NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.3.3.2025

Pan
Jakub Banaszek
Prezydent Miasta Chełm

ul. Lubelska 65
22-100 Chełm

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrola nr P/25/088 – Rządowy Program Odbudowy Zabytków

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie
ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin
tel. 48814613120, llu@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Chełm (dalej: UM lub Urząd), 22-100 Chełm, ul. Lubelska 65.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jakub Banaszek, Prezydent Miasta Chełm (dalej: Prezydent) od 23 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Nabór wniosków i pozyskiwanie środków na realizację Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. 2. Wykorzystanie środków na realizację Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. 3. Wykonywanie obowiązków sprawozdawczych (informacyjnych).
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2022 r. do 23 czerwca 2025 r., tj. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających wpływ na ocenę kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1].
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie.
Kontroler	Joanna Jabłońska-Chyła, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr: LLU/34/2025 z 20 lutego 2025 r. (akta kontroli tom I str. 5-6)

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

II. Ocena ogólna[2] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Środki finansowe przeznaczone na realizację Rządowego Programu Odbudowy Zabytków[3] zostały wykorzystane w sposób prawidłowy. W zbadanych dwóch inwestycjach zastosowano prawidłowy tryb postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz prawidłowo dokonano wyboru wykonawcy robót. Wydatki dotyczące zrealizowanych zadań prawidłowo udokumentowano. Przeprowadzone oględziny zakończonych inwestycji potwierdziły zgodność ich wykonania z zakresem określonym we wnioskach o dofinansowanie, z umowami zawartymi z wykonawcami i treścią decyzji wydanych przez Lubelskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków[4] oraz z programami prac konserwatorskich.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły naruszenia przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych[5], ustawy o COVID[6] oraz zasad udzielania dofinansowania z RPOZ określonych w załączniku do uchwały nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r.[7]. Polegały na: opublikowaniu ogłoszenia o wykonaniu umowy niezgodnie z przepisami Pzp, niezamieszczeniu w umowie z wykonawcą inwestycji niektórych wymaganych postanowień dotyczących sporów o roszczenia cywilnoprawne, niezgodnym z przepisami gromadzeniu środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID[8] na rachunku podstawowym budżetu, niezobowiązywaniu beneficjentów do podejmowania działań informacyjnych.

Ponadto proces naboru wniosków został zorganizowany w sposób nietransparentny, faworyzujący część właścicieli zabytkowych obiektów sakralnych. W publicznie dostępnych ogłoszeniach o naborze wniosków oraz przyjętej procedurze wyboru w sposób nierzetelny ograniczono możliwość składania wniosków tylko do właścicieli zabytkowych obiektów kultu religijnego, a bezpośrednio przekazano informacje o ogłoszeniu naboru tylko wybranym właścicielom zabytkowych obiektów sakralnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[9] kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Nabór wniosków i pozyskiwanie środków na realizację Rządowego Programu Odbudowy Zabytków

Opis stanu faktycznego

1.1. W Urzędzie została wprowadzona 1 lutego 2023 r. „Procedura udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub ujętym w Gminnej Ewidencji Zabytków położonym na terenie Miasta Chełm (dalej: Miasto) w ramach

---

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

[3] Dalej: RPOZ lub Program.

[4] Dalej: LWKZ.

[5] Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, ze zm. Dalej: Pzp.

[6] Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 568, ze zm.).

[7] Dalej: Uchwała.

[8] Dalej: Fundusz.

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

Rządowego Programu Odbudowy Zabytków[10]", która była stosowana przy rozpatrywaniu wniosków składanych w ramach pierwszej i drugiej edycji Programu. Procedura została wprowadzona jako dokument organizacyjny, zatwierdzony przez Prezydenta. Wskazywała podmioty uprawnione do ubiegania się o dotację oraz określała regulacje dotyczące zasad udzielania dotacji, trybu składania wniosków, jak również kryteria oceny wniosków i zasady rozliczania dotacji. W Procedurze wskazano, iż wsparcie finansowe w ramach RPOZ będzie dotyczyć wyłącznie zabytkowych obiektów kultu religijnego, ich części składowych oraz zabytkowych grobowców i miejsc pochówku, a o dotację mogą ubiegać się podmioty posiadające tytuł prawny do zabytkowych obiektów kultu religijnego, co zostało szerzej omówione w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 18-23, tom III str. 17-25)

W Procedurze wskazano, iż wnioski zostaną ocenione przez Komisję z uwzględnieniem spełnienia kryteriów formalnych oraz merytorycznych. Komisja miała ocenić każdy wniosek pod względem merytorycznym przy pomocy czterech kryteriów, przyznając punkty za ich spełnienie: znaczenie zabytku dla dziedzictwa kulturowego Miasta (od 0 do 30 pkt), stan techniczny obiektu i pilność podjęcia prac (od 0 do 30 pkt), zakres planowanych prac i ich zgodność z zasadami ochrony zabytków (od 0 do 20 pkt), wpływ na rozwój społeczny, turystyczny i kulturalny miasta (od 0 do 20 pkt). Ocenione wnioski miały być uszeregowane według uzyskanej liczby punktów, a rekomendowanych miało zostać maksymalnie 10 wniosków z najwyższą oceną. Wzór wniosku o udzielenie dotacji, stanowiący załącznik nr 1, nie zawierał jednak wymogu podania przez wnioskodawcę informacji o aktualnym stanie technicznym obiektu, pilności podjęcia prac, wysokości udzielonych dotychczas dotacji, jak również informacji o przeprowadzonych pracach konserwatorskich w okresie ostatnich kilku lat, pomimo iż Komisja miała ocenić wnioski w skali od 0 do 30 pkt pod względem stanu technicznego obiektu oraz konieczności wykonania prac w trybie interwencyjnym. Dyrektor Departamentu Architektury, Inwestycji i Funduszy Europejskich[11] wyjaśnił, iż Miasto sprawując ciągły nadzór nad stanem zabytków poprzez system rejestrów i ewidencji, posiadało wiedzę na temat ich kondycji technicznej, a ponadto RPOZ nie narzucał obligatoryjnych wymogów formalnych dotyczących zakresu informacji, jakie musiały znaleźć się we wnioskach składanych przez jednostki samorządu terytorialnego[12]. W związku z tym Miasto, projektując wzór wniosku, skupiło się na uproszczeniu procesu aplikacyjnego, aby umożliwić jak najszerszemu gronu podmiotów w tym mniej doświadczonym w pozyskiwaniu dotacji, skuteczne składanie wniosków w krótkim czasie.

Wzór wniosku nie zawierał również obowiązku podania przez wnioskodawcę planowanych metod konserwatorskich i budowlanych, pomimo iż zgodnie z rozdziałem 5 ust. 1 lit. b pkt 3 Procedury, Komisja miała dokonać wyboru wniosków w oparciu o kryteria merytoryczne, oceniając zakres planowanych prac i ich zgodność z zasadami ochrony zabytków. Dyrektor DAIF wyjaśnił, iż RPOZ nie wymagał zamieszczania takich informacji w głównym wniosku

[10] Nr DAGI.411.1.2023. Dalej: Procedura.
[11] Dalej: DAIF.
[12] Dalej: jst.

aplikacyjnym, a ponadto wszystkie metody prac konserwatorskich i budowlanych muszą być zatwierdzone przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. Zdaniem Dyrektora, na etapie oceny merytorycznej, do której nie doszło, Komisja miała możliwość uzupełnienia brakujących danych poprzez wezwanie wnioskodawców do dostarczenia dodatkowych dokumentów. Ponadto pominięcie tego wymogu w formularzu wniosku pozwoliło na uproszczenie procesu aplikacyjnego, co było szczególnie ważne dla mniejszych podmiotów, takich jak parafie czy lokalne stowarzyszenia, które często nie dysponują specjalistycznym zapleczem technicznym.

