorzystaniu środków FPC na finansowanie poszczególnych zadań przedstawiało za 2020 r. i 2021 r. w przekazywanym do Sejmu RP *Sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa w zakresie ochrony zdrowia*. Minister Zdrowia na bieżąco składał też informacje i wyjaśnienia w Sejmie RP i Senacie RP podczas prac komisji i na posiedzeniach plenarnych.

Ministerstwo Zdrowia nie sporządzało oddzielnych sprawozdań z realizacji planów finansowych FPC ani z uzyskanych efektów rzeczowych, co uzasadniało tym, że przepisy dotyczące utworzenia FPC oraz wytyczne Kancelarii Prezesa RM nie wskazywały obowiązku prowadzenia i przekazywania sprawozdawczości w tym zakresie. Minister Zdrowia nie tworzył dla poszczególnych działań celów do osiągnięcia i nie określał mierników dla stopnia ich realizacji.

Zdaniem NIK, zakres sprawozdań przedstawianych przez Ministra Zdrowia nie był wystarczający. Wskazane kontrolującym sprawozdania zawierały ograniczony zakres informacji, sprowadzający się do wskazania tytułów realizowanych zadań i wydatkowanych na nie kwot. Nie zawierały one natomiast informacji przedstawiających efekty rzeczowe osiągnięte w wyniku realizacji zadań. Minister Zdrowia jako odpowiedzialny za sprawy ochrony zdrowia i zasady organizacji opieki zdrowotnej¹⁴⁷, nawet pomimo braku takiego wymogu, mając na względzie wyjątkowość

¹⁴⁷ Art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2512, ze zm.).

stanu epidemii COVID-19 oraz ograniczone środki Funduszu, powinien na bieżąco analizować osiągnięte efekty rzeczowe.

Brak weryfikacji dostępnych danych o efektach rzeczowych pozbawia Ministra Zdrowia możliwości prowadzenia nadzoru nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji oraz narusza wymóg standardu 11 sformułowanego przez Ministra Finansów w standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁴⁸.

5.4.3. Wykonywanie obowiązków sprawozdawczych (informacyjnych) i nadzorczych przez wojewodów

Wojewodowie nie sporządzali ogólnego sprawozdania z wykorzystania środków z Funduszu, gdyż nie było takiego obowiązku. Sporządzali natomiast sprawozdania dla poszczególnych dysponentów Funduszu, które obejmowały łącznie cały zakres środków z Funduszu.

Wojewodowie, z wyjątkami, sporządzali sprawozdania prawidłowo

Czterej skontrolowani przez Najwyższą Izbę Kontroli wojewodowie sporządzali sprawozdania z wykorzystania środków FPC, stosownie do obowiązujących przepisów oraz otrzymanych od dysponentów Funduszu wytycznych, odnoszących się do poszczególnych zadań. Sprawozdania były, poza nieprawidłowościami stwierdzonymi w jednym urzędzie wojewódzkim, przygotowywane prawidłowo.

W okresie od 2020 r. do pierwszej połowy 2022 r. wojewodowie sporządzali, na podstawie przedkładanych przez jednostki samorządu terytorialnego informacji o wykorzystaniu środków otrzymanych z programu RFIL, według stanu na koniec roku oraz po zakończeniu wydatkowania przekazanych środków, zbiorcze informacje o ich wykorzystaniu i przekazywali do ministra właściwego do spraw gospodarki, ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

W Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w informacji za 2020 r. nie wykazano wsparcia przyznanego czterem powiatom o wartości 25,7 mln zł, ośmiu gminom o wartości 32,9 mln zł oraz trzem miastom o wartości 30,4 mln zł, a w informacji za 2021 r. – wsparcia przyznanego pięciu powiatom o wartości 26 mln zł i siedmiu gminom o wartości 38,6 mln zł. Jednostki nie przekazały wojewodzie informacji z wykorzystania środków finansowych przyznaných z RFIL, a uchwała RM w sprawie RFIL nie wyposażyła wojewody w kompetencje egzekwowania sporządzania sprawozdań.

W Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim stwierdzono ponadto, że dane przekazane do dysponentów FPC zawierały błędy. W informacji o wykorzystaniu środków z RFIL za 2020 r. wykazano trzykrotnie kwotę 5,7 mln zł przyznaną gminie Wiązowna, trzykrotnie kwotę 6,8 mln tys. zł przyznaną gminie Stara Błotnica, dwukrotnie kwotę 8 mln zł i 3,4 mln zł przyznaną powiatowi mińskiemu, czterokrotnie kwotę 1,3 mln zł jako przyznaną gminie Latowicz, a w informacji za 2020 r. wykazano kwotę przyznanego wsparcia dla gminy Wieliszew w wysokości 180,2 mln zł, pomimo że jedno-

¹⁴⁸ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

stce przyznano 3,5 mln zł, w informacji za 2021 r. wykazano kwotę przyznanego wsparcia dla gminy Stary Lubotyń w wysokości 200 tys. zł, pomimo że jednostce przyznano 2 mln zł.

Wyjaśniając przyczyny rozbieżności wojewoda wskazał, że ewentualne niezgodności i wykazywanie przez jednostki przyznaných i wykorzystanych wyższych kwot niż udzielone wsparcie wynika z postanowienia w § 2 ust. 3 uchwały RM w sprawie RFIL. Gminy i powiaty mogły przeznaczyć na inwestycje własne środki finansowe razem ze środkami z RFIL, dlatego kwoty udzielonego wsparcia na wydatki inwestycyjne przewyższały środki przyznane z RFIL. Podkreślił, że brak jakichkolwiek wytycznych KPRM odnośnie sposobu, zakresu weryfikacji i procesu sporządzenia sprawozdania oraz brak upoważnienia przyznanego wojewodzie w zakresie kontroli wydatków ponoszonych w ramach RFIL przez jednostki miały wpływ na przedstawioną zbiorczą informację. Natomiast błędy rachunkowe w informacjach wynikały z m.in. z nieprawidłowej agregacji danych i błędów w formułach arkusza.

Poza informacjami z rozliczenia środków programu RFIL przesyłanymi do KPRM wojewodowie byli zobligowani do sporządzania, w szczególności:

- 1) do Ministerstwa Zdrowia sprawozdania z wykorzystania środków na:
 - zadania realizowane w ramach *Pozostałych wydatków bieżących Wojewodów związanych z przeciwdziałaniem COVID-19* – zarówno miesięczne, jak i roczne;
 - dodatkowe świadczenie pieniężne dla dyspozytorów medycznych – sprawozdania kwartalne;
 - utworzenie i funkcjonowanie szpitali tymczasowych – sprawozdania kwartalne;
- 2) do Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii kwartalne rozliczenie środków przekazanych gminom na dopłaty do czynszu, a także informacje z wykorzystania środków otrzymanych na dopłaty do czynszu sporządzone na podstawie przesłanych przez gminy rozliczeń środków otrzymanych z Funduszu;
- 3) do Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej kwartalne i roczne informacje z wydatkowania środków przyznaných dla domów pomocy społecznej, w związku z wytycznymi Ministerstwa, a także roczną informację z realizacji programu *Wspieraj Seniora*;
- 4) do KPRM zbiorczą informację o wykorzystaniu wsparcia w 2021 r. przez jednostki samorządu terytorialnego z województwa na realizację zadań inwestycyjnych polegających na rozwijaniu szkolnej infrastruktury *Laboratoria przyszłości*, sporządzoną na podstawie informacji przekazanych przez organy prowadzące publiczne szkoły podstawowe;
- 5) do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji sprawozdanie w zakresie działań promocyjnych, mających na celu zwiększenie liczby mieszkańców (w szczególności w wieku 60+) poddających się szczepieniu przeciw COVID-19 o zrealizowanych działaniach promocyjnych oraz opis osiągniętych rezultatów wraz z liczbowym określeniem skali działań i zestawienie wydatków poniesionych w ramach poszczególnych działań.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wojewodowie nie publikowali (np. na stronie internetowej) sprawozdań z wykonania planów finansowych środków z FPC oraz informacji z rozliczenia zadań finansowanych z Funduszu, wskazując iż taki obowiązek nie wynikał z przepisów prawa, jak również nie skierowano do nich wytycznych wskazujących na taki obowiązek.

Sposób sprawowania nadzoru przez wojewodów nad środkami Funduszu był uzależniony od rodzaju zadania i zakresu działań podjętych przez poszczególnych wojewodów. Nie było w tej materii ogólnokrajowych regulacji, czy wytycznych. Nadzór polegał głównie na weryfikacji wniosków o udzielenie wsparcia, opracowaniu treści umów zawierających warunki zapłaty ze środków Funduszu oraz na weryfikacji przedkładanych dokumentów księgowych stanowiących podstawę zapłaty i weryfikacji przedkładanych informacji i sprawozdań o wykorzystanych środkach, a także przedkładanych rozliczeń.

W szczególności, w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim, w przypadku środków na uruchamianie i organizację miejsc kwarantanny zbiorowej wysokość zapotrzebowania powiatów na środki weryfikowana była przez służby wojewody z raportami dziennymi przesyłanymi przez Powiatowe Centra Zarządzania Kryzysowego i przekazywanymi przez dyżurnych Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego do Ministerstwa Zdrowia i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Jednostki zobowiązane były ponadto do przedkładania rozliczenia wraz z kopiami dokumentów finansowych. W przypadku wątpliwości co do zasadności wydatków prowadzone było postępowanie wyjaśniające. Wojewoda mazowiecki, w celu nadzoru i kontroli realizacji zadań finansowanych z FPC, przeprowadził pięć kontroli, którymi objęto prawidłowość wydatkowania środków finansowych w wysokości 11,3 mln zł, analizowano zarówno wpływ, wykorzystanie, jak i zwrot niewykorzystanych środków. Ponadto kontroli poddano zgodność wykorzystania środków z umowami zawartymi z wojewodą, jak i programami rządowymi. Kontrole te objęły: wykorzystanie środków otrzymanych na realizację programu *Wspieraj Seniora* w trzech jednostkach oraz prawidłowości wykorzystania środków otrzymanych w 2021 r. z FPC na wypłatę dodatków do wynagrodzenia dla pracowników wykonujących zawód medyczny w zespołach ratownictwa medycznego i dla dyspozytorów medycznych, na podstawie art. 47a ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi¹⁴⁹ w dwóch stacjach pogotowia ratunkowego. W wyniku kontroli stwierdzono, że w jednym przypadku nie dochowano procentowego udziału środków własnych w zadaniu i jednym – wydatek poniesiony na zakup żywności, środków kosmetycznych i higienicznych oraz suplementów diety dla seniora był niezgodny z celami określonymi w umowie. W pozostałych kontrolach nie stwierdzono nieprawidłowości.

Wojewodowie nie zostali zobowiązani do określenia mierników efektywności poszczególnych zadań finansowanych z FPC, ani monitorowania efektów rzeczowych uzyskanych z ich realizacji, co zdaniem NIK, nie sprzy-

¹⁴⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1657, ze zm.

jało zapewnieniu efektywnego wykorzystania środków Funduszu w myśl art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Wojewodowie ograniczali się do wykonywania postanowień zawartych w uchwałach RM oraz wytycznych przekazanych przez poszczególnych dysponentów środków Funduszu, które nie przewidywały zastosowania zasad dokonywania wydatków ze środków publicznych określonych w ustawie o finansach publicznych.

Zdaniem NIK, wojewodom niezbędny był jednolity zestaw mierników, który zapewniłby porównywalność. To zaś powinno być wypracowane na szczeblu centralnym, w KPRM. Ustalenie NIK podważa argumentację Prezesa RM, że samodzielne działania dysponentów wystarczały do nadzorowania Funduszu.

5.4.4. Wykonywanie obowiązków sprawozdawczych (informacyjnych) w jednostkach samorządu terytorialnego

W pięciu na 12 skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego wystąpiły nieprawidłowości w sporządzaniu sprawozdań (informacji) z wykorzystania środków Funduszu

Na podstawie art. 65 ust. 13 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19, po zakończeniu roku budżetowego wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu oraz zarząd województwa dysponujące środkami z Funduszu, zostały zobligowane do przedłożenia organom stanowiącym informacji o wykonaniu planu finansowego rachunku środków Funduszu. W zależności od zadań finansowanych z Funduszu, jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane były, w okresie od 2020 do pierwszej połowy 2022 r. do sporządzania i przekazania wojewodom także m.in.:

- informacji o wykorzystaniu środków z FPC na zadania inwestycyjne i informacji o wykorzystaniu środków FPC na zadania inwestycyjne składanych po zakończeniu realizacji inwestycji, zgodnie z § 13 uchwały RM w sprawie RFIL; informacje sporządzono po zakończeniu 2021 r. oraz po zakończeniu realizacji inwestycji;
- rocznej informacji organów prowadzących szkoły z wykorzystania w 2021 r. wsparcia z programu *Laboratoria Przyszłości*, zgodnie z § 7 uchwały nr 129 Rady Ministrów z dnia 29 września 2021 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego polegających na rozwijaniu szkolnej infrastruktury – *Laboratoria przyszłości*¹⁵⁰; informacja była przekazana w 2022 r. za pośrednictwem strony gov.pl/laboratoria;
- rocznego sprawozdania z realizacji programu *Wspieraj Seniora*, zgodnie z pkt IX.1 programu Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej z października 2020 r.; sprawozdanie było przekazane w 2021 r. i 2022 r. za pośrednictwem Centralnej Aplikacji Statystycznej;
- sprawozdań z rozliczenia środków otrzymanych na dopłaty do czynszu dla najemców, którzy utracili dochody w wyniku epidemii COVID-19 narastająco za poszczególne miesiące, zgodnie z art. 15zzzif ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych; sprawozdania były przekazywane w 2021 r. 2022 r.;

¹⁵⁰ M.P. z 2021 r. poz. 939.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- sprawozdania w zakresie działań promocyjnych w ramach środków przyznanych na dofinansowanie działań promocyjnych mających na celu zwiększenie liczby mieszkańców (w szczególności 60+) poddających się szczepieniu przeciw COVID-19; sprawozdania przekazano w 2021 r.;
- sprawozdania z rozliczenia środków przyznanych na transport osób mających trudności w samodzielnym dotarciu do punktów szczepień przeciwko wirusowi SARS-CoV-2, w tym osób niepełnosprawnych oraz organizację telefonicznego punktu zgłoszeń potrzeb transportowych i informacji o szczepieniach przeciwko wirusowi SARS-CoV-2; sprawozdania przekazano w 2021 r.;
- sprawozdania z realizacji wsparcia organizacyjnego, technicznego lub organizacyjno-technicznego, związanego z tworzeniem punktów szczepień powszechnych przekazywanego w 2021 r. po zakończeniu realizacji zadania.

W informacjach dotyczących programu RFIL prezentowano wartość wydatku majątkowego i udział wydatków ze środków FPC w wydatku majątkowym. Nie było obowiązku określania uzyskanych efektów rzeczowych. W pozostałych sprawozdaniach/informacjach prezentowano dane dotyczące poniesionych wydatków jak i uzyskane efekty, tj. przykładowo wskazano listę zakupionego sprzętu z programu *Laboratoria Przyszłości*, liczbę osób którym udzielono pomocy w dotarciu na szczepienie, liczbę objętych wsparciem w ramach programu *Wspieraj Seniora/Korpus Wsparcia Seniorów* i liczbę seniorów, którzy otrzymali opaski bezpieczeństwa.

Sprawozdania i informacje nie obejmowały środków otrzymanych z programu PIS ponieważ nie było takiego wymogu.

Informacje o wykonaniu planu finansowego rachunków, na których gromadzono środki z FPC zostały ujęte w rocznych sprawozdaniach z wykonania budżetu i przedstawione organom stanowiącym. Sprawozdania były umieszczone na stronie Biuletynu Informacji Publicznej. W objętych kontrolą NIK 12 jednostkach samorządu terytorialnego sprawozdania były, poza przypadkami opisanymi niżej, sporządzone prawidłowo i terminowo przekazane właściwym organom. Dane z nich wynikające odpowiadały ewidencji księgowej jednostki. Przyjęte zakładowe plany kont pozwalały na sporządzenie sprawozdań z realizacji zadań w wymaganej szczegółowości.

W pięciu kontrolowanych jednostkach stwierdzono następujące nieprawidłowości.

Przykłady

W **gminie Solina** za 2020 r. Wójt nie sporządził i nie przedłożył radzie gminy informacji o wykonaniu planu finansowego rachunku, na którym gromadzone są środki z Funduszu, pomimo obowiązku wynikającego z art. 65 ust. 13 ustawy o zmianie ustawy COVID-19. Nie przedłożono też do właściwego wojewody rocznej informacji o wykorzystaniu środków według stanu na koniec 2020 r., wymaganej postanowieniem § 13 uchwały RM w sprawie RFIL. Zgodnie z powyższym gmina była zobowiązana do złożenia informacji w terminie 30 dni od dnia zakończenia okresu, za który sporządzana jest informacja. Gmina Solina nie przedłożyła również do właściwego wojewody informacji o wykorzystaniu

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

środków otrzymanych w ramach RFIL, którą według przywołanego powyżej przepisu § 13 uchwały RM w sprawie RFIL, winna była złożyć w terminie 60 dni od dnia zakończenia wydatkowania kwoty 4,5 mln zł, tj. do 1 marca 2022 r.

Gmina Stalowa Wola po zakończeniu realizacji inwestycji pn.: *Budowa drogi gminnej łączącej DK 77 ul. Energetyków z obwodnicą w Stalowej Woli oraz Stalowowskie Centrum Aktywności Seniora* dofinansowanych ze środków RFIL nie przekazała do wojewody, zgodnie z § 13 uchwały RM w sprawie RFIL, w terminie 60 dni od zakończenia wydatkowania otrzymanych środków informacji o ich wykorzystaniu. Po zakończeniu roku budżetowego 2020 r. prezydent nie przedłożył radzie miejskiej informacji o wykonaniu planu finansowego Funduszu, co stanowiło naruszenie art. 65 ust. 13 ustawy o zmianie ustawy.

W **gminie Wilkowice** jedno ze sprawozdań, tj. sprawozdanie z realizacji zadania w ramach środków przyznanych z Funduszu na transport osób za 2021 r. zostało sporządzone nierzetelnie pod względem merytorycznym, natomiast sprawozdanie z wykonania dochodów i wydatków realizowanych z Funduszu za 2022 r. zostało sporządzone nierzetelnie pod względem rachunkowym. Sprawozdanie z realizacji zadania transport osób za okres od 1 stycznia 2022 r. do 9 maja 2022 r. zostało przekazane wojewodzie śląskiemu z 20-dniowym opóźnieniem. W gminie stwierdzono także nieprawidłowość polegającą na braku aktualizacji *Zasad Polityki Rachunkowości dla Gminy Wilkowice i Urzędu Gminy w Wilkowicach*, czym naruszono z art. 10 ust. 2 w związku z ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁵¹, zgodnie z którym jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, a w szczególności dotyczące sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym co najmniej wykazu ksiąg rachunkowych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera – wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych.

W *Planie kont dla budżetu Gminy Wilkowice oraz Planie kont dla budżetu jednostki Urzędu Gminy Wilkowice* nie uwzględniono kont analitycznych wyodrębnionych w systemie komputerowym, przeznaczonych do księgowania dochodów i wydatków w zakresie środków finansowych pochodzących z Funduszu. Obowiązek wyodrębnienia w zakładowym planie kont gminy odrębnych kont analitycznych został wskazany również w stanowisku Ministerstwa Finansów w tej sprawie¹⁵².

W **gminie Jasienica** nie zaktualizowano polityki rachunkowości, w tym zakładowego planu kont/wykazu kont stosowanego w budżecie urzędu oraz w budżecie gminy, tj. nie zamieszczono w nim wykazu kont analitycznych przeznaczonych dla środków finansowych pochodzących z Funduszu. Było to niezgodne z przepisem art. 10 ust. 2 w związku z ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy o rachunkowości.

W **gminie Otwock** stwierdzono nieprawidłowości polegające na nierzetelnym sporządzeniu lub nieterminowym bądź niezgodnym z właściwością przekazaniu dokumentów sprawozdawczych z wydatkowania środków FPC, w następującym zakresie:

- informację o wykorzystaniu środków Funduszu na inwestycyjne zadania dla jednostek samorządu terytorialnego po zakończeniu realizacji inwe-

¹⁵¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

¹⁵² Pismo z 24 lutego 2021 r., znak: ST1.4761.8.2021.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

stycji, dotyczącej środków z RFIL, przekazano po 277 dniach po terminie¹⁵³, co było niezgodne z § 13 uchwały w sprawie RFIL;

- sprawozdanie¹⁵⁴ z wykonania zadania dotyczącego działań promocyjnych zawierało błędną liczbę widzów materiałów promocyjnych w Miejskim Ośrodku Kultury, Turystyki i Sportu w Otwocku, co było niezgodne z pkt 7 pisma wojewody z 23 lipca 2021 r., w którym zaznaczono, że sprawozdania muszą być przygotowane z należytą starannością a przekazanie przez jst wadliwych lub niekompletnych sprawozdań skutkowało będzie zwrotem do korekty;
- siedem z dziewięciu rozliczeń dotyczących transportu do punktu szczepień zostało sporządzonych i przekazanych do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego niezgodnie z rekomendacjami wojewody, z czego dwa nie zawierały wszystkich wymaganych podpisów¹⁵⁵, jedno zostało przekazane do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego z opóźnieniem¹⁵⁶, jedno zawierało błąd rachunkowy sumy poszczególnych pozycji¹⁵⁷, natomiast pięć przesłano niezgodnie z właściwością (do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego), co skutkowało przekazaniem ich do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego¹⁵⁸ od czterech do 215 dni po terminie¹⁵⁹ i spowodowało opóźnienia w otrzymaniu transzy refundacji środków za miesiące kwiecień, maj, sierpień i wrzesień 2021 r.¹⁶⁰ w łącznej kwocie 13 tys. zł.

Powyższe nieprawidłowości nie miały wpływu na prawidłowość realizacji zadań finansowanych z FPC.

¹⁵³ Przekazano w dniu 23 sierpnia 2022 r. Termin przekazania upływał 15 listopada 2021 r.

¹⁵⁴ Przekazane w dniu 30 września 2021 r.

¹⁵⁵ Rozliczenie za styczeń/luty 2021 r. i jego korekty nie zostały prawidłowo podpisane przez Skarbnika Miasta. Rozliczenie za marzec 2021 r. nie zostało prawidłowo podpisane przez Prezydenta Miasta/kierownika jednostki.

¹⁵⁶ Rozliczenie za marzec 2021 r. przekazano jeden dzień po wyznaczonym terminie.

¹⁵⁷ W rozliczeniu za styczeń–luty 2021 r. oraz jego korektach jako łączną kwotę do refundacji wskazano 1466,70 zł podczas gdy suma poszczególnych pozycji wykazanych w rozliczeniu wynosiła 1465,70 zł.

