NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.5.1.2025

Pan
Jacek Bartczak
Burmistrz Gminy i Miasta Raszków

Urząd Gminy i Miasta Raszków
ul. Rynek 32
63 - 440 Raszków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/088 - Rządowy Program Odbudowy Zabytków

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
tel. 48616556200, lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy i Miasta Raszków[1]
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Bartczak, Burmistrz Gminy i Miasta Raszków[2], od 21 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Nabór wniosków i pozyskiwanie środków na realizację Rządowego Programu Odbudowy Zabytków[3]. 2. Wykorzystanie środków na realizację RPOZ. 3. Wykonywanie obowiązków sprawozdawczych (informacyjnych).
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2022 r. – do 18 czerwca 2025 r.[4] z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających wpływ na ocenę kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[5].
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Kinga Płóciennik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/39/2025 z 14 lutego 2025 r.

(akta kontroli: str. 1-2)

[1] Dalej: Urząd.
[2] Dalej: Burmistrz.
[3] Dalej: RPOZ lub Program.
[4] Czynności kontrolne zakończono 18 czerwca 2025 r.
[5] Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna[6] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą środki pochodzące z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków[7] w łącznej wysokości 1786,7 tys. zł, zostały wykorzystane na cele określone we wnioskach o dofinansowanie, z zachowaniem zasad określonych w art. 44 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[8], a objęte badaniem wydatki zostały należycie udokumentowane.

Realizacja RPOZ w Gminie i Mieście Raszków[9] nie przebiegała jednak w pełni prawidłowo. Burmistrz nie zapewnił jawności i przejrzystości postępowania w sprawie uzyskania dofinansowania ze środków RPOZ dla inwestycji związanych z ochroną zabytków. W pierwszej edycji Programu nie zapewniono przeprowadzenia oceny wniosków dotacyjnych z zastosowaniem kryteriów określonych w uregulowaniach wewnętrznych, jak również przygotowania wniosków do BGK na podstawie kompletnych wniosków dotacyjnych. Pełnej identyfikacji istniejących na terenie Gminy potrzeb, w zakresie ochrony i opieki nad zabytkami, nie sprzyjało również nieupublicznienie w drugiej edycji RPOZ informacji o możliwości uzyskania przez podmioty zewnętrzne dofinansowania dotacji udzielanej przez Gminę. Na skutek niepublikowania ogłoszenia o naborze wniosków, ograniczono możliwość otrzymania dofinansowania potencjalnie zainteresowanym podmiotom, nie zapewniając równego traktowania podmiotów spoza sektora finansów publicznych. W obu edycjach RPOZ podjęto działania mające na celu zapewnienie obiektywizmu przy ocenie wniosków o udzielenie dotacji, poprzez składanie przez oceniających oświadczenia o bezstronności. W Gminie nie realizowano prawidłowo obowiązków informacyjnych, o czym świadczyło zamieszczenie przy zabytkach tablic informacyjnych niespełniających niektórych wymogów określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 lipca 2021 r. w sprawie określenia działań informacyjnych podejmowanych przez podmioty realizujące zadania finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa lub z państwowych funduszy celowych[10].

Zgłoszone do dofinansowania w ramach RPOZ inwestycje nie były ujęte w gminnym programie opieki na zabytkami, z uwagi na niezrealizowanie przez Burmistrza wynikającego z art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[11] obowiązku opracowania takiego programu. Ponadto, nie określono także zasad wyboru obiektów zabytkowych wymagających przeprowadzenia inwestycji przez Gminę oraz nie prowadzono udokumentowanych analiz w celu określenia zapotrzebowania na wykonanie prac przy tych zabytkach. Nie sprzyjało to optymalizacji działań na rzecz otrzymania dofinansowania ze środków RPOZ. Wbrew obowiązkom nałożonym art. 82 ust. 3 uoz w Urzędzie nie prowadzono wykazów udzielonych dotacji ani nie przekazywano informacji o tym innym uprawnionym organom udzielającym dotacji.

W Urzędzie nie zapewniono określania celów i zdań (wraz z miernikami ich wykonania) w obszarze ochrony zabytków oraz nie prowadzono procesu identyfikacji ryzyk w tym zakresie, wbrew wymogom uregulowań wewnętrznych

---

[6] Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.
[7] Dalej: RPOZ lub Program.
[8] Dz.U. z 2024 r., poz. 1530; dalej: ufp.
[9] Dalej: Gmina.
[10] Dz. U. poz. 953, ze zm. Dalej: rozporządzenie w sprawie działań informacyjnych.
[11] Dz.U. z 2024 r., poz. 1292; dalej: uoz.

oraz wytycznym wynikającym ze standardów określonych w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych[12].

