



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Marian Banaś

KBF.410.001.10.2024

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

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/001 Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 81 – Rezerwa ogólna przez Prezesa Rady Ministrów i Radę Ministrów

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Al. Ujazdowskie 1/3, 00-583 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Donald Tusk, Prezes Rady Ministrów od 13 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Mateusz Morawiecki do 13 grudnia 2023 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontroler	Tomasz Przygodziński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/17/2024 z 4 stycznia 2024 r.

(akta kontroli: tom I str.1)

## II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2023 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez Prezesa Rady Ministrów i Radę Ministrów w związku z wykonaniem budżetu państwa w części budżetowej 81 – Rezerwa ogólna. Ocenie podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none"><li>– podział środków z części 81 – Rezerwa ogólna,</li><li>– realizacja lub podjęcie działań w celu realizacji wniosków pokontrolnych skierowanych po kontroli P/23/001 Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. przeprowadzonej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.</li></ul>
Zakres kontroli	Podstawą sformułowania oceny były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: <ul style="list-style-type: none"><li>– analizy regulaminów organizacyjnych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i regulaminów wewnętrznych Biura Prezesa Rady Ministrów;</li><li>– analizy obowiązujących w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów procedur związanych z rozdysponowaniem środków rezerwy ogólnej przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów;</li><li>– analizy rejestru prowadzonego w Biurze Prezesa Rady Ministrów w 2023 r., w którym ewidencjonowano sprawy związane z rozdysponowaniem środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa;</li><li>– badania dokumentów zgromadzonych w aktach spraw, które były podstawą przyznania lub odmowy przyznania środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa.</li></ul> Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. <i>Opis ustalonego stanu faktycznego.</i>

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

### III. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

#### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w 2023 r. środki części 81 – Rezerwa ogólna budżetu państwa, co do zasady, rozdysponowano z uwzględnieniem obowiązujących przepisów prawa. Niemniej jednak niektóre zadania, na które przeznaczono środki z tego źródła, nie powinny zostać z niego sfinansowane, lecz z części budżetowych właściwych dysponentów. Ponadto podział środków ujętych w rezerwie ogólnej nie był transparentny oraz nie opierał się o jawne i precyzyjne kryteria.

W 33 sprawach poddanych szczegółowemu badaniu, w wyniku których przyznano 171,2 mln zł (17,9% środków rozdysponowanych w 2023 r.), nie stwierdzono przypadków podziału środków rezerwy ogólnej niezgodnie z przepisami prawa, zwłaszcza ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>3</sup>, rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa<sup>4</sup>, ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>5</sup> i ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego<sup>6</sup>. W jednej nienależącej do badanej próby sprawie stwierdzono jednak nieprawidłowość polegającą na przyznaniu środków w wysokości 462,4 tys. zł na rzecz Wojewody Małopolskiego zarządzeniem nr 551 z 31 października 2023 r. z przeznaczeniem dla gminy na dofinansowanie modernizacji miejsc postojowych przy zabytkowym kościele, mimo że dysponent nie mógł dotować z budżetu państwa (jako zadania własnego gminy) prac na parkingu znajdującym się na terenie, który nie stanowił własności gminy. Przesądzały o tym przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>7</sup> i ustawy z dnia 25 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>8</sup>.

W ocenie NIK proces rozdysponowania środków ujętych w rezerwie ogólnej był nietransparentny, a w konsekwencji naruszał podstawowe zasady racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi. Brak jawnych i precyzyjnych kryteriów podziału tych środków stwarzał Prezesowi Rady Ministrów możliwość dowolnego postępowania i sprzyjał nierównemu traktowaniu podmiotów ubiegających się o środki publiczne. Z dokumentacji 45 z 46 spraw należących do badanej próby nie wynikało, z jakich konkretnie przyczyn Prezes Rady Ministrów przyznał albo odmówił przyznania środków rezerwy ogólnej. Nie wskazywały na to zwłaszcza notatki służbowe, w oparciu o które podejmować miał on decyzję w sprawie, ani pisma informujące podmioty ubiegające się o wsparcie finansowe o jego nieudzieleniu, w których zawarto zwykle ogólnikowe sformułowania, nienawiązujące do konkretnych ustalonych okoliczności sprawy. W szczególności odnosi się to do spraw, które mimo że dotyczyły podobnych rzeczowo lub tożsamych zadań, to jednak zostały odmiennie rozstrzygnięte.

We wszystkich 31 sprawach należących do badanej próby, w których środki rezerwy ogólnej rozdysponował Prezes Rady Ministrów, pracownicy BPRM nierzetelnie przygotowali dla niego materiały, na podstawie których podjął decyzję. Nie przeprowadzali lub nie przedstawiali w notatkach dla Prezesa RM wyników

<sup>2</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej, stosuje się ocenę w formie opisowej.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm., dalej także ufp.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 473; dalej: rozporządzenie RM.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1188, ze zm. dalej także: ustawa o RM.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 571; dalej: udppw. Art. 11b ust. 1 tej ustawy (w brzmieniu obowiązującym od 21 kwietnia 2022 r.) stanowi, że Prezes Rady Ministrów może zlecać organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 udppw realizację zadań publicznych z pominięciem otwartego konkursu ofert, w szczególności ze względu na ważny interes społeczny lub ważny interes publiczny.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm., dalej także: usg.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 320, dalej także: udp.

analizy zdolności finansowej dysponenta lub innego beneficjenta środków do pokrycia wydatków na realizację zadania objętego wnioskiem oraz nie zweryfikowali czy jednostki te podejmowały działania w celu pozyskania środków z alternatywnych źródeł finansowania. Zdaniem NIK ustalenie tych danych i informacji oraz poinformowanie o nich podejmującego decyzję umożliwia rzetelne przeprowadzenie analizy i oceny wniosków dysponentów, z uwzględnieniem jej funkcji interwencyjnej.

Najwyższa Izba Kontroli, nie odnosząc się do celowości realizacji dofinansowanych zadań, zwraca uwagę, że w 24 z 33 zbadanych spraw (73%), w których doszło do rozdysponowania rezerwy ogólnej, nie wystąpiły przesłanki związane z sytuacją nagłą, której nie można było przewidzieć, a tym samym wymagającą niezwłocznego wsparcia finansowego, tj. taką, na którą Minister Finansów wskazał w „Informacji o rezerwie ogólnej i rezerwach celowych budżetu państwa ujętych w uchwalonej przez Sejm RP ustawie budżetowej na rok 2023” i w analogicznych informacjach w latach ubiegłych. W sprawach tych uruchomiono ostatecznie 38,6 mln zł. Wydano w nich zarządzenia na rzecz:

- a) piętnastu Wojewodów na realizację zadań z zakresu grobownictwa wojennego, o których mowa w ustawie z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych<sup>9</sup>,
- b) Wojewody Mazowieckiego na organizację Ogólnopolskiego Święta „Wdzięczni Polskiej Wsi”,
- c) Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w związku ze zleceniem organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 11b udppw (tzw. trybie pozakonkursowym),
- d) Wojewody Warmińsko-Mazurskiego i Wojewody Dolnośląskiego z przeznaczeniem dla gmin na budowę remizy Ochotniczej Straży Pożarnej,
- e) Wojewody Pomorskiego z przeznaczeniem dla gminy na budowę przedszkola samorządowego,
- f) Wojewody Wielkopolskiego i Wojewody Małopolskiego z przeznaczeniem dla powiatów na rozbudowę i nadbudowę szpitala powiatowego.

Poszczególne zadania nie miały też zasadniczo charakteru incydentalnego czy jednorazowego. Święto Wdzięczni Polskiej Wsi organizowano cyklicznie od 2018 r. Podobnie od kilku lat zadania z zakresu grobownictwa wojennego należą ustawowo do zakresu działania wojewodów, a uprawnienie do zlecenia zadań publicznych w trybie pozakonkursowym przysługuje Prezesowi Rady Ministrów od ponad dziesięciu lat.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że przeznaczanie rezerwy ogólnej, w tym w pierwszych miesiącach roku, na sfinansowanie zadań, na które środki powinny być zaplanowane od razu w odpowiedniej części budżetowej lub rezerwie celowej, może ograniczać możliwość wykorzystania tego instrumentu finansowania w sytuacjach nagłych, nieprzewidzianych i wymagających niezwłocznego wsparcia, co powinno być podstawową funkcją rezerwy ogólnej. Może to również świadczyć o niedostosowaniu przyznanych dysponentom limitów wydatków do rzeczywistych potrzeb. Pozbawia również Parlament możliwości debaty i wpływu na kierunki przeznaczania tej części środków publicznych.

Ponadto niezależnie od badanej próby zidentyfikowano przypadek przewlekłego rozpatrywania wniosku Wojewody Podlaskiego, w wyniku czego Prezes Rady Ministrów nie podjął rozstrzygnięcia w sprawie przed dniem, w którym powyższy Wojewoda miał obowiązek wypłaty rekompensat za czasowe zawieszenie ruchu na przejściach granicznych. W sprawach należących do badanej próby związanych z ofertami realizacji zadania publicznego, nie stwierdzono przewlekłości w informowaniu oferentów o odmowie przyznania środków.

---

<sup>9</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2337.

## IV. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

I. W ustawie budżetowej na rok 2023<sup>10</sup> rezerwę ogólną zaplanowano na 1235 mln zł<sup>11</sup>. Prawo do dysponowania nią przysługiwało:

- a) Radzie Ministrów (dalej także: RM) na podstawie art. 155 ust. 1 ufp;
- b) Prezesowi Rady Ministrów (dalej także: Prezes RM) do 10 mln zł w poszczególnych przypadkach na podstawie rozporządzenia RM, a także na podstawie art. 31a ustawy o RM;
- c) Ministrowi Finansów (dalej także: MF) do 2 mln zł w poszczególnych przypadkach na podstawie rozporządzenia RM.

W 2023 r. rezerwa ogólna została rozdysponowana w kwocie 958,2 mln zł (77,6% planu) przez RM i Prezesa RM, w granicach przysługujących im upoważnień kwotowych. RM podjęła uchwały na 137 mln zł, a Prezes RM wydał zarządzenia na 821,2 mln zł. Zwiększono wydatki 32 części budżetowych, przy czym blisko 60% rezerwy ogólnej rozdysponowano do trzech wskazanych niżej, tj.:

- a) 16 - Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – 324,7 mln zł (33,9% podzielonej kwoty),
- b) 39 - Infrastruktura – 125,5 mln zł (13,1%),
- c) 24 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego – 99 mln zł (10,3%).

Dla Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dalej także: KPRM) 294 mln zł rozdysponowano w związku ze zleceniem przez Prezesa RM realizacji zadań publicznych na podstawie art. 11b udppw, a 15,1 mln zł z przeznaczeniem na nagrodę specjalną Prezesa RM, o której mowa w art. 31a ustawy o RM.

Dla części, którymi dysponowali Wojewodowie, przeznaczono 365 mln zł (38,9% podzielonej kwoty), przy czym najwięcej dla Wojewody Małopolskiego (79,7 mln zł), Wojewody Łódzkiego (36,6 mln zł), Wojewody Wielkopolskiego (35,6 mln zł), Wojewody Podlaskiego (26,8 mln zł) i Wojewody Mazowieckiego (24,9 mln zł).

(akta kontroli: tom I str. 59 pliki 42, 44, 68-73)

Rezerwę ogólną w największej części rozdysponowano na zadania z kategorii:

- a) infrastruktura – 239,8 mln zł (25% kwoty rozdysponowanej),
- b) pozostałe<sup>12</sup> – 144,4 mln zł (15,1%),
- c) kultura – 112 mln zł (11,7%),
- d) zdrowie – 107,7 mln zł (11,2%),
- e) ochrona zabytków – 107,3 mln zł (11,2%).

(akta kontroli: tom I str. 2 plik 5, str. 36 plik 978, str. 59 plik 4)

Minister Finansów w związku z zarządzeniami Prezesa Rady Ministrów wydał dla KPRM decyzje budżetowe na 325,5 mln zł, tj. na kwotę o 0,8 mln zł wyższą niż rozdysponowana z rezerwy ogólnej. Powyższa różnica wynika z niewydania dla KPRM korekt decyzji budżetowych mimo uchylecia zarządzeń, którymi rozdysponowano środki<sup>13</sup>. Zastępca Dyrektora Biura Prezesa Rady Ministrów (dalej

<sup>10</sup> Ustawa budżetowa na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 256, ze zm.)

<sup>11</sup> Pierwotnie, przed zmianą ustawy budżetowej, kwotę rezerwy ogólnej ustalono na 985 mln zł.

<sup>12</sup> Do kategorii tej zakwalifikowano środki m.in. na: wypłatę rekompensat za wprowadzenie stanu wyjątkowego na w części województw podlaskiego i lubelskiego oraz czasowego zakazu przebywania w określonej strefie nadgranicznej przyległej do granicy z Republiką Białorusi; wypłatę rekompensat i odszkodowań za wprowadzenie stanu wyjątkowego w części województwa podlaskiego i za czasowy zakaz przebywania w gminach przygranicznych; realizację umowy z zewnętrznym pełnomocnikiem procesowym w celu wykonywania zastępstwa przed sądami lub trybunałami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych; organizację państwowej uroczystości pogrzebowej; nagrody specjalne Prezesa RM, o których mowa w ustawie o Radzie Ministrów; realizację działań informacyjnych; wypłatę rekompensat za zawieszenie ruchu na przejściach granicznych w województwie podlaskim.