¹⁵⁸ Rozliczenia za kwiecień 2021 r. przekazano 215 dni po wyznaczonym terminie, maj – 184 dni po terminie, sierpień – 92 dni po terminie, wrzesień – 62 dni po terminie, październik – cztery dni po terminie.

¹⁵⁹ Tj. do 5 dnia następnego miesiąca.

¹⁶⁰ Transza została przekazana przez Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego 22 grudnia 2021 r.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie czy przyjęty sposób finansowania realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 zapewnia efektywne wykorzystanie środków?

Cele szczegółowe Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

- 1) Czy rzetelnie opracowano i wykonano plan finansowy FPC?
- 2) Czy wnioski o dofinansowanie z FPC były opracowane starannie, a ich rozpatrzenia i podziału środków dokonano według transparentnej procedury oraz dokładnie określonych i jawnych kryteriów, w przypadku przyznania środków – wypłaty dokonano zgodnie z obowiązującymi wymogami i środki wykorzystano efektywnie?
- 3) Czy prawidłowo wywiązano się z obowiązków sprawozdawczych (informacyjnych) i nadzorczych?
- 4) Czy BGK w efektywny sposób pozyskał środki na zadania realizowane przez Fundusz?

Zakres podmiotowy Kontrolę przeprowadzono w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Banku Gospodarstwa Krajowego, Ministerstwie Zdrowia, czterech urzędach wojewódzkich oraz 12 jednostkach samorządu terytorialnego w okresie od 29 czerwca 2022 r. do 7 lutego 2023 r.

Wybór kontrolowanych jednostek został dokonany w sposób celowy. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów jest urzędem obsługującym Prezesa Rady Ministrów, który uczestniczy w opracowaniu planu finansowego Funduszu, składa do BGK dyspozycje wypłat ze środków Funduszu, a także otrzymuje sprawozdania z wykonania planu finansowego Funduszu. BGK opracowuje plan finansowy Funduszu, dokonuje zleconych wypłat, przeprowadza emisje obligacji i sporządza sprawozdanie z wykonania planu finansowego. Za pośrednictwem BGK składane są do Prezesa RM wnioski o dofinansowanie z *PIS*.

Do Ministerstwa Zdrowia przekazano wysokie kwoty dofinansowania z FPC na cele związane bezpośrednio z przeciwdziałaniem COVID-19. Wojewodowie redystrybuowali środki Funduszu do beneficjentów, zbierali, weryfikowali i przekazywali do Prezesa RM wnioski jednostek samorządu terytorialnego o dofinansowanie zadań inwestycyjnych. Pozyskiwali też środki na szereg innych celów np. na pokrycie kosztów utworzenia i utrzymania szpitali tymczasowych, na wynagrodzenia dla zespołów ratownictwa medycznego i dodatki specjalne dla pracowników Państwowej Inspekcji Sanitarnej, czy dopłaty do czynszów. Czterej wojewodowie: małopolski, mazowiecki, podkarpacki i śląski, wyznaczeni do szczegółowej kontroli, otrzymali z FPC, tylko na *RFIL*, w 2020 r. 4,1 mld zł, co stanowiło 40% ogółu środków przyznanych wszystkim wojewodom, a w 2021 r. – odpowiednio 1,3 mld zł (43,8%).

Wyznaczone do kontroli 12 jednostek samorządu terytorialnego otrzymało środki z FPC na realizację zadań, głównie inwestycyjnych. Jednostki te uzyskały dofinansowanie projektów zgłoszonych w ramach naborów konkursowych *RFIL* i innych programów rządowych finansowanych

ZAŁĄCZNIKI

środkami z Funduszu, w tym programu *PIS* oraz *Laboratoria Przyszłości* i znajdują się na terenie czterech województw, w których były skontrolowane urzędy wojewódzkie. Kierując się kryteriami:

- wysokości pozyskanego wsparcia uzyskanego wskutek wygrania naborów konkursowych jak i pozakonkursowych RFIL,
- uzyskania wsparcia z maksymalnej liczby ogłoszonych naborów konkursowych RFIL,
- uzyskania wsparcia z naborów konkursowych PIS,
- pozyskania maksymalnie zróżnicowanych form wsparcia finansowanego z FPC, obejmujących poza *RFIL – PIS, Laboratoria Przyszłości, Wsparcie Seniorów* oraz inne,
- wybrano do kontroli po trzy jednostki samorządu terytorialnego.

W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwie Zdrowia, Banku Gospodarstwa Krajowego oraz w urzędach wojewódzkich kontrolę przeprowadzono, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. W jednostkach samorządu terytorialnego kontrola została przeprowadzona, na podstawie art. 2 ust. 2, pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.

Kryteria kontroli

1 kwietnia 2020 r. – 30 czerwca 2022 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie. Dla celów porównawczych wpływy, wydatki i zadłużenie Funduszu zaprezentowano dla całego roku 2022.

Okres objęty kontrolą

Przed rozpoczęciem kontroli, w ramach przygotowania przedkontrolnego, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, pismami z 7 i 15 lutego 2022 r. zwrócono się do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministra Zdrowia i wojewodów – małopolskiego, mazowieckiego i śląskiego o przekazanie danych i informacji na temat wykonywanych zadań związanych z funkcjonowaniem Funduszu.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

W ramach prowadzonych czynności kontrolnych (art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK) wystąpiono pismami z dnia:

- 3 i 31 sierpnia 2022 r. – do Ministra Finansów o podanie informacji w zakresie: formy prawnej funduszu, wynagrodzenia dla BGK, udzielania pożyczek, dodatku węglowego oraz sprawozdania z wykonania planu finansowego FPC;
- 31 sierpnia 2022 r. – do Ministerstwa Rozwoju i Technologii o informacje dotyczące sposobu ustalenia limitów wsparcia dla gmin i powiatów w naborach wniosków bezkonkursowych (§ 2 ust. 1 i 2 uchwały Nr 102 RM);
- 9 września 2022 r. – do 12 dyrektorów wybranych szkół podstawowych z prośbą o udzielenie informacji i wyjaśnień, oraz przekazanie dokumentów z wykonania zadań wynikających z programu *Laboratoria przyszłości*;
- 21 września 2022 r. – do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej o wyjaśnienia i dokumenty związane z operacjami dokonanymi na rachunkach pomocniczych dysponowanymi przez Ministra w ostatnich dniach 2021 r. oraz w lutym 2022 r., o przedstawienie kalkulacji, sposobu obliczenia

- wartości wybranych zapotrzebowań na środki Funduszu, a także o podanie stanu środków Funduszu na rachunkach beneficjentów końcowych;
- 21 września 2022 r. – do Ministra Aktywów Państwowych w kwestii przepisów w zakresie udzielania pożyczek ze środków Funduszu;
 - 21 września 2022 r. – do Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie finansowania ze środków FPC dodatku węglowego;
 - 5 października 2022 r. – do sekretarza Komisji ds. PIS o przekazanie wyjaśnień w zakresie protokołów sporządzanych na posiedzeniach Komisji do Spraw Wsparcia Programu Inwestycji Strategicznych;
 - 28 października 2022 r. – do sekretarza Komisji ds. PIS o przekazanie wyjaśnień w zakresie podejmowanych decyzji w ramach Komisji do Spraw Wsparcia Programu Inwestycji Strategicznych;
 - 4 listopada 2022 r. – do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej o materiały planistyczne, wnioski o dofinansowanie z FPC, wnioski o zmiany i modyfikacje planów FPC;
 - 10 listopada 2022 r. – do wojewodów: wielkopolskiego, dolnośląskiego, łódzkiego i zachodniopomorskiego o informację na temat wniosków przekazanych do KPRM, na podstawie których zostało przyznane wsparcie, a które nie były rekomendowane przez wojewodów;
 - 17 listopada 2022 r. – do BGK o przekazanie wyciągów z systemu informatycznego „Aplikacja Polski Ład”;
 - 10 listopada 2022 r. – do Ministra Finansów o przedstawienie kosztów obsługi zadłużenia Funduszu, kosztów pozyskania środków przekazanych w ostatnich dniach 2021 r. na rachunek Funduszu, a także zasad nadzoru nad zapotrzebowaniami dysponentów na środki Funduszu oraz nad wydatkowaniem środków Funduszu;
 - 5 grudnia 2022 r. – do Przewodniczącego Komisji do Spraw Wsparcia Programu Inwestycji Strategicznych o przekazanie wyjaśnień w zakresie podejmowanych decyzji w toku prac Komisji;
 - 13 grudnia 2022 r. – do Ministerstwa Finansów o przekazywanie danych do planu finansowego FPC na 2020 r. w kwietniu 2020 r.

Pozostałe informacje Kontrola P/22/007 *Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19* podjęta została z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli.

Wobec faktu prowadzenia przez NIK szeregu innych kontroli wydatkowania środków z Funduszu¹⁶¹, kontrola P/22/007 *Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*, obejmowała zagadnienia związane przede wszystkim z opracowaniem planu finansowego Funduszu i sprawozdawczością, rozpatrywaniem wniosków o przyznanie

¹⁶¹ D/21/505 – Utworzenie i funkcjonowanie szpitali tymczasowych powstałych w związku z epidemią COVID-19, I/21/002 Przyznawanie świadczenia dodatkowego personelowi medycznemu uczestniczącemu w diagnozowaniu i udzielaniu świadczeń zdrowotnych pacjentom z podejrzeniem i zakażeniem wirusem SARS-CoV-2, D/21/507 Realizacja poleceń ministra zdrowia w sprawie dodatkowych świadczeń pieniężnych przyznawanych w związku z przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, S/22/001 Wybrane aspekty przeciwdziałania w województwie opolskim pandemii COVID-19, w tym wydatkowania środków publicznych na utworzenie i funkcjonowanie szpitali tymczasowych oraz izolatoriów, I/22/003 Zapewnienie prawidłowej realizacji usług publicznych mieszkańcom wybranych gmin województwa opolskiego w czasie pandemii COVID-19 i S/22/005 Wykonanie planu finansowego powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych w województwie lubelskim.

środków z Rządowego Programu Inwestycji Lokalnych i programu Inwestycji Strategicznych oraz wykorzystaniem środków z tych programów, a także zarządzaniem płynnością Funduszu i nadzorem Prezesa Rady Ministrów nad Funduszem.

Wyniki kontroli przedstawiono w 19 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano ogółem 39 wniosków pokontrolnych.

Uwagi i wnioski
pokontrolne

Wnioski pokontrolne do Prezesa Rady Ministrów dotyczyły m.in.:

- włączenia Funduszu w zakres sektora finansów publicznych, w tym ustalenie Funduszowi odpowiedniej formy funkcjonowania i sposobu finansowania;
- stworzenia procedur zapewniających jawność i przejrzystość procesu gospodarowania środkami Funduszu oraz jego udokumentowanie, w szczególności uzasadnień podejmowanych decyzji;
- upubliczniania planów finansowych Funduszu oraz sprawozdań z ich wykonania; w sprawozdaniach prezentowanie nie tylko wartości wydatków, ale także uzyskanych efektów z wydatków;
- ustalenia transparentnych zasad planowania wydatków Funduszu,
- wprowadzenia obowiązku weryfikacji materiałów przedkładanych przez dysponentów Funduszu na etapie opracowania planu finansowego Funduszu;
- zapewnienia efektywnego nadzoru Prezesa Rady Ministrów nad gospodarką finansową Funduszu, w tym dokonywanie weryfikacji efektów rzeczowych zadań finansowanych ze środków Funduszu;
- zapewnienia rzetelnej analizy wykorzystania środków Funduszu pozostających na rachunkach pomocniczych dysponentów i wdrożenie rozwiązania w celu sukcesywnego przekazywania ich na rachunek główny Funduszu.

Do Ministra Zdrowia zawnioskowano o:

- wprowadzenie obowiązku przedstawienia przez beneficjentów kalkulacji wydatków na etapie opracowania projektu planu finansowego Funduszu oraz ich weryfikacji przez Ministra Zdrowia,
- zgłaszanie zapotrzebowań na środki z Funduszu zgodnie z faktycznymi potrzebami oraz z uwzględnieniem terminów finansowania realizowanych zadań.

Wnioski pokontrolne do Prezesa Banku Gospodarstwa Krajowego dotyczyły:

- podejmowania decyzji o sprzedaży obligacji BGK w celu zapewnienia finansowania potrzeb Funduszu w oparciu o faktyczny stan środków i wartość wydatków w planie finansowym funduszu;
- rzetelnego przygotowania cotygodniowych raportów płynności Funduszu w części dotyczącej dat i wartości planowanych zasileń rachunków pomocniczych dysponentów Funduszu.

Wojewoda mazowiecki został zobowiązany do zapewnienia rzetelnego sporządzania informacji o wykorzystaniu przez jednostki środków FPC na realizację zadań inwestycyjnych z RFIL, opracowanych na podstawie paragrafu 14 uchwały RM o RFIL.

We wnioskach skierowanych do wojewody podkarpackiego wniesiono o podjęcie działań mających na celu przyjęcie przez jst ujednoliconego sposobu przygotowania informacji o wykorzystaniu środków wsparcia z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych.

W wystąpieniu pokontrolnym do wojewody śląskiego NIK zwróciła uwagę na konieczność wdrożenia skutecznych mechanizmów weryfikacji wniosków w ramach programów finansowanych ze środków publicznych, aby w przyszłości nie dopuścić do rekomendowania wniosków niekompletnych.

Natomiast w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do wojewody małopolskiego NIK zwróciła uwagę, że wprowadzenie jasnych i czytelnych rozwiązań zapewniających przejrzystość procesu dokonywania oceny i wyboru zadań/podmiotów ubiegających się o dofinansowanie, w tym również rzetelnego udokumentowania tego procesu sprzyja zapewnieniu przejrzystości podjętych działań. Z uwagi na zmianę uwarunkowań prawnych, Najwyższa Izba Kontroli nie sformułuje wniosków pokontrolnych w zakresie zadań dotyczących dofinansowania z RFIL.

Do starosty radomskiego zawnioskowano o zapewnienie rzetelnego ustalania kosztów planowanych inwestycji we wnioskach o dofinansowanie z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

We wnioskach pokontrolnych do Prezydenta Miasta Otwocka wniesiono o:

- zapewnienie rzetelnego szacowania wartości inwestycji przy wnioskowaniu o przyznanie środków finansowych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19;
- rzetelne sporządzanie wniosków o zapotrzebowanie na środki finansowe w ramach programów finansowanych z Funduszu;
- zapewnienie wydawania przez Prezydenta, na rzecz kierowników podległych jednostek organizacyjnych, w formie pisemnej, stosownych upoważnień i pełnomocnictw, w celu realizacji przez te jednostki powierzonych im zadań;
- niezwłoczne przekazywanie środków Funduszu otrzymanych przez Urząd na realizację zadań, na rachunki jednostek organizacyjnych podległych Urzędowi właściwych do realizacji tych zadań;
- wprowadzenie w urzędzie regulaminu udzielania zamówień publicznych poniżej 130 tys. zł netto, w związku z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2021 r. nowej ustawy Pzp;
- opracowanie arkuszy identyfikacji i analizy ryzyka zgodnie z regulacjami wewnętrznymi z zakresu kontroli zarządczej obowiązującymi w urzędzie;
- podjęcie działań mających na celu rzetelne, terminowe i zgodne z właściwością przekazywanie sprawozdań z zadań realizowanych przez urząd, a finansowanych ze środków Funduszu.

Wnioski pokontrolne do wójta gminy Stara Błotnica dotyczyły:

- informowania Prezesa Rady Ministrów o rozszerzeniu zakresu przedmiotowego inwestycji finansowanej w ramach RFIL w przypadku zmiany zakresu przedmiotu wydatku majątkowego;
- zamieszczania ogłoszeń o wykonaniu umów w sprawie zamówień publicznych, zgodnie z art. 448 ustawy Prawo zamówień publicznych, oraz zapewnienia terminowej publikacji w Biuletynie Zamówień Publicznych wyników postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, zgodnie z art. 309 § 1 ustawy Prawo zamówień publicznych;
- zapewnienia rzetelnego określania wysokości wnioskowanych środków finansowych z Funduszu.

Do wójta gminy Kozy i wójta gminy Jasienica sformułowano uwagę dotyczącą m.in. konieczności rzetelnego i precyzyjnego określania – w wymaganych przypadkach – wskaźników dla realizowanych zadań, w sposób umożliwiający bieżące ich monitorowanie oraz pomiar uzyskanych efektów. Natomiast do wójta gminy Jasienica i wójta gminy Wilkowice skierowano wnioski o dokonanie aktualizacji Zasad Polityki Rachunkowości, tj. wyszczególnienie w planie kont dla gminy i planie kont dla urzędu kont analitycznych dedykowanych środkom z Funduszu.

Do burmistrza Wadowic zawnioskowano o wykonywanie rzetelnych analiz na potrzeby projektów finansowanych ze źródeł zewnętrznych, zapewniających efektywną realizację zadań publicznych gminy oraz o informowanie Prezesa Rady Ministrów o zmianach zakresu kosztu lub przedmiotu wydatku majątkowego zadań współfinansowanych z RFIL, w terminie 14 dni od zaistnienia zmian.

Wnioski do burmistrza Kolbuszowej dotyczyły: przeznaczanie środków Funduszu, zgromadzonych na wydzielonym rachunku dochodów, tylko na wydatki w ramach planu finansowego tego rachunku oraz zapewnienia przedkładania organowi stanowiącemu Gminy informacji o wykonaniu planu finansowego rachunków, na których gromadzone są środki z FPC i rozważenia potrzeby ustalenia i wdrożenia w urzędzie procedur zarządzania płynnością środków finansowych na wyodrębnionych rachunkach bankowych Funduszu, w celu gospodarnego wykorzystania wolnych środków finansowych.

Do wójta gminy Solina wniesiono o opracowywanie planów finansowych otrzymanych środków z Funduszu na wydzielonym rachunek dochodów, oraz o przedłożenie wojewodzie podkarpackiemu informacji o wykorzystaniu środków otrzymanych w ramach RFIL.

Wnioski skierowane do Prezydenta miasta Stalowa Wola dotyczyły:

- ujmowania w planie finansowym Funduszu – po stronie dochodów – całości otrzymanych środków w danym roku.
- przeznaczania środków Funduszu, zgromadzonych na wydzielonym rachunku dochodów, tylko na wydatki w ramach planu finansowego tego rachunku;
- przedkładania wojewodzie w terminie 60 dni od zakończenia wydatkowania przekazanych środków w ramach RFIL informacji o ich wykorzystaniu;
- przedkładania radzie miejskiej po zakończeniu roku budżetowego informacji o wykonaniu planu finansowego Funduszu.

ZAŁĄCZNIKI

Zastrzeżenia zgłoszone do wystąpień pokontrolnych

Do czterech wystąpień pokontrolnych, na 19 wydanych, 31 zastrzeżeń zgłosili: Prezes Rady Ministrów (12), Zarząd BGK (2), Minister Zdrowia (2) oraz wojewoda śląski (15). Zastrzeżenia dotyczyły między innymi: zadań Prezesa Rady Ministrów, analizy danych do opracowania projektu planu finansowego Funduszu, analizy zapotrzebowań dysponentów na środki Funduszu, zarządzania płynnością Funduszu i emisji obligacji, sprawowania nadzoru nad środkami Funduszu, analizy wniosków jednostek samorządu występujących o dofinansowanie z programów RFIL i PIS, podejmowania decyzji o przyznaniu dofinansowania i dokumentowania tych procesów.

Kolegium NIK, po rozpatrzeniu zastrzeżeń Prezesa Rady Ministrów i Ministra Zdrowia uwzględniło w części trzy zastrzeżenia Prezesa Rady, a 11 zastrzeżeń, tj. 9 zastrzeżeń Prezesa Rady Ministrów i dwa Ministra Zdrowia, oddaliło.

Zespół orzekający Komisji Rozstrzygającej w NIK oddalił zastrzeżenia BGK, a zastrzeżenia wojewody śląskiego: 8 uwzględnił w całości, 5 – w części 2 – oddalił.

Wprowadzone zmiany w wystąpieniach pokontrolnych, w wyniku uwzględnienia zastrzeżeń, nie miały istotnego wpływu na treść wydanych ocen ogólnych.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że zrealizowano 21 wniosków (53,8%) oraz podjęto działania w celu realizacji kolejnych 16 wniosków (41,0%), a dwa wnioski pokontrolne w KPRM nie zostały zrealizowane.

Finansowe rezultaty kontroli

Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości wyniosły od 680 724 305,77 zł do 2 359 690 571,08 zł¹⁶², w tym:

- uszczuplenie środków lub aktywów – 20 459 861,56 zł,
- kwoty nienależnie uzyskane – od 312 500 000 zł do 1 793 000 000 zł,
- kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 162 400,84 zł,
- kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami – od 128 737 397,37 zł do 327 203 662,68 zł,
- sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 218 864 646 zł.

Wykaz jednostek kontrolowanych

| Lp. | Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę | Nazwa jednostki kontrolowanej | Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej |
|-----|---|-----------------------------------|---|
| 1. | Departament Budżetu i Finansów | Kancelaria Prezesa Rady Ministrów | Mateusz Morawiecki |
| 2. | | Ministerstwo Zdrowia | Adam Niedzielski Minister Zdrowia od 26 sierpnia 2020 r. Łukasz Szumowski Minister Zdrowia od 9 stycznia 2018 r. do 20 sierpnia 2020 r. |
| 3. | | Bank Gospodarstwa Krajowego | Beata Daszyńska-Muzyczka Prezes Zarządu BGK |

¹⁶² Oszacowana przez BGK wartość kosztów poniesionych przez Fundusz od momentu sprzedaży tych obligacji do terminu ich wykupu dla poszczególnych terminów emisji. Przy czym dla obliczenia kosztów obsługi obligacji BGK oprocentowanych według zmiennej stawki procentowej BGK przedstawił prognozę, w której oszacował koszty odsetkowe w kolejnych okresach, obliczone według wysokości stawki bazowej obowiązującej w drugim okresie odsetkowym.

