



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Komisja Rozstrzygająca

KPK-KPO.441.072.2023

Warszawa, dn. 22 maja 2023 r.

Pan  
Karol Młynarczyk  
Wojewoda Łódzki  
Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi  
ul. Piotrkowska 104  
90-926 Łódź

*Szanowny Panie Wojewodo,*

stosownie do art. 61a ust. 8 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623), przesyłam uchwałę Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 22 maja 2023 r. w sprawie zastrzeżeń zgłoszonych przez Pana do wystąpienia pokontrolnego z dnia 17 kwietnia 2023 r. (LLO.410.001.02.2023) sporządzonego w związku z kontrolą pn. "Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/10 - województwo łódzkie".

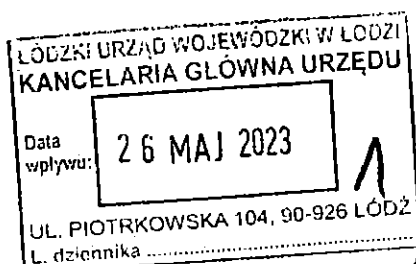
Uchwała kończy postępowanie odwoławcze w tej sprawie.

Załączniki:

uchwała z dnia 22 maja 2023 r.

*S. Powiaśnik*  
Przewodniczący  
Zespołu Orzekającego  
Sławomir Trzcirski

*Sławomir Trzcirski*  
Doradca prawny  
w Departamencie  
Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
ul. Filtrów 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 53 60, F +48 22 444 50 48  
kpk@nik.gov.pl  
Adres korespondencyjny: Skz. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1



# NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Komisja Rozstrzygająca

KPK-KPO.441.72.2023

Warszawa, dnia 22 maja 2023 r.

## UCHWAŁA

Zespół Orzekający

Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli

w składzie:

**Przewodniczący:** Sławomir Trzeciński – doradca prawny  
w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego,

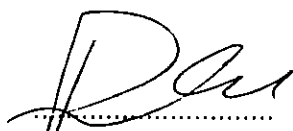
**Członkowie:** Tomasz Zaborek – doradca prawny  
w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego,

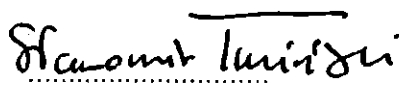
Sławomir Poniewierka – doradca prawny  
w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego,


przy udziale protokolanta: Julii Plony – młodszego referenta  
w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego,

po rozpatrzeniu na posiedzeniu jawnym w dniu 22 maja 2023 r., w trybie art. 61 ust. 1 oraz art. 61a ust. 5 i 6 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zastrzeżeń zgłoszonych przez Wojewodę Łódzkiego do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli – Delegatury w Łodzi z dnia 17 kwietnia 2023 r. sporządzonego w związku z kontrolą pn. *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/10 – województwo łódzkie*

– oddalił zastrzeżenia.

  
Tomasz Zaborek

  
Sławomir Trzeciński

  
Sławomir Poniewierka

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

## UZASADNIENIE

Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Łodzi<sup>2</sup> przeprowadziła w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim<sup>3</sup>, kontrolę P/23/001 pn. *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/10 – województwo łódzkie*. Wyniki kontroli przedstawione zostały w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 17 kwietnia 2023 r. (LLO.410.001.02.2023), do którego w piśmie<sup>4</sup> z dnia 5 maja 2023 r. Wojewoda Łódzki<sup>5</sup> zgłosił dwa zastrzeżenia.

**Zastrzeżenie 1.** dotyczyło fragmentu opisu stanu faktycznego, odnoszącego się do części zadań finansowanych na wniosek Wojewody Łódzkiego ze środków z rezerwy ogólnej, w którym NIK wskazała, że „nie neguje zasadności realizacji powyższych zadań. Jednocześnie wskazuje, że zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustaw budżetowych rezerwa ogólna stanowi szczególny instrument finansowy umożliwiający Radzie Ministrów reagowanie m.in. w sytuacjach nagłych, których wystąpienia nie można było przewidzieć, a wymagających niezwłocznego wsparcia finansowego”<sup>6</sup>. Powyższe ustalenia zostały uwzględnione w ocenach cząstkowej<sup>7</sup> i ogólnej<sup>8</sup>.

