



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KBF.410.005.02.2020

Pan
Michał Dworczyk
Minister – Członek Rady Ministrów
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Aleje Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 6/21 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 24 lutego 2021 r.

P/20/012 Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
NIK@NIK.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (dalej: KPRM), Aleje Ujazdowskie 1/3, 00-583 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Michał Dworczyk, Minister – Członek Rady Ministrów, wykonujący zadania Szefa KPRM od 19 grudnia 2017 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Planowanie i zarządzenie środkami ujętymi w rezerwie ogólnej budżetu państwa2. Zasady przyznawania środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa3. Przestrzeganie zasad przyznawania środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa4. Wykorzystanie środków otrzymanych z rezerwy ogólnej
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do 31 sierpnia 2020 r. oraz działania wcześniejsze i późniejsze mające wpływ na zagadnienia w kontrolowanym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Sławomir Stężewski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/81/2020 z 7 września 2020 r.2. Edyta Prędką, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/82/2020 z 7 września 2020 r.3. Joanna Haus, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/85/2020 z 24 września 2020 r.

(akta kontroli str. 1-6)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Prezes Rady Ministrów i Rada Ministrów podjęli w 2019 r. decyzje o rozdysponowaniu środków z ogólnej rezerwy budżetu państwa w wysokości 231,7 mln zł, a w 2020 r. (do 31 sierpnia) 161,1 mln zł. Na cele związane z pandemią COVID-19 przeznaczono, do 31 sierpnia 2020 r., 47 mln zł, tj. 29,1% środków rezerwy ogólnej budżetu państwa podzielonej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dalej: KPRM lub Kancelaria).

Decyzje o podziale środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa będące w kompetencji Prezesa Rady Ministrów podejmowane były na zasadzie uznaniowej. Występowały przypadki decyzji rozbieżnych z przygotowanymi przez pracowników uwagami czy konkluzjami oraz niejednorodnych w ramach spraw dotyczących tego samego przedmiotu.

Brak określenia w KPRM czytelnych kryteriów rozdysponowania środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa, a także niedostosowanie formalnej procedury rozpatrywania wniosków do obowiązującej praktyki, między innymi do zmian organizacyjnych w Kancelarii, a także niezobligowanie pracowników do sporządzania adnotacji z dokonania istotnych dla sprawy czynności i do pozostawienia na dokumentach śladów rewizyjnych wszystkich osób biorących udział w procedurze, powoduje, że cały proces rozpatrywania wniosków o przyznanie środków z rezerwy ogólnej i podejmowania decyzji był nietransparentny. Wykonywanie czynności w toku postępowania, w trybie roboczym, bez ich udokumentowania skutkuje brakiem możliwości niezależnej weryfikacji całościowego przebiegu podejmowanych czynności, analizy argumentów, jakimi kierowano się przy podejmowaniu decyzji, analizy efektywności czasu poświęconego na rozpatrzenie spraw czy zakresu sprawowanego nadzoru, o którym mowa w art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ (dalej: ustawa o finansach publicznych).

Środki z rezerwy ogólnej przeznaczano zarówno na potrzeby nagłe, nieprzewidywalne, wymagające niezwłocznego wsparcia finansowego, w szczególności wynikające z nieprzewidzianych zdarzeń losowych, których skutków nie można było zaplanować w trybie przygotowania projektu budżetu na kolejny rok budżetowy, jak i na inne cele, w tym związane z bieżącą działalnością wnioskodawców czy też realizacją ich zamierzeń inwestycyjnych. W badanej próbie 34 spraw rozpatrzonych pozytywnie blisko 1/3 wniosków dotyczących 45% ogółu przyznanych środków miała związek z sytuacjami nagłymi i dotyczyła nieprzewidzianych zdarzeń losowych. Pozostałe badane sprawy nie miały związku z sytuacjami nagłymi (wnioski dotyczyły między innymi zadań inwestycyjnych) i zdaniem NIK mogły być zaplanowane i uwzględnione w budżecie odpowiedniej części budżetowej bądź sfinansowane z innych źródeł.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów jako urząd obsługujący dysponentów rezerwy ogólnej, tj. Prezesa Rady Ministrów i Radę Ministrów, nie uczestniczyła w procesie planowania wielkości środków ujmowanych w tej rezerwie. Nie przeprowadzała również analiz ich przeznaczenia.

W KPRM nie uznano za zasadne analizowanie struktury celów, na które przeznaczano środki z rezerwy ogólnej i przyczyn niewystarczających środków

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz.U. z 2019 r. nr 869, ze zm.

planowanych na cele, o których finansowanie z rezerwy ogólnej występowali dysponenci. NIK zauważa, że w Kancelarii dokonano podziału niemal 98% środków z ogólnej rezerwy budżetowej w 2019 r. , a do 31 sierpnia 2020 r. rozdysponowano 95,4% środków tej rezerwy. Kancelaria jest zatem jak najbardziej właściwym podmiotem do dokonywania systemowych analiz dotyczących ogólnej rezerwy budżetu państwa, w tym jej planowania i zarządzania.

W badanym obszarze nie stwierdzono naruszeń obowiązujących przepisów, a nieprawidłowości dotyczyły głównie rzetelności dokumentacji oraz braku przejrzystości procesu rozdysponowania środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa.

W wyniku zbadania przez NIK 15 spraw dotyczących przyznania środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa dla części 16 *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* na kwotę 69 517,8 tys. zł stwierdzono, że we wszystkich przypadkach dokonywano niezwłocznej zmiany w planie finansowym wydatków po otrzymaniu decyzji Ministra Finansów o dokonanej zmianie planu. Stwierdzono również, iż nie występowało o środki rezerwy ogólnej na zwiększenie wydatków, które zostały uprzednio zmniejszone w trakcie realizacji budżetu w wyniku przeniesień dokonanych na podstawie art. 171 ustawy o finansach publicznych.

Stwierdzone nieprawidłowości w gospodarce finansowej KPRM w obszarze dotyczącym rezerwy ogólnej przyznanej Kancelarii dotyczyły między innymi:

- zgłoszenia zapotrzebowania o środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa na realizację zadań, które można było przewidzieć z wyprzedzeniem pozwalającym na ich zaplanowanie w planie wydatków Kancelarii w danym roku budżetowym;
- zgłoszenia zapotrzebowania o środki z rezerwy w wysokości 84,3 tys. zł, z przeznaczeniem na wykonanie kampanii informacyjno-promocyjnej działań Rządu RP, pomimo ich posiadania w dotychczasowym planie wydatków;
- poinformowania Prezesa Rady Ministrów o niewykorzystaniu środków w wysokości 63,6 tys. zł po ponad sześciu miesiącach od ostatecznego rozliczenia otrzymanych środków z rezerwy ogólnej z przeznaczeniem na organizację przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów pogrzebu państwowego;
- niewykorzystania otrzymanych środków z rezerwy ogólnej z przeznaczeniem na wykonanie kampanii informacyjno-promocyjnej działań Rządu RP, w wysokości 60%, tj. 3688,1 tys. zł, w wyniku nierzetelnego zaplanowania wydatków finansowanych tymi środkami;
- nieprzestrzeganiu przyjętej w KPRM procedury dotyczącej rozpatrywania ofert realizacji zadania publicznego, o którym mowa w art. 11b ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁴ (dalej: ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie lub udppw).

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1057.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie i zarządzanie środkami ujętymi w rezerwie ogólnej budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2019⁶ zaplanowano rezerwę ogólną budżetu państwa w wysokości 237 500 tys. zł, której wielkość stanowiła 0,06% wszystkich zaplanowanych wydatków na ten rok.

Na 2020 r. w ustawie budżetowej⁷ zaplanowano rezerwę ogólną budżetu państwa w wysokości 257 935 tys. zł, stanowiącą, jak w roku poprzednim, 0,06% wszystkich zaplanowanych wydatków. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej⁸ wielkość planowanej rezerwy ogólnej wzrosła do 557 935 tys. zł, a jej udział w planowanej kwocie wydatków wzrósł do 0,1%.

Komórki organizacyjne Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nie uczestniczyły w procesie projektowania wielkości środków rezerwy ogólnej budżetu państwa ujętych w ustawach budżetowych.

Jak wskazał Zastępca Dyrektora Biura Prezesa Rady Ministrów (dalej: BPRM), KPRM nie wnioskowała do Ministra Finansów o włączenie jej do procesu planistycznego w tym zakresie oraz nie podejmowano, z własnej inicjatywy, działań dotyczących ustalenia planowanej wielkości środków w rezerwie ogólnej budżetu państwa. Ustawa o finansach publicznych określa wyłącznie możliwy maksymalny poziom środków rezerwy ogólnej. Pracownicy KPRM nie zgłaszali konieczności określenia zarówno minimalnego, jak i maksymalnego jej poziomu, dlatego nie znają wyjaśnienia, dlaczego w ustawie o finansach publicznych przyjęto, że rezerwa ogólna nie powinna być wyższa niż 0,2% wydatków budżetu. KPRM nie zwracała się do organów odpowiadających za proces legislacyjny o zmianę przepisu w zakresie minimalnego oraz maksymalnego poziomu środków z ogólnej rezerwy budżetowej. W trakcie realizacji zadań związanych z obsługą rezerwy ogólnej nie napotkano problemu braku niezbędnych środków, stąd też nie podejmowano inicjatyw zwiększenia jej poziomu. Komórki organizacyjne Kancelarii nie posiadają również wiedzy, dlaczego w ustawach budżetowych na rok 2019 oraz 2020 rezerwa ogólna została zaplanowana w wysokości niższej niż maksymalny limit określony w ustawie o finansach publicznych. Za projekt ustawy budżetowej odpowiada bowiem Ministerstwo Finansów. KPRM nie zgłaszała uwag do tej kwestii na etapie planowania budżetowego.

(akta kontroli str.: 11-13,17-18)

Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów potwierdził, że Kancelaria nie uczestniczy i nie uczestniczyła w procesie planowania środków w rezerwie ogólnej na etapie opracowania projektów ustawy budżetowej. Wskazał także, że za projekt ustawy budżetowej odpowiada Ministerstwo Finansów, które jest również autorem przepisów ustawy o finansach publicznych. Wobec powyższego, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów nie wnioskowała do Ministra Finansów o włączenie jej do procesu planistycznego.

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Ustawa budżetowa na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz. U. poz. 198).

⁷ Ustawa budżetowa na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz. U. poz. 571, ze zm.).

⁸ Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020 (Dz. U. poz. 1919).

Z uwagi na powyższe, w KPRM nie podejmowano również, z własnej inicjatywy, analiz zagadnień w zakresie funkcjonujących przepisów, w odniesieniu do procesu planowania i wysokości planowanych środków ogólnej rezerwy budżetowej.

(akta kontroli str. 1673)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż Kancelaria obsługująca kluczowych decydentów przyznających środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa, tj. Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów, zaangażowana w proces załatwiania spraw związanych z przyznawaniem tych środków, posiada obszerną wiedzę w zakresie zgłaszanych potrzeb i możliwości ich zaspokajania. Winna zatem być również zainteresowana udziałem w procesie projektowania wielkości rezerwy ujętej w ustawie budżetowej oraz ustalania norm prawnych w tym zakresie. O konieczności włączenia w ten proces świadczy między innymi przedstawione uzasadnienie do udzielonej odmowy Wojewodzie Lubelskiemu przyznania w 2019 r. środków rezerwy ogólnej na dofinansowanie zadania inwestycyjnego realizowanego przez Gminę Krynice⁹. Działający z upoważnienia Szefa Kancelarii, Zastępca Szefa Kancelarii uzasadnił, iż decyzja została podjęta: „na podstawie wciąż rosnącej, ponadprzeciętnej liczby wniosków kierowanych z prośbą o udzielenie dotacji na realizację różnego rodzaju działań, jak również ograniczonych środków ogólnej rezerwy budżetowej”.

(akta kontroli str. 8056)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów jako urząd uczestniczący w procesie obsługi głównych decydentów w przedmiocie przyznawania środków z rezerwy ogólnej, posiadający wiedzę w zakresie zgłaszanych potrzeb i możliwości ich zaspokajania, nie prowadziła analiz w zakresie obowiązujących przepisów dotyczących rezerwy ogólnej oraz nie uczestniczyła w procesie planowania środków rezerwy ogólnej budżetu państwa.

OBSZAR

2. Zasady przyznawania środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą w KPRM obowiązywała procedura zawarta w karcie procesu nr A1.9 pt. „Przyznawanie przez PRM środków finansowych z rezerwy ogólnej budżetu państwa”. Karta ta została zaakceptowana przez Dyrektora Departamentu Koordynacji Procesu Legislacyjnego, zatwierdzona przez Dyrektora Generalnego KPRM oraz wdrożona do stosowania od 14 sierpnia 2018 r. Zawiera ona dwa załączniki:

- „Przyznawanie przez PRM środków finansowych z rezerwy ogólnej budżetu państwa” (załącznik nr 1, procedura nr A1.9.1) oraz
- „Rozpatrywanie ofert realizacji zadania publicznego, o których mowa w art. 11b ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie” (załącznik nr 2, procedura nr A1.9.2).

W procedurze zapisano między innymi, że analiza wniosku powinna być dokonana „pod kątem:

- 1) formalno-prawnym (kompletności dokumentacji, analizy przepisów, na które powołują się wnioskodawcy, i weryfikacji statusu prawnego wnioskodawcy);

⁹ Pismo z 12 sierpnia 2019 r., nr BPRM.RO.2130.273.2019(6)KK.

- 2) merytorycznej treści wniosku (oceny prawnych i pozaprawnych możliwości przyznania i wykorzystania wnioskowanych środków)”.

(akta kontroli str. 137-160)

W wyniku kontroli ustalono, że zadania przypisane w wyżej wskazanej procedurze wykonywało od 26 listopada 2018 r. BPRM i wyodrębniony w jego strukturze organizacyjnej Zespół do Spraw Rezerwy Ogólnej.

W BPRM dokonywano analizy wniosków o przyznanie środków z rezerwy ogólnej pod względem formalno-prawnym, sprawdzano, czy wnioskodawca załączył kalkulację kosztów, harmonogram rzeczowo-finansowy oraz wymagane oświadczenia, a w przypadku ofert realizacji zadania publicznego, czy wnioskodawca ujęty jest w KRS, posiada statut i został załączony kosztorys inwestorski oraz czy złożona oferta spełnia wymogi formalne wynikające z obowiązującego prawa, w tym czy została złożona na obowiązującym druku.

Wszystkie wpływające do KPRM wnioski o przyznanie środków z rezerwy ogólnej były ewidencjonowane w BPRM. Na etapie wpływu wniosku do KPRM nie wykluczano żadnego celu czy zadania oraz wnioskodawcy. Decyzje pozytywne o przyznaniu środków z rezerwy ogólnej podejmował Prezes Rady Ministrów w formie zarządzenia lub Rada Ministrów w drodze uchwały, natomiast pisma informujące dysponentów o odmowie przyznania środków podpisywał, co do zasady, Zastępca Szefa KPRM lub w przypadku jego nieobecności – Szef KPRM. Nie ma w aktach spraw śladu rewizyjnego informującego o tym, że Prezes Rady Ministrów uczestniczył w procesie podejmowania decyzji odmownych.

Monitorowanie realizacji wniosku o przyznanie środków z rezerwy ogólnej w BPRM polegało na gromadzeniu informacji o postępach w rozpatrywaniu danego wniosku. Działania te były odnotowywane przy numerach spraw w kolumnie „tryb realizacji” w rejestrze złożonych wniosków o przyznanie środków finansowych z ogólnej rezerwy budżetu państwa.

Z kolei oferty realizacji zadania publicznego składane do Kancelarii w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, po analizie formalnej dokonywanej przez BPRM, przekazywane były do Szefa KPRM w celu podjęcia decyzji, czy sprawę należy przekazać na posiedzenie zespołu do spraw rozpatrywania ofert realizacji zadania publicznego.

W przypadku wniosków, gdy z racji kwoty przekraczającej 10 mln zł, decyzja w sprawie należała do Rady Ministrów, notatka służbowa nie była sporządzana. W tej sytuacji sprawa procedowana była przez Departament Koordynacji Procesu Legislacyjnego, a następnie, w trybie obiegowym, przez Radę Ministrów w formie uchwały do projektu, do której dołączano Ocenę Skutków Regulacji.

(akta kontroli str. 172-187)

Dyrektor Generalna KPRM powołała dwa zespoły do spraw rozpatrywania ofert realizacji zadania publicznego¹⁰, o którym mowa w art. 11b ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Przewodniczącymi Zespołów byli Zastępca Dyrektora Departamentu Społeczeństwa Obywatelskiego oraz radca Szefa KPRM w Departamencie Społeczeństwa Obywatelskiego. Pozostali członkowie zespołów

¹⁰ Powołane zarządzeniem nr 19 Dyrektora Generalnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z 30 sierpnia 2018 r. w sprawie powołania Zespołów do spraw rozpatrywania ofert realizacji zadania publicznego, zmienione zarządzeniem nr 6 Dyrektora Generalnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z 11 kwietnia 2019 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie powołania Zespołów do spraw rozpatrywania ofert realizacji zadania publicznego oraz zarządzeniem nr 6 Dyrektora Generalnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z 7 lipca 2020 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie powołania Zespołów do spraw rozpatrywania ofert realizacji zadania publicznego.

to pracownicy innych jednostek organizacyjnych KPRM, między innymi: Biura Prezesa Rady Ministrów, Departamentu Prawnego, Biura Dyrektora Generalnego i Biura Budżetowo-Finansowego oraz w przypadku ofert o charakterze inwestycyjnym – Centrum Obsługi Administracyjnej Rządu.

Zespoły przedstawiały Szefowi KPRM rekomendację w przedmiocie zlecenia realizacji zadania publicznego wskazanego w ofercie lub odmowy zlecenia tego zadania w formie notatki służbowej. Po uzyskaniu akceptacji Szefa KPRM, co do zaproponowanych działań, do Departamentu Społeczeństwa Obywatelskiego należało przygotowanie i uzgodnienie projektu umowy.

(akta kontroli str. 137-160)

Kontrola NIK wykazała, że do Kancelarii wpływały wnioski o przyznanie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa składane przez podmioty nieuprawnione do wnioskowania o środki z rezerwy (np. fundacje, wójtów, burmistrzów), tj. niebędące dysponentami części budżetowych. W przypadku gdy istniał dysponent części budżetowej mogący zająć stanowisko w przedmiotowej sprawie, pracownicy Zespołu do Spraw Rezerwy Ogólnej występowali każdorazowo z prośbą o analizę i opinię w danej sprawie. Gdy dysponent uznał wystąpienie danej jednostki za uzasadnione, składał stosowany wniosek do KPRM. W takiej sytuacji wystąpienie jednostki nieuprawnionej wraz z uzupełnionym wnioskiem dysponenta rozpatrywano, tak jakby wniosek złożył sam dysponent.

Powyższy tryb nie dotyczył ofert realizacji zadań publicznych, procedowanych w trybie art. 11b ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, dla których dysponentem każdorazowo pozostawał Szef KPRM.

Przywołana wyżej procedura postępowania z wnioskami jednostek nieuprawnionych o wnioskowanie o środki z rezerwy wynikała z praktyki stosowanej w KPRM i nie była uregulowana w karcie procesu nr A1.9 pt. „Przyznawanie przez PRM środków finansowych z rezerwy ogólnej budżetu państwa”.

(akta kontroli str. 1539-1545)

W efekcie badania przez NIK 34 spraw¹¹ o przyznanie środków z rezerwy ogólnej, w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 sierpnia 2020, które rozpatrzono pozytywnie, tj. wydano uchwały Rady Ministrów lub zarządzenia Prezesa Rady Ministrów o przyznaniu środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa, stwierdzono braki w dokumentacji, które utrudniają dokonanie jednoznacznych ocen podejmowanych decyzji. Wynika, to z tego, że w KPRM nie określono:

- jednoznacznych kryteriów branych pod uwagę w ramach oceny wniosków przy podziale środków z rezerwy ogólnej, dostępnych dla wnioskodawców ubiegających się o środki z rezerwy i pracowników rozpatrujących te wnioski;
- systemu punktowego oceny wniosków, w tym np. tzw. list sprawdzających stosowanych przy analizie kompletności złożonych przez wnioskodawców dokumentów czy wymaganych elementów wniosków (koniecznych treści czy załączników do tych wniosków);

¹¹ Piętnaście spraw, gdzie środki rozdysponowano z rezerwy ogólnej budżetu państwa do części 16 *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* (zarządzenia PRM nr: 12, 21, 30, 34, 42, 53, 60, 92, 259 z 2019 r. i nr 13, 10, 33, 58 i 104 z 2020 r. oraz uchwały RM nr: 24, 40 i 52 z 2020 r.) oraz 19 spraw, gdzie środki z rezerwy ogólnej rozdysponowano do innych części budżetowych (zarządzenia PRM nr: 37, 55, 59, 69, 70, 124, 228, 245, 252 i 267 oraz nr: 32, 66, 82, 101, 107, 109 i 110 z 2020 r. oraz uchwały RM nr 92 i 119 z 2020 r.). Na podstawie wskazanych dokumentów, w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 sierpnia 2020 r. rozdysponowano 172,8 mln zł, co stanowiło 44,0% ogółu rozdzielonych w tych okresie środków rezerwy ogólnej w KPRM (tj. 392,8 mln zł).

- wzorca notatki służbowej (lub notatek służbowych, jeśli by wymagała tego różnorodność rozpatrywanych spraw, np. dla podgrup spraw określonego typu), według którego w jednolity sposób prezentowano by czynności podejmowane w związku ze wszystkimi wnioskami i jednoznaczne konkluzje wynikające z tych czynności, nie wykluczając na przykład również przedstawienia przesłanek za podjęciem określonej decyzji (pozytywnej lub negatywnej);
- adnotacji z przeprowadzenia tzw. „kontaktów roboczych” z wnioskodawcami w toku rozpatrywania wniosków czy z pracownikami innych komórek organizacyjnych KPRM o istotnym znaczeniu dla spraw.

Ponadto badanie wykazało, że:

- pracownicy BPRM formułowali w notatkach służbowych uwagi do sprawy, bez konkluzji, rekomendacji; na notatkach służbowych sporządzanych przez pracowników w BPRM przekazywanych do Szefa KPRM nie było również śladu rewizji dyrektora tej jednostki organizacyjnej;
- wszelkie ustalenia zespołów do spraw oceny realizacji zadań publicznych dokonywane były w trybie roboczym, wobec czego nie znajdują odzwierciedlenia w aktach sprawy; końcowe syntetyczne konkluzje członków zespołów zawarte były w sporządzanej dla każdej sprawy notatce służbowej.

W KPRM nie przeprowadzano:

- cyklicznego, systematycznego przeglądu procedury stosowanej przy podziale środków z rezerwy ogólnej pod kątem jej aktualności i kompletności;
- okresowego analizowania struktury celów, na które kierowano środki z rezerwy ogólnej oraz skali wystąpień poszczególnych dysponentów części budżetowych, w tym także tych, którzy kierowali liczne wnioski, zapotrzebowania na środki z tej rezerwy.

(akta kontroli str.: 175-187, 234-1498, 1501-1532, 1563-1586)

Dyrektor Biura Prezesa Rady Ministrów ustosunkowała się do powyższego, przywołując następujące argumenty:

- obowiązujące przepisy prawa, odnoszące się do rezerwy ogólnej budżetu państwa, nie stanowią o obowiązku wprowadzenia zasad i kryteriów przyznawania środków z powyższego źródła; dotyczy to również wprowadzenia systemu punktowego oceny wniosków;
- każda ze spraw rozpatrywana była i jest w KPRM indywidualnie, a pracownicy BPRM nie kierują się przy ich analizowaniu liczbą dotychczas złożonych i rozpatrzonych pozytywnie bądź negatywnie wniosków dysponentów części budżetowych;
- nie stosowano ogólnych założeń związanych z odrzuceniem wniosku na etapie weryfikacji, lecz każdorazowo dążono do przedłożenia sprawy do decyzji Prezesowi Rady Ministrów;
- nie było dotychczas potrzeby prowadzenia analiz związanych z ilością wniosków złożonych przez danego dysponenta części budżetowej, w tym zawierających informacje o ich rozstrzygnięciu zarówno w danym roku budżetowym, jak również na przestrzeni lat; praktyki tej nie stosowano także do wniosków rozpatrywanych odmownie;
- w przypadku wystąpienia uwag do złożonego wniosku pracownicy BPRM formułują je w przygotowanej notatce służbowej, przedkładanej do decyzji Kierownictwa KPRM, nie sugerują przy tym sposobu ich rozstrzygnięcia;
- dokumenty przedkładane do podpisu lub przekazywane do decyzji Kierownictwa KPRM były weryfikowane i akceptowane w trybie roboczym przez

Zastępcę Dyrektora BPRM, a w przypadku jego nieobecności, bezpośrednio przez Dyrektora BPRM;

- ostateczna decyzja o przyznaniu bądź nie środków z ogólnej rezerwy budżetowej należała do Kierownictwa KPRM, tj. „w porozumieniu pomiędzy Prezesem Rady Ministrów a Szefem KPRM”;
- wobec braku jednoznacznych kryteriów branych pod uwagę przy ocenie ofert realizacji zadań publicznych, uwagi przedstawiane były podczas posiedzeń zespołów przez ich członków, a następnie formułowane w notatce sporządzanej przez przewodniczącego zespołu i przedkładane do decyzji Kierownictwa KPRM;
- pracownicy BPRM nie posiadają wiedzy o przesłankach przemawiających jednoznacznie za poparciem wniosków lub wyrażeniem wobec nich odmowy i argumentach za przyznaniem dofinansowania w kwocie niższej niż wnioskowana, gdy przypadki takie miały miejsce, a także nie dysponują dokumentacją potwierdzającą ewentualne konsultacje z wnioskodawcami; żaden dokument nie uprawniał pracowników BPRM do ubiegania się o wyjaśnienia w zakresie rozstrzygnięć od Kierownictwa KPRM;
- przyczyną braku wzorca notatki czy listy sprawdzającej jest to, że wnioski dysponentów znacząco różnią się, ponadto odrębny jest tryb postępowania z wnioskami dysponentów i ofertami realizacji zadań publicznych; nie oznacza to jednak braku możliwości rozważenia przygotowywania spójnych notatek w obu rodzajach spraw, chociaż wymaga to szerszego podejścia do tematu i stosowanych konsultacji;
- konsultacje z wnioskodawcami/dysponentami odbywały się w trybie roboczym, wobec czego nie wymagały wprowadzania adnotacji w dokumentacji sprawy; przedstawiciele dysponentów części budżetowych bądź wnioskodawcy niejednokrotnie w ciągu dnia zwracają się z różnymi zapytaniami do pracowników BPRM, wobec czego sporządzanie tego rodzaju adnotacji przy każdej takiej rozmowie spowodowałoby paraliż pracy;
- w KPRM nie prowadzono analiz, w jakim stopniu środki finansowe przyznane z ogólnej rezerwy zostały faktycznie wykorzystane; w sytuacji gdy dysponenti występowali z prośbą o wydanie zarządzenia zmieniającego w zakresie faktycznie wydatkowanej kwoty, wówczas podpisane zarządzenia skutkowały wydaniem decyzji przez Ministra Finansów; niewydatkowane środki finansowe zasilały stan rezerwy ogólnej budżetu państwa i mogły być ponownie rozdysponowane;
- pracownicy Zespołu ds. Rezerwy Ogólnej, z uwagi na specyfikę zadań, pracują aktualnie przede wszystkim „w papierowym trybie obiegu dokumentów”, niemniej obecnie trwają w Kancelarii przygotowania do wprowadzenia wyłącznie elektronicznego obiegu dokumentów w kwestiach dotyczących ogólnej rezerwy budżetowej, tak, by jego uruchomienie możliwe było z początkiem nowego roku.