(akta kontroli tom I str. 18-30)

Procedura nie zawierała regulacji dotyczących możliwości złożenia odwołania przez wnioskodawców, jak również regulacji w zakresie rozpatrzenia takiego odwołania. Zastępca Prezydenta wyjaśnił, iż w Procedurze nie zawarto takich zapisów m.in. ze względu na charakter dotacji, gdyż proces naboru nie miał na celu wyboru projektów do dofinansowania, lecz służył zgromadzeniu i ocenie propozycji projektowych. W związku z tym wnioskodawcy nie mogli domagać się przyznania dotacji jako prawa, co ograniczało zasadność wprowadzenia procedury odwoławczej. Zdaniem Zastępcy Prezydenta, wnioskodawcy uczestniczyli w procesie, mając świadomość, że ich propozycje będą oceniane pod kątem określonych kryteriów, a ostateczna decyzja zależała od dostępności środków i priorytetów Programu.

Procedura nie określała również terminów, w jakich Komisja powinna dokonać oceny formalnej i merytorycznej każdego wniosku. Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Prezydenta, nieokreślenie sztywnych terminów wynikało m.in. ze zmienności harmonogramu Programu i konieczności dostosowania terminów do określonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego[13] ram czasowych poszczególnych naborów. Wyjaśnił również, iż najważniejszym elementem oceny było zapewnienie, że zostanie ona przeprowadzona w czasie umożliwiającym zgłoszenie wybranych projektów do BGK w terminach określonych przez instytucję zarządzającą Programem, w praktyce harmonogram ocen był dostosowany do tych wymagań.

W Procedurze nie przewidziano możliwości poddania ocenie Komisji wniosków o udzielenie dotacji pod kątem kompleksowości planowanej inwestycji. Zastępca Prezydenta wyjaśnił, iż brak było takiego kryterium w oficjalnych wytycznych Programu RPOZ, a ponadto Program zakładał możliwość finansowania również prac częściowych lub etapowych, także pojedynczych elementów większych inwestycji, traktując je jako odrębne kwalifikowane zadania.

(akta kontroli tom I str. 18-37, 483-489)

1.2. Prezydent 9 lutego 2023 r. powołał Komisję ds. oceny wniosków o udzielenie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku w ramach RPOZ na podstawie Procedury, składającą się z przewodniczącego i trzech członków. Zadaniem Komisji była analiza i ocena złożonych wniosków proponowanych do zgłoszenia do udzielenia dotacji celowej na prace przy zabytkowych obiektach kultu religijnego na terenie Miasta, poprzez dokonanie weryfikacji formalnej wniosków, ich ocenę merytoryczną, przygotowanie rekomendacji oraz przedstawienie wyników Prezydentowi.

[13] Dalej: BGK.

W skład Komisji w obydwu naborach wniosków w ramach RPOZ wchodziły te same osoby, tj. pracownicy Departamentu Architektury, Geodezji i Inwestycji Urzędu[14] oraz pracownik Wydziału Promocji, Kultury i Sportu. Pracownicy odpowiedzialni za weryfikację wniosków posiadali doświadczenie w zakresie oceny przedsięwzięć realizowanych ze środków publicznych, w tym również realizacji projektów budowlanych i infrastrukturalnych. Członkowie Komisji na weryfikację wniosków mieli w pierwszym naborze 15 dni, a w drugim naborze wniosków trzy dni.

Każdy z członków Komisji złożył przed rozpoczęciem oceny wniosków deklarację bezstronności i poufności, zawierającą oświadczenie o braku konfliktu interesów w odniesieniu do ocenianych wniosków. Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Prezydenta, weryfikacja odbywała się na podstawie analizy złożonych oświadczeń.

(akta kontroli tom I str. 121-177)

1.3. Miasto w pierwszej edycji Programu sporządziło i przesłało 31 marca 2023 r. do BGK siedem wniosków o dofinansowanie z RPOZ następujących inwestycji własnych:

- *Wymiana oświetlenia ulicznego placu Łuczkowskiego oraz renowacja zabytkowego muru Adolfa Daumana przy ul. Kolejowej w Chełmie* – kwota wnioskowana 1000 tys. zł;
- *Remont dachu i budynku Zespołu Szkół Gastronomicznych i Hotelarskich w Chełmie – etap I* - 2940 tys. zł;
- *Remont dachu i elewacji wraz z zagospodarowaniem terenu okalającego przy Zespole Szkół Gastronomicznych i Hotelarskich w Chełmie – etap II* - 3430 tys. zł;
- *Rewitalizacja Zespołu Kamieniczek Mieszczańskich w Chełmie* – 3234 tys. zł;
- *Rewitalizacja budynku UM Chełm ul. Lubelska 63 w Chełmie* – 3499 tys. zł;
- *Rewitalizacja miejsca pamięci Stalag w Chełmie* – 3430 tys. zł;
- *Rewitalizacja osiedla Dyrekcja Górna i Dolna w Chełmie* – 3499 tys. zł.

W drugiej edycji Programu Miasto sporządziło i przesłało 16 sierpnia 2023 r. do BGK dwa wnioski o dofinansowanie inwestycji własnych: *Rewitalizacja Osiedla Dyrekcja w Chełmie,* kwota wnioskowana wynosiła 2000 tys. zł oraz *Rewitalizacja miejsca pamięci Stalag w Chełmie* – 149 tys. zł.

Dyrektor DAIF wyjaśnił, że liczba wniosków o dofinansowanie inwestycji własnych, jakie zamierzano złożyć do BGK w pierwszej i drugiej edycji Programu została określona na podstawie przeprowadzonych analiz potrzeb, w tym stanu technicznego obiektów zabytkowych znajdujących się w zasobie Miasta oraz ze względu na konieczność dostosowania liczby wniosków do limitów określonych w ramach RPOZ. Dokonano podziału inwestycji na zadania o odpowiedniej skali, mieszczących się w przedziałach finansowych określonych w Programie, jak również uwzględniających możliwości organizacyjne i finansowe, wynikające z konieczności zabezpieczenia wkładu własnego przez jst. Przy wyborze inwestycji priorytetowo uwzględniono zabytki w złym albo bardzo złym stanie technicznym, jak również mające istotną wartość historyczną, kulturową i architektoniczną. Wybór inwestycji uwzględniał również wymogi formalne i merytoryczne Programu. Przeanalizowano możliwości

[14] Od 4 lipca 2024 r. DAIF.

przeprowadzenia postępowania przetargowego i realizacji zadania w terminie wymaganym przez Program oraz oceniono potencjalne ryzyko opóźnień wynikających z procedur administracyjnych lub konieczności uzyskania zgód konserwatorskich. Przed wyborem inwestycji do dofinansowania z RPOZ w Urzędzie przeprowadzono konsultacje wewnętrzne i międzywydziałowe w zakresie zgłaszanych w bieżącej działalności potrzeb remontu obiektów, jak również zweryfikowano obiekty planowane do renowacji w ramach wcześniej opracowanych strategii i programów. Wnioski sporządzali pracownicy Departamentu Architektury, Geodezji i Inwestycji posiadający doświadczenie w realizacji inwestycji oraz nadzorze nad realizacją projektów współfinansowanych ze środków unijnych.

Inwestycje, na które Miasto złożyło wnioski o dofinansowanie w obu edycjach Programu, dotyczyły zabytków nieruchomych ujętych w Gminnej Ewidencji Zabytków Miasta Chełm[15]. W Gminnym Programie Opieki nad Zabytkami Miasta Chełm na lata 2020-2023 z perspektywą na lata następne[16] wskazano priorytety i kierunki działania w obszarze opieki na zabytkami.

Wartość poszczególnych inwestycji, na które Miasto złożyło wnioski o dofinansowanie, została oszacowana przed ich przekazaniem do BGK, w przypadku czterech wniosków na podstawie kosztorysów inwestorskich sporządzonych przez pracowników Urzędu, a w przypadku pięciu wniosków na podstawie odpowiedzi otrzymanych na zapytania, skierowane, w celu ustalenia szacunkowej wartości zamówienia na poszczególne inwestycje, do wybranych trzech firm budowlanych działających na rynku lokalnym.

