



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KAP.410.002.01.2023

Pan
Mateusz Morawiecki
Prezes Rady Ministrów
Aleje Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/003 Działania wybranych organów administracji publicznej na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy
w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa

Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Al. Ujazdowskie 1/3, 00-583 Warszawa (dalej: KPRM lub Kancelaria)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów od 11 grudnia 2017 r. (dalej: Prezes RM)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Zapewnienie przez Prezesa Rady Ministrów warunków umożliwiających prawidłowe i skuteczne udzielanie pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.2. Realizacja działań w celu udzielenia pomocy obywatelom Ukrainy oraz ich efekty.
Okres objęty kontrolą	Od 24 lutego 2022 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce, tj. do 20 września 2023 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeśli miały wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Marcin Chojnacki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/49/2023 z 16 maja 2023 r.2. Magdalena Wardzyńska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/48/2023 z 16 maja 2023 r.

(akta kontroli str. 1-2)

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

Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK, Prezes Rady Ministrów, korzystając ze swoich uprawnień, zapewnił warunki umożliwiające udzielanie pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terenie tego państwa, w szczególności prowadził działania służące ukierunkowaniu i skoordynowaniu tej pomocy. W tym celu utworzył dwa międzyresortowe zespoły pomocnicze, których zadaniem było w szczególności monitorowanie stanu przygotowania administracji publicznej do przyjęcia osób przybywających z Ukrainy, przedstawianie propozycji rozwiązań w zakresie ich transportu i relokacji, analiza potrzeb i możliwości zapewnienia obywatelom Ukrainy niezbędnej pomocy i wymiana informacji. Prezes RM powołał również sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji na stanowisko Pełnomocnika Rządu do spraw uchodźców wojennych z Ukrainy.

W związku z koniecznością przygotowania długofalowych rozwiązań w obszarze integracji społecznej m.in. obywateli Ukrainy przybyłych do Polski z powodu konfliktu zbrojnego, Prezes RM powierzył Ministrowi – członkowi Rady Ministrów – Agnieszce Ścigaj zadania dotyczące opracowania założeń polityki państwa w zakresie integracji społecznej cudzoziemców i grup społecznych wymagających wsparcia.

W celu zapewnienia finansowania działań pomocowych Prezes RM zwiększył w 2022 r. z rezerwy ogólnej budżetu państwa wydatki dysponentów części budżetowych. Na podstawie art. 7a ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym³ wydał w okresie od marca 2022 r. do maja 2023 r. sześć poleceń związanych z organizacją działań pomocowych, skierowanych m.in. do Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych (dalej: RARS), Narodowego Funduszu Zdrowia i Polskiego Funduszu Rozwoju.

Realizując wynikające z ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa⁴ obowiązki związane z Funduszem Pomocy, Prezes RM zawarł z Bankiem Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK) umowę określającą w szczególności zasady dokonywania wypłat ze środków Funduszu oraz upoważnił właściwe organy (ministrów, Szefa KPRM i Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych) do składania dyspozycji wypłaty ze środków Funduszu. Ponadto na podstawie art. 14 ww. ustawy oraz umowy zawartej z BGK zatwierdził plany finansowe Funduszu Pomocy oraz jego zmiany i modyfikacje na lata 2022 i 2023, a także podejmował decyzje w zakresie zasilenia Funduszu m.in. ze środków państwowych funduszy celowych. Upoważnionym dysponentom zostały przekazane wytyczne w zakresie składania wniosków o zasilenie rachunków pomocniczych środkami Funduszu oraz wniosków o zmianę planu finansowego Funduszu.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- braku monitorowania i oceny przez Prezesa RM efektów zadań realizowanych w ramach środków Funduszu Pomocy, przekazanych poszczególnym dysponentom oraz niezobowiązaniu dysponentów do sprawozdawania o efektach tych zadań, co było nierzetelne;
- zatwierdzeniu projektu planu finansowego Funduszu Pomocy na 2023 r. po upływie blisko pięciu miesięcy od terminu wskazanego w art. 14 ust. 31 ustawy o pomocy;

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

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 122 (dalej: ustawa o zarządzaniu kryzysowym).

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 103 (dalej: ustawa o pomocy).

- niezawiadomieniu stron, przed wydaniem wszystkich sześciu decyzji na podstawie art. 7a ustawy o zarządzaniu kryzysowym, o wszczęciu postępowania oraz niezapewnieniu stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania i nieumożliwieniu stronom wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, co było niezgodne odpowiednio z art. 61 § 4 i art. 10 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego⁵;
- udzieleniu przez Prezesa RM upoważnienia do składania dyspozycji wypłaty ze środków Funduszu Pomocy dla Ministra Finansów (któremu w planach finansowych Funduszu Pomocy zostały przypisane zadania) w dniu 6 czerwca 2023 r., tj. po upływie ponad 13 miesięcy od dnia powołania na stanowisko Ministra Finansów Pani Magdaleny Rzeczkowskiej, co było nierzetelne.

Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Zapewnienie przez Prezesa Rady Ministrów warunków umożliwiających prawidłowe i skuteczne udzielanie pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa

Opis stanu faktycznego

1.1. Przed wybuchem konfliktu na Ukrainie, Prezes Rady Ministrów, w celu przygotowania Rzeczypospolitej Polskiej do przyjęcia osób z terenu Ukrainy, utworzył na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁷:

- Międzyresortowy Zespół do spraw przyjęcia przez Rzeczpospolitą Polską osób napływających z terytorium Ukrainy⁸. Do zadań Zespołu należała realizacja działań niezbędnych do przygotowania Rzeczypospolitej Polskiej do przyjęcia osób napływających z terytorium Ukrainy, poprzez m.in. bieżącą ocenę poziomu napływu uchodźców z terytorium Ukrainy oraz jego wpływu na bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny w Polsce, monitorowanie stanu przygotowania administracji rządowej i samorządowej do przyjęcia uchodźców z Ukrainy, analiza potrzeb i możliwości zapewnienia uchodźcom niezbędnej pomocy. Przewodniczącym Zespołu został sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, a Ministerstwo było odpowiedzialne za obsługę prac tego Zespołu. Dyrektor Departamentu Wsparcia Zewnętrznego oświadczył⁹, że *KPRM nie posiada dokumentacji z prac tego Zespołu, ponieważ zarządzenie go ustanawiające nie zobowiązywało do przedkładania dokumentacji z realizacji powierzonych zadań. Ponadto podał, że KPRM nie posiada wiedzy, który z projektów aktów prawnych przedłożonych pod obrady RM został wytworzony na podstawie lub w oparciu o ustalenia z posiedzeń Zespołu, a także które ustalenia Zespołu stanowiły podstawę do podejmowania przez Prezesa RM decyzji dotyczących realizacji działań niezbędnych do przygotowania Polski do przyjęcia osób napływających z terytorium Ukrainy;*

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 775, dalej: Kpa.

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

⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 1188, dalej: ustawa o RM.

⁸ Zarządzenie nr 37 Prezesa RM z dnia 18 lutego 2022 r. (M.P. poz. 268).

⁹ Prezes RM upoważnił 5 czerwca 2023 r. Dyrektora Departamentu Wsparcia Zewnętrznego (dalej: Dyrektor DWZ) do udzielania kontrolerom NIK w swoim imieniu odpowiedzi i wyjaśnień w związku z niniejszą kontrolą.

- Międzyresortowy Zespół do spraw opracowania programu przyjęcia przez Rzeczpospolitą Polską osób poszkodowanych i rannych napływających z terytorium Ukrainy¹⁰. Zadaniem Zespołu była realizacja działań niezbędnych do opracowania ww. programu. Przewodniczącym Zespołu został sekretarz stanu w Ministerstwie Zdrowia. W wyniku działań tego Zespołu Rada Ministrów w dniu 25 lutego 2022 r. przyjęła uchwałę w sprawie ustanowienia programu pomocy dla osób rannych i poszkodowanych z powodu konfliktu zbrojnego na terytorium Ukrainy *Bezpieczny Transport*, mający na celu podjęcie i realizację przewozu osób rannych i poszkodowanych z terytorium Ukrainy. Program był realizowany przez Szefa KPRM w zakresie transportu oraz przez Ministra Zdrowia w zakresie zapewnienia opieki medycznej.

Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 1 kwietnia 2022 r.¹¹, Prezes RM powołał sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji na stanowisko Pełnomocnika Rządu ds. uchodźców wojennych z Ukrainy. Do zadań Pełnomocnika należało realizowanie i koordynowanie działań podejmowanych w związku z przybyciem na terytorium RP obywateli Ukrainy wskutek działań wojennych prowadzonych na terytorium tego państwa oraz obywateli Ukrainy posiadających Kartę Polaka, którzy wraz z najbliższą rodziną z powodu działań wojennych przybyli na terytorium RP.

(akta kontroli str. 3-9,22-34,52-70, CD nr 1 pliki 85-89,91-93,96-99,657-660,676-687, CD nr 2 pliki 193,202-219)

Ponadto, Prezes RM rozporządzeniem z 7 lipca 2022 r.¹² powierzył Ministrowi – członkowi Rady Ministrów – Agnieszce Ścigaj (dalej: Minister ds. integracji) zadania związane z pomocą cudzoziemcom i integracją społeczną. Dyrektor DWZ oświadczył, że wyznaczenie zadań stanowiło w szczególności odpowiedź na nagłą, trudną sytuację spowodowaną masowym napływem do Polski obywateli Ukrainy wskutek działań wojennych Federacji Rosyjskiej. *Było to uzasadnione koniecznością analizowania sytuacji i jej rozwoju, identyfikacją tendencji i przygotowania rozwiązań o charakterze średnio- i długofalowym, mających na celu systemowe działania związane m.in. z integracją społeczną, zapobieganiem konfliktom społecznym (np. na tle dostępu do usług publicznych, mieszkalnictwa, systemu edukacji itd.).* Dyrektor podał, że Prezes RM wyznaczając zadania Ministrowi Agnieszce Ścigaj brał pod uwagę zakres zadań dotyczących integracji cudzoziemców i grup społecznych wymagających wsparcia, będących w kompetencji ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego oraz realizowany przez tego ministra projekt pn. *Budowanie struktur dla integracji cudzoziemców w Polsce, mający za zadanie opracowanie modelu integracji cudzoziemców. Uznano jednak, że model ten nie był wystarczający w związku z diametralną zmianą sytuacji migracyjnej, która nastąpiła po 24 lutego 2022 r.* Dyrektor DWZ ponadto oświadczył, że wyzwania związane ze zmianą sytuacji migracyjnej w Polsce, wykraczają poza kompetencje jednego konkretnego działu administracji rządowej i zadania jednego ministra. Umiejscowiony w KPRM Minister – członek Rady Ministrów, odpowiada za realizację powierzonych mu zadań, które mają charakter interdyscyplinarny i obejmujący szereg działań administracji.