(akta kontroli str.: 137-153, 179, 175-187, 1563-1627, 1636-1642, 1679-1700)

Z kolei Minister – Członek Rady Ministrów, Szef KPRM w odniesieniu do powyższego poinformował w szczególności, że:

- rozstrzygnięcia w sprawie przyznania bądź nie środków z ogólnej rezerwy budżetowej podejmowane są wyłącznie przez Prezesa Rady Ministrów; konsultacje w powyższym zakresie odbywają się jedynie drogą roboczą, tj. nieformalną, a zatem nie wymagają potwierdzenia i śladu rewizyjnego;

decyzję Prezesa Rady Ministrów, Szef KPRM potwierdza na sporządzonych przy sprawach stosownych notatkach; w tej sytuacji sugerowanie rozwiązania w notatkach służbowych sporządzanych przez pracowników BPRM jest bezzasadne;

- niewystępowanie przesłanek, sytuacji nagłych, nieprzewidywalnych, wymagających niezwłocznego wsparcia finansowego, w szczególności wynikających z nieprzewidzianych zdarzeń losowych, których skutków nie można było zaplanować w trybie przygotowania projektu budżetu na kolejny rok budżetowy, nie dyskredytuje spraw o innym charakterze, gdyż ostateczna decyzja w każdej ze spraw, rozpatrywanych indywidualnie, należy wyłącznie do Prezesa Rady Ministrów;
- oferty realizacji zadań publicznych, na które rozdysponowywane są środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa, nie są ofertami rozpatrywanymi w trybie konkursowym, a zatem nie jest zasadne określenie punktowego systemu ich oceny; każda z ofert jest różna i wymaga indywidualnego podejścia podczas analizy, a tym samym oceny zasadności jego dotowania, m.in. z uwagi na ważny interes społeczny lub publiczny; Przewodniczący zespołu, w przekazywanej notatce, nie ma obowiązku wykazania szczegółowo, jakie konkretnie argumenty przemawiają za spełnianiem przesłanek art. 11b ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a jedynie wskazuje, czy w ocenie zespołu oferta spełnia przesłanki wynikające z tego artykułu;
- karta procesu stanowi dokument organizacyjny KPRM i nie wywiera bezpośredniego wpływu na decyzje podejmowane w tej materii przez Prezesa Rady Ministrów, niemniej karta ta jest w trakcie zmian, lecz ostateczne zapisy i termin jej aktualizacji nie są jeszcze znane;
- dyrektorzy Biura Prezesa Rady Ministrów i Departamentu Społeczeństwa Obywatelskiego nie zostali wyłączeni z procedowania spraw w ich komórkach organizacyjnych, a ustalenia dokonywane w trybie roboczym, tj. nieoficjalnym, nie wymagają śladu rewizyjnego;
- prowadzenie rejestrów i analiz w zakresie struktur i celów wydatkowania środków w ramach ogólnej rezerwy budżetowej, tak jak skali wystąpień nie dysponentów, nie było konieczne ani potrzebne, dlatego pracownicy BPRM przygotowali zestawienia o powyższym charakterze wyłącznie na potrzeby kontroli NIK.

(akta kontroli str. 1646-1676)

Odnosząc się do powyższego, NIK zauważa, że:

- wyłączne uprawnienie Prezesa Rady Ministrów do podejmowania decyzji w sprawie przyznania lub nie środków z ogólnej rezerwy budżetowej, nie oznacza, że w procesie decyzyjnym w szerszym zakresie nie mogą uczestniczyć pracownicy KPRM, stanowiący aparat pomocniczy, w szczególności gdy w strukturze Kancelarii wyodrębniono kompetentną w tej materii komórkę organizacyjną, jaką jest Zespół do Spraw Rezerwy Ogólnej, a w obowiązującym wewnętrznym regulaminie organizacyjnym BPRM zapisano, że do zadań komórki należy między innymi przygotowanie projektów decyzji Prezesa Rady Ministrów w sprawie przyznania środków finansowych z rezerwy ogólnej budżetu państwa oraz opiniowanie projektów uchwał Rady Ministrów w sprawie przyznania środków z rezerwy ogólnej pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów lub Rady Ministrów¹²; nie bez znaczenia jest także

¹² § 14 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Biura Prezesa Rady Ministrów zatwierdzonego przez Dyrektora Generalnego KPRM 22 listopada 2018 r., wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Biura Prezesa Rady Ministrów zatwierdzonego przez Dyrektora Generalnego KPRM 9 maja 2019 r. i wewnętrznego

fakt, że dostrzegając wagę materii, podjęto decyzję o formalnym wyróżnieniu w strukturze organizacyjnej BPRM Zastępcy Dyrektora Biura Prezesa Rady Ministrów, tj. od 11 maja 2020 r. „Zastępcy Dyrektora ds. Rezerwy Ogólnej”¹³;

- pracownicy, w tym kierownictwo, powinni mieć zapewnione, w odpowiedniej formie i czasie, właściwe oraz rzetelne informacje potrzebne do realizacji zadań¹⁴;
- przesłanki uprawniające do rozdysponowania środków z rezerwy ogólnej, tj. między innymi sytuacje nagłe, nieprzewidywalne, wymagające niezwłocznego wsparcia finansowego, w szczególności wynikające z nieprzewidzianych zdarzeń losowych, których skutków nie można było zaplanować w trybie przygotowania projektu budżetu na kolejny rok budżetowy, choć niesformalizowane wprost prawnie wynikają z istoty charakteru rezerwy ogólnej budżetu państwa, a treść przepisu art. 155 ustawy o finansach publicznych powinna być interpretowana w powiązaniu z innymi przepisami ustawy o finansach publicznych, w tym w szczególności art. 114 ust. 2 tej ustawy, który stanowi o odrębności rezerwy ogólnej i artykułów: 2 pkt 8, 138 ust. 2 i 116 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, z których wynika m.in., że dysponenci uczestniczą w procesie opracowania i przedstawiania materiałów do projektu ustawy budżetowej, dysponują środkami w ramach własnych części budżetowych, do ich obowiązków należy w szczególności dokonywanie wydatków w granicach kwot określonych w planie finansowym, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów (art. 162 pkt 3 ustawy o finansach publicznych), a także sprawowanie nadzoru i kontroli w zakresie zapewnienia zgodności wydatków z planowanym przeznaczeniem (art. 175 ustawy o finansach publicznych ust. 2 pkt 2); oznacza to, że podstawowym źródłem finansowania wydatków dysponentów są środki ujęte w planie finansowym części budżetowej, którymi zarządzają, a środki z rezerwy ogólnej co do zasady powinny być wykorzystywane w sytuacjach wyjątkowych, na okoliczność czego powinna być przedstawiona jasna, weryfikowalna argumentacja;
- zdaniem NIK, KPRM jest adekwatnym urzędem, w którym powinny być dokonywane systemowe analizy dotyczące ogólnej rezerwy budżetu państwa, w tym jej planowania i zarządzania; w Kancelarii dokonano podziału środków z rezerwy ogólnej w 2019 r. w kwocie 231,7 mln zł, co stanowiło niemal 98% rezerwy rozdysponowanej ogółem (236,5 mln zł), a do 31 sierpnia 2020 r. – w kwocie 161,1 mln zł, co stanowiło 95,4% rezerwy rozdysponowanej ogółem (168,9 mln zł); ocena i funkcjonowanie tego systemu wymaga nie tylko jednostkowego podejścia do spraw, ale także całościowej analizy problemów odnoszących się do materii, w tym w szczególności poszukiwania odpowiedzi na pytania, dlaczego dysponenci występują o środki z rezerwy ogólnej, gdy nie zachodzą okoliczności przyznania środków z tej instytucji prawa finansowego;

regulaminu organizacyjnego Biura Prezesa Rady Ministrów zatwierdzonego przez Dyrektora Generalnego KPRM 11 maja 2020 r.

¹³ Zgodnie z § 3 ust. 1 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Biura Prezesa Rady Ministrów, Zespół do Spraw Rezerwy Ogólnej, w latach 2019-2020, w okresie: od 1 stycznia 2019 r. do 10 maja 2020 r. podlegał Zastępcy Dyrektora ds. Obsługi Eksperckiej PRM, a od 11 maja 2020 r. – Zastępcy Dyrektora ds. Rezerwy Ogólnej. Dyrektor Biura Prezesa Rady Ministrów poinformowała kontrolera NIK w piśmie z 12 listopada 2020 r., BPRM.RO.581.1.2020.(26).DK, że powodem ustanowienia w regulaminie BPRM Zastępcy Dyrektora ds. Rezerwy Ogólnej była rosnąca liczba spraw z zakresu rezerwy ogólnej budżetu państwa. Ze względu na długotrwałą nieobecność osoby, która miała pełnić to stanowisko nadzór nad Zespołem do Spraw Rezerwy Ogólnej sprawował do zakończenia kontroli NIK bezpośrednio Dyrektor Biura Prezesa Rady Ministrów.

¹⁴ Punkt 16 Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych stanowiących załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. U. MF Nr 15, poz. 84).

- różnorodny charakter rozpatrywanych spraw nie stanowi, w ocenie NIK, przeszkody do określenia wzorca notatki, może on bowiem uwzględniać specyfikę określonych grup tematów; różnice wynikające z różnych stanów faktycznych poszczególnych spraw mogą być opisane w odrębnym punkcie standardowej notatki czy listy sprawdzającej i nie dotyczą one podstawowych zasad przyznawania środków z rezerwy ogólnej czy zakresu niezbędnych dokumentów wymaganych na okoliczność potwierdzenia określonych stanów – co jest charakterystyczne dla wszystkich wniosków dotyczących ogólnej rezerwy budżetowej;
- celem standaryzacji pracy, w tym sformułowanie czytelnych kryteriów podziału środków z rezerwy ogólnej dla pracowników rozpatrujących sprawy, powinno być dążenie do zapewnienia obiektywizmu, jednolitości rozpatrywania wniosków, przy uwzględnianiu ich indywidualnego charakteru, tak aby wyeliminować przypadki różnego podejścia odnośnie procedowania wniosków w sprawie podziału środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa i cel ten nie powinien być utożsamiany wyłącznie z uciążliwością biurokratyczną, gdyż to zasada jawności i przejrzystości jest jedną z naczelných, generalnych zasad finansów publicznych;
- nie chodzi o nadmierne sformalizowanie procesu rozpatrywania wniosków o środki z rezerwy ogólnej, ale o rzetelność prowadzenia istotnych dla sprawy, wykonanych przez pracowników czynności, a w szczególności w zakresie ich dokumentowania, co wpłynęłoby również pozytywnie na wzmocnienie mechanizmów nadzorczych;
- kwestie, na które wskazuje NIK, są na tyle oczywiste, że nie muszą być regulowane prawem powszechnie obowiązującym; brak ścisłych uregulowań prawnych w tym obszarze nie stoi w kolizji z możliwością wdrożenia adekwatnych rozwiązań na poziomie jednostki, odpowiednich do specyfiki określonej materii; elastyczność prawna umożliwi wypracowanie w Kancelarii tzw. „złotego środka”;
- działania podejmowane w jednostkowych sprawach powinny być zgodne z zapisami wynikającymi z obowiązujących w Kancelarii regulacji, a wnioski wyciągnięte z analizy poszczególnych dokumentów w danej sprawie powinny łączyć się w logiczną i spójną całość, zakończoną odpowiednią do ich treści decyzją, a gdy z okoliczności sprawy wynika, że mogą pojawić się różnice czy niespójności, całość materii powinna być podsumowana tak, aby końcowe wnioski pozostawały w zgodzie z ostateczną decyzją. Sprawy powinny podlegać rozstrzygnięciu w oparciu o jednoznaczne, czytelne, weryfikowalne kryteria i powinno to znaleźć odzwierciedlenie w dokumentacji sprawy, szczególnie wówczas, gdy w toku rozpatrywania pojawiły się różne wątpliwości.

Pisma w sprawie odmowy przyznania środków z rezerwy ogólnej podpisywał Zastępca Szefa KPRM lub w przypadku jego nieobecności – Szef KPRM. Szef KPRM i Zastępca Szefa KPRM nie dysponowali odrębnymi upoważnieniami Prezesa Rady Ministrów do podpisywania pism odmownych.

(akta kontroli str.: 175-187, 209-210)

Minister – Członek Rady Ministrów, Szef KPRM poinformował, że upoważnienie do działania w imieniu Prezesa Rady Ministrów w zakresie kierowania pism i wystąpień wynika bezpośrednio z regulaminu organizacyjnego KRPM oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie rezerwy ogólnej budżetu państwa, a co za tym idzie nie wymaga odrębnych upoważnień.

(akta kontroli str. 1646-1676)

Zdaniem NIK, przyjęta w Kancelarii praktyka budzi wątpliwości co do zakresu kompetencji, jakie w rzeczywistości zostały przekazane Szefowi KPRM i jego Zastępcy przez Prezesa Rady Ministrów, i wskazuje na potrzebę uzupełnienia dokumentacji wewnętrznej Kancelarii o wyraźne wskazanie zakresu upoważnienia Szefa KPRM i jego zastępcy w sprawach związanych z dysponowaniem rezerwą ogólną.

Zgodnie z § 17 regulaminu organizacyjnego KPRM dyrektorzy powinni przedstawić Dyrektor Generalnej KPRM roczne sprawozdania z działalności komórki organizacyjnej w terminie do 31 stycznia następnego roku. W sprawozdaniu z działalności za 2019 r. BPRM wykazano liczbę spraw rozpatrzonych i zakończonych w danym roku z uwzględnieniem sposobu ich załatwienia, tj. czy rozpatrzono pozytywnie lub negatywnie. W sprawozdaniu z działalności za 2019 r. Departamentu Społeczeństwa Obywatelskiego wskazano liczbę rozpatrzonych ofert realizacji zadania publicznego, liczbę rozliczonych umów, a także liczbę umów zawartych pomiędzy KPRM a oferentami.

W toku kontroli nie stwierdzono, aby Dyrektor Generalna KPRM, w związku z otrzymaniem sprawozdań za rok 2019 od Dyrektora Biura Prezesa Rady Ministrów i Dyrektora Społeczeństwa Obywatelskiego, w części dotyczącej realizacji zadań związanych z rezerwą ogólną, sformułowała uwagi, wytyczne czy polecenia do wykonywanych w tej materii zadań, czyli oddziaływała na funkcjonowanie systemu. Dyrektor Generalna nie przekazała też dokumentów na okoliczność potwierdzenia zapoznawania ze wskazanymi sprawozdaniami Prezesa Rady Ministrów czy Szefa KPRM, czyli osób biorących udział w podejmowaniu decyzji.

(akta kontroli str. 22-29)

Dyrektor Generalna KPRM poinformowała, że dyrektorzy podają w sprawozdaniach z rocznej działalności komórek organizacyjnych głównie informacje na temat zadań, które są wskazane w regulaminie organizacyjnym KPRM. W przypadku gdy cel nie został zrealizowany, dyrektor komórki organizacyjnej ma obowiązek krótko wskazać problemy, które miały wpływ na jego nieosiągnięcie, oraz wskazać działania planowane do podjęcia lub podjęte, aby założony cel został osiągnięty w kolejnym roku. Po otrzymaniu rocznych sprawozdań z działalności Dyrektora Biura Prezesa Rady Ministrów i Dyrektora Społeczeństwa Obywatelskiego za 2019 r., Dyrektor Generalna przyjmowała je do wiadomości. Dyrektorzy wskazywali w nich na zrealizowanie celu zadania/procesu. Żaden z tych dokumentów nie zawierał informacji o występujących problemach, które dotyczą wykonywania zadań w obszarze przyznawania środków finansowych z rezerwy ogólnej budżetu państwa. Z rocznymi sprawozdaniami nie byli zapoznawani Prezes Rady Ministrów ani Szef KPRM.

(akta kontroli str. 1628-1635)

Zdaniem NIK, wskazanie w sprawozdaniu zaledwie podstawowych danych liczbowych o realizacji zadań związanych z rozdysponowaniem środków z rezerwy ogólnej, tylko jednego okresu sprawozdawczego (tj. roku, którego dotyczy sprawozdanie) ma ograniczony walor informacyjny, a tym samym nie może stanowić istotnego źródła danych wykorzystywanych do dalszych analiz czy zarządzania. Zdaniem NIK zasadne jest rozbudowanie informacji sprawozdawczej, chociażby o elementy sprawności i skuteczności działania, co powinno przyczynić się do dostarczenia pełniejszych informacji niezbędnych do sprawowania nadzoru nad procesem zarządzania środkami omawianej rezerwy.

W karcie procesu z 10 sierpnia 2018 r. pt. „Przyznawanie przez PRM środków finansowych z rezerwy ogólnej budżetu państwa”, wersja 2.0, w części procedury

„Mierniki procesu” zapisano między innymi: „Ogólną zasadą jest dążenie do szybkiego zakończenia sprawy”.

(akta kontroli str. 137-153)

Dyrektor Generalna KPRM podała między innymi, że opiekunowie są odpowiedzialni za ustalanie mierników i ponoszą odpowiedzialność za weryfikację ich mierzalności. Wskazówki Ministra Finansów, jak sama nazwa wskazuje, stanowią wyłącznie sugestie i nie nakładają obowiązku ich stosowania, zwłaszcza w odniesieniu do innych podmiotów niż resort właściwy do spraw finansów publicznych.

(akta kontroli str. 1628-1635)

Zdaniem NIK, sformułowanie „Ogólną zasadą jest dążenie do szybkiego zakończenia sprawy” ujęte w części karty procesu pt. „Mierniki procesu” nie spełnia funkcji „rozłączalnego”, „wykonalnego” miernika procesu, a co najwyżej stanowi pewną ogólną dyrektywę.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Kancelarii w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Karta procesu z 10 sierpnia 2018 r.¹⁵ pt. „Przyznawanie przez PRM środków finansowych z rezerwy ogólnej budżetu państwa”, wersja 2.0, była nieaktualna. Zadania przypisane w procedurze do Departamentu Procesu Legislacyjnego (DKPL), od 26 listopada 2018 r., wykonywało Biuro Prezesa Rady Ministrów. Ponadto pracowników nie zobligowano do sporządzania adnotacji z dokonania istotnych dla sprawy czynności i pozostawienia na dokumentach tzw. śladów rewizyjnych wszystkich osób biorących udział w procedurze.

(akta kontroli str.: 137-153, 175-187, 209)

Dyrektor BPRM podała, że na niezaktualizowanie karty procesu wpływ miały przede wszystkim zmiany kadrowe wśród kierownictwa Biura Prezesa Rady Ministrów. W Biurze podjęto działania mające na celu wprowadzenie zmiany karty procesu, w możliwie najkrótszym terminie.

(akta kontroli str. 1563-1586)

Zdaniem NIK, kwestią otwartą pozostaje, czy obowiązek sporządzania adnotacji z dokonania istotnych dla sprawy czynności i pozostawienia na dokumentach tzw. śladów rewizyjnych wszystkich osób biorących udział w procedurze powinien być wprowadzony w karcie procesu czy w innej formie, niemniej powinien być wdrożony w celu zapewnienia transparentności procesu i możliwości jego weryfikacji.

2. Zespół do Spraw Rezerwy Ogólnej nie wykonywał dwóch z czterech zadań ujętych w wewnętrznym regulaminie organizacyjnym BPRM zatwierdzonym przez Dyrektora Generalną KPRM, tj.:
 - nie przygotowywał Prezesowi Rady Ministrów ani Radzie Ministrów projektów decyzji w odniesieniu do podziału środków z rezerwy ogólnej oraz
 - nie opiniował projektów uchwał Rady Ministrów w sprawie przyznania środków z rezerwy ogólnej poddawanych pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów lub Rady Ministrów.

(akta kontroli str.: 100-136, 175-187, 1636-1642)

Dyrektor Generalna KPRM wyjaśniła, że Prezes Rady Ministrów jako dysponujący, z upoważnienia Rady Ministrów, rezerwą ogólną do wysokości

¹⁵ Obowiązująca od 14 sierpnia 2018 r.

10 mln zł podejmuje ostatecznie decyzje, tj. rozstrzygnięcia w zakresie przyznania bądź nie środków finansowych z powyższego źródła. Dlatego przygotowanie projektu decyzji Prezesa Rady Ministrów przez Biuro Prezesa Rady Ministrów nie znajduje uzasadnienia prawnego. W odniesieniu do uchwał Rady Ministrów, dotyczących przyznawania środków z ogólnej rezerwy budżetowej, Dyrektor Generalna KPRM poinformowała, że ich procedowanie odbywa się w trybie obiegowym, tj. skróconym. Pracownicy BPRM nie mają zatem podstaw prawnych do zgłaszania uwag do projektów dokumentów rządowych, a tym samym bezzasadne jest opiniowanie przez nich tych projektów. Zapis zawarty w regulaminie organizacyjnym BPRM pozostawia jednak „furtkę” do procedowania tego rodzaju spraw w trybie innym niż obiegowy.

(akta kontroli str.: 175-187, 1628-1635)

Dyrektor Biura Prezesa Rady Ministrów poinformowała, że po przekazaniu zadań z zakresu rezerwy ogólnej budżetu państwa z Departamentu Koordynacji Procesu Legislacyjnego do Biura Prezesa Rady Ministrów, część z nich wymagała dostosowania do nowej sytuacji. Część z zapisów stała się nieaktualna, wobec zmiany zakresu kompetencji obu komórek organizacyjnych. BPRM dostrzegło potrzebę wprowadzenia zmian w tym obszarze, wobec czego zostaną one uwzględnione przy najbliższej aktualizacji regulaminu organizacyjnego, która jest obecnie procedowana.

(akta kontroli str. 1636-1642)

OCENA CZĄSTKOWA

Brak czytelnych kryteriów rozdysponowania środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa, a także niedostosowanie formalnej procedury rozpatrywania wniosków do obowiązującej praktyki, m.in. do zmian organizacyjnych w KPRM oraz niezobligowanie pracowników do sporządzania adnotacji z dokonania istotnych dla sprawy czynności i pozostawienia na dokumentach tzw. śladów rewizyjnych wszystkich osób biorących udział w procedurze, powoduje to, że cały proces rozpatrywania wniosków o przyznanie środków z rezerwy ogólnej i podejmowania decyzji nie był transparentny. Podejmowanie szeregu czynności, w tzw. trybie roboczym, bez udokumentowania, skutkuje brakiem możliwości weryfikacji całościowego przebiegu podejmowanych czynności i analizy przesłanek, jakimi kierowano się przy podejmowaniu decyzji.

OBSZAR

3. Przestrzeganie zasad przyznawania środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

W latach 2016-2019 liczba wniosków rozpatrywanych w KPRM w trybie o przyznanie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa wzrosła z 181 w 2016 r. do 629 w 2019 r. (o 347,5%), a łączna wynikająca z tych wniosków kwota z 408,2 mln zł w 2016 r. do 998,1 mln zł w 2019 r. (o 244,5%). Do 31 sierpnia 2020 r. złożono 356 wniosków na kwotę 751 mln zł¹⁶.

Dane podane wyżej obejmują oferty na realizację zadań zleconych w trybie art. 11b udppw¹⁷. Liczba składanych do KPRM ofert wzrosła z dziewięciu w 2016 r. do 78 wniosków w 2019 r. (o 866,7%), a kwoty w nich wykazane z 10,4 mln zł w 2016 r. do 144 mln zł w 2019 r. (o 1378,7%). Do 31 sierpnia 2020 r. złożono 51 ofert na kwotę 75,5 mln zł.

(akta kontroli str. 202-204)

¹⁶ Dane łącznie z ofertami na realizację zadań zleconych w trybie art. 11b udppw. oraz wystąpieniami niedysponentów.

¹⁷ W badanym okresie oferty realizacji zadań finansowane były ze środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa.

Minister Finansów wskazywał, w opracowywanej od wielu lat, corocznej „Informacji o rezerwie ogólnej i rezerwach celowych budżetu państwa ujętych w uchwalonej przez Sejm RP ustawie budżetowej na rok...”¹⁸, że rezerwa ogólna stanowi szczególnie instrument finansowy umożliwiający Radzie Ministrów reagowanie, m.in. w sytuacjach nagłych, których wystąpienia nie można było przewidzieć, a wymagających niezwłocznego wsparcia finansowego.

Stanowisko to Minister Finansów podtrzymywał także w pismach kierowanych do KPRM w odpowiedzi na zapytania w sprawie podziału środków z rezerwy ogólnej w latach 2019-2020. W korespondencji tej wskazał również, że dysponenci części budżetowych, po rozpatrzeniu prawidłowości dokonania wydatku w oparciu o materialnoprawną podstawę przewidzianą przepisami obowiązujących ustaw, powinni w pierwszej kolejności poszukiwać oszczędności w ramach środków pozostających w ich dyspozycji, w trybie odpowiednio dokonanych przeniesień wydatków, a o środki rezerwy ogólnej wnioskować w szczególnie ważnych i szczegółowo uzasadnionych przypadkach.

Ponadto w uzasadnieniu do projektu zmiany ustawy budżetowej na rok 2020 przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 20 sierpnia 2020 r zapisano: „Rezerwa ogólna stanowi szczególnie instrument finansowy umożliwiający Radzie Ministrów reagowanie m.in. w sytuacjach nagłych, których wystąpienia nie można było przewidzieć, a wymagających niezwłocznego wsparcia finansowego”²⁰.

(akta kontroli str. 21)

Na podstawie analizy struktury celów, na które przeznaczano środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa, na podstawie wydanych zarządzeń Prezesa Rady Ministrów i uchwał Rady Ministrów, w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 sierpnia 2020 r., ustalono, że łącznie największe kwoty rozdysponowano na pięć kategorii:

- *Zdrowie* – 125,4 mln zł (31,9%)²¹;
- *Wydatki pozostałe* – 62,7 mln zł (16%)²²;

¹⁸ Np. https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k10/dokumenty/konsultacje/2020/budzetowa/rolnictwo/mf_informacja_o_rezerwie_ogolnej_i_rezerwach_celowych_na_rok_2020.pdf (strona 2).

¹⁹ Np. wyjaśnienia Ministra Finansów w związku z wnioskami zaewidencjonowanymi pod numerami: 76/2019, 142/2019, 451/2019, 8/2020.

²⁰ <https://www.gov.pl/web/finanse/projekt-nowelizacji-przekazany-do-sejmu> (strona 38).

²¹ Największe kwoty przeznaczono w roku 2019 na: zadanie inwestycyjne pn. „Przebudowa, rozbudowa i nadbudowa istniejącej kuchni szpitalnej na potrzeby Regionalnego Ośrodka Szkolenia Zespołów Żywności Szpitalnego według nowoczesnych standardów”, realizowane w Samodzielnym Publicznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej w Bielsku Podlaskim (5,1 mln zł), modernizację Oddziału Intensywnej Terapii Samodzielnego Publicznego Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej w Staszowie (4,8 mln zł), sfinansowanie skutków wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie sposobu ustalania dodatkowego wynagradzania osób wchodzących w skład komisji lekarskich oraz pracowników średniego personelu medycznego wyznaczonych do powiatowych komisji lekarskich orzekających o stopniu zdolności do czynnej służby wojskowej osób stawiających się do kwalifikacji wojskowej (3,2 mln zł), rozbudowę budynku usługowego z przystosowaniem do działalności hospicyjnej wraz konieczną przebudową (2,5 mln zł), utworzenie ośrodka kompleksowej opieki nad pacjentem ze schorzeniami neurologiczno-neurochirurgicznymi w Samodzielnym Publicznym Szpitalu Wojewódzkim im. Papieża Jana Pawła II w Zamościu (2,5 mln zł), dofinansowanie realizacji zadania pn. „Zakup sprzętów diagnostycznych dla Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Łukowie: 1. Zakup 64-rzędowego tomografu komputerowego wraz z oprzyrządowaniem i montażem, 2. Zakup cyfrowego aparatu mammograficznego wraz z oprzyrządowaniem i montażem” (2 mln zł), a w roku 2020 na: działania Rządu RP zmierzające do: a) usprawnienia komunikacji z jednostkami administracji i samorządu; b) przeprowadzenia kampanii informacyjnej w celu umożliwienia jak najlepszego dotarcia do obywateli w zakresie przeciwdziałania i profilaktyki zachorowań na choroby zakaźne wywołane przez obecność wirusów w organizmie ze szczególnym uwzględnieniem potrzeby informowania społeczeństwa o sposobach chronienia się przed wirusem, działaniach, które powinny podjąć osoby powracające z rejonu występowania wirusa oraz działaniach w przypadku wystąpienia objawów wirusa (33 mln zł).