(akta kontroli tom I str. 25-30, 178-475)

1.4. W ogłoszeniach o naborze wniosków z 24 lutego oraz z 31 lipca 2023 r., przeprowadzonych w ramach w pierwszej i drugiej edycji Programu określono, iż wsparcie będzie skierowane wyłącznie do zabytkowych obiektów kultu religijnego, ich części składowych oraz zabytkowych grobowców i miejsc pochówku, które znajdują się na terenach zarządzanych przez kościoły, a które wymagają prac niezbędnych do zachowania ich wartości historycznej, artystycznej lub naukowej. W ogłoszeniach uzasadniono również wybór priorytetowego wsparcia dla obiektów kultu religijnego, wskazując na istotność zabytkowych obiektów sakralnych dla zachowania tożsamości lokalnej, jak i podtrzymywania walorów turystycznych i kulturalnych Miasta. Dyrektor DAIF wyjaśnił, że powyższy zapis wynikał z decyzji strategicznej podjętej przez Miasto na etapie planowania udziału w RPOZ, a przyczyną takiego ograniczenia w ogłoszeniach było m.in.: zidentyfikowanie pilnych potrzeb konserwatorskich w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego Chełma, które w znacznej mierze koncentruje się wokół obiektów sakralnych, ze względu na ich historyczne znaczenie, jak i postępującą degradację techniczną tych obiektów. Ponadto wskazał na ograniczony czas oraz zasoby organizacyjne przeznaczone na przeprowadzenie naboru i przygotowanie wniosków, które wymagały skoordynowanej współpracy z wnioskodawcami. Wyjaśnił również, iż wybór ten był zgodny z celem RPOZ, który pozostawił samorządom swobodę w określaniu lokalnych priorytetów, a Miasto, kierując się zasadą efektywności, racjonalności

[15] Utworzona 23 grudnia 2013 r. Zarządzeniem nr 959/13 Prezydenta. Dalej: ewidencja zabytków.
[16] Załącznik do uchwały nr XXXII/277/20 Rady Miasta z 28 października 2020 r.

i gotowości inwestycyjnej potencjalnych beneficjentów, zdecydowało o skierowaniu naboru w pierwszej i drugiej edycji RPOZ do właścicieli zabytkowych obiektów kultu religijnego.

(akta kontroli tom I str. 476-481, 492-496, 540-544)

Ogłoszenia o naborze wniosków z 24 lutego i z 31 lipca 2023 r. zostały upublicznione poprzez zamieszczenie na tablicy ogłoszeń w Urzędzie oraz poprzez skierowanie pism do potencjalnych wnioskodawców. W związku z ogłoszeniem naboru w ramach pierwszej edycji Programu skierowano pisma informujące o naborze wniosków jedynie do dwóch właścicieli zabytkowych obiektów kultu religijnego oraz w związku z ogłoszeniem naboru w ramach drugiej edycji jedynie do trzech właścicieli takich zabytków[17]. Zostało to szerzej opisane w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli tom I str. 476-481, 490-491, 529-530, 594-596)

W odpowiedzi na ogłoszenie z 24 lutego 2023 r. do Urzędu wpłynęło sześć wniosków, w tym cztery złożone przez Parafię Rzymskokatolicką pw. Rozesłania św. Apostołów w Chełmie oraz dwa przez Parafię Rzymskokatolicką pw. Narodzenia NMP w Chełmie. Łączna kwota, o którą wnioskowały ww. podmioty w pierwszym naborze, to 7409 tys. zł. Wnioski (sześć) wpłynęły do Urzędu 9 marca 2023 r. oraz zostały zweryfikowane pod względem spełnienia wymogów formalnych, a następnie zakwalifikowane przez Komisję do dalszego rozpatrzenia. Powyższe wnioski zostały połączone i Miasto przekazało do BGK w pierwszej edycji Programu trzy wnioski obejmujące po dwie inwestycje zgłoszone przez wnioskodawców, tj.:

- *Prace konserwatorskie kościoła pw. Rozesłania św. Apostołów oraz Sanktuarium Maryjnego na Górce Chełmskiej pw. Narodzenia NMP w Chełmie*,
- *Prace konserwatorskie Sanktuarium Maryjnego na Górce Chełmskiej pw. Narodzenia NMP w Chełmie oraz kaplicy grobowej rodziny Zajdlerów w Chełmie*,
- *Renowacja ogrodzenia cmentarza przy ul. Lwowskiej oraz ogrodzenia przy kościele pw. Rozesłania św. Apostołów w Chełmie*.

Dyrektor DAIF wyjaśnił, że takie połączenie wniosków złożonych przez parafie i przesłanie do BGK w rezultacie trzech wniosków o dotacje, obejmujących sześć inwestycji, wynikało z ograniczonej liczby wniosków składanych przez jst w ramach RPOZ, w związku z tym konieczne było połączenie inwestycji zgłoszonych przez właścicieli zabytków w ramach trzech wniosków, aby zwiększyć szanse na uzyskanie dofinansowania. Zdaniem Dyrektora, połączenie wniosków pozwalało na skuteczniejsze zarządzania procesem aplikacyjnym, późniejszą realizację prac oraz zwiększało szanse na uzyskanie środków. Dyrektor wyjaśnił ponadto, że decyzja o połączeniu wniosków wynikała z przyjętej interpretacji zasad RPOZ oraz potrzeby optymalizacji procesu ubiegania się o dofinansowanie.

W związku z drugą edycją Programu i ogłoszonym 31 lipca 2023 r. przez Prezydenta Miasta kolejnym naborem, wpłynęło łącznie siedem wniosków złożonych na łączną kwotę 10 158,5 tys. zł przez dwie ww. parafie rzymskokatolickie oraz dodatkowo przez Parafię Prawosławną św. ap. Jana Teologa. Ww. wnioski zostały przekazane do BGK 16 sierpnia 2023 r. po

[17] Pisma z 31 lipca 2023 r. skierowane do Parafii Rzymskokatolickich pw. Rozesłania św. Apostołów i pw. Narodzenia NMP oraz Parafii Prawosławnej św. ap. Jana Teologa w Chełmie.

wcześniejszej ich weryfikacji pod względem formalnym. W obu naborach nie analizowano danych finansowych wnioskodawców, ponieważ, jak wyjaśnił Dyrektor, wkład własny był ponoszony przez Miasto.

Na weryfikację i ocenę wniosków oraz ich przekazanie do BGK w pierwszym naborze Komisja miała 15 dni, natomiast w drugim trzy. W obu naborach prace Komisji zostały udokumentowane w formie protokołów z posiedzeń, a wyznaczeni członkowie sporządzili dla każdego wniosku karty oceny formalnej. Badaniem objęto wnioski złożone w obu edycjach Programu (13). Wnioski dotyczyły realizacji inwestycji przy zabytkach wpisanych do gminnej ewidencji zabytków oraz do rejestru zabytków prowadzonego przez LWKZ i nie były zmieniane ani uzupełniane. Wnioski nie zawierały uzasadnienia oraz nie wskazywały przewidywanych efektów inwestycji. Dwa złożone w pierwszym naborze[18] oraz pięć w drugim[19] nie zawierały również szczegółowego określenia zakresu inwestycji. Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że wnioski złożone w pierwszej i drugiej edycji RPOZ zostały przyjęte i następnie przesłane do BGK zgodnie z obowiązującą procedurą, na podstawie dokonanej oceny formalnej i merytorycznej, a każdy wniosek zawierał zakres prac planowanych do wykonania przy zabytku. Dyrektor DAIF wskazał, iż inwestycje, na realizację których Miasto wnioskowało o dofinansowanie w pierwszej i drugiej edycji ROPZ, wpisywały się w ogólną strategię naprawy i odbudowy po skutkach pandemii, zgodnie z celami określonymi w konkursie. Wyjaśnił także, że środki z Funduszu, zgodnie z konstrukcją Programu i przyjętymi przez Rząd RP rozwiązaniami, mogły być kierowane również na zadania wspierające rozwój lokalny i zachowanie dziedzictwa kulturowego, co wpisywało się w szersze działania łagodzące skutki pandemii.