(akta kontroli str. 22-34,52,61)

1.2. W związku z działaniami zbrojnymi na terenie Ukrainy oraz koniecznością monitorowania prowadzonych działań na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy, Prezes

¹⁰ Zarządzenie nr 36 Prezesa RM z dnia 18 lutego 2022 r. (M.P. poz. 267).

¹¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2022 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw uchodźców wojennych z Ukrainy (Dz. U. poz. 721).

¹² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 lipca 2022 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Agnieszki Ścigaj (Dz. U. poz. 1446)

RM, poleceniem z dnia 5 kwietnia 2022 r.¹³, zlecił Rządowemu Centrum Bezpieczeństwa (dalej: RCB) zadanie polegające na przygotowaniu systemu geoinformacyjnego, umożliwiającego wsparcie procesu decyzyjnego w obszarze bezpieczeństwa narodowego, w tym agregację i zobrazowanie danych związanych z kryzysem uchodźczym.

Prezes RM otrzymywał od RCB comiesięczne opracowania dotyczące sytuacji na wschodniej granicy Polski – *Monitor Bezpieczeństwa Granicy Wschodniej RP – zewnętrznej granicy UE*. Opracowania te zawierały dane statystyczne oraz podsumowywały zdarzenia jakie miały miejsce na odcinku granic z Federacją Rosyjską, Białorusią i Ukrainą. Ponadto, Prezes RM regularnie otrzymywał od Rządowego Centrum Analiz (dalej: RCA)¹⁴ opracowania pt. *Monitoring sytuacji uchodźczej w Polsce po ataku Rosji na Ukrainę*.¹⁵ Opracowania te zawierały kluczowe informacje statystyczne dotyczące obywateli Ukrainy przybywających do Polski, jak również szczegółowe dane dotyczące: edukacji, rynku pracy, ochrony zdrowia, potrzeb mieszkaniowych, sytuacji gospodarczej, finansowania ze środków UE działań na rzecz obywateli Ukrainy, tematów w debacie publicznej dotyczących uchodźców. Ponadto, prezentowane były w nich obserwacje i zidentyfikowane problemy w ww. obszarach, a także propozycje rozwiązań i rekomendacji. Zawierały również diagnozę obecnego systemu realizacji zadań na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy. W raportach tych również analizowano wpływ napływu uchodźców do Polski na sytuację gospodarczą Polski.

Dyrektor DWZ oświadczył, że Prezes RM uzyskiwał informacje odnośnie potrzeb i realizowanych działań na rzecz obywateli Ukrainy również podczas posiedzeń Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, którego Prezes RM jest przewodniczącym¹⁶. Na podstawie ww. źródeł informacji Prezes RM, a także inne organy zaangażowane w koordynację działań, podejmowały inicjatywy ustawodawcze, w szczególności dotyczące ustawy o pomocy oraz zmian do tej ustawy.

(akta kontroli str. 3-16,22-34,62-70, CD nr 1 pliki 1-54,662,686-703, CD nr 2 pliki 197-200)

1.3. W okresie objętym kontrolą Prezes RM nie korzystał z uprawnienia przewidzianego w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹⁷, tj. nie wydawał wytycznych, poleceń oraz nie żądał sprawozdań od wojewodów w zakresie ich działalności dotyczącej pomocy obywatelom Ukrainy. Dyrektor DWZ oświadczył, że *Prezes RM nie korzystał z powyższego uprawnienia w związku z powierzeniem koordynacji działań podejmowanych na rzecz obywateli Ukrainy, którzy przybyli na terytorium RP, Pełnomocnikowi Rządu ds. uchodźców wojennych z Ukrainy*.

(akta kontroli str. 3-16)

1.4. Prezes RM nie zwoływał, na podstawie art. 5 ust. 5 ustawy o RM, posiedzeń z udziałem właściwych ministrów, kierowników urzędów centralnych lub wojewodów, w celu omówienia realizacji działań na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy. Jak

¹³ Wydane na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

¹⁴ W skład RCA wchodzi trzy departamenty KPRM: Departament Studiów Strategicznych, Departament Analiz oraz Departament Oceny Skutków Regulacji.

¹⁵ W okresie od 25 marca 2022 r. do 26 sierpnia 2022 r. dokument ten był opracowywany cotygodniowo, zaś w okresie od września 2022 r. do lipca 2023 r. (ostatnie przedłożone w trakcie kontroli opracowanie) był sporządzany co miesiąc.

¹⁶ W trakcie kontroli przedłożono informację, że protokoły z posiedzeń Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (dalej: RZZK) są opatrzone klauzulą „zastrzeżone” w świetle regulacji dotyczących ochrony informacji niejawnych. Przedłożono listę niejawnych protokołów z posiedzeń RZZK, które zawierają informacje na temat pomocy udzielanej obywatelom Ukrainy. Według tej listy od 18 lutego 2022 r. do 5 maja 2023 r. odbyło się 60 posiedzeń RZZK, na których poruszane były kwestie pomocy obywatelom Ukrainy.

¹⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 190.

wyjaśnił Dyrektor DWZ, zagadnienia dotyczące pomocy na rzecz obywateli Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym były poruszane na cyklicznych posiedzeniach RM (łącznie podczas 17 posiedzeń), zwołanych w 2022 r. przez Prezesa RM na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy o RM. Na posiedzeniach tych były rozpatrywane projekty aktów normatywnych i zmian do tych aktów w zakresie pomocy obywatelom Ukrainy, w tym przede wszystkim ustawy o pomocy oraz jej zmian, regulacje w zakresie transportu i gospodarki morskiej w związku z konfliktem zbrojnym na terenie Ukrainy, zmiany ustaw o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego, a także ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Podczas posiedzeń Rady Ministrów, Prezesowi RM były przedstawiane informacje przez organy koordynujące oraz uczestniczące w realizacji zadań pomocowych na rzecz obywateli Ukrainy, w szczególności przez Pełnomocnika Rządu ds. uchodźców wojennych z Ukrainy¹⁸, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji¹⁹, Ministra Spraw Zagranicznych²⁰, Ministra Infrastruktury²¹, Ministra Rodziny i Polityki Społecznej²².

(akta kontroli str. 3-16,22-34, CD nr 2 pliki 197-200)

1.5. Na podstawie ustawy o pomocy Prezesowi RM zostały powierzone obowiązki i uprawnienia, mające na celu zapewnienie finansowania m.in. działań na rzecz obywateli Ukrainy z utworzonego w Banku Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK) Funduszu Pomocy²³. W celu zapewnienia prawidłowej obsługi środków z Funduszu, Prezes RM zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy o pomocy zawarł z BGK w dniu 17 marca 2022 r. umowę określającą m.in. zasady dokonywania wypłat ze środków Funduszu Pomocy.

Na podstawie art. 14 ust. 4 ww. ustawy Prezes RM, wydał w marcu i kwietniu 2022 r. upoważnienia do składania dyspozycji wypłaty ze środków Funduszu następującym dysponentom, którym w planie finansowym Funduszu Pomocy zostały przypisane zadania: Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministrowi Edukacji i Nauki, Ministrowi Rodziny i Polityki Społecznej, Ministrowi Zdrowia, Prezesowi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych²⁴, Szefowi KPRM²⁵, Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi²⁶, Ministrowi Finansów²⁷, Ministrowi Cyfryzacji²⁸, Ministrowi Infrastruktury²⁹. Upoważnienie dla Ministra Finansów – Pani Magdaleny Rzeczkowskiej zostało wydane dopiero 6 czerwca 2023 r., tj. po ponad 13 miesiącach od objęcia przez nią stanowiska Ministra (co zostało szerzej opisane w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*). Ponadto, na podstawie art. 14 ust. 10 ustawy o pomocy, Prezes RM wydał BGK dyspozycje, na podstawie których Bank zawarł z dysponentami części budżetowych porozumienia, określające sposób i terminy przekazywania, rozliczenia i zwrotu środków z Funduszu oraz sporządzania przez BGK sprawozdań dotyczących realizacji wypłat na rzecz dysponentów (sprawozdawczość ta nie obejmowała efektów realizowanych zadań).

¹⁸ M.in. na posiedzeniach RM w dniach: 5 kwietnia 2022 r., 24 maja 2022 r., 29 listopada 2022 r.

¹⁹ M.in. na posiedzeniach RM w dniach: 7 marca 2022 r., 5 kwietnia 2022 r., 20 kwietnia 2022 r., 26 kwietnia 2022 r., 24 maja 2022 r., 5 lipca 2022 r., 19 lipca 2022 r., 29 listopada 2022 r.

²⁰ M.in. na posiedzeniu RM w dniu 1 marca 2022 r.

²¹ M.in. na posiedzeniu RM w dniu 1 marca 2022 r.

²² M.in. na posiedzeniu RM w dniu 22 marca 2022 r.