²² Największe kwoty przeznaczono na: w roku 2019: zadanie inwestycyjne pn. „Przebudowa i rozbudowa instalacji elektrycznej w budynku przy ul. Postępu 3 w Warszawie” (10,0 mln zł), sfinansowanie usług pocztowych w ramach prowadzonych postępowań w sprawie naruszeń przepisów wynikających z ustawy Prawo o ruchu drogowym (6,0 mln zł), koszty związane z prowadzeniem sprawy arbitrażowej Festorino Invest

- *Naukę i edukację* – 57,9 mln zł (14,7%)²³;
- *Nieruchomość*²⁴ – 28,9 (7,4%)²⁵;
- *Ochronę zabytków* – 24,8 mln zł (6,3%)²⁶.

Łącznie na wyżej wskazane kategorie przeznaczono 299,7 mln zł, tj. 76,3%, tj. ogółu środków rozdysponowanych z rezerwy ogólnej.

W kategoriach Zdrowie oraz Nauka i edukacja znaczące kwoty stanowiły środki na zadania inwestycyjne, budowlane (przebudowy, nadbudowy, rozbudowy), remontowe i modernizacyjne. W kategorii Zdrowie w roku 2019 na te cele przeznaczono do 50% rozdysponowanych środków (29,2 mln zł), a w roku 2020 – 14% (9,4 mln zł), natomiast w kategorii Nauka i edukacja – 96,7% (38,2 mln zł) w roku 2019 i w 2020 r. 94,4% (17,3 mln zł). W roku 2020 w kategorii Wydatki pozostałe znaczne kwoty rozdysponowano na wydatki inwestycyjne i budowlane w 2019 r. – 15,5 mln zł (około 28% wydatków w tej kategorii)²⁷.

(akta kontroli str.: 188-204, 1546-1559)

Z analizy danych obejmujących dłuższy okres czasu, tj. od 1 stycznia 2016 r. do 30 września 2020 r., na podstawie corocznych informacji Ministra Finansów o rozdysponowaniu ogólnej rezerwy budżetowej publikowanych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów²⁸ wynika, że we wskazanym okresie rezerwę ogólną budżetu państwa rozdysponowano w łącznej kwocie 1066,3 mln zł,

Limited przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (5,3 mln zł), realizację zadań operacyjnych Agencji Wywiadu (4,5 mln zł), zwiększenie dotacji podmiotowej dla Polskiej Agencji Prasowej S.A. na pokrycie kosztów działalności misyjnej w zakresie realizacji obsługi wydarzeń regionalnych (4 mln zł), a w 2020 r. na: realizację umów z zewnętrznymi pełnomocnikami procesowymi, w celu wykonywania zastępstwa Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniach przed sądami lub trybunałami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych (4,2 mln zł).

²³ Największe kwoty przeznaczono na: w roku 2019: na budowę budynku dla Wydziału Fizyki i Informatyki Stosowanej dla AGH w Krakowie (5,2 mln zł), dofinansowanie rozbudowy ZST w Kaliszu o bazę rekreacyjno-sportową (4,9 mln zł), budowę Szkoły Podstawowej w Dziekanowicach z wewnętrznymi instalacjami oraz zewnętrzną infrastrukturą techniczną (3,5 mln zł), zakup nieruchomości przy ul. Kopernika 15C przez Akademię Ignatianum w Krakowie od Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie (3 mln zł), rozbudowę Placówek Oświatowych w Woli Filipowskiej wraz z wewnętrznymi instalacjami (2,5 mln zł), zakup budynku na potrzeby Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Węgrowie wraz z jego modernizacją oraz wykonaniem dokumentacji projektowo – kosztorysowej, etap I (2,5 mln zł), a w roku 2020: zakup nieruchomości przy ul. Kopernika 15C przez Akademię Ignatianum w Krakowie od Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie (7 mln zł), zakup budynku na potrzeby Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Węgrowie wraz z jego modernizacją oraz wykonanie dokumentacji projektowo – kosztorysowej, etap II (2 mln zł) i budowę sali gimnastycznej z zapleczem przy Szkole Podstawowej im. M. Konopnickiej w Grodkowicach (1,6 mln zł).

²⁴ Te nieruchomości, które nie zostały przypisane do innych kategorii, w tym np. *Zdrowie, czy Nauka i edukacja*.

²⁵ Największe kwoty przeznaczono w roku 2019 na: rozbudowę Domu Pomocy Społecznej Misericordia w Elku - etap II (3 mln zł), niezbędne zadania remontowe obiektów ABW (2 mln zł), I etap zadania pod nazwą „Kompleksowa rewaloryzacja i modernizacja wnętrza oraz dachu budynku Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego położonego w Warszawie przy pl. Bankowym 1A wraz z przylegającym dziedzińcem i jego infrastrukturą – wykonanie dokumentacji projektowej (1,5 mln zł), a w 2020 r.: na zakup nieruchomości położonej w Katowicach przy ul. Konstantego Damrota 16, zabudowanej budynkiem biurowym, z przeznaczeniem na potrzeby Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach (14,6 mln zł) i na budowę Domu Mocarzy (3,9 mln zł).

²⁶ Największe kwoty przeznaczono w roku 2019 na: dotacje celowe na wydatki bieżące na niezbędne prace remontowo-konserwatorskie przy obiektach zabytkowych wpisanych do rejestru zabytków (9,2 mln zł), dotacje celowe na wydatki bieżące na niezbędne prace remontowo-konserwatorskie przy obiektach zabytkowych wpisanych do rejestru zabytków (3,8 mln zł), a w roku 2020 na: zadanie publiczne pn. „Dama z patelnia” - kompleksowy program rozwoju kształcenia zawodowego realizowany przez Siostry Niepokalanki w Nowym Sączu - przebudowa i modernizacja zabytkowego obiektu na pracownię kształcenia praktycznego, V etap (0,4 mln zł).

²⁷ Do wydatków tych należą: a zadanie inwestycyjne pn. „Przebudowa i rozbudowa instalacji elektrycznej w budynku przy ul. Postępu 3 w Warszawie” (10 mln zł), Park Pamięci Narodowej w Toruniu (3 mln zł), rozbudowa Stacji Uzdatniania Wody w Gąsawie wraz z wyposażeniem (1,5 mln zł) i rozbudowa oczyszczalni ścieków w Maciejowicach (1 mln zł).

²⁸ <https://mf-arch2.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/informacje-budzetowe/rezerva-ogolna-budzetu-panstwa> oraz <https://www.gov.pl/web/finanse/informacja-za-2020-r>

średniorocznie 213,3 mln zł (w pełnych latach 2016-2019 odpowiednio: 891,2 mln zł i 222,8 mln zł). Największa kwota w wysokości 202,8 mln zł (19% ogółu rozdysponowanej rezerwy) została przekazana do KPRM głównie na cele związane z: łagodzeniem skutków konfliktów zbrojnych, z pomocą humanitarną i uchodźcami oraz zdrowiem (ogółem na te dwa cele przeznaczono 118,5 mln zł, a zatem 58,5% przyznanych środków z rezerwy ogólnej). Środki przyznane z rezerwy ogólnej do planu wydatków części 16 – KPRM, według ustaw budżetowych stanowiły od 8,7% (12,7 mln zł) w 2016 r. do 35,5% (76,8 mln zł) w 2018 r., średniorocznie w okresie 2016-2020 (do 30 września) rozdzielono do KPRM środki w kwocie 40,6 mln zł.

Znaczące kwoty z rezerwy ogólnej budżetu państwa, w tym samym okresie, rozdysponowano także do sześciu innych jednostek, tj.:

- a) Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego – 85,1 mln zł (8% ogółu środków z rezerwy ogólnej); głównie na dofinansowanie muzeów, zakup dzieła sztuki, prace remontowo-konserwatorskie zabytków i wydarzenia okolicznościowe;
- b) Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego – 67,1 mln zł (6,3% ogółu środków z rezerwy); głównie na budowę i rozbudowę szkół podstawowych, budowę gminnego muzeum oraz zakup aparatury i sprzętu dla jednostek służby zdrowia;
- c) Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego – 64,1 mln zł (6% ogółu środków z rezerwy); głównie na zakup nieruchomości dla szkół wyższych, czy adaptację obiektów i na wyposażenie pracowni na potrzeby nauki;
- d) Ministerstwa Spraw Zagranicznych – 55 mln zł (5,2% ogółu środków z rezerwy); głównie na pomoc humanitarną;
- e) Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – 54,9 mln zł (5,1% ogółu środków z rezerwy); głównie na dofinansowanie wydatków i należności dla policjantów i dla Biura Ochrony Rządu, zakup samochodów ratowniczo-gaśniczych i dofinansowanie konserwacji i remontów obiektów sakralnych i kościelnych (zwiększenie Funduszu Kościelnego);
- f) Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego – 48,1 mln zł (4,5% ogółu środków z rezerwy); głównie na zakup budynków na potrzeby ośrodków szkolno-wychowawczych, budowę/rozbudowę szkół podstawowych lub ośrodków szkolno-wychowawczych, poprawę stanu infrastruktury SPZOZ, zakup sprzętu dla jednostek służby zdrowia oraz na sprzęt do zapewnienia prawidłowej i bezpiecznej realizacji zadań tego urzędu oraz renowację i modernizację wnętrz oraz dachu budynku urzędu.

(akta kontroli str. 225-233)

Na cele związane z pandemią COVID-19 rozdysponowano w 2020 r. (do 31 sierpnia) 47 mln zł, tj. 29,1% środków rezerwy ogólnej budżetu państwa podzielonej w Kancelarii (161,1 mln zł). Największe kwoty przeznaczono na:

- a) działania Rządu RP zmierzające do usprawnienia komunikacji z jednostkami administracji oraz samorządu i przeprowadzenia kampanii informacyjnej w celu umożliwienia jak najlepszego dotarcia do obywateli w zakresie przeciwdziałania i profilaktyki zachorowań na choroby zakaźne wywołane przez obecność wirusów w organizmie, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeby informowania społeczeństwa o sposobach chronienia się przed wirusem, działaniach, które powinny podjąć osoby powracające z rejonu występowania wirusa, oraz działaniach, w przypadku wystąpienia objawów wirusa (33 mln zł)²⁹;

²⁹ Uchwała Rady Ministrów nr 24 z dnia 10 marca 2020 r., zmieniona uchwałą nr 40 z 2 kwietnia 2020 r. i uchwałą nr 52 z 4 maja 2020 r.

- b) działania Rządu RP zmierzające do zwiększenia świadomości społeczeństwa w zakresie przeciwdziałania i profilaktyki zachorowań na choroby zakaźne wywołane przez obecność wirusów w organizmie (8,1 mln zł)³⁰ oraz
- c) zakup testów diagnostycznych oraz zestawów do izolacji w prowadzeniu testowania w kierunku koronawirusa SARS-CoV-2 (5 mln zł)³¹.

(akta kontroli str. 1643-1645)

W wyniku badania 34 spraw o przyznanie środków z rezerwy ogólnej w latach 2019-2020 r. (do 31 sierpnia)³² ustalono, że:

- zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa Prezes Rady Ministrów dokonywał rozdysponowania środków z rezerwy ogólnej do wysokości 10 mln zł w formie zarządzeń, a powyżej tej kwoty uchwałę podejmowała Rada Ministrów;
- nie obligowano wnioskodawców do wykazywania we wnioskach przesłanek, na które w związku z zapytaniami KPRM w sprawie podziału środków z rezerwy ogólnej w latach 2019-2020 wskazywał Minister Finansów³³, takich jak: nagłe, nieprzewidziane zdarzenie, którego nie można było wcześniej zaplanować, co opisano już wcześniej;
- zdarzenia nagłe, nieprzewidywalne, wymagające niezwłocznego wsparcia finansowego, w szczególności wynikające z nieprzewidzianych zdarzeń losowych, których skutków nie można było zaplanować w trybie przygotowania projektu budżetu na kolejny rok budżetowy, na podstawie analizy post factum dokonanej przez NIK na podstawie przedstawionej dokumentacji spraw, mogły zaistnieć w 10³⁴ sprawach spośród badanych w próbie 34 spraw (tj. 29% ogółu badanych wniosków i 45% ogółu środków rozdysponowanych z rezerwy ogólnej w badanej próbie);
- zadania wynikające z 24 wniosków rozpatrzonych pozytywnie³⁵, pomimo że ich realizacja miała uzasadnienie, nie powinny być finansowane, co do istoty,

³⁰ Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 33 z 3 marca 2020 r.

³¹ Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 32 z 3 marca 2020 r.

³² Sprawy te zostały wskazane w przypisie w pkt 2 III części niniejszego wystąpienia.

³³ Np. wyjaśnienia Ministra Finansów w związku z wnioskami zaewidencjonowanymi pod numerami: 76/2019, 142/2019, 451/2019, 8/2020.

³⁴ Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów nr: 21/2019 – pogrzeb państwowy śp. Jana Olszewskiego, pełniącego w latach 1991-1992 funkcję Prezesa Rady Ministrów, 42/2019 – nagrody dla reprezentantów Polski w piłce siatkowej mężczyzn oraz ich trenerów za wybitne osiągnięcia sportowe – zdobycie tytułu Mistrzów Świata w 2018 r. oraz obronę tego samego tytułu z 2014 r., 55/2019 – prace remontowo-konserwatorskie przy obiektach zabytkowych wpisanych do rejestru zabytków ze względu na ich zły stan, 228/2019 – pokrycie wydatków na usługi pocztowe dla Generalnej Inspekcji Transportu Drogowego ze względu na trudne do przewidzenia zwiększenie liczby wykroczeń, a co za tym idzie większy obrót korespondencji, 10/2020 – nieoczekiwane sukcesy sportowców na Turnieju Czterech Skoczni, 33/2020 – przeciwdziałanie i profilaktyka zachorowań na choroby zakaźne, 104/2020 – pomoc uchodźcom syryjskim i greckim, 32/2020 – testy diagnostyczne oraz zestawy do izolacji w przeprowadzaniu testowania w kierunku koronawirusa SARS-CoV-2 dla Głównego Inspektora Sanitarnego, 109/2020 remont drogi powiatowej i obiektu mostowego, ze względu na ujawnioną wadę konstrukcyjną i uchwała Rady Ministrów nr 24/2020 – działania związane z przeciwdziałaniem i profilaktyką zachorowań na choroby zakaźne.

³⁵ Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów nr: 12/2019 – przebudowa pomieszczeń KPRM, 30/2019 – kampania informacyjno-promocyjna Rządu RP, 34/2019 – zakup serwerów macierzy dyskowej i urządzeń sieciowych dla KPRM, 53/2019 – Park Pamięci Narodowej w Toruniu, 60/2019 – kampania społeczna – wybory do Parlamentu Europejskiego, 92/2019 – rozbudowa Domu Pomocy Społecznej Misericordia w Elku, 37/2019 – przedsięwzięcia promocyjno-informacyjne związane z wdrażaniem rozwiązań w zakresie wypłaty świadczenia wychowawczego „500+” na pierwsze dziecko oraz wypłaty jednorazowego dodatku dla każdego emeryta i rencisty, 70/2019 – przebudowa i rozbudowa instalacji elektrycznej w budynku należącym do powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury przy ul. Postępu 3 w Warszawie, 59/2019 – dotacja celowa dla Polskiego Związku Piłki Siatkowej, 69/2019 – budowa budynku dla Wydziału Fizyki AGH w Krakowie, 124/2019 – wsparcie przedsiębiorczości na wsi, 252/2019 – budowa ścieżki rowerowej w Zakrzewie, 245/2019 – pomoc dla kół gospodyń wiejskich, 259/2019 i 13/2020 – laptopy ankietarskie dla CBOS, 58/2020 – budowa Domu Mocarzy, 101/2020 – budowa parkingu w Marcinowicach, 66/2020 – zakup

ze względu na swój charakter, z ogólnej rezerwy budżetu państwa, lecz z innych źródeł, w tym części budżetowych właściwych dysponentów. Istota tych zadań przemawia za tym, że powinny być przewidziane i zaplanowane z wyprzedzeniem, w tym w szczególności te o charakterze strategicznym, jak na przykład: inwestycje, modernizacje, remonty, określone wydarzenia historyczne, wydarzenia o charakterze społeczno-politycznym odbywające się cyklicznie w określonych latach czy zadania informacyjno-promocyjne, które są następstwem uchwalonych przepisów prawa. Za planowaniem tych wydatków w planach właściwych dysponentów, w toku prac nad projektem ustawy budżetowej, przemawiają dwa zasadnicze argumenty. Po pierwsze – zapewnienie publicznej dyskusji nad celami, zadaniami i priorytetami dysponentów, w trybie debaty parlamentarnej, a po drugie – pewność finansowania zadania, gdy zadanie będzie zaakceptowane i zaplanowane, a czas jego realizacji rozłożony na kilka lat, gdyż w przypadku rezerwy ogólnej dysponent nie ma gwarancji finansowania wieloletniego.

Podejście takie wpisane jest w realizację celu zwiększenia znaczenia zarządzania strategicznego państwem i wieloletniego planowania finansowego w państwie, stabilności rozwiązań prawnych oraz finansów publicznych w ujęciu strategicznym, długookresowym, a nie doraźnym;

(akta kontroli str. 1501-1538)

- wnioskodawcy składający wnioski w KPRM, w latach 2019-2020 występowali o środki z rezerwy ogólnej, gdyż wydatki zaplanowane w ich częściach budżetowych nie wystarczały na realizację zadań (potrzeb), które w trakcie roku budżetowego zaczęli dostrzegać. Oznacza to, że środki z rezerwy ogólnej traktowane były jako źródło „uzupełnienia niedoborów” w planach wydatków części budżetowych lub że zamierzano podjąć się realizacji zadań, które nie były planowane, licząc na to, że może uda się pozyskać środki z rezerwy ogólnej. Biorąc po uwagę treść przywołanych wyżej wyjaśnień Ministra Finansów czy stanowiska Rady Ministrów zawartego w uzasadnieniu do noweli ustawy budżetowej na rok 2020, NIK zwraca jednak uwagę, że środki z rezerwy ogólnej nie powinny służyć głównie wskazanym celom, na co niejednokrotnie powoływała się sama Kancelaria w pismach kierowanych do wnioskujących z informacją o odmowie przyznania środków z rezerwy ogólnej.

(akta kontroli str.: 21, 234-1498, 1501-1532)

Na pytanie, czy przedstawiona sytuacja była przedmiotem analizy w KPRM, np. w kontekście potrzeby wskazania dysponentom na przeprowadzanie rzetelnych analiz potrzeb już na etapie planowania wydatków na dany rok budżetowy w częściach budżetowych, Dyrektor BPRM poinformowała, że pracownicy nie posiadają wiedzy, dlaczego wnioskodawcy nie zaplanowali i nie zabezpieczyli w swoich planach finansowych środków na realizację zadań, o których dofinansowanie ubiegają się z ogólnej rezerwy budżetowej, a kwestia niedoborów i niedoszacowań dysponentów nie była przedmiotem analizy

nieruchomości dla Akademii Ignatianum w Krakowie, 82/2020 – realizacja umów z zewnętrznymi pełnomocnikami procesowymi, w celu wykonywania zastępstwa Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniach przed sądami lub trybunałami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych, 110/2020 – sygnalizacja świetlna w Kłomnicach i Witkowicach, 107/2020 – współfinansowanie tworzenia i rozpowszechniania programu telewizyjnego TVP S.A. pod nazwą „Bielsat TV”, 109/2020 – remont drogi powiatowej wraz z remontem obiektu mostowego w miejscowości Ostrów, Powiat Tarnowski oraz uchwały Rady Ministrów z roku 2020 nr: 92/2020 – dofinansowanie zakupu 49 średnich samochodów ratowniczo-gaśniczych i 119/2020 – zakup nieruchomości z przeznaczeniem na potrzeby Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach.

w Kancelarii i tym samym nie wskazywano wnioskodawcom konieczności przeprowadzenia rzetelnych analiz potrzeb na etapie planowania wydatków;

(akta kontroli str. 1563-1586)

- z wyjątkiem czterech ofert na realizację zadania publicznego³⁶ i pięciu wniosków, gdzie składającym wniosek był Szef KPRM³⁷ jako dysponent części 16 *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*, pobierano oświadczenia od dysponentów, zgodnie z art. 155 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, stanowiącym, że rezerwa ogólna nie może być przeznaczona na zwiększenie wydatków, które zostały zmniejszone w trakcie realizacji budżetu w wyniku przeniesień dokonanych na podstawie art. 171 ustawy o finansach publicznych;
- średni czas od wpływu wniosku dysponenta do KPRM do jego rozpatrzenia³⁸ wyniósł 22 dni.

Pracownicy Zespołu do Spraw Rezerwy Ogólnej na bieżąco weryfikowali z Ministerstwem Finansów stan środków pozostających do rozdysponowania z rezerwy ogólnej budżetu państwa, zazwyczaj po wydaniu zarządzenia czy uchwały, a przed końcem roku – niemal codziennie, a nawet kilka razy dziennie. Potwierdzanie, pomiędzy KPRM a Ministerstwem Finansów, stanu środków rezerwy ogólnej odbywało się drogą elektroniczną (mailowo).

W 2019 r. w I kwartale rozdysponowano w KPRM z rezerwy ogólnej 41,6 mln zł, w II kwartale – 71,5 mln zł, III kwartale – 69,9 mln zł, a w IV kwartale – 53,4 mln zł, w 2020 r. w I kwartale rozdysponowano 47,9 mln zł, a w drugim – 55,1 mln zł. W I półroczu 2020 r. podzielono z rezerwy ogólnej 103 mln zł, tj. o 10,1 mln zł mniej niż w tym samym okresie 2019 r. (gdzie rozdzielono 113,1 mln zł).

(akta kontroli str.: 17-20, 205-210, 1533-1538, 1587-1627)

Zgodnie z § 1 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa³⁹ (dalej: rozporządzenie w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa), Prezes Rady Ministrów może, na wniosek właściwego ministra lub innego dysponenta części budżetowej, zwiększyć z rezerwy ogólnej budżetu państwa wydatki odpowiednich części tego budżetu.

W 2019 r. do KPRM wpłynęło 375 wniosków na kwotę 502,8 mln zł o przyznanie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa złożonych przez podmioty nieuprawnione⁴⁰ a do 31 sierpnia 2020 r. – 200 na kwotę 229 mln zł, z czego:

- wniosków takich – co do których nie uzyskano pozytywnego stanowiska dysponenta lub dla których dysponent nie istniał bądź nie istniała podstawa prawna uprawniająca do ubiegania się o przyznanie środków z rezerwy ogólnej – było w 2019 r. 220 (58,7% ogółu wniosków niedysponentów) na kwotę 172,9 mln zł, a w roku 2020 – 111 (55,5%) na kwotę 110,6 mln zł;
- ofert na realizację zadań publicznych; w 2019 r. było to 78 ofert (20,8% ogółu wniosków niedysponentów) na kwotę 144 mln zł, a w 2020 r. – 51 (25,5%) na kwotę 75,5 mln zł;
- wniosków złożonych przez podmioty nieuprawnione, gdzie pracownicy KPRM wystąpili do właściwych dysponentów i uzyskali pozytywne stanowisko było

³⁶ Zarządzenia PRM nr: 53 i 92 z 2019 r. oraz 58 i 104 z 2020 r.

³⁷ Zarządzenia PRM nr: 12, 21, 30, 34 i 60 z 2019 r.

³⁸ W sytuacji gdy wniosek wymagał uzupełnienia dysponenta, od dnia uzupełnienia wniosku przez dysponenta do dnia wydania zarządzenia Prezesa Rady Ministrów lub uchwały Rady Ministrów.

³⁹ Dz. U. poz. 500.

⁴⁰ Nie będące właściwym ministrem bądź dysponentem części budżetowej.

w 2019 r. 77 (20,5% ogółu wniosków niedysponentów) na kwotę 186 mln zł, a w roku 2020 – 38 (19% ogółu) na kwotę 42,9 mln zł.

(akta kontroli str. 1539-1540)

W próbie 34 spraw w pięciu⁴¹ zakończonych zarządzeniami Prezesa Rady Ministrów podjęto decyzje o rozdysponowaniu środków z rezerwy ogólnej, pomimo że nie było wniosków dysponenta części budżetowej. Wniosków dysponenta nie sporządzono także w dwóch sprawach zakończonych zarządzeniami Prezesa Rady Ministrów nr 259 z 10 grudnia 2019 r. oraz nr 13 z 12 lutego 2020 r. Wnioskodawcą w obydwu przypadkach był Dyrektor Fundacji Centrum Badania Opinii Społecznej, podczas gdy uprawnionym podmiotem do złożenia wniosku był dysponent części 16.

(akta kontroli str. 529-561)

W związku z powyższym Dyrektor BPRM podała, że:

- Zespół ds. Rezerwy Ogólnej kartą procesu A1.9 „Przyznawanie przez PRM środków finansowych z rezerwy ogólnej budżetu państwa” jest zobowiązany do dokonywania analizy wniosku pod kątem formalno-prawnym i analizy merytorycznej treści wniosku. Pracownicy nie mieli podstaw, aby takie wystąpienie odrzucić na etapie wstępnej weryfikacji bądź informować podmioty o braku możliwości rozpatrzenia sprawy z uwagi na brak wniosku dysponenta. Wobec powyższego wszystkie wystąpienia podmiotów, niebędących dysponentami części budżetowych, kierowane bezpośrednio do Prezesa Rady Ministrów lub za pośrednictwem Szefa KPRM w sprawach dotyczących przyznawania środków z rezerwy ogólnej przekazywane były, zgodnie z właściwością, z prośbą o analizę sprawy. Pisma przekazujące sprawę, co do zasady, kierowano również do wiadomości podmiotu, który zwrócił się z prośbą o przyznanie środków z rezerwy ogólnej. W odpowiedzi na powyższe działania dysponenti części budżetowych składali bądź nie stosowne wnioski.

(akta kontroli str. 1679-1700)

- Oferty realizacji zadań publicznych, o których mowa w art. 11b ustawy o działalności pożytku publicznego, traktują o zadaniach zleconych przez Prezesa Rady Ministrów w ramach trybu z pominięciem otwartego konkursu ofert, wobec powyższego „dysponentem właściwym dla ich realizacji jest Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, a poza tym w funkcjonującym porządku prawnym nie istnieje inne, niż ogólna rezerwa budżetowa, źródło finansowania umożliwiające Prezesowi Rady Ministrów przekazywanie środków na powyższy cel.