<sup>13</sup> W przypadku KPRM dotyczyło to zarządzenia nr 553 z 7 listopada 2023 r. wydanego na 0,7 mln zł, które uchylono zarządzeniem nr 656 z 29 grudnia 2023 r., i zarządzenia nr 635

także: Zastępca Dyrektora BPRM) wyjaśnił, że KPRM nie wystąpiła o korektę decyzji budżetowych, gdyż do wydania zarządzeń uchylających zarządzenia stanowiące podstawę tych decyzji doszło w ostatnim dniu roboczym roku budżetowego.

(akta kontroli: tom I str. 37-38 pliki 1032-1053, str. 59 pliki 42, 44, 68-73)

II. W 2023 r. w KPRM sprawy z zakresu rezerwy ogólnej należały do Biura Prezesa Rady Ministrów (dalej także: BPRM). Były to sprawy dotyczące wniosków dysponentów części budżetowych i wystąpień innych podmiotów o przyznanie środków rezerwy ogólnej oraz ofert realizacji zadania publicznego złożonych przez podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego. Zajmował się nimi Wydział Rezerwy Ogólnej. Do jego zadań należało m.in. przedkładanie Prezesowi RM wniosków dysponentów z pełną dokumentacją i wynikami analizy w celu podjęcia decyzji w sprawie przyznania środków rezerwy ogólnej, analizowanie wystąpień innych podmiotów do Prezesa RM oraz obsługa procesu zlecenia i realizacji zadań publicznych, w tym analiza ofert realizacji zadania publicznego.

(akta kontroli: tom I str. 2-4 pliki 9-61, str. 59 pliki 40, 41)

Na początku 2023 r. obowiązywała „Instrukcja w sprawie zasad przyznawania środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów” z 20 kwietnia 2022 r. Określała ona szczegółowo sposób: rozpatrywania wniosków dysponentów złożonych na podstawie § 1 ust. 1 rozporządzenia RM; postępowania z wystąpieniami podmiotów niebędących dysponentami części budżetowej; rozpatrywania ofert realizacji zadania publicznego złożonych na podstawie art. 11b udppw. Z dniem 6 lutego 2023 r. zaczęła obowiązywać nowa „Instrukcja w sprawie zasad przyznawania środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów”. Przedmiot jej regulacji był tożsamy z przedmiotem poprzedniej instrukcji. Załącznik do obu instrukcji stanowił m.in. wzór wniosku dysponenta. Wzór ten wskazywał na potrzebę zamieszczenia we wniosku logo nadawcy, sygnatury pisma, informacji o miejscowości i dacie, a także danych adresata (Prezesa RM) i podmiotu, za pośrednictwem którego składano wniosek (Ministra – Członka Rady Ministrów Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów). Wzór nie określał w szczególności, jakie konieczne elementy powinno zawierać uzasadnienie wniosku, w tym, na okoliczności, które powinno się w nim przedstawić.

(akta kontroli: tom I str. 2-4 pliki 9,61, str. 59 plik 40)

KPRM już pismem z 4 stycznia 2021 r. wskazała dysponentom, jakie elementy powinny zawierać ich wnioski o przyznanie środków rezerwy ogólnej. Miało to umożliwić sprawne procedowanie wniosków. W piśmie była mowa w szczególności o tym, że dysponent każdorazowo zobowiązany był do uzasadnienia konieczności realizacji zadania przy wsparciu rezerwy ogólnej, wskazując także na dotychczasowe działania podejmowane w celu pozyskania dotacji z innych źródeł.

(akta kontroli: tom I str. 31 pliki 808-812)

W 2023 r. prowadzono w BPRM rejestr spraw dotyczących rezerwy ogólnej złożony z rejestru głównego i rejestru ofert. W rejestrze głównym zewidencjonowano sprawy:

- związane z przyznaniem środków rezerwy ogólnej przez Prezesa RM na wniosek dysponenta części budżetowej, o którym mowa w § 1 ust. 1 rozporządzenia RM – 530 spraw, w których zawnioskowano o 910,9 mln zł<sup>14</sup>;

---

z 1 grudnia 2023 r. wydanego na 0,1 mln zł, które uchylono zarządzeniem nr 662 z 29 grudnia 2023 r.

<sup>14</sup> Do spraw tych należały m.in. zainicjowane wystąpieniem podmiotu niebędącego dysponentem, w których dysponent, po przesłaniu do niego takiego wystąpienia, złożył następnie wniosek (77 spraw, w których dysponenti zawnioskowali o 148,9 mln zł).

- b) związane z przyznaniem ze środków rezerwy ogólnej przez Prezesa RM nagrody specjalnej, o której mowa w ustawie o RM – 5 spraw, w których wystąpiono o 15,1 mln zł;
- c) związane z przyznaniem środków rezerwy ogólnej przez RM – 3 sprawy, w których wystąpiono o 137 mln zł;
- d) związane z wystąpieniem podmiotu niebędącego dysponentem, w których dysponent, do którego przesłano takie wystąpienie, nie złożył następnie wniosku – 115 spraw, w których wystąpiono o 282,4 mln zł;
- e) związane z wystąpieniem podmiotu niebędącego dysponentem, w których stwierdzono możliwość złożenia przez taki podmiot oferty realizacji zadania publicznego – 48 spraw, w których wystąpiono o 64 mln zł;
- f) inne (np. na podstawie pism przesłanych do KPRM do wiadomości).

W rejestrze głównym zewidencjonowano 240 spraw<sup>15</sup> związanych z wystąpieniem podmiotu niebędącego dysponentem części budżetowej. Wystąpienia te opiewały na 519,6 mln zł.

W rejestrze ofert zewidencjonowano 382 sprawy, w których wystąpiono o 753,4 mln zł. Sprawy te zainicjowało złożenie oferty realizacji zadania publicznego. Oferty rozpatrywano w BPRM.

W rejestrze głównym i rejestrze ofert ewidencjonowano kwotę rozdysponowaną uchwałami Rady Ministrów i zarządzeniami Prezesa Rady Ministrów.

(akta kontroli: tom I str. 37 pliki 1017-1023)

**III.** Minister Finansów w „Informacji o rezerwie ogólnej i rezerwach celowych budżetu państwa ujętych w projekcie ustawy budżetowej na rok 2023” wskazał, że rezerwa ogólna to szczególny instrument finansowania umożliwiający Radzie Ministrów reagowanie m.in. w sytuacjach nagłych, których wystąpienia nie można było przewidzieć, a wymagających niezwłocznego wsparcia finansowego. Ponadto, MF w opiniach do poszczególnych wniosków dysponentów części budżetowych wydanych na prośbę KPRM wskazał, że:

- a) rezerwa ogólna to szczególny instrument finansowania, umożliwiający reagowanie w sytuacjach nagłych, losowych, których wystąpienia nie można było przewidzieć przy opracowywaniu budżetu, a wymagających niezwłocznego wsparcia;
- b) gospodarowanie środkami rezerwy ogólnej powinno odbywać się przy uwzględnieniu możliwości interwencji w sytuacjach nadzwyczajnych, w każdym momencie roku budżetowego, uwzględniając to, że pula tej rezerwy nie jest odnawialna jak w przypadku np. rezerwy celowej na zobowiązania Skarbu Państwa;
- c) przed przyznaniem wsparcia z rezerwy ogólnej dysponent powinien potwierdzić, że nie dysponuje środkami w swojej części pozwalającymi sfinansować wydatek, w pierwszej bowiem kolejności powinien dokonać przeglądu własnego budżetu co do możliwości wygospodarowania z niego funduszy;
- d) co do zasady wydatki powinny być planowane i finansowane w ramach limitów przewidzianych w ustawie budżetowej, a gdy zaistnieje konieczność poniesienia dodatkowych wydatków, najpierw wskazane jest poszukiwanie oszczędności w ramach limitu danej części, w tym w środkach na wynagrodzenia;

<sup>15</sup> Do spraw tych należały zainicjowane: wystąpieniem podmiotu niebędącego dysponentem, w których dysponent następnie złożył wniosek (77 spraw, w których podmioty niebędące dysponentem wystąpiły o 173,2 mln zł); wystąpieniami podmiotów niebędących dysponentami, w których dysponent nie złożył następnie wniosku (115 spraw, w których wystąpiono o 282,4 mln zł); zainicjowane wystąpieniem podmiotu niebędącego dysponentem, w których stwierdzono istnienie możliwości złożenia oferty realizacji zadania publicznego (48 spraw, w których wystąpiono o 64 mln zł).

- e) każde rozstrzygnięcie o przyznaniu środków rezerwy ogólnej powinna poprzedzać analiza konkretnego przypadku;
- f) realizacja wydatków, na które miałyby zostać przeznaczone środki rezerwy ogólnej, powinna wynikać z podstawy materialnoprawnej określonej w przepisach ustaw innych niż ustawa o finansach publicznych;
- g) art. 11b udppw stanowi materialnoprawną podstawę dokonywania wydatków z budżetu państwa, tj. dotacji celowych dla m.in. fundacji, może zatem zarazem być podstawą dla przyznania środków rezerwy ogólnej.

W niektórych opiniach MF przedstawił, na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu, w jakim stopniu dysponent zrealizował plan wydatków części, o którego zwiększenie zawniósł do Prezesa RM. BPRM występując o opinię Ministra Finansów zwracało się m.in. o wskazanie możliwości ubiegania się o dofinansowanie zadania objętego wnioskiem dysponenta z innych źródeł niż rezerwa ogólna, w tym z rezerwy celowej.

(akta kontroli: tom I str. 44 1241-1271, str. 67-79)

IV. Prezes RM w 417 sprawach zwrócił się do ministra kierującego działem administracji rządowej o opinię na podstawie § 1 ust. 1a rozporządzenia RM<sup>16</sup>. W jedenastu sprawach doszło do wydania negatywnej opinii, przy czym w dziewięciu z tych spraw opinia negatywna nie była jedyną, gdyż obok niej wystąpiła inna, tj. pozytywna lub taka, w której ani nie poparto ani nie sprzeciwiono się przyznaniu środków. W czterech sprawach, w których negatywnie zaopiniowano przyznanie środków, Prezes RM wydał zarządzenie o przyznaniu środków z rezerwy ogólnej, przy czym w jednej wystąpiła wyłącznie taka opinia<sup>17</sup>.

(akta kontroli: tom I str. 36 plik 978, str. 37 pliki 1018, 1021, str. 59 plik 65)

Prezes RM w 87 sprawach zwrócił się do dysponenta części budżetowej, na podstawie § 1a ust. 1 rozporządzenia RM, o złożenie wniosku o zwiększenie z rezerwy ogólnej wydatków części budżetowej<sup>18</sup>. Korzystał on z powyższej regulacji tylko w związku z wystąpieniami, które do KPRM złożyły podmioty niebędące dysponentami<sup>19</sup>. Wystąpienia, w przypadku których Prezes RM skorzystał z § 1a ust. 1 rozporządzenia RM, opiewały na 194,1 mln zł.

W 58 przypadkach dysponenci złożyli wnioski o przyznanie środków. Wnioski te opiewały na 110,5 mln zł, przy czym w 14 przypadkach kwota wskazana przez dysponenta nie była tożsama z kwotą o jaką ubiegał się podmiot niebędący dysponentem. Kwota wystąpień, w odniesieniu do których dysponenci nie zdecydowali się na złożenie wniosku, wynosiła 61,9 mln zł. Dysponenci informując Prezesa RM, że nie złożą wniosku, wskazywali m.in., że: gmina zrezygnowała z ubiegania się o środki; powiat nie złożył dokumentów niezbędnych do złożenia wniosku; gmina nie miała możliwości realizacji inwestycji w roku budżetowym; obiekt

<sup>16</sup> Zgodnie z tym przepisem, gdy wniosek o zwiększenie z rezerwy ogólnej wydatków części tego budżetu złożył dysponent inny niż minister, Prezes RM występował o opinię do ministra kierującego działem administracji rządowej właściwego w sprawach objętych wnioskiem.

<sup>17</sup> W sprawach tych wydano zarządzenia: nr 119 z 5 maja 2023 r. dla Wojewody Łódzkiego na 5 mln zł (pozytywna opinia Ministra Sportu i Turystyki i negatywna MF); nr 175 z 31 maja 2023 r. dla Wojewody Małopolskiego na 0,1 mln zł (negatywna opinia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji); nr 631 z 30 listopada 2023 r. dla Wojewody Wielkopolskiego na 0,8 mln zł (trzy opinie Ministra Zdrowia, przy czym pierwsza i druga negatywne, a trzecia pozytywna); nr 460 z 5 października 2023 r. dla Wojewody Małopolskiego na 0,2 mln zł (pozytywna opinia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i negatywna MF).

<sup>18</sup> W myśl tego przepisu Prezes RM z własnej inicjatywy mógł wystąpić do właściwego ministra lub innego dysponenta części budżetowej o złożenie wniosku o zwiększenie z rezerwy ogólnej wydatków odpowiedniej części tego budżetu.