W **zastrzeżeniu**<sup>9</sup> Wojewoda podniósł, że uzasadnienie do ustawy nie może stanowić podstawy dokonywania wykładni prawa, bowiem zgodnie z wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Warszawie<sup>10</sup> dopuszczalność sięgania do uzasadnienia projektu ustawy w procesie wykładni przepisów prawa jest zabiegiem wątpliwym, ponieważ wola ustawodawcy winna wynikać z tekstu ustawy. To tekst ustawy jest nośnikiem intencji ustawodawcy.

### **Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie.**

W toku kontroli stwierdzono, że w 2022 r. część zadań finansowanych na wniosek Wojewody Łódzkiego ze środków z rezerwy ogólnej, nie stanowiła zadań nagłych, losowych, wymagających niezwłocznego wsparcia finansowego, których wystąpienia nie można było przewidzieć. Kwestia ta dotyczyła: dofinansowania zadania pn. *Rozbudowa Szpitala Powiatowego w Pajęcznie wraz z pełnym wyposażeniem*, dofinansowania zadania pn. *Budowa ujęcia wody wraz ze stacją uzdatniania wody w miejscowości Uszczyn w Gminie Sulejów*, prac remontowych na kwaterach i cmentarzach wojennych położonych na terenie województwa łódzkiego, dofinansowania dla dwóch gmin realizacji zadań inwestycyjnych pn. *Zakup średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego dla Ochotniczej Straży Pożarnej* oraz zakupu masztów, flag i ich instalacji przez gminy województwa łódzkiego w ramach projektu *Pod Biało-Czerwoną*<sup>11</sup>. Powyższy stan faktyczny jest bezsporny.

Odnosząc się do argumentu, że uzasadnienie do ustawy nie może stanowić podstawy dokonywania wykładni prawa, Zespół Orzekający zwraca uwagę, iż we wskazanym przez zgłaszającego zastrzeżenia wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie, znajduje się przytoczony fragment orzeczenia, jednak w nieco odmiennym brzmieniu,

<sup>2</sup> Dalej: NIK.

<sup>3</sup> Dalej: Urząd.

<sup>4</sup> Dalej: Pismo z zastrzeżeniami.

<sup>5</sup> Dalej: Wojewoda.

<sup>6</sup> Wystąpienie pokontrolne, sekcja *Opis stanu faktycznego*, od wiersza 2 od dołu na str. 13 do wiersza 3 od góry na str. 14.

<sup>7</sup> Wystąpienie pokontrolne, sekcja *OCENA CZĄSTKOWA*, wiersze 1-6 od dołu na str. 29.

<sup>8</sup> Wystąpienie pokontrolne, sekcja *OCENA OGÓLNA*, wiersze 4-8 od dołu na str. 3.

<sup>9</sup> Pismo z zastrzeżeniami, pkt 1 ppkt 1 lit. a na str. 1-2.

<sup>10</sup> Wyrok z dnia 30 stycznia 2019 r. sygn. VI ACa 923/17.