(akta kontroli str. 1679-1700)

- W przypadku Fundacji CBOS, dysponentem części budżetowej, upoważnionym do przekazywania środków finansowych, jest Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, wobec czego wystąpienie Dyrektora tej instytucji było traktowane na równi z wnioskiem dysponenta. Zdaniem Dyrektora BPRM, skoro w czasie procedowania sprawy Fundacja nie wycofała wniosku, brak było podstaw do odmowy wydania decyzji w sprawie oraz przesłanek do uznania braku możliwości wykorzystania ewentualnie przyznanej dotacji.

(akta kontroli str.: 1563-1586, 1679-1700)

Minister – Członek Rady Ministrów, Szef KPRM, poinformował, że w sprawach, o których mowa wyżej, dysponentem części budżetowej każdorazowo była

⁴¹ Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów nr: 53 (Park Pamięci Narodowej – etap II w Toruniu), 60 (kampania społeczna - wybory do Parlamentu Europejskiego), 92 (rozbudowa Domu Pomocy Społecznej Misericordia w Ełku) z 2019 r. oraz nr 58 (budowa Domu Mocarzy) i 104 (uchodźcy syryjscy, uchodźcy i migranci w Grecji) z 2020 r.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, a co za tym idzie nie sporządzano dodatkowo wniosku dysponenta, ponieważ całość sprawy skonsolidowana była w ramach KPRM.

(akta kontroli str. 1646-1676)

Z uwagi na znaczną skalę wystąpień składanych przez podmioty nieuprawnione, w tym także tych, które nie znajdowały poparcia dysponenta lub takie, dla których dysponent nie istniał, NIK dostrzega potrzebę zmiany obecnego trybu postępowania w taki sposób, aby tego typu wystąpienia kierować, zgodnie z właściwością do odpowiednich ministrów bądź innych dysponentów części budżetowych. Dysponentom należy pozostawić decyzję, co do zasadności złożenia wniosku o przyznanie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa. Zwłaszcza, że w obecnej sytuacji ponad połowa z nich nie znajduje poparcia dysponentów części budżetowych. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że obsługa wniosków podmiotów nieuprawnionych powoduje znaczne obciążenie pracą pracowników Kancelarii. W zmienionym trybie postępowania wnioskodawca winien być również poinformowany o przekazaniu wniosku do właściwego dysponenta części budżetowej, a przy tym pouczony o konieczności składania wniosków o środki z rezerwy ogólnej jedynie za pośrednictwem podmiotów wskazanych w rozporządzeniu w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa.

Minister Finansów w kierowanych do KPRM wyjaśnieniach w sprawie podziału środków z rezerwy ogólnej w latach 2019-2020 zwracał uwagę, że przepis art. 155 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych w związku z § 1 rozporządzenia w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa stanowi podstawę do dokonania zwiększenia z rezerwy ogólnej budżetu państwa wydatków innych części budżetowych. Natomiast realizacja wydatku powinna wynikać z podstawy materialno-prawnej zawartej w przepisach innych ustaw⁴².

(akta kontroli str. 21)

W badanych pięciu sprawach⁴³ wnioskodawcy nie wskazali podstawy materialno-prawnej zawartej w przepisach innych ustaw. Nie zażądano od wnioskodawców uzupełnienia podstaw prawnych i nie wskazano jej też w notatkach służbowych. Z badania innych spraw przez NIK wynika, że w podobnych okolicznościach nie postępowano jednolicie. O podanie podstawy prawnej wystąpiono do wnioskodawców w sprawach zakończonych zarządzeniami Prezesa Rady Ministrów (dalej też: zarządzenie PRM) nr 69 z 4 czerwca 2019 r., nr 245 z 27 listopada 2019 r., nr 66 z 14 maja 2020 r. i nr 82 z 12 czerwca 2020 r. W sprawie zakończonej wydaniem zarządzenia PRM nr 228 z 6 listopada 2019 r. w piśmie z 27 września 2019 r. BPRM.RO.2130.451.2019(6)KK napisano do dysponenta „(...) wydatkowanie ew. przyznaných środków ogólnej rezerwy budżetowej powinno nastąpić na podstawie przepisów materialnoprawnych (art. 155 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, czy rozporządzenie RM w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa stanowi jedynie podstawę do udzielenia dotacji ww. źródła (...)” – czyli, mając na uwadze teksty wyjaśnień Ministra Finansów kierowanych do KPRM.

(akta kontroli str. 1501-1538)

Dyrektor BPRM podała między innymi, że zgodnie z art. 155 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, Rada Ministrów może upoważnić, w drodze

⁴² Np. przy wniosku 142/2019.

⁴³ Dotyczy to wniosków zaewidencjonowanych pod następującymi pozycjami: 38/2019 (zarządzenie PRM 12/2019), 159/2019 (zarządzenie PRM 30/2019), 173/2019 (zarządzenie PRM 34/2019), 105/2020 (zarządzenie PRM 33/2020) oraz 142/2019 (zarządzenie PRM 37/2019).

rozporządzenia, Prezesa Rady Ministrów i Ministra Finansów do dysponowania rezerwą ogólną do wysokości określonych kwot. Z kolei § 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa stanowi, że Prezes Rady Ministrów może, na wniosek właściwego ministra lub innego dysponenta części budżetowej, zwiększyć z rezerwy ogólnej budżetu państwa wydatki odpowiednich części tego budżetu o kwotę do 10 mln zł w poszczególnych przypadkach. Rozstrzygnięcie w kwestii przyznania bądź nie środków w ramach ogólnej rezerwy budżetowej odbywa się w drodze zarządzenia Prezesa Rady Ministrów. Decyzje w sprawie zmian w budżecie państwa na dany rok budżetowy wydawane są wyłącznie przez Ministra Finansów. Podstawa wydatkowania środków powinna być, co do zasady, weryfikowana w Ministerstwie Finansów. Niemniej podstawą do działania w powyższej materii, tj. do wydania decyzji Ministra Finansów, jest wydane zarządzenie Prezesa Rady Ministrów.

(akta kontroli str. 1587-1627)

NIK zauważa, że zmiana w planie, którą wprowadza Ministerstwo Finansów jest pochodną wydanego zarządzenia Prezesa Rady Ministrów lub uchwały Rady Ministrów i ma charakter techniczny. Weryfikacja podstawy prawnej powinna być zatem dokonana przed podjęciem decyzji o przyznaniu środków, tj. w ramach procedowania wniosku w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

NIK dokonała analizy porównawczej sposobu rozpatrzenia 44 wniosków, w 43 sprawach z okresu od 1 stycznia 2019 r. do 31 sierpnia 2020 r., w których wnioskodawcy wnosili o przyznanie środków z rezerwy ogólnej na analogiczne cele/zadania.

Na 43 sprawy objęte badaniem, zaledwie w trzech sprawach wystąpiły przesłanki wskazujące na sytuację nagłą, której wystąpienia nie można było przewidzieć, a wymagającą niezwłocznego wsparcia finansowego, tj. w dwóch środki rezerwy zostały przekazane na zniwelowanie zniszczeń powstałych w wyniku pożaru⁴⁴ oraz w jednej na remont mostu drogowego na rzece Dunajec, który został wyłączony z użytkowania przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego 27 listopada 2019 r. z uwagi na ujawnioną wadę konstrukcyjną⁴⁵. W pozostałych sprawach wnioskujący uzasadniali wystąpienie o dofinansowanie niewystarczającymi środkami na realizację zadań (potrzeb), które nie wynikały z następstwa zdarzeń losowych, tj. na dofinansowanie różnego rodzaju usług budowlanych, remontowych obiektów użyteczności publicznej: szkół, przedszkoli, ośrodków szkolno-wychowawczych, a także sal sportowych, hospicjów, ścieżek rowerowych, obiektów zabytkowych, poza tym zakupu sprzętu medycznego, karet, ambulansów oraz usług remontowych dróg powiatowych, itp. Wydatki te były przewidywalne i większość z nich powinna być zaplanowana w odpowiednich częściach budżetowych bądź sfinansowana z innych źródeł. Wnioskujący na ogół nie wskazywali jako podstawy ubiegania się o środki przesłanek charakterystycznych dla rezerwy, a pracownicy KPRM, analizując sprawy, nie weryfikowali ich. W niektórych sprawach wnioskujący występowali o wsparcie z rezerwy, po bezskutecznym ubieganiu się o środki z innych źródeł.

W 21 z 43 spraw o przyznanie środków z rezerwy wystąpiły podmioty nieuprawnione do ubiegania się o te środki⁴⁶. Przedmiotem tych spraw było uzyskanie wsparcia finansowego na pokrycie głównie różnego rodzaju wydatków budowlanych,

⁴⁴ Sprawy nr: 2130.285.2019.KK i 2130.8.2020.KK/DK oraz 2130.163.2020.KK.

⁴⁵ Sprawa nr 2130.252.2020.AZ.

⁴⁶ Byli to: przedstawiciele organów samorządowych (starostowie, wójtowie, burmistrzowie miasta), a także inne podmioty, tj.: Przewodniczący Rady Miejskiej w Kętrzynie, dyrektorzy szkół, Dyrektor Powiatowego Centrum Medycznego w Grójcu, Wielkopolskie Stowarzyszenie Wolontariuszy Opieki Paliatywnej „Hospicjum Domowe” w Poznaniu, Dyrektor Kartuskiego Centrum Caritas, Polski Związek Niewidomych-Centrum Edukacyjno-Leczniczo Rehabilitacyjne dla dzieci.

remontowych, których wnioskujący nie byli w stanie zrealizować we własnym zakresie. Niektórzy z wnioskujących zaczęli traktować rezerwę prawie jako regularną możliwość dofinansowania, np. Starosta Siedlecki od maja do lipca 2020 r. wystąpił aż z czterema wnioskami w sprawie przyznania środków z rezerwy na remonty różnych dróg powiatowych⁴⁷. Większość wniosków niedysponentów rozpatrywana była w tym samym trybie, co wnioski złożone przez dysponentów części, w ramach podziału środków z rezerwy ogólnej. Przyjęcie takiego schematu postępowania, wynikało z karty procesu, która zobowiązywała do procedowania sprawy bez względu na to, kto złożył wniosek.

Procedowanie spraw zainicjowanych przez podmioty nieuprawnione trwało od pięciu do ponad 160 dni (roboczych). Konieczność pozyskania stanowiska dysponenta części budżetowej, opinii i stanowisk innych właściwych ministrów, co do zasadności poniesienia wydatków oraz skompletowanie dokumentów, przedłużyło rozpatrzenie sześciu spraw⁴⁸, nawet o ponad 90 dni (roboczych).

(akta kontroli str.: 1722-1744, 1750-2825)

W badanej próbie 43 spraw w 19 przypadkach wydano decyzje odmowne, które uzasadniono m.in.:

- szczególnym charakterem rezerwy, wykorzystywanej w sytuacjach nagłych, losowych bądź niemożliwych do przewidzenia na etapie planowania (pięć spraw); sprawy te zostały wniesione przez wnioskujących, którzy już wcześniej otrzymali wsparcie w zakresie innych zadań; KPRM, informując Wojewodę Małopolskiego o nieprzyznaniu środków, zaznaczyła, że z uwagi na ograniczone możliwości, wynikające z wielkości środków rezerwy, przy wpływającej jednocześnie ogromnej liczbie wniosków, nie ma możliwości pozytywnego rozpatrzenia wszystkich spraw; Wojewodę Wielkopolskiego poinformowano o konieczności selekcji projektów, zgodnie z pilnością ich realizacji, i jednocześnie zaznaczono, że przyznano mu już środki na inne zadania⁴⁹;
- niespełnieniem wymogów formalnych (pięć spraw), w tym w trzech – dysponentci nie złożyli wniosków, między innymi ze względu na: niewystarczające przesłanki do dofinansowania z rezerwy budowy szkolnej sali gimnastycznej, niewykorzystanie przez wnioskującego przyznanych w 2017 r. środków na budowę nowej siedziby Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego, inne możliwości dofinansowania odrestaurowania zamku w Kętrzynie, a w dwóch kolejnych sprawach KPRM poinformowała wnioskującego o konieczności wystąpienia dysponenta w celu dalszego procedowania oraz wskazała na możliwość uzyskania wsparcia z Funduszu Dróg Samorządowych⁵⁰;
- późnym złożeniem wniosków (dwie sprawy), w terminie uniemożliwiającym uzyskanie decyzji Ministra Finansów⁵¹;
- wpływem terminu na wydanie decyzji Ministra Finansów, jak też zbyt krótkim okresem (jeden dzień) pozostałym do wykorzystania ewentualnie przyznanych środków (dwie sprawy, które wstrzymano na etapie podpisania przez Prezesa Rady Ministrów zarządzeń przyznających środki)⁵²;

⁴⁷ Z czterech wniosków Starosty Siedleckiego: dwa były skierowane do PRM (sprawy nr: 2130.221.2020.AZ, 2130.222.2020.AZ), zaś dwa skierowane do Wojewody Mazowieckiego przekazano do wiadomości KPRM (sprawy nr: 2130.332.2020.AZ, 2130.333.2020.AZ).

⁴⁸ Sprawy nr: 2130.72.2020.AZ, 2130.396.2019.KK, 213.464.2019.KK, 2130.259.2019.AZ, 2130.77.2019.KK, 2130.309.2019.AZ/KK.

⁴⁹ Sprawy nr: 2130.444.2019.AZ, 2130.117.2019.AZ, 2130.261.2019.KF, 2130.539.2019.AZ, 2130.380.2019.KK.

⁵⁰ Sprawy nr: 2130.120.2019.AZ, 2130.394.2019.KF/AZ, 2130.221.2020.AZ, 2130.222.2020.AZ, 2130.168.2019.AZ.

⁵¹ Sprawy nr: 2130.625.2019.AZ, 2130.588.2019.KK.

⁵² Sprawy nr: 2130.522.2019.AZ, 2130.285.2019.KK.

- niespełnieniem warunków art. 11b udppw (jedna sprawa), którego celem jest zapewnienie wsparcia zadania publicznego w sytuacjach nadzwyczajnych, w których udowodniony został ważny interes społeczny bądź publiczny⁵³;
- koniecznością zabezpieczenia środków na podejmowanie natychmiastowych działań, związanych głównie z pandemią COVID-19 (cztery sprawy)⁵⁴.

(akta kontroli str. 1722-1744, 1722-1744, 1737-1738, 1744, 1770, 1805, 1859, 1900, 1928, 2084, 2140, 2255, 2298, 2355, 2392, 2439, 2473, 2529, 2620, 2661, 2781, 2803)

NIK zwraca uwagę, że zbieżność argumentacji podnoszonej przez wnioskodawców, w wyżej opisanych sprawach, wskazuje, że nie mieli oni wystarczających środków na zrealizowanie zadań. KPRM nie informowała dotąd Ministra Finansów o tym, że ubieganie się dysponentów o dofinansowanie z rezerwy wynika głównie z niewystarczających środków na realizację zadań, które powinny być zaplanowane na etapie ustawy budżetowej. Tymczasem przyczyny wystąpienia wyżej opisanej sytuacji mogą wynikać zarówno z nierzetelnego planowania, jak również z odgórnych cięć limitów wydatków, na które dysponenci nie mają wpływu, i powinny być poddane szerszej analizie.

W notatkach służbowych ani w żadnych innych dokumentach, sporządzanych do czterech z badanych 34 spraw zakończonych wydaniem zarządzeń Prezesa Rady Ministrów nie podano powodu rozdysponowania środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa w innych wysokościach niż wnioskowane oraz nie zawarto oceny realności realizacji zadania przy niższej kwocie wydatku niż wnioskowana.

Dotyczyło to zarządzeń PRM:

- a) Nr 252 z 29 listopada 2019 r. (budowa ścieżki rowerowej w Zakrzewie). Wnioskodawca wystąpił o przyznanie z rezerwy ogólnej kwoty w wysokości 1,4 mln zł. Kwota ta ujęta jest w notatkach służbowych sporządzonych przez pracownika BPRM z 23 sierpnia i 29 listopada 2019 r. W zarządzeniu podjęto decyzję o rozdysponowaniu z rezerwy ogólnej budżetu państwa kwoty niższej od wnioskowanej, tj. 500 tys. zł.
- b) Nr 66 z 14 maja 2020 r. (zakup nieruchomości przez Akademię Ignatianum w Krakowie). Wnioskodawca wystąpił o przyznanie z rezerwy ogólnej kwoty w wysokości 10 mln zł. Kwota ta ujęta jest w notatce służbowej sporządzonej przez pracownika BPRM z 11 maja 2020 r. W zarządzeniu podjęto decyzję o przyznaniu kwoty niższej (7 mln zł). Poza tym ten sam zakup dofinansowano z rezerwy ogólnej w 201955 i 2020 r.
- c) Nr 110 z 31 lipca 2020 r. (budowa/przebudowa sygnalizacji świetlnej na przejściach dla pieszych w Kłomnicach i Witkowicach). Wnioskodawca wystąpił o przyznanie z rezerwy ogólnej kwoty w wysokości 2 mln zł (pismo z 4 czerwca i 18 lipca 2020 r.). Kwota ta jest także w notatce sporządzonej przez pracownika BPRM z 17 lipca 2020 r. do akceptacji. W zarządzeniu przyznano kwotę niższą – 1,5 mln zł.
- d) Nr 109 z 6 sierpnia 2020 r. (remont drogi powiatowej wraz z remontem obiektu mostowego w powiecie tarnowskim). Wnioskodawca wystąpił o przyznanie z rezerwy ogólnej kwoty w wysokości 4,8 mln zł (pismo z 4 czerwca), a następnie w wysokości 8,8 mln zł (pismo z 7 lipca 2020 r.). Zwiększenie kwoty uzasadniał m.in. „przyjętą technologią rozbiórki ustroju nośnego mostu, wymuszoną nietypową konstrukcją obiektu”. Kwota 8,8 mln zł została ujęta w notatce sporządzonej przez pracownika BPRM z 20 lipca 2020 r.

⁵³ Sprawa nr 2130.92.2019.KK.

⁵⁴ Sprawy nr: 2130.48.2020.KK, 2130.242.2020.AZ, 2130.195.2020.AZ, 2130.209.2020.KK/DK.

⁵⁵ W 2019 r. – kwotą 3 mln zł.

Z rezerwy ogólnej rozdysponowano na wyżej wymienione zadanie 4 mln zł. W sprawie nie wyjaśniono, dlaczego na realizację zadania przyznano środki z rezerwy ogólnej, skoro zajmujący w sprawie stanowisko Minister Infrastruktury, w piśmie z 10 czerwca 2020 r., wskazał na inne mechanizmy dofinansowania zadań własnych samorządów w zakresie budowy, przebudowy lub remontów dróg lokalnych, tj.: Fundusz Dróg Samorządowych i rezerwę subwencji ogólnej. Ponadto wnioskodawca potwierdził zamiar pozyskania środków z Funduszu Dróg Samorządowych na finansowanie zadania w 2021 r i odnotowano ten fakt w notatce z 20 lipca 2020 r.

(akta kontroli str.: 1086-1115, 1202-1285, 1309-1362)

Minister – Członek Rady Ministrów, Szef KPRM, poinformował, że ostateczne decyzje o przyznaniu bądź nie, w tym o wysokości przyznanych środków z ogólnej rezerwy budżetowej, podjął Prezes Rady Ministrów jako dysponujący rezerwą ogólną do wysokości 10 mln złotych, a rozstrzygnięcia podejmowane w tej kwestii mają charakter autonomiczny.

(akta kontroli str. 1646-1676)

Zastępca Dyrektora Biura Prezesa Rady Ministrów podał, że pracownicy BPRM nie dysponują ww. sprawach dokumentacją na potwierdzenie przeprowadzenia konsultacji z wnioskodawcami na okoliczność przyznania niższej kwoty niż wnioskowana.

(akta kontroli str. 1563-1586)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że średni czas rozpatrywania wniosków w pięciu sprawach z 34 badanych znacznie odbiegał od wskazanej wcześniej średniej (22 dni), a analiza przedawnionej przez KPRM dokumentacji nie wskazała na uzasadnienie takiego stanu rzeczy. Dotyczyło to spraw zakończonych zarządzeniami PRM nr:

- 59 z 27 maja 2019 r. (w sprawie przyznania środków finansowych w wysokości 9,1 mln zł z przeznaczeniem na dotację celową dla Polskiego Związku Piłki Siatkowej na realizację niektórych zadań publicznych). Wniosek Ministra Sportu i Turystyki z 4 kwietnia 2019 r. wpłynął do KPRM 5 kwietnia 2019 r. i był rozpatrywany 52 dni. Po ponad miesiącu Minister Sportu i Turystyki złożył kolejne pismo z 21 maja 2019 r. Wcześniej jest notatka służbowa BPRM z 10 maja 2019 r., z której wynika, że wniosek spełnia wymogi formalno-prawne, ale brakuje szczegółowej kalkulacji kwoty. Na notatce służbowej jest „zgoda” Sekretarza Stanu, Szefa KPRM. Za pismem z 14 maja 2019 r. Wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji (dalej: RCL) przekazał projekt zarządzenia PRM. Z przedstawionych do kontroli NIK materiałów nie wynika, z jakich powodów proces rozpatrywania wniosku trwał tak długo.

(akta kontroli str. 884-905)

Dyrektor BPRM poinformowała, że z uwagi na nieoczywisty charakter sprawy, wymagała ona ustaleń kierunkowych w kontekście jej dalszego procedowania. Ustaleń tych dokonywano wyłącznie w trybie roboczym, wobec czego nie znajdują one odzwierciedlenia w aktach sprawy.

(akta kontroli str. 1563-1586)

- 66 z 14 maja 2020 r. (w sprawie przyznania środków finansowych w kwocie 7 mln zł z przeznaczeniem na dofinansowanie zadania inwestycyjnego pn. „Zakup nieruchomości przy ul. Kopernika 15C przez Akademię Ignatianum w Krakowie od Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie). Wniosek rozpatrywano 65 dni. Wniosek Wojewody Małopolskiego datowany jest

na 10 marca 2020 r. Właściwym dla sprawy dysponentem części budżetowej był Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Pracownik BPRM wystąpił do Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (dalej: MNiSW) mailowo o stanowisko dopiero 5 maja 2020 r., tj. po blisko dwóch miesiącach od wpływu wniosku. W mailu poinformował, że: „Analiza sprawy przeprowadzona w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wykazała zasadność jej wsparcia ze środków rezerwy ogólnej. Mając na uwadze jej pilny charakter, zwracam się zatem z prośbą o potraktowanie wniosku Wojewody Małopolskiego jako priorytetowego i udzielenie informacji o obecnym statusie sprawy w MNiSW”. Podsekretarz Stanu w MNiSW przedstawił swoje stanowisko w piśmie z 8 maja 2020 r.

KPRM nie przedstawił dokumentów na okoliczność przeprowadzenia powyższej analizy. Notatka służbowa pracownika BPRM sporządzona została 11 maja 2020 r. W notatce pracownik BPRM poinformował, że zarządzeniem PRM nr 153 z 7 października 2019 r., na wniosek MNiSW, na ten sam cel zostały przyznane środki w wysokości 3 mln zł (MNiSW wnioskowało o 10 mln zł). W roku 2020 także wnioskowano o 10 mln zł, a przyznano 7 mln zł.

(akta kontroli str. 1202-1285)

Dyrektor BPRM podała, że właściwy wniosek dysponenta części budżetowej wpłynął do KPRM dopiero 8 maja 2020 r. Brak jest jednak dokumentacji potwierdzającej prowadzenie analizy, o której mowa w korespondencji mailowej. Decyzje o przyznaniu bądź nie środków z rezerwy ogólnej podejmowane są przez Kierownictwo KPRM, a pracownicy BPRM nie mają wiedzy o przesłankach przemawiających jednoznacznie za ich poparciem lub wyrażeniem wobec nich odmowy.

(akta kontroli str. 1563-1586)

- 42 z 19 kwietnia 2019 (w sprawie przyznania środków finansowych w wysokości 5 mln zł z przeznaczeniem na nagrody specjalne Prezesa Rady Ministrów dla reprezentantów Polski w piłce siatkowej mężczyzn oraz ich trenerów za wybitne osiągnięcia sportowe – zdobycie tytułu Mistrzów Świata w 2018 r. oraz obronę tego samego tytułu z 2014 r.). Wniosek Ministra Sportu i Turystyki wpłynął do KPRM 28 lutego 2019 r. i był rozpatrywany przez 50 dni. W aktach sprawy jest jeszcze pismo PZPS z 4 kwietnia 2019 r. (wpływ do KPRM 5 kwietnia 2019 r.). Notatkę służbową pracownik BPRM datował na 15 kwietnia 2019 r. Projekt zarządzenia PRM Wiceprezes RCL przesłał do Zastępcy Szefa KPRM za pismem z 17 kwietnia 2019 r. Z przedstawionych do kontroli NIK materiałów nie wynika, z jakich powodów proces rozpatrywania wniosku trwał tak długo. Poza notatką BPRM z 15 kwietnia 2019 r. nie ma innych śladów na działania w KPRM w związku z wnioskiem z 28 lutego 2019 r.

(akta kontroli str. 286-313)

Dyrektor BPRM poinformowała, że z uwagi na nieoczywisty charakter sprawy, wymagała ona ustaleń kierunkowych w kontekście jej dalszego procedowania. Ustaleń tych dokonywano wyłącznie w trybie roboczym, wobec czego nie znajdują one odzwierciedlenia w aktach sprawy.

(akta kontroli str. 1563-1586)

- 92 z 30 lipca 2019 r. (w sprawie przyznania środków finansowych w wysokości 3 mln zł z przeznaczeniem dla CARITAS Diecezji Ełckiej na dofinansowanie realizacji zadania publicznego pn. „Rozbudowa Domu Pomocy Społecznej Misericordia II w Ełku – etap II”). Oferta dotycząca zadania publicznego wpłynęła do KPRM 7 marca 2019 r. i była rozpatrywana przez 145 dni. Korekta oferty

dokonana przez wnioskodawcę datowana jest na 28 maja 2019 r., bez wyjaśnienia powodów jej złożenia. Notatkę służbową Przewodniczący I Zespołu do spraw oceny ofert sporządził w maju 2019 r. (brak wskazania dnia miesiąca na dokumencie). Z notatki wynika, że wezwano oferenta do złożenia uzupełnionej i poprawionej oferty. Nie wyjaśniono powodów tego stanu rzeczy. W aktach sprawy przekazanych do kontroli NIK nie ma żadnych analiz czy wystąpień do wnioskodawcy. Projekt zarządzenia PRM Wiceprezes RCL przesłał Zastępcy Szefa KPRM za pismem z 21 czerwca 2019 r.

(akta kontroli str. 417-471)

Dyrektor BPRM poinformowała między innymi, że w przedmiotowej sprawie koniecznym było wielokrotne podejmowanie kontaktu z oferentem, a tym samym zwoływanie posiedzeń zespołu, co wpłynęło na czas procedowania sprawy.

Po dokonaniu stosownych uzupełnień przez oferenta, Departament Społeczeństwa Obywatelskiego przekazał, za pośrednictwem BPRM, notatkę do decyzji.

(akta kontroli str. 1563-1586)

Wobec braku przedstawienia kontrolującym dokumentów w sprawie nie ma możliwości, weryfikacji realnego przebiegu zdarzeń.

- 58 z 4 maja 2020 r. (w sprawie przyznania środków finansowych w wysokości 3,9 mln zł z przeznaczeniem dla Fundacji „Bogaci Miłosierdziem” na dofinansowanie realizacji zadania publicznego pn. „Budowa Domu Mocarzy”). Oferta realizacji zadania publicznego wpłynęła do KPRM 27 lutego 2020 r. i była rozpatrywana przez 67 dni. Notatkę służbową Przewodniczący II Zespołu do spraw oceny ofert sporządził 30 kwietnia 2020 r. Z notatki wynika, „że ofertę poddano analizie w Departamencie Społeczeństwa Obywatelskiego jeszcze przed skierowaniem sprawy do Zespołu II. Oferentowi przekazano pytania, na które odpowiedział 24 kwietnia 2020 r.”. Na okoliczność wykonania tych czynności nie ma dokumentów w aktach przekazanych do kontroli NIK. Projekt zarządzenia PRM Wiceprezes RCL przekazał Ministrowi – Członkowi Rady Ministrów za pismem z 4 maja 2020 r.