<sup>19</sup> Np. burmistrza, prezydenta miasta, wójta, starostę, dyrektora zakładu opieki zdrowotnej, dyrektora muzeum, dyrektora stacji sanitarno-epidemiologicznej, parafię, dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa



zabytkowy, którego miałyby dotyczyć wnioski, nie był wpisany do rejestru zabytków, wobec czego jego remont nie mógł być dotowany z budżetu państwa przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

(akta kontroli: tom I str. 36 plik 978, str. 37 pliki 1018, 1021, str. 44-46 pliki 1272-1351, str. 59 plik 65)

W 2023 r. nie rozdysponowano środków rezerwy ogólnej na sfinansowanie działalności nowych jednostek budżetowych, tj. utworzonych w 2022 r., lecz faktycznie rozpoczynających działalność w roku następnym oraz utworzonych i rozpoczynających działalność w 2023 r.

(akta kontroli: tom I str. 59 pliki 65, 68)

Prezes RM na cele promocji i kampanii informacyjnych wydał cztery zarządzenia, którymi rozdysponował łącznie 20 mln zł ze środków rezerwy ogólnej<sup>20</sup>.

(akta kontroli: tom I str. 59 pliki 65, 68)

**V. W kontroli badaniu poddano próbę złożoną z:**

- a) dwóch spraw, w których RM rozdysponowała łącznie 123,1 mln zł<sup>21</sup>;
- b) 31 spraw, w których Prezes RM rozdysponował łącznie 48,1 mln zł<sup>22</sup> – trzy były związane z rozpatrywaniem ofert realizacji zadania publicznego<sup>23</sup>, a pozostałe nie były z tym związane<sup>24</sup>,

<sup>20</sup> Były to zarządzenia: nr 214 z 16 czerwca 2023 r. wydane dla Ministra Rodziny i Polityki Społecznej na realizację działań informacyjnych dotyczących podwyższenia wysokości świadczenia wychowawczego od stycznia 2024 r. (przyznano 10 mln zł); nr 242 z 28 czerwca 2023 r. wydane dla Ministra Infrastruktury na działania promocyjno-informacyjne dotyczące wprowadzenia przez rząd bezpłatnych przejazdów autostradami państwowymi dla pojazdów do 3,5 t (przyznano 2,5 mln zł); nr 250 z 30 czerwca 2023 r. wydane dla Ministra Rodziny i Polityki Społecznej na realizację działań informacyjnych związanych z przeciwdziałaniem przemocy (przyznano 2,5 mln zł); nr 442 z 28 września 2023 r. wydane dla KPRM na realizację działań informacyjnych na temat ogólnopolskiego referendum, które odbyło się 15 października 2023 r. (przyznano 5 mln zł).

<sup>21</sup> Były to sprawy, w których RM podjęła uchwały nr 114/2023 z 30 czerwca 2023 r. i nr 146/2023 z 18 sierpnia 2023 r. przyznające Ministrowi Infrastruktury środki na pokrycie zmniejszonych wpływów do Krajowego Funduszu Drogowego w związku z wdrożeniem procedury umożliwiającej czasowe niepobieranie i zaprzestanie stosowania opłat za przejazd autostradą A1 na odcinku Gdańsk-Toruń.

<sup>22</sup> Jest to kwota ostatecznie rozdysponowana z rezerwy ogólnej, tj. obliczona z uwzględnieniem zarządzeń zmieniających i zarządzenia uchylającego wydanych przez Prezesa RM. Pierwotna kwota rozdysponowana zarządzeniami wyniosła 49,4 mln zł.

<sup>23</sup> Były to sprawy, w których Prezes RM wydał dla KPRM zarządzenia nr 81 z 17 kwietnia 2023 r., nr 248 z 30 czerwca 2023 r. i nr 354 z 30 sierpnia 2023 r. Ofertę w pierwszej i drugiej sprawie rozpatrywano w BPRM, a w trzeciej – w Departamencie Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą.

<sup>24</sup> Były to sprawy, w których Prezes RM wydał zarządzenia: 1) dotyczące przyznania środków na sfinansowanie zadań z zakresu grobownictwa wojennego, o których mowa w ugcw, tj. zarządzenia: a) nr 127 z 9 maja 2023 r. dla Wojewody Dolnośląskiego (zmienione zarządzeniem nr 454 z 3 października 2023 r.); b) nr 186 z 6 czerwca 2023 r. dla Wojewody Kujawsko-Pomorskiego; c) nr 128 z 9 maja 2023 r. dla Wojewody Lubelskiego (zmienione zarządzeniem nr 469 z 6 października 2023 r.); d) nr 84 z 20 kwietnia 2023 r. dla Wojewody Lubuskiego; e) nr 54 z 27 marca 2023 r. dla Wojewody Łódzkiego (zmienione zarządzeniem nr 578 z 15 listopada 2023 r.); f) nr 135 z 12 maja 2023 r. dla Wojewody Małopolskiego (zmienione zarządzeniem nr 568 z 9 listopada 2023 r.); g) nr 203 z 14 czerwca 2023 r. dla Wojewody Mazowieckiego; h) nr 58 z 29 marca 2023 r. dla Wojewody Opolskiego (zmienione zarządzeniami nr 463 z 6 października 2023 r. i nr 569 z 9 listopada 2023 r.); i) nr 72 z 7 kwietnia 2023 r. dla Wojewody Podkarpackiego; j) nr 132 z 9 maja 2023 r. dla Wojewody Podlaskiego; k) nr 151 z 19 maja 2023 r. dla Wojewody Pomorskiego; l) nr 179 z 5 czerwca 2023 r. dla Wojewody Śląskiego; ł) nr 86 z 24 kwietnia 2023 r. dla Wojewody Świętokrzyskiego; m) nr 49 z 20 marca 2023 r. dla Wojewody Warmińsko-Mazurskiego; n) nr 146 z 16 maja 2023 r. dla Wojewody Wielkopolskiego; 2) nr 388 z 12 września 2023 r. dla Wojewody Mazowieckiego na organizację Ogólnopolskiego Święta „Wdzięczni Polskiej Wsi”; 3) nr 30 z 3 marca 2023 r. dla Wojewody Kujawsko-Pomorskiego i nr 445 z 28 września 2023 r. dla Wojewody Wielkopolskiego z przeznaczeniem dla Wojewódzkich Konserwatorów Zabytków na remont dachu kościoła; 4) nr 33 z 8 marca 2023 r. dla Wojewody Łódzkiego i nr 534

- c) 15 spraw, w których Prezes RM odmówił przyznania 14,9 mln zł – siedem było związanych z rozpatrywaniem ofert realizacji zadania publicznego<sup>25</sup>, pozostałe zaś nie były z tym związane<sup>26</sup>.

Kwota przyznana uchwałami i zarządzeniami, o których wyżej mowa, stanowiła blisko 18% kwoty rozdysponowanej z rezerwy ogólnej w 2023 r.

(akta kontroli: tom I str. 4-5 pliki 72-127, str. 6-18 pliki 133-444, str. 20-30 pliki 516-788, str. 32-36 pliki 862-969, str. 59 plik 43)

Projekty uchwał w sprawie rozdysponowania rezerwy ogólnej przygotowane przez Ministra Infrastruktury skierowano do Departamentu Koordynacji Procesu Legislacyjnego, który procedował je zgodnie z Regulaminem pracy Rady Ministrów<sup>27</sup>.

(akta kontroli: tom I str. 4-6 72-127, str. 31-32 pliki 829-858, str. 59 pliki 43, 62, 63)

Rozpatrując sprawy związane z ofertą realizacji zadania publicznego pracownik BPRM sporządzał tzw. notatkę kierunkową, którą, po wstępnej weryfikacji oferty w kontekście przepisów udppw, zwracano się do Prezesa RM o podjęcie decyzji w przedmiocie dalszego procedowania. W razie zgody na dalsze procedowanie, po jego zakończeniu, przygotowywano tzw. notatkę dla prezesa RM. W sprawach niezwiązanych z ofertą realizacji zadania publicznego rozpatrywaną w BPRM pracownik tej komórki po zweryfikowaniu wniosku sporządzał notatkę dla Prezesa RM. W instrukcjach w sprawie zasad przyznawania środków rezerwy ogólnej, które obowiązywały w KPRM, przewidziano, że notatka dla Prezesa RM zawiera najważniejsze informacje oraz ewentualne uwagi i wnioski odnoszące się do sprawy z propozycją jej rozstrzygnięcia. W instrukcjach nie wyszczególniono, które informacje obligatoryjnie powinny się znaleźć w notatkach dla Prezesa RM. W sprawach poddanych badaniu w notatkach dla Prezesa RM przedstawiano ostateczny wynik weryfikacji oferty realizacji zadania publicznego, w tym informacje o treści wyjaśnień oferenta i uzupełnionych brakach oferty, oraz poszczególne

---

z 27 października 2023 r. dla Wojewody Małopolskiego z przeznaczeniem dla gmin na zakup samochodu ratowniczo-gaśniczego dla OSP; 5) nr 380 z 7 września 2023 r. dla Wojewody Warmińsko-Mazurskiego i nr 391 z 13 września 2023 r. dla Wojewody Dolnośląskiego (uchylone zarządzeniem nr 506 z 13 października 2023 r.) z przeznaczeniem dla gmin na budowę remiz dla OSP; 6) nr 221 z 22 czerwca 2023 r. dla Wojewody Wielkopolskiego na zakup ambulansu; 7) nr 535 z 27 października 2023 r. dla Wojewody Pomorskiego z przeznaczeniem dla gminy na budowę przedszkola samorządowego; 8) nr 46 z 22 marca 2023 r. dla KPRM z przeznaczeniem dla Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na realizację i promocję konkursu „First to help”; 9) nr 442 z 28 września 2023 r. dla KPRM na realizację działań informacyjnych na temat ogólnopolskiego referendum; 10) nr 50 z 22 marca 2023 r. dla Wojewody Wielkopolskiego i nr 158 z 24 maja 2023 r. dla Wojewody Małopolskiego z przeznaczeniem dla powiatów na rozbudowę i nadbudowę szpitala powiatowego.

<sup>25</sup> Były to sprawy: BPRM.RO.5031.119.2023, BPRM.RO.5031.121.2023, BPRM.RO.5031.308.2023, BPRM.RO.5031.324.2023, BPRM.RO.5031.341.2023, BPRM.RO.5031.437.2023, a także BPRM.RO.5031.629.2023. W sprawie BPRM.RO.5031.437.2023 oferta była rozpatrywana w Departamencie Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą, w pozostałych zaś w BPRM.

<sup>26</sup> Były to sprawy: 1) BPRM.RO.5031.500.2023 i BPRM.RO.5031.509.2023, w których rozpatrywano wnioski Wojewody Wielkopolskiego o przyznanie środków z przeznaczeniem dla Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na remont dachu kościoła; 2) BPRM.RO.5031.141.2023 i BPRM.RO.5031.739.2023, w których rozpatrywano wnioski Wojewody Małopolskiego i Wojewody Śląskiego o przyznanie środków na nabycie samochodu ratowniczo-gaśniczego dla OSP; 3) BPRM.RO.5031.472.2023, w której rozpatrywano wniosek Wojewody Małopolskiego o przyznanie środków na budowę remizy dla OSP; 4) BPRM.RO.5031.821.2023, w której rozpatrywano wniosek Wojewody Dolnośląskiego o przyznanie środków na odtworzenie sprzętu ratowniczo-gaśniczego; 5) BPRM.RO.5031.150.2023, w której rozpatrywano wniosek Wojewody Wielkopolskiego o przyznanie środków na zakup ambulansu; 6) BPRM.RO.5031.182.2023, w której rozpatrywano wniosek Wojewody Lubelskiego o przyznanie środków na budowę przedszkola samorządowego.

<sup>27</sup> Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348).

informacje zamieszczone we wniosku dysponenta części budżetowej lub w innych pismach związanych z wnioskiem.

(akta kontroli: tom I str. 6-18 pliki 133-444, str. 20-30 pliki 516-788, str. 32-36 pliki 862-969, str. 59 pliki 45-61)

W większości notatek kierunkowych jako propozycję rozstrzygnięcia zaproponowano Prezesowi RM dwie opcje, tj. pozytywną decyzję (zgoda na dalsze procedowanie) i negatywną decyzję (odmowa zgody na dalsze procedowanie). Tylko w jednej sprawie, w której stwierdzono, że zadanie publiczne nie mieściło się w katalogu określonym w art. 4 udppw, w notatce kierunkowej zaproponowano jeden wariant rozstrzygnięcia, tj. negatywną decyzję. We wszystkich notatkach dla Prezesa RM jako propozycję rozstrzygnięcia przedstawiano Prezesowi RM dwie możliwości, tj. pozytywną decyzję (zgoda na przyznanie środków rezerwy ogólnej) i negatywną decyzję (odmowa przyznania rodaków rezerwy ogólnej).