ZAŁĄCZNIKI

| | | | |
|-----|--------------------------------|---|--|
| 4. | Delegatura NIK w Katowicach | Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach | Jarosław Wieczorek Wojewoda Śląski |
| 5. | | Urząd Gminy w Wilkowicach | Janusz Zemanek Wójt Gminy Wilkowice |
| 6. | | Urząd Gminy Kozy | Jacek Kaliński Wójt Gminy Kozy |
| 7. | | Urząd Gminy Jasienica | Janusz Pierzyna Wójt Gminy Jasienica |
| 8. | Delegatura NIK w Krakowie | Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie | Łukasz Kmita Wojewoda Małopolski od 8 sierpnia 2020 r. Piotr Ćwik Wojewoda Małopolski od 3 czerwca 2017 r. do 7 sierpnia 2020 r. |
| 9. | | Urząd Miejski w Wadowicach | Bartosz Kaliński Burmistrz Wadowic |
| 10. | | Urząd Miasta i Gminy w Myślenicach | Jarosław Piotr Szlachetka Burmistrz Miasta i Gminy Myślenice |
| 11. | | Urząd Miejski w Krynicy-Zdroju | Piotr Ryba, Burmistrz Krynicy-Zdroju |
| 12. | Delegatura NIK w Rzeszowie | Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie | Ewa Leniart Wojewoda Podkarpacki |
| 13. | | Urząd Miasta Stalowa Wola | Lucjusz Nadberezny Prezydent Miasta Stalowa Wola |
| 14. | | Urząd Miejski w Kolbuszowej | Jan Zuba Burmistrz Kolbuszowej |
| 15. | | Urząd Gminy w Solinie z/s w Polańczyku | Adam Piątkowski Wójt Gminy Solina z siedzibą w Polańczyku |
| 16. | Delegatura NIK w Warszawie | Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie | Konstanty Radziwiłł Wojewoda Mazowiecki |
| 17. | | Urząd Miasta Otwocka | Jarosław Tomasz Margielski Prezydent Miasta Otwocka |
| 18. | | Starostwo Powiatowe w Radomiu | Waldemar Trelka Starosta Radomski |
| 19. | | Urząd Gminy Stara Błotnica | Marcin Łukasz Kozdrach Wójt Gminy Stara Błotnica |

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

| Lp. | Nazwa jednostki kontrolowanej | Ocena kontrolowanej działalności*/ | Stany mające wpływ na wydaną ocenę: | |
|-----|-----------------------------------|------------------------------------|---|--|
| | | | prawidłowe | nieprawidłowe |
| 1. | Kancelaria Prezesa Rady Ministrów | negatywna | <p>Pozytywnie oceniono wsparcie przyznane wszystkim uprawnionym jednostkom, w ramach programu RFIL, w trybie bezkonkursowym w łącznej wysokości 5000 mln zł, gdyż zostało udzielone w oparciu o obiektywne i przejrzyste kryteria. Nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji wsparcia w zakresie rozwijania szkolnej infrastruktury dla szkół podstawowych w ramach obywatelskich programów <i>Laboratoria przyszłości</i> oraz w ramach programów <i>Wspieraj Seniora</i> i <i>Korpus Wspieraj Seniorów</i>.</p> <p>Stwierdzone stany prawidłowe nie miały decydującego wpływu na ocenę.</p> | <p>Proces przygotowania planu finansowego Funduszu był zorganizowany nierzetelnie.</p> <p>PRM nie upublicznił planów finansowych Funduszu ani sprawozdań z ich wykonania, na przykład na stronach internetowych Kancelarii. Sprawozdania finansowe zawierały rozliczenie danych finansowych. Nie wprowadzono obowiązku zamieszczania w sprawozdaniach informacji o uzyskanych efektach rzeczowych z przyznanych z Funduszu środków.</p> <p>Kancelaria, składając dyspozycje zasilenia rachunków dysponentów do BGK, uwzględniała wartości zgłaszane przez dysponentów w zapotrzebowaniach, jednak nie przedstawiła NIK dokumentów potwierdzających analizę ich faktycznych potrzeb.</p> <p>W KPRM nie wprowadzono obowiązku przekazywania informacji o niewykorzystanych środkach Funduszu oraz niezwłocznego zwrotu środków na rachunek główny Funduszu, celem zwiększenia efektywności ich wykorzystania.</p> <p>Sposób rozpatrywania wniosków o udzielenie wsparcia ze środków Funduszu, w ramach programu RFIL, przez Komisję do spraw Wsparcia Jednostek Samorządu Terytorialnego był nietransparentny. Kryteria oceny wniosków określone w uchwale RM w sprawie RFIL, nie stanowiły przejrzystych regulacji przyznawania wsparcia. Były one określone zbyt ogólnie. Nie ustalono procedury oceny wniosków pod kątem zastosowania kryteriów określonych w uchwale Nr 102, tak aby można było w sposób jednoznaczny ustalić przesłanki przyznania dofinansowania lub odmowy dofinansowania poszczególnym wnioskodawcom.</p> <p>Kryteria oceny wniosków o dofinansowanie ze środków Funduszu w ramach programu PIS sformułowane w uchwale RM w sprawie PIS były ogólne. W trakcie procesu oceny wniosków członkowie Komisji ds. PIS nie podejmowali decyzji o przyznaniu dofinansowania lub odmowie tego dofinansowania w oparciu o wystandardyzowane, transparentne zasady, tak aby zapewnić jednolity, przejrzysty mechanizm oceny wszystkich wniosków. Nie było zwymiarowanych kryteriów czy punktowych ocen wniosków, które obiektywizowałyby proces decyzyjny.</p> |

| Lp. | Nazwa jednostki kontrolowanej | Ocena kontrolowanej działalności*/ | Stany mające wpływ na wydaną ocenę: | |
|-----|-------------------------------|------------------------------------|--|---|
| | | | prawidłowe | nieprawidłowe |
| 2. | Ministerstwo Zdrowia | w formie opisowej | <p>Minister Zdrowia, wnosząc do Prezesa RM o zatwierdzenie projektu planu finansowego Funduszu, każdorazowo uzasadniał potrzebę uwzględnienia wydatków, wskazując zadania, na jakie zostaną przeznaczone środki.</p> <p>Minister Zdrowia wydatkował środki z FPC, przestrzegając limitów określonych w planach finansowych i monitorował na bieżąco stopień wykonania planu finansowego FPC.</p> <p>Wywiązywał się także z obowiązku przygotowania i aktualizacji przekazywanych Prezesowi Rady Ministrów harmonogramów zapotrzebowania na środki z FPC.</p> | <p>Przedstawiona NIK dokumentacja nie pozwala w sposób jednoznaczny określić przebiegu prac nad opracowaniem planu finansowego FPC na 2020 r. i zakresu udziału w tych pracach Ministerstwa Zdrowia. NIK nie przedstawiło dokumentów, z czyjej inicjatywy i w jaki sposób skalkulowano wysokość środków ujętych w planie na 2020 rok.</p> <p>Minister Zdrowia nie weryfikował kwot zgłaszanych do projektu planu przez NFZ, pomimo że jest organem nadzorującym ten podmiot.</p> <p>NIK nie przedstawiono dokumentów potwierdzających wyliczenie ujętych w planach kwot na realizację zadań własnych Ministerstwa Zdrowia, mimo że Ministerstwo deklarowało przeprowadzenie takich wyliczeń.</p> <p>Na rachunku bankowym Ministra Zdrowia, pozostającym w dyspozycji Biura Administracyjnego, na którym były gromadzone środki FPC, pozostawały długotrwałe niewykorzystane środki.</p> <p>Zakres danych przekazywanych w sprawozdaniach przez NFZ wskazuje, że Minister Zdrowia nie realizował ustawowego zadania zapewnienia rzetelności i gospodarności wydatkowania środków FPC.</p> <p>Minister Zdrowia w praktyce przyjął, że jest to obowiązek NFZ.</p> <p>Minister Zdrowia nie dokumentował sposobu wyboru kontrahentów do realizacji umów zawartych z Poczta Polska SA, PZU Zdrowie SA oraz Warsaw Genomics sp. z o.o.</p> <p>Minister Zdrowia nie sporządził sprawozdań w zakresie efektów rzeczowych realizowanych zadań, co nie sprzyjało skuteczności prowadzenia nadzoru nad realizowanymi zadaniami.</p> |
| 3. | Bank Gospodarstwa Krajowego | w formie opisowej | <p>Bank Gospodarstwa Krajowego prawidłowo realizował zadania związane z oceną formalną wniosków o dofinansowanie składanych w ramach PIS. Udzielał promes zgodnie z wytycznymi określonymi w uchwale nr 84/2001 Rady Ministrów oraz regulaminie naboru wniosków w poszczególnych edycjach. Wyplata wszystkich dofinansowań miała miejsce po spełnieniu przez wnioskodawców warunków określonych w promesach inwestycyjnych.</p> <p>Bank Gospodarstwa Krajowego zapewnił środki finansowe na bieżącą działalność Funduszu.</p> | <p>Wśród 15 objętych kontrolą przetargów sprzedaży obligacji BGK było sześć przetargów, z których każdy z osobna mógł zostać odwołany. Nieodwołanie przez BGK przetargów sprzedaży obligacji spowodowało wzrost zadłużenia Funduszu o wartości od 312,5 mln zł do 1793 mln zł. Ponadto BGK, informując PRM i Ministra Finansów o szacowanych potrzebach Funduszu, nie zawsze podawał dane o datach i wartościach zbieżne z informacjami otrzymanymi od dysponentów Funduszu.</p> |

| Lp. | Nazwa jednostki kontrolowanej | Ocena kontrolowanej działalności*/ | Stany mające wpływ na wydaną ocenę: | |
|-----|--------------------------------------|------------------------------------|---|--|
| | | | prawidłowe | nieprawidłowe |
| 4. | Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach | w formie opisowej | <p>Wojewoda dokonywał weryfikacji wniosków składanych w ramach RFIL, na podstawie dostosowanych do poszczególnych naborów list sprawdzających, co umożliwiło jednolitą ocenę wszystkich wniosków według tych samych zasad. Dokonywane wypłaty środków z FPC były zasadne, po uprzedniej analizie przedłożonych przez beneficjentów wymaganych dokumentów. Środki były przekazywane na wskazane rachunki bankowe bez zbędnej zwłoki.</p> <p>Wojewoda wywiązywał się z obowiązków sprawozdawczych poprzez terminowe przygotowywanie sprawozdań obejmujących cały zakres środków z FPC. Przedstawione w sprawozdaniach informacje były oparte na przekazywanych przez beneficjentów danych oraz prowadzonej ewidencji księgowej.</p> | <p>Stwierzone nieprawidłowości dotyczyły:</p> <ul style="list-style-type: none"> - przedłożenia PRM dwóch wniosków, które nie spełniały wymogu formalnego, poprzez niedołączenie do wniosków odpowiednich upoważnień, co skutkowało wypłatą wnioskodawcom dofinansowania w wysokości 6609,8 tys. zł; niedokonywania oceny składanych wniosków o przyznanie wsparcia ze środków, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 1a i 3 uchwały o RFIL, pod kątem kryteriów określonych w § 10, w zw. z § 6 ust. 2a i 2b uchwały, bowiem analiza badanej próby 15 wniosków wykazała, że składane w trybie konkursowym wnioski były weryfikowane przez służby wojewody tylko pod kątem formalnym. |
| 5. | Urząd Gminy w Wilkowicach | w formie opisowej | <p>We wnioskach o dofinansowanie w ramach RFIL i PIS podano rzetelne dane. Wartość inwestycji ustalono rzetelnie. Środki z RFIL wydatkowano efektywnie.</p> <p>Większość sprawozdań/informacji z wykorzystania środków FPC sporządzono rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a także terminowo przekazano odpowiednim organom.</p> | <p>Nie opracowano planu FPC na 2020 r. Plan na 2021 r. został opracowany tylko dla części otrzymanych środków, a niektóre obliczenia planowanych pozycji zostały dokonane bez rzetelnych danych i informacji niezbędnych do ustalenia ich wartości.</p> <p>Środki Funduszu w wysokości 1,4 mln zł zostały przeznaczone na cele bieżące, tj. niezgodnie z ustawowym przeznaczeniem.</p> <p>Środków z RFIL nie zamieszczano na lokatach, co skutkowało utratą potencjalnie możliwych do uzyskania odsetek. W planie kont nie uwzględniono kont analitycznych wyodrębnionych w zakresie środków finansowych pochodzących z FPC.</p> |
| 6. | Urząd Gminy Kozy | w formie opisowej | <p>Rzetelnie planowano i realizowano efekty finansowane z FPC. Wnioski o dofinansowanie w ramach RFIL i PIS zawierały wymagane dane i informacje.</p> <p>Wartość inwestycji ustalono rzetelnie. Otrzymane środki z RFIL wydatkowano efektywnie. Czasowo niewykorzystane środki deponowano na lokatach.</p> <p>Sprawozdania były sporządzane rzetelnie i terminowo.</p> | <p>Nieprawidłowości dotyczyły: podania niekompletnych i nierzetelnych wskaźników w trzech z pięciu badanych wniosków o dofinansowanie złożonych w ramach RFIL, naruszenia postanowień dwóch z trzech badanych umów na roboty budowlane poprzez niewyegzekwowanie w ustalonym terminie dokumentu gwarancyjnego, zapłaty przez gminę pełnej kwoty faktury końcowej przed przedłożeniem przez wykonawcę braku sprzeciwu PINB do wykonania robót, przedłużenia terminu realizacji umowy o większą liczbę dni niż trwała uzasadniona</p> |

| | | | | |
|----|--|-------------------|--|--|
| 7. | Urząd Gminy Jasienica | w formie opisowej | <p>Opracowano oraz podano do publicznej wiadomości plany finansowe dla środków Funduszu. Treść dziwięciu z 12 zbadanych wniosków o dofinansowanie z RFIL i PIS została przygotowana rzetelnie.</p> <p>Środki Funduszu zostały wydatkowane na cele określone wnioskami. Zrealizowane wydatki były ujęte w fakturach księgowanych w ewidencji urzędu oraz w wyciągach bankowych konta wydatkowego środków finansowych RFIL.</p> <p>Sprawozdania z realizacji zadań FPC były sporządzone rzetelnie i prawidłowo.</p> | <p>Nie określono mierników efektywności dla niektórych zadań realizowanych z FPC oraz zaniechano zarządzania płynnościowego niewykorzystanymi środkami Funduszu w 2022 r., tj. przechowywano wysokie kwoty niewykorzystanych środków FPC na nieoprocentowanych rachunkach bankowych.</p> <p>Gmina nie zaktualizowała polityki rachunkowości, w tym zakładowego planu kont/wykazu kont stosowanego w budżecie urzędu oraz w budżecie gminy, tj. nie zamieszczono w nim wykazu kont analitycznych przeznaczonych dla środków finansowych pochodzących z Funduszu.</p> |
| 8. | Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie | w formie opisowej | <p>Wojewoda opracował i ustanowił plany finansowe rachunków dla większości środków pochodzących z Funduszu. Bez zbędnej zwłoki przekazywano beneficjentom środki na poszczególne zadania oraz dokonywano zwrotu niewykorzystywanych środków na rachunki dysponentów Funduszu. Plan wydatków poszczególnych zadań zrealizowano na poziomie od 90 do 100%, a jedynie w pięciu przypadkach wykonanie zostało zrealizowane na poziomie od 67 do 81%.</p> <p>Sprawozdania przygotowywane były prawidłowo i obejmowały swym zakresem wszystkie realizowane zadania, stosownie do otrzymanych wytycznych. Wojewoda prawidłowo sprawował nadzór nad środkami z FPC zarówno w przypadku zadań realizowanych bezpośrednio przez jednostki mu podległe, jak i w obszarze zapotrzebowania i rozliczania środków wydatkowanych przez pozostałe jednostki.</p> | <p>Nieustanowienie planu finansowego dla środków, które w 2020 r. zostały otrzymane przez Małopolski Urząd Wojewódzki (MUW) i przekazane na wypłaty dodatków specjalnych dla pracowników Inspekcji Sanitarnej oraz dla środków przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego, w latach 2020–2021, w ramach RFIL.</p> <p>Przyjęty sposób dokonania i udokumentowania oceny wniosków złożonych w ramach dwóch naborów konkursowych RFIL, nie pozwalał na odtworzenie i ustalenie przebiegu procesu wyboru wniosków, a co za tym idzie nie gwarantował zachowania jego przejrzystości. Wprawdzie wojewoda powołał zespoły do spraw oceny wniosków, które przygotowały listy wniosków rekomendowanych, ale jednak sposób udokumentowania ich oceny, polegający na ograniczeniu się do ogólnego zapisu w protokołach posiedzeń zespołów, że ocena wniosków została przeprowadzona pod kątem spełnienia kryteriów określonych w § 10 uchwały RM o RFIL, nie pozwolił na odtworzenie przebiegu tego procesu. Brak wprowadzenia przejrzystych przesłanek, jakimi kierowano się przy wyborze wniosków.</p> |
| 9. | Urząd Miejski w Wadowicach | w formie opisowej | <p>Gmina wnioskuje o wykorzystanie środków pochodzące z Funduszu zgodnie z obowiązującymi zasadami.</p> <p>Objęte badaniem wnioski o dofinansowanie w ramach RFIL oraz PIS były sporządzone prawidłowo i rzetelnie.</p> | <p>Nierzetelne przygotowanie zadanie pn. Budowa gminnego Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych wraz z zakupem specjalistycznych samochodów do odbioru odpadów komunalnych.</p> |

| Lp. | Nazwa jednostki kontrolowanej | Ocena kontrolowanej działalności*/ | Stany mające wpływ na wydaną ocenę: | |
|-----|------------------------------------|------------------------------------|---|---|
| | | | prawidłowe | nieprawidłowe |
| | | | <p>Badanie trzech zrealizowanych w ramach RFIL inwestycji wykazało, że środki Funduszu wydatkowano prawidłowo, po przeprowadzeniu postępowań zgodnych z ustawą Prawo zamówień publicznych. Wydatki zostały należycie udokumentowane oraz realizowane zgodnie z umowami i harmonogramami, na podstawie prawidłowo wystawionych, opisanych i zatwierdzonych dokumentów księgowych. Gmina wywiązała się z obowiązków sprawozdawczych (informacyjnych). Sprawozdania sporządzano prawidłowo i terminowo przekazywano właściwym organom. Informacje dotyczące zadań zrealizowanych z wykorzystaniem środków Funduszu były prezentowane w sprawozdaniach z wykonania budżetu gminy, przedkładanych radzie miejskiej i publikowanych na stronie BIP.</p> | <p>Kolejne zmiany koncepcji prowadzenia gospodarki odpadami w gminie skutkowały wydzierżawieniem czterech zakupionych samochodów do zbierania odpadów, zamiast wykorzystania ich na jej terenie. Nieterminowo poinformowano PRM o zmianie zakresu wydatku majątkowego objętego dofinansowaniem.</p> |
| 10. | Urząd Miasta i Gminy w Myślenicach | w formie opisowej | <p>Gmina wnioskowała oraz wykorzystywała środki pochodzące z Funduszu zgodnie z obowiązującymi zasadami. Plany finansowe dla środków pochodzących z Funduszu były rzetelnie opracowane i ujęte w uchwałach budżetowych. Środki otrzymane z Funduszu były gromadzone na wydzielonych rachunkach bankowych. Dla tych środków oraz realizowanych z ich wykorzystaniem zadań prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową. Środki finansowe, które wpłynęły na wydzielony rachunek i były przewidziane do wydatkowania w okresie późniejszym, od kwietnia 2021 r. lokowano czasowo na lokatach bankowych, w wyniku czego do 30 czerwca 2022 r. uzyskano przychód z tytułu odsetek w wysokości 356,4 tys. zł. Wydatki były należycie udokumentowane oraz realizowane zgodnie z umowami i harmonogramami, na podstawie prawidłowo wystawionych, opisanych i zatwierdzonych dokumentów księgowych. W wyniku realizacji inwestycji uzyskano założone efekty. Gmina wywiązała się z obowiązków sprawozdawczych (informacyjnych). Sprawozdania sporządzano prawidłowo i terminowo przekazywano właściwym organom.</p> | |

| | | | | |
|-----|--|-------------------|--|---|
| 11. | Urząd Miejski w Krynicy-Zdroju | w formie opisowej | <p>Informacje dotyczące zadań zrealizowanych z wykorzystaniem środków Funduszu były prezentowane w sprawozdaniach z wykonania budżetu gminy, przedkładanych radzie miejskiej oraz publikowanych na stronie BIP.</p> <p>Gmina wnioskowała i wykorzystywała środki pochodzące z Funduszu zgodnie z obowiązującymi zasadami. Plany finansowe dla środków pochodzących z Funduszu były rzetelnie opracowane, na podstawie uchwał budżetowych. Środki otrzymane z Funduszu były gromadzone na wydzielonych rachunkach bankowych. Dla tych środków oraz realizowanych z ich wykorzystaniem zadań prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową.</p> <p>Objęte badaniem wnioski o dofinansowanie w ramach RFIL oraz PIS na 105 487 tys. zł (92% wartości złożonych wniosków) były sporządzone prawidłowo i rzetelnie. Badanie trzech zrealizowanych w ramach RFIL inwestycji na 13 449,4 tys. zł wykazało, że środki były wydatkowane prawidłowo, po przeprowadzeniu postępowań w trybie wynikającym z ustawy - Prawo zamówień publicznych. Wydatki należyście udokumentowano i realizowano zgodnie z umowami, na podstawie prawidłowo wystawionych, opisanych i zatwierdzonych dokumentów księgowych.</p> <p>Gmina wywiązała się z obowiązków sprawozdawczych (informacyjnych). Sprawozdania sporządzano prawidłowo i terminowo przekazywano właściwym organom. Informacje dotyczące zadań zrealizowanych z wykorzystaniem środków Funduszu prezentowano w sprawozdaniach z wykonania budżetu, przedkładanych radzie miejskiej oraz publikowanych na stronie BIP.</p> | - |
| 12. | Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie | w formie opisowej | <p>Pozytywnie oceniono wykonanie przez wojewodę podkarpackiego zadań w obszarze opracowania i wykonania planu finansowego Funduszu w latach 2020–2022 (do 30 czerwca 2022 r.). Plany finansowe zostały rzetelnie przygotowane. Sprawozdania i rozliczenia wydatkowanych środków były sporządzane terminowo, w sposób określony przez właściwego dysponenta FPC. Działania Wojewody były realizowane w sposób prawidłowy również w zakresie dotyczącym wypłaty dofinansowania poszczególnym beneficjentom objętym wsparciem z FPC.</p> | <p>Negatywnie oceniono brak dokumentowania, nieprzejrzystość i w konsekwencji sposób rekomendowania przez Wojewodę wysokości wsparcia dla poszczególnych jst w ramach II naboru w trybie konkursowym. Proces oceny wniosków oraz rekomendowania wysokości dofinansowania dla poszczególnych inwestycji nie był wystarczająco udokumentowany i był nieprzejrzysty. Nie określono, jakie kryteria w uchwale RM i RFIL miały wpływ na oceny punktowe projektów ani na rekomendowane kwoty wsparcia projektów ze środków publicznych.</p> |