Zgodnie z Procedurą całość korespondencji z wnioskodawcami była prowadzona w formie pisemnej. Wnioskodawcy zostali każdorazowo poinformowani o uzyskaniu pozytywnej oceny formalnej i merytorycznej Komisji, a następnie o zgłoszeniu wniosku do dofinansowania w ramach RPOZ oraz o udzieleniu, bądź nieudzieleniu wstępnej promesy przez BGK na realizację zgłoszonych zadań.

(akta kontroli tom I str. 25-30, 164-169, 492-596)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Ograniczenie możliwości składania wniosków o udzielenie dotacji w ramach pierwszej i drugiej edycji Programu.

W Procedurze zawarto zapisy mówiące, że wsparcie finansowe w ramach RPOZ będzie dotyczyć wyłącznie zabytkowych obiektów kultu religijnego, ich części składowych oraz zabytkowych grobowców i miejsc pochówku, a o dotację mogą ubiegać się podmioty posiadające tytuł prawny do zabytkowych obiektów kultu religijnego. W ogłoszeniach o naborze wniosków z 24 lutego oraz z 31 lipca 2023 r. poinformowano, iż o dotacje mogą ubiegać się podmioty posiadające tytuł prawny do zabytkowych obiektów kultu religijnego, ich części składowych takich jak elementy architektoniczne, budynki, rzeźby, mury oraz zabytkowych grobowców i miejsc pochówku, które znajdują się na terenach zarządzanych

[18] Wniosek nr 2/RPOZ/2023 oraz nr 4/RPOZ/2023.
[19] Wniosek nr 1/2RPOZ/2023, 2/2RPOZ/2023, 4/2RPOZ/2023, 5/2RPOZ/2023, 6/2RPOZ/2023.

przez kościoły. Wskazane regulacje Procedury oraz informacje w ogłoszeniach, ukierunkowane na jedną kategorię obiektów zabytkowych (obiektów kultu religijnego oraz grobowców i miejsc pochówku), wbrew celom RPOZ, ograniczyły dostęp do dofinansowania pozostałym właścicielom zabytkowych obiektów.

Dyrektor wyjaśnił, że skierowanie wsparcia do tej kategorii zabytków umożliwiło realizację niezbędnych i pilnych prac konserwatorskich, zgodnych z lokalną polityką ochrony zabytków i zidentyfikowanymi potrzebami. Takie ukierunkowanie działań pozwoliło również na efektywniejsze wykorzystanie dostępnych środków publicznych, przy jednoczesnym wsparciu podmiotów gotowych do szybkiej realizacji inwestycji.

NIK zauważa, że wprowadzenie ograniczeń podmiotowych było przejawem nierównego traktowania właścicieli obiektów zabytkowych i faworyzowania danej grupy. Było działaniem nierzetelnym i stojącym w sprzeczności z podstawowymi zadaniami gminy polegającymi na zaspokajaniu potrzeb wspólnoty w obszarze ochrony zabytków (art. 7 pkt 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[20]), a nie wybranej grupy podmiotów.

(akta kontroli tom I str. 19-22, 477-481)

2. Nieprzekazanie informacji o ogłoszeniu naboru wniosków wszystkim zainteresowanym podmiotom.

Ogłoszenia o naborze wniosków zostały zamieszczone jedynie na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu. O możliwości złożenia wniosku w pierwszej edycji Programu poinformowano tylko dwóch, a w drugiej edycji trzech właścicieli zabytkowych obiektów kultu religijnego, co było działaniem nierzetelnym.

Dyrektor DAIF wyjaśnił, iż ogłoszenia nie zostały opublikowane na stronie internetowej Urzędu, ponieważ nabór był kierowany do wybranych podmiotów, dlatego nie zachodziła potrzeba informowania ogółu społeczeństwa o prowadzeniu naboru, tym bardziej, że nie istniał taki obowiązek prawny, wynikający z przepisów Programu. Zastosowano inne skuteczne formy upublicznienia naboru: wywieszenie ogłoszeń na tablicy ogłoszeń Urzędu oraz bezpośrednie pisma do właścicieli zabytków. Działania te zostały podjęte w celu zapewnienia możliwości udziału wnioskodawców w naborze i były zgodne z zasadami Programu.

NIK zauważa, że rezygnacja z opublikowania ogłoszeń na stronie internetowej Urzędu, przy jednoczesnym skierowaniu pism informujących o naborze tylko do kilku wybranych właścicieli, były działaniami nietransparentnymi, potwierdzającymi nierówne traktowanie właścicieli obiektów zabytkowych.

(akta kontroli tom I str. 477-481, 490-491, 529-530, 594-596)

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto zorganizowało nabór wniosków w oparciu o wprowadzoną Procedurę. Powołano Komisję, której zadaniem była ocena wniosków oraz ogłoszenie naborów wniosków, w skład której wchodzili wykwalifikowani pracownicy Urzędu. Komisja zgodnie z Procedurą, oceniła złożone wnioski pod względem formalnym oraz poinformowała pisemnie wnioskodawców o zgłoszeniu wniosków do dofinansowania w ramach RPOZ. W sposób nierzetelny zawężono krąg właścicieli zabytków uprawnionych do złożenia wniosków w naborach, a także tych, którym przekazano informację o możliwości dofinansowania.

[20] Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.

OBSZAR

2. Wykorzystanie środków na realizację Rządowego Programu Odbudowy Zabytków

Opis stanu faktycznego

2.1. Spośród złożonych przez Miasto w pierwszej edycji Programu 10 wniosków dwa otrzymały wstępne promesy na łączną kwotę 1500 tys. zł (wniosek na inwestycję własną pn. *Wymiana oświetlenia ulicznego placu Łuczkowskiego oraz renowacja zabytkowego muru Adolfa Daumana przy ul. Kolejowej w Chełmie* na kwotę 1000 tys. zł oraz wniosek na inwestycję pn. *Prace konserwatorskie kościoła pw. Rozesłania św. Apostołów oraz Sanktuarium Maryjnego na Górce Chełmskiej pw. Narodzenia NMP w Chełmie* na kwotę 500 tys. zł). W drugiej edycji RPOZ Miasto złożyło dziewięć wniosków, z czego wstępne promesy otrzymało pięć na łączną kwotę 8705 tys. zł, w tym jeden dotyczący realizacji inwestycji własnej pn. *Rewitalizacja miejsca pamięci Stalag w Chełmie* na kwotę 153 tys. zł. Cztery pozostałe promesy wstępne przyznano inwestycjom, o realizację których wnioskowały parafie rzymskokatolickie, tj.:

- *Rewitalizacja ogrodzenia za ścianą południowo-wschodnią Bramy Uściługskiej w Chełmie* – kwota promesy wynosiła 1000 tys. zł;
- *Rewitalizacja ogrodzenia przy kościele pw. Rozesłania św. Apostołów w Chełmie* – 3571 tys. zł;
- *Rewitalizacja budynku dawnego klasztoru bazylianów znajdującego się w Sanktuarium Maryjnym na Górze Chełmskiej* – 3571 tys. zł;
- *Rewitalizacja Sanktuarium Maryjnego na Górce Chełmskiej pw. Narodzenia NMP w Chełmie* – 410 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą BGK udzielił Miastu siedmiu promes dofinansowania inwestycji z RPOZ na łączną kwotę 8 595 518,97 zł. Do końca 2024 r. Miasto złożyło pięć wniosków o wypłatę dofinansowania na łączną kwotę 5 106 687,64 zł. W przypadku czterech wniosków nastąpiła zmiana kwoty w odniesieniu do uzyskanych promes wstępnych. Z powyższej kwoty wypłacono beneficjentom dotacji środki w wysokości 4 488 779,50 zł, tj. 4 389 337,37 zł otrzymane z BGK oraz wkład własny w kwocie 99 442,13 zł. Pozostała kwota 717 350,27 zł wypłaconych środków przez BGK, dotyczyła inwestycji własnych. W zakresie realizacji inwestycji, w przypadku których wypłacono Miastu dofinansowanie, nie nastąpiły zmiany kwot w porównaniu do zawartych uprzednio promes dofinansowania inwestycji z RPOZ.