²³ Fundusz utworzony na podstawie art. 14 ustawy o pomocy.

²⁴ Upoważnienia wydane w dniu 16 marca 2022 r.

²⁵ Upoważnienie dla Szefa KPRM – Michała Dworczyka wydane w dniu 16 marca 2022 r., dla Szefa KPRM – Marka Kuchcińskiego wydane w dniu 15 listopada 2022 r.

²⁶ Upoważnienia wydane w dniu 16 marca 2022 r. i 20 kwietnia 2023 r. (z uwagi na zmianę na stanowisku Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi).

²⁷ Upoważnienie wydane w dniu 17 marca 2022 r.

²⁸ Upoważnienia wydane w dniu 28 marca 2022 r. i 19 kwietnia 2022 r.

²⁹ Upoważnienie wydane w dniu 19 kwietnia 2022 r.

Wydane upoważnienia uprawniały dysponentów do składania dyspozycji wypłaty ze środków rachunku pomocniczego Funduszu Pomocy, na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy BGK a upoważnionym organem. W upoważnieniach wskazano ich zakres: *bez ograniczeń*. Odnosząc się do problematyki zakresu upoważnień, Dyrektor DWZ oświadczył, że *upoważnienia obejmujące umocowanie do składania dyspozycji wypłat z rachunku pomocniczego Funduszu Pomocy utworzonego dla danego dysponenta nie obejmowały umocowania do składania dyspozycji wypłaty z rachunku głównego Funduszu Pomocy, a jedynie w zakresie środków przekazanych przez Prezesa Rady Ministrów na rachunek pomocniczy, utworzony dla konkretnego dysponenta części budżetowej. Wielkość przekazywanych środków przez Prezesa Rady Ministrów na poszczególne rachunki pomocnicze uzależniona jest od uprzedniego przedstawienia przez dysponenta zapotrzebowania na środki ze wskazaniem ich przeznaczenia oraz uwzględnienia tych środków w planie finansowym Funduszu. W konsekwencji możliwość przekazania konkretnych kwot środków na konkretny rachunek pomocniczy, a następnie wydatkowania przez dysponenta części budżetowej środków z rachunku pomocniczego ograniczona jest planem finansowym Funduszu.*

W wydanych upoważnieniach Prezes RM umożliwił udzielanie przez dysponentów dalszych upoważnień. Dyrektor DWZ oświadczył, że *zawarcie takiego zapisu należy wywieść z niekwestionowanej w doktrynie i orzecznictwie możliwości upoważniania pracowników aparatu pomocniczego do wykonywania kompetencji organu administracji publicznej, w imieniu i na rachunek tego organu.*

Na podstawie art. 14 ust. 4a ustawy o pomocy Prezes RM wydał w lipcu i grudniu 2022 r. upoważnienia³⁰ dla Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do składania, na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy BGK a tym Ministrem, dyspozycji wypłaty ze środków rachunku pomocniczego Funduszu Pomocy na rachunki innych dysponentów części budżetowych, zgodnie z ich zakresem działania, w celu sfinansowania wydatków podmiotów, o których mowa w art. 12 ust. 3 oraz art. 65 ustawy o pomocy³¹, poniesionych na realizację zadań na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy.

W dniu 16 marca 2022 r., tj. przed pierwszą wypłatą środków z Funduszu Pomocy, upoważnionym dysponentom zostały przekazane przez KPRM wytyczne w sprawie składania wniosków o zasilenie środkami z Funduszu, zgodnie z którymi informacja o zapotrzebowaniu na środki oraz wnioski o zasilenie rachunków pomocniczych była składana do Kancelarii, natomiast wnioski o zmianę planu finansowego były składane do Prezesa RM. W dniu 19 stycznia 2023 r. ww. wytyczne zostały uaktualnione w zakresie wskazania osób do których należy kierować korespondencję ww. sprawach i przekazane do dysponentów. Wytyczne te zawierały określenie terminów na składanie ww. informacji oraz wniosków, a także niezbędne elementy, które mają zostać zawarte w tych dokumentach oraz ich adresatów.

Jak wyjaśnił Dyrektor DWZ, upoważnieni dysponenti nie zgłaszali Prezesowi RM problemów z obsługą środków z Funduszu Pomocy, w związku z czym Prezes RM nie zlecał przeprowadzania kontroli lub audytów w zakresie postępowania ze środkami Funduszu.

(akta kontroli str. 3-16,22-51, CD nr 1 pliki nr 90,95,100-122,515-530,663, CD nr 2 plik 196)

³⁰ Upoważnienie z 5 lipca 2022 r. i upoważnienie z 29 grudnia 2022 r.

³¹ Inne organy administracji publicznej, jednostki podległe lub nadzorowane przez organy administracji publicznej, jednostki sektora finansów publicznych, funkcjonariusze Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej, Służby Ochrony Państwa oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na udzieleniu przez Prezesa RM upoważnienia do składania dyspozycji wypłaty ze środków Funduszu Pomocy dla Ministra Finansów (któremu w planach finansowych Funduszu Pomocy zostały przypisane zadania) w dniu 6 czerwca 2023 r., tj. po upływie ponad 13 miesięcy od dnia powołania na stanowisko Ministra Finansów Pani Magdaleny Rzeczkowskiej, co było nierzetelne. Zgodnie z art. 14 ust. 4 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy Prezes RM może upoważnić do składania dyspozycji wypłaty ze środków Funduszu dysponenta części budżetowej lub ministra kierującego działem administracji rządowej zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, określając jednocześnie zakres tego upoważnienia.

Pani Magdalena Rzeczkowska została powołana na stanowisko Ministra Finansów 26 kwietnia 2022 r. Prezes RM upoważnił tego Ministra do dysponowania środkami z Funduszu Pomocy dopiero w dniu 6 czerwca 2023 r., tj. w trakcie kontroli NIK.

Dyrektor DWZ oświadczył, że w dniu 17 marca 2022 r. udzielone zostało przedmiotowe pełnomocnictwo dla Pana Mateusza Morawieckiego, który w tamtym dniu wykonywał obowiązki Ministra Finansów. Po powołaniu Pani Magdaleny Rzeczkowskiej, na stanowisko Ministra Finansów, Minister ten nie wystąpił do Prezesa RM o udzielenie upoważnienia. Przed 6 czerwca 2023 r. wnioski dotyczące środków z Funduszu Pomocy były składane do KPRM w imieniu Ministra Finansów przez osoby upoważnione 4 kwietnia 2022 r. przez Pana Mateusza Morawieckiego, pełniącego obowiązki Ministra Finansów w okresie 10 lutego – 26 kwietnia 2022 r. Upoważnienie to zostało wydane w dniu 6 czerwca 2023 r., jednakże w upoważnieniu tym wskazano, że Prezes RM potwierdza czynności dokonane przez Panią Magdalenę Rzeczkowską przed dniem udzielenia tego upoważnienia.

(akta kontroli str. 3-16, 22-34, CD nr 1 pliki 107-122, CD nr 2 plik 196)

Zgodnie z art. 14 ust. 4 ustawy o pomocy wydanie upoważnienia do składania dyspozycji wypłaty ze środków Funduszu jest uprawnieniem Prezesa RM. Jednakże, w ocenie NIK, skoro Ministrowi Finansów w planie Funduszu Pomocy zostały przypisane zadania dysponenta rachunku pomocniczego Funduszu, to rzetelność działania wymagała, aby niezwłocznie po zmianie personalnej na stanowisku Ministra Finansów, Prezes RM wydał stosowne upoważnienie. Odnosząc się do oświadczenia Dyrektora DWZ należy zauważyć, że udzielenie upoważnienia przez Prezesa RM nie jest uzależnione od złożenia wniosku przez ministra kierującego działem. NIK podkreśla, że działania Prezesa RM związane z udzielaniem upoważnień dysponentom środków z Funduszu Pomocy były niejednolite, bowiem jak wynika z ustaleń kontroli, w przypadku zmian osobowych na stanowiskach innych ministrów – np. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Szefa KPRM, upoważnień dla osób powołanych na te stanowiska Prezes RM udzielał niezwłocznie.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Prezesa RM podejmowane w celu zapewnienia warunków do udzielania pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym. Prezes RM utworzył dwa Zespoły, których zadaniem było przygotowanie rozwiązań w zakresie pomocy udzielanej obywatelom Ukrainy. Ponadto powołał sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji na stanowisko Pełnomocnika Rządu do spraw uchodźców wojennych z Ukrainy, którego zadaniem było realizowanie i koordynowanie działań podejmowanych przez organy administracji rządowej i samorządowej. Prezes RM wyznaczył jednemu z Ministrów zadania w zakresie przygotowania i koordynacji projektów dotyczących zagadnień integracji społecznej, w tym integracji cudzoziemców napływających do Polski. W celu zapewnienia prawidłowej obsługi środków z Funduszu, Prezes RM zawarł z BGK umowę określającą m.in. zasady

dokonywania wypłat ze środków Funduszu Pomocy. Prezes RM upoważnił wybranych dysponentów części budżetowych do składania dyspozycji wypłat ze środków rachunku pomocniczego Funduszu. Upoważnionym dysponentom zostały przekazane wytyczne w zakresie składania wniosków o zasilenie rachunków pomocniczych środkami Funduszu oraz wniosków o zmianę planu finansowego Funduszu. NIK stwierdziła jednak nieprawidłowość dotyczącą wydania upoważnienia do składania przez Ministra Finansów dyspozycji wypłaty ze środków Funduszu po ponad 13 miesiącach od dnia powołania tego Ministra, co było nierzetelne.