(akta kontroli str. 735-762)

Dyrektor BPRM poinformowała między innymi, że oferty realizacji zadań publicznych każdorazowo rozpatrywane są przez powołane w tym celu Zespoły, których członkowie nie tylko zajmują stanowisko wobec oferty, lecz także podejmują decyzje związane z dalszym procedowaniem sprawy, w tym koniecznością podjęcia przez Przewodniczącego Zespołu kontaktu z oferentem w celu dokonania wyjaśnień i uzupełnień. Wszystkie ustalenia dokonywano wyłącznie w trybie roboczym, wobec czego nie znajdują one odzwierciedlenia w aktach sprawy.

Dyrektor BPRM podała też, że pracownicy Zespołu ds. Rezerwy Ogólnej na bieżąco analizują zarówno sam proces rozpatrywania wniosków, jak również możliwości jego usprawnienia. Niemniej niejednokrotnie złożoność sprawy, a co za tym idzie konieczność dokonywania licznych uzupełnień i zbierania opinii sprawia, że cały proces wymaga zaangażowania licznych podmiotów, co z kolei przekłada się na czas procedowania wniosku.

(akta kontroli str.: 1563-1586, 1679-1700)

Zdaniem NIK, czynności wykonywane z wnioskodawcą, mające istotne znaczenie dla sprawy, lub innymi podmiotami, których stanowisko w sprawie jest konieczne, a także wpływające na czas trwania postępowania, powinny być odnotowane

w aktach sprawy, tak aby była możliwość jednoznacznego ustalenia stanu faktycznego, w tym przyczyn determinujących czas rozpatrywania spraw.

Stwierdzono również, że długotrwałe rozpatrzenie ośmiu spraw⁵⁶ spośród zbadanych 43 wynikało z przedłużającego ich rozpatrywania na szczeblu Kierownictwa KPRM i podjęcia ostatecznej decyzji przez PRM, nawet po ponad 140 dniach (roboczych).

(akta kontroli str. 1722-1744)

Szef KPRM poinformował, że ostateczne rozstrzygnięcia spraw należą wyłącznie do PRM, który odpowiada za całokształt funkcjonowania państwa, a nie wyłącznie za rezerwę ogólną budżetu państwa. Nie zawsze pozwala to zatem na szybkie rozstrzygnięcie sprawy. Wobec powyższego nie rozważano wprowadzenia usprawnień w powyższym zakresie, a całość spraw procedowana była w możliwie najkrótszym terminie.

(akta kontroli str. 1646-1678)

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje, że ostateczne rozstrzygnięcia pozostają w kompetencji Prezesa Rady Ministrów, zwraca jednak uwagę, że tak długotrwałe procedowanie spraw nawet na jednym z etapów może powodować brak możliwości wykorzystania przyznanych środków na wnioskowane cele. Bowiem składane przez wnioskodawców oświadczenia o możliwości ich wykorzystania mogą się przez ten czas zdezaktualizować.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Kancelarii w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W jednej z badanych 34 spraw zakończonej wydaniem zarządzenia Prezesa Rady Ministrów Nr 53 z 13 maja 2019 r. (Park Pamięci Narodowej – etap II w Toruniu) podjęto decyzję inną aniżeli, w ocenie NIK, mogła zapaść w oparciu o uwagi/konkluzje wskazane przez II Zespół ds. oceny ofert w notatce służbowej do Szefa KPRM, sporządzonej na potrzeby podjęcia decyzji o przyznaniu środków. W notatce tej wskazano, iż oferta nie powinna być uznana za propozycję działania mającego na celu realizację szczególnie istotnego celu publicznego lub społecznego, który uzasadniałby zastosowanie wyjątkowego pozakonkursowego trybu. Poza tym odnotowano, że zakres projektowanej inwestycji wpisuje się w zakres kompetencji Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, który oferuje szereg instrumentów wsparcia tego typu inicjatyw.

(akta kontroli str. 314-416, 1506)

Minister – Członek Rady Ministrów, Szef KPRM, poinformował, że ostateczne decyzje o przyznaniu bądź nie, w tym o wysokości przyznanych środków z ogólnej rezerwy budżetowej, podjął Prezes Rady Ministrów jako dysponujący rezerwą ogólną do wysokości 10 mln złotych, a rozstrzygnięcia podejmowane w tej kwestii mają charakter autonomiczny.

(akta kontroli str. 1646-1676)

NIK nie kwestionuje, że Prezes Rady Ministrów jako dysponujący rezerwą ogólną podejmuje ostateczne decyzje w zakresie przyznawania środków z rezerw, w tym ich wysokości. Niemniej jednak zwraca uwagę, że decyzje te są elementem całego procesu rozpoczynającego się w momencie wpływu wniosku, który następnie jest analizowany od strony formalnej, jak i merytorycznej, odnoszącej się wprost do przedmiotu wniosku przy zastosowaniu określonych

⁵⁶ Sprawy nr: 2130.117.2019.AZ, 2130.327.2019.AZ, 2130.385.2019.KK, 2130.380.2019.KK, 2130.35.2019.KF, 2130.88.2020.KK, 2130.209.2020.KK/DK, 130.285.2019.KK.

kryteriów, a kolejnym etapem powinno być przedstawienie wyników tych analiz w celu podjęcia decyzji. Funkcjonujący w KPRM sposób organizacji procesu rozpatrywania wniosków i podejmowania decyzji nie pozwalał na pełne ustalenie opisanego wyżej procesu przyznawania środków z rezerwy ogólnej. Na okoliczność podjęcia końcowej decyzji nie ma w dokumentacji jednoznacznych materiałów dowodowych i konkluzji podsumowujących zebrany materiał.

2. Zarządzeniami Prezesa Rady Ministrów dwukrotnie w badanym okresie⁵⁷, a także rok wcześniej⁵⁸, rozdysponowano środki rezerwy ogólnej z przeznaczeniem na pomoc finansową dla kół gospodyń wiejskich. Z pierwszymi dwoma wnioskami wystąpił Minister Inwestycji i Rozwoju, z trzecim – Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju. Przed wydaniem zarządzenia PRM nr 245, pracownik BPRM informował Szefa KPRM – w notatce z 21 listopada 2019 r. – o tym, że: wcześniej udzielono już dwukrotnie wsparcia środkami z rezerwy ogólnej; zadania, które miałyby być finansowane z rezerwy ogólnej, są dopiero planowane, co oznacza, że dysponent nie wskazał, na co środki będą przeznaczone; i że tego typu wydatki nie powinny być finansowane z rezerwy ogólnej budżetu państwa („ze względu na brak możliwości trwałości przedsięwzięć realizowanych przez koła gospodyń wiejskich”).

(akta kontroli str. 1116-1141)

Minister – Członek Rady Ministrów, Szef KPRM, podał, że ostateczną decyzję o przyznaniu bądź nie, w tym o wysokości przyznanych środków z ogólnej rezerwy budżetowej, podejmuje wyłącznie Prezes Rady Ministrów jako dysponujący rezerwą ogólną do wysokości 10 mln złotych, a rozstrzygnięcia podejmowane w tej kwestii mają charakter autonomiczny.

Uwagi pracownika BPRM wykazywane w notatce mają charakter informacyjny i nie warunkują ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy.

(akta kontroli str. 1646-1676)

Najwyższa Izba Kontroli uznaje za nieprawidłowe zorganizowanie procesu rozpatrywania wniosków i podejmowania decyzji w taki sposób, że dokumenty zebrane w tej samej sprawie sugerują różne decyzje, w tym, co do wysokości przyznanej kwoty dofinansowania, a na okoliczność wydanej decyzji nie ma w dokumentacji jednoznacznych konkluzji podsumowujących zebrany materiał dowodowy i przesłanek przemawiających za decyzją.

3. NIK skontrolowała cztery sprawy⁵⁹, w których przyznano środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa na podstawie art. 11b uduppw, na łączną kwotę prawie 17 mln zł. W KPRM nie udokumentowano, czy i jakie czynności analityczne przeprowadzono w odniesieniu do każdej ze złożonych ofert. W notatkach nie zawarto szczegółowych opisów, brakuje również np. list sprawdzających czy innych dokumentów potwierdzających wykonanie określonych czynności i ich zakresu.

(akta kontroli str. 1587-1627)

Dyrektor BPRM poinformowała między innymi, że czynności analityczne dla każdej z ofert dokonywane są przez członków zespołów. Karta procesu odnosząca się do ofert realizacji zadań publicznych nie wymaga, aby wnioski i konkluzje

⁵⁷ Zarządzenia PRM nr 125 z 6 sierpnia 2019 r. (1500 tys. zł) oraz nr 245 z 27 listopada 2019 r. (2214 tys. zł).

⁵⁸ Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 168 z 2 października 2018 r.

⁵⁹ Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z 2019 nr 53 i 92 oraz z 2020 nr 58 i 104.

przedstawiano na piśmie ani też aby posiedzenia były protokołowane. Sprawdzenie spójności oferty z przedłożonym kosztorysem należy do członków zespołów.

(akta kontroli str. 1587-1627)

NIK stwierdziła, że weryfikacja merytoryczna ofert, w tym kosztorysów inwestorskich, nie została w żaden sposób udokumentowana. Nie ma odniesienia do badania kosztorysów w notatkach służbowych czy innych dokumentach. Nie ma zatem, w ocenie NIK, możliwości potwierdzenia wykonania czynności, o których mowa w wyjaśnieniu Dyrektora BPRM, i tym samym możliwości skontrolowania prawidłowości ich realizacji.

4. We wnioskach Dyrektora Generalnej KPRM, działającej z upoważnienia Szefa KPRM – dysponenta części 16 *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*, w sprawie przyznania środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa zakończonych podjęciem uchwały Rady Ministrów nr: 24 z 10 marca 2020 r, zmienionej uchwałą nr 40 z 2 kwietnia 2020 r. i nr 52 z 4 maja 2020 r. (działania Rządu PR zmierzające do usprawnienia komunikacji w ramach administracji, w tym KPRM, oraz samorządu i przeprowadzenia kampanii informacyjnej w społeczeństwie w zakresie przeciwdziałania i profilaktyki zachorowań na choroby zakaźne wywołane przez obecność wirusów w organizmie) oraz wydaniem zarządzeń Prezesa Rady Ministrów:

- nr 12 z 29 stycznia 2019 r. (przebudowa pomieszczeń II piętra skrzydła „B część wschodnia” wraz z dostosowaniem do przepisów ppoż. oraz dostosowaniem dla osób niepełnosprawnych w budynku KPRM - II etap);
- nr 21 z 12 lutego 2019 r. (pogrzeb państwowy śp. Jana Olszewskiego, pełniącego w latach 1991-1992 funkcję Prezesa Rady Ministrów);
- nr 30 z 14 marca 2019 r. (wykonanie kampanii informacyjno-promocyjnej działań Rządu RP⁶⁰);
- nr 34 z 27 marca 2019 r. (modernizacja infrastruktury teleinformatycznej KPRM w postaci zakupu serwerów, macierzy dyskowej, urządzeń sieciowych oraz oprogramowania do wirtualizacji);
- nr 60 z 14 maja 2019 r. (przeprowadzenie kampanii społecznej, której celem jest zachęcenie obywateli do udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego, a tym samym działanie na rzecz zwiększenia zaangażowania obywateli i organizacji pozarządowych w życie publiczne);
- nr 33 z 3 marca 2020 r. (działania Rządu RP zmierzające do zwiększenia świadomości społeczeństwa w zakresie przeciwdziałania i profilaktyki zachorowań na choroby zakaźne wywołane przez obecność wirusów w organizmie);

nie podano podstawy prawnej poniesienia wydatku, nie przedstawiono kalkulacji wnioskowanej kwoty⁶¹ i harmonogramu rzeczowo-finansowego zadania⁶², a także nie zamieszczono oświadczenia, że rezerwa ogólna nie będzie przeznaczona na zwiększenie wydatków, które zostały zmniejszone w trakcie realizacji budżetu w wyniku przeniesień, dokonanych na podstawie art. 171⁶³ ustawy o finansach publicznych (art. 155 ust. 3 ustawy o finansach publicznych). Badanie wykazało, że w przypadku wniosków złożonych przez innych

⁶⁰ W związku z ogłoszeniem nowych działań rządu w zakresie m.in. wsparcia rodzin, emerytów, rencistów oraz ludzi młodych.

⁶¹ Z wyjątkiem sprawy zakończonej zarządzeniem PRM nr 60 z 2019 r.

⁶² Z wyjątkiem sprawy zakończonej zarządzeniem PRM nr 60 z 2019 r.

⁶³ Z wyjątkiem sprawy zakończonej zarządzeniem PRM nr 33 z 2020 r.

wnioskodawców KPRM występowała o uzupełnienie tych danych⁶⁴, a w przypadku Dyrektor Generalnej KPRM – nie.

(akta kontroli str.: 234-285, 472-528, 763-849)

Szef KPRM i Dyrektor BPRM poinformowali, że wnioski o przyznanie środków finansowych dla Kancelarii każdorazowo procedowane były w Zespole do spraw Rezerwy Ogólnej, zgodnie z decyzjami Kierownictwa KPRM. Do przedkładanych wystąpień nie wnioskowano o uzupełnienie dokumentacji o kalkulacje wnioskowanych kwot, harmonogramy rzeczowo-finansowe ani dodatkowe wyjaśnienia. Wynika to z prowadzenia sprawy od początku do końca wyłącznie w KPRM, a zatem skonsolidowania całego procesu w jej obrębie. Kontrola przebiegała zatem począwszy od wdrożenia procedur wynikających z ustawy Prawo zamówień publicznych, np. przeprowadzenia rozeznania rynku, złożenia ofert, przygotowania kalkulacji, poprzez przydzielenie środków, jak i później, w zakresie monitoringu wykonania wydatków z rezerwy. Ustalenia pomiędzy Dyrektorem Generalnym KPRM, Szefem KPRM a Prezesem Rady Ministrów w powyższym zakresie podejmowane były w trybie roboczym, niewymagającym śladu rewizyjnego.

(akta kontroli str.:1587-1627, 1646-1676)

NIK zauważa, że zgodnie z procedurą (i z załącznikami do niej), określoną w karcie procesu pt. „Przyznawanie przez PRM środków finansowych z rezerwy ogólnej budżetu państwa”, wersja 2.0, zatwierdzoną przez Dyrektor Departamentu Koordynacji Procesu Legislacyjnego i Dyrektor Generalną KPRM, przed podjęciem decyzji wniosek powinien podlegać analizie pod względem formalno-prawnym (m.in. w zakresie kompletności dokumentacji, analizy przepisów, na które powołują się wnioskodawcy) oraz pod względem treści wniosku (ocenie prawnych i pozaprawnych możliwości przyznania i wykorzystania środków). NIK nie znajduje uzasadnienia dla procedowania wniosków dotyczących KPRM w sposób odmienny niż innych dysponentów części budżetowych, w tym nieządania uwzględnienia we wnioskach takiego samego zakresu informacji.

5. W sprawie zakończonej zarządzeniem PRM nr 70 z 28 maja 2019 r., a dotyczącej przyznania Prokuratorowi Generalnemu środków finansowych z przeznaczeniem dla powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury na realizację zadania inwestycyjnego pn. „Przebudowa i rozbudowa instalacji elektrycznej w budynku przy ul. Postępu 3 w Warszawie”, w dokumentacji sprawy nie przedstawiono informacji potwierdzającej przeprowadzenie analizy kalkulacji wnioskowanej kwoty, pomimo, że wnioskodawca (dysponent części budżetowej 88) w dniu 15 maja 2020 r. skorygował pierwotny wniosek (z 13 marca 2019 r.) z 18 mln zł na 10 mln zł. Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że obiekt został nabyty już w 2017 r. i wydatek powinien być, co do zasady, finansowany z planu wydatków części budżetowej dysponenta, a nie rezerwy ogólnej.

(akta kontroli str. 1442-1498)

Dyrektor BPRM podała, że procedowanie projektów uchwał Rady Ministrów odbywa się poza właściwością Zespołu ds. Rezerwy Ogólnej. Komórki organizacyjne KPRM

⁶⁴ Dotyczyło to na przykład wnioskodawców spraw zakończonych wydaniem zarządzeń PRM: nr 37 z 28 marca 2019 r., nr 252 z 29 listopada 2019 r. i nr 124 z 6 sierpnia 2020 r. W przypadku sprawy zakończonej zarządzeniem PRM nr 110 z 31 lipca 2020 r. wskazano na konieczność uszczegółowienia kalkulacji wnioskowanej kwoty poprzez rozpisanie poszczególnych prac planowanych do wykonania z ich kosztami szczegółowymi. W sprawie tej wnioskowano też o wskazanie podstawy oszacowania wartości zadania, np. zapytania ofertowego, rozpoznania rynku.

nie są upoważnione do składania w powyższych przypadkach próśb o dokonanie wyjaśnień, wobec czego brak było podstawy prawnej, aby pracownicy BPRM, analizując wniosek na kwotę nieprzekraczającą 10 mln zł, zażądali wyjaśnień w odniesieniu do anulowanego projektu uchwały Rady Ministrów. Poinformowała też, że pracownicy KPRM nie znają przesłanek przemawiających za niezabezpieczeniem środków na realizację zadania objętego wnioskiem w planie wydatków jednostki.

(akta kontroli str. 1587-1627)

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że sprawa nie była przedmiotem rozpatrywania przez Radę Ministrów, tylko – przed wydaniem zarządzenia przez PRM – podlegała analizie w BPRM, gdyż dysponent dokonał obniżenia wnioskowanej kwoty o niemal połowę. Tym samym zasadnym było wyjaśnienie przyczyny zmiany wnioskowanej kwoty. Zarówno wniosek z 13 marca 2019 r., jak i 15 maja 2019 r. były przekazane do BPRM.

6. W sprawie zakończonej zarządzeniem PRM nr 267 z 18 grudnia 2019 r. przyznano Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi kwotę 500 tys. zł z przeznaczeniem na funkcjonowanie Narodowego Instytutu Kultury i Dziedzictwa Wsi. Tę samą kwotę i na te same cele (przed przekształceniami instytucjonalnymi⁶⁵) przyznano niemal pięć miesięcy wcześniej (zarządzenie PRM nr 113 z 29 lipca 2019 r.). Z dokumentacji przedstawionej przez Ministerstwo za pismem z 10 grudnia 2019 r. wynika, że środki z rezerwy ogólnej miały być przeznaczone np. na przygotowanie sceny, oświetlenia, nagłośnienia, zakup podestu scenicznego, balonu reklamowego czy namiotu promocyjnego.

W BPRM nie wyegzekwowano w tej sprawie precyzyjnego harmonogramu wykonania zadań. Nie wyjaśniono też, dlaczego po upływie wielu miesięcy roku budżetowego dysponent wnioskował o tę samą kwotę, gdy procedura zamówień publicznych, na której konieczność przeprowadzenia wskazał, powinna być planowana ze znacznym wyprzedzeniem, a rozpoznanie rynku, w tym też pod kątem określenia wartości zamówienia, przeprowadza się przed jej uruchomieniem.

(akta kontroli str. 21)

W wyjaśnieniach odnośnie powyższego Szef KPRM i Dyrektor BPRM podali między innymi, że przesłanką do określenia możliwości wydatkowania wnioskowanej kwoty do końca roku budżetowego było złożone przez wnioskodawcę oświadczenie, zawarte w piśmie z 10 maja 2019 r., a następnie wykazanie możliwości realizacji zadania w miesiącach listopad oraz grudzień 2019 r., co wyrażono pismem z 15 listopada 2019 r. Każda ze spraw rozpatrywana była w KPRM indywidualnie, a ostateczna decyzja należała do Prezesa Rady Ministrów.

(akta kontroli str.: 1587-1627, 1646-1676)

NIK stwierdza, że zgodnie z kartą procesu pt. „Przyznawanie przez PRM środków finansowych z rezerwy ogólnej budżetu państwa” na etapie analizy wniosku należało dokonać analizy całości kształtu sprawy, w tym zbadać możliwości wykorzystania zapotrzebowanych środków. Z dokumentów przedstawionych NIK nie wynika, na podstawie jakich przesłanek oceniono, wydając zarządzenie 18 grudnia 2019 r., możliwość wykorzystania środków do końca roku budżetowego.

⁶⁵ Dwie instytucje kultury, tj. Centralną Bibliotekę Rolniczą im. Michała Oczapowskiego i Narodowy Instytut Kultury i Dziedzictwa Wsi połączono w jedną jednostkę o nazwie Narodowy Instytut Kultury i Dziedzictwa Wsi – w związku z wejściem w życie zarządzenia nr 76 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 16 października 2019 r. (Dz. Urz. MRiRW poz. 86).

7. Analiza badanej próby 43 spraw⁶⁶ wykazała, że w 27 sprawach wystąpiły przypadki, gdzie przy analogicznych celach/zadaniach podjęto odmienne decyzje lub zmieniono decyzję, a zebrana dokumentacja, w tym dokumenty opracowane przez KPRM, nie pozwalały na jednoznaczne wskazanie przyjętych przesłanek tych decyzji. W KPRM nie prowadzono analiz porównawczych, które mogłyby być pomocne przy ocenie i wyborze spraw najbardziej pilnych i wymagających wsparcia. Dotyczyło to między innymi:

- Dwóch spraw⁶⁷, które pierwotnie rozpatrzono odmownie, z uwagi na zwiększającą się z każdym rokiem liczbę wniosków, ograniczone środki i specyfikę rezerwy, wykorzystywaną w sytuacjach nagłych, losowych bądź niemożliwych do przewidzenia na etapie planowania budżetowego, a następnie przy ponownym wystąpieniu dysponenta o środki z analogicznym uzasadnieniem (pilną potrzebą wymiany starego, wyeksploatowanego taboru i niewystarczającym zabezpieczeniem własnych środków), środki z rezerwy zostały przyznane. W dokumentacji tych spraw nie wskazano podstawy zmiany decyzji, zwłaszcza w sytuacji kiedy KPRM, odmawiając pierwotnie dofinansowania, podkreśliła, że na kilka innych wniosków Wojewody Mazowieckiego wyasygnowano już środki⁶⁸.

(akta kontroli str.: 1750,1945-2016, 2310-2354)

Zastępca BPRM podał między innymi, że w przypadku ponownej próby o rozpatrzenie wniosku złożonego przez dysponenta części budżetowej, całą sprawę traktuje się jak nowy wniosek, co skutkuje uruchomieniem pełnej ścieżki procedowania, w tym konieczności przedłożenia sprawy do decyzji Kierownictwa KPRM. Decyzje o przyznaniu bądź nie środków w ramach ogólnej rezerwy budżetowej podejmowane są przez Kierownictwo KPRM. Ostateczna decyzja w kwestii uznania zadania za zasadne do dotowania należała wyłącznie do Prezesa Rady Ministrów.

(akta kontroli str. 1679-1700)

- Dwóch analogicznych spraw, w których dysponenci zajęli odmienne stanowiska co do przekazanych wniosków podmiotów nieuprawnionych. Na wniosek Wojewody Lubuskiego, dofinansowano z rezerwy budowę przyszkolnej sali gimnastycznej,⁶⁹ podczas gdy Wojewoda Mazowiecki nie zaakceptował wniosku dyrektora szkoły i nie wystąpił o środki na analogiczny cel⁷⁰, z przyczyn formalnych, jak też dlatego, że w jego opinii nie zachodziły przesłanki do dofinansowania z rezerwy. W obu sprawach wystąpienie o dofinansowanie z rezerwy wynikało z braku wystarczających środków i miało na celu głównie polepszenie warunków edukacyjnych i sportowych uczniów. Dwa odmienne, wyżej opisane stanowiska Wojewodów: Lubuskiego i Mazowieckiego, co do możliwości dotowania z rezerwy analogicznych inwestycji, potwierdzają, że dysponenci mogą w różny sposób, w zależności od potrzeb, interpretować przeznaczenie rezerwy. Dla jednego dysponenta

⁶⁶ Wypytowanych do badania z obszarów, w których wystąpiły przypadki odmów przyznania środków z rezerwy, w sytuacji akceptowania wniosków innych dysponentów w analogicznych sprawach. Przy wyborze wniosków do badania, brano m.in. pod uwagę: cel przeznaczenia środków, częstotliwość występowania o dofinansowanie poszczególnych podmiotów oraz wynik rozpatrzenia sprawy.

⁶⁷ Zarządzenia PRM nr 221 z 7 listopada 2019 r. (zakup autobusu szkolnego), nr 219 z 30 października 2019 r. (zakup 2 karet-ambulansów).

⁶⁸ Z informacji zamieszczonej w notatce dla Szefa KPRM wynika, że wcześniej przyznano środki: Zarządzeniami PRM: nr 105 z 2 lipca 2018 r. i nr 165 z 28 września 2018 r. (zakup nowoczesnego sprzętu i aparatury medycznej dla bloku operacyjnego i pracowni endoskopowej a także Oddziału Anestezjologii i Intensywnej Terapii).

⁶⁹ Zarządzenie PRM nr 96 z 24 września 2019 r.

⁷⁰ Sprawa nr 2130.394.2019.KF/AZ.

środki z rezerwy powinny być uruchomione w sytuacjach nagłych, zaś dla innego dysponenta mogły stanowić źródło dofinansowania niedoboru środków.

(akta kontroli str.1722-1737,1750,1874-1913)

- Nie przyznania dofinansowania Wojewodzie Małopolskiemu do: przebudowy ścieżki pieszo-rowerowej Bulwaru spacerowo-pieszego pod Księży Las, w Gminie Krościenko nad Dunajcem⁷¹, budowy Zespołu Placówek Oświatowych w Czernichowie⁷², budowy przedszkola samorządowego – integracyjnego w Gminie Trzyciąż⁷³. Decyzje o nieprzyznaniu środków uzasadniano szczególnym charakterem rezerwy, jako narzędzia finansowego, wykorzystywanego głównie w sytuacjach nagłych, losowych bądź niemożliwych do przewidzenia na etapie planowania budżetowego. Ponadto zaznaczono, że KPRM nie ma możliwości zrealizowania wszystkich wniosków. Natomiast w analogicznych sprawach innych dysponentów dofinansowano budowę ścieżki rowerowej⁷⁴, rozbudowę Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego⁷⁵ oraz budowę przedszkola⁷⁶. Wnioskowanie o dofinansowanie wyżej wymienionych inwestycji, wynikało z braku wystarczających środków, zaś konieczność ich przeprowadzenia, argumentowano w podobny sposób, głównie czynnikami społecznymi, w tym poprawą warunków edukacyjnych dzieci i możliwościami rozwoju infrastruktury turystycznej;

(akta kontroli str.: 1750, 1752-1790, 1819-1858, 1914-1944)

- Dwóch wniosków Wojewody Małopolskiego na analogiczne cele, zawierających tożsame uzasadnienia wystąpienia o środki (pilną potrzebę wymiany starego, wyeksploatowanego taboru i niewystarczające zabezpieczenie własnych środków), w których podjęto różne decyzje. Udzielono dofinansowania tylko na podstawie jednego wniosku⁷⁷, zaś nie przyznano środków na realizację zadania wskazanego w drugim wniosku. Powołując się na specyfikę rezerwy, jako narzędzia stosowanego w sytuacjach nagłych bądź niemożliwych do zaplanowania, na etapie planu budżetowego⁷⁸. Na podstawie przedłożonych przez KPRM dokumentów nie

można jednoznacznie stwierdzić, jakie przesłanki zadecydowały o nieprzyznaniu środków na analogiczny cel dla drugiego ośrodka.