| Lp. | Nazwa jednostki kontrolowanej | Ocena kontrolowanej działalności*/ | Stany mające wpływ na wydaną ocenę: | |
|-----|-------------------------------|------------------------------------|--|---|
| | | | prawidłowe | nieprawidłowe |
| | | | <p>Wypląty dokonywane były niezwłocznie po otrzymaniu środków na rachunek bankowy oraz weryfikacji dokumentów potwierdzających ich zasadność. Każda operacja była rzetelnie udokumentowana.</p> | <p>Proces oceny wniosków oraz rekomendowania wysokości dofinansowania dla poszczególnych inwestycji nie był wystarczająco udokumentowany i był nieprzejrzysty. Nie określono, jakie kryteria w uchwale RM i RFIL miały wpływ na oceny punktowe projektów ani na rekomendowane kwoty wsparcia. Rekomendowane przez wojewodę kwoty wsparcia nie były powiązane z dokonaną oceną wniosków, rodzajem inwestycji oraz deklarowanym udziałem środków FPC w wartości zadania inwestycyjnego.</p> |
| 13. | Urząd Miasta Stalowa Wola | w formie opisowej | <p>Wnioski o dofinansowanie środkami z FPC zostały opracowane prawidłowo. Wartość poszczególnych zadań inwestycyjnych planowano w oparciu o rzetelnie sporządzone kosztorysy lub szacunkowe wartości planowanych zadań.</p> <p>Środki Funduszu wydatkowane zgodnie z celami określonymi we wnioskach o dofinansowanie i zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych.</p> | <p>Plan finansowy Funduszu nie obejmował wszystkich środków. W planie nie ujęto kwoty 15 tys. zł otrzymanej 16 grudnia 2020 r., a z otrzymanej 2 kwietnia 2021 r. kwoty 3,8 mln zł do planu, po stronie dochodów, ujęto kwotę 500 tys. zł.</p> <p>Gmina w okresie od grudnia 2020 r. do lutego 2022 r. – 14 razy zasiłała środkami Funduszu rachunek bieżący i inwestycyjny urzędu. Łączna suma tych operacji wyniosła 41,4 mln zł.</p> <p>W okresie objętym kontrolą gmina w niepełnym zakresie wywiązywała się z obowiązków sprawozdawczych: nie przekazano wojewodzie, po zakończeniu wydatkowania przekazanych, środków informacji o ich wykorzystaniu oraz na nie przedłożono radzie miejskiej, po zakończeniu 2020 r., informacji o wykonaniu planu finansowego Funduszu.</p> |
| 14. | Urząd Miejski w Kolbuszowej | w formie opisowej | <p>Rzetelnie opracowanie planów finansowych dochodów oraz wydatków dla wydziałonych rachunków FPC. Środki Funduszu wydatkowane zgodnie z opracowanymi planami i na cele określone we wnioskach. Wykonanie planów przebiegało zgodnie z przyjętymi harmonogramami i zawartymi umowami oraz było właściwie udokumentowane.</p> <p>Rzetelnie opracowanie wniosków o środki z Funduszu. Realizowanie wydatków inwestycyjnych po przeprowadzeniu procedur wynikających z ustawy Prawo zamówień publicznych.</p> | <p>Przechowywanie przez okres około trzynastu miesięcy, od dziewięciu do osiemnastu milionów złotych środków z Funduszu na nieoprocentowanym rachunku bankowym. Czasowe wykorzystanie (dwa miesiące) środków w kwocie 2 mln zł na potrzeby bieżące gminy.</p> <p>Nieprzedstawienie radzie miejskiej w Kolbuszowej informacji o wykonaniu planu finansowego rachunków, na których gromadzone były środki z Funduszu za 2020 r.</p> |

| | | | | | |
|-----|--|-------------------|--|---|---|
| 15. | Urząd Gminy w Solinie z/s w Polańczyku | w formie opisowej | <p>Rzetelne sporządzenie i przekazywanie do wojewody podkarpackiego informacji i sprawozdań z wykorzystania środków z FPC. Poza jednym przypadkiem, informacje były przekazywane terminowo i zawierały dane wynikające z wyodrębnionej dla środków z Funduszu ewidencji księgowej oraz dowodów księgowych.</p> <p>Rzetelne opracowanie planu dochodów i wydatków Funduszu na lata 2021–2022.</p> <p>Wnioski o dofinansowanie zostały opracowane prawidłowo, zgodnie z uchwałami Rady Ministrów i regulaminem naborów dla poszczególnych edycji z programu RFIL i PIS, zawierały rzetelne informacje o zaplanowanych do realizacji inwestycjach, bez błędów merytorycznych czy rachunkowych. Zawarcie umów z wykonawcami robót budowlanych każdorazowo poprzedzone było przeprowadzonymi postępowaniami o udzielenie zamówień publicznymi z prawidłowo zastosowanymi przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych. W celu zagwarantowania należytej realizacji prac budowlanych, zgodnie z projektami i zawartymi umowami, zatrudniono inspektorów nadzoru inwestorskiego. W umowach z wykonawcami szczegółowo określono ich zadania, zobowiązując ich dodatkowo do opracowania programów zapewnienia jakości, określających szereg procedur odnoszących się do zarządzania jakością podczas wykonywania robót budowlanych.</p> | <p>Rzetelne sporządzenie i przekazywanie do wojewody podkarpackiego informacji i sprawozdań z wykorzystania środków z FPC. Poza jednym przypadkiem, informacje były przekazywane terminowo i zawierały dane wynikające z wyodrębnionej dla środków z Funduszu ewidencji księgowej oraz dowodów księgowych.</p> | Sporządzenie nierzetelnej informacji za rok 2021 – informacja przedstawiała jedynie część dotyczącą wydatkowania środków z RFIL (bez planu dochodów). |
| 16. | Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie | w formie opisowej | <p>Wojewoda prowadził wyodrębnione rachunki bankowe środków pozabudżetowych dla obsługi wydatków związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 oraz na podstawie otrzymanych wytycznych z poszczególnych ministerstw przekazywał wnioski o zapotrzebowanie na środki finansowe tego Funduszu. Podstawą wnioskowania o środki były zapotrzebowania składane przez podmioty realizujące zadania finansowane z FPC. Zmiany sumy zasileń na tych rachunkach były dostosowywane do występujących potrzeb i wynikały z realizacji wytycznych wydawanych przez dysponentów środków w odpowiedzi na zmiany sytuacji epidemicznej w kraju.</p> | <p>Brak planu finansowego w 2020 r., pomimo otrzymania środków z Funduszu.</p> <p>Długotwałe przetrzymywanie środków z RFIL na rachunku bankowym, którego oprocentowanie w 2021 r., za wyjątkiem dwóch miesięcy, wynosiło 0% w sytuacji posiadania wiedzy, że wydatkowanie środków nastąpi dopiero po rozstrzygnięciu postępowań o udzielenie zamówień publicznych oraz, zgodnie z zawartymi umowami z wykonawcami, po dokonaniu odbiorów częściowych wykonania robót.</p> <p>Niesporządzenie i nieprzedłożenie radzie gminy informacji za 2020 r. z wykonania planu finansowego rachunku, na którym zgromadzone zostały środki otrzymane z Funduszu.</p> <p>Nie złożono właściwemu wojewodzie rocznej informacji o wykorzystaniu środków według stanu na koniec 2020 r. w terminie 30 dni od dnia zakończenia okresu, za który jest ona sporządzana.</p> <p>Nie przedłożono wojewodzie podkarpackiemu informacji o wykorzystaniu środków w terminie 60 dni od dnia zakończenia ich wydatkowania, tj. do dnia 1 marca 2022 r.</p> | <p>Brak planu finansowego w 2020 r., pomimo otrzymania środków z Funduszu.</p> <p>Długotwałe przetrzymywanie środków z RFIL na rachunku bankowym, którego oprocentowanie w 2021 r., za wyjątkiem dwóch miesięcy, wynosiło 0% w sytuacji posiadania wiedzy, że wydatkowanie środków nastąpi dopiero po rozstrzygnięciu postępowań o udzielenie zamówień publicznych oraz, zgodnie z zawartymi umowami z wykonawcami, po dokonaniu odbiorów częściowych wykonania robót.</p> <p>Niesporządzenie i nieprzedłożenie radzie gminy informacji za 2020 r. z wykonania planu finansowego rachunku, na którym zgromadzone zostały środki otrzymane z Funduszu.</p> <p>Nie złożono właściwemu wojewodzie rocznej informacji o wykorzystaniu środków według stanu na koniec 2020 r. w terminie 30 dni od dnia zakończenia okresu, za który jest ona sporządzana.</p> <p>Nie przedłożono wojewodzie podkarpackiemu informacji o wykorzystaniu środków w terminie 60 dni od dnia zakończenia ich wydatkowania, tj. do dnia 1 marca 2022 r.</p> |
| 16. | Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie | w formie opisowej | <p>Wojewoda prowadził wyodrębnione rachunki bankowe środków pozabudżetowych dla obsługi wydatków związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 oraz na podstawie otrzymanych wytycznych z poszczególnych ministerstw przekazywał wnioski o zapotrzebowanie na środki finansowe tego Funduszu. Podstawą wnioskowania o środki były zapotrzebowania składane przez podmioty realizujące zadania finansowane z FPC. Zmiany sumy zasileń na tych rachunkach były dostosowywane do występujących potrzeb i wynikały z realizacji wytycznych wydawanych przez dysponentów środków w odpowiedzi na zmiany sytuacji epidemicznej w kraju.</p> | <p>Przyjęty w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim (MUW) proces organizacji zadań związanych z oceną wniosków złożonych w ramach RFIL (nabór nr II i nabór PPGR) nie pozwolił na odtworzenie i ustalenie przebiegu procesu wyboru wniosków, a w konsekwencji nie gwarantował zachowania transparentności i obiektywizmu tego procesu. Wprawdzie wojewoda uregulował proces organizacji oceny wniosków złożonych w dwóch naborach w notatkach służbowych, jednak nie uregulował w nich sposobu, w jaki ocena ta ma być dokonywana, a następnie dokumentowana.</p> | <p>Przyjęty w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim (MUW) proces organizacji zadań związanych z oceną wniosków złożonych w ramach RFIL (nabór nr II i nabór PPGR) nie pozwolił na odtworzenie i ustalenie przebiegu procesu wyboru wniosków, a w konsekwencji nie gwarantował zachowania transparentności i obiektywizmu tego procesu. Wprawdzie wojewoda uregulował proces organizacji oceny wniosków złożonych w dwóch naborach w notatkach służbowych, jednak nie uregulował w nich sposobu, w jaki ocena ta ma być dokonywana, a następnie dokumentowana.</p> |

| Lp. | Nazwa jednostki kontrolowanej | Ocena kontrolowanej działalności*/ w formie opisowej | Stany mające wpływ na wydaną ocenę: | |
|-----|-------------------------------|--|---|---|
| | | | prawidłowe | nieprawidłowe |
| 17. | Urząd Miasta Otwocka | w formie opisowej | <p>W latach 2020–2022 w urzędzie rzetelnie opracowano plany finansowe dla wydziałonych rachunków dochodów, na których gromadzone były środki z FPC. Plany te opracowano zgodnie z art. 65 ust. 11 i 12 ustawy i zmieniano je w zakresie danych, których nie można było przewidzieć na etapie opracowywania planów. Wszystkie wnioski dotyczące środków z RFIL złożono na formularzach zgodnych ze wzorem, a uzasadnienia wniosków były precyzyjne i umożliwiły ustalenie, jakie efekty zostaną osiągnięte w przypadku podjęcia decyzji o dofinansowaniu zadań.</p> <p>Analiza prawidłowości wykorzystania środków z RFIL przeznaczonych na realizację trzech inwestycji wykazała, że środki wydatkowano z zachowaniem zasad określonych w art. 44 ust. 3 i 4 ufp, a wydatki prawidłowo udokumentowano. Określone we wnioskach o dofinansowanie efekty zrealizowano. Ponadto urząd zgodnie z przeznaczeniem wykorzystywał środki przekazane w ramach programów: <i>Wspieraj Seniora</i>, <i>Korpus Wspierania Seniorów</i>, <i>Dopłaty do czynszu</i>, <i>Laboratoria Przyszłości</i>, a także środki przeznaczone na transport do punktów szczepień, utworzenie punktu szczepień oraz działania promocyjne. Prezydent przekazywał Radzie Miasta Otwocka informację o wykonaniu planu finansowego dla rachunków środków z FPC stosownie do wymogów art. 65 ust. 13 ustawy.</p> | <p>Stwierzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły:</p> <ul style="list-style-type: none"> – nierzetelnego określenia wartości planowanych do realizacji zadań wskazanych w czterech z ośmiu objętych badaniem wniosków o dofinansowanie (wartość różniła się od wartości kosztorysowej o 23,9% do 136,8%); <p>wskazania błędnych rachunków bankowych we wnioskach o zapotrzebowanie na środki z programów <i>Wspieraj Seniora</i> i <i>Dopłaty do czynszu</i>;</p> <ul style="list-style-type: none"> – opóźnienia w przekazaniu przez urząd środków na rachunek Ośrodka Pomocy Społecznej w Otwocku¹⁶³ w zakresie programu <i>Dopłaty do czynszu</i>; – nieupoważnienia przez Prezydenta zastępcy dyrektora OPS do wnioskowania o środki z programu <i>Dopłaty do czynszu</i> oraz nieudzielenia dyrektorom szkół w formie pisemnej upoważnień (pełnomocnictw) do zawierania umów na zakup i dostawę sprzętu dla szkół w ramach programu <i>Laboratoria Przyszłości</i>; – niewprowadzenia regulaminu zamówień publicznych dla zamówień poniżej ustawowego progu 130 tys. zł netto, w związku z wejściem w życie nowej ustawy Pzp; – nieopracowania arkusza identyfikacji i analizy ryzyka na rok 2021 oraz przekroczenia terminu opracowania ww. arkusza na lata 2020 i 2022; – nierzetelnego sporządzenia, nieterminowego bądź niezgodnego z właściwością przekazania przez urząd niektórych sprawozdań z wykorzystania środków FPC. |
| 18. | Starostwo Powiatowe w Radomiu | w formie opisowej | <p>Powiat radomski, rzetelnie i zgodnie z art. 65 ust. 11 ustawy, środki otrzymane z Funduszu gromadził na wydziałonych rachunkach dochodów i przeznaczył je na cel określony w obowiązujących przepisach, a dokonane wydatki nastąpiły z zachowaniem zasad określonych w art. 44 ufp.</p> <p>Zbadane wnioski o dofinansowanie z FPC zostały sporządzone zgodnie z obowiązującymi przepisami i regulaminami naborów. Sprawozdania i informacje z wykorzystania środków z FPC zostały sporządzone prawidłowo, rzetelnie i terminowo.</p> | <p>Stwierzone nieprawidłowości dotyczyły nierzetelnego ustalenia w dwóch wnioskach o dofinansowanie z Funduszu kosztów planowanych zadań oraz niewykonania obowiązku poinformowania Prezesa Rady Ministrów o zmianie zakresu inwestycji objętej jednym wnioskiem, na który otrzymano dofinansowanie w wysokości 2500 tys. zł.</p> |

¹⁶³ Data: OPS.

| | | | | |
|-----|-------------------------------|-------------------|--|--|
| 19. | Urząd Gminy Stara Blotnica | w formie opisowej | <p>Rzetelnie opracowano plany finansowe dla wydzielonych rachunków dochodów, na których gromadzone były środki z Funduszu.</p> <p>Prawidłowo opracowano wnioski o dofinansowanie z Funduszu.</p> <p>Niezwłocznie przystępowano do przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Wykonawcy zostali wyłonieni z zachowaniem zasady jawności i konkurencyjności.</p> <p>Realizacja inwestycji przebiegała terminowo i według ustalonych harmonogramów rzeczowo-finansowych.</p> <p>Poniesione wydatki wynikały z zaciągniętych zobowiązań. Wójt prawidłowo wywiązał się z obowiązków sprawozdawczych.</p> <p>Informacje i sprawozdania z wykorzystania środków Funduszu były sporządzane rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Przekazywano je we właściwych terminach wojewodzie mazowieckiemu oraz przedstawiano radzie gminy. Dokumenty sprawozdawcze stanowiły podstawę planowania wydatków z FPC w kolejnych latach.</p> | <p>Nieprawidłowości dotyczyły niepoinformowania Prezesa Rady Ministrów o zmianie zakresu przedmiotu jednego zadania dofinansowanego w ramach RFI, nieterminowego zamieszczenia ogłoszeń o wynikach dwóch postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz niezamieszczenia ogłoszeń o wykonaniu czterech umów zawartych w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym.</p> |
|-----|-------------------------------|-------------------|--|--|

*/ pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Status prawny Funduszu Przeciwdziałania COVID-19

Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 został utworzony na podstawie art. 65 ust. 1 ustawy¹⁶⁴. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 65 ust. 2 ww. ustawy tworzącej, Fundusz został określony jako państwowy fundusz celowy, którego dysponentem jest Prezes Rady Ministrów. Generalny status prawny państwowego funduszu celowego (dalej: PFC) wynika z ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z jej przepisami PFC jest tworzony na podstawie odrębnej ustawy (art. 29 ust. 1 ufp). Jego przychody pochodzą ze środków publicznych, a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych (art. 29 ust. 2 ufp). PFC nie posiada osobowości prawnej, stanowi wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponuje minister wskazany w ustawie tworzącej fundusz lub inny organ wskazany w tej ustawie (art. 29 ust. 3 i 4 ufp). Do PFC nie zalicza się funduszy, których jedynym źródłem przychodów, z wyłączeniem odsetek od rachunku bankowego i darowizn, jest dotacja z budżetu państwa (art. 29 ust. 5 ufp). Ustawa o finansach publicznych reguluje ponadto ogólne zasady gospodarki finansowej państwowych funduszy celowych, wprost eksponując ich przynależność do sektora finansów publicznych: zostały skatalogowane w punkcie 7 art. 9 ufp.

Zmiana statusu prawnego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19

W bardzo krótkim czasie po wejściu w życie ustawy tworzącej Fundusz, tj. w dniu 18 kwietnia 2020 r. została zaproponowana i przyjęta istotna zmiana w zakresie jego konstrukcji prawnej. Przepis art. 75 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2¹⁶⁵, zmienił brzmienie art. 65 ustawy tworzącej Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, w konsekwencji czego Fundusz przestał nominalnie być państwowym funduszem celowym. Pierwotne brzmienie ustępów wprowadzających w art. 65:

1. *Tworzy się Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, zwany dalej „Funduszem”, w celu wsparcia zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19.*
2. *Fundusz jest państwowym funduszem celowym, którego dysponentem jest Prezes Rady Ministrów, zwany dalej „dysponentem Funduszu”.*

zastąpiono formułą pojedynczego ustępu:

1. *W Banku Gospodarstwa Krajowego tworzy się Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, zwany dalej „Funduszem”, w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, o którym mowa w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. nr 374, 567 i 568).*

Skutkiem wskazanej zmiany Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 stał się jednym z funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK na podstawie odrębnych ustaw do obsługi (punkt 2 w katalogu zadań Banku określonych w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego¹⁶⁶, dalej: ustawa o BGK).

¹⁶⁴ Dz. U. poz. 568, ze zm.

¹⁶⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 201.

¹⁶⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 2153.

Należy zaznaczyć, że Fundusz był jedynym jak dotąd w historii finansów publicznych po roku 1990 – państwowym funduszem celowym istniejącym zaledwie 18 dni (od 31 marca 2020 r. do 18 kwietnia 2020 r.) zaś jego powstanie sprzeczne było z treścią art. 29 ust. 1 ufp zgodnie z którym państwowy fundusz celowy jest tworzony na podstawie odrębnej ustawy.

Przepisy ustawy tworzącej Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 wskazują, z jakich źródeł jest on finansowany. W pierwotnym brzmieniu zastosowano klarowny, jak i zdefiniowany w regulacji ustawy o finansach publicznych¹⁶⁷, termin *przychody Funduszu*, podczas, gdy w znowelizowanej wersji mowa jest ogólnie o *środkach Funduszu*. Należy przy tym zauważyć, że w obydwu przypadkach – przed i po nowelizacji – katalogi źródeł finansowych są literalnie takie same i obejmują (art. 65 ust. 4 w aktualnym vs. art. 65 ust. 5 w pierwotnym brzmieniu ustawy tworzącej Fundusz):

- 1) wpłaty środków pieniężnych jednostek sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt. 5-8 i 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, z wyłączeniem samorządowych osób prawnych, z wyjątkiem środków pochodzących z dotacji i środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych;
- 2) środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych (to jest środków z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegającej zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA), które za zgodą Komisji Europejskiej mogą zostać przeznaczone na wsparcie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19;
- 3) wpłat z budżetu państwa, w tym budżetu środków europejskich;
- 4) wpływów ze skarbowych papierów wartościowych, o których mowa w art. 66 ustawy tworzącej Fundusz;
- 5) środków z wyemitowanych obligacji, o których mowa w art. 67 ust. 3;
- 6) innych przychodów.

W uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. zmieniającej status prawny Funduszu Przeciwdziałania COVID-19¹⁶⁸ nie zawarto wyjaśnienia przyczyn dokonanych tej zmiany.

Zgodnie z przepisami ustawy tworzącej Fundusz (art. 65 ust. 5), jego środki mogą być przeznaczane m.in. na:

- finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19;
- wykup i zapłatę odsetek od obligacji, o których mowa w art. 67 ust. 3 (emitowanych przez BGK) oraz pokrycie kosztów ich emisji;
- zwrot BGK środków, o których mowa w art. 67 ust. 2, wraz z wynagrodzeniem w wysokości ustalonej z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych (w cytowanym przepisie przewidziana została możliwość pokrywania ze środków Banku, po uzgodnieniu z ministrem finansów, niedoboru na rachunku Funduszu dla zapewnienia terminowej

¹⁶⁷ Art. 5 ufp zawiera definicję środków publicznych, obejmującą m.in. dochody publiczne, środki z Unii Europejskiej i inne niepodlegające zwrotowi, oraz przychody budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych.

¹⁶⁸ Rządowy projekt ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-COV-2 (Sejm IX kadencji, druk sejmowy nr 330).

- obsługi zobowiązań z tytułu wyemitowanych przez Bank obligacji);
- zwrot wydatków poniesionych na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19;
- udzielanie pożyczek.

W stosunku do pierwotnych założeń ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. wprowadziła ważną modyfikację: z głównego katalogu przeznaczenia środków Funduszu został wyłączony zapis *wypłata wynagrodzenia dla Banku, które za prowadzenie obsługi bankowej Funduszu nie może przekroczyć średniej wysokości wynagrodzenia pobieranego przez Bank za obsługę bankową innych państwowych funduszy celowych* (poprzednie brzmienie art. 65 ust. 6 pkt. 2 ustawy tworzącej Fundusz), w zamian pojawił się odrębny przepis, iż *ze środków Funduszu dokonuje się wypłaty wynagrodzenia prowizyjnego przysługującego Bankowi Gospodarstwa Krajowego. Wysokość wynagrodzenia jest ustalana w umowie, o której mowa w ust. 2* (w nowym ujęciu katalog przeznaczenia środków Funduszu uregulowany został w art. 65 ust. 5, zaś ust. 6 ustawy tworzącej Fundusz uzyskał nowe, wyżej przedstawione brzmienie). I w tym przypadku brak w dokumentacji legislacyjnej do ustawy nowelizującej jakiegokolwiek odniesienia uzasadniającego wskazaną zmianę.