OBSZAR

2. Realizacja działań w celu udzielenia pomocy obywatelom Ukrainy oraz ich efekty

Opis stanu faktycznego

2.1. W 2022 r. Prezes RM, w trybie art. 11b ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie³² (tj. z pominięciem otwartego konkursu ofert) zlecał organizacjom pozarządowym realizację zadań publicznych, których celem było zmniejszanie skutków kryzysu humanitarnego spowodowanego masowym napływem do Polski uchodźców z Ukrainy i wsparcie działań zmierzających do efektywnego udzielania pomocy osobom i rodzinom potrzebującym. Zlecając zadania Prezes RM uwzględniał rekomendacje powołanego przez Szefa KPRM Zespołu³³, który rozpatrywał oferty złożone w odpowiedzi na ogłoszenie z dnia 11 marca 2022 r.³⁴ dotyczące możliwości ubiegania się o dofinansowanie zadań w powyższym zakresie. Na podstawie ofert złożonych w odpowiedzi na ogłoszenie z dnia 11 marca 2022 r. Prezes RM w trybie art. 11b udpp zlecił realizację 123 zadań publicznych, na które przyznano dofinansowanie na łączną kwotę 19 216,3 tys. zł.

Prezes RM podejmował także w 2022 r. i w 2023 r. decyzje o przyznaniu lub odmowie przyznania dofinansowania realizacji zadań, na które oferty były składane z własnej inicjatywy organizacji pozarządowych (tj. poza ww. ogłoszeniem). Oferty te nie były rozpatrywane przez Zespół, natomiast były analizowane przez pracowników komórek organizacyjnych KPRM. Dokumentacja z przeprowadzonej analizy nie zawierała jednoznacznego zarekomendowania oferty. Decyzja rozstrzygająca o przyznaniu lub odmowie dofinansowania realizacji zadania była podejmowana przez Prezesa RM. W 2022 r. na podstawie ofert złożonych z inicjatywy organizacji pozarządowych Prezes RM w trybie art. 11b udpp zlecił realizację 20 zadań publicznych, na które przyznano dofinansowanie na łączną kwotę 57 120,8 tys. zł. W 2023 r. Prezes RM w ww. trybie zlecił realizację trzech zadań, z dofinansowaniem na łączną kwotę 27 030,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 62-70)

2.2. Prezes RM zatwierdził, opracowany przez BGK, projekt planu finansowego Funduszu Pomocy na 2022 r. w terminie określonym w art. 17 ust. 2 ustawy o pomocy.

Zgodnie z pierwotnym planem wpływu Funduszu zaplanowano w wysokości 11 370 461,3 tys. zł, w tym: 4 300 000,0 tys. zł ze środków Funduszu Pracy³⁵, 2 057 318,5 tys. zł z budżetu państwa, 2 500 000,0 tys. zł ze skarbowych papierów wartościowych, o których mowa w art. 15 ustawy o pomocy, 2 496 600,0 tys. zł z emisji obligacji, 16 542,8 tys. zł z odsetek od środków Funduszu. Wydatki Funduszu

³² Dz. U. z 2023 r. poz. 571, dalej: udpp.

³³ Zespół został powołany zarządzeniem nr 5 Szefa KPRM z dnia 14 marca 2022 r. do spraw analizy ofert realizacji zadania publicznego, którego celem jest zmniejszanie skutków kryzysu humanitarnego spowodowanego masowym napływem do Polski uchodźców z Ukrainy i wsparcie działań organizacji zmierzających do efektywnego udzielania pomocy osobom i rodzinom potrzebującym, a także koordynacja wsparcia w tym zakresie.

³⁴ Ogłoszenie zostało opublikowane pod adresem: <https://www.gov.pl/web/premier/ogloszenie-o-mozliwosci-zlecenia-realizacji-zadania-publicznego>

³⁵ Fundusz Pracy – art. 103 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2021 r. poz. 1100, ze zm.)

zaplanowano na łączną kwotę 11 321 972,7 tys. zł, w tym: 11 317 977,0 tys. zł stanowiły wydatki na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań na rzecz pomocy Ukrainie, w szczególności obywatelom Ukrainy dotkniętym konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (w tym zadań realizowanych na terytorium RP, jak i poza nim) oraz na zwrot wydatków lub kosztów poniesionych na realizację tych zadań, 3 020,0 tys. zł stanowiły koszty obsługi obligacji, a 975,7 tys. zł – wydatki z tytułu wynagrodzenia prowizyjnego BGK za prowadzenie Funduszu.

W trakcie 2022 r. Prezes RM z własnej inicjatywy oraz na wniosek dysponentów zatwierdził pięć zmian³⁶ do planu finansowego Funduszu, zgodnie z § 3 umowy zawartej pomiędzy Prezesem RM a BGK o obsługę Funduszu. Na wniosek dysponentów, na podstawie dyspozycji Prezesa RM, dokonano również sześciu modyfikacji³⁷ planu finansowego, zgodnie z § 3 ww. umowy.

Plan finansowy Funduszu na 2022 r. po zmianach i modyfikacjach przedstawiał się następująco: wpływy Funduszu zaplanowano do łącznej wysokości 19 097 835,8 tys. zł, w tym: 7 800 000,0 tys. zł stanowiły wpłaty środków pieniężnych przez jednostki sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 5-8 i 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁸, z wyłączeniem samorządowych osób prawnych, z wyjątkiem środków pochodzących z dotacji z budżetu i środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp, 6 439 584,2 tys. zł stanowiły wpływy z emisji obligacji, 2 500 000,0 tys. zł wpływy ze skarbowych papierów wartościowych, 2 307 318,5 tys. zł stanowiły wpłaty z budżetu państwa, 50 133,3 tys. zł odsetki od środków Funduszu, 0,5 tys. zł wpływy z tytułu darowizn, 799,3 tys. zł – inne wpływy (przekazane przez dysponentów odsetki od środków wypłaconych z Funduszu). Wydatki Funduszu w planie po zmianach wynosiły 17 791 394,8 tys. zł, w tym: 15 165 669,1 tys. zł stanowiły wydatki na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań pomocowych oraz zwrot wydatków lub kosztów poniesionych na realizację tych zadań, 3 000,0 tys. zł stanowiło wynagrodzenie (odsetki) z tytułu udzielania finansowania przejściowego ze środków BGK, 1 750,0 tys. zł – wydatki na obsługę obligacji, 975,7 tys. zł – wydatki z tytułu wynagrodzenia prowizyjnego BGK za prowadzenie Funduszu, a także środki do dyspozycji Ministra właściwego ds. rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych na pomoc finansową udzielaną producentom rolnym przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (2 620 000,0 tys. zł).

W 2022 r. wpływy Funduszu wyniosły 16 763 374,0 tys. zł. W tym:

- 7 800 000,0 tys. zł stanowiły wpłaty środków pieniężnych jednostek sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 5-8 i 14 ufp, z wyłączeniem samorządowych osób prawnych, z wyjątkiem środków pochodzących z dotacji z budżetu i środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp, tj. 1 000 000,0 tys. zł środki z Funduszu Medycznego, 6 200 000,0 tys. zł środki z Funduszu Pracy oraz 600 000,0 tys. zł środki z Funduszu Inwestycji Kapitałowych;
- 324 551,2 tys. zł stanowiły środki, o których mowa w art. 5 ust. 1 ufp, które za zgodą Komisji Europejskiej mogły być przeznaczone na wsparcie realizacji zadań Funduszu Pomocy (środki te pochodziły z Funduszu Azylu i Migracji³⁹);
- 2 307 318,5 tys. zł stanowiły wpłaty z budżetu państwa;

³⁶ Zmiana planu była dokonywana w sytuacji zmiany wysokości wpływów lub wydatków całego Funduszu Pomocy.

³⁷ Modyfikacje były dokonywane w ramach zaplanowanej na dany rok kwoty i polegały na przesunięciu kwot w ramach zadań realizowanych przez poszczególnych dysponentów lub na zmianie w zakresie wykazu zadań finansowanych przez poszczególnych dysponentów.

³⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, dalej: ufp.

³⁹ Projekt nr HOME-2022-AMIF-AG-EMAS-TF1-PL-008 pn. *Support for refugees from Ukraine at the initial stage of admission to Poland.*

- 6 170 225,0 tys. zł stanowiły wpływy z dwóch emisji obligacji w ramach umowy zawartej pomiędzy BGK i Europejskim Bankiem Inwestycyjnym⁴⁰ oraz jednej emisji na rynku zagranicznym⁴¹;
- 99 701,0 tys. zł stanowiły wpływy z tytułu darowizn⁴²;
- 59 268,0 tys. zł stanowiły odsetki od środków Funduszu Pomocy;
- 2 310,4 tys. zł stanowiły przekazane przez dysponentów odsetki od środków wypłaconych z Funduszu (inne wpływy).

Wydatki Funduszu w 2022 r. wyniosły 13 884 199,3 tys. zł, w tym: 11 262 456,1 tys. zł na wydatki na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań pomocowych, jak również zwrot wydatków lub kosztów poniesionych na realizację zadań realizowanych przez poszczególnych dysponentów⁴³. Pozostałe wydatki Funduszu były związane z jego obsługą w 2022 r. (obsługa obligacji – 472,7 tys. zł, odsetki z tytułu udzielenia finansowania przejściowego – 3 479,1 tys. zł, wynagrodzenie prowizyjne dla BGK – 681,6 tys. zł), a także poniesionymi przez Ministra właściwego ds. rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych na pomoc finansową udzielaną producentom rolnym przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (2 617 109,9 tys. zł).

Prezes RM korzystając z uprawnienia, o którym mowa w art. 14 ust. 22 ustawy o pomocy, po uzyskaniu informacji od dysponentów części budżetowych wydawał w 2022 r. wiążące polecenia dokonania wpłat środków pieniężnych, w celu zasilenia rachunku Funduszu w łącznej kwocie 7 800 000,0 tys. zł. Polecenia były skierowane do dysponentów Funduszu Medycznego⁴⁴, Funduszu Pracy⁴⁵, Funduszu Inwestycji Kapitałowych⁴⁶.