(akta kontroli tom I str. 164-169, tom II str. 6-72)

2.2. W okresie objętym kontrolą Miasto zrealizowało dwie inwestycje sfinansowane ze środków pochodzących z RPOZ, po jednej w każdej z edycji Programu. Badaniem objęto obie inwestycje. W przypadku zadania pn. *Wymiana oświetlenia ulicznego placu Łuczkowskiego oraz renowacja zabytkowego muru Adolfa Daumana przy ul. Kolejowej w Chełmie*, po otrzymaniu wstępnej promesy w 2023 r. inwestycja została ujęta w planie postępowań o udzielenie zamówienia na rok 2024, ze względu na oszacowaną wartość zamówienia w wysokości 833 333,34 zł, opublikowanego w Biuletynie Zamówień Publicznych[21] 5 lutego 2024 r. Promesa wstępna dofinansowania tej inwestycji została udzielona przez BGK 25 lipca 2023 r. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, wszczęte 9 kwietnia 2024 r., zakończono wyborem najkorzystniejszej oferty oraz zawarciem 12 czerwca 2024 r. umowy na realizację przedmiotowej

[21] Dalej: BZP.

inwestycji na kwotę brutto 592 860 zł. Umowę zrealizowano 12 listopada 2024 r. Ogłoszenie o wykonaniu umowy zostało opublikowane w BZP 3 stycznia 2025 r., tj. po upływie 30-dniowego terminu określonego w Pzp, co zostało szerzej opisane w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Przedmiotowa inwestycja została zrealizowana zgodnie z decyzją LKWZ z 25 kwietnia 2024 r. w sprawie prowadzenia robót budowlanych na terenie zabytku[22] oraz Programem prac konserwatorskich i architektonicznych „Muru Daumana, tj. pozostałości ogrodzenia murowanego w zespole fabryki wódek i likierów Adolfa Daumana", zatwierdzonym przez LWKZ. Zarówno po zakończeniu robót budowlanych, polegających na wymianie oświetlenia placu Łuczkowskiego, jak i po zakończeniu prac renowacyjnych Muru Daumana, sporządzono protokoły końcowego odbioru robót (w zakresie prac przeprowadzonych na terenie placu Łuczkowskiego 12 listopada 2024 r., a odbioru wydzielonego etapu robót związanych z renowacją zabytkowego muru Adolfa Daumana 19 lipca 2024 r.).

W związku z realizacją ww. inwestycji 18 czerwca 2024 r. Miasto zawarło umowę z podmiotem zewnętrznym na wykonanie nadzoru inwestorskiego nad realizacją zadania pn. *Wymiana oświetlenia ulicznego placu Łuczkowskiego oraz renowacja zabytkowego muru Adolfa Daumana przy ul. Kolejowej w Chełmie*, na kwotę ryczałtową brutto 11 070 zł.

Kolejna inwestycja pn. *Rewitalizacja miejsc pamięci Stalag w Chełmie* również została zrealizowana w 2024 r. Ze względu na oszacowaną wartość inwestycji w wysokości 127 976,62 zł nie wymagała przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym. Po opublikowaniu na stronie Urzędu 7 maja 2024 r. zapytania ofertowego Miasto zawarło 27 maja 2024 r. umowę na zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych dla ww. inwestycji za kwotę netto 116 tys. zł. W umowie nie zawarto zapisów, zobowiązujących strony do poddania ewentualnych sporów o roszczenia cywilnoprawne w sprawach, w których zawarcie ugody jest dopuszczalne, mediacjom lub innemu polubownemu rozwiązaniu sporu przed Sądem Polubownym przy Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, wybranym mediatorem albo osobą prowadzącą inne polubowne rozwiązanie sporu, co zostało szerzej opisane w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli tom II str. 73-466)

Obie inwestycje zostały zrealizowane zgodnie ze złożonymi do BGK wnioskami o dofinansowanie oraz zawartymi umowami. W związku z wykonaniem robót budowlanych w zakresie inwestycji, obejmującej wymianę oświetlenia ulicznego na placu Łuczkowskiego oraz renowację Muru Daumana, w Urzędzie dokonano płatności z tytułu wystawionych faktur VAT w następujących terminach:

- Faktura VAT nr A/123/24 z 30 lipca 2024 r. na kwotę 14 465,78 zł, dokonano zapłaty 28 sierpnia 2024 r. (wkład własny Miasta);
- Faktura VAT nr A/208/24 z 15 listopada 2024 r. na kwotę 578 394,22 zł, dokonano zapłaty 17 grudnia 2024 r. (środki RPOZ).

Wykonawcy prac renowacyjnych miejsca pamięci Stalag wypłacono należności wynikające z wystawionych faktur w następujących terminach:

[22] Decyzja nr CH-II.5174.40.1.2024, zmieniona decyzją z 22 października 2024 r. nr CH-II.5142.40.3.2024.IG3, dotycząca demontażu 37 latarni i montażu 37 nowych latarni oraz ośmiu kinkietów.

- Faktura VAT nr 3/07-2024 z 17 lipca 2024 r. na kwotę 3723,95 zł, dokonano zapłaty 16 sierpnia 2024 r. (wkład własny Miasta);
- Faktura VAT nr 01/10-2024 z 1 października 2024 r. na kwotę 138 956,05 zł, dokonano zapłaty 28 października 2024 r. (środki RPOZ).

Wszystkie środki finansowe z Funduszu na realizację zadań w ramach inwestycji finansowanych z RPOZ, zostały w 2024 r. przekazane Miastu przez BGK na rachunek podstawowy budżetu Miasta, co zostało szczegółowo opisane w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

Miasto otrzymało w okresie objętym kontrolą środki z BGK wynikające z otrzymanych promes w następujących datach i kwotach:
- Promesa nr 2RPOZ/2023/7260 w dniu 15 października 2024 r., kwotę 138 956,05 zł;
- Promesa nr 2RPOZ/2023/7267 w dniu 25 października 2024 r., kwotę 978 784,80 zł;
- Promesa nr RPOZ/2022/12731 w dniu 25 listopada 2024 r., kwotę 578 394,22 zł;
- Promesa nr RPOZ/2022/6345 w dniu 16 grudnia 2024 r., kwotę 500 000 zł;
- Promesa nr 2RPOZ/2023/7262 w dniu 27 grudnia 2024 r., kwotę 2 910 552,57 zł.

(akta kontroli tom I str. 32-37, tom II str. 462-522)

2.3. W okresie objętym kontrolą Rada Miasta podjęła następujące uchwały w sprawie przyznania beneficjentom dotacji celowej na prace konserwatorskie i restauratorskie przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków:
- uchwała nr LXXXIII/667/23 z dnia 26 października 2023 r. przyznająca dotację celową Parafii pw. Rozesłania św. Apostołów w kwocie 260 tys. zł oraz Parafii pw. Narodzenia NMP w kwocie 260 tys. zł na realizację inwestycji pn. „Prace konserwatorskie kościoła pw. Rozesłania św. Apostołów oraz Sanktuarium Maryjnego na Górce Chełmskiej pw. Narodzenia NMP w Chełmie";
- uchwała nr LXXXV/676/23 z dnia 29 listopada 2023 r. przyznająca dotację celową Parafii pw. Narodzenia NMP w kwocie 410 tys. zł na realizację inwestycji pn. „Rewitalizacja Sanktuarium Maryjnego na Górce Chełmskiej pw. Narodzenia NMP w Chełmie";
- uchwała nr LXXXV/675/23 z dnia 29 listopada 2023 r. przyznająca dotację celową Parafii pw. Rozesłania św. Apostołów w kwocie 3571 tys. zł na realizację inwestycji pn. „Rewitalizacja ogrodzenia przy kościele pw. Rozesłania św. Apostołów w Chełmie";
- uchwała nr LXXXV/674/23 z dnia 29 listopada 2023 r. przyznająca dotację celową Parafii pw. Narodzenia NMP w kwocie 1000 tys. zł na realizację inwestycji pn. „Rewitalizacja ogrodzenia za ścianą południowo-wschodnią Bramy Uściługskiej w Chełmie";
- uchwała nr LXXXV/673/23 z dnia 29 listopada 2023 r. przyznająca dotację celową Parafii pw. Narodzenia NMP w kwocie 3571 tys. zł na realizację inwestycji pn. „Rewitalizacja budynku dawnego klasztoru bazylianów znajdującego się w Sanktuarium Maryjnym na Górze Chełmskiej".