Zmiany w katalogu przeznaczenia środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19

Kolejna, niemniej istotna zmiana w ustawowym katalogu przeznaczenia środków Funduszu pojawiła się wraz z nowelizacją ustawy tworzącej w styczniu 2022 r. i dotyczyła możliwości ich wykorzystania na udzielanie pożyczek, na podstawie umowy zawieranej przez ministra właściwego ds. aktywów państwowych z podmiotami rynku paliw gazowych określonych w art. 65 ust. 38 ustawy tworzącej Fundusz¹⁶⁹. Natomiast na mocy art. 19 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym¹⁷⁰ wprowadzono zmiany w art. 65 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19 umożliwiające wypłaty i obsługę dodatku węglowego ze środków Funduszu.

Podsumowując Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 zgodnie z pierwotną intencją ustawodawcy został utworzony jako państwowy fundusz celowy z pełnymi konsekwencjami przewidzianymi dla wskazanej konstrukcji prawnej w zakresie przynależności do sektora finansów publicznych, by po bardzo krótkim czasie, przybrać formę funduszu w obsłudze BGK, przy niezmiennych źródłach jego finansowania oraz analogicznym przeznaczeniu środków. Wprowadzono także możliwość finansowania ze środków Funduszu działań niezwiązanych bezpośrednio z realizacją celu określonego w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹⁷¹. Zgodnie z cytowanym przepisem, przeciwdziałanie COVID-19 obejmuje wszelkie czynności związane ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganie rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych choroby wywołanej wirusem

¹⁶⁹ Art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców paliw gazowych w związku z sytuacją na rynku gazu (Dz. U. poz. 202, ze zm.).

¹⁷⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 141, ze zm.

¹⁷¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.

SARS-CoV-2. W szczególności chodzi o nowy mechanizm wprowadzony ustawą z 26 stycznia 2022 r., przewidujący przeznaczenie środków na udzielanie pożyczek na podstawie umów zawieranych przez ministra właściwego do spraw aktywów państwowych z podmiotami rynku paliw gazowych (art. 65 ust. 38–39, 43).

Fundusz utworzony, podobnie jak kilka innych, w BGK wyłączony został z systemu budżetowego. Jest autonomiczny w stosunku do budżetu państwa. Nie jest jednostką sektora finansów publicznych.

Splata i obsługa obligacji wyemitowanych na rzecz Funduszu jest gwarantowana przez Skarb Państw. Do gwarancji Skarbu Państwa za zobowiązania BGK z tytułu emisji obligacji na rzecz Funduszu nie ma zastosowania art. 31 ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne¹⁷². Oznacza to, że gwarancje udzielane przez Skarb Państwa za potencjalne zobowiązania BGK nie wlicza się do limitu poręczeń i gwarancji określonego corocznie w ustawie budżetowej.

Plan finansowy Funduszu

Plan finansowy Funduszu sporządzony przez BGK powinien określać w szczególności:

- 1) przeznaczenie środków Funduszu;
- 2) kwotę planowanych do wyemitowania przez BGK obligacji w kraju i za granicą na rzecz Funduszu;
- 3) maksymalną kwotę oraz termin obowiązywania gwarancji Skarbu Państwa obejmujących zobowiązania BGK z tytułu wyemitowanych obligacji (art. 65 ust. 21 ustawy).

Projekt planu finansowego Funduszu BGK przedstawia do:

- 1) uzgodnienia – ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych w terminie do dnia 15 czerwca roku poprzedzającego rok, którego dotyczy ten plan;
- 2) zatwierdzenia – Prezesowi Rady Ministrów (art. 65 ust. 24 ustawy).

Prezes Rady Ministrów zatwierdza projekt planu finansowego Funduszu w terminie do dnia 31 lipca roku poprzedzającego rok, którego dotyczy ten plan.

Finansowanie lub dofinansowanie zadań ze środków Funduszu może być udzielone jednostkom sektora finansów publicznych oraz jednostkom spoza tego sektora.

Państwowe jednostki budżetowe i jednostki samorządu terytorialnego gromadzą środki z Funduszu na wydzielonym rachunku dochodów. Środki te przeznaczane są na wydatki związane z przeciwdziałaniem COVID-19, w ramach planu finansowego tego rachunku. Dysponowanie środkami oraz opracowywanie planu finansowego dla rachunku, o którym mowa powyżej, należy do wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zarządu powiatu lub zarządu samorządu województwa, którzy po zakończeniu

¹⁷² Dz. U. z 2023 r. poz. 926.

roku przedkładają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego informację o wykonaniu planu finansowego rachunku.

Na podstawie art. 65 ust. 28 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw¹⁷³ w celu przeciwdziałania skutkom społeczno-gospodarczym COVID-19 Rada Ministrów może określić, w drodze uchwały, zasady rozdziału i przekazywania wsparcia na inwestycyjne zadania dla jednostek samorządu terytorialnego, zakres, sposób i termin przedstawiania informacji o wykorzystaniu wsparcia oraz wskazać dysponenta części budżetowej lub ministra kierującego określonym działem administracji rządowej zgodnie z ustawą z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹⁷⁴ do udzielenia tego wsparcia.

W oparciu o powyższe przepisy podjęte zostały uchwały Rady Ministrów: Nr 102 z 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego¹⁷⁵ dalej: RFIL oraz Nr 84/2021 z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych (dalej: PIS)¹⁷⁶, a także uchwała Rady Ministrów Nr 129 z 29 września 2021 r. w sprawie wsparcia na realizację inwestycyjnych zadań jednostek samorządu terytorialnego polegających na rozwijaniu szkolnej infrastruktury – *Laboratoria przyszłości*¹⁷⁷.

Z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 przewidziano znaczące kwoty na zasilenie jednostek samorządu terytorialnego w środki finansowe w ramach programów *RFIL* i *PIS* czy *Laboratoria przyszłości*, a także programu *Wsparcie Seniorów* – utworzonego przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej na okoliczność wsparcia seniorów w wieku powyżej 65 lat¹⁷⁸.

Wydatkowanie środków z *RFIL* podlega zasadom gospodarowania środkami publicznymi, w tym wynikającym z art. 216 ust. 2 pkt 1 ufp, zgodnie z którym wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach,

¹⁷³ Dz. U. poz. 568, ze zm.

¹⁷⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 2512, ze zm.

¹⁷⁵ Do tej uchwały wprowadzone zostały dwie zmiany rozszerzające zakres wsparcia tj. uchwała Nr 157 Rady Ministrów z dnia 30 października 2020 r. zmieniająca uchwałę w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (M.P. poz. 1011) oraz uchwała Nr 6 Rady Ministrów z dnia 12 stycznia 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (M.P. poz. 26).

¹⁷⁶ Zmiany do uchwały j.w. wprowadzono: uchwałą Nr 176/2021 Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2021 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu inwestycji Strategicznych, uchwałą Nr 87/2022 Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2022 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu inwestycji Strategicznych oraz uchwałą Nr 205/2022 Rady Ministrów z dnia 13 października 2022 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu inwestycji Strategicznych.

¹⁷⁷ M.P. poz. 939.

¹⁷⁸ W 2021 r. program realizowany był pod nazwą *Wspieraj Seniora* <https://www.gov.pl/web/uw-mazowiecki/program-wspieraj-seniora-na-rok-2021>, a w 2022 r. – Korpus Wsparcia Seniorów <https://www.gov.pl/web/uw-mazowiecki/program-korpus-wsparcia-seniorow-na-2022-rok>.

a w szczególności na zadania własne jednostki samorządu terytorialnego. W uchwale RM w sprawie *RFIL* nie wprowadzono regulacji w zakresie okresu i terminu wydatkowania środków z *RFIL*. Środki powinny być jednak wykorzystane możliwie szybko, bo taki jest ich cel: mają pobudzić lokalną gospodarkę¹⁷⁹.

PIS realizowany jest poprzez promesy inwestycyjne udzielane przez BGK. Wysokość dofinansowania jest zależna od obszaru, w którym mieści się planowana inwestycja. Promesa jest to dokument potwierdzający objęcie inwestycji dofinansowaniem oraz zawierający zobowiązanie do przekazania jst środków do kwoty nie wyższej niż wskazana w promesie zgodnie z warunkami promesy. Czas realizacji inwestycji biegnie od daty zawarcia umowy z wykonawcą. Program nie przewiduje limitu czasu trwania inwestycji. Nie określono też terminu zakończenia PIS¹⁸⁰.

Jeżeli już po przyznaniu promesy wzrosną koszty realizacji inwestycji – na przykład z powodu wydatków nieprzewidzianych przez jst/związek na etapie planowania inwestycji – jst/związek będzie musiała/musiał pokryć je sama/sam. Dofinansowanie z programu udzielane jest w kwocie nie wyższej niż kwota wskazana w promesie.

Środki finansowe FPC w ramach programu *Laboratoria przyszłości* były przeznaczone na wsparcie dla jst będących organami prowadzącymi dla publicznych szkół podstawowych lub publicznych szkół artystycznych realizujących kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej. Wysokość wsparcia dla jst, dla każdej z prowadzonych szkół, była uzależniona od liczby uczniów w danej szkole, określonej na podstawie danych z systemu informacji oświatowej według stanu na dzień składania wniosku o wsparcie.

Program *Wspieraj Seniora* realizowany był przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej ze środków FPC w 2021 r. Program zakładał wsparcie finansowe gmin w zakresie organizacji i realizacji usługi wsparcia, polegającej w szczególności na dostarczaniu zakupów obejmujących artykuły podstawowej potrzeby, w tym artykuły spożywcze, środki higieny osobistej dla osób w wieku 70 lat i więcej, którzy ze względu na trwający stan epidemii pozostaną w swoim domu. Realizacja tych zadań przez gminy wynikała z art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁸¹.

Prezes Rady Ministrów i Kancelaria Premiera

Prezes Rady Ministrów zgodnie z art. 148 Konstytucji¹⁸²:

- reprezentuje Radę Ministrów,
- kieruje pracami Rady Ministrów,
- wydaje rozporządzenia,
- zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania,

Kompetencje Prezesa
Rady Ministrów

¹⁷⁹ Wyjaśnienia dotyczące *RFIL* przedstawiono, m.in. na: <https://gov.legalis.pl/wsparcie-jst-w-postaci-dofinansowania-ze-srodkow-rzadowego-funduszu-inwestycji-lokalnych-a-rownowazenie-budzetu-i-wpf-jst-w-latach-od-2020-do-2022/>.

¹⁸⁰ Źródło: <https://www.bgk.pl/polski-lad/edycja-druga/#c21606>.

¹⁸¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 901, ze zm.

¹⁸² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

Odpowiedzialność Prezesa Rady Ministrów za gospodarowanie środkami FPC

- koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów,
- sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych w Konstytucji i ustawach,
- jest zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej.

Odpowiedzialnym za uregulowanie zasad gospodarowania środkami Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz zorganizowanie skutecznego nadzoru nad tym procesem był Prezes Rady Ministrów – jako zarządzający Funduszem.

W związku z powyższym w zakresie FPC, Prezes Rady Ministrów m.in:

- zawiera z BGK umowę określającą w szczególności zasady dokonywania wypłat ze środków FPC na finansowanie lub dofinansowanie realizowanych zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, oraz ustala zasady zawierania przez BGK porozumień z dysponentami części budżetowych określających sposób i terminy przekazywania, rozliczania i zwrotu środków oraz ich sprawozdawczości (art. 65 ust. 2 i 7 ustawy);
- składa do BGK dyspozycję wypłaty ze środków Funduszu lub upoważnia w tym zakresie dysponenta części budżetowej lub ministra kierującego działem administracji rządowej określając jednocześnie zakres tego upoważnienia (art. 65 ust. 3 ustawy);
- może zwrócić się z wiążącym poleceniem do dysponentów części budżetowych, którym podlegają albo którzy nadzorują jednostki sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 5–8 i 14 ustawy finansach publicznych, z wyłączeniem samorządowych osób prawnych, o informacje dotyczące w szczególności:
 - wysokości środków pieniężnych jednostek na dzień przekazania informacji, z wyodrębnieniem środków z dotacji z budżetu i środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp,
 - znanych w dniu przekazania informacji zobowiązań jednostki dotyczących danego roku
- w terminie wyznaczonym, informując równocześnie ministra właściwego do spraw finansów publicznych (art. 65 ust. 15 ustawy);
- może wydać jednostkom sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 5–8 i 14 ufp, z wyłączeniem samorządowych osób prawnych, wiążące polecenie dokonania wpłaty środków pieniężnych do Funduszu, określając ich wysokość oraz termin wpłaty (art. 65 ust. 16 ustawy);
- może nakazać BGK zwrócić z Funduszu niewykorzystane w całości albo w części środki pieniężne tym jednostkom, które dokonały ich wpłaty, z wyłączeniem wpłat z budżetu państwa (art. 65 ust. 18 ustawy);
- zatwierdza projekt planu finansowego Funduszu w terminie do dnia 31 lipca roku poprzedzającego rok, którego dotyczy ten plan (art. 65 ust. 24 pkt 2 i ust. 24a ustawy);
- otrzymuje z BGK bilans oraz rachunek zysków i strat za rok poprzedni, a także sprawozdanie z realizacji planu finansowego Funduszu w trybie i terminach określonych w przepisach dotyczących sprawozdawczości budżetowej (art. 65 ust. 22 i 23 ustawy);
- może wydać wiążące polecenie dysponentowi części budżetu państwa lub ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych w zakresie rezerw celowych, wpłaty środków na Fundusz (art. 69 ust. 2 ustawy)

z 31 marca 2020 r.).

Kancelarią Prezesa RM kieruje Szef Kancelarii przy pomocy Zastępców Szefa Kancelarii, Sekretarza Rady Ministrów, sekretarzy stanu i podsekretarzy stanu w Kancelarii, Dyrektora Generalnego oraz dyrektorów komórek organizacyjnych Kancelarii.

W odniesieniu do FPC, Szef KPRM opracowuje i wykonuje plan finansowy, m.in. w zakresie realizacji uchwały RM w sprawie *RFIL*, uchwały RM w sprawie *Laboratoria przyszłości*, czy realizacji konkursów promujących działania preferencyjne w obszarze szczepień przeciw COVID-19 zgodnie z uchwałą Nr 78/2021 Rady Ministrów z dnia 16 czerwca 2021 r.

Zadania Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i PRM określa ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów¹⁸³.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów jest urzędem obsługującym Radę Ministrów, prezesa Rady Ministrów, wiceprezesów Rady Ministrów oraz Radę Legislacyjną. KPRM zapewnia również obsługę pełnomocników rządu, komitetów, komisji wspólnych, rad, zespołów oraz innych kolegialnych organów pomocniczych, doradczych i opiniodawczo-doradczych, jeśli tak postanowi w zarządzeniu lub rozporządzeniu Rada Ministrów albo Prezes Rady Ministrów.

Bank Gospodarstwa Krajowego

Bank Gospodarstwa Krajowego jest bankiem państwowym, którego zakres działalności oraz organizację określa ustawa o BGK. Organami BGK jest Rada Nadzorcza i Zarząd.

Zgodnie z art. 4 ustawy o BGK do podstawowych celów działalności BGK należy wspieranie polityki gospodarczej Rady Ministrów, rządowych programów społeczno-gospodarczych, w tym poręczeniowo-gwarancyjnych, oraz programów samorządności lokalnej i rozwoju regionalnego, obejmujących w szczególności projekty infrastrukturalne. Wśród zadań BGK art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy wymienia m.in. obsługę funduszy utworzonych i powierzonych lub przekazanych BGK na podstawie odrębnych ustaw.

W zakresie FPC, BGK w szczególności:

- sporządza plan finansowy Funduszu, który określa przeznaczenie środków Funduszu i kwotę planowanych do wyemitowania przez BGK obligacji w kraju i za granicą, a także maksymalną kwotę oraz termin obowiązywania gwarancji (art. 65 ust. 21 ustawy);
- przedstawia projekt planu finansowego Funduszu do:
 - uzgodnienia – ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych w terminie do dnia 15 czerwca roku poprzedzającego rok, którego dotyczy ten plan;
 - zatwierdzenia – Prezesowi Rady Ministrów (art. 65 ust. 24 ustawy);
 - może wolne środki Funduszu okresowo lokować w:
 - innych bankach;
 - w formie depozytu, o którym mowa w art. 78b ust. 2 ufp;

Rola BGK w procesie planowania i rozdysponowania środków Funduszu

¹⁸³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1188.

- papiery wartościowe emitowane lub gwarantowane przez Skarb Państwa;
- papiery wartościowe emitowane przez Narodowy Bank Polski. (art. 65 ust. 26 ustawy);
- dysponuje upoważnieniem – na podstawie art. 69a ust. 1 ustawy – do udzielania podmiotom uprawnionym do otrzymania środków z Funduszu zapewnienia, że realizowane przez te jednostki zadania zostaną sfinansowane (promesa), do wysokości środków ujętych w planie finansowym Funduszu przeznaczonych na udzielanie i realizację promes; szczegółowe zasady udzielania przez BGK promesy, o której mowa wyżej, określa umowa zawarta z Bankiem przez Prezesa Rady Ministrów (art. 69a ust. 1 i 6 ustawy);
- przedstawia Prezesowi Rady Ministrów do dnia 15 kwietnia danego roku bilans oraz rachunek zysków i strat za rok poprzedni (art. 65 ust. 22 ustawy);
- może emitować obligacje w kraju i za granicą na rzecz Funduszu (art. 67 ust. 3 ustawy).

Ministerstwo Zdrowia to urząd administracji rządowej obsługujący ministra zdrowia. W ramach tej obsługi wykonuje zadania m.in. w zakresie:

- nadzoru nad Narodowym Funduszem Zdrowia;
- refundacji leków, wyrobów medycznych i środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego;
- nadzoru nad wykonywaniem zawodów medycznych;
- opracowywania i koordynowania realizacji programów zdrowotnych;
- organizacji i nadzoru nad systemem Państwowe Ratownictwo Medyczne;
- realizacji zadań związanych z lecznictwem uzdrowiskowym.

W zakresie FPC, Ministerstwo Zdrowia, jako państwowa jednostka budżetowa powinna gromadzić środki z Funduszu na wydzielonym rachunku dochodów i przeznaczać na wydatki związane z przeciwdziałaniem COVID-19 w ramach planu finansowego tego rachunku (art. 65 ust. 11 ustawy).

Rola wojewody w procesie udzielania wsparcia dla jst ze środków programów finansowanych z FPC

Urząd wojewódzki jest urzędem przy pomocy którego wojewoda wykonuje powierzone mu zadania.

Wojewoda zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹⁸⁴ jest m.in.:

- przedstawicielem Rady Ministrów w województwie;
- zwierzchnikiem i organem rządowej administracji zespolonej w województwie, do którego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji;
- organem nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności;
- reprezentantem Skarbu Państwa, w zakresie i na zasadach określonych w innych ustawach;
- organem wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego.

¹⁸⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 190.

Wojewoda kontroluje także, pod względem legalności, gospodarności i rzetelności, wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej.

W zakresie FPC, wojewoda powinien, w szczególności:

- udzielać informacji gminom i osobom zainteresowanym o zasadach działania programów: *Wspieraj Seniora na rok 2021 oraz Korpus Wsparcia Seniorów na rok 2022*;
- dysponować wyodrębnionym w BGK rachunkiem pomocniczym (art. 65 ust. 7 ustawy);
- zawrzeć z BGK, na podstawie dyspozycji PRM, porozumienie określające sposób i terminy przekazania, rozliczania i zwrotu środków oraz ich sprawozdawczości (art. 65 ust. 7 ustawy);
- przyjmować, weryfikować (w niektórych przypadkach także dokonywać oceny złożonych wniosków) i przekazywać złożone przez jst wnioski o wsparcie, z rekomendacjami, do podjęcia decyzji przez PRM (§ 6 i 6a uchwały RM w sprawie *RFIL*);
- przyjmować, dokonywać oceny wniosków o wsparcie złożonych przez organy prowadzące szkoły i przekazywać listy zawierające rekomendacje co do wysokości przyznanego wsparcia, do zatwierdzenia przez PRM (§ 4 ust. 11–18 uchwały RM w sprawie *Laboratoriów przyszłości*, § 6 ust. 7 rozporządzenia w sprawie *Laboratoriów przyszłości*);
- dokonywać podziału na gminy przyznanego przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego środków z Funduszu, z przeznaczeniem na realizację programów *Wspieraj Seniora na rok 2021* (pkt VII Programu) oraz *Korpus Wsparcia Seniorów na rok 2022* (pkt VI Programu);
- przekazywać środki jednostkom oraz dokonywać zwrotu środków niewykorzystanych (§ 12 ust. 2 uchwała RM w sprawie *RFIL*, § 5 ust. 1 uchwały RM w sprawie *Laboratoriów przyszłości*, pkt V Programu *Wspieraj Seniora*, pkt VI Programu *Korpus Wsparcia Seniorów*);
- kontrolować sposób i terminowość wykorzystania wsparcia (§ 5 ust. 2 uchwały RM w sprawie *Laboratoriów przyszłości*, pkt VII Programu *Wspieraj Seniora*, pkt VI Programu *Korpus Wsparcia Seniorów*);
- przekazać zbiorczą informację o wykorzystaniu przez jednostki środków do ministra właściwego do spraw gospodarki, ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz ministra właściwego do spraw administracji publicznej (§ 14 uchwała RM w sprawie *RFIL*);
- przekazać PRM zbiorczą informację o wykorzystaniu wsparcia w 2021 r. i 2022 r. – w terminach określonych w harmonogramie podanym do publicznej wiadomości na stronie internetowej (§ 8 ust. 1 uchwały RM w sprawie *Laboratoriów przyszłości*);
- przekazać do ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego sprawozdania z realizacji programów *Wsparcia Seniorów w roku 2021* (pkt VII Programu *Wspieraj Seniora*) oraz w 2022 r. (pkt VIII Programu *Korpus Wsparcia Seniorów*).

Jeśli chodzi o realizację zadań na podstawie uchwały RM w sprawie *Laboratoriów przyszłości*, to wojewodowie, kierując się ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie:

- powołali zespoły w urzędzie wojewódzkim do oceny wniosków (na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy j.w.) (np. wojewoda małopolski) lub
- zawarli porozumienia z Kuratorami Oświaty w sprawie przejęcia przez nich do wykonania zadań wynikających z realizacji uchwały RM w sprawie *Laboratoriów przyszłości* (na podstawie art. 20 ustawy jw.); (takie rozwiązanie przyjęto np. w województwie mazowieckim i podkarpackim).