Stan środków na rachunku Funduszu na dzień 31 grudnia 2022 r. wyniósł 2 880 636,3 tys. zł.

Plan na 2023 r. został zatwierdzony w dniu 28 grudnia 2022 r., tj. pięć miesięcy po terminie wskazanym w art. 14 ust. 31 ustawy o pomocy, zgodnie z którym projekt

⁴⁰ 1. Emisja w dniu 4 października 2022 r. o wartości nominalnej 600 000,0 tys. EUR, 2. Emisja w dniu 21 grudnia 2022 r. o wartości nominalnej 600 000,0 tys. EUR.

⁴¹ Emisja w dniu 5 maja 2022 r. o wartości nominalnej 100 000,0 tys. EUR.

⁴² Zasadniczą część wpływów z tytułu darowizn stanowiły środki przekazane przez UNICEF w listopadzie 2022 r. w wysokości 99 700,0 tys. zł.

⁴³ a) Minister właściwy ds. rodziny – 158 972,7 tys. zł, w tym: świadczenia rodzinne: 147 150,1 tys. zł; dzieci cudzoziemskie – 10 689,8 tys. zł, pozostałe działania realizowane i koordynowane przez ministra właściwego ds. rodziny w ramach ustawy o pomocy – 1 133,0 tys. zł.

b) Minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego – 480 513,4 tys. zł, w tym: wypłata jednorazowego świadczenia pieniężnego – 393 776,6 tys. zł, świadczeń z pomocy społecznej – 76 913,6 tys. zł, pozostałe działania realizowane i koordynowane przez ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego – 9 823,3 tys. zł.

c) Zakład Ubezpieczeń Społecznych – wypłata świadczeń, o których mowa w art. 26 ust. 1 pkt 2-5 ustawy o pomocy – 1 919 927,2 tys. zł.

d) Minister właściwy ds. zdrowia – finansowanie świadczeń, o których mowa w art. 37 ustawy o pomocy, a także pozostałych zadań realizowanych przez tego ministra na podstawie ww. ustawy – 667 417,9 tys. zł.

e) Szef KPRM – 602 068,4 tys. zł, w tym: realizacja Rządowego Programu „Bezpieczny Transport” – 1 994,6 tys. zł, inne zadania – 73,8 tys. zł, środki dla RARS – 600 000,0 tys. zł.

f) Minister właściwy ds. wewnętrznych – zadania realizowane i koordynowane przez tego ministra w ramach ustawy o pomocy – 5 600 510,0 tys. zł.

g) Minister właściwy ds. oświaty i wychowania – 39 742,3 tys. zł, w tym: stypendia i zasiłki dla uczniów z Ukrainy (szkoły) – 39 503,1 tys. zł, wsparcie organizacji przez polskie uczelnie ukraińskiego egzaminu maturalnego dla obywateli Ukrainy przebywających na terenie Polski – 239,2 tys. zł.

h) Minister właściwy ds. finansów publicznych – wsparcie jest w realizacji zadań oświatowych związanych z kształceniem, wychowaniem i opieką nad dziećmi i uczniami będącymi obywatelami Ukrainy, których pobyt na terytorium RP jest uznawany za legalny na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy – 1 585 021,3 tys. zł.

i) Minister właściwy ds. transportu – realizacja zadań w obszarze resortu infrastruktury na rzecz pomocy Ukrainie – 13 071,4 tys. zł.

j) Minister właściwy ds. informatyzacji – realizacja działań w obszarze działu informatyzacji na rzecz pomocy Ukrainie – 186 964,7 tys. zł.

k) Minister właściwy ds. energii – dostarczenie do stacji kolejowej Mościska II w obwodzie Lwowskim w Ukrainie węgla kamiennego w celach humanitarnych w związku z konfliktem zbrojnym na Ukrainie – 8 246,8 tys. zł.

⁴⁴ Dysponentem Funduszu Medycznego był Minister Zdrowia.

⁴⁵ Dysponentem Funduszu Pracy był Minister Rodziny i Polityki Społecznej.

⁴⁶ Dysponentem Funduszu Inwestycji Kapitałowych był Prezes Rady Ministrów.

planu powinien zostać zatwierdzony do dnia 31 lipca roku poprzedzającego rok, którego plan dotyczy (szerzej w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Zgodnie z pierwotnym planem na 2023 r. wpływy Funduszu zaplanowano w wysokości 6 067 574,6 tys. zł, w tym: 6 037 200,0 tys. zł z tytułu emisji obligacji i 30 374,6 tys. zł z odsetek od środków Funduszu. Wydatki Funduszu zaplanowano na 8 766 152,0 tys. zł, w tym: 8 522 663,0 tys. zł na wydatki na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań pomocowych oraz na zwrot wydatków lub kosztów poniesionych na realizację tych zadań, 241 994,4 tys. zł na obsługę obligacji, 1 494,6 tys. zł na wydatki z tytułu wynagrodzenia prowizyjnego BGK za prowadzenie Funduszu.

Do 30 kwietnia 2023 r. nie były dokonywane zmiany planu finansowego Funduszu, natomiast siedmiokrotnie podlegał on modyfikacji, na skutek wniosków poszczególnych upoważnionych dysponentów o przesunięcie w zakresie wydatków ujętych w planie finansowym.

Wydatki Funduszu w 2023 r. (do 30 kwietnia) wyniosły 2 863 010,0 tys. zł, w tym 2 862 597,8 tys. zł⁴⁷ na wydatki na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań pomocowych oraz na zwrot wydatków lub kosztów poniesionych na realizację zadań realizowanych przez poszczególnych dysponentów⁴⁸. Pozostałe koszty Funduszu związane z jego obsługą kształtowały się następująco: obsługa obligacji – 30,8 tys. zł, wynagrodzenie prowizyjne dla BGK – 381,5 tys. zł. Stan środków na rachunku Funduszu na dzień 30 kwietnia 2023 r. wynosił 1 475 938,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 3-16,35-51,62-140, CD nr 1 pliki 531-656,664-668,671,704-725, CD nr 2 pliki 195,220-287)

Prezes RM nie monitorował i nie oceniał efektów realizowanych przez poszczególnych dysponentów zadań, finansowanych ze środków pochodzących z Funduszu Pomocy. Nie zobowiązał również dysponentów do sprawozdawania o efektach tych zadań (co zostało szerzej opisane w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*). W wydanych w 2022 r. i zaktualizowanych w 2023 r. wytycznych dla dysponentów nie przewidziano też obowiązku sprawozdawania o efektach realizowanych zadań pomocowych. Dyrektor DWZ oświadczył, że przyjęty model funkcjonowania Funduszu Pomocy, nawiązuje w swoich założeniach do modelu jaki jest przyjęty w przypadku budżetu państwa, w którym każdy z dysponentów części budżetowej realizuje swoje zadania i wydatki w granicach przewidzianych przepisami

⁴⁷ Kwoty te uwzględniają również zwrot dokonany przez ministra właściwego ds. rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych – zwrot środków i odsetek w wysokości 25,1 tys. zł.

⁴⁸ a) Minister właściwy ds. rodziny – 74 860,8 tys. zł, w tym: świadczenia rodzinne: 69 071,2 tys. zł; dzieci cudzoziemskie – 5 173,9 tys. zł, pozostałe działania realizowane i koordynowane przez ministra właściwego ds. rodziny w ramach ustawy o pomocy – 615,7 tys. zł.

b) Minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego – 17 833,2 tys. zł, w tym: wypłata jednorazowego świadczenia pieniężnego – 6 123,1 tys. zł, świadczeń z pomocy społecznej – 9 375,6 tys. zł, pozostałe działania realizowane i koordynowane przez ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego – 2 334,5 tys. zł.

c) Zakład Ubezpieczeń Społecznych – finansowanie świadczeń, o których mowa w art. 26 ust. 1 pkt 2-5 ustawy o pomocy wypłacane przez ZUS – 552 089,6 tys. zł.

d) Minister właściwy ds. zdrowia – finansowanie świadczeń, o których mowa w art. 37 ustawy o pomocy, a także pozostałych zadań realizowanych przez tego ministra na podstawie ww. ustawy – 137 441,1 tys. zł.

e) Szef KPRM – 20 140,4 tys. zł, w tym: realizacja Rządowego Programu „Bezpieczny Transport” – 185,9 tys. zł, inne zadania – 19 954,5 tys. zł.

f) Minister właściwy ds. wewnętrznych – zadania realizowane i koordynowane przez tego ministra w ramach ustawy o pomocy – 986 321,9 tys. zł.

g) Minister właściwy ds. oświaty i wychowania – zwrot środków i odsetek w wysokości 31 126,5 tys. zł z tytułu stypendiów i zasiłków dla uczniów z Ukrainy (szkoły).

h) Minister właściwy ds. finansów publicznych – wsparcie jest w realizacji zadań oświatowych związanych z kształceniem, wychowaniem i opieką nad dziećmi i uczniami będącymi obywatelami Ukrainy, zgodnie z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy – 915 050,7 tys. zł.

i) Minister właściwy ds. transportu – realizacja zadań w obszarze resortu infrastruktury na rzecz pomocy Ukrainie – 116 928,6 tys. zł.

j) Minister właściwy ds. informatyzacji – realizacja działań w obszarze działu informatyzacji na rzecz pomocy Ukrainie – 73 083,2 tys. zł.

prawa, a także z uwzględnieniem zasad racjonalnego i efektywnego gospodarowania środkami publicznymi. Wobec powyższego, sprawozdawczość w zakresie efektów Funduszu Pomocy winna być sporządzana przez dysponentów rachunków pomocniczych, zgodnie z właściwością i nadanym im upoważnieniem. Poszczególni dysponenci byli odpowiedzialni za prawidłowe i efektywne gospodarowanie środkami Funduszu, oraz za rzetelne szacowanie zapotrzebowania na środki tego Funduszu i prawidłowe ich wydatkowanie.