Powyższe uchwały Rady Miasta zostały przekazane do organu nadzoru, tj. Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie, która nie wniosła do nich żadnych zastrzeżeń.

(akta kontroli tom I str. 164-169, tom II str. 6-11, tom III str. 5-16)

2.4. W okresie objętym kontrolą Miasto zawarło niżej wymienione umowy z beneficjentami dotacji, w celu realizacji pięciu ww. uchwał Rady Miasta:

- umowa nr W/DAGI/60/2024 z 25 czerwca 2024 r., zawarta z Parafią Rzymskokatolicką pw. Narodzenia NMP, dotycząca dotacji udzielonej w kwocie 998 760 zł na realizację zadania pn. „Rewitalizacja ogrodzenia za ścianą południowo-wschodnią Bramy Uściługskiej w Chełmie";
- umowa nr W/DAIF/1/2024 z 1 sierpnia 2024 r., zawarta z Parafią Rzymskokatolicką pw. Narodzenia NMP, dotycząca dotacji udzielonej w kwocie 260 000 zł na realizację zadania pn. „Prace konserwatorskie kościoła pw. Rozesłania św. Apostołów oraz Sanktuarium Maryjnego na Górce Chełmskiej pw. Narodzenia NMP w Chełmie";
- umowa nr W/DAIF/2/2024 z 1 sierpnia 2024 r., zawarta z Parafią Rzymskokatolicką pw. Rozesłania św. Apostołów, dotycząca dotacji udzielonej w kwocie 260 000 zł na realizację zadania pn. „Prace konserwatorskie kościoła pw. Rozesłania św. Apostołów oraz Sanktuarium Maryjnego na Górce Chełmskiej pw. Narodzenia NMP w Chełmie";
- umowa nr W/DAIF/7/2024 z 13 sierpnia 2024 r., zawarta z Parafią Rzymskokatolicką pw. Narodzenia NMP, dotycząca dotacji udzielonej w kwocie 2 970 019,50 zł na realizację zadania pn. „Rewitalizacja budynku dawnego klasztoru bazylianów znajdującego się w Sanktuarium Maryjnym na Górze Chełmskiej";
- umowa nr W/DAIF/29/2024 z 16 grudnia 2024 r., zawarta z Parafią Rzymskokatolicką pw. Narodzenia NMP, dotycząca dotacji udzielonej w kwocie 362 157,98 zł na realizację zadania pn. „Rewitalizacja Sanktuarium Maryjnego na Górce Chełmskiej pw. Narodzenia NMP w Chełmie";
- umowa nr W/DAIF/30/2024 z 16 grudnia 2024 r., zawarta z Parafią Rzymskokatolicką pw. Rozesłania św. Apostołów, dotycząca dotacji udzielonej w kwocie 3 199 500,00 zł na realizację zadania pn. „Rewitalizacja ogrodzenia przy kościele pw. Rozesłania św. Apostołów w Chełmie".

W powyższych umowach Miasto zapewniło sobie możliwość kontroli prawidłowości wykonywania zadania przez beneficjenta, w tym wydatkowania przekazanych mu środków finansowych. W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzano jednak kontroli prawidłowości realizacji inwestycji, ani w jej trakcie, ani też po jej zakończeniu. Dyrektor DAIF wyjaśnił, że w ramach przysługujących uprawnień prowadzono bieżący nadzór nad realizacją zadań, obejmujący analizę składanych przez parafie sprawozdań z realizacji zadań, do których załączono dokumentację fotograficzną potwierdzającą wykonanie prac, a także weryfikację dokumentów finansowych, w tym faktur i protokołów odbioru.

(akta kontroli tom III str. 46-48, 58-87)

Miasto zobowiązało beneficjentów do złożenia sprawozdania z wykonania prac lub robót wraz z protokołem odbioru, w terminie 30 dni od zakończenia realizacji zadania. W badanych umowach wskazano termin rozliczenia udzielonej dotacji najpóźniej do 30 grudnia 2024 r. Dyrektor DAIF wskazał, że proces weryfikacji obejmował kompleksową analizę merytoryczną i finansową prac, weryfikowano zgodność zakresu rzeczowego prac z założeniami umowy dotacyjnej, szczegółowo kontrolowano dokumentację finansową, w tym faktury, rachunki i potwierdzenia płatności. Kluczowy element rozliczenia stanowiły protokoły odbioru prac przez LWKZ, potwierdzające prawidłowe wykonanie zgodnie z wymogami ochrony zabytków. Zdaniem Dyrektora, dokumenty te stanowiły gwarancję, że wszystkie prace zostały wykonane zgodnie z obowiązującymi wymaganiami i zasadami ochrony zabytków.

W objętych badaniem umowach zawartych z parafiami rzymskokatolickimi Miasto nie wprowadziło zapisów zobowiązujących beneficjenta dotacji do podejmowania działań informacyjnych zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie określenia działań informacyjnych podejmowanych przez podmioty realizujące zadania finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa lub z państwowych funduszy celowych[23], co zostało szerzej opisane w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W ramach sześciu umów zawartych z beneficjentami dotacji, badaniem objęto inwestycje zrealizowane do końca I kwartału 2025 r. na podstawie czterech umów, tj.:

- nr W/DAGI/60/2024 z 25 czerwca 2024 r., zawartą z Parafią Rzymskokatolicką pw. Narodzenia NMP – kwota dotacji 998 760 zł,
- nr W/DAIF/1/2024 z 1 sierpnia 2024 r., zawartą z Parafią Rzymskokatolicką pw. Narodzenia NMP – kwota dotacji 260 000 zł,
- nr W/DAIF/2/2024 z 1 sierpnia 2024 r., zawartą z Parafią Rzymskokatolicką pw. Rozesłania św. Apostołów – kwota dotacji 260 000 zł,
- nr W/DAIF/7/2024 z 13 sierpnia 2024 r., zawartą z Parafią Rzymskokatolicką pw. Narodzenia NMP – kwota dotacji 2 970 019,50 zł.

Skontrolowane inwestycje zostały zrealizowane zgodnie z wnioskami złożonymi przez Miasto do BGK oraz z zakresami wskazanymi w zapytaniach ofertowych. Inwestycje zostały przeprowadzone zgodnie z decyzjami LWKZ w sprawie wydania pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku oraz programami prac konserwatorskich.

W przypadku każdej z ww. inwestycji Miasto zamieściło na stronie internetowej zapytania ofertowe beneficjentów dotacji wraz z załącznikami oraz informacje z otwarcia ofert i informacje o wyborze oferty. Powyższe działania były zgodne z § 7 ust. 7 załącznika do Uchwały, stanowiącym, że wnioskodawca zapewnia beneficjentowi dotacji wsparcie w czynnościach związanych z ogłoszeniem i przeprowadzeniem postępowania zakupowego, w tym zamieszcza na swojej stronie internetowej ogłoszenie postępowania zakupowego.