Zastępca Dyrektora BPRM na pytanie o to, dlaczego Prezesowi RM nie przedstawiano jednoznacznej rekomendacji wynikającej z oceny okoliczności sprawy ustalonych na podstawie zgromadzonej dokumentacji a dwie możliwe propozycje rozstrzygnięcia, wyjaśnił, że BPRM nie było właściwe do rekomendowania lub nierekomendowania udzielenia wsparcia. BPRM było jedynie odbiorcą pozytywnej albo negatywnej decyzji Prezesa RM w sprawie.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższego stanowiska. Zdaniem NIK, pracownicy BPRM powinni wspierać Prezesa RM w podejmowaniu decyzji o rozdysponowaniu środków rezerwy ogólnej w szczególności poprzez przedstawianie mu materiału zgromadzonego w sprawie wraz z ocenami i jednoznacznymi rekomendacjami wynikłymi z jego analizy. Nie narusza to w żaden sposób niezależność Prezesa RM w decydowaniu o przyznaniu lub nie wsparcia, gdyż zawsze to do niego należy ostateczna decyzja w tym zakresie.

(akta kontroli: tom I str. 6-18 pliki 133-444, str. 20-30 pliki 516-788, str. 31 plik 808, str. 32-36 pliki 862-969, str. 59 pliki 45-61)

W tych notatkach służbowych, w których pracownik BPRM zaproponował dwie opcje rozstrzygnięcia, jedna była wyróżniona (podkreśleniem lub w inny jednoznaczny sposób), co wskazywało na podjęcie przez Prezesa RM decyzji danego rodzaju. Notatki podpisał Zastępca Szefa KPRM. Jego podpis miał potwierdzać podjęcie danej decyzji w sprawie przez Prezesa RM. Zastępca Szefa KPRM podpisywał notatki albo elektronicznie, ze wskazaniem daty, albo odręcznie, bez wskazania daty. Z notatek nie wynika, które konkretnie okoliczności przesądziły o przyznaniu albo odmowie przyznania środków przez Prezesa RM<sup>28</sup>.

(akta kontroli: tom I str. 6-18 pliki 133-444, str. 20-30 pliki 516-788, str. 31 plik 808, str. 32-36 pliki 862-969, str. 59 pliki 45-61)

W 15 sprawach należących do badanej próby, w których Prezes RM odmówił przyznania środków rezerwy ogólnej, do wnioskodawców i oferentów skierowano pisma informujące ich o tym fakcie. W dwóch pismach powołano się na konkretne

---

<sup>28</sup> Z wyjątkiem notatki kierunkowej w sprawie, w której zaproponowano jeden wariant rozstrzygnięcia.

ustalone w sprawach okoliczności<sup>29</sup>. Ponadto w jednym przypadku<sup>30</sup>, w którym Prezes RM w notatce kierunkowej nie zgodził się na dalsze procedowanie sprawy, w piśmie odmownym wskazano, że oferowane zadanie publiczne nie mieściło się w katalogu określonym w art. 4 udppw. W pismach odmownych dotyczących pozostałych spraw wskazywano tylko ogólnikowo na charakter rezerwy ogólnej i brak możliwości pozytywnego rozpatrzenia wszystkich wniosków, np. że:

- a) mimo spełnienia warunków formalno-prawnych brak jest możliwości pozytywnego rozpatrzenia wszystkich wniosków;
- b) rezerwa ogólna to szczególne narzędzie finansowe uruchamiane, np. w sytuacjach nagłych i nieprzewidywanych, albo przeznaczane zasadniczo do wsparcia zadań pilnych i nieprzewidywanych;
- c) z roku na rok wzrasta liczba wniosków o przyznanie dotacji, a limit środków rezerwy ogólnej nie jest odnawialny.

(akta kontroli: tom I str. 32-36 pliki 862-969, str. 59 pliki 50-59)

W wyniku zbadania 46 spraw Najwyższa Izba Kontroli zidentyfikowała przypadki podjęcia przez Prezesa RM odmiennych rozstrzygnięć w zbliżonych lub tożsamy przedmiotowo wniosków bez rzetelnego uzasadnienia. Dotyczyło to spraw, w których zawnioskowano o wsparcie na:

- a) remont dachu kościoła – środki na takie zadanie przyznano zarządzeniami nr 30 z 3 marca 2023 r. i nr 445 z 28 września 2023 r. odpowiednio dla Wojewody Kujawsko-Pomorskiego i Wojewody Wielkopolskiego, odmówiono ich zaś w dwóch innych sprawach (BPRM.RO.5031.500.2023 i BPRM.RO.5031.509.2023), w których rozpatrywano wnioski Wojewody Kujawsko-Pomorskiego;
- b) zakup samochodu ratowniczo-gaśniczego dla OSP – środki na takie zadanie przyznano zarządzeniami nr 33 z 8 marca 2023 r. i nr 534 z 27 października 2023 r. odpowiednio dla Wojewody Łódzkiego i Wojewody Małopolskiego, a odmówiono ich w dwóch innych sprawach (BPRM.RO.5031.141.2023 i BPRM.RO.5031.739.2023), w których rozpatrywano wniosek Wojewody Małopolskiego i Wojewody Śląskiego;
- c) budowę remizy dla OSP – środki na takie zadanie przyznano zarządzeniami nr 380 z 8 września 2023 r. i nr 391 z 13 września 2023 r. odpowiednio dla Wojewody Warmińsko-Mazurskiego i Wojewody Dolnośląskiego, odmówiono natomiast w sprawie BPRM.RO.5031.472.2023, w której rozpatrywano wniosek Wojewody Małopolskiego;
- d) zakup ambulansu dla szpitala powiatowego – środki na takie zadanie przyznano zarządzeniem nr 221 z 22 czerwca 2023 r. dla Wojewody Wielkopolskiego, odmówiono zaś w innej sprawie (BPRM.RO.5031.150.2023), w której rozpatrywano wniosek tego samego Wojewody;
- e) budowę przedszkola samorządowego – środki na takie zadanie przyznano zarządzeniem nr 535 z 27 października 2023 r. dla Wojewody Pomorskiego, odmówiono z kolei w sprawie BPRM.RO.5031.182.2023, w której rozpatrywano wniosek Wojewody Lubelskiego.

<sup>29</sup> W sprawie BPRM.RO.5031.821.2023 dotyczącej przyznania dla Wojewody Dolnośląskiego środków na odtworzenie sprzętu i wyposażenia zużytego i zniszczonego podczas działań ratowniczych po trzęsieniu ziemi w Turcji wskazano m.in., że: trzęsienie ziemi miało miejsce w lutym 2023 r.; Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu zwróciła się do Wojewody o wsparcie w maju, a wniosek do Prezesa RM wpłynął w połowie września, zatem od maja do września możliwe było rozważenie udzielenia wsparcia ze środków Wojewody bądź innych, np. resortu sprawującego nadzór nad działalnością straży pożarnej; wnioskowana kwota nie jest na tyle wysoka, by stanowiła znaczące obciążenie dla budżetu Wojewody. Z kolei w sprawie BPRM.RO.5031.629.2023 dotyczącej oferenta, który zaoferował stworzenie profesjonalnego studia nagraniowego dla uchodźców z Ukrainy, wskazano m.in., że jego oferta odnosi się do wąskiej grupy docelowej, tj. dziennikarzy, a zatem nie można było w jej przypadku mówić o ogólnopolskim lub przynajmniej ponadregionalnym charakterze zadania.

<sup>30</sup> Sprawa BPRM.RO.5031.121.2023.

NIK uznała proces rozdysponowania środków z rezerwy ogólnej za nierzetelny, wskazując na brak transparentności oraz jawnych i precyzyjnych kryteriów, co szerzej opisano w pkt. 1 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I str. 20-30 pliki 516-788, str. 32-36 pliki 862-969, str. 59 pliki 52-59)

We wszystkich 31 sprawach należących do badanej próby, w których doszło do rozdysponowania rezerwy ogólnej na podstawie zarządzeń Prezesa RM, pracownicy BPRM nie ustalili, czy dysponent lub inny podmiot, który miał być beneficjentem środków rezerwy ogólnej, mógł z własnych środków ponieść wydatki na zadanie objęte wnioskiem lub ubiegał się o środki z innych dostępnych źródeł finansowania i jaki był efekt jego starań w tym zakresie, mimo że takich informacji lub danych brakowało w dokumentacji sprawy, w tym we wnioskach dysponentów. Ponadto w 9 sprawach, w których środki rezerwy ogólnej rozdysponował Prezes RM, choć w zgromadzonej dokumentacji występowały wskazane wyżej informacje lub dane, to nie zawarto ich w notatkach dla Prezesa RM. NIK uznała powyższe za nierzetelne, co szerzej opisano w pkt 2 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I str. 6-18 pliki 133-444, str. 20-30 pliki 516-788, str. 59 pliki 45-61)

NIK zauważa, że w przypadku spraw, w których środki przyznano na sfinansowanie:

- a) prac dotyczących dachów kościołów i obiektów grobownictwa wojennego w 2023 r. przewidziano środki na ich realizację w budżetach poszczególnych dysponentów części budżetowych (np. w budżecie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w ramach kolejnej edycji *Programu Groby i cmentarze wojenne w kraju i Programu Ochrona zabytków*<sup>31</sup>), a ponadto ogłoszono dwa nabory do *Rządowego Programu Odbudowy Zabytków*<sup>32</sup>;
- b) nabycia samochodów ratowniczo-gaśniczych albo budowy remizy OSP w 2023 r. Minister Finansów z rezerwy celowej poz. 45 – Środki na dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego zwiększył wydatki Wojewodów na tożsame lub podobne przedsięwzięcia (tj. na zakup samochodów ratowniczo-gaśniczych, zakup motopompy i budowę garażu), a ponadto Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w opinii, którą dysponowała KPRM, przedstawił wiele różnorodnych możliwych źródeł finansowania wydatków na potrzeby OSP;
- c) nabycia ambulansu w 2023 r. MF z rezerwy celowej poz. 68 – Środki na zadania w obszarze zdrowia zwiększył wydatki Wojewodów na tożsame przedsięwzięcia;
- d) budowę przedszkola samorządowego w 2023 r. Minister Finansów z rezerwy celowej poz. 45 – Środki na dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego zwiększył wydatki Wojewodów na tożsame lub podobne przedsięwzięcia (np. dostosowanie budynku przedszkola do wymogów ochrony przeciwpożarowej; przebudowę budynku na przedszkole; budowę przedszkola; instalację paneli fotowoltanicznych).

(akta kontroli: tom I str. 59 pliki 45, 46, 54-59, 73)

Wśród spraw nienależących do badanej próby wystąpiła taka, która dotyczyła przyznania Wojewodzie Podlaskiemu środków na wypłatę rekompensat za czasowe zawieszenie ruchu na przejściach granicznych w województwie podlaskim. W sprawie tej najpierw odmówiono przyznania środków, następnie jednak wydano zarządzenie nr 381 z 11 września 2023 r. W wyniku kontroli stwierdzono, że była ona przewlekłe rozpatrywana, wskutek czego Prezes RM nie podjął w niej rozstrzygnięcia przed dniem, w którym zaistniał obowiązek wypłaty pierwszych rekompensat przez Wojewodę. Ponadto w sprawie tej nie ustalono istotnych informacji mających

<sup>31</sup> Informacje o Programach Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego dostępne są zwłaszcza na stronie: <https://www.gov.pl/web/kultura/programy-i-projekty>.

<sup>32</sup> Informacje o Rządowym Programie Odbudowy Zabytków dostępne są w szczególności na stronie: <https://www.gov.pl/web/premier/rzadowy-program-odbudowy-zabytkow>.

znaczenie dla jej rozpatrywania i rozstrzygnięcia. NIK uznała powyższe za nierzetelne, co szerzej opisano w pkt 3 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I str. 38-39 pliki 1054-1086, str. 59 plik 66)

Wśród spraw nienależących do badanej próby wystąpiła także taka, w której Prezes RM wydał zarządzenie nr 551 z 31 października 2023 r., którym przyznał Wojewodzie Małopolskiemu środki z przeznaczeniem dla gminy na dofinansowanie modernizacji miejsc postojowych przy zabytkowym kościele z robotami towarzyszącymi. W sprawie tej nierzetelnie zweryfikowano wniosek Wojewody w zakresie istnienia podstawy prawnej do przyznania przez niego dotacji gminie (na realizację zadania własnego) ze środków budżetu państwa. NIK uznała powyższe za nierzetelne, co szerzej opisano w pkt 4 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I str. 40-41 pliki 1129-1164, str. 59 plik 67)

**VI.** W odniesieniu do 31 spraw należących do badanej próby, w których Prezes RM wydał zarządzenia, zwrócono się do BPRM o wyjaśnienie, czy zaistniała w nich sytuacja nagła, której wystąpienia nie można było przewidzieć, a wymagająca niezwłocznego wsparcia finansowego i jakie okoliczności uzasadniały takie stwierdzenie. W odpowiedzi Zastępca Dyrektora BPRM wyjaśnił m.in., że dysponent części budżetowej wskazuje we wniosku wszystkie argumenty mogące sygnalizować wystąpienie sytuacji nieprzewidzianej i nagłej. Opinia Ministra Finansów dotycząca charakteru rezerwy ogólnej jako narzędzia wykorzystywanego, co do zasady, w sytuacjach nieprzewidzianych i nadzwyczajnych, nie ogranicza jednak Prezesa RM do stosowania tego instrumentu finansowania tylko w określonych przypadkach. Nie istnieje żaden katalog zadań, w których możliwe jest udzielanie wsparcia wyłącznie z rezerwy ogólnej. W gestii Prezesa RM leży autonomiczne dysponowanie takimi środkami. Nie jest on prawnie zobowiązany do uzasadnienia, dlaczego przyznał albo odmówił przyznania środków. Oznacza to, że w dwóch z pozoru nawet podobnych sytuacjach mógł podjąć odmienne rozstrzygnięcia. Zastępca Dyrektora BPRM w odniesieniu do żadnej ze spraw nie wyjaśnił, jakie konkretnie okoliczności uzasadniały w nich stwierdzenie, że zaistniała w niej sytuacja nagła, której wystąpienia nie można było przewidzieć, a wymagająca niezwłocznego wsparcia finansowego.