(akta kontroli str. 3-16,35-51, CD nr 1 pliki 531-656,664-668,671,704-725, CD nr 2 pliki 195,220-287)

2.3. W związku z koniecznością realizacji działań na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy Prezes RM w okresie objętym kontrolą wydał sześć poleceń na podstawie art. 7a ustawy o zarządzaniu kryzysowym. W przypadku wszystkich poleceń skierowanych do podmiotów, o których mowa w art. 7a ust. 1 pkt 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Prezes RM zgodnie z art. 7b ust. 1 ww. ustawy wyznaczył ministrów kierujących działem do zawarcia umowy z tym podmiotem. Stosownie do art. 7a ust. 3 tej ustawy polecenia miały formę decyzji administracyjnej. Prezes RM nie zawiadomił jednak stron o wszczęciu postępowania mającego na celu wydanie decyzji w tym trybie oraz nie umożliwił wypowiedzenia się stronom, co było niezgodne z art. 61 § 4 i art. 10 § 1 Kpa i zostało szerzej opisane w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Wydane decyzje dotyczyły następujących kwestii:

a) utworzenia przez Polski Fundusz Rozwoju w systemie teleinformatycznym ewidencji małoletnich obywateli Ukrainy przebywających na terytorium RP bez opieki osób dorosłych, którzy przybyli na terytorium RP w związku z działaniami wojennymi na terytorium Ukrainy⁴⁹;

b) dostarczenia przez PGE Paliwa Sp. z o.o. do stacji kolejowej Zamość Boratycze 75 tys. ton węgla planowanego do rozładowania w lipcu 2022 r. w porcie Gdańsk, pochodzącego z Australii, należącego do rządu Australii i przekazanie tego węgla na zasadach humanitarnych spółce PJSC Centrenergo na potrzeby Ukrainy⁵⁰;

c) realizacji przez RARS zadania, polegającego na podjęciu działań związanych m.in. z organizacją pomocy ofiarom działań wojennych prowadzonych na terytorium Ukrainy z wykorzystaniem HUB-u logistycznego⁵¹;

d) realizacji przez RARS zadań polegających na zapewnieniu Straży Granicznej oraz Służbie Celno-Skarbowej infrastruktury oraz wyposażenia do odpraw pustych pojazdów ciężarowych na drogowym przejściu granicznym w Malhłowicach⁵² oraz infrastruktury oraz wyposażenia do odpraw regularnych połączeń kolejowych na przejściu granicznym w Hrebennem⁵³;

e) polecenia Narodowemu Funduszowi Zdrowia sfinansowania na podstawie umowy lub porozumienia świadczeń opieki zdrowotnej udzielonych osobom, które odniosły obrażenia w wyniku działań wojennych na terytorium Ukrainy, niespełniających warunków o których mowa w art. 2 ustawy o pomocy i nieuprawnionym do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych na terytorium RP na podstawie innych przepisów lub umów międzynarodowych oraz które zostały przetransportowane z terytorium Ukrainy na terytorium RP w celu udzielenia

⁴⁹ Decyzja z 18 marca 2022 r., wydana na wniosek Ministra Rodziny i Polityki Społecznej.

⁵⁰ Decyzja z 16 maja 2022 r., wydana na wniosek Ministra Klimatu i Środowiska.

⁵¹ Decyzja z 20 maja 2022 r.

⁵² Decyzja z 7 listopada 2022 r., wydana na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

⁵³ Decyzja z 30 maja 2023 r., wydana na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

świadczeń opieki zdrowotnej⁵⁴.

(akta kontroli str. 3-16,52-61,377-387, CD nr 1 pliki 55-84,726-738, CD nr 2 pliki 288-291)

2.4. Prezes RM w okresie objętym kontrolą nie korzystał z uprawnienia określonego w art. 21 ust. 2 ustawy o pomocy, tj. nie podejmował decyzji o zablokowaniu planowanych wydatków w zakresie całego budżetu państwa.

(akta kontroli str. 3-16)

2.5. Prezes RM, działając na podstawie § 1 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa⁵⁵ w okresie od 24 lutego 2022 r. do 30 kwietnia 2023 r. zwiększył z rezerwy ogólnej budżetu państwa wydatki w poszczególnych częściach budżetowych na podstawie 28 wniosków złożonych przez dysponentów tych części. Prezes RM wydał w tym zakresie 28 zarządzeń, dotyczących zwiększenia środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa.

Zgodnie z § 1 ust. 1a ww. rozporządzenia Prezes RM, przed wydaniem zarządzenia nr 115 z dnia 4 maja 2022 r., zwiększającego z ogólnej rezerwy budżetowej wydatki budżetowe w części, której dysponentem był Wojewoda Dolnośląski, wystąpił o wyrażenie opinii do ministra kierującego działem administracji rządowej właściwego w sprawach objętych wnioskiem Wojewody⁵⁶.

Na finansowanie realizacji zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy Prezes RM zwiększył z rezerwy ogólnej wydatki budżetu państwa o kwotę 67 577,1 tys. zł⁵⁷, z tego:

- budżet Wojewody Lubelskiego o kwotę 4 479,2 tys. zł⁵⁸,
- budżet Wojewody Podkarpackiego o kwotę 4 155,9 tys. zł⁵⁹,
- budżet Wojewody Dolnośląskiego o kwotę 3 000,0 tys. zł⁶⁰,
- budżet Ministra Rodziny i Polityki Społecznej o kwotę 400,0 tys. zł⁶¹,
- budżet Ministra Spraw Zagranicznych o kwotę 706,5 tys. zł⁶²,
- budżet cz. 16, której dysponentem jest Szef KPRM o kwotę 54 835,5 tys. zł (47 805,2 tys. zł w 2022 r., 7 030,3 tys. zł w okresie 1 stycznia – 30 kwietnia 2023 r.) – na podstawie 22 zarządzeń zwiększających z rezerwy ogólnej budżet tej części na zadania związane z udzielaniem pomocy obywatelom Ukrainy (realizowane przez organizacje pożytku publicznego).

Ponadto, Rada Ministrów, na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, przyjęła uchwały w sprawie przyznania wojewodom środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa na działania związane z pomocą obywatelom Ukrainy⁶³.

⁵⁴ Decyzja z 16 lipca 2022 r. wydana na wniosek Ministra Zdrowia. Decyzja ta została uchylona decyzją z 24 sierpnia 2022 r., na wniosek Ministra Zdrowia, na skutek wejścia w życie przepisów pozwalających na udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej osobom, które poniosły obrażenia w wyniku działań wojennych w Ukrainie, a które nie spełniały warunków, o których mowa w art. 2 ustawy o pomocy.

⁵⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 473.

⁵⁶ W przypadku dwóch pozostałych zarządzeń objętych badaniem, w przypadku których wnioskodawcami byli wojewodowie – zostały one wydane przed wejściem w życie § 1 ust. 1a zobowiązującego Prezesa RM o wystąpienie z wnioskiem o uzyskanie opinii. Przepis ten wszedł w życie w dniu 22 marca 2022 r.

⁵⁷ W 2022 r. – 60 546,8 tys. zł, od 1 stycznia 2023 r. do 30 kwietnia 2023 r. – 7 030,3 tys. zł.

⁵⁸ Zarządzenie Prezesa RM nr 44 z dnia 25 lutego 2022 r. oraz zarządzenie nr 329 z dnia 4 października 2022 r. zmieniające zarządzenie nr 44, poprzez zmniejszenie kwoty środków finansowych.

⁵⁹ Zarządzenie Prezesa RM nr 45 z dnia 25 lutego 2022 r. oraz zarządzenie nr 400 z dnia 30 listopada 2022 r. zmieniające zarządzenie nr 45, poprzez zmniejszenie kwoty środków finansowych.

⁶⁰ Zarządzenie Prezesa RM nr 115 z dnia 4 maja 2022 r.

⁶¹ Zarządzenie Prezesa RM nr 110 z dnia 29 kwietnia 2022 r.

⁶² Zarządzenie Prezesa RM nr 99 z dnia 22 kwietnia 2022 r. oraz zarządzenie nr 194 z dnia 30 czerwca 2022 r. zmieniające zarządzenie nr 99, poprzez zmniejszenie kwoty środków finansowych.

⁶³ 1. Uchwała nr 30/2022 r. RM z dnia 25 lutego 2022 r. w sprawie przyznania wojewodom, z ogólnej rezerwy budżetowej, środków finansowych z przeznaczeniem na realizację działań przygotowawczych do przyjęcia na terenie RP zwiększonej

(akta kontroli str. 3-16,382-385, CD nr 1 pliki 123-262,673-675, CD nr 2 pliki 1-192, CD nr 3 pliki 1-158)

2.6. Prezes RM poinformował, że wg stanu na 20 września 2023 r. Pełnomocnik Rządu ds. uchodźców wojennych z Ukrainy nie przedłożył Radzie Ministrów sprawozdania, o którym mowa w § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie ustanowienia ww. Pełnomocnika⁶⁴. Prezes RM wskazał, że bieżące informacje pochodzące od Pełnomocnika były przedmiotem dyskusji w ramach cyklicznych posiedzeń Rady Ministrów oraz posiedzeń Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

W piśmie z dnia 3 października 2023 r. Zastępca Szefa KPRM, działając z upoważnienia Prezesa RM oświadczyła, że w ramach monitorowania wypełnienia obowiązków sprawozdawczych właściwych członków Rady Ministrów i Pełnomocników, w dniu 12 września 2023 r. Sekretarz Rady Ministrów zwrócił się z informacją o obowiązku sprawozdawczym, m.in. do Pełnomocnika Rządu ds. uchodźców wojennych z Ukrainy.