Miasto wypłaciło środki z dotacji na rzecz beneficjentów w następujących kwotach i datach:

- *Rewitalizacja ogrodzenia za ścianą południowo-wschodnią Bramy Uściługskiej w Chełmie* – wkład własny w kwocie 19 975,20 zł przekazano Parafii Rzymskokatolickiej pw. Narodzenia NMP 18 lipca 2024 r., natomiast środki z RPOZ w kwocie 978 784,80 zł przekazano 4 listopada 2024 r.;
- *Rewitalizacja budynku dawnego klasztoru bazylianów znajdującego się w Sanktuarium Maryjnym na Górze Chełmskiej* – wkład własny w kwocie 59 466,93 zł przekazano Parafii Rzymskokatolickiej pw. Narodzenia NMP 12 września 2024 r., natomiast środki z RPOZ w kwocie 2 910 552,57 zł przekazano 27 grudnia 2024 r.;
- *Prace konserwatorskie kościoła pw. Rozesłania św. Apostołów oraz Sanktuarium Maryjnego na Górce Chełmskiej pw. Narodzenia NMP w Chełmie* – wkład własny w kwocie 20 000 zł przekazano 28 listopada 2024 r. (po 10 tys. zł Parafii pw. Św. Apostołów i Parafii pw. Narodzenia NMP), natomiast środki z RPOZ w kwocie 500 tys. zł przekazano 19 grudnia 2024 r. (po 250 tys. zł każdej z ww. Parafii).

(akta kontroli tom II str. 6-11, tom III str. 172-204, 233-281)

[23] Dz. U. z 2021 r. poz. 953, ze zm. Dalej rozporządzenie w sprawie działań informacyjnych.

W zawartych z beneficjentami umowach Miasto zobowiązało ich, aby dokumenty stanowiące podstawę rozliczenia finansowego dotacji zawierały klauzulę stanowiącą, iż wydatek opłacono z dotacji Miasta wraz ze wskazaniem właściwej umowy dotacyjnej. Wszystkie faktury VAT przedłożone do Urzędu przez beneficjentów zastały opisane w ww. sposób. Oprócz faktur VAT beneficjenci przedłożyli również potwierdzenia ich zapłaty na rzecz wykonawców.

(akta kontroli tom III str. 58-87, 455-488)

2.5. W okresie objętym kontrolą beneficjenci dotacji nie składali do Urzędu wniosków o korektę zakresu inwestycji.

(akta kontroli tom I str. 164-169)

2.6. W trakcie przeprowadzonych w Urzędzie postępowań zakupowych, mających na celu wybór wykonawców zamówienia, a dotyczących inwestycji sfinansowanych ze środków RPOZ, nie kierowano zapytań związanych z wypłatą wynagrodzenia po zakończeniu realizacji inwestycji. W zbadanych postępowaniach potencjalni wykonawcy nie zgłaszali potrzeby wypłaty wynagrodzenia w jednej transzy.

(akta kontroli tom I str. 164-169)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Opublikowanie ogłoszenia o wykonaniu umowy niezgodnie z przepisami Pzp.

Ogłoszenie o wykonaniu umowy (nr 2025/BZP 00003928/01), której przedmiotem była realizacja zamówienia pn. „Wymiana oświetlenia ulicznego placu Łuczkowskiego oraz renowacja zabytkowego muru Adolfa Daumana przy ul. Kolejowej w Chełmie", opublikowano w BZP po upływie 30-dniowego terminu określonego w art. 448 Pzp.

Dyrektor DAIF wyjaśnił, że opublikowanie ogłoszenia po upływie ustawowego terminu wynikało z przyczyn o charakterze organizacyjnym i technicznym. W szczególności opóźnienie to było spowodowane zbieżnością z okresem wzmożonych prac sprawozdawczych i budżetowych oraz absencją pracownika odpowiedzialnego za zgłoszenie informacji o wykonaniu umowy do BZP. Dyrektor ponadto wskazał, że podejmie działania organizacyjne, mające na celu usprawnienie wewnętrznego obiegu informacji i nadzór nad obowiązkami wynikającymi z Pzp.

(akta kontroli tom I str. 32-37, tom II str. 73-152)

2. Niezamieszczenie w umowie z wykonawcą inwestycji niektórych wymaganych postanowień dotyczących sporów o roszczenia cywilnoprawne.

W jednej spośród dwóch zbadanych umów, tj. umowie nr W/DAGI/45/2024 z 27 maja 2025 r., dotyczącej realizacji inwestycji pn. *Rewitalizacja miejsca pamięci Stalag w Chełmie*, nie dopełniono wymogu zawarcia postanowień zobowiązujących do poddania ewentualnych sporów o roszczenia cywilnoprawne mediacjom lub innemu polubownemu rozwiązaniu sporu przed Sądem Polubownym przy Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. W umowie zamieszczono jedynie zapis mówiący, że w sprawach spornych wynikających z treści umowy, właściwym do rozstrzygnięcia będzie sąd miejsca siedziby zamawiającego.

Było to niezgodne z § 7 ust. 12 załącznika do Uchwały, określającego szczegółowe zasady i tryb udzielania dofinansowania z RPOZ, który stanowił, iż wnioskodawca lub beneficjent dotacji zapewnia zamieszczenie w dokumentacji zakupowej postanowień zobowiązujących do poddania ewentualnych sporów o roszczenia

cywilnoprawne w sprawach, w których zawarcie ugody jest dopuszczalne, mediacjom lub innemu polubownemu rozwiązaniu sporu przed Sądem Polubownym przy Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, wybranym mediatorem albo osobą prowadzącą inne polubowne rozwiązanie sporu.

Dyrektor DAIF wyjaśnił, że brak ww. postanowień w umowie wynikał z zastosowania niezaktualizowanego wzoru umowy przez pracownika Urzędu zajmującego się tą inwestycją. Ponadto zdaniem Dyrektora art. 591 Pzp nie wprowadza obowiązku zawierania w umowie takiego zapisu, a jedynie dopuszcza możliwość jego stosowania. Dyrektor stwierdził również, iż zgodnie z art. 591 ust. 2 Pzp nawet w przypadku braku odpowiedniego zapisu w umowie, każda ze stron może wyrazić zgodę na przeprowadzenie mediacji lub innego polubownego rozwiązania sporu po złożeniu przez drugą stronę stosownego wniosku.

NIK zauważa, że wymóg zawarcia przez Miasto wskazanych postanowień wynikał bezpośrednio z treści dokumentów konkursowych.

(akta kontroli tom II str. 328-466)

3. Niezgodne z przepisami gromadzenie środków z Funduszu na rachunku podstawowym budżetu.

W Urzędzie gromadzono na rachunku podstawowym budżetu Miasta środki finansowe pochodzące z Funduszu, przekazane w 2024 r. przez BGK na realizację zadań w ramach inwestycji finansowanych z RPOZ. Powyższe działanie było niezgodne z art. 65 ust. 11 ustawy o COVID, który stanowił, że państwowe jednostki budżetowe i jednostki samorządu terytorialnego gromadzą środki z Funduszu na wydzielonym rachunku dochodów i przeznaczają na wydatki związane z przeciwdziałaniem COVID-19 w ramach planu finansowego tego rachunku. Łączna kwota środków przekazanych Miastu przez BGK na realizację inwestycji własnych oraz z tytułu udzielonych dotacji beneficjentom w ramach RPOZ wyniosła 5 106 687,64 zł.

Skarbnik Miasta wyjaśniła, że zgodnie z mechanizmem realizacji Programu, środki te były wypłacone przez BGK dopiero po zakończeniu i odbiorze inwestycji lub po odbiorze końcowym - na podstawie faktur i protokołów odbioru. Następnie były niezwłocznie wykorzystywane do uregulowania należności wobec wykonawcy, zgodnie z zapisami promesy inwestycyjnej i zasadami Programu. Taki sposób postępowania był zgodny z przyjętą praktyką w jst i nie wymagał prowadzenia rachunku wydzielonego, ponieważ środki z Funduszu były przekazywane przez BGK bezpośrednio na konkretny cel i w odpowiedzi na zrealizowany i odebrany etap zadania, a nie w formie z góry przekazanej puli środków do rozdysponowania. Skarbnik wyjaśniła ponadto, że RPOZ nie nakładał obowiązku prowadzenia odrębnego rachunku bankowego dla rozliczeń dotacji, a przekazywane środki traktowane były jako dotacje celowe na zadania majątkowe, zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych. Miasto prowadziło rozliczenia inwestycji w ramach rachunku podstawowego budżetu, zapewniając pełną identyfikowalność i celowość wydatkowania środków, przy zachowaniu zgodności z promesą i dokumentacją inwestycyjną. Zdaniem Skarbnik, art. 65 ust. 11 ustawy o COVID odnosi się do sytuacji, w której środki z Funduszu są przekazywane na realizację zadań związanych bezpośrednio z przeciwdziałaniem skutkom pandemii, w ramach planów finansowych wydzielonych rachunków dochodów. W przypadku RPOZ środki te były przeznaczone na zadania inwestycyjne w obszarze ochrony dziedzictwa kulturowego, a ich związek z przeciwdziałaniem COVID-19 miał charakter

pośredni (odbudowa potencjału gospodarczego i społecznego po pandemii), zgodnie z art. 65 ust. 28 ww. ustawy.