(akta kontroli str.: 1722-1737, 1750, 2017-2097)

W kwestii odmiennego rozstrzygnięcia wskazanych powyżej analogicznych spraw, Zastępca BPRM podał między innymi, że decyzje o przyznaniu bądź nie środków w ramach ogólnej rezerwy budżetowej podejmowane są przez Kierownictwo KPRM. Ostateczna decyzja w kwestii uznania zadania za zasadne do dotowania należała wyłącznie do Prezesa Rady Ministrów. Wszystkie wnioski dysponentów części budżetowych rozpatrywane są indywidualnie. Pracownicy BPRM nie kierują się przy ich analizowaniu

⁷¹ Sprawa nr: 2130.444.2019.AZ.

⁷² Sprawa nr: 2130.117.2019.AZ.

⁷³ Sprawa nr: 2130.261.2019.KF.

⁷⁴ Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 252 z 29 listopada 2019 r.

⁷⁵ Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 106 z 16 września 2019 r.

⁷⁶ Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 194 z 9 października 2019 r.

⁷⁷ Zarządzenie PRM nr 90 z 10 lipca 2019 r.

⁷⁸ Sprawa nr: 2130.539.2019.AZ.

liczbą dotychczas złożonych i rozpatrzonych pozytywnie bądź negatywnie wniosków dysponentów części budżetowych.

(akta kontroli str. 1679-1700)

- Niewskazania przez KPRM jednoznacznych przesłanek mających wpływ na nieprzyznanie przez Prezesa Rady Ministrów środków, pomimo wcześniejszej akceptacji realizacji niżej wymienionych zadań:

a) Sprawę dofinansowania zakupu tomografu komputerowego dla SPZZOZ w Sierpcu⁷⁹, procedowano już od 13 września 2019 r. i przygotowano projekt zarządzenia przyznający środki w tej sprawie, lecz ostatecznie nie został on zatwierdzony przez PRM. Dnia 15 listopada 2019 r. Dyrektor DKPL poinformował Dyrektora BPRM, że z uwagi na upływ kadencji nowo powołany PRM nie może podpisać skierowanych do odwołanego PRM dokumentów, w tym przedmiotowego projektu zarządzenia. W razie potrzeby skierowania ich do podpisu nowo powołanego Premiera, konieczny jest nowy wniosek Szefa KPRM do Prezesa RCL. Następnie KPRM, w piśmie odmownym z 12 grudnia 2019 r., poinformowała wnioskującego, że z uwagi na upływ terminu wydania decyzji Ministra Finansów, tj. do 30 listopada, na podstawie art. 170 ustawy o finansach publicznych (dotyczy zadań własnych) nie ma możliwości przyznania wnioskowanej kwoty.

(akta kontroli str.: 1722-1737, 1750, 2140-2164)

Zastępca Dyrektora KPRM poinformował, że wobec odwołania PRM w efekcie przeprowadzonych wyborów parlamentarnych, w trybie roboczym poproszono o informacje, które z zarządzeń mają zostać ponownie skierowane do RCL z prośbą o ponowne przygotowanie projektu zarządzenia PRM. Brak decyzji w przedmiotowej sprawie skutkował ostateczną odmową przyznania środków, skierowaną do Wojewody Mazowieckiego 12 grudnia 2019 r., w której wykazano przyczynę takiej decyzji.

(akta kontroli str. 1679-1700)

b) Sprawę dofinansowania wypłaty zasiłków dla trzech rodzin poszkodowanych w wyniku pożaru w miejscowości Brodowo⁸⁰ procedowano już od 14 maja 2019 r. i wstępnie zaakceptowano, ale nie podpisano zarządzenia przyznającego środki. KPRM dopiero w piśmie z 31 grudnia 2019 r. poinformowała Wojewodę Wielkopolskiego, o negatywnym rozpatrzeniu sprawy. Jednocześnie wyjaśniła, że na podjęcie powyższej decyzji znaczący wpływ miał krótki okres pozostały do końca roku budżetowego (jeden dzień). Ze względu na jednoroczny charakter rezerwy, ewentualne przyznane środki w roku bieżącym musiałyby zostać wykorzystane do 31 grudnia br., co byłoby niemożliwe. Wojewoda, wnioskując ponownie w 2020 r. o przyznanie środków⁸¹, wystąpił o pełne sfinansowanie zasiłków, w kwocie łącznej: 258,2 tys. zł, w tym: 64,4 tys. zł na sfinansowanie jednorazowych zasiłków celowych dla trzech rodzin poszkodowanych oraz 193,8 tys. zł na sfinansowanie wypłaty zasiłku celowego na odbudowę spalonego domu i mienia rodziny poszkodowanej w wyniku pożaru. KPRM, nie widząc możliwości zrefinansowania kosztów już poniesionych,

⁷⁹ Sprawa nr: 2130.522.2019.AZ.

⁸⁰ Wnioski nr: 2130.285.2019.KK i 2130.8.2020.KK/DK.

⁸¹ Pismo z 7 stycznia 2020 r. nr: PS-I.311.36.1 i 2.2019.5.

poinformowała wojewodę, w dwóch pismach z 14 stycznia 2020 r. o konieczności zabezpieczenia wkładu własnego w wysokości 20%, a także skorygowania wniosku, w tym między innymi o: podanie stanu potrzeb, opartego na zaktualizowanym harmonogramie rzeczowo-finansowym, oraz aktualnej szczegółowej kalkulacji wnioskowanej kwoty. Wojewoda nie wprowadził sugerowanych zmian, więc KPRM w kolejnym piśmie z 28 maja 2020 r. wezwała Wojewodę do przedłożenia do 3 czerwca 2020 r. stanowiska w zakresie uwag wskazanych w pismach KPRM z 14 stycznia 2020 r. bądź o przedłożenie pisma anulującego sprawę *ad acta*. Wojewoda pismem z 10 czerwca 2020 r.⁸² wystąpił o anulowanie wniosków z 7 stycznia 2020 r., w związku z brakiem deklaracji ze strony Burmistrza Środy Wielkopolskiej o zabezpieczeniu wkładu własnego gminy na rzecz wskazanego zadania.

(akta kontroli str.: 1701-1710, 1750, 2661-2741)

Zastępca Dyrektora BPRM nie podał przyczyn zmiany decyzji w zakresie wyżej opisanej sprawy, ale zaznaczył, że dopiero w momencie podpisania zarządzenia przez PRM, decyzję o przyznaniu środków finansowych ze źródła, jakim jest ogólna rezerwa budżetowa, traktuje się jako ostateczną i wiążącą, umożliwiającą dalsze procedowanie sprawy. Pracownicy BPRM nie posiadają wiedzy, jakie czynniki przemawiały za niepodjęciem ponownej decyzji w sprawie przyznania środków na powyższy cel. Rozstrzygnięcia w każdej ze spraw podejmowane są indywidualnie przez Kierownictwo KPRM i z uwagi na brak podstaw prawnych nie wymagano ich wyjaśnienia. Z opisanego przebiegu procedowania sprawy wynika, że przedmiotowe zarządzenie, pomimo wcześniejszej wstępnej aprobaty dla realizacji zadania, nie zostało podpisane, zaś wraz z upływem kadencji rządu, a tym samym brakiem możliwości podpisania zarządzenia przez ówczesnego PRM, projekt ten automatycznie skierowany został *ad acta*. Powyższe skutkowało koniecznością ponownego wyrażenia zgody na realizację zadania przez Kierownictwo KPRM. Ustaleń tych dokonywano wyłącznie w trybie roboczym, co nie znajduje odzwierciedlenia w aktach sprawy. Do 30 grudnia 2019 r. Kierownictwo KPRM nie wyraziło ponownie zgody na realizację zadania, wobec czego skierowano pismo do wnioskodawcy informujące o braku możliwości zrealizowania go, z uwagi na jednoroczny charakter budżetu. Zaś wniosek Wojewody z 7 stycznia 2020 r. wymagał wyjaśnień i uzupełnień, głównie w zakresie konieczności ponownego zabezpieczenia wkładu własnego. Poza tym Burmistrz Miasta Środa Wielkopolska poinformował, że zrealizował już zadanie ze środków własnych, wobec czego nie było możliwości ponownego zabezpieczenia wkładu własnego na to samo zadanie w bieżącym roku budżetowym. Ponadto w drodze kontaktów roboczych ustalono, że nie tylko wypłacono zasiłki osobom poszkodowanym, lecz także rozpoczęto odbudowę spalonego domu, bez zabezpieczenia środków finansowych na ten cel w budżecie miasta. Wobec powyższego 28 maja 2020 r. skierowano pismo do wnioskodawcy z prośbą o ponowne przeanalizowanie sprawy, a w przypadku dalszego ubiegania się o dotowanie zadania, o konieczności zabezpieczenia wkładu własnego w wysokości określonej przepisami prawa. W efekcie 16 czerwca 2020 r. wpłynęło do KPRM pismo Wojewody Wielkopolskiego informujące o anulowaniu wniosku,

⁸² Pismo z 10 czerwca 2020 r. (nr PS-I.3111.36.1.2019.5, i PS-I.3111.36.2.2019.5).

co zgodnie z przyjętą praktyką, skutkuje skierowaniem sprawy *ad acta* i nie wymaga potwierdzenia parafą Kierownictwa KPRM na notatce końcowej.

(akta kontroli str. 1701-1710)

W kwestii rozpatrzenia wyżej opisanych spraw, Szef KPRM podał, że ostateczną decyzję o przyznaniu bądź nie, w tym o wysokości przyznanych środków z ogólnej rezerwy budżetowej, podejmuje wyłącznie Prezes Rady Ministrów. Rozstrzygnięcia podejmowane w tej kwestii mają charakter autonomiczny. Ostateczne pozytywne rozstrzygnięcia w sprawach, potwierdzane są podpisaniem zarządzenia przez PRM i do tego czasu mogą one ulec zmianie.

(akta kontroli str. 1646-1678)

8. Na podstawie przedłożonych do kontroli dokumentów nie można jednoznacznie określić, jakie przesłanki zadecydowały o uznaniu oferty jednej organizacji za unikatową i przyznaniu dofinansowania w trybie art. 11b ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ani też dlaczego innej oferty, opracowanej przez organizację mającą porównywalne doświadczenie z zakresu opieki paliatywnej, już nie zakwalifikowano do otrzymania dotacji. Zawarte w notatce informacje nie wyjaśniają, dlaczego uznano, że oferta Kartuskiego Centrum CARITAS⁸³ nie wymagała interwencji Prezesa Rady Ministrów w trybie art. 11b ww. ustawy. Zaś w notatce dotyczącej sprawy, w której udzielono dotacji, wskazano jedynie, że w ocenie zespołu, w ofercie wystąpiły przesłanki wynikające z wyżej wymienionego artykułu⁸⁴. Występujący o dofinansowanie prowadzili wieloletnią działalność o charakterze hospicyjnym i wskazywali analogiczne przesłanki. W obu ofertach konieczność powstania placówek podyktowana była niewystarczającą liczbą ośrodków paliatywnych w stosunku do potrzeb regionu, a także niewystępowaniem w regionie hospicjów o takim charakterze działalności. Oferty różniły się między innymi tym, że były skierowane do różnych wiekowo grup społecznych. Kartuskie Centrum wystąpiło o dofinansowanie pierwszego etapu budowy ośrodka dla dorosłych. Zaś Hospicjum domowe z Poznania wystąpiło o dofinansowanie rozpoczętej już budowy ośrodka dla dzieci i dorosłych.

(akta kontroli str.: 1722-1744, 1750, 2205-2268)

Zastępca Dyrektora BPRM wyjaśnił między innymi, że każda z ofert analizowana jest całościowo, w tym również m.in. pod kątem źródeł przyszłego finansowania inwestycji, jak i w odniesieniu do dotychczasowego doświadczenia oferenta w realizacji zadań o podobnym charakterze. Ponadto w przypadku ubiegania się o dofinansowanie zadań o charakterze inwestycyjnym każdorazowo pod uwagę brana jest kwestia unikatowości planowanego do realizacji zadania. Wobec braku jednoznacznych kryteriów, branych pod uwagę przy ocenie ofert realizacji zadań publicznych, uwagi przedstawiane są podczas posiedzeń Zespołów przez ich członków. Następnie są one formułowane przez Przewodniczącego Zespołu zajmującego się daną ofertą i przedkładane do decyzji Kierownictwa KPRM w formie notatki. W KPRM nie zostały również sformułowane kryteria, w tym np. system punktowy oceny ofert, umożliwiający ich zakwalifikowanie do otrzymania bądź nie dotacji w ramach ogólnej rezerwy budżetowej. Natomiast Szef KPRM wyjaśnił, że każda z ofert jest różna i wymaga indywidualnego podejścia podczas analizy, a tym samym oceny zasadności jego dotowania, m.in. z uwagi na ważny interes społeczny lub publiczny. Przewodniczący

⁸³ Sprawa nr: 2130.92.2019.KK.

⁸⁴ Zarządzenie PRM nr 209 z 15 października 2019 r.

zespołu, w przekazywanej notatce, nie ma obowiązku wykazania szczegółowo, jakie konkretnie argumenty przemawiają za spełnianiem przesłanek art. 11b ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, a jedynie wskazuje, czy w ocenie zespołu oferta spełnia przesłanki wynikające z tego artykułu. Ostateczną decyzję o przyznaniu bądź nie, w tym o wysokości przyznanych środków z ogólnej rezerwy budżetowej, podejmuje wyłącznie Prezes Rady Ministrów jako dysponujący rezerwą ogólną do wysokości 10 mln złotych.

(akta kontroli str. 1646-1700)

W ocenie NIK, notatki dotyczące wyżej wskazanych ofert zawierały jedynie ogólne tezy, które w niewystarczającym zakresie potwierdzały uzasadnienie i prawidłowość podjęcia opisanych decyzji. Celem interwencji, o której mowa w art. 11b uodpw, jest zapewnienie wsparcia zadania publicznego w sytuacjach nadzwyczajnych, w których udowodniony został ważny interes społeczny bądź publiczny.

9. Na podstawie przedłożonych do kontroli dokumentów nie można jednoznacznie określić, dlaczego w ośmiu niżej opisanych, analogicznych sprawach, podjęto odmienne decyzje. Nie przyznano środków w czterech sprawach, z uwagi na szczególną sytuację wywołaną pandemią COVID-19 i konieczność zabezpieczenia środków na nagłe zdarzenia losowe, wymagające podjęcia natychmiastowych działań, a w innych podobnych sprawach przyznano dofinansowanie. Dotyczyło to:

- Dwóch odmienne rozpatrzonych wniosków Wojewody Wielkopolskiego na dofinansowanie zakupu rentgenów, analogicznie uzasadnionych (pilną potrzebą zakupu sprzętu przeznaczonego dla pacjentów z całego powiatu i niewystarczającym zabezpieczeniem własnych środków). Minister Zdrowia uznał również ww. zakupy za zasadne. W rezultacie szpital w Wolsztynie nie otrzymał dotacji⁸⁵, a zaledwie, po upływie miesiąca, temu samemu dysponentowi przyznano⁸⁶ dofinansowanie do analogicznego zakupu dla innego ośrodka. Kancelaria nie wskazała przyczyn odmiennego rozpatrzenia ww. wniosków ani nie potwierdziła, aby konsultowano z dysponentem, która z placówek potrzebuje bardziej nowego RTG.

(akta kontroli str.: 1722-1744, 1751, 2529-2601)

- Dwóch odmienne rozpatrzonych wniosków na dofinansowanie zakupu aparatury i sprzętu medycznego dla zespołów opieki zdrowotnej, analogicznie uzasadnionych (pilną potrzebą wymiany wyeksploatowanego sprzętu i niewystarczającym zabezpieczeniem własnych środków). Nie przyznano dofinansowania dla Zespołu Opieki Zdrowotnej w Oławie⁸⁷, pomimo że Oddział Chirurgiczny, wybudowany w latach 70, był w trakcie modernizowania ze środków własnych powiatu. Środki zamierzano przeznaczyć między innymi na zakup: defibrylatora, kardiomonitorów, respiratora, pomp insulinowych, materacy insulinowych. W tym samym czasie przyznano środki na podobne zakupy dla innego ośrodka⁸⁸.

(akta kontroli str.: 1722-1744, 1751, 2439-2472)

- Dwóch odmienne rozpatrzonych wniosków na dofinansowanie zakupu autobusów szkolnych do przewozu uczniów. Dwukrotnie odmówiono Wojewodzie Świętokrzyskiemu przyznania środków na wyżej wymieniony

⁸⁵ Sprawa nr: 2130.242.2020.AZ.

⁸⁶ Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 127 z 21 sierpnia 2020 r.

⁸⁷ Sprawa nr: 2130.209.2020.KK/DK.

⁸⁸ Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 65 z 13 maja 2020 r.

cel⁸⁹. Zaś niemal w tym samym czasie Wojewoda Dolnośląski otrzymał dofinansowanie do analogicznego zakupu⁹⁰. Obydwie gminy konieczność zakupu argumentowały wyeksploatowanym środkiem transportu, który nie zapewniał bezpieczeństwa i dowozu dla wszystkich dzieci oraz ograniczonymi środkami własnymi. W obu przypadkach droga dzieci z domu do szkoły przekraczała dozwoloną normę i gminy były zobowiązane do zapewnienia dowozu uczniów. Dodatkowo w Gminie Niemcza, która otrzymała dotację, z autobusu miały korzystać również dzieci z orzeczeniem kształcenia specjalnego oraz niepełnosprawne, lecz nie podano liczby uczniów z tymi orzeczeniami.

(akta kontroli str.:1722-1744, 1751, 2473-2528)

- Dwóch odmiennie rozpatrzonych wniosków o dofinansowanie rozbudowy szkół, zawierających analogiczne uzasadnienia (poprawa warunków edukacyjnych, w tym dostępu do bazy sportowej, dostosowanie placówek do systemu ośmioklasowego, wyeliminowanie dwuzmianowości uczniów oraz brak wystarczających środków własnych). Wojewodzie Małopolskiemu nie przyznano dotacji, pomimo, że szkoła była położona w Rzeszotarach – największej miejscowości w gminie, i miała największy terytorialnie obwód szkolny⁹¹. Zaś w zbliżonym terminie przekazano środki na analogiczny cel Wojewodzie Śląskiemu⁹².

(akta kontroli str.: 1722-1744, 1751, 2620-2660)

Zastępca Dyrektora BPRM wyjaśnił, że wszystkie wnioski dysponentów części budżetowych rozpatrywane są indywidualnie. W przypadku wystąpienia uwag do złożonego wniosku, pracownicy BPRM każdorazowo formułują je w przygotowywanej notatce, przedkładanej do decyzji Kierownictwa KPRM. Nie sugerują przy tym sposobu ich rozstrzygnięcia. Decyzje o przyznaniu bądź nie środków w ramach ogólnej rezerwy budżetowej podejmowane są przez Kierownictwo KPRM. Ostateczna decyzja w kwestii uznania zadania za zasadne do dotowania należała wyłącznie do Prezesa Rady Ministrów. Przedstawiona sytuacja dotyczy również spraw o podobnym charakterze.

(akta kontroli str.: 1679-1700)

Szef KPRM w kwestii odmiennego rozstrzygnięcia dofinansowania analogicznych, wyżej opisanych spraw, wyjaśnił, że szczególna sytuacja wywołana pandemią COVID-19 uniemożliwiła dotowanie wszystkich wniosków dysponentów części budżetowych, w tym również tych, dotyczących ochrony zdrowia. Niemniej w tym samym czasie uruchomiono szereg innych rozwiązań umożliwiających dysponentom pozyskanie środków na powyższe cele ze źródeł innych niż ogólna rezerwa budżetowa. Ponadto poinformował, że kryteria oceny wniosków nie uległy zmianie z uwagi na pandemię, a ostateczne rozstrzygnięcie dotyczące przyznania bądź nie środków z ogólnej rezerwy budżetowej należy wyłącznie do PRM.

(akta kontroli str.: 1646-1678)

10. W żadnej z notatek służbowych z badanych spraw, w których pracownicy w sposób syntetyczny opisywali dla Szefa KPRM istotę sprawy, nie zamieszczono potwierdzenia, że były one analizowane, weryfikowane i akceptowane przez dyrektorów komórek odpowiadających za procedowanie

⁸⁹ Sprawa nr: 2130.195.2020.AZ.

⁹⁰ Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 68 z 14 maja 2020 r.

⁹¹ Nr sprawy: 2130.48.2020.KK.

⁹² Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 61 z 19 maja 2020 r.

spraw o przyznanie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa, tj. Dyrektora Biura Prezesa Rady Ministrów i Dyrektora Departamentu Społeczeństwa Obywatelskiego. Nie można zatem jednoznacznie stwierdzić, czy i w jakim zakresie dyrektorzy wyżej wymienionych komórek organizacyjnych KPRM uczestniczyli w procedowaniu spraw na tym etapie.

Ponadto w czterech sprawach, w notatkach, nie zamieszczono podpisu/parafy Szefa KPRM. Sprawy te pozostawiono na etapie podjęcia decyzji bez wskazania formy rozstrzygnięcia sprawy⁹³. Ostatecznie zostały one rozpatrzone negatywnie. Pisma informujące dysponentów o odmowie przyznania środków z rezerwy podpisał, z upoważnienia Szefa KPRM, Paweł Szrot, Zastępca Szefa KPRM. Na podstawie wyżej opisanego sposobu postępowania nie można zatem jednoznacznie stwierdzić, kto w wyżej wskazanych sprawach podjął ostateczną decyzję o nieprzyznaniu środków z rezerwy ogólnej.

(akta kontroli str.: 1679-1700,1750-2780,1900-1902, 2140, 2147, 2281, 2287, 2298, 2302)

Zastępca Dyrektora BPRM wyjaśnił, że zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa, Szef KPRM pośredniczy w składaniu wniosków o przyznanie środków w ramach ogólnej rezerwy. Wobec powyższego notatki w sprawach kierowane są właśnie do Szefa KPRM, który także potwierdza ostateczną decyzję, uzgodnioną z PRM. Natomiast brak parafy Szefa KPRM na notatkach w tych sprawach wynikał z formy przekazywania informacji zarówno w trybie oficjalnym, tj. zwrot notatki, jak i w trybie roboczym. Nadzór nad pracownikami Zespołu ds. Rezerwy Ogólnej, zgodnie z regulaminem organizacyjnym Biura Prezesa Rady Ministrów, podlega Zastępcy Dyrektora BPRM. Niemniej z uwagi na jego długotrwałą nieobecność, nadzór ten, w okresie objętym kontrolą, sprawował Dyrektor Biura. Dokumenty przedkładane do podpisu lub przekazywane do decyzji Kierownictwa KPRM były przez niego weryfikowane i akceptowane. W kwestii braku potwierdzenia, na wyżej wskazanych dokumentach procedowania spraw, na poziomie Kierownictwa KPRM czy dyrektorów komórek, Szef KPRM potwierdził, że dyrektorzy BPRM oraz Departamentu Społeczeństwa Obywatelskiego nie zostali wyłączeni z procedowania spraw w ich komórkach organizacyjnych, a ustalenia dokonywane w trybie roboczym, tj. nieoficjalnym, nie wymagają śladu rewizyjnego.

(akta kontroli str.: 1688, 1699-1700)

OCENA CZĄSTKOWA

Przyjęty w KPRM sposób rozpatrywania wniosków o przyznanie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa nie pozwala na pełne zobrazowanie poszczególnych etapów procesu decyzyjnego. Decyzje o przyznaniu lub nie środków podejmowane były na zasadzie uznaniowej. Występowały przypadki decyzji rozbieżnych z przygotowanymi przez pracowników uwagami czy konkluzjami oraz niejednoznacznych w ramach spraw dotyczących tego samego przedmiotu.

Środki z rezerwy ogólnej przeznaczano zarówno na potrzeby nagłe, nieprzewidywalne, wymagające niezwłocznego wsparcia finansowego, w szczególności wynikające z nieprzewidzianych zdarzeń losowych, których skutków nie można było zaplanować w trybie przygotowania projektu budżetu na kolejny rok budżetowy, jak i na inne cele, w tym związane z bieżącą działalnością wnioskodawców czy też realizacją ich zamierzeń inwestycyjnych. W badanej próbie

⁹³ Sprawy rozpatrzone negatywnie : 2130.394.2019.KF/AZ (z przyczyn formalnych - brak wniosku dysponenta), 2130.168.2019.AZ (ze względu na możliwość dofinansowania z innych źródeł), 2130.625.2019.AZ (ze względu na późny termin złożenia wniosku), 2130.522.2019.AZ (z uwagi na upływ terminu wniosku na wydanie decyzji przez MF).

34 spraw rozpatrzonych pozytywnie blisko 1/3 wniosków dotyczących 45% ogółu przyznanych środków miała związek z sytuacjami nagłymi i dotyczyła nieprzewidzianych zdarzeń losowych. Pozostałe badane sprawy nie miały związku z sytuacjami nagłymi (wnioski dotyczyły między innymi zadań inwestycyjnych) i zdaniem NIK mogły być zaplanowane i uwzględnione w budżecie odpowiedniej części budżetowej bądź sfinansowane z innych źródeł.

W KPRM nie prowadzono analiz rozpatrywanych spraw co do zakresu składanych wniosków, co, w ocenie NIK, mogłoby być pomocne przy ocenie i wyborze spraw najbardziej pilnych i wymagających wsparcia oraz zachowania jednolitości postępowania.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

4. Wykorzystanie środków otrzymanych z rezerwy ogólnej

W okresie objętym kontrolą część 16 *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* otrzymała 84 359,9 tys. zł środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa, z tego: w 2019 r. – 30 637,1 tys. zł, a w 2020 r. (do 31 sierpnia) – 53 722,8 tys. zł. Środki powyższe zostały przyznane na mocy jednej uchwały Rady Ministrów (zmienionej dwukrotnie) i 30 zarządzeń Prezesa Rady Ministrów.

W związku z realizacją zadań sfinansowanych środkami z rezerwy ogólnej Kancelaria Prezesa Rady Ministrów poniosła wydatki we wskazanym okresie

w wysokości 78 379,2 tys. zł, z tego w 2019 r. – 30 117,9 tys. zł i 2020 r. (do 31 sierpnia) – 48 261,3 tys. zł.

(akta kontroli str.: 7772-7776)

Badaniem objęto 15 spraw dotyczących przyznania środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa dla KPRM na kwotę 69 517,8 tys. zł, z tego osiem spraw dotyczyło wsparcia przekazanego na bezpośrednią realizację zadań przez Kancelarię, a siedem na realizację których środki otrzymała w celu dalszego przekazania innym podmiotom w formie dotacji. Z przyznanych powyżej środków Kancelaria w badanym okresie poniosła wydatki w wysokości 64 653,2 tys. zł.