Pełnomocnik Rządu ds. uchodźców wojennych z Ukrainy przedstawił m.in. Prezesowi RM raporty pn. *Działania rządu na rzecz obywateli Ukrainy uciekających przed wojną*. Raporty te obejmowały działania podejmowane w okresach: od 24 lutego 2022 r. do 24 sierpnia 2022 r. oraz od 24 lutego 2022 r. do 23 lutego 2023 r. Zawierały dane statystyczne oraz informacje dotyczące form i sposobu udzielanej pomocy obywatelom Ukrainy, w tym zagadnienia dotyczące: pierwszego wsparcia, bezpieczeństwa obywateli Ukrainy, zakwaterowania, integracji na rynku pracy, edukacji, szkolnictwa wyższego i nauki, zdrowia, wsparcia społecznego, wsparcia na rzecz rodzin, wsparcia na rzecz osób z niepełnosprawnościami, współpracy ze społeczeństwem obywatelskim i samorządami.

(akta kontroli str. 3-16,52-61,141-155)

2.7. Dyrektor DWZ oświadczył, że w okresie objętym kontrolą były podejmowane działania, polegające na współpracy z innymi państwami w celu wymiany doświadczeń w zakresie pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym. Jak podał, były one realizowane przez Pełnomocnika Rządu ds. uchodźców wojennych, jak również przez Ministra ds. integracji. Minister ds. integracji, w celu przygotowania i koordynacji realizacji strategii i projektów dotyczących integracji społecznej, w szczególności cudzoziemców powołała zespół ekspercki ds. Strategii Włączania Społecznego, do którego prac zaproszono przedstawicieli następujących organizacji międzynarodowych: UNHCR⁶⁵, IOM⁶⁶, UNICEF⁶⁷, organizacji ukraińskich⁶⁸.

(akta kontroli str. 3-16)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Przed wydaniem wszystkich sześciu decyzji na podstawie art. 7a ustawy o zarządzaniu kryzysowym (opisanych w pkt 2.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego) nie zawiadomiono stron o wszczęciu postępowania oraz nie

liczby cudzoziemców. Kwota wnioskowana przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji – 28 000,0 tys. zł. Uchwałą nr 236/2022 z 25 listopada 2022 r. RM zmieniła kwotę środków do wysokości 22 897,6 tys. zł; 2. Uchwałą nr 45/2022 RM z dnia 10 marca 2022 r. w sprawie przyznania wojewodom, z ogólnej rezerwy budżetowej środków finansowych z przeznaczeniem na zapewnienie opieki i schronienia cudzoziemcom przybywającym z objętej konfliktem wojennym Ukrainy. Kwota wnioskowana przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji – 45 000,0 tys. zł. Uchwałą nr 237/2022 z 25 listopada 2022 r. RM zmieniła kwotę środków do wysokości 37 373,0 tys. zł.

⁶⁴ W rozporządzeniu nie został określony termin na złożenie sprawozdania przez Pełnomocnika RM ds. uchodźców z Ukrainy.

⁶⁵ Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców.

⁶⁶ Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji ONZ.

⁶⁷ Fundusz Narodów Zjednoczonych na Rzecz Dzieci ONZ.

⁶⁸ M.in. Fundacja Nasz Wybór, Związek Ukraińców Polskich.

zapewniono stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji nie umożliwiono im wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Było to niezgodne odpowiednio z art. 61 § 4 oraz art. 10 § 1 Kpa.

Prezes RM wyjaśnił, że art. 7a ustawy o zarządzaniu kryzysowym został dodany do tej ustawy poprzez art. 82 ustawy o pomocy. Okoliczność wprowadzenia tej zmiany przez ustawę, której podłożem była wojna na Ukrainie, uzasadniała i podkreślała wyjątkowy charakter takiej regulacji, która wyklucza pełne zastosowanie Kpa. Skoro zatem polecenia wydawane w oparciu o art. 7a ustawy o zarządzaniu kryzysowym mają być wydawane w sprawach, w których istotne jest niezwłoczne podjęcie działań zmierzających do osiągnięcia strategicznych celów opisanych w art. 7a ust. 2 pkt 1-3 tej ustawy, to przepisy Kpa stosuje się w bardzo ograniczonym zakresie (np. nie jest wymagane sporządzenie uzasadnienia decyzji). Zatem, w sytuacjach kryzysowych, przed innymi zasadami, powinna mieć prymat zasada szybkości postępowania.

(akta kontroli str. 3-16,52-61, CD nr 1 pliki 55-84,726-738, CD nr 2 pliki 288-291)

Zgodnie z art. 7a ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym polecenia wydawane są w formie decyzji, dla której nie jest wymagane uzasadnienie. Należy jednak wskazać, że ustawodawca wyłączając obowiązek sporządzenia uzasadnienia, nie zwolnił ze stosowania przepisów Kpa w pozostałym zakresie, w tym między innymi z konieczności wszczęcia postępowania administracyjnego na podstawie art. 61 § 4 Kpa. Nie została również wyłączona zasada zapewnienia stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania, o której mowa w art. 10 § 1 Kpa.

2. Prezes RM, jako organ wiodący w zakresie Funduszu, nie monitorował i nie ocenił efektów zadań realizowanych na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy w ramach środków przekazanych poszczególnym upoważnionym dysponentom. Nie zobowiązał również dysponentów do sprawozdawania o efektach tych zadań. W ocenie NIK było to nierzetelne.

Zgodnie z ustawą o pomocy Prezesowi RM zostały przypisane konkretne uprawnienia i obowiązki związane z funkcjonowaniem i zarządzaniem Funduszem Pomocy, tj.: Prezes RM zawiera z BGK umowę określającą w szczególności zasady dokonywania wypłat ze środków Funduszu na finansowanie lub dofinansowanie realizowanych zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy oraz zasady zawierania porozumień z dysponentami (art. 14 ust. 2 ustawy o pomocy); wypłaty ze środków Funduszu są realizowane na podstawie dyspozycji wypłaty składanej przez Prezesa RM do BGK (art. 14 ust. 3 ustawy o pomocy); Prezes RM upoważnia do składania dyspozycji wypłaty ze środków Funduszu dysponenta części budżetowej lub ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, może upoważnić ministra właściwego do spraw wewnętrznych do składania dyspozycji ze środków Funduszu (art. 14 ust. 4 i 4a ustawy o pomocy); Prezes RM może wydać jednostkom sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 5-8 ufp, z wyłączeniem samorządowych osób prawnych, wiążące polecenie dokonania wpłaty środków pieniężnych do Funduszu, określając ich termin wpłaty (art. 14 ust. 22 ustawy o pomocy); Prezes RM zatwierdza projekt planu finansowego Funduszu (art. 14 ust. 31 ustawy o pomocy); minister właściwy ds. finansów publicznych, na wniosek Prezesa RM, może przekazać Funduszowi skarbowe papiery wartościowe (art. 15 ust. 1 ustawy o pomocy); Prezes RM może wydać wiążące polecenie dysponentowi części budżetu państwa lub ministrowi właściwemu ds. finansów publicznych w zakresie rezerw celowych wpłaty środków na Fundusz (art. 19 ust. 2 ustawy o pomocy); na polecenie Prezesa RM, minister właściwy ds. finansów publicznych utworzy nową rezerwę celową (art. 20 pkt 2 ustawy o pomocy); Prezes RM może podjąć decyzję o zablokowaniu planowanych wydatków w zakresie całego budżetu

państwa w 2022 r. i przeniesienie ich do Funduszu Pomocy (art. 21 ust. 2 ustawy o pomocy).

Zdaniem NIK, mając na uwadze zakres ww. zadań Prezesa RM związanych z działaniem Funduszu Pomocy, Prezes RM jest w istocie organem wiodącym w zakresie Funduszu, a zatem rzetelnym działaniem byłoby monitorowanie i ocenianie przez niego efektów osiąganych w ramach wydatkowanych środków Funduszu. Prezes RM, w ramach swoich uprawnień, nie sformułował wymogu sprawozdawania przez dysponentów rachunków pomocniczych Funduszu z osiągniętych efektów zadań realizowanych ze środków Funduszu Pomocy. Zgodnie z umową zawartą z BGK, Prezes RM otrzymywał sprawozdania z realizacji planu finansowego Funduszu, które odnosiły się wyłącznie do kwestii finansowych.

Zastępca Szefa KPRM, Podsekretarz Stanu, działając z upoważnienia Prezesa RM oświadczyła, że *Fundusz Pomocy nie jest państwowym funduszem celowym, a zasady jego gospodarki finansowej wynikają bezpośrednio z przepisów ustawy. Z uwagi na konieczność usprawnienia i uelastycznienia procesów finansowych Funduszu i rozległy zakres jego działania przepisy ustawy przewidują możliwość upoważniania przez PRM dysponentów części budżetowych lub ministrów do dysponowania środkami Funduszu, czyniąc ich de facto współdysponentami tego Funduszu. (...) Dysponenci rachunków pomocniczych przejmują tym samym zadania, które w przypadku państwowego funduszu celowego realizowane są przez dysponenta tego funduszu, i ponoszą tym samym pełną odpowiedzialność za efektywne, rzetelne gospodarowanie środkami Funduszu. Tak przyjęty model funkcjonowania Funduszu Pomocy nawiązuje w swoich założeniach do budżetu państwa, w którym każdy dysponent części budżetowej realizuje swoje zadania i wydatki w granicach przewidzianych przepisami prawa. (...) w zakresie zarządzania Funduszem Prezes Rady Ministrów działa na podstawie i w granicach prawa, wypełniając postanowienia ustawy. (...) Przepisy te nie zobowiązują natomiast PRM do monitorowania efektów w zakresie poszczególnych zadań finansowanych ze środków FP, do opracowania mierników realizacji poszczególnych zadań, bądź do sporządzania sprawozdań lub szczegółowych wytycznych. (...) Natomiast za efektywne gospodarowanie środkami FP są odpowiedzialni, upoważnieni przez PRM zgodnie z art. 14 ust. 4 ustawy, dysponenci części budżetowych lub ministrowie kierujący określonym działem administracji rządowej, którzy to dokonują wydatków z Funduszu Pomocy z uwzględnieniem zakresu swojej właściwości oraz kwot ujętych w zatwierdzanym przez PRM planie finansowym FP.*