NIK zauważa, że dyspozycja zawarta w art. 65 ust. 11 ustawy o COVID, nakazująca jst gromadzenie środków pochodzących z Funduszu na wydzielonym rachunku dochodów, jest jednoznaczna i nie różnicuje środków ze względu na przeznaczenie ich na bezpośrednio lub pośrednio związane z przeciwdziałaniem skutkom pandemii.

(akta kontroli tom II str. 492-522)

4. Niezobowiązywanie przez Miasto beneficjentów do podejmowania działań informacyjnych.

Miasto nie zawarło we wszystkich zbadanych umowach dotacji zapisów, dotyczących zobowiązania beneficjentów do podejmowania działań informacyjnych, do czego było zobowiązane na podstawie § 12 ust. 6 załącznika do uchwały, określającego szczegółowe zasady i tryb udzielania dofinansowania z RPOZ. Powyższy przepis stanowił, że w umowie o dofinansowanie z Programu wnioskodawca zobowiązuje jednostkę organizacyjną zaliczaną do sektora finansów publicznych, podlegającą wnioskodawcy lub beneficjenta dotacji, realizujących zadanie inwestycyjne objęte dofinansowaniem z Programu do podejmowania działań informacyjnych. Zgodnie z § 12 załącznika do uchwały wnioskodawca, realizujący zadanie inwestycyjne objęte dofinansowaniem z Programu, podejmuje działania informacyjne z uwzględnieniem przepisów rozporządzenia w sprawie działań informacyjnych, z tym, że tablica informacyjna, plakat informacyjny oraz informacja na stronie internetowej powinna zawierać oznaczenie słowne Programu oraz logo Polski Ład.

Dyrektor DAIF wyjaśnił, że pomimo braku odrębnego zapisu w umowach, zasady Programu zostały beneficjentom wskazane i pozostawały dla nich wiążące na podstawie ogłoszenia o naborze wniosków oraz warunków Programu. W ogłoszeniu o naborze wniosków wskazano bowiem, że zadanie powinno być zrealizowane zgodnie z zasadami określonymi w ramach RPOZ. Zdaniem Dyrektora zapis ten miał na celu zapewnienie, że beneficjenci są świadomi konieczności realizacji zadań w oparciu o wytyczne Programu, w tym także w zakresie obowiązków informacyjnych. Ponadto wyjaśnił, iż w praktyce działania informacyjne były podejmowane przez beneficjentów m.in. poprzez oznaczenie inwestycji na placu budowy oraz informowanie o dofinansowaniu w dokumentacji, a Miasto również realizowało obowiązki informacyjne we własnym zakresie jako wnioskodawca Programu.

(akta kontroli tom III str. 46-52, 58-87)

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto zrealizowało dwie inwestycje, dofinansowane ze środków pochodzących z RPOZ w łącznej kwocie 1 078 394,22 zł, zgodnie z zakresami prac, wskazanymi we wnioskach o dofinansowanie. Postępowania zakupowe zostały przeprowadzone w większości zgodnie z przepisami, a zamówień udzielono wykonawcom oferującym najkorzystniejsze warunki. Nadzór na inwestycjami został powierzony podmiotom zewnętrznym. Inwestycje zostały zrealizowane zgodnie z decyzją LWKZ oraz programem prac konserwatorskich. Nie ustrzeżono się jednak błędów, polegających na braku wymaganych zapisów w zawieranych umowach z beneficjentami dotacji oraz w umowie z wykonawcą jednej inwestycji. W Urzędzie nie dopełniono również obowiązku gromadzenia środków przekazywanych przez BGK, pochodzących z Funduszu, na wydzielonym rachunku.

OBSZAR

3. Wykonywanie obowiązków sprawozdawczych (informacyjnych)

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły dodatkowe wytyczne od Kancelarii Prezesa Rady Ministrów lub BGK co do zakresu i terminów sporządzania informacji na temat działań finansowanych z RPOZ, poza dokumentami opublikowanymi na stronie internetowej BGK. W Urzędzie 30 grudnia 2024 r. sporządzono sprawozdanie z realizacji zadań wykonywanych przez Miasto w ramach RPOZ za rok 2024, zatwierdzone przez Prezydenta. W sprawozdaniu wykazano dwa zadania inwestycyjne finansowane ze środków w ramach pierwszej edycji RPOZ, w tym jedno obejmujące inwestycję realizowaną przez dwie parafie. Łączna wartość dofinansowania pozyskanego przez Miasto na wykonanie tych zadań wyniosła 1 78 394,22 zł. W sprawozdaniu za 2024 r. wykazano również trzy zadania zrealizowane ze środków otrzymanych w ramach drugiej edycji Programu, których łączna wartość otrzymanego dofinansowania wyniosła 4 028 293,42 zł.

Beneficjenci dotacji sporządzali sprawozdania z wykonania prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Miasta i składali je do Urzędu zgodnie z zawartymi umowami. Sprawozdania sporządzono według wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały nr II/18/24 Rady Miasta z 28 listopada 2024 r. Parafie Rzymskokatolickie pw. Narodzenia NMP oraz pw. Rozesłania św. Apostołów złożyły w 2024 r. pięć sprawozdań dotyczących czterech inwestycji, w tym jednej wspólnej dla obu parafii. Sprawozdania zawierały opis wykonanego w 2024 r. zakresu rzeczowego prac lub robót. Do sprawozdań parafie dołączyły każdorazowo kserokopie faktur i rachunków dokumentujących realizację zadania wraz z dowodem zapłaty, protokół potwierdzający odbiór dotowanych prac lub robót, dokumentację fotograficzną wykonanych prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku.

Sprawozdania zostały pozytywnie zweryfikowane przez Urząd pod względem rzeczowym i finansowym, a kwoty udzielonych dotacji uznano za wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem, o czym poinformowano beneficjentów.

(akta kontroli tom III str. 233-281, 573-640)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności UM w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto zobowiązało beneficjentów do złożenia sprawozdań z realizacji prac, na które udzieliło dotacji, zapewniając sobie tym samy nadzór nad prawidłowością przeprowadzonych inwestycji. Sprawozdania te zawierały szczegółowe informacje o uzyskanych efektach zrealizowanych przez beneficjentów inwestycji.

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. Podjęcie działań w celu zmiany stosowanej w Urzędzie procedury naboru wniosków, mających na celu zapewnienie możliwości składania wniosków o udzielenie dotacji zainteresowanym podmiotom.
2. Podjęcie działań w celu zmiany umów z 16 grudnia 2024 r. nr W/DAIF/29/2024 i nr W/DAIF/30/2024, mającej na celu wprowadzenie zapisów

zobowiązujących beneficjenta dotacji do podejmowania działań informacyjnych zgodnie z § 12 ust. 6 załącznika do Uchwały Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r.

3. Gromadzenie na wydzielonym rachunku dochodów środków z Funduszu, przeznaczonych na realizację zadań w ramach RPOZ.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Lublin, dnia 25 czerwca 2025 r.

Kontroler

Joanna Jabłońska-Chyła
Starszy inspektor kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Lublinie

Edward Szempruch
/podpisano elektronicznie/