Jednostka samorządu terytorialnego¹⁸⁵ – od reformy z 1999 roku obowiązuje w Polsce trójstopniowa struktura samorządu terytorialnego. W ramach tego podziału wyodrębniono gminę, powiat i województwo.

Jednostka samorządu terytorialnego jest to lokalna lub regionalna wspólnota samorządowa. Jednostki są samodzielne i autonomiczne w działaniu w sferze spraw publicznych o znaczeniu lokalnym. Jednostki prowadzą swoją działalność we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Oznacza to, że każda z nich, w ramach swojego zakresu kompetencji, sama wyznacza sobie cele i sposób ich realizacji, a za wykonanie tych zadań jest odpowiedzialna.

Jednostki samorządu terytorialnego działają poprzez swoje organy. Każda z jednostek ma przewidziany ustawowo organ stanowiący, kontrolny oraz wykonawczy. Organami gminy są rada gminy, która ma kompetencje stanowiące i kontrolne oraz, w zależności od wielkości gminy: wójt, burmistrz lub prezydent miasta, sprawujący władzę wykonawczą. Organami powiatu są rada powiatu i zarząd powiatu ze starostą jako przewodniczącym. Organami województwa są sejmik i zarząd, któremu przewodniczy marszałek województwa.

W systemie kontroli wewnętrznej jednostek samorządu terytorialnego pierwszoplanowe miejsce zajmują organy stanowiące oraz obligatoryjna komisja rewizyjna. Komisja rewizyjna ma kompetencje do opiniowania wykonywania budżetu jednostek oraz występowania z wnioskiem o udzielenie lub nieudzielenie absolutorium właściwemu organowi wykonawczemu.

Podstawy prawne jednostek samorządu terytorialnego regulują trzy ustawy:

- z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁸⁶;
- z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁸⁷;
- z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁸⁸.

Zadania organów wykonawczych jst

W zakresie FPC organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego (czyli np. wójt, burmistrz)¹⁸⁹, w szczególności:

- gromadzi środki z Funduszu na wydzielonym rachunku dochodów i przeznacza na wydatki związane z przeciwdziałaniem COVID-19 w ramach planu finansowego tego rachunku (art. 65 ust. 11 ustawy);

¹⁸⁵ Opracowanie za: <https://www.infor.pl/prawo/encyklopedia-prawa/j/273389,Jednostka-samorządu-terytorialnego.html>

¹⁸⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.

¹⁸⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 1526, ze zm.

¹⁸⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 2094, ze zm.

¹⁸⁹ W przypadku *Programu Inwestycji Strategicznych* środki z FPC może otrzymać także związek jednostek samorządu terytorialnego. Pod pojęciem wnioskodawcy określa się zarówno jednostkę samorządu terytorialnego, jak i związek jednostek samorządu terytorialnego, które ubiegają się o dofinansowanie z PIS.

ZAŁĄCZNIKI

- dysponuje środkami oraz opracowuje plan finansowy dla rachunku (art. 65 ust. 12 ustawy), a po zakończeniu roku budżetowego przedkłada organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego informację o wykonaniu planu finansowego rachunku (art. 65 ust. 13 ustawy);
- składa wnioski o przyznanie środków wsparcia wraz z wymaganymi załącznikami, oświadczeniami (§ 6 i 6a uchwały RM w sprawie RFIL, § 3 załącznika do uchwały RM w sprawie PIS, § 4 uchwały RM w sprawie *Laboratoria przyszłości*);
- przedkłada do właściwego wojewody, przez elektroniczną skrzynkę podawczą, roczne informacje o wykorzystaniu środków, według stanu na koniec roku, w terminie 30 dni od dnia zakończenia okresu, za który sporządzana jest informacja o wykorzystaniu środków, oraz 60 dni od dnia zakończenia wydatkowania przekazanych środków (§ 13 uchwały RM w sprawie RFIL);
- przeprowadza postępowanie zakupowe oraz przekazuje do BGK informację potwierdzającą ogłoszenie postępowania zakupowego (§ 7 załącznika do uchwały RM w sprawie PIS);
- po zakończeniu i rozstrzygnięciu postępowania zakupowego, skutkującego wyborem wykonawcy lub wykonawców, składa do BGK wnioski o udzielenie promesy, o której mowa w art. 69a ust. 1 ustawy, a po jej udzieleniu zawiera umowę lub umowy na realizację inwestycji (§ 8 załącznika do uchwały RM w sprawie PIS);
- składa wnioski o wypłatę środków ze stosownym oświadczeniem, po spełnieniu warunków wynikających z promesy i regulaminu, o którym mowa w § 11 załącznika do uchwały (§ 9 załącznika do uchwały RM w sprawie PIS);
- zapewnia instalację, uruchomienie oraz zintegrowanie zakupionego wyposażenia z infrastrukturą szkolną, a także to, aby szkoły podjęły działania dotyczące wykorzystywania wyposażenia zakupionego w ramach otrzymanego wsparcia (§ 9 uchwały RM w sprawie *Laboratoria przyszłości*);
- organizuje, koordynuje oraz realizuje Wsparcie Seniorów w gminie, a także przekazuje wojewodzie sprawozdania gminy z tego zakresu w 2021 r. i 2022 r.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270).
3. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2023 r. poz. 190).
4. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.)
5. Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2094, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2153).
11. Uchwała nr 102 Rady Ministrów z 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego, ze zmianami. (M.P. z 2022 r. poz. 22).
12. Uchwała nr 84/2021 Rady Ministrów z 1 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych zmieniona uchwałami: Nr 176/2021 Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2021 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu inwestycji Strategicznych, uchwałą Nr 87/2022 Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2022 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu inwestycji Strategicznych oraz uchwałą Nr 205/2022 Rady Ministrów z dnia 13 października 2022 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu inwestycji Strategicznych (niepublikowane).
13. Uchwała nr 129 Rady Ministrów z dnia 29 września 2021 r. w sprawie wsparcia na realizację inwestycyjnych zadań jednostek samorządu terytorialnego polegających na rozwijaniu szkolnej infrastruktury – Laboratoria przyszłości (M.P. poz. 939).

ZAŁĄCZNIKI

14. Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF nr 15, poz. 84).
15. Komunikat nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz. Urz. MF poz. 56).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informacje o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
8. Komisja Finansów Publicznych Sejmu RP
9. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP
10. Komisja Budżetu i Finansów Publicznych Senatu RP
11. Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP
12. Minister Finansów
13. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
14. Minister Zdrowia
15. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego

6.5. Stanowisko Prezesa Rady Ministrów do informacji o wynikach kontroli



Prezes
Rady Ministrów

Mateusz Morawiecki

DIR.WA.1740.2.2023
Warszawa, 21 sierpnia 2023 r.

Pan
Marian Banaś
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

nawiązując do wyników kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli (dalej: NIK), dotyczącej *Realizacji zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*¹, pragnę przedstawić poniższe stanowisko.

Podkreślenia wymaga, że Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 (dalej: FPC) nie jest państwowym funduszem celowym w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.). W związku z tym Prezes Rady Ministrów nie jest również dysponentem tego funduszu w rozumieniu ww. ustawy o finansach publicznych. Nie ma zatem takich obowiązków jak dysponent państwowego funduszu celowego.

W konsekwencji zadania Prezesa Rady Ministrów, jako zarządzającego FPC, z założenia są inne niż dysponentów państwowych funduszy celowych. Prezes Rady Ministrów zobowiązany został wyłącznie do realizacji zadań, o których wprost mowa w przepisach ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 568, z późn. zm.) (dalej: Ustawa). Do zadań tych należy przede wszystkim: udzielanie upoważnień dla dysponentów części budżetowych lub ministrów do dysponowania środkami FPC, podejmowanie działań mających na celu zwiększenie płynności finansowej funduszu, zatwierdzanie projektów planów finansowych funduszu. Należy wyraźnie zaznaczyć, że w zakresie zarządzania FPC Prezes Rady Ministrów działa na podstawie i w granicach prawa, wypełniając postanowienia Ustawy.

FPC jest szczególnym funduszem, który powstał w związku z ekstraordynaryjną sytuacją, jaką była epidemia COVID-19. Fundusz ten z założenia jest zatem funduszem tymczasowym, a jego działalność w pierwotnie założonym kształcie będzie wygaszana. Przypomnieć należy, iż zmiana formy prawnej i organizacyjnej FPC z państwowego funduszu celowego na fundusz w obsłudze Banku Gospodarstwa Krajowego, pozwoliła na uelastycznienie gospodarki finansowej FPC i dostosowanie tego funduszu do nadzwyczajnej sytuacji, o której mowa powyżej, a także charakteru zadań finansowanych z tego funduszu. Dodatkowo warto mieć na uwadze, że zmiana nastąpiła w wyniku zmian legislacyjnych.

Celem FPC jest finansowanie zadań mających na celu przeciwdziałanie skutkom epidemii COVID-19, w tym również skutkom społeczno-gospodarczym. W tym zakresie należy mieć

¹ Informacja o wynikach kontroli z dnia 8 sierpnia 2023 r., sygn. nr KBF.430.3.2023

na względzie, że skutki te dotyczą wielu obszarów i zjawisk społeczno-gospodarczych, które z punktu widzenia zasad funkcjonowania administracji publicznej objęte są właściwością merytoryczną licznych ministerstw oraz urzędów. Sytuacja ta, jak również wynikająca z ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2512, z późn. zm.) zakres działań administracji rządowej oraz właściwość ministra kierującego danym działem, zdeterminowały podstawowe zasady działania FPC.

Jak już zostało to wielokrotnie wyjaśnione, odpowiedzialni za efektywne gospodarowanie środkami FPC są upoważnieni przez Prezesa Rady Ministrów dysponenti części budżetowych lub ministrowie, którzy dokonują wydatków z FPC z uwzględnieniem zakresu swojej właściwości oraz kwot ujętych w zatwierdzonym przez Prezesa Rady Ministrów planie finansowym. Należy zauważyć, że takie działanie funduszu wzorowane jest na gospodarce finansowej budżetu państwa, gdzie wydatki dokonywane są w ramach poszczególnych części budżetowych. W przypadku budżetu państwa wydatki ponoszone są bowiem w zakresie właściwości poszczególnych ministrów.

Funkcjonowanie FPC oraz finansowanie z jego środków realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 opiera się na informacjach przekazywanych przez dysponentów rachunków pomocniczych, w szczególności w zakresie zapotrzebowania na środki do realizacji wyznaczonych zadań. To właśnie dysponenti, jako właściwe merytorycznie organy administracji publicznej, dysponują najlepszą wiedzą w zakresie realizowanych przez siebie zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 i są w stanie oszacować środki niezbędne w tym zakresie. Zgodnie z wytycznymi opracowanymi w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dalej: KPRM) i przekazanymi do wszystkich dysponentów rachunków pomocniczych, wnioski o zasilenie rachunku pomocniczego, składany przez dysponentów, powinien zawierać informacje niezbędne do złożenia przez Prezesa Rady Ministrów lub osoby przez niego upoważnione dyspozycji zasilenia, w tym m.in. uzasadnienie merytoryczne (przeznaczenie środków), podstawę prawną wynikającą z Ustawy, pozycję z planu wydatków FPC. Należy przy tym zaznaczyć, że KPRM dokonuje weryfikacji wielkości zgłaszanego przez dysponentów zapotrzebowania z kwotami i zadaniami ujętymi w zatwierdzonym przez Prezesa Rady Ministrów planie finansowym. Powyższy zakres zadań wykonywanych przez KPRM odpowiada obowiązkom wynikającym z przepisów Ustawy.

Dysponenti rachunków pomocniczych FPC ponoszą odpowiedzialność zarówno za składanie wniosków o zasilenie rachunków pomocniczych (będących podstawą do zasilania rachunków pomocniczych), jak również za dokonywanie z tych rachunków wydatków. Dysponenti rachunków pomocniczych FPC mają zatem obowiązek dokonywania wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami, a także w granicach zatwierdzonego przez Prezesa Rady Ministrów planu finansowego tego funduszu.

Należy podkreślić, że Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad gospodarowaniem środkami FPC z uwzględnieniem przepisów Ustawy, tym samym Prezes Rady Ministrów nie tworzył systemu weryfikacji efektów rzeczowych wydatków poniesionych z funduszu oraz analiz umożliwiających identyfikację barier i trudności w realizacji zadań finansowanych z FPC. Powierzenie wydatków dysponentom rachunków pomocniczych powinno wiązać się z ustanowieniem po stronie dysponentów rachunków pomocniczych zestawu mierników realizacji poszczególnych zadań. Gospodarne i efektywne wykorzystanie środków FPC wymaga zatem działań po stronie dysponentów rachunków pomocniczych funduszu mających na celu monitorowanie realizacji zaplanowanych zadań, w tym szczególnie uzyskiwanie danych o trudnościach w wykorzystaniu środków.

W kontekście powyższego zasadne jest stanowisko, iż sprawozdawczość w zakresie efektów rzeczowych FPC winna być sporządzana przez dysponentów rachunków pomocniczych, zgodnie z właściwością i nadanym im upoważnieniem. To właśnie oni są odpowiedzialni za

adres: Al. Ujazdowskie
00-583 Warszawa

adres strony internetowej: www.gov.pl/premier

prawidłowe i efektywne gospodarowanie środkami FPC, rzetelne szacowanie zapotrzebowania na środki tego funduszu i wydatkowanie ich zgodnie z prawem.

Niemniej jednak Prezes Rady Ministrów ma świadomość potrzeby monitorowania stanu środków funduszu oraz jego potrzeb płynnościowych, stąd też w KPRM przeprowadzana jest analiza otrzymywanej z Banku Gospodarstwa Krajowego sprawozdawczości bieżącej i okresowej (dziennie informacje o stanie środków finansowych zgromadzonych na rachunku głównym i rachunkach pomocniczych, tygodniowe raporty płynności funduszu, obejmujące szacowane wpływy i wydatki funduszu w okresie objętym harmonogramem, comiesięczne sprawozdania z realizacji planu finansowego FPC). Powyższe odbywa się w ramach realizacji zadań służbowych pracowników KPRM.

Wskazać również należy, iż KPRM na bieżąco obsługuje proces zwrotów środków na rachunek główny FPC. Proces ten jest realizowany w oparciu o pisma składane do KPRM przez poszczególnych dysponentów, na których spoczywa obowiązek informowania KPRM o ewentualnych niewykorzystanych środkach. Niezależnie od tego aktualnie procedowana jest nowa umowa planowana do zawarcia z Bankiem Gospodarstwa Krajowego w sprawie obsługi FPC. Wprowadzone do pierwotnej wersji umowy zmiany, dotyczące m.in. procedury zwrotu środków, mają na celu zapewnienie bardziej efektywnego gospodarowania środkami funduszu. Wprowadzona została zasada, że zwrotu niewykorzystanych środków zgromadzonych na rachunkach pomocniczych dokonują dysponenti raz w tygodniu, na wskazane w porozumieniach rachunki funduszu. Wprowadzono również zapis przewidujący, że w przypadku niedokonania zwrotu środków przez dysponenta w ww. terminie, Prezes Rady Ministrów może przekazać do Banku Gospodarstwa Krajowego pisemną dyspozycję zwrotu środków z rachunku pomocniczego danego dysponenta. Planowane jest również udzielenie przez Prezesa Rady Ministrów upoważnienia Bankowi (w ramach przedmiotowej umowy) do dokonywania odpowiedniego przebiegowania środków na prawidłowy rachunek w przypadku otrzymania przez Bank od dysponenta informacji o dokonaniu zwrotu środków na nieprawidłowy rachunek funduszu. Należy jednak zaznaczyć, że umowa jest na etapie procedowania, a jej ostateczny kształt będzie znany dopiero po jej zaakceptowaniu, uzyskaniu wymaganych opinii, a w dalszym etapie podpisaniu jej przez obie strony. Warto podkreślić, że projektowany proces zwrotów wpisuje się w przyjęty schemat i model działania FPC, w którym dysponenti rachunków pomocniczych są odpowiedzialni za efektywne gospodarowanie środkami tego funduszu.

Niezależnie od tego warto podkreślić, że po zakończeniu przedmiotowej kontroli rozpoczęte zostały prace mające na celu ustalenie dalszych zasad funkcjonowania tego funduszu. W wyniku tych prac przyjęta została uchwała Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2023 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2023-2026, gdzie wskazano, że od 2024 roku planowane jest przejęcie przez budżet państwa finansowania zadań realizowanych przez FPC. Jednocześnie Minister Finansów poinformował KPRM, że Ministerstwo Finansów pracuje obecnie nad zmianą przepisów ustaw regulujących funkcjonowanie funduszy umiejscowionych w Banku Gospodarstwa Krajowego, które umożliwią realizację ww. działań.

Ponadto należy zwrócić uwagę na pozytywne aspekty związane ze wsparciem jednostek samorządu terytorialnego w realizacji inwestycji lokalnych. Warto przypomnieć, że Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych (dalej: RFIL) oraz Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych (dalej: PIS) to bezzwrotne wsparcie dla samorządów, które zostało przeznaczone na realizację inwestycji bliskich ludziom, m.in. na wsparcie projektów inwestycyjnych dotyczących infrastruktury drogowej, gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami komunalnymi, budowy i rozbudowy szkół, przedszkoli i żłobków, obiektów związanych z ochroną zdrowia oraz kulturą i sportem. Stworzenie tych programów było niezwykle istotne, gdyż dochody samorządów na skutek epidemii COVID-19 uległy znacznemu pogorszeniu. Warto mieć też na uwadze, że w przypadku wsparcia samorządów

adres: Al. Ujazdowskie
00-583 Warszawa

adres strony internetowej: www.gov.pl/premier

ze środków FPC w ramach RFIL oraz PIS, środki te miały przeciwdziałać społeczno-gospodarczym skutkom epidemii. W konsekwencji jednostki samorządu terytorialnego miały możliwość uzyskania wsparcia na różne inwestycje (np. budowa dróg, budowa szkół, itp.). W związku z tym finansowanie każdej inwestycji (bez względu na jej zakres i charakter) co do zasady mogło realizować ten cel.

Należy wyraźnie podkreślić, że w przypadku RFIL kryteria oceny wniosków i zasady udzielenia wsparcia dla jednostek samorządu terytorialnego określone zostały w uchwale nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego. Przepisy tej uchwały nie dawały Komisji ds. RFIL, ani też Prezesowi Rady Ministrów uprawnień do określania dodatkowych kryteriów oceny złożonych wniosków, czy też stworzenia mechanizmu ocen punktowych z wykorzystaniem określonych wag. Przepisy ww. uchwały nr 102 nie wskazywały również na konieczność sporządzania przez Komisję ds. RFIL pisemnego uzasadnienia dla podejmowanych rekomendacji.

Jeśli chodzi o proces przyznawania środków w ramach PIS, to ocena wniosków dokonywana była przez Komisję do spraw wsparcia Programu z uwzględnieniem przepisów zawartych w uchwale nr 84/2021 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych. Z uwagi na treść tej uchwały, Komisja ds. PIS nie miała obowiązku opracowywać dodatkowych kryteriów oceny wniosków, czy też wag dla tych kryteriów, oraz nie miała obowiązku sporządzać pisemnego uzasadnienia w odniesieniu do każdego ocienionego przez Komisję wniosku.

Warto podkreślić, że działania związane ze wsparciem samorządów podlegały ocenie i wprowadzane były w tym zakresie zmiany mające na celu usprawnienie tego procesu i uniknięcie ewentualnych pomyłek wynikających ze skali działania tych programów i ilości złożonych wniosków. Przykładem takich działań było rozszerzenie współpracy z Bankiem Gospodarstwa Krajowego i opracowanie specjalnego narzędzia, które zautomatyzowało proces składania i rozpatrywania wniosków samorządów.

Jednocześnie informuje, że podtrzymuje dotychczasową argumentację, zaprezentowaną szeroko w pismach z dnia 6 marca 2023 r. oraz z dnia 20 czerwca 2023 r.

Biorąc pod uwagę powyższe, stanowczo proszę o usunięcie z Informacji o wynikach kontroli wszystkich treści, które mówią o niestosowaniu prawa przez administrację rządową, gdyż taka sytuacja nie miała miejsca, np. „W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zarówno trudne uwarunkowania społeczno-gospodarcze, w których utworzono Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 i w których nim zarządzano, jak również wystąpienie ekstraordynaryjnego stanu wywołanego epidemią nie usprawiedliwiła nieprzestrzegania prawa przez administrację rządową, w tym niestosowania zasady jawności i przejrzystości postępowania w zakresie gospodarowania środkami publicznymi” (str. 8 zdanie pierwsze). Niedopuszczalne są takie stwierdzenia, zwłaszcza przy braku odniesienia jakie przepisy nie zostały zastosowane np. „W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, publikacja wyżej wymienionych sprawozdań uzasadniona jest potrzebą zwiększenia przejrzystości i społecznej kontroli nad wykorzystaniem środków publicznych. Działania takie mieszczą się w granicach prawa w ramach standardowego zarządzania, wspierając realizację zasady jawności finansów publicznych” (strona 97).

Mateusz Morawiecki
Prezes Rady Ministrów
/dokument podpisany elektronicznie/

adres: Al. Ujazdowskie
00-583 Warszawa

adres strony internetowej: www.gov.pl/premier

6.6. Stanowisko Ministra Zdrowia do informacji o wynikach kontroli



NKM.0910.2.2023.23.KCZ
Warszawa, 21 sierpnia 2023

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w odpowiedzi na pismo z dnia 8 sierpnia 2023 r. o znaku: KBF.430.3.2023, przy którym została przekazana Informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli (zwanej dalej: „NIK”) P/22/007 *Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*, korzystając z uprawnienia przewidzianego w art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, przedkładam stanowisko do ww. dokumentu.

1. Część 3. Synteza, str. 13 i część 5. Ważniejsze wyniki kontroli, pkt 5.1.2. Ministerstwo Zdrowia, str. 32-34.

Nie można zgodzić się z opinią NIK zawartą w Informacji o wynikach kontroli na str. 13 (czwarty akapit) oraz na str. 33 (czwarty akapit), że Minister Zdrowia w trakcie prac nad planem Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (zwanym dalej: „FPC”) nie weryfikował danych przekazywanych przez Narodowy Fundusz Zdrowia (zwany dalej: „NFZ”).

Należy jednoznacznie podkreślić, iż beneficjenci na etapie opracowywania planu finansowego FPC przedstawiali potrzeby niezbędne do zabezpieczenia w danym roku prawidłowej realizacji ich zadań, a kwoty potrzeb przekazywane przez Ministra Zdrowia do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów były zawsze powiązane z tymi zgłoszeniami i zweryfikowane przez resort zdrowia w takim stopniu, w jakim pozwalają na to możliwości Ministra Zdrowia. Niezrozumiałym jest oczekiwanie przez NIK weryfikacji przez Ministra Zdrowia sposobu kalkulacji potrzeb zgłaszanych m.in. przez NFZ.