<sup>11</sup> Akta kontroli str. 3339, 3350-3355, 3509-3510, 3531-3535.

tj. „Stosując właściwy przepis sąd okręgowy – jak się zdaje – antycypował nowe rozwiązanie legislacyjne, uzależniając zastosowanie imperatywnej regulacji ustawowej od warunku, którego ustawodawca nie przewidział. Warunek ten sąd wyprowadził z uzasadnienia projektu ustawy. Dopuszczalność takiego zabiegu jest wątpliwa, bo wola ustawodawcy winna wynikać z tekstu ustawy”. Dodatkowo należy zauważyć, że pominięto dalszy ciąg uzasadnienia, w którym wskazano, że „orzecznictwo dosyć często sięga do uzasadnienia projektu ustawy w celu rozwikłania wątpliwości, na jakie napotka się w procesie wykładni przepisu. Czyni się tak wówczas, gdy zawodzą inne metody wykładni, w szczególności zaś wykładnia językowa i systemowa. Wówczas poszukuje się sensu rozwiązania legislacyjnego (aksjologii przepisu) w uzasadnieniu projektu ustawy”<sup>12</sup>. Z powyższego, zdaniem Zespołu Orzekającego, wprost wynika, że wykorzystanie uzasadnienia projektu ustawy w celu rozwikłania wątpliwości, na jakie napotka się w procesie wykładni jest dopuszczalne.

Odnosząc się natomiast do bezspornych ustaleń kontroli należy zauważyć, że oprócz uzasadnienia projektu ustawy również zgodnie z treścią *Informacji o rezerwie ogólnej i rezerwach celowych budżetu państwa ujętych w uchwalonej przez Sejm RP ustawie budżetowej na rok 2022*<sup>13</sup> rezerwa ogólna stanowi szczególny instrument finansowy umożliwiający Radzie Ministrów reagowanie, m.in. w sytuacjach nagłych, których wystąpienia nie można było przewidzieć, a wymagających niezwłocznego wsparcia finansowego. Analogiczne stanowisko Ministra Finansów odnajdujemy również w informacjach z lat ubiegłych. W tym kontekście Zespół Orzekający zauważa, że wskazane bezsporne ustalenia nie stanowiły stwierdzonej nieprawidłowości. W ocenie ogólnej i ocenie częściowej podano jedynie konkluzje wynikające z ustaleń wskazujących na zaistnienie stanu problematycznego, tj. stanu faktycznego niestanowiącego nieprawidłowości, w postaci stwierdzenia przypadków wnioskowania przez Wojewodę Łódzkiego o środki z rezerwy ogólnej na zadania niewymagające nagłego wsparcia i niewywołane zdarzeniami losowymi. Równocześnie dla pełnego zrozumienia istoty tego stanu w opisie stanu faktycznego przywołano uzasadnienie do ustaw budżetowych, zgodnie z którym rezerwa ogólna stanowi szczególny instrument finansowy umożliwiający Radzie Ministrów reagowanie m.in. w sytuacjach nagłych, których wystąpienia nie można było przewidzieć, a wymagających niezwłocznego wsparcia.

Mając na względzie aspekt formalny dopuszczalności ww. ustaleń Zespół Orzekający zwraca uwagę, że niniejsza kontrola stanowiła kontrolę planową. Stosownie zaś do art. 28a ustawy o NIK kontrolę ujętą w rocznym planie pracy Najwyższej Izby Kontroli prowadzi się według programu kontroli zatwierdzonego przez Prezesa lub wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli. Zakres przedmiotowy kontroli, w tym obszary objęte szczegółowym badaniem kontrolnym, powinny wynikać więc bezpośrednio z tego dokumentu. Po zapoznaniu się tym dokumentem, Zespół Orzekający potwierdza, że badanie charakteru zadań finansowanych ze środków z rezerwy ogólnej zostało w nim ujęte.

Ze względu na powyższe Zespół Orzekający zastrzeżenie oddalił.

**Zastrzeżenie 2.** dotyczyło nieprawidłowości polegającej na tym, że „Dysponent części w przypadku jednego

---

<sup>12</sup> [http://orzeczenia.waw.sa.gov.pl/content/\\$N/15450000003003\\_VI\\_ACa\\_000923\\_2017\\_Uz\\_2019-01-30\\_002](http://orzeczenia.waw.sa.gov.pl/content/$N/15450000003003_VI_ACa_000923_2017_Uz_2019-01-30_002).

<sup>13</sup> Z grudnia 2021 r.

z dwóch wniosków otrzymanych z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów<sup>14</sup> złożonych na podstawie § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa<sup>15</sup> nie dopełnił obowiązków wynikających z § 1a ust. 2 pkt 2 ww. rozporządzenia i nie poinformował w terminie 14 dni Prezesa Rady Ministrów o braku zasadności złożenia wniosku, o którym mowa w § 1 ust. 1, wraz z merytorycznym uzasadnieniem takiego stanowiska<sup>16</sup>. Powyższa nieprawidłowość wynikała z dokonanych w toku kontroli ustaleń<sup>17</sup> i została uwzględniona w ocenach częściowej<sup>18</sup> i ogólnej<sup>19</sup>, a na jej podstawie sformułowano uwagę<sup>20</sup>.

W **zastrzeżeniu**<sup>21</sup> Wojewoda wniósł o skreślenie zakwestionowanych fragmentów wystąpienia pokontrolnego podnosząc, że błędnie ustalono, iż nie dopełnił obowiązków wynikających z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 lutego 2022 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa<sup>22</sup>, w wyniku wadliwego sposobu dokonania ustaleń stanu faktycznego oraz na skutek wadliwej interpretacji treści ww. przepisów, poprzez ustalenie, że w przedmiotowym postępowaniu przy zachowaniu należytej staranności Wojewoda Łódzki mógł dokonać czynności wynikających z § 1a ust. 2 pkt 2 ww. rozporządzenia.

Zgłaszający zastrzeżenia podał, że w wyjaśnieniach złożonych w toku kontroli wskazał, iż ze względu na termin przekazania uzupełnionego wniosku Wojewoda Łódzki nie mógł zgodnie z dyspozycją zawartą w § 1a ust. 2 pkt 2 ww. rozporządzenia przekazać wniosku w terminie 14 dni od dnia przekazania wniosku z KPRM, ponieważ nie on spełniał wymogów formalnych oraz nie został uzupełniony w terminie do dnia 13 października. Natomiast zawiadomienie Prezesa Rady Ministrów o braku zasadności złożenia wniosku nie zostało przekazane, gdyż Wojewoda Łódzki nie uznawał wniosku za niezasadny, a jedynie ze względu na braki formalne i czas uzupełnienia nie mógł zostać poddany dalszej procedurze.

Wojewoda wskazał, że zgodnie z rozporządzeniem zmieniającym Prezes Rady Ministrów z własnej inicjatywy może wystąpić do właściwego ministra lub innego dysponenta części budżetowej o złożenie wniosku dotyczącego zwiększenia z rezerwy ogólnej budżetu państwa wydatków odpowiednich części tego budżetu o kwotę do 10 mln zł. W takim przypadku dysponent części budżetowej, w nieprzekraczalnym terminie 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia składa wniosek albo pisemnie zawiadamia Prezesa Rady Ministrów o braku zasadności złożenia wniosku, o którym mowa w § 1 ust. 1 tego rozporządzenia z merytorycznym uzasadnieniem takiego stanowiska.

Zgłaszający zastrzeżenia wyjaśnił, że pismem z dnia 28 września 2022 r. (znak: BPRM.RO.5031.526.2022.DS), Podsekretarz Stanu – Zastępca Szefa KPRM przekazała, zgodnie z właściwością, wystąpienie Burmistrza Koluszek, z prośbą o przyznanie środków finansowych z rezerwy ogólnej budżetu państwa z przeznaczeniem dla Gminy Koluszki na dofinansowanie zadania inwestycyjnego, polegającego na budowie budynku klubowego Ludowego Klubu Sportowego w Różycy wskazując jednocześnie, że Prezes Rady Ministrów może udzielić

---

<sup>14</sup> Dalej: KPRM.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 473.

<sup>16</sup> Wystąpienie pokontrolne, sekcja *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 1 na str. 24-25.

<sup>17</sup> Wystąpienie pokontrolne, sekcja *Opis stanu faktycznego*, wiersze 8-12 od góry na str. 14.

<sup>18</sup> Wystąpienie pokontrolne, sekcja *OCENA CZĄSTKOWA*, wiersze 7-10 od góry na str. 30.

<sup>19</sup> Wystąpienie pokontrolne, sekcja *OCENA OGÓLNA*, wiersze 9-13 od góry na str. 4.

<sup>20</sup> Wystąpienie pokontrolne, sekcja *Uwagi*, pkt 1 na str. 35.

<sup>21</sup> Pismo z zastrzeżeniami, pkt 1 ppkt 1 lit. b na str. 2-4.

<sup>22</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 545. Dalej: rozporządzenie zmieniające.

ewentualnego wsparcia jedynie na wniosek właściwego dysponenta części budżetowej – w przypadku uznania przez Wojewodę zasadności realizacji powyższych zadań, jak również po dokonaniu analizy możliwości udzielenia wsparcia ze źródeł innych niż rezerwa ogólna budżetu państwa. Wojewoda Łódzki 30 września 2022 r. skierował do Burmistrza Kolaszek pismo w sprawie uzupełnienia wniosku o brakujące elementy oraz przesłanie załączników do Urzędu, które są niezbędne do dalszego procedowania sprawy. Dnia 8 listopada 2022 r. do Wojewody Łódzkiego wpłynął uzupełniony wniosek. Dysponent części budżetowej, w nieprzekraczalnym terminie 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia nie mógł złożyć wniosku. Wojewoda Łódzki nie stwierdził również braku zasadności aplikowania o środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa uznając zadanie za ważne dla rozwoju lokalnego i regionalnego. Uzupełnienie przez Gminę Kolaszki wniosku po 13 października nie mogło wywołać żadnych skutków prawnych na podstawie § 1a ust. 2 pkt 2 ww. rozporządzenia.

W ocenie Wojewody prawidłowe zrozumienie danego przepisu: *pisemnie zawiadamia Prezesa Rady Ministrów o braku zasadności złożenia wniosku, o którym mowa w § 1 ust. 1, wraz z merytorycznym uzasadnieniem takiego stanowiska*, stanowi przesłankę warunkującą jego odniesienie do konkretnego stanu faktycznego czy też ustalenie jego właściwego znaczenia. Narzędziem służącym do właściwej interpretacji norm prawnych są reguły wykładni, przede wszystkim ma zastosowanie wykładnia literalna, wyjątkowo wykładnia rozszerzająca lub zawężająca.

Zgłaszający zastrzeżenia podniósł również, że zgodnie z ww. rozporządzeniem Wojewoda nie posiada kompetencji proceduralnej do odrzucenia wniosku, a jedynie poddaje analizie jego zasadność. Po dokonaniu analizy przekazuje wniosek o dofinansowanie do Prezesa Rady Ministrów albo pisemnie zawiadamia o braku zasadności złożenia wniosku, o którym mowa w § 1 ust. 1 wraz z merytorycznym uzasadnieniem takiego stanowiska.

#### **Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie.**

W toku kontroli ustalono, że w przypadku Gminy Kolaszki Wojewoda Łódzki nie przekazał do Prezesa Rady Ministrów pisemnego zawiadomienia o odrzuceniu wniosku o dofinansowanie zadania z rezerwy ogólnej, wraz z merytorycznym uzasadnieniem takiego stanowiska<sup>23</sup>.

Zgodnie z § 1a ust. 1 rozporządzenia w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa zmienionego rozporządzeniem zmieniającym Prezes Rady Ministrów z własnej inicjatywy może wystąpić do właściwego ministra lub innego dysponenta części budżetowej o złożenie wniosku dotyczącego zwiększenia z rezerwy ogólnej budżetu państwa wydatków odpowiednich części tego budżetu o kwotę do 10 mln zł. W takim przypadku, stosownie do § 1 ust. 2 ww. rozporządzenia, właściwy minister lub dysponent części budżetowej, w nieprzekraczalnym terminie 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia składa wniosek albo pisemnie zawiadamia Prezesa Rady Ministrów o braku zasadności złożenia wniosku, o którym mowa w § 1 ust. 1 tego rozporządzenia z merytorycznym uzasadnieniem takiego stanowiska.

Zdaniem Zespołu Orzekającego wskazane regulacje jednoznacznie określają działania jakie powinien podjąć dysponent tak w przypadku akceptacji wniosku i zgody na dofinansowanie zadania jak i w przypadku braku takiej akceptacji. Równocześnie należy podkreślić, że regulacje te nie ustanawiają innych, alternatywnych rozwiązań, skutkujących, np. pozostawieniem wystąpienia Prezesa Rady Ministrów bez odpowiedzi. Każdorazowo bowiem,

---

<sup>23</sup> Akta kontroli str. 2950, 2956-2958, 3242-3326, 3366- 3367, 3424-3426, 3507, 3512-3513.

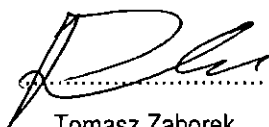
zgodnie z rozporządzeniem w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa, dysponent ma obowiązek przekazać, w wyznaczonym terminie, informację zwrotną do Prezesa Rady Ministrów. Natomiast w przypadku braku zasadności złożenia ww. wniosku do KPRM przekazywana jest informacja zawierająca uzasadnienie takiej decyzji. Informacja ta może odnosić się do braku zasadności związanej z merytorycznym zakresem zadania, braku złożenia przez ubiegającego się o dofinansowanie w wymaganym terminie stosownych dokumentów jak i przedłożenie ich w terminie uniemożliwiającym ubieganie się o środki z rezerwy ogólnej. Nie można zatem zgodzić się ze stanowiskiem Wojewody, że w przypadku gdy beneficjent nie złoży w wyznaczonym terminie wymaganych dokumentów, dysponent może pozostawić wystąpienie Prezesa Rady Ministrów bez odpowiedzi. Nie ulega bowiem wątpliwości, że nieprzedłożenie przez beneficjenta wymaganych dokumentów bądź przedłożenie ich po terminie, czynią przedmiotowy wniosek o zwiększenie wydatków z rezerwy ogólnej budżetu państwa niezasadnym w świetle regulacji rozporządzenia w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa.

W zakresie powyższego należy zauważyć, że przyczyny nieprzedłożenia ww. informacji do Prezesa Rady Ministrów, przywołane w zastrzeżeniach, zostały syntetycznie przedstawione wystąpieniu pokontrolnym, gdzie wskazano, że działanie to było spowodowane faktem, iż Wojewoda nie uznał wniosku za niezasadny, a jedynie ze względu na braki formalne i czas ich uzupełnienia, nie mógł on zostać poddany dalszej procedurze. W tym kontekście należy zauważyć, że działania takie w innych przypadkach były realizowane przez dysponenta, np. w piśmie z dnia 24 listopada 2023 r.<sup>24</sup> Wojewoda poinformował Podsekretarza Stanu Szefa KPRM o braku możliwości złożenia do KPRM wniosku w sprawie udzielenia z rezerwy ogólnej dotacji dla jednostki samorządu terytorialnego na kwotę 34.000 tys. zł, z uwagi na nieotrzymanie w terminie dokumentów źródłowych od tej jednostki.

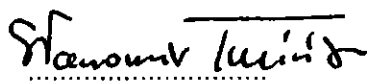
Ze względu na powyższe Zespół Orzekający zastrzeżenie oddalił.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji uchwały.


Od uchwały odwołanie nie przysługuje.



.....  
Tomasz Zaborek



.....  
Sławomir Trzeciński



.....  
Sławomir Poniewierka

---

<sup>24</sup> Akta kontroli str. 3242.