(akta kontroli str.: 2826-7476,7772)

W sprawie weryfikacji możliwości dokonania wydatków na realizację zadań z innych źródeł niż rezerwa ogólna Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego KPRM wyjaśniła między innymi, że wydatki te stanowiły odpowiednio 15 851 tys. zł w roku 2019 (6% planu według ustawy budżetowej) i 52 019 tys. zł w roku 2020 (14% planu według ustawy budżetowej). Pracownicy komórki finansowo-księgowej KPRM dokonują analizy wykonania budżetu regularnie. Przed każdym zabezpieczeniem środków przez Główną Księgową KPRM weryfikowany jest poziom zaangażowania środków w ramach podziałek klasyfikacji budżetowej. Co miesiąc przygotowywane są sprawozdania budżetowe, kontrolowane jest procentowe zaangażowanie i wykonanie budżetu w stosunku do upływu czasu, dokonywane są analizy porównawcze rok do roku. Corocznie wykonanie planu finansowego KPRM w części 16, rozdział 75001 (są to głównie wydatki na realizację zadań statutowych urzędu) wynosi 97-98%. Globalne wykonanie planu KPRM to około 95%. Na chwilę wnioskowania o środki z rezerwy ogólnej KPRM nie mogła wygospodarować oszczędności z przeznaczeniem na zadania objęte ww. zarządzeniami/uchwałami, ponieważ, jak wynika z wskazanych wyżej wyliczeń, istniałoby ryzyko braku środków na realizację podstawowych zadań związanych z funkcjonowaniem KPRM. Ponadto w przypadku środków na sfinansowanie wymiany laptopów ankieterskich przez CBOS, ustawa o finansach publicznych nie przewiduje dokonywania przeniesień środków w ramach różnych działów klasyfikacji budżetowej. W związku

z powyższym nie było możliwe wyasygnowanie środków dla tej jednostki w ramach limitu wydatków części 16, niezależnie od potencjalnych oszczędności w innych działach klasyfikacji budżetowej.

(akta kontroli str.: 7938-7939)

We wszystkich zbadanych sprawach stwierdzono, że:

- dysponent części 16 *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* nie dokonywał uprzedniego zmniejszenia wydatków w planie finansowym Kancelarii, na podstawie art. 171 ustawy o finansach publicznych, przed wystąpieniem o środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa i ich otrzymaniem, co było zgodne z art. 155 ust. 3 ustawy o finansach publicznych;
- po otrzymaniu środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa, poprzez dokonaną przez Ministra Finansów zmianę w planie wydatków budżetu państwa, plan finansowy wydatków Kancelarii był niezwłocznie zwiększany o otrzymaną kwotę środków. Zwiększenie następowało poprzez zatwierdzenie przez upoważnioną przez dysponenta części 16 *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* Dyrektora Generalną w formie zatwierdzenia zmiany planu finansowego wydatków.

(akta kontroli str.: 2827-2843,3019-3028,3037-3051,3058-3067,3251-3261, 3320-3337,3511-3523,3652-3659,4163-4177,4357-4371,5513-5528, 5972-5985,7264-7274,7304-7314,7382-7397,7431-7442,7767-7771)

W wyniku badania wydatków przeznaczonych na realizację zadań bezpośrednio przez Kancelarię, NIK zwróciła uwagę, iż otrzymane środki na mocy uchwały Rady Ministrów nr 24/2020 z dnia 10 marca 2020 r.⁹⁴ w badanym okresie nie zostały wykorzystane na realizację wszystkich zadań, na jakie miały być przeznaczone.

W wyniku kontroli stwierdzono, że, realizując zadania w tym zakresie, Kancelaria wydatkowała środki rezerwy ogólnej na zakup urządzeń teleinformatycznych do przeprowadzania wideokonferencji, programu antywirusowego z przeznaczeniem dla obsługi bezpiecznych połączeń pracowników Kancelarii skierowanych do wykonywania pracy w formie zdalnej, 250 laptopów, 420 tokenów. Pomędzy pracowników KPRM rozdysponowano wszystkie laptopy i 376 tokenów. Na realizację tego zadania na podstawie zobowiązań zaciągniętych do końca sierpnia 2020 r. wydatkowano 3641,5 tys. zł. Wszystkie wydatki dotyczyły jedynie usprawnienia komunikacji wewnątrz KPRM oraz KPRM z podmiotami zewnętrznymi, podczas gdy wskazane w przedmiotowej uchwale przeznaczenie przyznanych środków dotyczyło między innymi sfinansowania działań Rządu RP zmierzających do usprawnienia komunikacji w ramach administracji, w tym Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz samorządu.

(akta kontroli str.: 4639-4675,4967-49994,5030-5008,5213-5286,5301-5342,5950-5970,6677-6695,6822-6846,7053-7082,7262,7780-7833,7861-7864)

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego KPRM, przedmiotowe rezerwy zostały uruchomione w związku z sytuacją epidemiczną i związane były z utrzymaniem łączności pomiędzy organami państwa, w tym ponadstandardowym okresie. Ze środków przyznanych na podstawie powyższej uchwały sfinansowano wydatki Kancelarii. Jednakże cel wydatków (np. zakup sprzętu wideokonferencyjnego) służył usprawnieniu komunikacji w ramach administracji oraz samorządu. Dzięki posiadaniu takiego wyposażenia, w warunkach reżimu sanitarnego, możliwe było organizowanie przez KPRM posiedzeń między

⁹⁴ Zmieniona uchwałą Rady Ministrów nr 40/2020 z dnia 2 kwietnia 2020 r. i uchwałą Rady Ministrów nr 52/2020 z dnia 4 marca 2020 r.

innymi Rady Ministrów. Sprzęt był również wykorzystywany do wideokonferencji z prezydentami miast, wojewodami oraz mediami. Posiadanie takiego wyposażenia umożliwiło również udział w posiedzeniach Rady Europejskiej i wielu innych wideokonferencjach z udziałem gości krajowych i zagranicznych. W marcu 2020 r. nieznane były jeszcze skutki lockdownu i trudno było już wtedy przewidzieć, jak długo będzie on trwał i jaki będzie jego wpływ na finalne wykonanie budżetu KPRM.

(akta kontroli str. 7263-7477)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż przeznaczenie tych środków na usprawnienie komunikacji w ramach administracji oraz samorządu, jak wynika z tytułu uchwały, nie dotyczy jedynie KPRM, zatem środki te powinny być wykorzystane w określonym celu również dla innych jednostek organizacyjnych administracji publicznej.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła również uwagę, iż z otrzymanych środków rezerwy ogólnej z przeznaczeniem na przebudowę pomieszczeń II piętra skrzydła "B część wschodnia", na mocy zarządzenia nr 12 Prezesa Rady Ministrów z 29 stycznia 2019 r.⁹⁵, sfinansowano wydatek niezgłoszony w zapotrzebowaniu o te środki.

Dyrektor Generalna KPRM, uzasadniając wystąpienie o kwotę 916 tys. zł ze środków rezerwy ogólnej, wskazała, że wartość przedmiotowego zadania wynosi 4110,6 tys. zł i dotyczy: prac ogólnobudowlanych realizowanych przez wyłonionego w przetargu wykonawcę; konieczności wymiany stwierdzonych w trakcie realizacji prac – górnego stropu, 31 sztuk pionów c.o. wraz z robotami towarzyszącymi; kosztów nadzoru autorskiego i zastępstwa inwestorskiego. Jak podano w uzasadnieniu, w 2018 r. uregulowano zobowiązania w wysokości 3196 tys. zł, a na zakończenie zadania niezbędne jest zabezpieczenie wnioskowanej kwoty.

(akta kontroli str.: 235, 8061-8062)

Kontrola wykazała, że ze środków rezerwy ogólnej przyznanych na realizację powyższego zadania wydatkowano kwotę 166,9 tys. zł na zakup i montaż drzwi oraz związane z tym zastępstwo inwestycyjne, które nie zostały zgłoszone we wniosku o środki z rezerwy ogólnej. Zakup i montaż drzwi został zaplanowany i zrealizowany po otrzymaniu środków z rezerwy.

(akta kontroli str. 3480-3509)

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Generalnej KPRM, nieprzewidziana zmiana funkcjonalności remontowanych pomieszczeń spowodowała konieczność wykonania drzwi do komunikacji wewnętrznej pomiędzy pomieszczeniami. Gdyby potrzeba ta znana była na etapie projektowania, koszt wykonania tych drzwi zostałby skalkulowany w umowie z głównym wykonawcą prac budowlanych, zatem nie można mówić o dodatkowym wydatku. Potrzeba zmiany funkcjonalności i montażu drzwi pojawiła się w I kwartale 2019 r. Zadanie sfinansowano ze środków pochodzących z rezerwy ogólnej uruchomionej na potrzeby realizacji przedmiotowego zadania, ze względu na funkcjonalne, rzeczowe i czasowe powiązanie.

(akta kontroli str.: 7836-7837,7842)

NIK zwraca uwagę na niespójność pomiędzy wnioskowanym przeznaczeniem środków rezerwy ogólnej a ich faktycznym wydatkowaniem. Ponadto brak pełnej

⁹⁵ Zarządzenie nr 12 Prezesa Rady Ministrów z 29 stycznia 2019 r. w sprawie przyznania Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, z ogólnej rezerwy budżetowej, środków finansowych, z przeznaczeniem na dokończenie finansowania II etapu zadania inwestycyjnego pn. „Przebudowa pomieszczeń II piętra skrzydła "B część wschodnia" wraz z dostosowaniem do przepisów ppoż. oraz dostosowaniem dla osób niepełnosprawnych w budynku Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zlokalizowanym przy Al. Ujazdowskich 1/3 w Warszawie – II etap, tj. na wykonanie prac ogólnobudowlanych”, zmienione zarządzeniem nr 196 z 7 października 2019 r.

informacji o planowanym ich przeznaczeniu spowodował, iż Prezes Rady Ministrów, podejmując decyzję o przyznaniu środków na sfinansowanie zadania, nie miał wiedzy, iż zostaną one wykorzystane również na inny cel niż wskazany we wniosku.

W ramach badanej próby spraw, badaniem objęto również cztery sprawy dotyczące sfinansowania środkami rezerwy ogólnej zlecenia przez Prezesa Rady Ministrów organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 udppw realizacji zadań publicznych na podstawie art. 11b⁹⁶ przedmiotowej ustawy, dotyczących:

- II etapu Parku Pamięci Narodowej przez Fundację Lux Veritatis,
- II etapu rozbudowy Domu Pomocy Społecznej Misericordia II w Ełku przez Caritas Diecezji Ełckiej,
- budowy Domu Mocarzy przez Fundację „Bogaci Miłosierdziem”,
- poprawy warunków mieszkalnych dla uchodźców syryjskich oraz pomocy medycznej dla ofiar kryzysów migracyjnych i humanitarnych, a także poprawy warunków mieszkalnych dla uchodźców i migrantów w Grecji przez Fundację Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej.

(akta kontroli str.: 7263-7477)

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego KPRM, wydatki na realizację zadań konkursowych w trybie art. 11b udppw nie są planowane w budżecie dysponenta części 16 *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* z uwagi na ich pozakonkursowy charakter. Wsparcie udzielane zadaniom publicznym dokonywane jest na podstawie wpływających do KPRM ofert. Dysponent nie ma wpływu na liczbę ofert przedstawionych przez poszczególnych oferentów. Nie ma też wiedzy, czy takie podmioty zwrócą się z wnioskiem i jaki będzie łączny koszt udzielonego wsparcia. Ponadto Dyrektor wskazała, że finansowanie tego typu wydatków środkami z rezerwy ogólnej jest zgodne z przepisami prawa. Ustawa o finansach publicznych – jedyny akt prawny, który stanowi o rezerwie ogólnej, poza sposobem ustalania limitu środków w rezerwie, wskazaniem dysponentów tych środków, nie wskazuje, że zadania finansowane z rezerwy powinny mieć charakter nieprzewidywalny.

(akta kontroli str.: 7920)

Najwyższa Izba Kontroli, nie kwestionując celowości udzielonego wsparcia, zwraca uwagę, że uprawnienie do realizacji przez Prezesa Rady Ministrów zadań publicznych, których wykonanie dokonywane jest przez ich zlecenie organizacjom pozarządowym i podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 udppw, jest zadaniem przewidywalnym, obowiązującym od 1 września 2010 r. Kancelaria natomiast jako urząd wspomagający organ w ich realizacji winna poprzez dokonywanie analiz zleceń, w szczególności w zakresie celów przeznaczenia środków, na przestrzeni lat wypracować metodologię planowania wydatków na te zadania. Zdaniem NIK, wskazana byłaby zmiana sposobu składania ofert przez podmioty, tak by zadania te można było, co do zasady, realizować w ramach środków uprzednio zabezpieczonych w budżecie części 16. Odnosząc się natomiast do podnoszonego w wyjaśnieniach braku wskazania w obowiązujących przepisach, że środki z rezerwy ogólnej powinny być przeznaczane na zadania, których nie można było przewidzieć na etapie planowania, wskazać należy przytoczane już wielokrotnie powyżej stanowisko Ministra Finansów w tej sprawie. Analogiczne stanowisko przedstawiała również niekiedy sama KPRM w pismach kierowanych do wnioskujących z informacją o odmowie przyznania środków z rezerwy ogólnej.

⁹⁶ Tzn. z pominięciem procedury konkursowej z uwagi na interes społeczny lub publiczny.

W celu załatwienia powyższych spraw:

- Prezes Rady Ministrów upoważnił Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dniem 17 stycznia 2018 r. do wykonywania na podstawie art. 11b udppw czynności dotyczących zlecenia realizacji zadań publicznych podmiotom wskazanym w tym przepisie,
- Dyrektor Generalna Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zatwierdziła procedurę rozpatrywania ofert realizacji zadania publicznego, o którym mowa w art. 11b ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (nr A.1.9.2), stanowiącą załącznik do karty procesu pn. „Przyznawanie przez Prezesa Rady Ministrów środków finansowych z rezerwy ogólnej budżetu państwa” (nr A.1.9), obowiązującej od 14 sierpnia 2018 r., powołała⁹⁷ również dwa zespoły do spraw rozpatrywania ofert realizacji zadania publicznego.

(akta kontroli str.: 137-160,8054-8055)

W wyniku szczegółowego badania czterech spraw dotyczących zlecenia zadań publicznych na podstawie art. 11b udppw stwierdzono, że trzy⁹⁸ z nich zostały załatwione zgodnie z obowiązującą w KPRM procedurą.

W przypadku jednej sprawy, Szef KPRM nie wypełnił obowiązku nałożonego na niego przedmiotową procedurą, co opisano poniżej w pkt 4. dotyczącym stwierdzonych nieprawidłowości.

(akta kontroli str.: 314-408,417,465,597-721,735-754)

Upoważniony przez dysponenta części 16, Dyrektor Departamentu Społeczeństwa Obywatelskiego KPRM zawarł z podmiotami umowy o powierzenie realizacji zadania publicznego, na mocy których podmiotom tym zostały przekazane środki na realizację tych zadań.

Trzy umowy zostały zawarte w przeciągu pięciu dni od dnia decyzji Ministra Finansów zwiększających plan finansowy wydatków Kancelarii środkami rezerwy ogólnej z przeznaczeniem na sfinansowanie realizacji tych zadań, a jedna w ciągu 18 dni.

(akta kontroli str.: 7264,7277-7284,7304,7319-7326,7382,7401-7408, 7431-7449,7983)

Dwa z objętych badaniem zleconych zadań zostały zrealizowane i rozliczone w okresie objętym kontrolą, tj.:

- II etap Parku Pamięci Narodowej realizowany przez Fundację Lux Veritatis,
- II etap rozbudowy Domu Pomocy Społecznej Misericordia II w Ełku realizowany przez Caritas Diecezji Ełckiej.

Sprawozdania z ich realizacji zostały złożone przez podmioty w wymaganym terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania.

W wyniku dokonanego rozliczenia stwierdzono, że:

- zadanie zrealizowane przez Fundację Lux Veritatis zostało zaakceptowane bez uwag,
- zadanie zrealizowane przez Caritas Diecezji Ełckiej nie zostało w całości wykonane zgodnie ze złożoną ofertą. W wyniku analizy przedłożonego

⁹⁷ Zarządzenie nr 19 z 30 sierpnia 2018 r., zmienione zarządzeniem nr 6 z 11 kwietnia 2019 r.

⁹⁸ Były to zadania dotyczące: II etapu rozbudowy Domu Pomocy Społecznej Misericordia II w Ełku realizowany przez Caritas Diecezji Ełckiej; budowy Domu Mocarzy przez Fundację „Bogaci Miłosierdziem”; poprawy warunków mieszkalnych dla uchodźców syryjskich oraz pomoc medyczna dla ofiar kryzysów migracyjnych i humanitarnych, a także poprawa warunków mieszkalnych dla uchodźców i migrantów w Grecji przez Fundację Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej.

sprawozdania i przeprowadzonej u wykonawcy kontroli wykonania zadania publicznego, Szef KPRM wydał 30 października 2020 r. decyzję o zwrocie dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem w wysokości 245,6 tys. zł.

(akta kontroli str.: 7297-7302,7350-7380,7987-7991,8001)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wystąpienie o środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa i ich wydatkowanie, pomimo posiadanych uprzednio środków w planie finansowym wydatków części 16 *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*.

Kancelaria otrzymała, na podstawie zarządzenia nr 30 Prezesa Rady Ministrów z 14 marca 2019 r., środki z rezerwy ogólnej w wysokości 6150 tys. zł, z przeznaczeniem na wykonanie kampanii informacyjno-promocyjnej działań Rządu RP. Środki te zwiększyły plan finansowy Kancelarii na podstawie decyzji Ministra Finansów z 29 marca 2019 r. Ze środków tych uregulowano między innymi zobowiązania wynikające z umów zawartych z:

- IGB Centrum Obsługi Administracji Rządowej (COAR) na świadczenie usług poligraficznych nr 596/BDG/2018 w dniu 20 grudnia 2018 r. na kwotę 700 tys. zł i aneksowanej 8 listopada 2019 r. do kwoty 850 tys. zł,
- ATM GRUPA S.A. o nagranie, montaż i dostarczenie nagranych materiałów wideo nr 94/CIR/19 w dniu 14 lutego 2019 r., w wysokości 6,2 tys. zł.

Obie wskazane powyżej umowy zawarte zostały przed wystąpieniem Dyrektora Generalnej KPRM 8 marca 2019 r. do Szefa KPRM o uruchomienie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa na realizację powyższej kampanii, i otrzymały kontrasygnatę Głównego Księgowego KPRM, potwierdzającą zabezpieczenie środków w planie finansowym wydatków Kancelarii w ramach posiadanych dotychczas środków.

Środkami z rezerwy ogólnej sfinansowano w całości zobowiązania wynikające z umowy z ATM GRUPA S.A. i w kwocie 78,1 tys. zł wynikające z umowy z IGB COAR.

(akta kontroli str.: 473,3663,3652,3666-3707)

Główna Księgowa KPRM wyjaśniła m.in., że w trakcie realizacji zadań związanych z kampanią informacyjno-promocyjną działań Rządu RP zawarto szereg nowych umów, ale wzięto też pod uwagę umowy już zawarte, których przedmiot umowy wpisywał się w wykonanie kampanii. Tymi umowami były wyżej wymienione umowy. W związku z powyższym pomimo zabezpieczenia środków na realizację powyższych umów w planie wydatków KPRM przy dokonywaniu kontroli wstępnej w trybie art. 54 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, została dokonana korekta źródła finansowania i potwierdzone finansowanie tych usług ze środków rezerwy ogólnej.

(akta kontroli str. 7909-7912)

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego KPRM dotyczących wystąpienia o środki z rezerwy ogólnej na pokrycie zaciągniętych wcześniej zobowiązań, przed każdym zabezpieczeniem środków przez Główną Księgową KPRM weryfikowany jest poziom zaangażowania środków w ramach podziałek klasyfikacji budżetowej. W latach ubiegłych wykonanie na koniec roku planu finansowego KPRM w części 16, rozdziału 75001 (są to głównie wydatki na realizację zadań statutowych urzędu) wynosiło 97-98%. Doświadczenie służb finansowych KPRM i przygotowywane analizy wskazywały, że końcowe

wykonanie planu finansowego KPRM będzie na podobnym poziomie, więc z tego budżetu nie będzie można wyasygnować środków na kampanie informacyjno-promocyjne działań Rządu RP. Została podjęta decyzja o zapotrzebowaniu na środki z rezerwy ogólnej. W trakcie realizacji zadań związanych z kampanią zawarto szereg umów, ale wzięto też pod uwagę umowy już zawarte, których przedmiot umowy wpisywał się w przedmiot zamówienia. W ten sposób „uwolnione” środki mogły zostać przeznaczone na inne zadania bieżące KPRM, np. na zawarcie aneksu nr 1 z 8 listopada 2019 roku o świadczenie usług poligraficznych nr 596/BDG/2018 z 20 grudnia 2018 r.

(akta kontroli str. 7975-7976)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela przedstawionych argumentów. Zdaniem NIK, oba zobowiązania, zabezpieczone środkami w ramach posiadanego już planu wydatków, powinny być nimi sfinansowane. Potwierdzenie stanowiska NIK znaleźć można choćby w piśmie skierowanym przez Ministra Finansów do Szefa KPRM⁹⁹, gdzie stwierdzono m.in., że dysponenci części budżetowych powinni w pierwszej kolejności poszukiwać oszczędności w ramach środków pozostających w ich dyspozycji, a o środki rezerwy ogólnej wnioskować w szczególnie ważnych i szczegółowo uzasadnionych przypadkach. Zatem należy uznać, że Kancelaria, będąca w dyspozycji środków na sfinansowanie zobowiązania, bezpodstawnie wystąpiła o środki z rezerwy ogólnej. Wprowadzona w tym przypadku przez Kancelarię praktyka spowodowała możliwość zwolnienia zaangażowanych środków posiadanych w dotychczasowym planie wydatków i wykorzystanie ich na inne cele, m.in. poprzez zwiększenie kwoty umowy zawartej z IGB COAR z 700 tys. zł na 850 tys. zł.

(akta kontroli str. 8059-8060)

Stwierdzono również, że, wnioskując o środki z rezerwy ogólnej na realizację przedmiotowego zadania, Kancelaria nie oszacowała właściwie wielkości zapotrzebowanych środków. Świadczy o tym wykorzystanie otrzymanych środków zaledwie w 40% (tj. 2461,9 tys. zł).

(akta kontroli str. 3652-3663, 3666)

Na wniosek kontrolera o przekazanie dowodów dokumentujących skalkulowaną wielkość środków, o jakie zawnioskowano ze środków rezerwy ogólnej na realizację przedmiotowego zadania, przekazano dwie notatki służbowe z 11 marca 2019 r. sporządzone w Centrum Informacyjnym Rządu, dokumentujące przeprowadzenie mailowego rozpoznania w dniach 7-8 marca 2019 r. celem oszacowania wartości zamówienia na przetarg usługi promocji prac rządu w internecie i produkcję spotów informacyjno-promocyjnych. Wskazano w nich na wysoką rozbieżność w proponowanych ofertach od 60 tys. zł do 591 tys. zł dla produkcji spotów i od 144,6 tys. zł do 1618 tys. zł dla usług internetowych. Ostatecznie w obu przypadkach przyjęto wartość zamówienia wynoszącą 620 tys. zł.

(akta kontroli str. 8052-8053)

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Centrum Informacyjnego Rządu i Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego KPRM, aby poznać ceny usług, Centrum dokonało rozpoznania rynku, przekazanego w notatkach. Część wycen była analizowana również na podstawie cenników dostępnych na stronach internetowych (publikacje prasowe). Realizacja kluczowych zadań odbyła się drogą przetargu, w związku z czym wybrany został wykonawca oceniony przez komisję przetargową na podstawie spełnienia wymogów formalnych oraz spełnienia

⁹⁹ Pismo z 4 lutego 2020 r. nr FS4.4143.1.2020.20.RTP.

warunków z SIWZ, gdzie jednym z nich było kryterium ceny. W związku z powyższym wybrane oferty miały ceny niższe niż pierwotnie założono we wniosku o przyznanie środków z rezerwy.

(akta kontroli str.: 7922-7923,7926-7927,7931,7934)

W ocenie NIK, niewydatkowanie otrzymanej pierwotnie kwoty rezerwy ogólnej w aż 60% świadczy o braku rzetelnego określenia kwoty wydatków, jakie miały służyć realizacji przedmiotowego zadania. Zdaniem NIK, przedstawione notatki nie zawierały informacji rozpoznania zakupu usług w pozostałych mediach oraz jakie planowane są do realizacji zadania, np. które z działań rządu będzie promowane, w jaki sposób i w jakich mediach, co pozwoliłoby na bardziej rzetelne oszacowanie potrzebnych środków.

Stwierdzono również, że dopiero 3 grudnia 2019 r. Dyrektor Generalna KPRM zwróciła się z prośbą o zmianę w przedmiotowym zarządzeniu przyznanej kwoty na 2695 tys. zł. Zarządzenie to zostało zmienione zarządzeniem nr 262 Prezesa Rady Ministrów z 11 grudnia 2019 r., w którym zmniejszono kwotę przyznanych Kancelarii środków do wnioskowanej wysokości.

(akta kontroli str.: 3660)

Dyrektor Centrum Informacyjnego Rządu i Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego KPRM wyjaśnili, że nie można było wcześniej oszacować wielkości korekty zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, gdyż część umów podpisywana była dopiero w grudniu.

(akta kontroli str.: 7922-7923,7927,7931)

NIK nie podziela wskazanej powyżej argumentacji co do zgłoszenia dopiero pod koniec 2019 r. niewykorzystanych środków w wysokości aż 3455 tys. zł. Jak wynika z analizy zawartych umów w grudniu 2019 r., ich wartość wyniosła 1391,9 tys. zł i stanowiła 56,5% wszystkich wydatkowanych środków. Przytaczając złożone przez Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego KPRM wyjaśnienia, w których stwierdziła między innymi, że służby finansowo-księgowe KPRM regularnie dokonują analizy wykonania budżetu, w tym kontrolują zaangażowanie i wykonanie budżetu w stosunku do upływu czasu, to należy stwierdzić, że stan tak potencjalnego dużego niewykorzystania środków, w przypadku bieżącego monitorowania realizacji planu wydatków, winien być znany wcześniej i również wcześniej zgłoszony. Zdaniem NIK, brak bieżącego monitorowania dotychczasowego i potencjalnego wykorzystania środków w celu bezzwłocznego „zwrócenia” niewykorzystanych środków do rezerwy ogólnej może również świadczyć o niewłaściwym funkcjonowaniu kontroli zarządczej w tym obszarze.

2. Poinformowanie Prezesa Rady Ministrów o niewykorzystaniu wszystkich środków otrzymanych z rezerwy ogólnej budżetu państwa dopiero po ponad sześciu miesiącach od ostatecznego rozliczenia poniesionych wydatków.

Jak stwierdzono, w wyniku kontroli wydatków poniesionych ze środków rezerwy ogólnej budżetu państwa na organizację przez KPRM pogrzebu państwowego Jana Olszewskiego, środki w wysokości 600 tys. zł na realizację powyższego Kancelaria otrzymała na mocy zarządzenia Prezesa Rady Ministrów nr 21 z 12 lutego 2019 r. Ostateczne rozliczenie wydatków z tego tytułu w wysokości 536,4 tys. zł nastąpiło 31 maja 2019 r. Dyrektor Generalna KPRM dopiero 3 grudnia 2019 r. zwróciła się do Szefa KPRM o zmianę kwoty środków przyznanych Kancelarii powyższym zarządzeniem. Przyznana pierwotnie kwota została zmieniona na 536,4 tys. zł zarządzeniem nr 261 PRM z 11 grudnia 2019 r. Na mocy tego zarządzenia Minister Finansów 17 grudnia 2019 r. dokonał

zmiany w budżecie państwa, zmniejszając plan wydatków części 16 o 63,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 2826-2855)

W wyjaśnieniach odnośnie powyższego Dyrektor Generalna KPRM podała, że analizy wykonania budżetu sporządzane są przez pracowników Biura Budżetowo-Finansowego regularnie. Co miesiąc przygotowywane są sprawozdania budżetowe, kontrolowane jest procentowe zaangażowanie i wykonanie budżetu w stosunku do upływu czasu, dokonywane są analizy porównawcze rok do roku. Stopień niewykorzystania środków na pokrycie kosztów organizacji pogrzebu Premiera Jana Olszewskiego wynosił jedynie 0,03% środków przewidzianych w 2019 roku w rezerwie ogólnej. Z uwagi na mały poziom istotności tych wydatków wniosek o korektę zarządzenia został przygotowany na początku grudnia. Analiza wykorzystania środków budżetowych pod kątem ewentualnej blokady bądź zmniejszeń, co do zasady, jest przeprowadzana przez Biuro Budżetowo-Finansowe KPRM w III kwartale każdego roku. Można w tym czasie z dużą pewnością wskazać stopień realizacji budżetu, poziom zaangażowania wydatków i stan ewentualnych zobowiązań, które mogą zostać zgłoszone jako tzw. wydatki niewygasające.