Minister Zdrowia, otrzymując zapotrzebowanie zgłoszone przez NFZ, dotyczące kosztów realizacji zadań, w których jest wyspecjalizowany NFZ, uwzględniając uwarunkowania prawne dotyczące odpowiedzialności za planowanie i wydatkowanie środków publicznych oraz doświadczenie i wiedzę pracowników NFZ, ma uzasadnione prawo przyjąć, że zapotrzebowanie to zostało oszacowane w sposób, którego zakwestionowanie wymagałoby posiadania przez Ministra Zdrowia większej od NFZ wiedzy odnośnie do kontraktowania i rozliczania udzielanych świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze

¹Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

środków publicznych. W tej sytuacji trudno uznać, że jakakolwiek instytucja może mieć wiedzę pozwalającą na ewentualne zakwestionowanie szacunków NFZ w tym zakresie.

Jednocześnie pismem z dnia 17 stycznia 2023 r. o znaku: DLF.736.58.2023.MM zobowiązano Prezesa NFZ do przekazywania zapotrzebowania na ww. środki z każdorazowym wskazaniem sposobu wyliczenia kwot wynikających ze złożonego zapotrzebowania, w okresie funkcjonowania FPC. Zgodnie z powyższym, przekazywane przez NFZ zapotrzebowanie na kolejne trzy miesiące, opiera się w szczególności o sprawozdania przekazane przez NFZ do Ministerstwa Zdrowia, informacje o kwotach poniesionych wydatków oraz wydatków szacowanych przez oddziały wojewódzkie NFZ.

Ponadto wskazania wymaga fakt, że niewykorzystywanie zgłoszonych środków na zakup szczepionek przeciw COVID-19 było związane z przesuwaniem terminów na dopuszczenie do obrotu poszczególnych szczepionek na poziomie unijnym, co miało bezpośredni wpływ na odroczenie realizacji umów (dostaw) i wydatkowania środków.

2. Część 3. Synteza, str. 22.

Nie można zgodzić się również z opinią NIK zawartą w Informacji o wynikach kontroli na str. 22 (drugi akapit), że Minister Zdrowia nie realizował ustawowego zadania zapewnienia rzetelności i gospodarności wydatkowania środków FPC, ponieważ zadania realizowane przez NFZ w ramach środków wydatkowanych z FPC przez Ministra Zdrowia, były rozliczane na podstawie sprawozdań przekazywanych przez NFZ, które zawierały bardzo ograniczony zakres informacji.

Należy podkreślić, że ze środków FPC, będących w dyspozycji Ministra Zdrowia, różne zadania były realizowane w różnych trybach, w tym za pośrednictwem innych podmiotów, np. NFZ.

Minister Zdrowia był odpowiedzialny za zapewnienie wydatkowania środków FPC w sposób celowy i gospodarny w zakresie zadań, które realizował samodzielnie, na podstawie zawartych przez siebie umów, natomiast w przypadku zadań realizowanych lub zleconych do realizacji innym jednostkom sektora finansów publicznych, obowiązek ten spoczywał na tych jednostkach.

Przedstawiając powyższe, należy wskazać, że każda jednostka sektora finansów publicznych (a taką jest również NFZ) jest zobowiązana do działania na podstawie i w granicach powszechnie obowiązującego prawa, w tym w szczególności zasad gospodarki finansowej wynikających wprost z przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych², w tym zwłaszcza do ścisłego i bezwzględnego stosowania się do dyspozycji art. 44 ww. ustawy, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, a także w sposób umożliwiający terminową realizację zadań, w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Mając na uwadze, iż wszystkie jednostki sektora finansów publicznych są zobowiązane z mocy przepisów rangi ustawowej do prowadzenia gospodarki finansowej w zgodzie z ww. zasadami, niezrozumiałe jest wskazywanie przez NIK, iż Minister Zdrowia nie zapewnił rzetelności i gospodarności wydatkowania środków FPC w zakresie zadań zleconych do realizacji NFZ.

Uwzględniając powyższe, to NFZ w przypadku realizowanych przez niego zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, a finansowanych z FPC, był odpowiedzialny za zapewnienie zgodności wydatkowania tych środków z przepisami powszechnie obowiązującego prawa (zawieranie umów, kontrola wydatkowania, rozliczanie, itp.). Stąd

²Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.

również w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 12 marca 2020 r. w sprawie sposobu i trybu finansowania z budżetu państwa świadczeń opieki zdrowotnej wykonywanych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19³ i późniejszych poleceniach wydanych NFZ po utracie jego mocy, wskazano, że przekazywane przez NFZ sprawozdania dotyczące wykonanych świadczeń opieki zdrowotnej w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, stanowiące podstawę do uruchomienia przez Ministra Zdrowia odpowiednich środków finansowych, miały być sprawdzane pod względem merytorycznym i finansowym przez Prezesa NFZ. Dawało to gwarancję prawdziwości i rzetelności danych sprawozdawczych i tym samym dokonywanych przez oddziały wojewódzkie NFZ wydatków.

3. Część 5. Ważniejsze wyniki kontroli, pkt 5.4.2. Wykonywanie obowiązków sprawozdawczych (informacyjnych) i nadzorczych przez Ministra Zdrowia, str. 98.

W odniesieniu do kwestii dotyczącej zakresu danych zawartych w sprawozdaniach NFZ, który w ocenie NIK nie był wystarczający, ponownie wskazuję, że kwestia sprawozdań dotyczących świadczeń opieki zdrowotnej wykonywanych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 była uregulowana przepisami:

- 1) art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁴;
- 2) ww. rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie sposobu i trybu finansowania z budżetu państwa świadczeń opieki zdrowotnej wykonywanych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19;
- 3) poleceń Ministra Zdrowia, po uchyleniu art. 9 ww. ustawy, które zawierały przepisy zawarte w ww. rozporządzeniu.

Zgodnie z ww. przepisami – sprawozdania za miesiąc poprzedni, sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, Prezes NFZ przekazuje w formie pisemnej w postaci elektronicznej ministrowi właściwemu do spraw zdrowia wraz z wnioskiem o przekazanie środków finansowych, w terminie do dwudziestego dnia każdego miesiąca.

Ponadto, na podstawie wskazanych na wstępie uregulowań, Prezes NFZ w zarządzeniu w sprawie zasad sprawozdawania oraz warunków rozliczania świadczeń opieki zdrowotnej związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, określił zasady sprawozdawania oraz warunki rozliczania świadczeń opieki zdrowotnej.

W związku z powyższym, sprawozdania przekazywane przez NFZ, są sporządzane na podstawie dokumentów źródłowych, tj. przekazanych przez świadczeniodawców do właściwego oddziału wojewódzkiego NFZ rachunków oraz jednolitego pliku sprawozdawczego stosowanego do wymiany informacji między świadczeniodawcami a NFZ, sprawozdania dotyczące świadczeń objętych rachunkiem, a w przypadku świadczeń udzielanych na podstawie umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (pozostawanie w gotowości do udzielania świadczeń w reżimie sanitarnym uwzględniającym wprowadzenie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie stanu epidemii) podstawę wypłaty stanowiły *Sprawozdania z wykonanych świadczeń opieki zdrowotnej*, tj. przekazany przez świadczeniodawcę raport statystyczny do umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej.

Jednocześnie należy wskazać, że NFZ jest państwową jednostką organizacyjną i podlega ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁵.

³ Dz. U. poz. 422.

⁴ Dz. U. poz. 374, z późn. zm.

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 289, z późn. zm.

Na podstawie art. 102 ust. 1 w zw. z ust. 5 pkt 21a ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁶, do zakresu działania Prezesa NFZ należy również m.in. przeprowadzanie kontroli, w tym w zakresie świadczeń udzielanych w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19.

Biorąc pod uwagę przepisy zarządzenia Ministra Zdrowia z dnia 10 września 2019 r. w sprawie instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych dysponenta głównego środków budżetowych części 46 – Zdrowie⁷, Departament Lecznictwa Ministerstwa Zdrowia dokonywał sprawdzenia zadań określonych w § 13 ust. 2 pkt 1-3 i 6. W pozostałym zakresie, z uwagi na przyjęte zasady sprawozdawania oraz rozliczania ww. świadczeń, właściwej kontroli merytorycznej oraz formalno-rachunkowej w zakresie danych zawartych w przedmiotowych sprawozdaniach, dokonywał Prezes NFZ lub osoba upoważniona.

4. Część 5. Ważniejsze wyniki kontroli, pkt 5.4.2. Wykonywanie obowiązków sprawozdawczych (informacyjnych) i nadzorczych przez Ministra Zdrowia, str. 98-99.

Odnosząc się do zarzutu NIK, zawartego na str. 98 i 99 Informacji o wynikach kontroli, dotyczącego braku udokumentowania sposobu wyboru kontrahentów do realizacji umów zawartych z Poczta Polska S.A., PZU Zdrowie S.A. oraz Warsaw Genomics sp. z o.o., należy zwrócić uwagę, iż ww. umowy zostały zawarte na podstawie art. 6a ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (zwanej dalej: „specustawą COVID-ową”). Zgodnie z art. 6a ust. 1 ww. ustawy, do zamówień na usługi lub dostawy niezbędne do przeciwdziałania COVID-19 nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych⁸, jeżeli zachodzi wysokie prawdopodobieństwo szybkiego i niekontrolowanego rozprzestrzenienia się choroby lub jeżeli wymaga tego ochrona zdrowia publicznego. Przedmiot ww. umów dotyczył usług kluczowych z punktu widzenia konieczności ochrony zdrowia publicznego i nie jest to w istocie kwestionowane przez NIK. Wszystkie wskazane usługi będące przedmiotem ww. umów stanowiły instrument służący zapobieganiu oraz rozprzestrzenianiu się COVID-19.

Powyższy przepis wyłączał stosowanie przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych, i jednocześnie nie wskazywał, jaki tryb zawierania umowy zamawiający ma obowiązek zastosować. Wskazany przepis bowiem stanowił szczególny instrument działania w stanie epidemii lub w stanie zagrożenia epidemicznego, i regulacje zawarte w specustawie COVID-owej w tym zakresie należało traktować jako *lex specialis* względem przepisów regulujących zawieranie umów w zakresie zamówień publicznych. Przepis art. 6a ust. 1 ww. ustawy, nie formułował żadnych trybów postępowania, nie nakładał na zamawiającego szczególnych wymogów w zakresie wyboru, ograniczając wybór do zapewnienia, by usługi skutecznie realizowały cele wskazane w tym przepisie, tj. służyły zapobieganiu oraz przeciwdziałaniu COVID-19. Świadczy o tym w szczególności przepis art. 6a ust. 2 pkt 5 ustawy, który – poza danymi identyfikującymi zamówienie – nakazuje, by wskazywać (dokumentować) okoliczności faktyczne uzasadniające udzielenie zamówienia bez zastosowania przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych. Takie okoliczności wskazywano nie tylko określając przedmiot zawartych umów, lecz również formułując odpowiednie preambuły do umów opisujące cel i okoliczności faktyczne, w jakich umowy te były zawierane.

Poza ww. przepisem, ww. ustawa, nie nakładała na zamawiającego, żadnego szczególnego wymogu dokumentowania procesu wyboru wykonawcy. Należy podkreślić, iż NIK,

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 2561, z późn. zm.

⁷ Dz. Urz. Min. Zdrow. poz. 73.

⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, z późn. zm.

formułując zarzut nieudokumentowania procesu wyboru ww. wykonawców, nie wskazała, jaki przepis nakładałby na zamawiającego działającego w sferze kompetencji i uprawnień, o których mowa w art. 6a specustawy COVID-owej szczególny obowiązek dokumentowania wyboru wykonawców. NIK również nie wskazała, z jakich innych przepisów taki obowiązek dokumentowania przebiegu wyboru wykonawców miałby wynikać. Nie sposób zatem sformułować zarzutu, że brak szczególnego udokumentowania sposobu wyboru stanowił naruszenie przez zamawiającego obowiązujących przepisów prawa.

NIK formułuje wniosek, iż brak udokumentowania sposobu wyboru ww. wykonawców miałby naruszyć zasadę optymalnego doboru metod i środków służących założonemu celowi oraz zasadę gospodarowania środkami publicznymi. Należy jednakże podkreślić, iż zamawiający nie naruszył ww. zasad. Po pierwsze, zamawiający – jak wskazano powyżej – działał na podstawie przepisów prawa, nie naruszył żadnego przepisu, a po drugie sformułowany zarzut mógłby być realny, gdyby w następstwie zawarcia ww. umów, doszło do jakichkolwiek naruszeń prawa, oraz gdyby realizacja tych umów pozostawała w sprzeczności z celami, dla których zostały one zawarte. Dobór wykonawców, przeprowadzony z uwzględnieniem przedmiotu ich działalności, pozycji na rynku gwarantującej należyte wykonanie umowy, odpowiednie postanowienia umowne zabezpieczające przed nienależytą realizacją umów, potwierdzały słuszność działań zamawiającego. Należy podkreślić, iż w trakcie realizacji ww. umów, nie stwierdzono żadnych uchybień po stronie wykonawców, umowy były realizowane prawidłowo, ich realizacja była kontrolowana przez zamawiającego, nie zaistniały żadne okoliczności i przesłanki uzasadniające czy to naliczanie kar umownych, czy uruchamianie odpowiedzialności kontraktowej. Wykonawcy prawidłowo realizowali cele, dla których umowy te zostały zawarte, a które były przesłanką zastosowania szczególnego trybu wyboru wykonawców, o którym mowa w art. 6a ust. 1 specustawy COVID-owej.

5. Część 5. Ważniejsze wyniki kontroli, pkt 5.4.2. Wykonywanie obowiązków sprawozdawczych (informacyjnych) i nadzorczych przez Ministra Zdrowia, str. 99.

Odnosząc się do kwestii zawartej w Informacji o wynikach kontroli na str. 99 (drugi, trzeci i czwarty akapit), zgodnie z którym „*Zdaniem NIK, zakres sprawozdań przedstawianych przez Ministra Zdrowia nie był wystarczający. Wskazane kontrolującym sprawozdania zawierały ograniczony zakres informacji, sprowadzający się do wskazania tytułów realizowanych zadań i wydatkowanych na nie kwot*” nie zgadzam się ze stwierdzeniem, że Minister Zdrowia w sposób niewystarczający sprawozdawał się z realizacji planów finansowych FPC.

Przepisy dotyczące utworzenia FPC oraz wytyczne Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nie wskazywały potrzeby prowadzenia i przekazywania sprawozdawczości w tym zakresie przez dysponentów poszczególnych pozycji planu. Jednocześnie Minister Zdrowia na bieżąco monitorował zaangażowanie i wydatkowanie wydatków środków FPC w ramach poszczególnych działań.

Jednocześnie należy ponownie podkreślić, że brak sformalizowanej formy udzielania ww. informacji np. w sprawozdaniach, nie był równoznaczny z brakiem udzielania ww. informacji. Minister Zdrowia na bieżąco realizował swoje ustawowe obowiązki wynikające m.in. ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁹, ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe¹⁰ oraz prawa składania przez posłów interpelacji i zapytań poselskich, zgodnie z art. 115 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia

⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 902.

¹⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 1914.

1997 r.¹¹ i Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.¹² (art. 191-196) oraz art. 14 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora¹³. W powyższym trybie były przekazywane informacje do publicznej wiadomości, zgodnie z potrzebami (wpływającymi wnioskami, zapytaniami, interpelacjami), w zakresie efektów działań realizowanych przez Ministra Zdrowia w zakresie zwalczania i przeciwdziałania skutkom epidemii COVID-19 oraz wysokości środków przeznaczanych na ten cel. Ponadto Minister Zdrowia na bieżąco składał informacje i wyjaśnienia w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej i Senacie Rzeczypospolitej Polskiej podczas prac komisji lub na posiedzeniach plenarnych.

6. Część 6. Załączniki, pkt 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe, str. 108.

W odniesieniu do wniosku pokontrolnego nr 2 skierowanego w wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Zdrowia o „*zgłaszanie zapotrzebowań na środki z Funduszu zgodnie z faktycznymi potrzebami oraz z uwzględnieniem terminów finansowania realizowanych zadań*”, uprzejmie informuję, co następuje.

Biuro Administracyjne Ministerstwa Zdrowia w 2023 r. w całości zastosowało się do ww. wniosku pokontrolnego. Od początku roku wszystkie zapotrzebowania na środki z FPC są zgłaszane pod konkretną fakturę na kwotę danej faktury, a środki po wpłynięciu na rachunek bankowy przebywają na nim niezbędne minimum czasu do opłacenia faktury.

Tym samym zgłaszane przez Ministra Zdrowia do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zapotrzebowanie na środki z FPC jest zgodne z faktycznymi potrzebami oraz uwzględnia terminy finansowania realizowanych zadań, co skutkuje brakiem gromadzenia środków FPC na rachunkach pomocniczych Ministra Zdrowia, jak i Biura Administracyjnego Ministerstwa Zdrowia.

Z wyrazami szacunku
z upoważnienia Ministra Zdrowia
Maciej Miłkowski
Podsekretarz Stanu
/dokument podpisany elektronicznie/

¹¹ Dz. U. poz. 483, z późn. zm.

¹² M.P. z 2022 r. poz. 990, z późn. zm.

¹³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1339 i Dz. U. z 2023 r. poz. 1234.

6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Prezesa Rady Ministrów



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KBF.430.3.2023

Warszawa, 12 września 2023 r.

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Prezesa Rady Ministrów w sprawie
Informacji o wynikach kontroli P/22/007 Realizacja zadań finansowanych z Funduszu
Przeciwdziałania COVID-19

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, przedstawiam opinię do stanowiska Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 2023 r. (znak DIR.WA.1740.2.2023, dalej: *Stanowisko*) do Informacji o wynikach kontroli *Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19* (dalej: *Informacja*).

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela przekazanego przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 21 sierpnia 2023 r. stanowiska do informacji o wynikach kontroli P/22/007 *Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*. Argumentacja zawarta w *Stanowisku* była prezentowana w zastrzeżeniach z 6 marca 2023 r., a także odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne z 20 czerwca 2023 r. Została ona tym samym poddana już wcześniej szczegółowej i wnikliwej analizie, a trafność prezentacji stanu faktycznego i ocen pokontrolnych została potwierdzona przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli w procesie rozpatrywania zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego. Kolegium NIK oddaliło przedmiotowe zastrzeżenia w zakresie objętym *Stanowiskiem*². Zgodnie z obowiązującymi przepisami kończy to postępowanie kontrolne w sposób prawomocny. Należy podkreślić, że w przekazanym *Stanowisku* Prezes Rady Ministrów nie przedstawił żadnych nowych okoliczności mających wpływ na merytoryczną ocenę jego działań. Nie odniósł się również do większości opisanych w *Informacji* przykładów niewłaściwego zarządzania i gospodarowania środkami Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (dalej również: Fundusz lub FPC) oraz ich skutków.

W *Stanowisku* podniesiono, że zmiana formy prawnej i organizacyjnej Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 z państwowego funduszu celowego na fundusz w obsłudze Banku Gospodarstwa Krajowego pozwoliła na uelastycznienie gospodarki finansowej Funduszu, Prezes Rady Ministrów nie jest dysponentem Funduszu, odpowiedzialność za efektywne gospodarowanie środkami oraz ustanowienie zestawu mierników realizacji zadań i sprawozdawczość ponoszą dysponenci FPC, a zarówno Komisja do spraw Wsparcia Jednostek Samorządu Terytorialnego, jak i Komisja do spraw Wsparcia Programu Inwestycji Strategicznych nie miały obowiązku opracowywania dodatkowych kryteriów oceny wniosków czy też wag dla tych kryteriów oraz obowiązku sporządzania pisemnego uzasadnienia dla podejmowanych rekomendacji.

Do wszystkich tych kwestii Kolegium NIK odniosło się obszernie w uchwale z 17 maja 2023 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego. Przywołano w niej w szczególności obowiązujące przepisy prawa, a także postanowienia umowy zawartej pomiędzy Prezesem Rady Ministrów a Bankiem Gospodarstwa Krajowego z 21 kwietnia 2020 r. (ze zmianami), z których wynikają zadania i obowiązki Prezesa Rady Ministrów.

Odnosząc się do przedstawionego *Stanowiska*, należy powtórzyć, że zmiana formy prawnej i organizacyjnej FPC z państwowego funduszu celowego na fundusz w obsłudze BGK, zaledwie po 18 dniach jego funkcjonowania, spowodowała, że uzyskano dowolność w zakresie pozyskiwania i wydatkowania środków Funduszu, przez co stał

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

² Uchwała Nr 17/2023 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 17 maja 2023 r., dalej: uchwała z 17 maja 2023 r.

się on *de facto* narzędziem do finansowania otwartego katalogu zadań mogących podlegać zmianom w dowolnym czasie i zakresie. Równocześnie ograniczona została systemowa kontrola nad tymi środkami. Wynika to z faktu, że Fundusz finansowany ze środków publicznych został wyłączony z sektora finansów publicznych, a gospodarowanie jego środkami przestało podlegać przepisom ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³, między innymi w zakresie planowania oraz nadzoru. Nie uległa jednak zmianie zasadnicza koncepcja funkcjonowania Funduszu. W świetle analizy *Stanowiska* nie można zgodzić się z prezentowaną w nim opinią, że Prezes Rady Ministrów sumiennie oraz z należytą starannością realizował obowiązki nałożone na niego ustawą z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw⁴, co również podkreśliło Kolegium w uchwale z 17 maja 2023 r. Prezes Rady Ministrów, podejmując próbę zwiększenia znaczenia zadań i odpowiedzialności upoważnionych dysponentów, wskazał jedynie część zadań, które na nim spoczywały, nie wspominając przy tym o szerokich uprawnieniach, jakie nadaje zarówno powyżej wskazana ustawa, jak również przepisy regulujące działanie Rady Ministrów. Jednak to Prezes Rady Ministrów pozostał *de facto* zarządzającym Funduszem i jako jedyny podmiot posiadał zarówno odpowiednią pozycję w procesie dysponowania środkami Funduszu, jak również adekwatne instrumenty do zorganizowania skutecznego nadzoru nad Funduszem oraz prawidłowego określenia zasad planowania i gospodarowania jego środkami. Kolegium NIK w przywołanej uchwale podkreśliło, że działania państwa, które angażują środki publiczne, realizowane również przez pozabudżetowe fundusze, powinny podlegać zasadom finansów publicznych, w tym jawności i przejrzystości, jako tym, które zapewniają obywatelom niezbywalne prawo umożliwiającej społeczną kontrolę finansów publicznych.