(akta kontroli: tom I str. 6-18 pliki 133-444, str. 18-20 pliki 452-507, str.22-24 pliki 557-628, str. 25-28 pliki 643-724, str. 29-30 pliki 761-776, str. 31 pliki 808-828, str. 59- pliki 45-61, str. 60-66)

W ocenie NIK, w 24 (73%) badanych sprawach, środki rezerwy ogólnej przyznano na zadania niezwiązane z sytuacją nagłą, której wystąpienia nie można było przewidzieć, a wymagającą niezwłocznego wsparcia finansowego, tj. nie na takie, na które MF wskazał w informacji o rezerwach, o której wyżej mowa, i pismach kierowanych do KPRM w 2023 r. oraz na które niejednokrotnie sam Prezes RM powoływał się odmawiając przyznania środków.

**1.** Prezes RM piętnastu Wojewodom przyznał łącznie 11,9 mln zł na sfinansowanie zadań z zakresu grobownictwa wojennego, o których mowa w ustawie o grobach i cmentarzach wojennych. Niektórzy Wojewodowie, uzasadniając wniosek, wskazali, że przewidziany ustawą budżetową na rok 2023 limit środków na zadania grobownictwa wojennego pozwalał na zaspokojenie podstawowych potrzeb, w szczególności związanych z porządkowaniem obiektów i cmentarzy wojennych, uniemożliwiając co do zasady sfinansowanie znaczniejszych prac renowacyjnych. Konieczność prac renowacyjnych wynikała zwłaszcza ze względu na stopniową degradację obiektów i cmentarzy wojennych. Przyznany limit odbiegał także od zapotrzebowania zgłaszanego przez gminy, którym stosownymi porozumieniami powierzano realizację powyższych zadań, przyznając im środki z budżetu państwa. Zwracano uwagę, że taka sytuacja wystąpiła także w poprzednich latach. Powołano się również na ustalenia z Pełnomocnikiem Prezesa RM do spraw reformy regulacji

administracyjnych związanej z ruchem naturalnym ludności i ochrony miejsc pamięci. Pełnomocnik ten w styczniu 2023 r. zwrócił się do Wojewodów o wytypowanie obiektów związanych w szczególności z miejscami spoczynku polskich żołnierzy i ofiarami wojen, które wymagały podjęcia pilnych działań, a z uwagi np. na duży zakres prac nie mogły zostać uwzględnione w ramach programów Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

W ustawie budżetowej na rok 2023 w budżetach wszystkich Wojewodów w rozdziale 71035 *Cmentarze* zaplanowano 17,6 mln. Kwota rozdysponowana z rezerwy ogólnej na realizację zadań z zakresu grobownictwa wojennego stanowiła zatem 67,7% kwoty przewidzianej w powyższym rozdziale. W poprzednim roku w budżetach wszystkich Wojewodów w tym samym rozdziale zaplanowano wydatki w wysokości 15 mln zł, a zwiększono je z rezerwy ogólnej o 19,7 mln zł, tj. 134,3%.

(akta kontroli: tom I str. 6-18 pliki 133-414, 427-444, str. 18-20 pliki 452-507, str. 59 pliki 45-47)

W ocenie NIK uzasadnienia wniosków Wojewodów nie zawierały informacji i danych, które pozwalały stwierdzić, że złożono je ze względu na sytuację nagłą i niemożliwą do przewidzenia na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej. Przeciwnie, podnoszono, że środki na zadania objęte wnioskami, ze względu na brzmienie obowiązujących przepisów prawa, planowano w trakcie prac nad projektem ustawy budżetowej, ale określono je w zbyt niskiej kwocie, nieodpowiadającej zapotrzebowaniu.

Według NIK pozytywnie należy postrzegać podejmowanie przez administrację rządową działań, które pozwalają na utrzymanie we właściwym stanie grobów i cmentarzy wojennych. Środki na takie działania powinny jednak być przeznaczane nie z rezerwy ogólnej, a z wyznaczonego stałego źródła finansowania zaplanowanego z wyprzedzeniem, tym bardziej że, jak wynika z wniosków Wojewodów, w zakresie grobownictwa wojennego istniały wieloletnie zaniedbania, administracja rządowa ponosiła bezpośrednią odpowiedzialność za sprawowanie opieki nad cmentarzami i grobami wojennymi oraz dostrzegano szczególne znaczenie takich miejsc i obiektów dla realizacji polityki historycznej państwa.

2. Prezes RM zarządzeniem nr 388 z 12 września 2023 r. przyznał Wojewodzie Mazowieckiemu 2,5 mln zł na sfinansowanie organizacji Ogólnopolskiego Święta „Wdzięczni Polskiej Wsi” w miejscowości Miętne w dniu 16 września 2023 r. Wojewoda zawniósł o środki w związku z poleceniem Prezesa RM. Zaznaczył, że organizacja Święta nie stanowi jego typowej działalności, zatem wydatki na to przedsięwzięcie nie mogły zostać zaplanowane. Ponadto Prezes RM zarządzeniami nr 81 z 17 kwietnia 2023 r., nr 248 z 30 czerwca 2023 r. i nr 354 z 30 sierpnia 2023 r. rozdysponował dla KPRM łącznie 17,1 mln zł w związku ze zleceniem przez niego organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych na podstawie art. 11b udppw.

(akta kontroli: tom I str. 17 pliki 415-426, str. 22-23 pliki 573-605, str. 25-26 pliki 643-671, str. 59 pliki 45, 46, 50, 51, str. 63, 64)

Święto „Wdzięczni Polskiej Wsi” odbywało się z inicjatywy Prezesa RM co roku od 2018 r.<sup>33</sup> Prezes RM przed 2023 r. także wydał zarządzenia, którymi przyznał Wojewodom środki rezerwy ogólnej na organizację Święta<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Kolejno w Wąwolnicy (województwo lubelskie), Kolnie (województwo podlaskie), Bralinie k. Kępna (województwo wielkopolskie), Bobolicach (województwo zachodniopomorskie) i Ostrowi Mazowieckiej (województwo mazowieckie).

<sup>34</sup> Dla: Wojewody Lubelskiego zarządzenie nr 159 z 19 września 2018 r.; Wojewody Podlaskiego zarządzenie nr 128 z 13 sierpnia 2019 r.; Wojewody Wielkopolskiego zarządzenie nr 138 z 10 września 2020 r.; Wojewody Zachodniopomorskiego zarządzenie nr 154 z 25 sierpnia 2021 r. (zmienione zarządzeniem nr 233 z 22 października 2021 r.); Wojewody Mazowieckiego zarządzenie nr 315 z 16 września 2022 r.

(akta kontroli tom I str. 59 pliki 45, 46)

Uprawnienie do zlecania realizacji zadań publicznych określone w art. 11b udppw przysługuje Prezesowi RM od 12 marca 2010 r.<sup>35</sup> W 2023 r. Prezes RM przyznał KPRM z rezerwy ogólnej 294 mln zł na sfinansowanie zadań publicznych, przy czym wszystkie te środki rozdysponowano na zadania publiczne, których realizację zlecono na podstawie art. 11b udppw. W latach 2020-2022 także zwiększono wydatki w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów z rezerwy ogólnej z przeznaczeniem na realizację zadań publicznych zleconych przez Prezesa RM w trybie pozakonkursowym<sup>36</sup>.

Zastępca Dyrektora BPRM wyjaśnił, że Organizacja Ogólnopolskiego Święta Wdzięczni Polskiej Wsi każdorazowo była zlecana przez Prezesa RM. Każdego roku Święto było obchodzone w innym województwie, a zatem organizowane przez innego dysponenta części budżetowej. Nie podejmowano działań w celu zaplanowania wydatków w 2023 r. na to przedsięwzięcie w planie konkretnego dysponenta (Wojewody, Szefa KPRM) lub w części 83 – Rezerwy celowe.

(akta kontroli: tom I str. 63)

Odnosząc się do zadań publicznych Zastępca Dyrektora BPRM wyjaśnił, że w ustawie budżetowej na rok 2023 w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów na sfinansowanie ich zaplanowano 63,2 mln zł. Środki te wykorzystał Departament Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą<sup>37</sup>. W latach 2020-2022 także planowano wydatki na realizację zadań publicznych<sup>38</sup>. Zastępca Dyrektora BPRM wskazał ponadto, że środki przewidziane w ustawie budżetowej na rok 2023 zaplanowano zarówno na zadania publiczne, których realizacja miała nastąpić w otwartym konkursie ofert, jak i w trybie, o którym mowa w art. 11b udppw. Środki, które pozostały na zadania publiczne zlecone poza konkursem przez Prezesa RM, stanowiły 2,4% wszystkich zaplanowanych, tj. ok. 1,5 mln zł. Z uwagi na charakter trybu przewidzianego w art. 11b udppw oraz doświadczenie z lat poprzednich (potrzeba wsparcia projektów pozakonkursowych istotnych dla społeczności polonijnej), na takiego typu działania pozostawiono niewielką część budżetu. Zastępca Dyrektora BPRM wyjaśnił także, że doświadczenia ostatnich lat wskazują, że zaplanowanie środków finansowych w budżecie KPRM na realizację zadań zleczanych w trybie art. 11b udppw nie jest możliwe z uwagi na jego pozakonkursowy charakter i brak określenia konkretnej puli środków i fakt, że oferty realizacji zadań publicznych rozpatrywane są przez niemal cały rok. Uniemożliwia to przewidzenie ilości i rodzaju zadań możliwych do realizacji w roku budżetowym, a tym bardziej wysokości potrzebnych na ten cel środków.

(akta kontroli tom I str. 31 pliki 825-827, str. 37 pliki 1028-1031, str. 65, 66)

<sup>35</sup> Art. 11b dodano do udppw na mocy ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 28, poz. 146).

<sup>36</sup> W 2020 r. plan KPRM na sfinansowanie zleconych zadań publicznych zwiększono o 22,1 mln zł, w 2021 r. – o 90,6 mln zł, a w 2022 r. r. – o 284,9 mln zł. W 2022 r., podobnie jak w 2023 r., wszystkie rozdysponowane środki dotyczyły zadań zleconych na podstawie art. 11b udppw, z kolei w 2020 r. i 2021 r. na zadanie zlecane w trybie pozakonkursowym przeznaczono odpowiednio 17,3 mln zł i 88 mln zł.

<sup>37</sup> Departament ten w 2023 r. przeprowadził otwarty konkurs ofert pod nazwą *Polonia i Polacy za Granicą 2023*, na który zamierzano przeznaczyć 60 mln zł ze środków zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2023. Ponadto z zaplanowanych środków kwota 1,1 mln zł miała zostać wydatkowana na realizację projektów dwuletnich zleconych do realizacji w 2022 r. (patrz: <https://www.gov.pl/web/polenia/konkurs-2023---nabor-ofert>).

<sup>38</sup> W 2020 r. – 59,4 mln zł, w 2021 r. – 63,4 mln zł, a w 2022 r. – 73,2 mln zł. Np. w 2022 r. Departament Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą przeprowadził konkursy *Polonia i Polacy za Granicą 2022* i *Polonia i Polacy za granica - Wypoczynek Letni 2022*, na które planowano przeznaczyć łącznie 57,5 mln zł (patrz: <https://www.gov.pl/web/polenia/zrodla-wsparcia>).



NIK zauważa, że plan po zmianach w 2023 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów na sfinansowanie zleconych do realizacji zadań publicznych wyniósł 357,9 mln zł, tj. ponad pięciokrotnie więcej niż pierwotnie założono w ustawie budżetowej. Limit wydatków na zadania zlecone w trybie pozakonkursowym wyniósł po zmianach ok. 295,5 mln zł.

(akta kontroli tom I str. 31 pliki 825-827, str. 37 pliki 1028-1031)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wskazane wyżej zadania realizowane były rokrocznie odpowiednio od pięciu i ponad 10 lat. Tym samym NIK nie znajduje uzasadnienia dla ich finansowania z rezerwy ogólnej, a co za tym idzie rokrocznego pomniejszania środków zaplanowanych tam na nieprzewidywane cele wymagające interwencji.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, skoro od kilku lat Prezes RM zdecydował się na polecenie organizacji Święta Wdzięczni Polskiej Wsi, to już na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej powinno zostać rozstrzygnięte, czy przedsięwzięcie to będzie kontynuowane, aby wydatek na ten cel można było ująć w limicie konkretnej części (np. takiej, którą dysponował będzie któryś z Wojewodów albo jako jedną z pozycji rezerw celowych). Ponadto, zdaniem NIK, KPRM, jako urząd zapewniający obsługę Prezesa RM, powinna poprzez przeprowadzenie odpowiednich analiz wypracować metodologię planowania wydatków na zadania publiczne zlecane na podstawie art. 11b udppw. Wskazane jest bowiem, by takie zadania publiczne co do zasady były finansowane w ramach środków uprzednio zabezpieczonych w budżecie części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, tym bardziej że Prezes RM dostrzegał potrzebę korzystania z art. 11b udppw, w ostatnich latach w coraz wyższym stopniu. Co więcej, pozakonkursowy charakter zadań publicznych i możliwość składania ofert przez cały rok nie wykluczył zaplanowania na 2023 r. wydatków na nie w części 16. Kwota zaplanowana stanowiła jednak tylko ok. 1,5 mln zł.

NIK wskazuje, że w 2023 r. środki zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2023 na zadania publiczne stanowiły w limicie wydatków po zmianach części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów tylko 17,7%. Z kolei środki zaplanowane na zadania publiczne zlecane w trybie pozakonkursowym stanowiły zaledwie 0,5% limitu wydatków na takie zadania po zmianach

**3.** Prezes RM wydał zarządzenia nr 380 z 8 września 2023 r. dla Wojewody Warmińsko-Mazurskiego i nr 391 z 13 września 2023 r. dla Wojewody Dolnośląskiego przyznając środki z przeznaczeniem dla gmin na budowę remizy OSP<sup>39</sup>. Wojewoda Warmińsko-Mazurski wskazał we wniosku m.in., że budowa remizy trwała od 2020 r. Dofinansowanie miało dotyczyć kolejnego, końcowego etapu prac. Z kolei Wojewoda Dolnośląski podniósł m.in., że na terenie gminy, w której działała OSP, wszystkie jednostki posiadały remizy. Remiza tej OSP nie zapewniała jednak prawidłowego działania straży, w szczególności ze względu na brak odpowiedniego zaplecza sanitarnego, a także zbyt małe i niskie pomieszczenia uniemożliwiające przechowywanie wszystkich samochodów pożarniczych i specjalistycznego sprzętu. Budowę nowej remizy planowano zrealizować etapami.

Prezes RM zarządzeniem nr 535 z 27 października 2023 r. rozdysonował dla Wojewody Pomorskiego 2 mln zł z przeznaczeniem dla gminy na dofinansowanie budowy przedszkola samorządowego. Dysponent wskazał, że gmina potrzebę budowy przedszkola stwierdziła w 2021 r. Z załączonego do wniosku harmonogramu rzeczowo-finansowego prac na 2023 r. wynikało, że prace w nim wskazane stanowiły kolejny etap budowy.

<sup>39</sup> Pierwotnie kwota obu zarządzeń wynosiła 1,7 mln zł. Zarządzenie nr 391 z dnia 13 września 2023 r., wydane na 1 mln zł, na wniosek dysponenta uchylono jednak zarządzeniem nr 506 z 13 października 2023 r.

Prezes RM wydał zarządzenia nr 50 z 22 marca 2023 r. i nr 158 z 24 maja 2023 r. na rzecz Wojewody Wielkopolskiego i Wojewody Małopolskiego przyznające im łącznie 4,1 mln zł z przeznaczeniem dla dwóch powiatów na rozbudowę i nadbudowę szpitala powiatowego. Wojewoda Wielkopolski podniósł we wniosku m.in., że powiat planował dokończyć prace związane z rozbudową, na które w maju 2022 r. przyznano środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w kwocie 4,6 zł. Środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 nie pozwoliły w pełni sfinansować inwestycji, co okazało się po złożeniu ofert przez jej potencjalnych wykonawców. Podobna sytuacja wystąpiła w drugiej sprawie. Wojewoda Małopolski wskazał we wniosku, że pierwotnie, pod koniec 2021 r., koszty realizacji zadania oszacowano na 30 mln zł. Środki na nie miały pochodzić z Regionalnego Programu Operacyjnego i wkładu własnego powiatu. Przetargi ogłoszone w związku z inwestycją pozwoliły jednak stwierdzić, w pierwszej połowie 2022 r., że koszt jej realizacji będzie wyższy o 12,5 mln zł.

(akta kontroli tom I str. 22 pliki 557-572, str. 23-24 pliki 606-628, str. 26-28 pliki 672-724, str. 29-30 pliki 761-776, str. 59 pliki 48, 49, 54, 55, 58, 59)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że powyższe zadania ze względu na swój inwestycyjny charakter nie powinny być finansowane z rezerwy ogólnej a z innej części budżetu państwa. Istota tych zadań przemawia za tym, że powinny być przewidziane i zaplanowane z wyprzedzeniem. Za planowaniem wydatków na nie w limitach właściwych dysponentów, tj. 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, po drugie – pewność finansowania, gdy zadanie zostanie zaakceptowane i zaplanowane, a czas jego realizacji rozłożony na kilka lat, gdyż w przypadku rezerwy ogólnej dysponent nie uzyskuje gwarancji finansowania wieloletniego. Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę, że proces planowania zadań inwestycyjnych jest długofalowy i niejednokrotnie wymaga podejmowania decyzji z dużym wyprzedzeniem, jak też samej priorytetyzacji wydatkowania, z uwagi na ograniczony niejednokrotnie budżet.

(akta kontroli tom I str.)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Podział środków rezerwy ogólnej nie był transparentny oraz nie opierał się o jawne i precyzyjne kryteria, co NIK ocenia jako nierzetelne.

Z dokumentacji 45 z 46 spraw należących do badanej próby, w których o rozdysponowaniu środków rezerwy ogólnej rozstrzygał Prezes RM, nie wynika, z jakich konkretnie przyczyn przyznał on albo odmówił przyznania środków rezerwy ogólnej. Sytuacja taka występuje w szczególności w zbliżonych lub tożsamy przedmiotowo przypadkach, w których Prezes RM podjął odmienne decyzje. Ponadto w pismach Zastępcy Szefa KPRM informujących o nieprzyznaniu środków w większości przypadków (12 z 15) nie odniesiono się do konkretnych okoliczności sprawy.

(akta kontroli tom I str. 6-18 pliki 133-444, s. 20-30 pliki 516-788, str. 32-36 pliki 862-969, str. 59 pliki 45-61)

Zastępca Dyrektora BPRM wyjaśnił, że Prezes RM nie uzasadniał, dlaczego podjął daną decyzję w sprawie. Zauważył, że nie jest on prawnie zobligowany do uzasadniania swoich decyzji. BPRM, nie będąc właściwe do rekomendowania lub nierekomendowania udzielenia wsparcia, tylko odbierało pozytywną albo negatywną decyzję Prezesa RM. Zastępca Dyrektora BPRM wyjaśnił też, że w pismach informujących o nieprzyznaniu środków nie wskazywano powodów podjęcia negatywnej decyzji z wyżej przedstawionych względów. Pisma te

zawierały ogólnikowe informacje odnoszące się do charakteru rezerwy ogólnej i braku możliwości pozytywnego rozpatrzenia wszystkich wniosków. W przypadku sprawy Wojewody Dolnośląskiego o przyznanie środków na odtworzenie sprzętu i wyposażenia zużytego i zniszczonego podczas działań ratowniczych po trzęsieniu ziemi w Turcji i sprawy, w której oferent zaoferował stworzenie profesjonalnego studia nagraniowego służącego uchodźcom z Ukrainy, Zastępca Dyrektora BPRM wskazał, że, po przeanalizowaniu ich, Prezes RM odmówił udzielenia wsparcia a uzasadnienie pisma informującego o tym zostało omówione i zaakceptowane przez Zastępcę Dyrektora BPRM. Zastępca Dyrektora BPRM wskazał, że skoro to Prezes RM autonomicznie dysponuje środkami rezerwy ogólnej i decyzje podejmowane w tym zakresie nie są obwarowane prawnym obowiązkiem ich uzasadnienia, może on podejmować odmienne rozstrzygnięcia w dwóch z pozoru nawet podobnych sytuacjach.

(akta kontroli tom I str. 31 pliki 808-828, str. 60-62, 65, 66)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Prezes RM jako dysponent rezerwy ogólnej działał w sferze publicznoprawnej. Zobowiązany był zatem do przestrzegania przepisów ufp, w tym dotyczących zasady jawności i przejrzystości, którym poświęcono rozdział 4 działu I tej ustawy. Przepisy te gwarantują racjonalne zarządzanie środkami publicznymi i umożliwiają zewnętrzną kontrolę i ocenę działań dotyczących takich środków, szczególnie przez uprawnione organy i społeczeństwo. W ocenie NIK, zasadnym jest zatem rzetelne dokumentowanie działań podejmowanych w odniesieniu do środków publicznych, tj. takie, które umożliwiłoby ustalenie przyczyn ich podjęcia. W dokumentacji dotyczącej poszczególnych spraw o przyznanie środków rezerwy ogólnej powinno być zatem wskazane, jakimi konkretnie przesłankami kierował się Prezes RM podejmując decyzję danego rodzaju. Nabiera to szczególnego znaczenia w sprawach do siebie podobnych, gdy odmiennie rozstrzyga się o sposobie ich załatwienia. Ponadto w ocenie NIK nieopieranie się przez Prezesa RM o jasno sprecyzowane i weryfikowalne kryteria stwarza ryzyko podejmowania decyzji w sposób dowolny, co sprzyja także nierównemu traktowaniu poszczególnych wnioskodawców.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że pisma Zastępcy Szefa KPRM o odmowie przyznania środków rezerwy ogólnej pełniły funkcję informacyjną dla wnioskodawcy lub oferenta. Zdaniem NIK pisma te nie powinny abstrahować od okoliczności danej sprawy i ograniczać się do przyjętych ogólnikowych formuł wskazujących na charakter rezerwy ogólnej lub brak możliwości pozytywnego rozpatrzenia wszystkich wniosków. Podobnie uzasadnienia zarządzeń przyznających środki rezerwy ogólnej nie powinny ograniczać się do powtórzenia treści z wniosków dysponentów, lecz wskazane jest, aby jasno z nich wynikało, jakie kryteria przesądziły o pozytywnym rozstrzygnięciu, zwłaszcza jeśli Prezes RM w podobnych sprawach odmawiał wsparcia. Zdaniem NIK podmiot ubiegający się o środki może słusznie oczekiwać przedstawienia mu merytorycznego uzasadnienia danego sposobu załatwienia jego sprawy, zwłaszcza opierającego się na ocenie konkretnych okoliczności.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli niejedolite podejście do rozstrzygania podobnych kwestii, bez jasnego określenia przyczyn wystąpienia różnic, rodzi istotne wątpliwości co do równości traktowania podmiotów ubiegających się o środki rezerwy ogólnej. To z kolei wpływa na postrzeganie administracji rządowej przez obywateli, którzy w rzeczywistości są ostatecznymi beneficjentami wsparcia z powyższego źródła finansowania. Nieprzejrzystość kryteriów przydzielania środków rezerwy ogólnej stoi w sprzeczności z zasadami transparentności finansów publicznych i, zdaniem NIK, podważa zaufanie do administracji rządowej.

2. We wszystkich sprawach należących do badanej próby, w których doszło do podziału środków rezerwy ogólnej przez Prezesa RM (tj. w 31 sprawach), pracownicy BPRM nierzetelnie przygotowali dla Prezesa RM materiały, na podstawie których podjął on decyzję.

Pomimo że w dokumentacji 31 spraw brakowało informacji lub danych o tym, czy dysponent lub inny podmiot, który miał być beneficjentem wsparcia, mógł z własnych środków ponieść wydatki na zadanie objęte wnioskiem lub ubiegał się o środki z innych dostępnych źródeł finansowania i jaki był efekt jego starań w tym zakresie, to jednak pracownicy BPRM ich nie ustalili.

Odnosząc się do weryfikacji możliwości sfinansowania zadania z własnych środków należy wskazać, że co do zasady nie ustalono wysokości budżetu danego dysponenta wraz ze stopniem jego realizacji. Tylko w sprawie Wojewody Łódzkiego, w której rozpatrywano wnioski o przyznanie środków na realizację zadań z zakresu grobownictwa wojennego, w dostarczonej przez niego dokumentacji wystąpiły konkretne i kompletne informacje lub dane o wysokości limitu przewidzianego w rozdziale 71035 *Cmentarze* i jego wykorzystaniu. Inni Wojewodowie, którzy ubiegali się o wsparcie na zadania z zakresu grobownictwa wojennego, jeśli zawarli we wniosku dane odnoszące się do ich sytuacji finansowej, to ograniczyli się do wskazujących na wysokości planu w wyżej wymienionym rozdziale w ustawie budżetowej na rok 2023. Kolejny przykład stanowią sprawy, w których Prezes RM przyznał środki na sfinansowanie prac remontowych dachu kościoła<sup>40</sup>. Nie ustalono w nich powyższych okoliczności, choć Wojewodowie w swoich budżetach na 2023 r. mieli zaplanowane wydatki w rozdziale 92120 *Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami*.

Analogiczna sytuacja wystąpiła w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów) i innych podmiotów (szpitala). Dotyczyło to spraw, w których Prezes RM wydał zarządzenia: nr 50 z 22 marca 2023 r. i nr 158 z 24 maja 2023 r. z przeznaczeniem dla powiatów na rozbudowę albo nadbudowę szpitala powiatowego; nr 33 z 8 marca 2023 r. i nr 534 z 27 października 2023 r. z przeznaczeniem dla gmin na nabycie samochodu ratowniczo-gaśniczego na rzecz OSP; nr 380 z 8 września 2023 r. z przeznaczeniem dla gminy na budowę remizy OSP; nr 221 z 22 czerwca 2023 r. z przeznaczeniem dla szpitala na nabycie karetki. Z kolei w sprawie, w której Prezes RM wydał zarządzenie nr 391 z 13 września 2023 r. z przeznaczeniem dla gminy na budowę remizy OSP, Wojewoda podał konkretne informacje i dane odnoszące się do sytuacji finansowej gminy.

Brak weryfikacji, czy ubiegano się o środki z innych dostępnych źródeł finansowania i jaki był efekt jego starań w tym zakresie, zidentyfikowano natomiast w sprawach, w których Prezes RM wydał zarządzenia nr 30 z 3 marca 2023 r. i nr 445 z 28 września 2023 r. w celu sfinansowania prac remontowych dachu kościoła. Nie ustalono w nich zwłaszcza tego, czy i z jakim efektem beneficjent środków (Parafia, Klasztor) wystąpił o środki budżetu państwa z innych źródeł niż rezerwa ogólna, tj. np. w ramach *Programu Ochrona Zabytków* realizowanego przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, albo z innych źródeł niż budżet państwa, czyli np. *Rządowego Programu Odbudowy Zabytków*, który finansowany był ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Podobnych informacji nie ustalono w poszczególnych sprawach, w których Prezes RM wydał zarządzenia w celu sfinansowania zadań z zakresu grobownictwa wojennego (sprawy Wojewody Łódzkiego, Wojewody Mazowieckiego, Wojewody Opolskiego i Wojewody Warmińsko-Mazurskiego). W tych przypadkach nie ustalono, czy gminy ubiegały się o środki z *Programu Groby i Cmentarze wojenne w kraju* realizowanego przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Z kolei

<sup>40</sup> Zarządzenia Prezesa RM nr 30 z 3 marca 2023 r. i nr 445 z 28 września 2023 r.

w sprawach dotyczących OSP, nabycia ambulansu i budowy przedszkola samorządowego nie ustalono, czy Wojewodowie ubiegali się o środki z poszczególnych pozycji rezerw celowych.

(akta kontroli tom I str. 6-18 pliki 133-444, str. 20-30 pliki 516-788, str. 59 pliki 45-61)

Wśród badanych spraw, w których Prezes RM rozdysonował środki rezerwy ogólnej, wystąpiło dziewięć, w których chociaż ustalono poszczególne informacje lub dane odnoszące się do sytuacji finansowej dysponenta lub innego podmiotu, który miał być beneficjentem wsparcia, to jednak nie zawarto ich w notatkach dla Prezesa RM. W sprawach, w których przyznano środki na zadania z zakresu grobownictwa wojennego dla Wojewody Lubuskiego, Wojewody Śląskiego, Wojewody Świętokrzyskiego i Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w notatkach dla Prezesa RM nie zamieszczono danych o kwocie wydatków zaplanowanych w budżecie dysponenta na takie zadania. Powyższe informacje odnotowano natomiast w notatce w przypadku spraw Wojewodów Dolnośląskiego, Lubelskiego, Łódzkiego, Podkarpackiego, Podlaskiego oraz Pomorskiego. Z kolei informacji o tym, czy beneficjent środków niebędący dysponentem ubiegał się o przyznanie środków na sfinansowanie zadania objętego wnioskiem z innych dostępnych źródeł i jaki był efekt takich starań, nie zawarto w notatce w sprawie, w której wydano zarządzenie nr 33 z 8 marca 2023 r. w celu sfinansowania zakupu samochodu ratowniczo-gaśniczego. Dotyczyło to informacji o tym, że OSP nie ubiegała się o środki z innych źródeł. Takiej samej informacji nie przekazano w notatce w sprawie, w której Prezes RM rozdysonował środki na budowę remizy OSP zarządzeniem nr 391 z 13 września 2023 r., a także w niektórych sprawach, w których Prezes RM przyznał wsparcie na realizację zadań z zakresu grobownictwa wojennego (tj. w sprawach Wojewody Dolnośląskiego, Wojewody Podkarpackiego, Wojewody Śląskiego, Wojewody Świętokrzyskiego). W sprawie, w której Prezes RM wydał zarządzenie nr 534 z 27 października 2023 r. przyznając środki Wojewodzie z przeznaczeniem dla gminy na zakup samochodu ratowniczo-gaśniczego, w notatce nie zamieszczono natomiast informacji o tym, że OSP bezskutecznie zwracała się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o środki na realizację zadania.

(akta kontroli tom I str. 6-18 pliki 133-444, str. 20-30 pliki 516-788, str. 59 pliki 45-61)

Zastępca Dyrektora BPRM w wyjaśnieniach wskazał m.in., że za informacje zawarte we wnioskach, ich analizę, weryfikację stanu faktycznego i rozeznanie potrzeb dotowania zadań odpowiadają tylko dysponenci części budżetowej. Posiadają oni bowiem dokumenty źródłowe oraz szczegółową, pełną i aktualną wiedzę na temat zadań. To oni powinni dysponować odpowiednimi danymi na temat funkcjonowania podległej sobie jednostki bądź innego beneficjenta środków, w imieniu którego występują. Oni też przed złożeniem wniosku powinni przeanalizować sytuację danej jednostki. Składając wnioski są zobowiązani sprawdzić poprawność informacji zawartych w dokumentacji. Dysponenci we wnioskach, w oparciu o dostarczaną im dokumentację, powinni zawrzeć wszystkie informacje istotne dla sprawy. Pracownicy BPRM zobowiązani są natomiast przede wszystkim do weryfikacji wniosków dysponentów w zakresie spełnienia warunków formalno-prawnych. BPRM nie ma obowiązku analizowania sytuacji finansowej wnioskodawcy i beneficjenta środków. BPRM, analizując sprawy posługuje się tylko tym, co otrzyma od dysponenta. KPRM nie kieruje korespondencji do np. powiatów i gmin, gdyż to nie one, jako dysponenci, upoważnieni są do wnioskowania o środki. Wszelkie prośby o wyjaśnienia kierowano do dysponentów, którzy w swoim zakresie uznają, czy uzupełnienie/wyjaśnienie wymaga konsultacji z gminą lub powiatem.

Zastępca Dyrektora BPRM zauważył również, że do Ministerstwa Finansów kierowano prośby o analizę sytuacji, które wzbudzały szczególne wątpliwości, głównie w zakresie wskazanej podstawy prawnej czy możliwości łączenia rezerwy ogólnej z innymi źródłami finansowania. Brakuje uzasadnienia do kierowania wszystkich wniosków dysponentów wpływających do KPRM o opinię MF, gdyż to dysponent zobowiązany jest przeanalizować własną sytuację finansową i potencjalne możliwości wsparcia danego zadania w ramach posiadanego limitu środków (również poprzez ewentualne przesunięcia w klasyfikacji budżetowej). Dysponent we wniosku powinien zawrzeć informacje o podjętych próbach pozyskania środków z innych źródeł i o braku takiej możliwości.

Zastępca Dyrektora BPRM wyjaśnił także, że pracownicy BPRM w każdej sprawie sporządzając notatkę służbową kierują się należytą starannością, by przekazać kluczowe informacje na temat zadania. Wypracowany wzór i charakter notatki, w tym jej zawartość, został zaakceptowany przez Kierownictwo KPRM jako optymalny z punktu widzenia procesu decyzyjnego. Przekazywanie wszystkich informacji zawartych często w obszernej korespondencji oznaczałoby tworzenie wielostronicowych notatek, co z punktu widzenia zaangażowania Prezesa RM w szereg innych działań i obowiązków nie znajduje uzasadnienia.

(akta kontroli: tom I str. 31 pliki 808-828, str. 60-62, 65, 66)

Najwyższa Izba Kontroli zgadza się z Zastępcą Dyrektora BPRM, że dysponenci części budżetowej, w oparciu o posiadane dokumenty, powinni zawrzeć we wniosku wszystkie informacje i dane istotne dla sprawy, a także z tym, że powinni oni przedstawić informacje o podjętych próbach pozyskania środków z innych źródeł lub o braku takiej możliwości. Jak wynika z przedstawionego kontrolerowi materiału dowodowego dysponenci nie zawsze jednak to czynili, a pracownicy BPRM w takiej sytuacji nie zawsze podejmowali stosowne działania w celu uzupełnienia brakujących w danej sprawie informacji lub danych.

W ocenie NIK, Prezes RM rozstrzygając sprawę powinien posiadać możliwie pełną informację o sytuacji dysponentów i innych podmiotów, którzy mają być beneficjentami środków rezerwy ogólnej, w tym o ich sytuacji finansowej. Informacje o sytuacji finansowej dysponenta i innego beneficjenta środków, potencjalnych źródłach finansowania zadania objętego wnioskiem, podjętych działania w celu pozyskania środków z innych źródeł i ich efektach powinny być zatem ustalane w każdym przypadku, gdy jest to uzasadnione, na potrzeby podjęcia rozstrzygnięcia przez Prezesa RM. Należy je bowiem zaliczyć do istotnych w sprawie. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że działania podejmowane w związku z rozpatrywaniem spraw powinny być, co do zasady, jednolite.

Aby zapewnić rzetelność oceny wniosków i przygotować kompleksową informację dla Prezesa RM, konieczne jest dokładne rozpatrywanie każdego przypadku w kontekście argumentów przemawiających za przyznaniem bądź odmową przyznania środków z rezerwy ogólnej. Zdaniem NIK, jest to kluczowe dla utrzymania transparentności i odpowiedzialności procesu decyzyjnego.

Zdaniem NIK, rezerwa ogólna jako szczególny instrument o charakterze interwencyjnym, powinna być stosowana w przypadku braku możliwości finansowania zadań z innych źródeł. Wskazane wyżej informacje i dane przyczynią się do ustalenia, czy w danej sprawie w razie przyznania środków rezerwy ogólnej zostanie spełniona ich funkcja interwencyjna.

3. W BPRM przewlekłe rozpatrywano sprawę dotyczącą przyznania Wojewodzie Podlaskiemu środków na wypłatę rekompensat za czasowe zawieszenie ruchu na przejściach granicznych w województwie podlaskim, co NIK ocenia jako nierzetelne.

Z dniem 16 czerwca 2023 r. w ustawie z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej<sup>41</sup> (dalej także: uogp) wszedł w życie art. 16b, przewidujący wypłatę rekompensat w związku z zawieszeniem ruchu na przejściach granicznych w województwie podlaskim. W trakcie prac nad ustawą z dnia 26 maja 2023 r. o pomocy państwa w oszczędzaniu na cele mieszkaniowe<sup>42</sup>, dodającą w uogp przepisy art. 16b, Senat RP podjął uchwałę z 11 maja 2023 r.<sup>43</sup>, w uzasadnieniu której zawarł m.in. informację, że środki na rekompensaty pochodzić będą z rezerwy ogólnej budżetu państwa.

Do KPRM w dniu 22 czerwca 2023 r. wpłynął wniosek Wojewody Podlaskiego o przyznanie 9 mln zł na wypłatę rekompensat, o których mowa w art. 16b uogp. Dysponent we wniosku wskazał m.in., że:

- a) rekompensaty miały być wypłacane na podstawie decyzji administracyjnych wydawanych od lipca 2023 r. – termin na wydanie takiej decyzji wynosił 14 dni od dnia złożenia wniosku, a na wypłatę środków 30 dni od dnia jej wydania;
- b) wypłacał dotychczas rekompensaty na podstawie ustawy z dnia 29 września 2021 r. o rekompensacie w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego w 2021 r.<sup>44</sup>, na które przeznaczył środki pozyskane z rezerwy ogólnej budżetu państwa<sup>45</sup>;
- c) planowany na etapie konstruowania zmian w uogp koszt pomocy dla przedsiębiorców dotkniętych zawieszeniem ruchu na przejściach granicznych oszacowano na około 35 mln zł.

KPRM w związku z wnioskiem Wojewody wystąpiła o opinię do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i Ministra Finansów, odpowiednio 30 czerwca i 24 lipca 2023 r.<sup>46</sup> Pracownik BPRM w dniu 23 sierpnia 2023 r. sporządził notatkę dla Prezesa RM. Następnego dnia doszło do podpisania notatki przez Zastępcę Szefa KRPM i sporządzenia pisma informującego Wojewodę o odmowie przyznania środków

W dniu 25 sierpnia 2023 r. wpłynęło do KPRM pismo Wojewody Podlaskiego, w którym ponowił on prośbę o przyznanie 9 mln zł z rezerwy ogólnej na rekompensaty określone w art. 16b uogp. Dysponent ten dodatkowo wskazał m.in.:

- a) daty wydania decyzji administracyjnych przyznających rekompensaty (21 i 28 lipca oraz 2, 8, 9 i 18 sierpnia 2023 r.) i dzień, w którym minął termin wypłaty najwcześniej przyznanych rekompensat (21 sierpnia 2023 r.);
- b) że w trakcie prac nad art. 16b uogp przewidywano sfinansowanie rekompensat z rezerwy ogólnej budżetu państwa (powołano się m.in. na rekomendację Ministra Rozwoju i Technologii i uchwałę Senatu RP z 11 maja 2023 r.).

W związku z pismem z 25 sierpnia 2023 r. sporządzono notatkę dla Prezesa RM z 30 sierpnia 2023 r. (Zastępca Szefa KPRM podpisał ją następnego dnia), pismo do RCL z 1 września 2023 r. w sprawie przygotowania projektu zarządzenia (odpowieź z 6 września 2023 r.) i zarządzenie nr 381 z 11 września 2023 r.

(akta kontroli: tom I str. 38-39 pliki 1054-1086, str. 59 plik 66)

<sup>41</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 388.

<sup>42</sup> Dz. U. poz. 114.

<sup>43</sup> Patrz: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3222>

<sup>44</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 425.

<sup>45</sup> W związku z wypłatą takich rekompensat RM podjęła uchwały nr 144/2021 z 9 listopada 2021 r. i nr 14/2022 z 31 stycznia 2022 r. (zmienioną uchwałami nr 148/2022 z 30 czerwca 2022 r. i nr 185/2022 z 7 września 2023 r.), a Prezes RM wydał zarządzenia nr 15 z 20 lutego 2023 r. (zmienione zarządzeniem nr 658 z 29 grudnia 2023 r.) i nr 20 z 2 marca 2023 r. Środki z rezerwy ogólnej powyższymi aktami przyznawano dla Wojewody Lubelskiego i Wojewody Podlaskiego.

<sup>46</sup> Odpowiedzi na te pisma uzyskano odpowiednio 3 lipca i 1 sierpnia 2023 r.

Zastępca Dyrektora BPRM wyjaśnił, że za rzetelność informacji zawartych we wnioskach, ich analizę, weryfikację stanu faktycznego, podstawę prawną i rozeznanie faktycznych potrzeb dotowania odpowiada przede wszystkim dysponent części budżetowej. Jako podmiot posiadający dokumenty źródłowe oraz szczegółową, pełną i aktualną wiedzę na temat danego zadania, właściwy jest on do rozpatrzenia i oceny wymogów formalnoprawnych w zakresie możliwości finansowania tego zadania. Pracownicy BPRM zobowiązani są przede wszystkim do weryfikacji wniosku w zakresie spełnienia warunków formalnoprawnych. Dysponent części budżetowej we wniosku, w oparciu o posiadaną wiedzę i dokumentację, powinien zawrzeć wszystkie informacje istotne dla sprawy. Zastępca Dyrektora BPRM wskazał też, że nie ustalano, kiedy wnioskodawca wydał pierwsze decyzje, gdyż z dokumentacji przekazanej przez Wojewodę wynikało, że od dnia 16 czerwca 2023 r. możliwe było składanie wniosków o rekompensatę, zaś przyznane środki będą wypłacane na podstawie decyzji wydawanych od lipca 2023 r. Ponadto Zastępca Dyrektora BPRM wyjaśnił, że pracownicy Wydziału Rezerwy Ogólnej BPRM zawsze starają się wykonywać swoje obowiązki bez zbędnej zwłoki. Do wystąpienia o opinię MF dopiero 24 lipca 2023 r. i sporządzenia notatki dla Prezesa RM dopiero 23 sierpnia 2023 r. doszło ze względu na bardzo dużą ilość procedowanych wniosków, spiętrzenie obowiązków i braki kadrowe spowodowane urloпами.

(akta kontroli: tom I str. 39 plik 1080)

Najwyższa Izba Kontroli stoi na stanowisku, że sprawa Wojewody Podlaskiego powinna być tak rozpoznawana, by Prezes RM mógł zdecydować w przedmiocie wsparcia finansowego ze środków rezerwy ogólnej w odpowiednim czasie przed terminem wypłaty pierwszych rekompensat. Była ona jednak rozpatrywana tak, że notatka dla Prezesa RM została sporządzona dopiero 24 sierpnia 2023 r. Tymczasem termin na wypłatę pierwszych rekompensat upływał, zgodnie z art. 16b ust. 15 uogp, 30 dnia licząc od 21 lipca 2023 r., tj. przed dniem sporządzenia notatki.

Zdaniem NIK to, kiedy Wojewoda wydał pierwszą decyzję administracyjną przyznającą rekompensatę na podstawie art. 16b uogp, a co za tym idzie, kiedy w związku z jej wydaniem przypadał najwcześniejszy termin wypłaty takiego świadczenia, miało znaczenie dla określenia, jak szybko sprawa powinna zostać rozpatrzona i rozstrzygnięta. Okoliczności te powinny determinować szybkość działań osób uczestniczących w rozpatrywaniu i rozstrzyganiu sprawy. Nie ustalono ich jednak. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że, przed odmówieniem przez Prezesa RM przyznania środków, nie wyjaśniono także, czy w związku z dodaniem art. 16b do uodp przewidywano sfinansowanie wskazanych w nim rekompensat z konkretnego źródła. Zdaniem NIK powyższa okoliczność była istotna w sprawie i powinna zostać zawarta w notatce dla Prezesa RM. Najwyższa Izba Kontroli stoi na stanowisku, że każda sprawa o przyznanie środków z rezerwy ogólnej powinna być rozpoznawana wnikliwie i szybko, z udziałem wnioskodawcy lub, w miarę możliwości, na podstawie ogólnodostępnych danych, samodzielnie przez pracowników BPRM. Do każdej należy podchodzić indywidualnie i podejmować adekwatne działania, zwłaszcza takie, które wynikają z jej specyfiki, determinującej np. to, w jakim czasie powinna zostać rozpatrzona i rozstrzygnięta.

4. W BPRM nierzetelnie zweryfikowano wniosek Wojewody Małopolskiego w zakresie istnienia podstawy prawnej do przyznania przez niego dotacji gminie ze środków budżetu państwa.

Prezes RM wydał zarządzenie nr 551 z 31 października 2023 r., którym przyznał Wojewodzie Małopolskiemu środki dla gminy na dofinansowanie modernizacji miejsc postojowych przy zabytkowym kościele drewnianym z robotami towarzyszącymi.



Minister Finansów pismem z 10 listopada 2023 r., przekazany do wiadomości KPRM, odmówił zwiększenia wydatków w budżecie Wojewody w związku z wydaniem zarządzenia. W uzasadnieniu swojego stanowiska wskazał m.in. na brak podstawy prawnej do sfinansowania dotacją celową z budżetu państwa inwestycji realizowanej na działkach niebędących własnością gminy. MF powołał się przy tym na opinię Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej, który zwrócił uwagę na istnienie wątpliwości co do możliwości finansowania dotacją z budżetu państwa całego zadania objętego wnioskiem Wojewody.

Minister Finansów pismem z 30 listopada 2023 r., przekazany do wiadomości KPRM, ponownie odmówił zwiększenia wydatków w budżecie Wojewody w związku z zarządzeniem. Wskazał, że zadanie, na które miały zostać przeznaczone środki, nie należało do zadań własnych gminy, a co za tym idzie, nie istniała podstawa prawna do sfinansowania go dotacją z budżetu państwa. Tym razem w swoim stanowisku przywołał także przepisy usg i udp. W konkluzji wskazał, że do zadań własnych gminy nie należy przebudowa, remont czy utrzymanie parkingów na cudzym gruncie. Nie istnieje więc podstawa prawna do dofinansowania zadania przez Wojewodę dotacją z budżetu państwa.

(akta kontroli: tom I str. 40-41 pliki 1129-1164, str. 59 plik 67)

Zastępca Dyrektora BPRM wyjaśnił, tak jak w odniesieniu do innych spraw, że za rzetelność informacji zawartych we wnioskach, ich analizę, weryfikację stanu faktycznego, prawidłową podstawę prawną i rozeznanie faktycznych potrzeb dotowania odpowiada przede wszystkim dysponent części budżetowej, a pracownicy BPRM zobowiązani są przede wszystkim do weryfikacji wniosku w zakresie spełnienia warunków formalnoprawnych. Dysponent części budżetowej w swoim wniosku, w oparciu o posiadaną wiedzę oraz dokumentację, powinien zawrzeć wszystkie informacje istotne dla sprawy, również wskazać właściwą podstawę prawną. Wojewoda Małopolski w związku z ubieganiem się o dotację na podstawie art. 20a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>47</sup> zwrócił się o wydanie stosownej opinii przez Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej. Resort nie zakwestionował wskazanej podstawy prawnej dla zadania. Opinia Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej w zakresie zadań realizowanych na podstawie art. 20a ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju każdorazowo przekazywana jest do KPRM. Informacja o pozytywnej opinii resortu została zawarta w notatce przekazanej do decyzji Prezesa RM.

(akta kontroli: tom I str. 40 plik 1132)

Zdaniem NIK, kluczowym elementem rozpatrywania każdego wniosku o środki rezerwy ogólnej powinna być weryfikacja wskazanej podstawy materialnoprawnej dla udzielenia wsparcia. Wyjątkowo istotne staje się to wtedy, gdy z dokumentacji zgromadzonej w sprawie wynika, że istnieją wątpliwości co do możliwości finansowania z budżetu państwa zadania objętego wnioskiem dysponenta w oparciu o obowiązujące przepisy prawa. Wątpliwości te powinny zostać wyjaśnione i rozstrzygnięte, tak, żeby przedstawić Prezesowi RM jasne stanowisko co do możliwości rozdysponowania środków rezerwy ogólnej. Tymczasem w sprawie Wojewody Małopolskiego tego nie uczyniono.

Najwyższa Izba Kontroli zgadza się ze stanowiskiem Ministra Finansów wyrażonym w pismach, o których wyżej mowa. W ocenie NIK, zgodnie z art. 7 zdanie 1 usg zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Na otwarty katalog tych zadań wskazuje zdanie drugie powyższego artykułu. Wśród przykładowo wymienionych zadań własnych gminy wskazano takie, które obejmuje sprawy gminnych dróg, ulic, mostów, placów i organizacji ruchu drogowego. W myśl art. 7 ust. 1 udp drogami gminnymi są drogi

<sup>47</sup> Dz. U. z 2024 r., poz. 324.

o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii (tj. krajowych, wojewódzkich, powiatowych), stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Z kolei art. 8 ust. 1, 2 i 3 udp stanowi, że drogi, parkingi i place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym takiej drogi, są drogami wewnętrznymi oraz że realizacja i finansowanie zadań dotyczących budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i oznakowania dróg wewnętrznych i zarządzania nimi należy do zarządcy terenu, na którym jest zlokalizowana droga, a w przypadku jego braku – do właściciela tego terenu. Zatem do zadań gminy nie należy przebudowa, remont czy utrzymanie parkingów na cudzym gruncie. W tej sytuacji zarządzeniem nr 551 z 31 października 2023 r. rozdysponowano środki rezerwy ogólnej, mimo że Wojewoda Małopolski nie miał podstawy prawnej do dotowania (tj. udzielenia dotacji celowej na dofinansowanie zadania własnego gminy) z budżetu państwa zadania objętego jego wnioskiem.

## V. Uwagi i wnioski

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

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

Uwaga

Ze względu na szczególny charakter rezerwy ogólnej, na jaki wskazuje MF, tj. to, że stanowi ona m.in. instrument finansowania umożliwiający reagowanie w sytuacjach nagłych, nieprzewidzianych, a wymagających niezwłocznego wsparcia, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na potrzebę ograniczenia wykorzystywania jej na zadania, o realizacji których było wiadomo już na etapie planowania budżetu. Przyczyni się to z jednej strony do wzmocnienia podstawowej funkcji tej rezerwy, z drugiej zapewni możliwość procedowania nad planowanymi przedsięwzięciami w ramach prac nad ustawą budżetowa w Parlamencie.

## VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania  
uwagi i wykonania  
wniosków

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie<sup>48</sup> umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi 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, 18 kwietnia 2024 r.

Z upoważnienia  
Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Michał Jędrzejczyk  
/podpisano elektronicznie/

---

<sup>48</sup> Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

### **Sprostowanie wystąpienia pokontrolnego**

z dnia 18 kwietnia 2024 r. skierowanego do Prezesa Rady Ministrów po kontroli P/24/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 81 – Rezerwa ogólna przez Prezesa Rady Ministrów i Radę Ministrów”.

Na podstawie art. 35c ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup> w treści powyższego wystąpienia pokontrolnego dokonano sprostowania oczywistych omyłek pisarskich i rachunkowych:

- 1) na stronie 1, w oznaczeniu kontroli, numer „P/23/001” zastępuje się numerem „P/24/001”;
- 2) na stronie 4, w wierszu 14 od góry, kwotę „38,6 mln zł” zastępuje się kwotą „38,4 mln zł”;
- 3) na stronie 5, w wierszu 23 od góry, tekst „38,9%” zastępuje się tekstem „38,1%”.

Warszawa, dnia 23 maja 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Budżetu i Finansów  
p.o. Dyrektor  
Anna Wojcieszekiewicz  
/podpisano elektronicznie/

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623.