(akta kontroli str. 7939-7940)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela argumentacji przytoczonej w wyjaśnieniach Dyrektora Generalnej KPRM. W ocenie NIK, zgodnie z zasadami gospodarnego korzystania ze środków budżetu państwa, każdy dysponujący tymi środkami, który posiada wiedzę o braku możliwości ich wykorzystania, winien niezwłocznie zgłosić ten fakt właściwym organom decyzyjnym. Bezzasadne utrzymywanie przez dysponentów części w swoich planach wydatków nadmiernych środków, niezależnie od kwoty, powoduje, iż informacje o stanie finansów budżetu państwa są zniekształcone, co z kolei może prowadzić do podejmowania na tej podstawie niewłaściwych decyzji w trakcie roku w skali całego budżetu. Zdaniem NIK, poziom istotności niewykorzystanych środków rezerwy ogólnej powinien podlegać również ocenie przez organy dysponujące rezerwą oraz Ministra Finansów odpowiadającego za realizację ustawy budżetowej, a nie tylko przez poszczególnych dysponentów części budżetowych, którzy otrzymali te środki. Opóźnienie w skorygowaniu decyzji zwiększającej plan finansowy Kancelarii środkami z rezerwy ogólnej, spowodowało praktycznie brak możliwości przeznaczenia kwoty 63,6 tys. zł na inne nieprzewidziane zdarzenia w roku 2019.

3. Zawnioskowanie o środki z rezerwy ogólnej na realizację zadań, które dysponent części 16 mógł wcześniej przewidzieć i zabezpieczyć w planie wydatków.

W wyniku analizy dokumentacji związanej z realizacją wydatków ze środków rezerwy ogólnej stwierdzono, że:

- a. Środki rezerwy ogólnej otrzymane na podstawie zarządzenia nr 30 Prezesa Rady Ministrów z 14 marca 2019 r., z przeznaczeniem na wykonanie kampanii informacyjno-promocyjnej działań Rządu RP wykorzystano do sfinansowania zadań, które możliwe były do przewidzenia na etapie projektowania planu wydatków Kancelarii na 2019 r.

Dotyczy to dokonania zleceń, które zostały ujęte w planie zamówień publicznych Kancelarii na 2019 r., zatwierdzonym przez Dyrektora Generalną KPRM 21 grudnia 2018 r., gdzie pod pozycją 74 zaplanowano udzielenie zamówień w zakresie produkcji wideo i pod pozycją 75 usługę promocji rządu w zakresie prac społecznościowych. Ujęcie tych zamówień w powyższym

planie znalazło potwierdzenie we wnioskach o udzielenie zamówienia, które zostały zakończone umowami:

- z 18 kwietnia 2019 r. nr 223/CIR/19 w kwocie 49,2 tys. zł i z 30 kwietnia 2019 r. nr 242/CIR/19 w kwocie 6,2 tys. zł; obie umowy dotyczyły zlecenia nagrania materiału wideo;
- z 13 maja 2019 r. nr 253/CIR/19 w kwocie 14,5 tys. zł na nagranie pięciu materiałów wideo z konferencji prasowych;
- z 26 czerwca 2019 r. nr 346/CIR/19 w kwocie 18,4 tys. zł i z 7 listopada 2019 r nr 503/CIR/19 w kwocie 12,3 tys. zł; obie umowy dotyczyły zlecenia wykonania spotu wideo;
- z 19 kwietnia 2019 r. nr 226/CIR/19 w kwocie 73,8 tys. zł na prowadzenie kampanii online mającej na celu promocję działań KPRM.

Na realizację tych umów wydatkowano środki w łącznej wysokości 174,4 tys. zł.

(akta kontroli str.: 3663-3666,3846-3863,3937-3955,3956-3973,3992-4008,4067-4084,7713,7717,7720,7724,7727,7730)

Dotyczy to zlecenia emisji życzeń świątecznych wielkanocnych i bożonarodzeniowych Prezesa Rady Ministrów, skierowanych do obywateli. Realizując te zadania, zawarto umowy:

- 19 kwietnia 2019 r., nr 229/CIR/19/1 w kwocie 307 tys. zł i nr 229/CIR/19/2 w kwocie 249,6 tys. zł; obie umowy dotyczyły emisji życzeń wielkanocnych w mediach telewizyjnych;
- 19 grudnia 2019 r. nr 587/CIR/2019/2 w kwocie 246,3 tys. zł i 20 grudnia 2019 r. nr 578/CIR/2019/1 w kwocie 245,9 tys. zł; obie umowy dotyczyły emisji życzeń bożonarodzeniowych w mediach telewizyjnych;
- 20 grudnia 2019 r. nr 582/1/CIR/19 w kwocie 7,4 tys. zł i nr 582/2/CIR/19 w kwocie 6,2 tys. zł; obie umowy dotyczyły emisji życzeń bożonarodzeniowych w mediach internetowych.

Na realizację tych umów wydatkowano łącznie 1046,1 tys. zł.

(akta kontroli str.: 3903-3936,4085-4124,4125-4161,7228)

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego KPRM i Dyrektora Centrum Informacyjnego Rządu, w planie zamówień publicznych rokrocznie planowana jest usługa produkcji wideo. Działanie to jest planowane na podstawie analizy wydatków z roku poprzedniego. W roku 2019 rząd realizował jednak pięć programów, które wymagały szerokiego działania informacyjnego, skierowanego do obywateli. Stąd potrzeba rozbudowania pierwotnie założonego w 2018 r. planu zamówień publicznych. W latach poprzednich ze środków zaplanowanych w limicie wydatków Kancelarii Prezesa Rady Ministrów były realizowane podobne zadania. W roku 2019 z uwagi na nowe potrzeby w tym zakresie i znacznie wyższe koszty, których nie można było uwzględnić w planie finansowym KPRM, wystąpiono o środki z rezerwy ogólnej.

(akta kontroli str.: 7920-7922,7926-7927,7931)

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje konieczności informowania społeczeństwa o realizowanych przez rząd programach. A w przypadku gdy ich zarys nie był możliwy do przewidzenia na etapie tworzenia planu wydatków, nic nie stoi na przeszkodzie sfinansowania ich realizacji środkami z innych źródeł, gdy aktualny plan nie umożliwia sfinansowania

z ewentualnych oszczędności. Jednakże powyższe zadania sfinansowano środkami z rezerwy ogólnej pomimo, że przewidziano je do realizacji już wcześniej, co znalazło odzwierciedlenie w planie zamówień publicznych, zatwierdzonym jeszcze w 2018 r. przez Dyrektora Generalną KPRM, a ustalone w planie wartości zamówień w obu pozycjach pozostały niezmienione, pomimo trzykrotnej jego zmiany w 2019 r. Również produkcja i emisja spotów dotyczących życzeń świątecznych nie miały charakteru zdarzeń nieprzewidywalnych i nie były związane z realizacją nowych programów. Zatem zrealizowane powyżej wskazane zadania nie wpisują się w definicję zdarzeń nieprzewidywalnych, które mogą być finansowane środkami rezerwy ogólnej.

- b. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów otrzymała środki rezerwy ogólnej w wysokości 1100 tys. zł z przeznaczeniem na modernizację infrastruktury teleinformatycznej KPRM w postaci zakupu serwerów, macierzy dyskowej, urządzeń sieciowych oraz oprogramowania do wirtualizacji na podstawie zarządzenia nr 34 Prezesa Rady Ministrów z 27 marca 2019 r. Otrzymane środki zostały w całości wykorzystane na zakup, dostawę i uruchomienie sprzętu serwerowego wraz z oprogramowaniem do replikacji maszyn wirtualnych w środowisku KPRM oraz przeprowadzenie szkoleń.

(akta kontroli str. 3510-3586)

Konieczność realizacji powyższego zadania uzasadniano¹⁰⁰ zaleceniami z przeprowadzonego zadania audytowego nr PA/2Z/2018 nt. zarządzania ciągłością działania KPRM oraz z obowiązku nałożonego rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych¹⁰¹.

(akta kontroli str.: 500-501,3587-3649)

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego KPRM, planując wydatki na 2019 r., zgłoszono na ten cel planowane wydatki inwestycyjne w wysokości 43 866 tys. zł. Następnie w sierpniu 2018 r. odbyło się spotkanie kierownictwa KPRM i Ministerstwa Finansów, na którym zostały przedstawione dodatkowe potrzeby do ujęcia w limicie jednostki lub rezerwach celowych budżetu państwa. Limit KPRM został zwiększony, co nie oznacza, że w projekcie planu finansowego KPRM na 2019 r. ujęto wszystkie zgłoszone przez jednostkę potrzeby. Zarówno środki na platformę wirtualizacyjną, jak i system SIEM, nie zostały zabezpieczone. W związku z koniecznością m.in. realizacji przedmiotowego zalecenia audytowego zakup nowej platformy wirtualizacyjnej miał pozwolić na podjęcie działań modernizacyjnych starej platformy. Środowisko to nie posiadało już możliwości fizycznej rozbudowy, a w roku 2020 utraciłoby możliwość instalacji najnowszych wersji oprogramowania wirtualizacyjnego wspieranego przez producenta. Nowa platforma wirtualna miała też umożliwić posadowienie na niej m.in. systemu typu SIEM służącego do monitorowania zdarzeń bezpieczeństwa w celu zapewnienia bezpieczeństwa informacji przetwarzanych w KPRM, czyli zadania pierwotnie zgłaszanego do projektu budżetu na 2019 r. W związku z wysokim ryzykiem braku ciągłości działania i bezpieczeństwa teleinformatycznego dla systemów KPRM, groźbą braku

¹⁰⁰ Pismo z 13 marca 2019 r., nr BDG.WNI.611.2.2019, skierowane przez Dyrektora Generalną Kancelarii do Szefa KPRM.

¹⁰¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2247.

możliwości aktualizacji oprogramowania od 2020 roku, a także brakiem środków zabezpieczonych w planie finansowym KPRM, podjęto decyzję o wystąpieniu o środki na realizację tego zadania z rezerwy ogólnej.

(akta kontroli str. 7853-7854)

W ocenie NIK, pracownicy Kancelarii winni na bieżąco monitorować działanie infrastruktury teleinformatycznej i zgłaszać z odpowiednim wyprzedzeniem konieczność jej rozbudowy czy też aktualizacji. Z przytoczonych wyjaśnień należy wnioskować, że działania modernizacyjne zostały podjęte w ostatnim momencie, tuż przed utratą możliwości aktualizacji oprogramowania wirtualizacyjnego.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę, że proces planowania realizacji zadań inwestycyjnych jest długofalowy i wymaga podejmowania decyzji z dużym wyprzedzeniem, jak też samej priorytetyzacji realizowanych zadań, z uwagi na ograniczony niejednokrotnie budżet. Dlatego też, zdaniem NIK, Kancelaria powinna była przygotować się na realizację tego zadania z odpowiednim wyprzedzeniem i sfinansować go ze środków planu finansowego wydatków części 16.

- c. Kancelaria otrzymała środki rezerwy ogólnej budżetu państwa na zakończenie finansowania II etapu zadania inwestycyjnego pn. „Przebudowa pomieszczeń II piętra skrzydła "B część wschodnia" wraz z dostosowaniem do przepisów ppoż. oraz dostosowaniem dla osób niepełnosprawnych w budynku Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zlokalizowanym przy Al. Ujazdowskich 1/3 w Warszawie – II etap, tj. na wykonanie prac ogólnobudowlanych”, na mocy zarządzenia nr 12 Prezesa Rady Ministrów z 29 stycznia 2019 r., zmienionego zarządzeniem nr 196 z 7 października 2019 r., w wysokości 712,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 3319-3350)

Powyższe zadanie inwestycyjne było realizowane przez Kancelarię od 2016 r., z czego II etap dotyczący samej przebudowy był realizowany na podstawie umowy nr 378/BA/17 z 10 listopada 2017 r., zawartej z wykonawcą przebudowy, wybranym w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, i został sfinansowany środkami rezerwy ogólnej budżetu państwa również w 2018 r. w wysokości 3199,1 tys. zł.

(akta kontroli str.: 3367-3418,3445-3479,7847-7849,7944-7967)

Wnioskując w 2019 r. o środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa, Dyrektor Generalna KPRM wskazała, iż realizacja przedmiotowego zadania pozwoli na wypełnienie postanowienia Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Warszawie z 20 listopada 2003 r. dla zespołu budynków Al. Ujazdowskie 1/3 i między innymi dostosowanie II piętra dla osób niepełnosprawnych i do wymogów BHP.

(akta kontroli str.: 235,7259-7260,8057-5058,8061-8062)

Dyrektor Generalna KPRM w wyjaśnieniach w sprawie sfinansowania środkami rezerwy ogólnej II etapu przedmiotowego zadania inwestycyjnego, zamiast uwzględnienia środków na ten cel w ramach planu finansowego, podała, że przekazywane limity środków na realizację zadań inwestycyjnych z zakresu budownictwa inwestycyjnego nie w pełni odpowiadały potrzebom realizacji zadań w tym zakresie.

(akta kontroli str.: 7837-7838,7842)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela argumentacji Dyrektora Generalnej KPRM w tej sprawie. Zdaniem NIK, konieczność dostosowania budynku użyteczności publicznej do obowiązujących przepisów przeciwpożarowych, BHP oraz zgodności z przyjętymi normami w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych, była wiadoma i nie miała charakteru zdarzenia nagłego

i losowego. Biorąc pod uwagę, iż Kancelaria posiadała wiedzę o konieczności modernizacji II piętra budynku od co najmniej 2003 r., mogła przygotować się do wykonania tego zadania pod względem organizacyjnym, z uwzględnieniem wieloletniego okresu jego realizacji oraz zaplanować na ten cel środki w swoim planie wydatków, z uwzględnieniem wydatków na inne cele. Tym bardziej, że umowa z wykonawcą przebudowy została zawarta 10 listopada 2017 r. i wskazywała pierwotnie na zakończenie jej realizacji w 2018 r.

Ponadto brak zapewnienia finansowania wieloletnich zadań inwestycyjnych stwarza ryzyko dla ich realizacji. Potwierdzeniem powyższej oceny są wytyczne dotyczące planowania na rok 2017, 2018 i 2019, które były wystosowywane do dysponenta części 16, gdzie Minister Finansów wskazywał między innymi, że podejmując decyzję o finansowaniu inwestycji z terminem realizacji przekraczającym rok budżetowy, dysponent zobowiązany będzie do zapewnienia w kolejnych latach środków na jej realizację, w ramach wydatków przewidzianych w limicie danej części budżetowej, przy założeniu braku możliwości pozyskania dodatkowych środków z budżetu państwa, z oszczędności w innych zadaniach realizowanych w ramach części, którą dysponuje¹⁰².

(akta kontroli str.: 7515,7541,7585,7629)

- d. Kancelaria dwukrotnie otrzymała środki z rezerwy ogólnej z przeznaczeniem dla Fundacji Centrum Badania Opinii Społecznej (dalej: CBOS) na wymianę laptopów ankieterskich. Pierwszy raz na podstawie zarządzenia nr 259 Prezesa Rady Ministrów z 10 grudnia 2019 r. i ponownie na podstawie zarządzenia nr 13 Prezesa Rady Ministrów z 12 lutego 2020 r. W obu przypadkach przyznana kwota wyniosła 170 tys. zł.

(akta kontroli str.: 3250-3251,3279-3280)

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że Fundacja CBOS 24 maja 2019 r.¹⁰³ zwróciła się do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o zwiększenie podmiotowej dotacji w 2019 r. o środki, między innymi na dokonanie koniecznej wymiany laptopów ankieterskich. Wniosek w tej sprawie Fundacja ponowiła w piśmie z 25 września 2019 r. skierowanym do Szefa KPRM. W dniu 10 października 2019 r. Dyrektor Biura Budżetowo-Finansowego poinformowała CBOS o przyznaniu dotacji podmiotowej na 2020 r. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Fundacji CBOS, przyznana kwota nie uwzględniała środków na wymianę laptopów, gdyż Fundacja ubiegała się w 2019 r. o środki z rezerwy ogólnej.

(akta kontroli str.: 3304-3312,7968)

W dniu 8 listopada 2019 r. Fundacja ponownie zwróciła się do Szefa KPRM o środki z rezerwy ogólnej na wymianę laptopów, które zostały jej przyznane zarządzeniem nr 259 Prezesa Rady Ministrów z 10 grudnia 2019 r. Środki

¹⁰² Pisma: z 15 lipca 2016 r., nr BP6.411.15.2016; z 11 lipca 2017 r., nr BP6.411.6.2017; z 25 czerwca 2018 r. BP6.411.13.2018.

¹⁰³ Pismo z 23 maja 2019 r., nr KO/3130/8/2019.

te zwiększyły plan finansowy wydatków części 16 na podstawie decyzji Ministra Finansów z 17 grudnia 2019 r. Należy zwrócić uwagę, że podjęcie działań przez dysponenta części 16 w celu pozyskania środków z rezerwy ogólnej pod koniec roku, po kolejnym wniosku Fundacji, skutkowało niepodpisaniem z nią umowy dotacji na ten cel i brakiem możliwości wymiany

laptopów jeszcze w 2019 r. O konieczności zrezygnowania ze środków z powyższych powodów CBOS poinformował Kancelarię 23 grudnia 2019 r.

(akta kontroli str.: 3250-3251,3265)

Kolejny wniosek w tej sprawie został złożony przez CBOS 16 stycznia 2020 r., a środki ponownie przyznane na podstawie zarządzenia nr 13 Prezesa Rady Ministrów z 12 lutego 2020 r. w tej samej kwocie co w roku poprzednim.

(akta kontroli str. 3279)

Jak wyjaśniła Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego Kancelarii, w planie wydatków na 2020 r. nie uwzględniono środków dla CBOS w zakresie objętym zarządzeniem nr 259 z 10 grudnia 2019 r.

(akta kontroli str. 7942-7943)

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, przedmiotowe finansowanie Fundacji przez Kancelarię powinno odbyć się z innych środków niż pochodzące z rezerwy ogólnej. Ocenę tę potwierdza fakt, iż Kancelaria sama nie uznała, iż wymiana przez Fundację laptopów ma charakter zdarzenia nadzwyczajnego. Od podjęcia po raz pierwszy informacji w przedmiotowej sprawie do przyznania środków z rezerwy ogólnej na podstawie zarządzenia Prezesa Rady Ministrów upłynęło ponad pół roku. Sam proces ubiegania o środki z rezerwy ogólnej rozpoczął się dopiero po kolejnym wniosku Fundacji, tym razem o te właśnie środki. Jeżeli uznać by zatem, że złożony przez Fundację wniosek o środki na wymianę laptopów, w ocenie dysponenta części 16, miał charakter zdarzenia nadzwyczajnego, który wymaga natychmiastowej reakcji z jego strony, dysponent powinien niezwłocznie po otrzymaniu takiej informacji, w przypadku nieposiadania ich w swoim planie finansowym, zawnioskować o środki z rezerwy ogólnej. W przedmiotowym przypadku jednakże nie miało to miejsca, zatem, zdaniem NIK, dysponent powinien zweryfikować swój plan finansowy na 2020 r., uwzględniając konieczność sfinansowania tej wymiany w trakcie prac parlamentarnych przed uchwaleniem ustawy budżetowej na rok 2020.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, wskazane powyżej zadania nie dotyczyły sytuacji nieprzewidywalnych i pilnych, a ich realizacja powinna być wcześniej zaplanowana bądź mogłaby być odłożona w czasie tak, aby możliwe było ich sfinansowanie w ramach środków zabezpieczonych w planie finansowym Kancelarii na dany rok budżetowy. Stanowisko NIK jest również spójne z argumentacją przedstawioną przez samą KPRM w odmowie Wojewodzie Lubelskiemu w 2019 r. przyznania środków rezerwy ogólnej na dofinansowanie zadania inwestycyjnego realizowanego przez Gminę Krynice, gdzie między innymi wskazano, że: „rezerwa ogólna budżetu państwa to instrument szczególny, który powinien być wykorzystywany w sytuacjach pilnych, wymagających podejmowania natychmiastowej realizacji, w celu usuwania negatywnych skutków zdarzeń losowych, które były niemożliwe do przewidzenia.”

(akta kontroli str. 8056)

4. Postępowanie niezgodne z przyjętą w KPRM procedurą dotyczącą rozpatrywania ofert realizacji zadania publicznego w trybie art. 11b ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

W wyniku badania udzielenia ze środków rezerwy ogólnej czterech dotacji największych kwotowo w okresie objętym kontrolą dla podmiotów na realizację przez nie zadań publicznych, zleconych przez Prezesa Rady Ministrów w trybie art. 11b udppw, stwierdzono, że w procesie zlecenia zadania dotyczącego realizacji II etapu Parku Pamięci Narodowej przez Fundację Lux Veritatis, brak było podpisu Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów na notatce sporządzonej przez przewodniczącego zespołu do spraw rozpatrywania ofert realizacji zadania publicznego w trybie, o którym mowa w art. 11b ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Notatka powyższa sporządzona została przez Przewodniczącego zespołu powołanego zarządzeniem nr 19 Dyrektora Generalnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z 30 sierpnia 2018 r., zmienionym zarządzeniem nr 6 z 11 kwietnia 2019 r. i nr 6 z 7 lipca 2020 r., i przedstawiała, zgodnie z § 2 ust. 5 zarządzenia, rekomendacje co do złożonych ofert.

(akta kontroli str.: 154-159,358-359)

Konieczność zaś potwierdzenia podjętej przez Szefa KPRM decyzji wynika z przyjętej w KPRM procedury nr A1.9.2 „Rozpatrywanie ofert realizacji zadania publicznego, o których mowa w art. 11b ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie”, gdzie w pkt 6, w opisie działania, wskazano konieczność uzyskania akceptacji Szefa KPRM co do zaproponowanych działań, a jako formę działania wskazano uzyskanie akceptacji Szefa KPRM na notatce (podpis).

(akta kontroli str.: 139,152)

Jak wynika z wyjaśnień Szefa KPRM, potwierdzeniem zgody na realizację zadań jest także pismo do RCL z prośbą o przygotowanie projektu zarządzenia PRM. Notatka zespołu ma charakter informacyjny i stanowi dokument wewnętrzny KPRM. Ustalenia i rozstrzygnięcia w sprawach przekazywane są również w trybie roboczym, niewymagającym śladu rewizyjnego w sprawach.

(akta kontroli str.: 1650-1651,1671)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela argumentacji Szefa Kancelarii w powyższej sprawie, gdyż opracowana w KPRM procedura nr A1.9.2. wymaga potwierdzenia śladu rewizyjnego co do podjętej decyzji, szczególnie w przypadku, gdy podjęta przez Szefa KPRM decyzja jest odmienna niż przedstawiona przez zespół rekomendacja w przedmiocie zlecenia zadania publicznego w trybie art. 11b udppw, i jest wyodrębnionym etapem w procesie zlecenia przedmiotowych zadań. Zostało to potwierdzone również w Karcie procesu Przyznania przez PRM środków finansowych z rezerwy ogólnej budżetu państwa (Nr A.1.9), gdzie ewidentnie wskazano, że dopiero po pozytywnych i zaakceptowanych przez Szefa KPRM propozycjach zespołu, następuje skierowanie pisma do Rządowego Centrum Legislacji lub skierowanie sprawy do Departamentu Prawnego KPRM.

Należy zwrócić uwagę, że Szef KPRM w procesie zlecenia tego zadania działa z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów i w jego imieniu podejmuje wszystkie czynności na podstawie art. 11b udppw, a tym samym podejmuje decyzje dotyczące ich zlecenia.

Najwyższa Izba Kontroli, jak wskazała to już również w wystąpieniu pokontrolnym po kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r.¹⁰⁴, zwraca uwagę, że podjęcie przez Szefa KPRM odmiennej decyzji co do zlecenia zadania publicznego podmiotowi, który nie uzyskał rekomendacji zespołu, powinno być uzasadnione.

OCENA CZĄSTKOWA

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów nie występowała o środki rezerwy ogólnej na zwiększenie wydatków, które zostały uprzednio zmniejszone w trakcie realizacji budżetu w wyniku przeniesień dokonanych na podstawie art. 171 ustawy o finansach publicznych. Niezwłocznie po otrzymaniu decyzji Ministra Finansów o dokonanej zmianie w planie wydatków budżetu państwa dokonywała również zmian w planie finansowym wydatków Kancelarii.

Zastrzeżenia co do rzetelności działań KPRM dotyczą natomiast wnioskowania o środki na zadania, które można było przewidzieć z wyprzedzeniem pozwalającym na zabezpieczenie wydatków w planie finansowym Kancelarii, w tym w jednym przypadku przez dwa kolejne lata o środki na realizację umowy zawartej w 2017 r.; wnioskowania o środki, które Kancelaria już posiadała w planie wydatków; nierzetelnego planowania wielkości wnioskowanych środków, co skutkowało w jednym przypadku niewykorzystaniem 60% otrzymanych środków rezerwy ogólnej; zwłoki w informowaniu o niewykorzystanych środkach rezerwy ogólnej; nieprzestrzegania przyjętej procedury dotyczącej rozpatrywania ofert realizacji zadania publicznego, o którym mowa w art. 11b ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Stosowanie transparentnych kryteriów przyznawania środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa.
2. Wprowadzenie obowiązku adnotacji w dokumentacji sprawy o przyznanie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa istotnych dla sprawy czynności wykonanych w toku postępowania, w tym przesłanek, które przemawiały za pozytywnym lub negatywnym rozpatrzeniem wniosku oraz pozostawiania tzw. śladu rewizyjnego na dokumentach osób biorących udział w rozpatrywaniu i podejmowaniu decyzji.
3. Przekazywanie wystąpień podmiotów nieuprawnionych o ubieganie się o środki z rezerwy ogólnej zgodnie z właściwością do odpowiednich ministrów lub innych dysponentów części budżetowych.
4. Aktualizację karty procesu dotyczącej przyznawania środków finansowych z rezerwy ogólnej budżetu państwa oraz wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Biura Prezesa Rady Ministrów oraz zapewnienie ich okresowego, cyklicznego przeglądu.
5. Planowanie realizacji zadań, w szczególności na zadania inwestycyjne, z wyprzedzeniem pozwalającym na ujęcie wydatków z nimi związanych w planie finansowym Kancelarii.
6. Bieżące monitorowanie wykorzystania środków przyznanych z rezerwy ogólnej w celu bezzwłocznego poinformowania organów decyzyjnych o braku możliwości ich wykorzystania.

¹⁰⁴ KAP.410.001.03.2019 z 12 czerwca 2019 r. (tekst ujednolicony).

7. Przestrzeganie przyjętej w KPRM procedury dotyczącej rozpatrywania ofert realizacji zadania publicznego, o którym mowa w art. 11b ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 30 grudnia 2020 r.

*Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś
/-/*

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

*Dyrektor
Departamentu Budżetu i Finansów
Stanisław Jarosz*

.....
podpis