Rzetelne wykonanie obowiązków związanych z gospodarowaniem środkami Funduszu powinno wiązać się z uregulowaniem zasad planowania, gospodarowania środkami FPC oraz zorganizowaniem skutecznego nadzoru nad Funduszem. Nieuregulowanie tych zasad przyczyniło się do nieefektywnego zarządzania środkami Funduszu, ponieważ składane przez dysponentów zapotrzebowania nie odpowiadały ich faktycznym potrzebom, były zawyżane, a niewykorzystane środki przez długie okresy pozostawały niewykorzystane na rachunkach dysponentów oraz beneficjentów tych środków, bez uzasadnienia zwiększając zadłużenie Funduszu. Odnosząc się do opracowanych w KPRM „Wytycznych w sprawie składania wniosków o zasilenie z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19”, należy powtórzyć, że miały one charakter bardzo syntetyczny (jedna strona) i w znacznej mierze przekazywały informacje o charakterze technicznym. Wytyczne te nie zapewniły transparentności procesu planowania, jak również nie przyczyniły się do skutecznego procesu weryfikacji wniosków, co skutkowało pozostawianiem niewykorzystanych środków na rachunkach bankowych dysponentów i beneficjentów. Jak wykazała kontrola, spowodowało to powstanie nieuzasadnionych kosztów ich pozyskania dla Funduszu w wysokości co najmniej 200,3 mln zł. Bezsporne jest, że dysponenci powinni rzetelnie szacować kwoty poszczególnych zasileń, niemniej jednak to na Prezesie Rady Ministrów ciążyła odpowiedzialność za złożenie dyspozycji wypłaty bądź upoważnienie do tego innego organu. Wypracowanie stosownych mechanizmów wymagało współpracy zarządzającego Funduszem z dysponentami.

Niezorganizowanie przez Prezesa Rady Ministrów skutecznego nadzoru nad Funduszem przejawiało się brakiem zarówno weryfikacji efektów rzeczowych zadań finansowanych ze środków FPC, jak i ustanowienia centralnego zestawu mierników realizacji zadań, nawet do części istotnych/priorytetowych zadań – co uniemożliwia ocenę stopnia realizacji celu, dla którego ustanowiono Fundusz oraz utrudnia podejmowanie działań mogących usprawnić funkcjonowanie FPC oraz poprawić efektywność wykorzystania środków Funduszu. Założenie, że działania te mogą wykonywać tylko dysponenci, należy uznać za niewystarczające w sytuacji, gdy Prezes Rady Ministrów – jak i Kancelaria jako urząd go obsługujący – są centralnym, jednym z najważniejszych uczestników tego procesu. Należy podkreślić, że w gestii Prezesa Rady Ministrów pozostawało składanie dyspozycji wypłaty środków. Prezes mógł do tego upoważnić dysponenta części budżetowej lub ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, wskazując jednocześnie zakres jego upoważnienia. Zauważyć przy tym należy, że przepisy ustawy tworzącej Fundusz nie nakładały na Prezesa Rady Ministrów obowiązku upoważnienia dysponentów oraz zakresu tego upoważnienia, była to autonomiczna decyzja Prezesa Rady Ministrów. Zaznaczenia wymaga, że dysponenci po otrzymaniu stosownego upoważnienia gospodarowali środkami z Funduszu w ramach limitów określonych w planach finansowych na poszczególne lata, które to plany zatwierdzał Prezes Rady Ministrów.

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 568, ze zm., dalej: ustawa tworząca Fundusz.

Ze względu na szczególnie, interwencyjny charakter Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i wyłączenie go spod kontroli Parlamentu oraz ograniczoną wielkość środków Funduszu w odniesieniu do potrzeb zgłoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego, nie można zgodzić się z opinią, że wprowadzenie transparentnych kryteriów przyznawania środków Funduszu byłoby sprzeczne z przepisami ustawy tworzącej Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 oraz uchwał wydanych na jej podstawie.

Niewłaściwie zorganizowany i nietransparentny proces podziału środków Funduszu dla jednostek samorządu terytorialnego wynikał głównie z tego, że:

- kryteria oceny wniosków w uchwale Nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego⁵ i uchwale Nr 84/2021 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych były określone bardzo ogólnie, a na etapie rozpatrywania wniosków nie wypracowano jednolitego, przejrzystego i jawnego mechanizmu ich oceny;
- wobec braku właściwego udokumentowania procesu, tryb oceny wniosków nie był jawny i przejrzysty; w żadnej formie (papierowej czy elektronicznej) nie dokumentowano uzasadnień podjętych decyzji, pozytywnych, jak i negatywnych, co uniemożliwiało ustalenie przesłanek stanowiących ich podstawę; nie wskazano też konkretnych przesłanek, w oparciu o które wnioski obejmujące przedmiotowo zbliżone inwestycje były rozpatrywane odmiennie.

Jak zauważyło Kolegium NIK, określenie precyzyjnych zasad oceny wniosków jednostek samorządu terytorialnego, wg poszczególnych kryteriów określonych w obydwu wyżej wymienionych uchwałach, umożliwiłoby dokonanie obiektywnej, jednolitej i bezstronnej oceny wszystkich wniosków oraz oceny i weryfikacji decyzji podejmowanych przez Komisje zarówno w toku postępowania kontrolnego, jak również przez strony zainteresowane oraz opinię publiczną. Podkreślenia wymaga, że wprowadzenie zasad oceny wniosków według poszczególnych kryteriów nie stałoby w sprzeczności z postanowieniami uchwały, a jedynie regulowałoby sposób dokonywania oceny spełniania ustalonych w uchwale kryteriów, w ramach tzw. luzu decyzyjnego, i stanowiłoby przejrzysty mechanizm wyboru wniosków do dofinansowania.

W *Stanowisku* Prezes Rady Ministrów wnioskuje o usunięcie z *Informacji* treści, które mówią o niestosowaniu prawa przez administrację rządową. Należy ponownie podkreślić, iż działania organów państwa powinny podlegać zasadom finansów publicznych, w tym jawności i przejrzystości, którym poświęcono rozdział 4 działu I ustawy o finansach publicznych. Poza tym pracownicy administracji rządowej powinni przestrzegać ogólnych zasad, standardów i przepisów obowiązujących w służbie publicznej. Urzędnik państwowy, jak i członek korpusu służby cywilnej obowiązani są, na podstawie adekwatnych ustaw regulujących ich status, racjonalnie gospodarować środkami publicznymi, a także rzetelnie i bezstronnie, sprawnie i terminowo wykonywać powierzone zadania. Podkreślenia wymaga, że sprawność i terminowość realizacji zadań powiązana jest z rzetelnością wykonania obowiązków. Zrealizowane istotne czynności i podjęte rekomendacje czy decyzje powinny być udokumentowane tak, aby – nawet po upływie czasu – mogły podlegać weryfikacji, być rozliczalne. Takie postępowanie jest standardem działania administracji publicznej i prowadzenia gospodarki finansowej. Rozstrzygnięcie sprawy powinno być uzasadnione dostatecznymi przesłankami, tak aby nie można mu było zarzucić dowolności. Wymogu udokumentowania istotnych czynności i decyzji nie można utożsamiać wyłącznie z uciążliwością biurokratyczną, czy oczekiwać, iż będzie on określony w każdym przepisie, bowiem nie ma racjonalnego uzasadnienia do wielokrotnego powielania oczywistego obowiązku urzędniczego. Wystarczy, że podstawowe obowiązki zostaną określone w przepisach ogólnych, w tym np. regulujących obowiązki członków korpusu służby cywilnej, kwestie etyki zawodowej, czy w standardach kontroli zarządczej. Należy podkreślić, że zgodnie z przepisami art. 203 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁶ oraz art. 2 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, Izba kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Przedmiotowa kontrola NIK została przeprowadzona między innymi z uwzględnieniem kryterium rzetelności, tj. badano, czy pracownicy i inne osoby odpowiedzialne za określoną działalność w kontrolowanej jednostce wykonywały swoje obowiązki z należytą starannością, sumiennie i we właściwym czasie.

⁵ M.P. z 2022 r. poz. 22.

⁶ Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

Rzetelne wykonywanie obowiązków pracowniczych powinno sprzyjać podnoszeniu jakości administrowania publicznego i ograniczania możliwości arbitralnego podejmowania decyzji przez urzędników oraz służyć przeciwdziałaniu nadużywania władzy, dowolności postępowania czy powstaniu okolicznościom sprzyjającym wystąpieniu mechanizmów korupcyjnych. Źródła prawa zostały wskazane w przywołanej uchwale Kolegium NIK.

Natomiast zapewnienie odpowiedniego systemu monitorowania realizacji celów i zadań w jednostce nadrzędnej lub nadzorującej przez podległe lub nadzorowane jednostki wynika ze standardów kontroli zarządczej⁷.

W odniesieniu do uwagi w *Stanowisku* dotyczącej niepublikowania sprawozdań z realizacji planu finansowego należy wskazać, że publikacja planów finansowych Funduszu i sprawozdań z jego realizacji leży u podstaw zasady jawności finansów publicznych.

W *Stanowisku* Prezes Rady Ministrów zwrócił uwagę na pozytywne aspekty związane ze wsparciem jednostek samorządu terytorialnego w realizacji inwestycji lokalnych. Planowane i uzyskane efekty w tej materii badano w trakcie kontroli i zostały one przedstawione w *Informacji*. Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje przy tym negatywną ocenę zdefiniowania celów Funduszu. Z ustaleń kontroli wynika, że z Funduszu może być sfinansowany dowolny zakres zadań, w tym zadań niemających bezpośredniego związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem epidemii COVID-19. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, w celu zapewnienia skutecznego nadzoru nad Funduszem katalog zadań Funduszu powinien być ograniczony i możliwie precyzyjnie określony.

Biorąc powyższe pod uwagę, Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje argumentację, wnioski i uwagi zawarte w niniejszej *Informacji*, jak i poprzedzającym ją wystąpieniu pokontrolnym oraz oczekuje, że działania podjęte na rzecz pełnej realizacji wniosków przyczynią się do prawidłowego gospodarowania środkami Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Najwyższa Izba Kontroli dostrzega, że Prezes Rady Ministrów, na skutek ustaleń kontroli podjął działania zmierzające do realizacji wniosków pokontrolnych, w szczególności rozpoczął procedowanie nowej umowy planowanej do zawarcia z Bankiem Gospodarstwa Krajowego w sprawie obsługi FPC, Rada Ministrów przyjęła uchwałę z dnia 25 kwietnia 2023 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2023-2026, gdzie wskazano, że od 2024 roku planowane jest przejęcie przez budżet państwa finansowania zadań realizowanych przez FPC, jak również fakt, że Minister Finansów podjął prace nad zmianą przepisów ustaw regulujących funkcjonowanie funduszy umiejscowionych w Banku Gospodarstwa Krajowego. Niemniej jednak Izba z uwagą będzie analizowała postępy i rezultaty tych prac.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

⁷ Standard 6 w części B „Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji”.

6.8. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Zdrowia



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAS

KBF.430.3.2023

Warszawa, 12 września 2023 r.

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Zdrowia
w sprawie Informacji o wynikach kontroli P/22/007
Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623) przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Zdrowia z dnia 21 sierpnia 2023 r. (znak sprawy NKM.0910.2.2023.23.KCZ, dalej: *Stanowisko*) do Informacji o wynikach kontroli *Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19* (dalej: *Informacja*).

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela przekazanego przez Ministra Zdrowia w dniu 21 sierpnia 2023 r. stanowiska do Informacji o wynikach kontroli P/22/007 *Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*. Na wstępie należy wskazać, że Minister Zdrowia na etapie składania zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego nie zakwestionował większości opisanego w nim stanu faktycznego w zakresie przedstawionym w *Stanowisku* (poza kwestią sprawozdawczości). Tym samym ustalenia kontroli stały się ostateczne i uprawnione było ich zawarcie w *Informacji*. Ze zdziwieniem przyjmuję więc *Stanowisko* do *Informacji* mające formę zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego.

Jednocześnie poniżej przedstawiam opinię dotyczącą szczegółowych zagadnień zaprezentowanych w *Stanowisku* do przedmiotowej *Informacji*.

Minister Zdrowia sformułował swoje stanowisko w sześciu punktach.

W pierwszym punkcie *Stanowiska* Minister Zdrowia wskazał, że nie zgadza się ze stwierdzeniem na str. 13¹ i 33² *Informacji*, iż w trakcie prac nad planem Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (dalej: Fundusz lub FPC) nie weryfikował danych przekazywanych przez Narodowy Fundusz Zdrowia (dalej: NFZ). Powyższe stanowisko Ministra Zdrowia jest sprzeczne z dalszym uzasadnieniem tego punktu *Stanowiska* oraz z ustaleniami kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Zdrowia. W szczególności Minister Zdrowia podnosił, że weryfikował kwoty zapotrzebowań zgłaszane przez beneficjentów na etapie opracowywania planu. Jednocześnie twierdził, iż niezrozumiałe jest oczekiwanie Najwyższej Izby Kontroli weryfikacji przez Ministra Zdrowia kalkulacji potrzeb zgłaszanych przez NFZ. Odnosząc się do powyższego, należy zauważyć, że stwierdzenia te pozostają w oczywistej sprzeczności. Minister Zdrowia z jednej strony podkreśla, że podejmował działania w celu weryfikacji danych przekazywanych przez NFZ, natomiast w dalszej części *Stanowiska* wskazuje na brak konieczności dokonywania takiej weryfikacji. Wyniki kontroli pozwalają na stwierdzenie, że Minister Zdrowia nie dokonywał takiej weryfikacji, gdyż w praktyce przyjął, że zadanie to ze względu na posiadany zasób i kompetencje będzie wykonywał NFZ. Należy również podkreślić, że Minister Zdrowia na etapie składania zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego nie zakwestionował opisanego w nim stanu faktycznego, wskazującego, iż *Ministerstwo Zdrowia nie weryfikowało danych przekazywanych przez NFZ, co uzasadniono brakiem narzędzi i podstaw do kwestionowania potrzeb*

¹ Po redakcji tekstu *Informacji* str. 15-16.

² Po redakcji tekstu *Informacji* str. 40.

wskazanych przez NFZ. Stwierdzenie o takiej samej treści zostało zawarte na str. 33 *Informacji*³. Z uwagi na fakt, że Kolegium Najwyższej Izby Kontroli rozpatrzyło na posiedzeniu w dniu 17 maja 2023 r. zastrzeżenia Ministra Zdrowia⁴, postępowanie kontrolne zostało zakończone w sposób prawomocny, tym samym ustalenia kontroli stały się ostateczne i uprawnione było ich zawarcie w *Informacji*.

W drugim i trzecim punkcie *Stanowiska* Minister Zdrowia odniósł się do kwestii sposobu rozliczania wydatków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 przez NFZ. W szczególności Minister Zdrowia wskazał, że nie może zgodzić się z opinią Najwyższej Izby Kontroli, iż Minister Zdrowia nie realizował ustawowego zadania zapewnienia rzetelności i gospodarności wydatkowania środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, ponieważ zadania realizowane przez Narodowy Fundusz Zdrowia w ramach środków wydatkowanych z FPC przez Ministra Zdrowia były rozliczane na podstawie sprawozdań przekazywanych przez NFZ, które zawierały bardzo ograniczony zakres informacji.

Nie można zgodzić się ze stanowiskiem Ministra Zdrowia, bowiem w *Informacji* nie została sformułowana teza, że Minister Zdrowia nie realizował powyższego zadania ustawowego, ponieważ posiadał ograniczony zakres informacji, wynikający z otrzymywanych sprawozdań. W *Informacji* wskazano natomiast na ograniczony zakres informacji otrzymywanych przez Ministra Zdrowia, będący konsekwencją uznania przez Ministra Zdrowia, że zadanie zapewnienia rzetelności i gospodarności wydatkowanych środków z FPC jest obowiązkiem NFZ.

Istotną kwestią jest także fakt, że stwierdzenie kwestionowane w *Informacji* jest oparte na ustaleniach dokonanych w trakcie szczegółowych badań, przeprowadzanych w ramach kontroli, w szczególności po dokonaniu analizy wydanych przez Ministra Zdrowia poleceń oraz rozporządzenia. Prawdliwość opisu stanu faktycznego i oceny sformułowanej w wystąpieniu Minister Zdrowia potwierdza w dalszych akapitach punktu drugiego *Stanowiska*, gdzie wskazuje na wynikające z przepisów prawa obowiązki jednostek realizujących zadania z NFZ oraz odpowiedzialność tych jednostek. Powyższe stanowisko jednoznacznie potwierdza prawidłowość przedstawienia w *Informacji* stanu faktycznego i dokonania jego oceny wskazujące, że w praktyce Minister Zdrowia przyjął, iż wynikający z art. 9 ust. 5 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁵ obowiązek zapewnienia wydatkowania środków FPC w sposób celowy i gospodarny należy do zadań NFZ i innych podmiotów otrzymujących finansowanie ze środków FPC.

Najwyższa Izba Kontroli nie neguje opinii Ministra Zdrowia wskazującej na wymóg prowadzenia przez podmioty finansowane środkami z FPC gospodarki finansowej w zgodzie z obowiązującymi przepisami, co podkreśliło również Kolegium NIK w uchwale z dnia 17 maja 2023 r. Należy jednak podkreślić, że to Minister Zdrowia, a nie Prezes NFZ czy wojewodowie, jest upoważnionym przez Prezesa Rady Ministrów dysponentem Funduszu, a przy tym, na podstawie art. 162 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁶, sprawuje nadzór nad działalnością NFZ.

W czwartym punkcie *Stanowiska* Minister Zdrowia nie zgodził się z zawartym w *Informacji* stwierdzeniem, że wybór kontrahentów do realizacji umów podpisanych z Poczta Polska SA, PZU Zdrowie SA i Warsaw Genomics sp. z o.o. nie został udokumentowany. Minister Zdrowia swoje stanowisko uzasadnił faktem, że zgodnie z przepisami ustawy z dnia 2 marca 2020 r. w przypadku usług związanych z ochroną zdrowia publicznego, a taki charakter miały umowy z wyżej wymienionymi podmiotami, nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁷. Zdaniem Ministra Zdrowia, przepisy ww. ustawy z 2 marca 2020 r. zobowiązywały jedynie do wskazania okoliczności faktycznych, uzasadniających udzielenie zamówień, bez stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych, nie nakładały jednak żadnego szczegółowego sposobu dokumentowania procesu wyboru wykonawcy.

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje stanowisko wyrażone w *Informacji*, że nawet w sytuacji, gdy zawarcia umów nie poprzedza określona procedura udzielania zamówień publicznych, to jednostka powinna wykazać, że zapewniła rzetelność, bezstronność i transparentność działania i powinno to być udokumentowane dla celów dowodowych. Dotyczy to między innymi umów o znacznej wartości. W przedmiotowej sytuacji nie przedstawiono

³ Po redakcji tekstu *Informacji* str. 15-16.

⁴ Uchwała Nr 18/2023 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 17 maja 2023 r.

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1327, ze zm.; dalej: ustawa z dnia 2 marca 2020 r.

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 2561, ze zm.

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605.

do kontroli dokumentów umożliwiających ustalenie przebiegu prac, które doprowadziły do zawarcia umów, na realizację których wydano środki publiczne w wysokości 185,7 mln zł.

Odnosząc się do powyższej kwestii, zauważyć również należy, że w *Informacji* nie został sformułowany wniosek, sugerowany przez Ministra Zdrowia, iż *brak udokumentowania sposobu wyboru ww. wykonawców umów miałby naruszyć zasadę optymalnego doboru metod i środków służących założonemu celowi oraz zasadę gospodarowania środkami publicznymi*. Najwyższa Izba Kontroli wskazywała natomiast na brak dokumentacji pozwalającej na dokonanie oceny tych aspektów procesu zawierania umów. Przedmiotowa kontrola NIK została przeprowadzona między innymi z uwzględnieniem kryterium rzetelności, tj. badano, czy określone działania lub stany faktyczne są udokumentowane zgodnie z rzeczywistością, czy dokumentacja odpowiada stwierdzonemu stanowi faktycznemu, czy sporządzono ją we właściwej formie i wymaganych terminach oraz czy nie pomija określonych faktów lub okoliczności, które powinny być udokumentowane zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi.

W piątym punkcie *Stanowiska* Minister Zdrowia nie zgodził się z oceną zawartą w *Informacji*, że przekazywane przez Ministra Zdrowia sprawozdania zawierały zakres informacji ograniczony do wskazania tytułów realizowanych zadań i wydatkowanych na nie kwot. Argumentacja zawarta w *Stanowisku* Ministra Zdrowia została wcześniej przedstawiona w zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego, skierowanego do Ministra Zdrowia. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło przedmiotowe zastrzeżenia w zakresie objętym niniejszym *Stanowiskiem*. Zgodnie z obowiązującymi przepisami kończy to postępowanie kontrolne w sposób prawomocny. Należy podkreślić, że w przekazanym *Stanowisku* Minister Zdrowia nie przedstawił żadnych nowych okoliczności, mających wpływ na merytoryczną ocenę jego działań. Powtórzył natomiast wyrażone wcześniej w zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego tezy. Minister Zdrowia ponownie uzasadniał, że żadne przepisy nie zobowiązywały dysponentów poszczególnych pozycji planu FPC do sporządzania sprawozdań w takim zakresie. Do tych kwestii Kolegium NIK odniosło się w uchwale z dnia 17 maja 2023 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego.

W związku z tym w niniejszej opinii, odnosząc się już tylko syntetycznie do przedstawionego *Stanowiska*, należy powtórzyć, że Minister Zdrowia pomija istotę uwagi sformułowanej w *Informacji*. W *Informacji* nie był krytykowany fakt przekazywania informacji o realizacji planu FPC, tylko brak danych o osiągniętych w wyniku wydatkowania tych środków efektach rzeczowych. Dane takie, nie tylko informowałyby ich odbiorców o osiągniętych efektach, ale przede wszystkim stwarzałyby Ministrowi Zdrowia możliwość analizowania efektywności wykorzystania środków Funduszu.

W punkcie szóstym *Stanowiska* Minister Zdrowia odniósł się do sformułowanego przez NIK w wystąpieniu pokontrolnym wniosku wskazującego na *zgłaszanie zapotrzebowań na środki z Funduszu zgodnie z faktycznymi potrzebami oraz z uwzględnieniem terminów finansowania realizowanych zadań*, co miało zapobiec gromadzeniu nadmiernych środków na rachunku pomocniczym Ministra Zdrowia. Minister Zdrowia powtórzył stanowisko przedstawione w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK i poinformował o pełnym wdrożeniu tego wniosku. Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje informację Ministra Zdrowia o realizacji wniosku pokontrolnego dotyczącego zgłaszania zapotrzebowań w wysokości adekwatnej do potrzeb. Najwyższa Izba Kontroli z uwagą będzie analizowała rezultaty prac Ministra Zdrowia w tym obszarze.

Biorąc powyższe pod uwagę, Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje argumentację, wnioski i uwagi zawarte w *Informacji*, jak i poprzedzającym ją wystąpieniu pokontrolnym, oraz oczekuje, że działania podjęte na rzecz pełnej realizacji wniosków przyczynią się do prawidłowego gospodarowania środkami Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.


PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś