



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Michał Jędrzejczyk

KNO.410.5.2.2024

Pani
Hanna Wróblewska
Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
ul. Krakowskie Przedmieście 15/17
00-071 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/095 – Finansowanie kościołów i innych związków wyznaniowych oraz niektórych związanych z nimi podmiotów przez wybrane jednostki publiczne

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego ¹ , ul. Krakowskie Przedmieście 15/17, 00-071 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Hanna Wróblewska, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego ² od dnia 13 maja 2024 r. Wcześniej Ministrami byli: Bartłomiej Sienkiewicz (od dnia 13 grudnia 2023 r. do dnia 13 maja 2024 r.), Dominika Chorościńska (od dnia 27 listopada 2023 r. do dnia 13 grudnia 2023 r.) oraz Piotr Gliński (od dnia 16 listopada 2015 r. do dnia 27 listopada 2023 r.)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Udzielanie dotacji kościołom i związkom wyznaniowym oraz ich osobom prawnym 2. Rozliczanie dotacji udzielonych kościołom i związkom wyznaniowym oraz ich osobom prawnym
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2023, z uwzględnieniem działań wcześniejszych i późniejszych, mających związek z kontrolą
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontrolerzy	1. Iwona Nowacka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/48/2024 z 6 września 2024 r. 2. Aleksandra Górską, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/46/2024 z 6 września 2024 r. 3. Sylwia Materkowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/58/2024 z 25 września 2024 r. 4. Agnieszka Chełmińska ⁴ , specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/47/2024 z 6 września 2024 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ W okresie od 1 marca 2021 r. do 26 października 2021 r. – Ministerstwo Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu. Dalej: MKiDN, Ministerstwo.

² Dalej: Minister.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

⁴ W trakcie kontroli zmiana nazwiska z: Kowalska.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

W latach 2021-2023 Minister, co do zasady, prawidłowo i rzetelnie udzielał dotacji kościołom i związkom wyznaniowym oraz ich osobom prawnym, a także prawidłowo i rzetelnie rozliczał te dotacje.

W latach 2021-2023 ze środków będących w dyspozycji Ministra udzielono dofinansowania kościołom i związkom wyznaniowym oraz ich osobom prawnym w wysokości łącznej 723 293 tys. zł, w tym z: budżetu państwa część 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego – 478 697 tys. zł⁶, Funduszu Promocji Kultury⁷ – 47 310 tys. zł⁸, Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków⁹ – 72 509 tys. zł¹⁰ oraz budżetu środków europejskich – 124 777 tys. zł¹¹.

Ponadto w latach 2021-2023 Minister: 1) współprowadził z kościołami i związkami wyznaniowymi oraz podmiotami z nimi związanymi pięć instytucji kultury¹², którym przekazał dotacje (podmiotowe i celowe) w łącznej kwocie 188 340 tys. zł; 2) sfinansował działalność 16 niepublicznych i publicznych szkół artystycznych oraz trzech internatów prowadzonych przez kościoły i związki wyznaniowe oraz związane z nimi podmioty na łączną kwotę 69 540 tys. zł¹³; 3) sfinansował wydatki w łącznej kwocie 12 520 tys. zł na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) nauczycieli religii zatrudnionych w 60 ogólnokształcących szkołach artystycznych; 4) udzielił dotacji w łącznej kwocie 1 650,1 tys. zł trzem podmiotom związanym z kościołami i związkami wyznaniowymi¹⁴.

W latach 2021-2023 najwyższe wydatki Ministra zostały poniesione na zadania realizowane przez osoby prawne Kościoła Katolickiego i podmioty z nim związane. Wyniosły one łącznie 909 048 tys. zł (w tym: 291 891 tys. zł w 2021 r., 299 503 tys. zł w 2022 r., 317 654 tys. zł w 2023 r.).

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dotacje z budżetu państwa cz. 24 na zadania realizowane w ramach programów Ministra – 469 759 tys. zł oraz programów własnych państwowych instytucji kultury (finansowanych z budżetu państwa cz. 24) – 7 576 tys. zł, a także wydatki z budżetu państwa cz. 24 na zadanie współfinansowanie ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego III Perspektywa Finansowa (MF EOG) i Norweskiego Mechanizmu Finansowego III Perspektywa Finansowa (NMF) – 1 362 tys. zł.

⁷ Państwowy fundusz celowy utworzony na podstawie art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 227 ze zm.); dalej: FPK.

⁸ Dotacje na zadania realizowane w ramach programów Ministra.

⁹ Państwowy fundusz celowy utworzony na podstawie art. 83b ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1292 ze zm.); dalej: NFOZ.

¹⁰ Dotacje w ramach programu Ministra „Ochrona zabytków”.

¹¹ Wydatki w ramach Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020” – 117 060 tys. zł oraz MF EOG i NMF – 7 717 tys. zł.

¹² Tj.: Muzeum Jana Pawła II i Prymasa Wyszyńskiego w Warszawie (współprowadzenie z Archidiecezją Warszawską), Panteon Górnośląski w Katowicach (współprowadzenie z: Archidiecezją Katowicką, Województwem Śląskim, Miastem Katowice), Muzeum Dom Rodzinny Ojca Świętego Jana Pawła II w Wadowicach (współprowadzenie z: Archidiecezją Krakowską, Województwem Małopolskim, Gminą Wadowice), Muzeum „Pamięć i Tożsamość” im. św. Jana Pawła II w Toruniu (współprowadzenie z Fundacją „Lux Veritatis” z siedzibą w Warszawie), Muzeum Historii Żydów Polskich POLIN (współprowadzenie ze Stowarzyszeniem Żydowski Instytut Historyczny oraz Miastem st. Warszawa).

¹³ W tym: dotacje podmiotowe – 69 380 tys. zł oraz dotacje celowe – 160 tys. zł.

¹⁴ Tj.: Fundacji Lux Veritatis, Fundacji Instytut Mediów, Fundacji Semper Fidelis na rzecz Archidiecezji Lwowskiej.

W ramach programów Ministra, w których podmiotami uprawnionymi do składania wniosków były kościoły i związki wyznaniowe oraz ich osoby prawne¹⁵, udzielono dotacji w wysokości 1 230 651 tys. zł, w tym kościołom i związkom wyznaniowym oraz ich osobom prawnym – 589 575,4 tys. zł¹⁶, co stanowiło 47,9% udzielonych dotacji ogółem.

Najwięcej środków finansowych wydatkowano w ramach programu „Ochrona zabytków” (613 308 tys. zł, w tym na rzecz osób prawnych kościołów i związków wyznaniowych – 515 415,5 tys. zł, tj. 84% ogółu wydatków w tym programie).

W Ministerstwie zapewniono warunki do terminowego składania wniosków o dofinansowanie zadań, w trybie i na zasadach określonych w regulaminie danego programu¹⁷ oraz zgodnie z wytycznymi do programów¹⁸.

Procedura ocen wniosków, co do zasady, realizowana była zgodnie z przepisami. Stwierdzono jednak, że nie były sporządzane protokoły ocen wniosków złożonych w ramach naboru do programu „Ochrona zabytków” w 2022 i 2023 r., co stanowiło naruszenie § 12 ust. 8 Wytycznych do programu „Ochrona zabytków” z 2021 r.

Wnioskodawcom zapewniono dostęp do procedury odwoławczej, a odwołania były rozpatrywane terminowo. Stwierdzono jednakże, iż w latach 2021-2023 Minister udzielił dotacji 41 podmiotom będącym kościołami i związkami wyznaniowymi oraz ich osobami prawnymi na łączną kwotę 8 587,5 tys. zł¹⁹ w wyniku ponownego rozpatrzenia odwołań, tj. poza trybem określonym w uregulowaniach dotyczących dofinansowania zadań w ramach programu „Ochrona zabytków”. W ocenie NIK powyższe świadczy o nietransparentnych zasadach udzielania dotacji oraz nierównym traktowaniu ubiegających się o dotację wnioskodawców.

Ponadto stwierdzono, że dyrektor instytucji zarządzającej programem „Ochrona zabytków”, przekazując ministrowi listę odwołań złożonych w ramach II naboru na 2022 r. oraz II naboru na 2023 r. do programu „Ochrona zabytków”, nie wyraził swojego stanowiska odnośnie wybranych wniosków, co było niezgodne z § 16 ust. 1 Wytycznych do programu „Ochrona zabytków” z 2021 r.

¹⁵ Tj.: 22 programy w 2021 r., 23 programy w 2022 r. i 22 programy w 2023 r.

¹⁶ Dotacji udzielono w ramach 14 programów w 2021 r., 16 programów w 2022 r. i 16 programów w 2023 r.

¹⁷ Regulaminy programów są dostępne na stronie internetowej MKiDN (<https://www.gov.pl/web/kultura/programy-i-projekty>).

¹⁸ W kontrolowanym okresie w ramach programów Ministra (innych niż program „Ochrona zabytków”) do naborów na 2021 r. obowiązywały wytyczne stanowiące załącznik do zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 27 września 2019 r. w sprawie wytycznych do programów Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej: Wytyczne do programów z 2019 r.). Do naborów na lata 2022-2023 obowiązywały w tym zakresie wytyczne stanowiące załącznik do zarządzenia Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu z dnia 11 października 2021 r. w sprawie wytycznych do programów ogłaszanych przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (dalej: Wytyczne do programów z 2021 r.).

W odniesieniu do programu „Ochrona zabytków” do naboru na 2021 r. obowiązywały wytyczne stanowiące załącznik do zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 27 września 2019 r. w sprawie wytycznych do programu „Ochrona zabytków” (dalej: Wytyczne do programu „Ochrona zabytków” z 2019 r.). Do naborów na lata 2022-2023 obowiązywały w tym zakresie wytyczne stanowiące załącznik do zarządzenia Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu z dnia 12 sierpnia 2021 r. w sprawie wytycznych do programu „Ochrona zabytków” (dalej: Wytyczne do programu „Ochrona zabytków” z 2021 r.).

¹⁹ Finalnie podpisano umowy z 40 podmiotami będącym kościołami i związkami wyznaniowymi oraz ich osobami prawnymi na łączną kwotę 8 299,9 tys. zł.

Podpisane przez Ministra umowy zawierały elementy określone w art. 150 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁰ oraz w § 10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 16 sierpnia 2017 r. w sprawie dotacji celowej na prace konserwatorskie lub restauratorskie przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków²¹. Stwierdzono jednakże, że w umowach zawartych w ramach programu „Ochrona zabytków” nie zobowiązano beneficjentów do zamieszczenia na uwierzytelnionych kopiach faktur i/lub rachunków, będących załącznikami do raportów końcowych, opisu wskazującego datę zapłaty kwoty należności wykazanej na fakturze i/lub rachunku, tj. warunku wynikającego z § 12 ust. 3 rozporządzenia ws. dotacji celowej na prace przy zabytku.

Minister prawidłowo oraz rzetelnie rozliczał dotacje udzielone kościołom i związkom wyznaniowym oraz ich osobom prawnym.

Objęte badaniem zadania zostały zrealizowane przez beneficjentów zgodnie z postanowieniami zawartych z Ministrem umów.

Dokumentacja rozliczeniowa badanych dotacji zawierała wszystkie wymagane załączniki. Stwierdzono jednak, że Minister nie wezwał wnioskodawców do uzupełnienia niekompletnych opisów uwierzytelnionych faktur i/lub rachunków, co było niezgodne z § 13 rozporządzenia ws. dotacji celowej na prace przy zabytku.

W stosunku do beneficjentów, którzy nie dotrzymali terminów i/lub warunków rozliczenia dotacji, podejmowano stosowne działania i wyegzekwowano zwrot środków.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej²² kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Udzielanie dotacji kościołom i związkom wyznaniowym oraz ich osobom prawnym
Opis stanu faktycznego	W latach 2021-2023 wydatki Ministra na zadania realizowane przez kościoły i związki wyznaniowe oraz ich osoby prawne wyniosły: – z budżetu państwa – 478 697 tys. zł, w tym: 131 224 tys. zł w 2021 r., 127 094 tys. zł w 2022 r., 211 441 tys. zł w 2023 r.; – z budżetu środków europejskich – 124 777 tys. zł, tj.: 73 728 tys. zł w 2021 r., 33 372 tys. zł w 2022 r., 17 677 tys. zł w 2023 r.; – z Funduszu Promocji Kultury – 47 310 tys. zł, w tym: 12 810 tys. zł w 2021 r., 16 346 tys. zł w 2022 r., 18 154 tys. zł w 2023 r.; – z Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków – 72 509 tys. zł, w tym: 280 tys. zł w 2021 r., 66 959 tys. zł w 2022 r., 5 270 tys. zł w 2023 r. (akta kontroli str. 15-22, 29-32) W latach 2021-2023 w ramach programów Ministra, w których podmiotami uprawnionymi do składania wniosków były kościoły i związki wyznaniowe oraz ich osoby prawne²³, udzielono dotacji w wysokości 1 230 651 tys. zł, w tym

²⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.; dalej: ufp.

²¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 2425 ze zm., dalej: rozporządzenie ws. dotacji celowej na prace przy zabytku.

²² Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

²³ Tj.: 22 programy w 2021 r., 23 programy w 2022 r. i 22 programy w 2023 r.

kościółom i związkom wyznaniowym oraz ich osobom prawnym w wysokości 589 576,1 tys. zł, co stanowiło 47,9% udzielonych dotacji ogółem.

W 2021 r. kościoły i związki wyznaniowe oraz ich osoby prawne otrzymały dofinansowanie w ramach 14 programów Ministra²⁴ w wysokości 144 313,8 tys. zł (tj. 42,9% wartości ogółu udzielonego dofinansowania w tych programach²⁵), w 2022 r. w ramach 16 programów w wysokości 210 398,8 tys. zł (tj. 49,4%²⁶), w 2023 r. w ramach 16 programów w wysokości 234 863,8 tys. zł (tj. 50,1%²⁷).

(akta kontroli str. 67-92)

W latach 2021-2023 najwyższe dofinansowanie w ramach programów Ministra zostało udzielone w ramach programu „Ochrona zabytków” – ogółem w wysokości 613 308 tys. zł, w tym na rzecz osób prawnych kościołów i związków wyznaniowych w wysokości 515 415,5 tys. zł (tj. 84%).

Udział dotacji w tym programie na rzecz kościołów i związków wyznaniowych oraz ich osób prawnych w poszczególnych latach wyniósł: 82,3% w 2021 r. (tj. 128 712,2 tys. zł w ramach realizowanych 618 umów), 83,1% w 2022 r. (tj. 182 153,7 tys. zł, 680 umów), 86% w 2023 r. (tj. 204 549,69 tys. zł, 741 umów). Zadania dotyczyły m.in. konserwacji i rewaloryzacji zabytków. Łączna najwyższa kwota dotacji w stosunku do ogółem udzielonych dotacji z programu „Ochrona zabytków” została przyznana na zadania realizowane przez Kościół Katolicki: 77,6% w 2021 r. (121 232,9 tys. zł, 592 umowy), 80,2% w 2022 r. (175 821,1 tys. zł, 658 umów) i 81,3% w 2023 r. (193 474,9 tys. zł, 707 umów).

Pan Jakub Makowski, Dyrektor Departamentu Ochrony Zabytków (DOZ) wyjaśnił m.in., że ponad 2/3 wniosków w programie „Ochrona zabytków” dotyczy zabytków będących w posiadaniu kościołów lub związków wyznaniowych. Większość tych zabytków znajduje się w posiadaniu kościoła katolickiego. Znacząca liczba zabytków ruchomych i nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków, znajdujących się na terenie naszego kraju, jest zabytkami sakralnymi. Zabytki kościelne to często najcenniejsze obiekty romańskie, gotyckie, czy barokowe o znacznej wartości historycznej, artystycznej lub naukowej. Wszystkie wymienione aspekty wpływają na przyznaną punktację, a co za tym idzie – wyższy wynik punktowy i przyznanie dotacji.

Ogółem, do rejestru zabytków wpisanych było:

- w 2021 r. – 358 218 zabytków, w tym 78 712 zabytków nieruchomych, 271 698 zabytków ruchomych oraz 7 808 zabytków archeologicznych;
- w 2022 r. – 361 406 zabytków, w tym 79 114 zabytków nieruchomych, 274 479 zabytków ruchomych oraz 7 813 zabytków archeologicznych;
- w 2023 r. – 364 043 zabytków, w tym 79 357 zabytków nieruchomych, 276 868 zabytków ruchomych oraz 7 818 zabytków archeologicznych.

Wśród wszystkich zabytków nieruchomych obiektów sakralnych wpisanych było: 13 234 w 2021 r., 13 281 w 2022 r., 13 331 w 2023 r.

(akta kontroli str. 38-92, 152-159)

Szczegółowym badaniem kontrolnym objęto 60 wniosków złożonych w ramach naboru do programu Ministra „Ochrona zabytków” i „Infrastruktura kultury” na

²⁴ Tj. w programach Ministra, w których byli uprawnieni do składania wniosków.

²⁵ Zrealizowany budżet programów Ministra – 336 049 tys. zł.

²⁶ Zrealizowany budżet programów Ministra – 425 577 tys. zł.

²⁷ Zrealizowany budżet programów Ministra – 469 025 tys. zł.

lata 2021-2023, w tym: 45 wniosków do programu „Ochrona zabytków” (dziewięć wniosków złożonych w 2021 r. i po 18 wniosków w 2022 r. i 2023 r.) oraz 15 wniosków do programu „Infrastruktura kultury” (po pięć wniosków w każdym kontrolowanym roku).

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wnioski o dofinansowanie zadań realizowanych przez beneficjentów, tj. kościoły i związki wyznaniowe oraz ich osoby prawne, zostały złożone w terminie, w trybie i na zasadach określonych w regulaminie danego programu, zgodnie z Wytycznymi do programów z 2019 r. i 2021 r. oraz Wytycznymi do programu „Ochrona zabytków” z 2019 r. i 2021 r.

Na etapie oceny formalnej w przypadku 16 wniosków z 60 objętych badaniem instytucja zarządzająca danym programem stwierdziła uchybienia formalne. Wnioskodawcom, w których wnioskach stwierdzono uchybienia formalne, umożliwiono złożenie poprawionych wniosków. Stwierdzone braki mieściły się w katalogu uchybień formalnych.

Minister – zgodnie z § 10 ust. 1 Wytycznych do programów z 2019 r. i 2021 r. oraz Wytycznych do programu „Ochrona zabytków” z 2019 r. i 2021 r. – powołał zespoły sterujące do oceny wniosków, w tym przewodniczącego zespołu (dyrektora instytucji zarządzającej) i ekspertów. W ramach badanej próby oceny wniosków dokonały prawidłowo powołane przez Ministra zespoły sterujące.

Rozpatrzone wnioski, które objęto badaniem, były zgodne z obowiązującymi uregulowaniami, w tym m.in. w zakresie: minimalnej i maksymalnej kwoty wnioskowanej, % maksymalnego poziomu dotacji w budżecie zadania, kosztów kwalifikowanych, wymaganych załączników.

Oceny wniosków dokonano w skali od 0 do 100 punktów. Punkty odnosiły się do oceny wartości merytorycznej, oceny zgodności zadania ze strategicznymi celami danego programu, oceny wartości organizacyjnej. Oceny wniosków dokonano zgodnie z zasadami określonymi w Wytycznych do programów z 2019 r. i 2021 r. oraz Wytycznych do programu „Ochrona zabytków” z 2019 r. i 2021 r.

Po zakończeniu procedury oceny wniosków dyrektor instytucji zarządzającej sporządził protokół oceny do programu „Infrastruktura kultury” w ramach naboru na lata 2021-2023 i „Ochrona zabytków” na 2021 r., do którego dołączono listę preferencji wniosków i schemat podziału środków. Nie sporządzono protokołu oceny wniosków do programu „Ochrona zabytków” na 2022 r. i 2023 r., o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Listy preferencji wniosków, sporządzone przez instytucje zarządzające danym programem, zostały przedłożone Ministrowi do zatwierdzenia. 58 wnioskodawców z 60, których wnioski zostały objęte badaniem, otrzymało dofinansowanie w pierwszym terminie naborów do programów; pozostałe dwa wnioski, które aplikowały do programu „Infrastruktura kultury” na 2022 r., uzyskały dofinansowanie w ramach trybu odwoławczego.

Po zakończeniu naborów wniosków na stronie internetowej Ministerstwa opublikowano wykaz wniosków, które rozpatrzono pozytywnie i negatywnie na podstawie zatwierdzonej przez Ministra listy preferencji.

(akta kontroli str. 162-211, 321-323, 896-898)

Realizację przez Ministra procedury odwoławczej przy udzielaniu dotacji zbadano na podstawie wniosków i odwołań w ramach programu „Ochrona zabytków”.

W latach 2021-2023 w ramach programu „Ochrona zabytków”²⁸ kościoły i związki wyznaniowe oraz ich osoby prawne złożyły łącznie 5 492 wniosków²⁹, co stanowiło 69,2% ogółu złożonych wniosków (7 939³⁰). Wnioski rozpatrzone negatywnie stanowiły 58,7% (3 222) wniosków złożonych przez kościoły i związki wyznaniowe oraz ich osoby prawne, z czego 99,7% (3 213) otrzymało ocenę na poziomie nie niższym niż 50 punktów. Liczba wniosków rozpatrzonych negatywnie, do których zgodnie z Wytycznymi do ww. programu przysługiwała możliwość złożenia odwołań³¹, wyniosła: 1 308 (40,7%) w 2021 r., 1 039 (32,3%) w 2022 r. i 866 (27%) w 2023 r. W latach 2021-2023 dziewięć wniosków złożonych przez kościoły i związki wyznaniowe oraz ich osoby prawne otrzymało ocenę poniżej 50 punktów (dwa w 2021 r. oraz siedem w 2023 r.).

W edycjach programu na lata 2021-2023 kościoły i związki wyznaniowe oraz ich osoby prawne złożyły 3 425 odwołań (73,4% ogółu odwołań złożonych w programie – 4 653) odpowiednio: 1 283, 1 088 i 1 054. Pozytywnie rozpatrzono 22,1% z nich, tj. 758 odwołań (206 w 2021 r., 233 w 2022 r. i 319 w 2023 r.). Wartość przyznanych dotacji w ramach procedury odwoławczej wyniosła 135 242,6 tys. zł, tj. 33 097,4 tys. zł w 2021 r., 40 470,1 tys. zł w 2022 r. i 61 675,1 tys. zł w 2023 r.

(akta kontroli str. 915-916, 978-979)

Zgodnie z § 16 ust. 1 Wytycznych do programu „Ochrona zabytków” z 2019 r. i 2021 r. dyrektor DOZ w czterech naborach z sześciu prowadzonych w latach 2021-2023 przekazywał Ministrowi listę odwołań wraz z własnym stanowiskiem dotyczącym wybranych wniosków³².

Stwierdzona nieprawidłowość w tym zakresie została opisana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. płyta CD P24095_2 256-269)

Odwołania rozpatrzone pozytywnie skutkowały podpisaniem 721 umów³³ z kościołami i związkami wyznaniowymi oraz ich osobami prawnymi (tj. 95,1% odwołań rozpatrzonych pozytywnie zakończyło się podpisaniem umowy), co stanowiło 86% wszystkich umów zawartych w wyniku procedury odwoławczej (838). Wartość podpisanych umów z kościołami i związkami wyznaniowymi oraz ich osobami prawnymi w ramach procedury odwoławczej w kontrolowanym okresie wyniosła łącznie 136 254,1 tys. zł, w tym: 33 510,2 tys. zł w 2021 r., 40 655,3 tys. zł w 2022 r. i 62 088,6 tys. zł w 2023 r., co stanowiło 86,6% wartości wszystkich podpisanych umów (157 358 tys. zł).

Zwiększona wartość podpisanych umów (136 254,1 tys. zł) z kościołami i związkami wyznaniowymi oraz ich osobami prawnymi w procedurze odwoławczej w stosunku do przyznanych dotacji (135 242,6 tys. zł) w latach

²⁸ W programie „Ochrona zabytków” przeprowadzono po dwa nabory. W 2021 r. I nabór wniosków przeprowadzano do 31 października 2020 r., II nabór do 31 marca 2021 r. W 2022 r. I nabór – do 31 października 2021 r., II nabór – do 31 marca 2022 r. W 2023 r. I nabór – do 28 listopada 2022 r., II nabór – do 31 marca 2023 r.

²⁹ Tj. 1 982 w edycji programu na 2021 r., 1 797 na 2022 r. i 1 713 na 2023 r.

³⁰ W tym 2 943 w edycji programu na 2021 r., 2 602 na 2022 r. i 2 394 na 2023 r.

³¹ Tj. uzyskały ocenę na poziomie nie niższym niż 50 punktów.

³² Na liście odwołań do I naboru na 2021 r. Dyrektor DOZ rekomendował 10 wniosków złożonych przez kościoły i związki wyznaniowe oraz ich osoby prawne z proponowaną kwotą dofinansowania 1 900 tys. zł, do I naboru na 2022 r. – trzy wnioski na kwotę 700 tys. zł, do I naboru na 2023 r. – 11 wniosków na kwotę 2 880 tys. zł. Minister, rozpatrując odwołania, uwzględnił wszystkie rekomendacje dyrektora DOZ w I naborze 2021 r. oraz dwa w I naborze 2022 r. i osiem w I naborze 2023 r.

³³ Tj.: 196 umów w 2021 r., 223 w 2022 r. i 302 w 2023 r.

2021-2023, przy jednoczesnym spadku liczby podmiotów z którymi podpisano umowy (721) do liczby podmiotów, którym przyznano dotację (758), wynikała z rezygnacji niektórych beneficjentów z przyznanego dofinansowania oraz z rozpatrzonych pozytywnie przez Ministra wniosków beneficjentów o zwiększenie zarezerwowanej dotacji.

Jednocześnie stwierdzono, że z 32 beneficjentami będącymi kościołami i związkami wyznaniowymi oraz ich osobami prawnymi, którym przyznano w latach 2021-2023 dotacje w ramach procedury odwoławczej w łącznej kwocie 6 160,5 tys. zł³⁴, podpisano umowy na łączną kwotę 12 413,2 tys. zł³⁵, tj. dotacje zostały zwiększone o 50,4% (tj. o łączną kwotę 6 252,7 tys. zł³⁶).

(akta kontroli str. 978-979)

Szczegółowym badaniem objęto odwołania złożone przez kościoły i związki wyznaniowe oraz ich osoby prawne, w wyniku których udzielono dotacji w wysokości co najmniej 500 tys. zł, tj. jedno odwołanie z I naboru na 2021 r., dwa z I naboru na 2022 r. oraz 13 z I naboru na 2023 r.³⁷

W wyniku badania stwierdzono, że odwołania były składane za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej Elektronicznego Biura Obsługi Interesantów (EBOI) Ministerstwa terminowo³⁸ oraz przez uprawnionych wnioskodawców, których wnioski otrzymały ocenę końcową minimum 50 punktów. Żaden z wniosków objętych badaniem nie był rekomendowany do udzielenia dotacji przez dyrektora instytucji zarządzającej przy przekazywaniu listy odwołań Ministrowi. W ramach procedury odwoławczej Minister przyznał dofinansowanie w łącznej wysokości 8 950 tys. zł, w wyniku czego podpisano umowy z beneficjentami o łącznej wartości 8 833,6 tys. zł.

Stwierdzona nieprawidłowość w tym zakresie została opisana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1026, 1378-1383)

Zawarte przez Ministra umowy z kościołami i związkami wyznaniowymi oraz ich osobami prawnymi zawierały wymagane prawem elementy, w tym m.in. określone w art. 150 ufp, tj.: szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania; wysokość udzielonej dotacji; termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego; termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji; termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania; tryb kontroli wykonania zadania. Umowy zawierały również wymagane przepisami obowiązki wnioskodawcy dotyczące zakresu informowania o dofinansowaniu zadania ze środków przyznanych przez Ministra.

³⁴ Tj. w 2021 r. siedmiu beneficjentom na kwotę 1 253 tys. zł, w 2022 r. 14 na kwotę 2 948,5 tys. zł oraz w 2023 r. 11 na kwotę 1 959 tys. zł.

³⁵ Tj. w 2021 r. podpisano umowy z siedmioma beneficjentami na kwotę 2 886,9 tys. zł, w 2022 r. z 14 na kwotę 4 736,5 tys. zł oraz w 2023 r. z 11 na kwotę 4 789,8 tys. zł.

³⁶ Tj. w 2021 r. siedmiu beneficjentom o kwotę 1 633,9 tys. zł, w 2022 r. 14 o kwotę 1 788 tys. zł oraz w 2023 r. 11 o kwotę 2 830,8 tys. zł.

³⁷ Łącznie badaniem objęto 16 wniosków, na podstawie których – w wyniku odwołań – udzielono dotacji w łącznej kwocie 8 950 tys. zł.

³⁸ Zgodnie z § 15 ust. 2 Wytycznych do programu „Ochrona zabytków” z 2019 r. i 2021 r. odwołania można składać w terminie 10 dni od publikacji wykazów wniosków rozpatrzonych pozytywnie oraz negatywnie, a także odrzuconych z powodu błędów formalnych oraz od publikacji informacji o terminie do którego wnioskodawcy składać mogą odwołania, tj. do 6 marca 2021 r. w I naborze w 2021 r., do 26 marca 2022 r. w I naborze w 2022 r. oraz do 16 kwietnia 2023 r. w I naborze 2023 r.

Ponadto 45 umów objętych badaniem w ramach programu „Ochrona zabytków”³⁹ zawierały wymagane prawem elementy określone w § 10 ust. 1 rozporządzenia ws. dotacji celowej na zadania przy zabytku⁴⁰. W ww. umowach nie zawarto natomiast wymogu określonego w § 12 ust. 3 rozporządzenia ws. dotacji celowej na prace przy zabytku, tj. nie zobowiązano beneficjentów do zawarcia opisu wskazującego datę zapłaty kwoty należności wykazanej na fakturze i/lub rachunku, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 289, 324-563, 647-886, 1039-1040)

W latach 2021-2023 w ramach sześciu programów własnych państwowych instytucji kultury („EtnoPolska”, „Kultura Interwencje”, „Certyfikat dla małych księgarni”, „Wolność po polsku” – priorytet I i II, „Niepodległość po polsku”⁴¹), w których podmiotami uprawnionymi do składania wniosków były kościoły i związki wyznaniowe, państwowe instytucje kultury udzieliły dotacji ww. podmiotom w wysokości 7 576,6 tys. zł (tj. 4,4% z 172 409,28 tys. zł dotacji udzielonych ogółem w ww. programach), w tym: 1 370,9 tys. zł w 2021 r., 2 841 tys. zł w 2022 r., 3 364,7 tys. zł w 2023 r. Udzielone dotacje na zadania realizowane przez kościoły i związki wyznaniowe (łącznie 69 umów⁴²) stanowiły 2,7% udział w stosunku do umów realizowanych w ramach ww. programów (łącznie 2 580 umów).

(akta kontroli str. 210-229)

Minister w latach 2021-2023 udzielił dotacji niektórym podmiotom związanym z kościołami i związkami wyznaniowymi, tj.: Fundacji Lux Veritatis, Fundacji Instytut Mediów, Fundacji Semper Fidelis na rzecz Archidiecezji Lwowskiej. W ww. latach udzielono dotacji z Funduszu Promocji Kultury w łącznej wysokości 1 650,1 tys. zł na realizację 10 umów w ramach programów Ministra: „Literatura”, „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” oraz „Kultura cyfrowa”. W poszczególnych latach udzielono dotacji w wysokości: 411 tys. zł w 2021 r. (tj. 2,2% ogółu udzielonych dotacji w tych programach – 18 820,1 tys. zł), 577,8 tys. zł w 2022 r. (tj. 3,7% ogółu dotacji udzielonych w tych programach – 15 415 tys. zł), 661,3 tys. zł w 2023 r. (tj. 3,9% ogółu dotacji udzielonych w tych programach – 16 879 tys. zł), m.in. na digitalizację, roboty renowacyjne i odtworzeniowe elewacji kościoła.

(akta kontroli str. 189-201)

W latach 2021-2023 Minister dofinansował współprowadzone instytucje kultury: 63 instytucje w 2021 r., 67 w 2022 r., 71 w 2023 r., w tym z osobami prawnymi kościołów i związków wyznaniowych oraz podmiotami z nimi związanymi⁴³,

³⁹ Umowy finansowane ze środków pochodzących z budżetu państwa cz. 24 oraz Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków.

⁴⁰ Tj.: w szczególności: 1) oznaczenie stron i określenie czasu oraz miejsca jej zawarcia; 2) zakres planowanych prac i termin ich realizacji; 3) wysokość udzielonej dotacji celowej oraz termin i tryb jej płatności; 4) termin wykorzystania dotacji celowej nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego; 5) tryb kontroli wykonania umowy o udzielenie dotacji celowej; 6) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji celowej; 7) termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej nie dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie terminu realizacji prac; 8) warunki rozwiązania umowy; 9) dodatkowe warunki i zastrzeżenia zapewniające celowość i racjonalność wydatkowania dotacji celowej.

⁴¹ Programy: EtnoPolska edycja 2021, 2022, 2023, Kultura Interwencje edycja 2021, 2022, 2023, Certyfikat dla małych księgarni – edycja 2021, 2022-2024, 2023-2024, Wolność po Polsku – Priorytet I, edycja 2021 i 2022, Wolność po polsku – Priorytet II, edycja 2021 i 2022, Niepodległość po polsku, Priorytet II – edycja 2021.

⁴² W 2021 r. – 18 umów, w 2022 r. – 21 umów, w 2023 r. – 30 umów.

⁴³ Tj. Muzeum Jana Pawła II i Prymasa Wyszyńskiego w Warszawie, Panteon Górnośląski w Katowicach (dotacja przyznana w 2022 r. i 2023 r.), Muzeum Dom Rodzinny Ojca Świętego Jana

z czego: cztery instytucje w 2021 r. (6,3% ogółu) oraz pięć w 2022 r. (7,5% ogółu) i 2023 r. (7% ogółu).

Wydatki Ministra na dotacje z budżetu państwa w latach 2021-2023 dla pięciu współprowadzonych instytucji kultury z osobami prawnymi kościołów i związków wyznaniowych oraz podmiotami z nimi związanymi wyniosły 188 340 tys. zł, co stanowiło 16,5% w stosunku do ogółu dotacji udzielonych współprowadzonym instytucjom kultury.

W kontrolowanym okresie wydatki Ministra dla współprowadzonych instytucji kultury z osobami prawnymi kościołów i związków wyznaniowych oraz podmiotami z nimi związanymi wyniosły: w 2021 r. – 76 998 tys. zł (tj. 21% ogółu wydatków na współprowadzenie instytucji kultury); w 2022 r. – 51 942 tys. zł (tj. 15,4% ogółu); w 2023 r. – 59 400 tys. zł (tj. 13,5% ogółu), w tym w formie dotacji podmiotowej: 17 762 tys. zł w 2021 r. dla trzech instytucji (tj. 7,9% ogółu), 18 438 tys. zł w 2022 r. dla trzech instytucji (tj. 7,4% ogółu), 22 564 tys. zł w 2023 r. dla pięciu instytucji (tj. 8% ogółu) oraz w formie dotacji celowej na wydatki bieżące: 1 316 tys. zł w 2021 r. dla trzech instytucji (tj. 7,6% ogółu), 1 163 tys. zł w 2022 r. dla dwóch instytucji kultury (tj. 4% ogółu), 1 815 tys. zł w 2023 r. dla trzech instytucji kultury (tj. 6,3% ogółu), oraz w formie dotacji majątkowej: 57 920 tys. zł w 2021 r. dla dwóch instytucji kultury (tj. 46% ogółu)⁴⁴, 32 341 tys. zł w 2022 r. (tj. 55,5% ogółu) i 35 021 tys. zł w 2023 r. (tj. 27% ogółu) dla trzech instytucji kultury.

W latach 2021-2023 najwyższa kwota w formie dotacji podmiotowej została udzielona Muzeum Historii Żydów Polskich POLIN w wysokości 36 585 tys. zł (tj. 4,9% ogółu dotacji podmiotowych dla współprowadzonych instytucji kultury), a w formie dotacji na wydatki majątkowe – dla Muzeum „Pamięć i Tożsamość” im. Św. Jana Pawła II w Toruniu w wysokości 104 361 tys. zł (tj. 40,1% ogółu dotacji majątkowych dla współprowadzonych instytucji kultury).

(akta kontroli str. 207-208, 230-235)

Wydatki Ministra dla 16 niepublicznych i publicznych szkół artystycznych oraz trzech internatów prowadzonych przez kościoły i związki wyznaniowe oraz związane z nimi podmioty w latach 2021-2023 wyniosły 69 540 tys. zł (tj. 25,6% w stosunku do ogólnej kwoty wydatków dotowanych podmiotów w tej grupie⁴⁵), w tym 19 313 tys. zł w 2021 r., 21 113 tys. zł w 2022 r., 29 114 tys. zł w 2023 r. Udział procentowy w tej grupie wydatków w stosunku do wszystkich szkół artystycznych i internatów finansowanych przez Ministra w formie dotacji podmiotowej wyniósł: 24,9% w 2021 r. (tj. 19 263 tys. zł), 24,7% w 2022 r. (tj. 21 063 tys. zł), 26,8% w 2023 r. (tj. 29 054 tys. zł). Ponadto Minister przekazał środki w formie dotacji celowej: pięciu podmiotom w łącznej wysokości 50 tys. zł w 2021 r. i 50 tys. zł w 2022 r. oraz trzem podmiotom w łącznej wysokości 60 tys. zł w 2023 r.

(akta kontroli str. 20-22, 202-209)

W kontrolowanym okresie, w prowadzonych przez Ministra 60 ogólnokształcących szkołach artystycznych, w których zorganizowano naukę

Pawła II w Wadowicach, Muzeum „Pamięć i Tożsamość” im. św. Jana Pawła II w Toruniu, Muzeum Historii Żydów Polskich POLIN.

⁴⁴ W tym 57 325 tys. zł dla Muzeum „Pamięć i Tożsamość” im. Św. Jana Pawła II w Toruniu.

⁴⁵ Dla 143 podmiotów w 2021 r. (77 641 tys. zł), dla 145 podmiotów w 2022 r. (85 270 tys. zł), dla 146 podmiotów w 2023 r. (108 533 tys. zł).

religii⁴⁶, liczba zatrudnionych nauczycieli religii i liczba etatów wyniosła w roku szkolnym: 2020/2021 – 86 nauczycieli i 56,6 etatów, w 2021/2022 – 86 nauczycieli i 57,5 etatów, w 2022/2023 – 80 nauczycieli i 56 etatów. Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) dla nauczycieli religii wyniosły w ww. latach szkolnych odpowiednio: 3 913 tys. zł, 4 126 tys. zł, 4 481 tys. zł.

(akta kontroli str. 270-273)

W ramach budżetu środków europejskich zadania finansowano ze środków: Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020”, priorytet VIII Ochrona dziedzictwa kulturowego i rozwój zasobów kultury (POLiŚ), Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego III Perspektywa Finansowa (MFE OG) oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego III Perspektywa Finansowa (NMF).

Wydatki Ministra na zadania realizowane przez kościoły i związki wyznaniowe z POLiŚ wyniosły łącznie 117 060 tys. zł, w tym: 72 663 tys. zł w 2021 r.⁴⁷, 33 145 tys. zł w 2022 r.⁴⁸, 11 252 tys. zł w 2023 r.⁴⁹

Umowy o dotacje z POLiŚ zawierane były w latach 2016-2019. Łącznie w ramach programu podpisano 152 umowy, z czego 37 umów z kościołami i związkami wyznaniowymi. W latach 2021-2023 wydatki na zadania z ww. podmiotami realizowane były w ramach 24 umów o dofinansowanie. W latach 2021-2023 najwyższe dofinansowanie w wysokości 24 242 tys. zł udzielone zostało Klasztorowi Znalezienia Krzyża Świętego Zakonu Braci Mniejszych Konwentualnych (Franciszkanów) na zadanie pn. „Kalwaryjskie fortalicium Fredry – konserwacja, rewaloryzacja i roboty budowlane przy zabytkowych obiektach klasztornych wraz z kaplicami kalwaryjskimi”.

Ze środków NMF oraz MF EOG w badanym okresie realizowano jedno zadanie pn. „Dziedzictwo Sanktuarium w Kalwarii Zebrzydowskiej na szlaku UNESCO”⁵⁰, na które z budżetu środków europejskich w latach 2021-2023 wydatki wyniosły 7 717 tys. zł oraz z budżetu państwa 1 362 tys. zł.

(akta kontroli str. 20-22, 245-267)

W latach 2021-2023 najwyższe wydatki Ministra zostały poniesione na zadania realizowane przez osoby prawne Kościoła Katolickiego i podmioty z nim związane. Wyniosły one łącznie 909 048 tys. zł (w tym: 291 891 tys. zł w 2021 r., 299 503 tys. zł w 2022 r., 317 654 tys. zł w 2023 r.).

Na zadania realizowane przez pozostałe kościoły i związki wyznaniowe oraz podmioty z nimi związane wydatki Ministra w latach 2021-2023 wyniosły 72 123 tys. zł, w tym 42 988 tys. zł na rzecz Muzeum Historii Żydów Polskich POLIN (współprowadzonego ze Stowarzyszeniem Żydowski Instytut Historyczny) oraz Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej, 15 257 tys. zł na rzecz Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, 9 444 tys. zł na rzecz Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, 3 700 tys. zł na rzecz Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej

⁴⁶ Z wyłączeniem danych z Ogólnokształcącej Szkoły Muzycznej I stopnia w Zielonej Górze, która z dniem 31 sierpnia 2024 r. przestała funkcjonować jako samodzielna jednostka budżetowa (brak możliwości pozyskania danych).

⁴⁷ Realizowane przez 21 podmiotów Kościoła Katolickiego (69 235 tys. zł), jeden podmiot Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (1 143 tys. zł), jeden podmiot Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (2 285 tys. zł).

⁴⁸ Realizowane przez 13 podmiotów Kościoła Katolickiego (33 117 tys. zł), jeden podmiot Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (28 tys. zł).

⁴⁹ Realizowane przez dziewięć podmiotów Kościoła Katolickiego (11 002 tys. zł), jeden podmiot Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (250 tys. zł).

⁵⁰ Realizowane przez Kościół Katolicki (Klasztor OO. Bernardynów w Kalwarii Zebrzydowskiej).

Polskiej, 541 tys. zł na rzecz Kościoła Ewangelicznej Wspólnoty Zielonoświątkowej w RP, 162 tys. zł na rzecz Muzułmańskiego Związku Religijnego, 31 tys. zł na rzecz Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, nieposiadającego hierarchii duchownej.

(akta kontroli str. 27-34, 38-66, 92-110)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dyrektor instytucji zarządzającej (tj. dyrektor Departamentu Ochrony Zabytków) nie sporządził protokołów oceny wniosków złożonych w ramach naboru do programu „Ochrona zabytków” w 2022 i 2023 r., co stanowiło naruszenie § 12 ust. 8 Wytycznych do programu „Ochrona zabytków” z 2021 r., zgodnie z którym po zakończeniu procedury oceny wniosków dyrektor instytucji zarządzającej sporządza protokół oceny, do którego zostają dołączone: 1) lista preferencji wniosków; 2) schemat podziału środków finansowych.

Pan Jakub Makowski, Dyrektor Departamentu Ochrony Zabytków wyjaśnił, że DOZ nie przygotowywał protokołów oceny wniosków, uznając, że dane te są dostępne w listach preferencji.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela złożonych wyjaśnień, wskazując, że w § 12 ust. 8 Wytycznych do programu „Ochrona zabytków” z 2021 r. jednoznacznie określono, jakie działania podejmuje dyrektor instytucji zarządzającej po zakończeniu procedury oceny wniosków.

(akta kontroli str. 616-619)

2. Dyrektor instytucji zarządzającej programem „Ochrona zabytków”, przekazując ministrowi listę odwołań złożonych w ramach II naboru na 2022 r. oraz II naboru na 2023 r. do programu „Ochrona zabytków”⁵¹, nie wyraził swojego stanowiska odnośnie wybranych wniosków, co było niezgodne z § 16 ust. 1 Wytycznych do programu „Ochrona zabytków” z 2021 r., stanowiącym, że dyrektor instytucji zarządzającej przekazuje ministrowi listę odwołań wraz z własnym stanowiskiem dotyczącym wybranych wniosków.

Pan Jakub Makowski, Dyrektor Departamentu Ochrony Zabytków wyjaśnił, że w II naborze w latach 2022-2023 ówczesny dyrektor departamentu nie zajmował stanowiska w odniesieniu do wybranych wniosków, ponieważ nie zaistniała taka potrzeba. W ocenie DOZ zapisy § 16 ust. 1 Wytycznych do programu „Ochrona zabytków” z 2021 r. pozwalają dyrektorowi instytucji zarządzającej wskazać swoje rekomendacje, ale nie jest to obligatoryjne. Zdaniem Dyrektora DOZ wskazywanie wniosków bez uzasadnionej konieczności byłoby bezzasadne.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższych wyjaśnień, wskazując, że § 16 ust. 1 Wytycznych do programu „Ochrona zabytków” z 2021 r. ma charakter obligatoryjny, co oznacza, że dyrektor instytucji zarządzającej każdorazowo powinien przedstawić własne stanowisko dotyczące wybranych wniosków. Należy zauważyć, że lista odwołań złożonych w ramach II naboru na 2021 r. zawierała rekomendacje dyrektora instytucji zarządzającej programem „Ochrona zabytków”.

(akta kontroli str. 971, 1042-1162)

3. W czterech naborach prowadzonych do programu „Ochrona zabytków” w latach 2022-2023 (I i II nabór) już na etapie uzgadniania „oceny zgodności

⁵¹ W ramach ww. naborów odwołania składane przez kościoły i związki wyznaniowe oraz ich osoby prawne stanowiły 69,3% (210) w 2021 r. i 29,6% (21) w 2022 r.

zadania ze strategicznymi celami programu⁵², tj. na listach ocen strategicznych służących instytucji zarządzającej do uzgadniania oceny strategicznej z ministrem, Minister wskazywał kwoty dofinansowań oraz schemat podziału środków. Do instytucji zarządzającej przekazywano podpisane przez Ministra listy ocen strategicznych z wypełnionymi dodanymi nowymi dwiema kolumnami „kwota dotacji” (I nabór na 2022 r.) / „proponowana dotacja” (od II naboru na 2022 r.) oraz „schemat podziału środków”.

Zgodnie z § 12 Wytycznych do programu „Ochrona zabytków” z 2021 r. instytucja zarządzająca wylicza ocenę końcową dla każdego wniosku poprzez zsumowanie wartości trzech ocen, tj.: oceny organizacyjnej (dokonywanej przez instytucję zarządzającą), oceny strategicznej (dokonywanej przez instytucję zarządzającą w uzgodnieniu z ministrem) oraz oceny merytorycznej (ocena zespołu sterującego). Po wyliczeniu ocen końcowych dyrektor instytucji zarządzającej zatwierdza schemat podziału środków finansowych, a następnie ustala proponowane kwoty dofinansowań i sporządza listę preferencji⁵³. Lista preferencji przedkładana jest ministrowi do zatwierdzenia (§ 13 ust. 1 Wytycznych do programu „Ochrona zabytków” z 2021 r.).

Pan Jakub Makowski, Dyrektor Departamentu Ochrony Zabytków wyjaśnił, że w latach 2022–2023 ówczesny dyrektor departamentu nie mógł zatwierdzać schematu podziału środków, ponieważ dokonywał tego Minister poprzez dodanie dwóch dodatkowych kolumn na liście ocen strategicznych (schemat podziału środków oraz kwota dotacji). Ówczesny dyrektor departamentu przygotowywał listy preferencji na podstawie otrzymanej od Ministra listy ocen strategicznych, zawierającej ww. dane. Uwzględniając otrzymane wraz z listą ocen strategicznych dane od Ministra, dyrektor departamentu sporządzał listę preferencji, zawierającą wnioski, które otrzymały odpowiednią punktację i były rekomendowane do udzielenia dofinansowania.

Pani Hanna Wróblewska Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego podkreśliła, że obowiązujące procedury określały, iż przygotowanie schematu podziału środków oraz sporządzanie listy preferencji leży we właściwości dyrektora instytucji zarządzającej. W latach 2022–2023 czynności związane z przygotowaniem schematu podziału środków zostały decyzją ówczesnego kierownictwa przeniesione na ministra. Instytucja zarządzająca, biorąc pod uwagę otrzymane wraz z listą ocen strategicznych dane od Ministra, sporządzała listę preferencji, zawierającą wnioski, które otrzymały odpowiednią punktację i były rekomendowane do udzielenia dofinansowania.

Pan Piotr Gliński, były Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego⁵⁴ w złożonych wyjaśnieniach podkreślił, że lista ocen strategicznych była dokumentem roboczym służącym uzgodnieniom pomiędzy instytucją zarządzającą a ministrem. Minister wyjaśnił: „Procedura ta była stosowana po to, aby «uzgodnienia» te, o charakterze roboczym, niwelowały czy minimalizowały ryzyko zbyt częstych zmian kwot dofinansowania przez ministra na etapie zatwierdzania przez ministra listy preferencji przedkładanej przez dyrektora Instytucji Zarządzającej (do czego uprawniał ministra 13 ust. 2 «Wytycznych»,

⁵² Dalej: ocena strategiczna. Ocena strategiczna jest obok oceny wartości merytorycznej i oceny wartości organizacyjnej jednym z trzech elementów oceny wniosków złożonych w programie „Ochrona zabytków”.

⁵³ Lista, na której dyrektor instytucji zarządzającej przedstawia ministrowi do zatwierdzenia oceny końcowe wniosków wraz z rekomendacjami (§ 1 ust. 1 ppkt. 15 Wytycznych do programu „Ochrona zabytków” z 2021 r.).

⁵⁴ W okresie od 5 października 2020 r. do 26 października 2021 r. - Minister Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu.

mówiący o tym, że w «uzasadnionych przypadkach» minister może «wskazać inną kwotę dofinansowania» lub «nie przyznać dofinansowania»). Procedura ta, zgodnie z oczywistymi wymogami prawa, służyła efektywnemu przyznawaniu środków, w sposób sprawny i racjonalny, zgodny z interesem publicznym oraz bez zbędnej zwłoki.

Procedura, o której mowa, nie zakładała pełnej «samodzielności dyrektora Instytucji Zarządzającej w tym zakresie». Samodzielność ta - w praktyce - była ograniczona zapisami § 12 ust. 5, jak i § 13 ust. 2 «Wytycznych» (ten ostatni zapis mówił wyraźnie, że minister może «wskazać inną kwotę dofinansowania niż wynikająca z rekomendacji» lub «nie przyznać dofinansowania»). Dwie dodatkowe kolumny służyły do roboczych uzgodnień ocen pomiędzy ministrem i Instytucją Zarządzającą. Praktyka tego typu roboczych kolumn, służących technicznie do procesu uzgodnieniowego, ma często miejsce w podobnych programach konkursowych i służy racjonalizacji procesów podejmowania decyzji, dzięki czemu unika się wielokrotnych i czasochłonnych wymian dokumentów i szybciej osiąga się finałowy konsens. Wprowadzenie w/w kolumn roboczych racjonalizowało procedurę, zachowując uprawnienia dyrektora Instytucji Zarządzającej, jak i - mocniejsze umocowanie regulaminowe ministra, wynikające przede wszystkim z § 13 ust. 2, ale także § 12 ust. 5 «Wytycznych», lecz wynikające przede wszystkim z demokratycznego mandatu urzędu ministra i jego ustawowych i konstytucyjnych uprawnień do prowadzenia polityki państwa w zakresie ochrony dziedzictwa kulturalnego, w tym ochrony zabytków. Podobnie, jak w poprzednim przypadku (odwołania), taka interpretacja procedur była wskazana przez prawników przygotowujących programy konkursowe ministra w MKiDN (...)."

Nie kwestionując powyższych wyjaśnień, NIK wskazuje, że w latach 2022-2023 ówczesny Minister, przekazując do dyrektora Departamentu Ochrony Zabytków podpisane listy ocen strategicznych, zawierające kwoty proponowanych dotacji oraz schemat podziału środków finansowych, uniemożliwiał realizację przez dyrektora DOZ obowiązków wynikających z wewnętrznych uregulowań w zakresie zatwierdzania schematu podziału środków finansowych, sporządzania listy preferencji oraz ustalania kwoty dofinansowań.

(akta kontroli str. 1163-1330, 1384-1386, 1395-1398)

4. W latach 2021-2023 ówczesny Minister – w odpowiedzi na wnioski beneficjentów – dokonał ponownej analizy odwołań, które w ramach zakończonej procedury odwoławczej nie uzyskały dofinansowania, i zdecydował o przyznaniu dotacji 41 podmiotom będącym kościołami i związkami wyznaniowymi oraz ich osobami prawnymi⁵⁵ na łączną kwotę 8 587,5 tys. zł⁵⁶.

W wyniku ponownego rozpatrzenia 41 odwołań podpisano umowy z 40⁵⁷ kościołami i związkami wyznaniowymi oraz ich osobami prawnymi na łączną kwotę 8 299,9 tys. zł⁵⁸.

⁵⁵ Ponadto w latach 2021-2023 Minister rozpatrzył ponownie sześć odwołań podmiotów nie będących kościołami i związkami wyznaniowymi oraz ich osobami prawnymi na łączną kwotę 1 095,5 tys. zł (tj. dwa w 2021 r. na kwotę 166 tys. zł, jedno w 2022 r. na kwotę 125 tys. zł i trzy w 2023 r. na kwotę 804,5 tys. zł). Ponowne rozpatrzenie odwołań skutkowało podpisaniem czterech umów na łączną kwotę 901 tys. zł (tj. jednej w 2021 r. na kwotę 120 tys. zł, jednej w 2022 r. na kwotę 125 tys. zł oraz dwóch w 2023 r. na kwotę 656 tys. zł).

⁵⁶ Tj. 19 wnioskodawcom w 2021 r. na kwotę 3 998,4 tys. zł (15 w I naborze i czterem w II naborze), 15 w 2022 r. na kwotę 2 927 tys. zł (14 w I naborze i jednemu w II naborze), siedmiu w 2023 r. na kwotę 1 662,1 tys. zł (I nabór).

⁵⁷ W 2023 r. jedna umowa nie została zawarta – rezygnacja beneficjenta.

⁵⁸ Tj. 19 umów w 2021 r. na kwotę 3 887,1 tys. zł, 15 umów w 2022 r. na kwotę 2 926,2 tys. zł, sześć umów w 2023 r. na kwotę 1 486,6 tys. zł.

Pan Jakub Makowski, Dyrektor Departamentu Ochrony Zabytków wyjaśnił, że obowiązujące przy rozpatrywaniu wniosków i odwołań przepisy nie wykluczają podjęcia przez Ministra ponownej decyzji w odniesieniu do danego wniosku już po zakończeniu procedury odwołań. Podkreślił, że w latach 2021-2023 nie było ustalonej jednej procedury dla rozpatrywania i wnioskowania o ponowne rozpatrzenie odwołań, które zostały rozpatrzone negatywnie w procedurze odwoławczej. W podanym okresie do DOZ były przekazywane wpływające do Ministerstwa pisma wnioskodawców, którzy zwracali się z prośbą o ponowne rozpatrzenie przez Ministra złożonych wniosków. DOZ, w miarę posiadanych środków wynikających z anulowań lub zmniejszeń dotacji, kierował do ministra notatki służbowe z informacją, że dane pismo wpłynęło i prośbą o podjęcie decyzji w sprawie, starając się zachować kolejność wpływu pism lub realizował dyspozycje Ministra lub jego Gabinetu Politycznego wyrażane w dekreatach. Wskazać należy, że udział DOZ był wyłącznie techniczny – odnotowywał wpływ pism o ponowne rozpatrzenie, a następnie zgodnie z kolejnością lub dyspozycją Gabinetu Politycznego kierował do rozpatrzenia Ministra.

Pan Jakub Makowski, Dyrektor Departamentu Ochrony Zabytków podkreślił, że nie ogłaszano dodatkowego naboru w ramach programu, ponieważ uzyskane w ciągu roku oszczędności wynikały z anulowań i zmniejszeń dotacji, pojawiały się w sposób nieregularny i były niewystarczające do uruchomienia dodatkowego naboru. Jednocześnie potwierdził, że informacje o możliwości składania pism o ponowne rozpatrzenie odwołań nie były podawane na stronie internetowej Ministerstwa.

Pani Hanna Wróblewska Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego poinformowała, że obowiązujące przy rozpatrywaniu wniosków i odwołań przepisy nie określały procedury dla ponownego rozpatrywania negatywnie rozpatrzonych odwołań w procedurze odwoławczej. Nie było także ustalonych przepisów, które regulowałyby tę kwestię.

Minister wyjaśniła, że w latach 2021-2023 do instytucji zarządzającej programem „Ochrona zabytków” były przekazywane wpływające do MKiDN pisma wnioskodawców, którzy zwracali się z prośbą o ponowne rozpatrzenie przez ministra złożonych wniosków. Sytuacja ta nie była opisana w wewnętrznych regulaminach MKiDN i wynikała wyłącznie z inicjatywy samych wnioskodawców. W związku z brakiem ustalonej procedury postępowania z tego typu prośbami instytucja zarządzająca nigdy nie informowała wnioskodawców o możliwości ponownego rozpatrzenia odwołania, a jedynie każdorazowo kierowała do Ministra notatki służbowe z informacją, że dane pismo wpłynęło i prośbą o podjęcie decyzji w sprawie, starając się zachować kolejność wpływu pism.

Minister podkreśliła, że to Gabinet Polityczny Ministra wskazywał zadania, których ponowne odwołania zostały rozpatrzone przez Ministra pozytywnie, wraz z kwotami zarezerwowanych dotacji oraz że każdorazowo była to bezpośrednia decyzja Ministra, a główną okolicznością wpływającą na przyznanie dotacji było pojawienie się dodatkowych środków w budżecie programu.

Minister zwróciła także uwagę, że przepisy regulujące zasady przyznawania dotacji nie miały zapisów jednoznacznie wykluczających podjęcie przez Ministra ponownej decyzji w odniesieniu do danego wniosku już po zakończeniu procedury odwołań.

Pan Piotr Gliński, były Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego wyjaśnił: „Zgodnie z § 6 ust. 3 «Wytycznych do oceny wniosków oraz realizacji zadań w ramach programu Ochrona zabytków» przyznawanie dofinansowań w trybie odwoławczym jest wyłączną kompetencją ministra. Proces rozpatrywania

odwołań miał charakter ciągły i nie był ograniczany jedynie i bezwzględnie 21-dniowym terminem wskazanym w «Wytycznych» (§ 16 ust. 2), gdyż § 16 ust. 4 «Wytycznych» mówiący, że «W uzasadnionych przypadkach minister może rozpatrzyć pozytywnie odwołanie dotyczące danego wniosku w terminie dłuższym niż określony w ust. 2.», umożliwiał rozpatrywanie odwołań w taki właśnie, ciągły sposób, w uzasadnionych przypadkach nieograniczony 21-dniowym terminem. Uzasadnieniem dla przyjęcia takiej procedury był - wynikający przede wszystkim z Konstytucji (art. 5 i 6), Ustawy o działach i innych ogólnych aktów prawnych regulujących zakres powinności ministra kultury i dziedzictwa narodowego - obowiązek maksymalizacji działań na rzecz dobra wspólnego w obszarze opieki i ochrony zabytków. Jednocześnie inne akty prawne, m.in. Ustawa o finansach publicznych, nakładają na funkcjonariuszy państwowych obowiązek racjonalnego i efektywnego wydawania środków publicznych. Ponieważ zaś w toku realizacji programu «Ochrona zabytków» zdarzały się dość często rezygnacje z dotacji przez beneficjentów, regulamin i wytyczne były tak skonstruowane, aby można było racjonalnie i efektywnie wykorzystać całą pulę dostępnych środków i realizować odwołania wraz z pojawianiem się uwalnianych środków. Za każdym razem, gdy takie środki się pojawiały (na skutek rezygnacji dotychczasowych beneficjentów) minister rozpatrywał wszystkie odwołania i wybierał do finansowania te, które uważał za szczególnie uzasadnione do realizacji (ze względu na potrzebę remontu zabytku, sytuację losową, aspekt społeczny, kontekst lokalny i inne kryteria przyjęte w regulaminie Programu Rządowego «Ochrona zabytków»). Kryteria te za każdym razem określały uzasadnienie przyznania dotacji w owych «uzasadnionych przypadkach» w trybie odwoławczym, o czym mowa w § 16 ust.4 «Wytycznych».

Minister podkreślił, że „Równe traktowanie wszystkich wniosków było zapewnione w każdym przypadku podejmowania decyzji przez ministra w trakcie odwołań, gdyż proces ten w świetle wyżej przedstawionej argumentacji i podstawy prawnej był w praktyce procesem ciągłym do wyczerpania dostępnych środków (z uwzględnieniem zwrotów niewykorzystanych środków). Minister miał zawsze na uwadze wybór spośród wszystkich wniosków odwoławczych (złożonych formalnie, zgodnie z regulaminem, tylko raz, na początku procesu odwoławczego)».

Minister wskazał również, jakie okoliczności wpłynęły na przyznanie dotacji, w ramach ponownego rozpatrzenia 41 odwołań beneficjentów, których wnioski nie uzyskały dofinansowania na etapie konkursowym oraz w ramach procedury odwoławczej: „«Nowymi okolicznościami», przewidywanymi zresztą w procesie odwoławczym, mającym charakter ciągły (do wyczerpania środków, których pula zwiększała się dynamicznie), było właśnie pojawianie się owych środków uwalnianych na skutek rezygnacji dotychczasowych beneficjentów. Wszelkie dodatkowe informacje i pisma dotyczące kwestii odwołań, wpływające po regulaminowym terminie, miały jedynie charakter pomocniczy i roboczy, i nie wpływały na formalny proces odwoławczy, który realizował minister zgodnie z regulaminami i wytycznymi, w sposób ciągły i porównawczy, a więc nie miały wpływu na przestrzeganie zasad regulaminu Programu «Ochrona Zabytków», innymi słowy nie były warunkiem przyznania dotacji z odwołania. W/w procedura odwoławcza oraz interpretacja prawna zapisów «Wytycznych» była każdorazowo potwierdzana w toku konsultacji prawnych, przede wszystkim z osobą odpowiedzialną w resorcie za tworzenie regulaminów programu ministra (...)».

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela argumentacji byłego Ministra, wskazując, że jego działania, polegające na ponownym rozpatrzeniu negatywnie

ocenionych odwołań – po zakończeniu formalnej procedury odwoławczej, nie miały umocowania w obowiązujących uregulowaniach, które nie wskazywały możliwości i nie dawały informacji wnioskodawcom, że proces rozpatrywania odwołań ma charakter ciągły. Brak formalnego mechanizmu składania wniosków o ponowne rozpatrzenie odwołań skutkowało brakiem wiedzy wśród ogółu wnioskodawców o możliwości uzyskania dofinansowania po pierwotnie negatywnej decyzji.

W ocenie NIK wszystkie procesy związane z przyznawaniem dotacji, podziałem środków czy rozpatrywaniem wniosków powinny być przejrzyste, aby uniknąć podejrzeń o arbitralność, faworyzowanie czy nieefektywność. W kontekście finansów publicznych przejrzystość oznacza również, że wszystkie podmioty powinny mieć dostęp do takich samych informacji oraz warunków uczestnictwa w programach czy procedurach, np. w trybie odwoławczym. Brak powszechnej informacji o możliwości ponownego rozpatrzenia odwołań w ramach programu „Ochrona zabytków” naruszał tę zasadę.

Zdaniem NIK powyższe świadczy o nietransparentnych zasadach udzielania dotacji oraz nierównym traktowaniu ubiegających się o dotację wnioskodawców.

(akta kontroli str. 1004-1024, płyta CD P24095_2 1-223, 1384-1386, 1395-1398)

5. We wszystkich 45 objętych badaniem umowach, dotyczących dofinansowania zadania w ramach programu „Ochrona zabytków”, nie zobowiązano beneficjentów do zamieszczenia na uwierzytelnionych kopiach faktur i/lub rachunków, będących załącznikami do raportów końcowych, opisu wskazującego datę zapłaty kwoty należności wykazanej na fakturze i/lub rachunku, tj. elementu określonego w § 12 ust. 3 rozporządzenia ws. dotacji celowej na prace przy zabytku.

W konsekwencji 31 na 45 beneficjentów przekazało na etapie rozliczeń uwierzytelnione kopie faktur i/lub rachunków, których opis był zgodny z wymaganiami określonymi w zawartych umowach, niemniej jednak nie zawierał opisu wskazującego datę zapłaty kwoty należności wykazanej na fakturze i/lub rachunku.

Pan Jakub Makowski, Dyrektor Departamentu Ochrony Zabytków wyjaśnił, że w umowach dotyczących dofinansowania zadań w ramach programu „Ochrona zabytków” nie zamieszczono zapisów odnoszących się do § 12 ust. 3 rozporządzenia ws. dotacji celowej na prace przy zabytku, tj. do opisu wskazującego datę zapłaty kwoty należności wykazanej na fakturze i/lub rachunku, w wyniku niedopatrzenia.

Zdaniem NIK wymogi określone w § 12 ust. 3 rozporządzenia ws. dotacji celowej na prace przy zabytku powinny znaleźć odzwierciedlenie w zawieranych umowach w ramach programu „Ochrona zabytków”.

(akta kontroli str. 908-909, 1039-1040)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister, co do zasady, prawidłowo oraz rzetelnie udzielał dotacji kościołom i związkom wyznaniowym oraz ich osobom prawnym.

W Ministerstwie zapewniono warunki do terminowego składania wniosków o dofinansowanie zadań, w trybie i na zasadach określonych w regulaminie danego programu oraz zgodnie z Wytycznymi do programów.

Procedura ocen wniosków, co do zasady, realizowana była zgodnie z przepisami. Stwierdzono jednak, że nie były sporządzane protokoły ocen wniosków złożonych w ramach naboru do programu „Ochrona zabytków” w 2022 i 2023 r., co stanowiło naruszenie § 12 ust. 8 Wytycznych do programu „Ochrona zabytków” z 2021 r.

Wnioskodawcom zapewniono dostęp do procedury odwoławczej, a odwołania były rozpatrywane terminowo. Stwierdzono jednakże, iż w latach 2021-2023 Minister udzielił dotacji 41 podmiotom będącym kościołami i związkami wyznaniowymi oraz ich osobami prawnymi na łączną kwotę 8 587,5 tys. zł⁵⁹, w wyniku ponownego rozpatrzenia odwołań, tj. poza trybem określonym w uregulowaniach dotyczących dofinansowania zadań w ramach programu „Ochrona zabytków”. W ocenie NIK powyższe świadczy o nietransparentnych zasadach udzielania dotacji oraz nierównym traktowaniu ubiegających się o dotację wnioskodawców.

Ponadto stwierdzono, że dyrektor instytucji zarządzającej programem „Ochrona zabytków”, przekazując ministrowi listę odwołań złożonych w ramach II naboru na 2022 r. oraz II naboru na 2023 r. do programu „Ochrona zabytków”, nie wyraził swojego stanowiska odnośnie wybranych wniosków, co było niezgodne z § 16 ust. 1 Wytycznych do programu „Ochrona zabytków” z 2021 r.

Podpisane przez Ministra umowy zawierały elementy określone w art. 150 ustawy o finansach publicznych oraz w § 10 ust. 1 rozporządzenia ws. dotacji celowej na zadania przy zabytku. Stwierdzono jednakże, że w umowach zawartych w ramach programu „Ochrona zabytków” nie zobowiązano beneficjentów do zamieszczenia na uwierzytelnionych kopiach faktur i/lub rachunków, będących załącznikami do raportów końcowych, opisu wskazującego datę zapłaty kwoty należności wykazanej na fakturze i/lub rachunku, tj. wymogu wynikającego z § 12 ust. 3 rozporządzenia ws. dotacji celowej na prace przy zabytku.

OBSZAR

2. Rozliczanie dotacji udzielonych kościołom i związkom wyznaniowym oraz ich osobom prawnym

Opis stanu faktycznego

Szczegółowemu badaniu poddano wydatkowanie i rozliczenie 60 dotacji udzielonych kościołom i związkom wyznaniowym w latach 2021-2023 na łączną kwotę wykorzystanych środków w wysokości 73 521,5 tys. zł, tj. 12,8% wydatków poniesionych na zadania realizowane przez ww. podmioty w ramach programów Ministra, w których były one uprawnione do składania wniosków i dla których instytucjami zarządzającymi były departamenty w MKiDN.

Próba dotacji w poszczególnych latach okresu 2021-2023 stanowiła odpowiednio: 11,5%, 15,8%, 10,9%. Badaniem objęto zadania finansowane z budżetu państwa o wartości 58 513,6 tys. zł (39 dotacji), z Funduszu Promocji Kultury o wartości 9 474,9 tys. zł (15 dotacji), z Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków – 5 533 tys. zł (sześć dotacji). Dotacje objęte badaniem dotyczyły zadań realizowanych w ramach programu Ministra „Ochrona zabytków” (64 046,6 tys. zł) i programu „Infrastruktury kultury” (9 474,9 tys. zł).

(akta kontroli str. 285, 321-323, 896-898)

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że:

1) rozliczenia badanych dotacji zawierały wszystkie załączniki określone w zawieranych z beneficjentami umowach o dofinansowanie zadań; w przypadku realizacji zadań w ramach programu „Ochrona zabytków” rozliczenia zawierały m.in.: kosztorys powykonawczy za przeprowadzone prace przy zabytku wraz z ich obmiarem podpisany przez wykonawcę prac, powykonawczą dokumentację fotograficzną zabytku, protokół odbioru tych prac przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, stwierdzającego ich

⁵⁹ Finalnie podpisano umowy z 40 podmiotami będącymi kościołami i związkami wyznaniowymi oraz ich osobami prawnymi na łączną kwotę 8 299,9 tys. zł.

wykonanie zgodnie z wydanym pozwoleniem oraz uwierzytelnione kopie faktur lub rachunków za przeprowadzone prace przy zabytku;

Na fakturach, stanowiących załączniki do 31 raportów końcowych, beneficjenci nie zamieścili opisu wskazującego na datę zapłaty kwoty należności wykazanej na fakturze, do czego zobowiązywał § 12 ust. 3 rozporządzenia ws. dotacji celowej na prace przy zabytku, a minister nie wezwał ich do uzupełnienia, co stanowiło działanie nieprawidłowe i zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

2) objęte badaniem zadania zostały zrealizowane zgodnie z postanowieniami zawartych z Ministrem umów, po uwzględnieniu zmian wynikających z aneksów, które dotyczyły m.in. zmiany: zakresu prac, całkowitego kosztu realizacji zadania, wysokości wkładu własnego, źródła finansowania, wysokości dofinansowania;

3) podejmowano działania w stosunku do beneficjentów, którzy nie dotrzymali terminów i/lub warunków rozliczenia dotacji; w przypadku sześciu beneficjentów naliczono i egzekwowano kary umowne w łącznej kwocie 12,8 tys. zł (za każdy dzień opóźnienia w przekazaniu rozliczenia – karę umowną w wysokości 0,01% przyznanych środków finansowych Ministra; za nieprzekazanie pełnej dokumentacji potwierdzającej wykonanie umowy – karę umowną w wysokości 1% przyznanych środków finansowych Ministra); od sześciu beneficjentów wyegzekwowano zwrot środków pobranych w nadmiernej wysokości w łącznej wysokości 50 tys. zł, w tym m.in. za: niezgodne z umową zwiększenie procentowego udziału środków finansowych Ministra, opłacenie faktury po terminie realizacji zadania, z tytułu niewykorzystania dotacji;

4) terminowo zatwierdzono rozliczenia dotacji zgodnie z art. 152 ust. 2 upf, tj. zatwierdzenie rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym następowało w terminie 30 dni od dnia jego przedstawienia; beneficjenci byli wzywani do uzupełnienia dokumentów niezbędnych do rozliczenia dotacji, składania wyjaśnień i sporządzania korekt rozliczenia końcowego z zadania.

W latach 2021-2023 u beneficjentów będących kościołami i związkami wyznaniowymi nie przeprowadzano kontroli finansowej i merytorycznej.

(akta kontroli str. 286-320, 321-323, 896-898, 1039-1040)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Minister w 31 na 45 objętych próbą do badania przypadkach rozliczenia umów dotacji dotyczących dofinansowania zadania w ramach programu „Ochrona Zabytków” nie wezwał wnioskodawców do uzupełnienia opisów uwierzytelnionych faktur i/lub rachunków, będących załącznikami do raportów końcowych, mimo że nie zawierały one opisu wskazującego datę zapłaty kwoty należności wykazanej na fakturze i/lub rachunku, tj. elementu określonego w § 12 ust. 3 rozporządzenia ws. dotacji celowej na prace przy zabytku.

Powyższe zaniechanie było naruszeniem § 13 rozporządzenia ws. dotacji celowej na prace przy zabytku, stanowiącego, że w przypadku gdy przekazane organowi udzielającemu dotacji celowej dokumenty, o których mowa w § 12 ust. 1 i 2, nie są kompletne, organ wzywa wnioskodawcę do ich uzupełnienia w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania.

Pan Jakub Makowski, Dyrektor Departamentu Ochrony Zabytków wyjaśnił, że organ nie wzywał beneficjentów do uzupełnienia zapisu dotyczącego zamieszczenia na przedłożonych fakturach i/lub rachunkach opisu wskazującego na datę zapłaty w wyniku niedopatrzienia. Dodatkowo wyjaśnił, że Minister rozliczył ww. dotacje, ponieważ przedłożona dokumentacja

potwierdzała, że zadanie zostało poprawnie wykonane, a dotacja wydatkowana zgodnie z przeznaczeniem i w określonym w umowie terminie.

Nie kwestionując powyższych wyjaśnień, NIK wskazuje, że § 13 rozporządzenia ws. dotacji celowej na prace przy zabytku ma charakter obligatoryjny, co oznacza, że Minister, jako organ udzielający dotacji celowej, w przypadku otrzymania niekompletnych dokumentów wzywa wnioskodawcę do ich uzupełnienia.

(akta kontroli str. 324-563, 564-575, 647-886, 908-909, 1039-1040)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister prawidłowo rozliczał i egzekwował środki dotacji udzielonych kościołom i związkom wyznaniowym. Objęte badaniem zadania zostały zrealizowane przez beneficjentów zgodnie z postanowieniami zawartych z Ministrem umów.

Dokumentacja rozliczeniowa badanych dotacji zawierała wszystkie wymagane załączniki. Stwierdzono jednak, że Minister nie wezwał wnioskodawców do uzupełnienia niekompletnych opisów uwierzytelnionych faktur i/lub rachunków, co było niezgodne z § 13 rozporządzenia ws. dotacji celowej na prace przy zabytku.

W stosunku do beneficjentów, którzy nie dotrzymali terminów i/lub warunków rozliczenia dotacji, podejmowano stosowne działania i wyegzekwowano zwrot środków finansowych.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Wyeliminować przypadki udzielania dotacji poza trybem określonym w uregulowaniach dotyczących dofinansowania zadań w ramach programu „Ochrona zabytków”, tj. po zakończeniu procedury odwoławczej.
2. Zapewnić prawidłową realizację procedur dotyczących dofinansowania zadań w ramach programów Ministra, w tym egzekwować od dyrektora instytucji zarządzającej programem „Ochrona zabytków” sporządzanie protokołów po zakończeniu procedury oceny wniosków oraz przekazywanie listy odwołań wniosków wraz z rekomendacją.
3. Dostosować zapisy umów zawieranych w ramach programu „Ochrona zabytków” do przepisów rozporządzenia ws. dotacji celowej na prace przy zabytku w zakresie sposobu opisu przez beneficjentów uwierzytelnionych faktur i/lub rachunków za przeprowadzone prace sfinansowane ze środków finansowych Ministra.
4. Każdorazowo – w przypadku otrzymania niekompletnych dokumentów, o których mowa w § 12 ust. 1 i 2 rozporządzenia ws. dotacji celowej na prace przy zabytku – wzywać wnioskodawców do ich uzupełnienia na podstawie § 13 ww. rozporządzenia.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 3 grudnia 2024 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Michał Jędrzejczyk

/podpisano elektronicznie/