Zastępca Szefa KPRM podkreśliła także, że *to dysponenci rachunków pomocniczych FP ponoszą odpowiedzialność zarówno za składanie wniosków o zasilenie rachunków pomocniczych (będących podstawą do zasilania rachunków pomocniczych), jak również za dokonywanie z tych rachunków wydatków. Dysponenci rachunków pomocniczych FP mają zatem obowiązek dokonywania wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami, a także w granicach zatwierdzonego przez Prezesa Rady Ministrów planu finansowego Funduszu. (...) Prezes Rady Ministrów nie tworzy systemu weryfikacji efektów rzeczowych wydatków poniesionych z Funduszu. Powierzenie wypłat dysponentom rachunków pomocniczych, w zależności od charakteru poszczególnych wydatków, może natomiast wiązać się z ustanowieniem po stronie dysponentów rachunków pomocniczych zestawu mierników realizacji poszczególnych zadań. Gospodarne i efektywne wykorzystanie środków FP wymaga zatem działań po stronie dysponentów rachunków pomocniczych Funduszu, w tym działań mających na celu monitorowanie realizacji zaplanowanych zadań. W kontekście powyższego zasadne jest stanowisko, iż sprawozdawczość w zakresie efektów rzeczowych FP winna być sporządzana przez dysponentów rachunków pomocniczych, zgodnie z właściwością*

i nadanym im upoważnieniem. To właśnie oni są odpowiedzialni za prawidłowe i efektywne gospodarowanie środkami FP, rzetelne szacowanie zapotrzebowania na środki Funduszu i wydatkowanie ich zgodnie z prawem.

Zastępca Szefa KPRM oświadczyła, że sporządzane przez BGK informacje i raporty są wykorzystywane do bieżącego monitorowania stanu środków Funduszu. W związku z tym, że KPRM bazuje na licznych analizach i sprawozdaniach sporządzanych przez BGK, brak jest potrzeby sporządzania dodatkowych opracowań z tych analiz oraz sprawozdań.

(akta kontroli str. 3-16,35-51,62-140, CD nr 1 pliki 531-656,664-668,671,704-725, CD nr 2 pliki 195,220-287)

W ocenie NIK, skoro Prezes RM upoważnił poszczególnych dysponentów do składania dyspozycji wypłaty ze środków Funduszu Pomocy i na tej podstawie byli oni zobowiązani do prawidłowego i efektywnego gospodarowania środkami Funduszu oraz odpowiadali za rzetelne szacowanie zapotrzebowania na środki tego Funduszu, to zadaniem Prezesa RM, jako organu wiodącego w zakresie zarządzania tym Funduszem, było uzyskanie informacji odnośnie tego na co te środki zostały przeznaczone i jakie efekty zostały osiągnięte przez dysponentów rachunków pomocniczych Funduszu. Prezes RM nie zobowiązał jednak tych dysponentów do przekazywania informacji o efektach działań realizowanych w ramach przekazanych środków. Takie informacje pozwoliłyby na bieżące monitorowanie i ocenę efektów zrealizowanych zadań na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy, a także na uzyskanie pełnej informacji o skali udzielonej pomocy.

3. Prezes RM zatwierdził projekt planu finansowego Funduszu Pomocy na 2023 r. w dniu 28 grudnia 2022 r., tj. blisko pięć miesięcy po terminie określonym w art. 14 ust. 31 ustawy o pomocy. Przepis ten stanowi, że Prezes RM zatwierdza projekt planu finansowego Funduszu do dnia 31 lipca roku poprzedzającego rok, którego plan dotyczy.

Dyrektor DWZ, z upoważnienia Prezesa RM podał, że główny wpływ na ostateczny termin zatwierdzenia projektu planu Funduszu miał proces opiniowania tego projektu przez Ministra Finansów, a także terminy przekazywania przez dysponentów rachunków pomocniczych wymaganych danych i informacji. Zgodnie z przedstawioną przez Dyrektora DWZ informacją działania zmierzające do zatwierdzenia planu finansowego przedstawiały się następująco:

- 15 czerwca 2022 r. BGK przedłożył Ministrowi Finansów do uzgodnienia projekt planu finansowego;
- 20 lipca 2022 r. Minister Finansów wskazał na konieczność podziału przedstawionego planu na wydatki bieżące i majątkowe, w szczególności dla transferów do innych jednostek sektora finansów publicznych, w tym jednostek samorządu terytorialnego;
- 22 lipca 2022 r. KPRM, w związku z powyższym stanowiskiem Ministra Finansów, wystąpiła do dysponentów o przekazanie informacji o podziale na rodzaje wydatków ujętych w projekcie planu. Dysponenci przekazali dane w dniach 26-28 lipca 2022 r.;
- 29 lipca 2022 r. Minister Finansów poinformował, że przyjmuje wyjaśnienia dysponentów, jednocześnie podtrzymując swoją uwagę odnośnie zmian w strukturze finansowania Funduszu w celu ograniczenia kosztów obsługi zadłużenia;
- 8 sierpnia 2022 r. BGK przedłożył ponownie Ministrowi Finansów do uzgodnienia projekt planu na 2023 r.;

- 26 sierpnia 2022 r. Minister Finansów przedstawił swoje stanowisko wskazując, że konieczna jest analiza wydatków poszczególnych dysponentów pod kątem możliwych zmniejszeń planowanych wydatków;
- 1 września 2022 r., KPRM zwróciła się do dysponentów o analizę wydatków pod kątem możliwych zmniejszeń;
- dysponenci przesyłali skorygowane plany wydatków do dnia 30 września 2022 r., poza Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, który pomimo trzykrotnego ponaglenia ze strony KPRM⁶⁹, przesłał skorygowane plany wydatków dopiero 8 listopada 2022 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji uzasadniał, że nie jest możliwe dokładne oszacowanie wysokości potrzeb na przyszłe wydatki z Funduszu Pomocy, z uwagi na trwające prace nad nowelizacją ustawy o pomocy;
- 14 listopada 2022 r. KPRM przedłożyła skorygowane zestawienie planowanych wydatków do BGK;
- 20 grudnia 2022 r. BGK przedłożył skorygowany projekt planu do uzgodnienia Ministra Finansów oraz do zatwierdzenia Prezesowi RM;
- 23 grudnia 2022 r. projekt planu został uzgodniony przez Ministra Finansów.
(akta kontroli str. 3-16,22-51, CD nr 1 poz. 90-95,100-122,515-530,663, CD nr 2 poz. 196)

Pomimo, że zatwierdzenie planu finansowego Funduszu Pomocy na rok 2023 było poprzedzone szeregiem zdarzeń i okoliczności, to jednak zdaniem NIK, Prezes RM powinien dążyć do wykonania swojego obowiązku w ustawowym terminie. Należy podkreślić, że opóźnienie w zatwierdzeniu tego planu było znaczne i wyniosło blisko pięć miesięcy.

W związku z zatwierdzeniem planu finansowego Funduszu na 2023 r. NIK nie formułuje wniosku pokontrolnego w tym zakresie.

Ocena częściowa

Prezes RM w celu uruchomienia środków służących udzieleniu pomocy obywatelom Ukrainy wydawał w okresie objętym kontrolą zarządzenia w zakresie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa. Przy podejmowaniu decyzji odnośnie zlecenia w trybie pozakonkursowym organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych mających na celu pomoc obywatelom Ukrainy, Prezes RM brał pod uwagę rekomendacje Zespołu oceniającego poszczególne oferty, w zakresie ofert składanych w odpowiedzi na ogłoszenie. Natomiast w przypadku ofert składanych poza ogłoszeniem Prezes RM podejmował decyzje o przyznaniu lub odmowie dofinansowania realizacji zadania. W związku z koniecznością realizacji działań na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy Prezes RM, w okresie objętym kontrolą, wydawał polecenia na podstawie art. 7a ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w formie decyzji administracyjnych. Przy wydawaniu tych decyzji nie zawiadomił jednak stron o wszczęciu postępowania oraz nie umożliwił wypowiedzenia się stronom, co było niezgodne odpowiednio z art. 61 § 4 oraz art. 10 § 1 Kpa. Realizując obowiązki wynikające z ustawy o pomocy oraz umowy zawartej z BGK, w zakresie Funduszu Pomocy Prezes RM zatwierdził plany finansowe Funduszu Pomocy oraz jego zmiany na lata 2022 i 2023, przy czym plan na 2023 r. został zatwierdzony z blisko pięciomiesięcznym opóźnieniem. Prezes RM, jako organ wiodący w zakresie Funduszu, nie monitorował i nie oceniał efektów zadań, na które zostały przekazane środki Funduszu, co było nierzetelne.

⁶⁹ Ponaglenia były kierowane drogą mailową w dniach: 30 września, 14 października, 17 października 2022 r.

IV. Wnioski

Wnioski

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

1. Zobowiązanie poszczególnych upoważnionych dysponentów Funduszu do sprawozdawania o efektach realizacji zadań na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy finansowanych ze środków Funduszu oraz zapewnienie monitorowania i oceny efektów tych zadań.
2. W przypadku wydawania poleceń na podstawie art. 7a ustawy o zarządzaniu kryzysowym, zapewnienie zawiadamiania stron o wszczęciu postępowania oraz ich czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwienie im wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.
3. Wydawanie upoważnień do składania dyspozycji wypłaty ze środków Funduszu Pomocy, niezwłocznie po powołaniu danej osoby na stanowisko ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, któremu w planie finansowym Funduszu przypisano realizację zadań.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia listopada 2023 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

.....
podpis