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[13] kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Nabór wniosków i pozyskiwanie środków na realizację RPOZ

Opis stanu faktycznego

Gmina uczestniczyła w ramach I i II edycji naboru wniosków o dofinansowanie z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków[14] realizowanych w latach 2022 - 2023. W I edycji RPOZ do Banku Gospodarstwa Krajowego[15] złożono pięć wniosków, z tego dwa na realizację inwestycji własnych Gminy a trzy na dofinansowanie inwestycji realizowanych przez innych beneficjentów. Z kolei w ramach II edycji RPOZ złożono dwa wnioski o dotacje dla jednego beneficjenta.

(akta kontroli: str. 586, 879)

W Urzędzie nie opracowano odrębnych procedur lub zasad naboru i oceny wniosków dotacyjnych na realizację inwestycji związanych z odbudową zabytków składanych do Gminy w celu pozyskania ich dofinansowania na zasadach określonych w Regulaminie naboru wniosków o dofinansowanie[16]. Burmistrz wyjaśnił, że w trakcie realizacji Programu wykorzystywano istniejące regulacje udzielania dotacji a w zakresie wyboru inwestycji własnych do dofinansowania zgłoszono dwa zabytki własne, które wymagały działań koniecznych i natychmiastowych.

(akta kontroli: str. 1391-1405, 1413-1416)

W trakcie naboru wniosków w I edycji Programu, w Gminie obowiązywała uchwała nr XXIV/205/2013 Rady Gminy i Miasta Raszków z 28 maja 2013 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków[17], w której wskazano m.in. kryteria rozpatrywania wniosków o udzielenie dotacji oraz określono zakres wymaganych informacji do przedłożenia przez beneficjenta określony we wniosku o dotację. W kolejnej edycji RPOZ zasady udzielania dotacji (w tym kryteria oceny wniosków) na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku regulowała uchwała Nr LXIII/429/2023 Rady Gminy i Miasta z 7 sierpnia 2023 r.[18].

(akta kontroli: str. 903-927)

W ramach I edycji naboru wniosków do Programu opublikowano 1 marca 2023 r. ogłoszenie na stronie internetowej Urzędu, podając termin składania wniosków (6 marca 2023 r.) oraz informując o zasadach oceny wniosków w oparciu o Regulamin naboru. W ogłoszeniu nie zawarto informacji o limitach ilościowych i kwotowych wniosków możliwych do złożenia w ramach naboru. Nie

---

[12] Dz. Urz. Min. Fin. nr 15, poz. 84. Dalej: komunikat nr 23 Ministra Finansów.

[13] 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.

[14] Uchwała nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

[15] Dalej: BGK.

[16] Edycja I Nabór wniosków Edycja 1 - Ministerstwo Finansów - Portal Gov.pl; edycja II Regulamin_RPOZ_Edycja_2.pdf; dostęp 4 czerwca 2025 r.; dalej: Regulamin Naboru.

[17] Dalej: uchwała Rady z 2013 r.

[18] Dalej: uchwała Rady z 2023 r.

opublikowano również kryteriów mających zastosowanie przy ocenie wniosków dotacyjnych. Burmistrz wyjaśnił, że skupiono się na wytycznych programu RPOZ i na jego zapisach. Dodał, że uchwała umożliwiała składanie wniosków o udzielenie dotacji wyłącznie na obiekty wpisane do rejestru zabytków, dlatego kierowano się maksymalną liczbą wniosków określonych w RPOZ. W prowadzonych przez Urząd naborach nie przewidziano procedury odwoławczej, ponieważ, jak wyjaśnił Burmistrz wszystkie wnioski zostały złożone do BGK. Ponadto nie informowano beneficjentów w formie pisemnej o wynikach przeprowadzonych naborów, gdyż a wnioskodawców informowano, jak wyjaśnił Burmistrz, telefonicznie oraz na spotkaniach w Urzędzie.

(akta kontroli: str. 254, 275-702, 1398-1403)

Weryfikacją wniosków w Urzędzie dokonywał wyznaczony przez Burmistrza trzyosobowy zespół, który zarekomendował złożenie wniosków dotacyjnych do BGK. W skład zespołu wchodzili pracownicy o wieloletnim doświadczeniu zawodowym, przeszkoleni m.in. w obszarze udzielania zamówień publicznych, posiadający doświadczenie oraz wiedzę w ocenie przedsięwzięć realizowanych ze środków publicznych, w wymogów przepisów prawa budowlanego[19].

(akta kontroli: str. 109-130, 1307-1308)

Z kolei, w ramach II edycji Programu w Urzędzie nie opublikowano ogłoszenia a nie przeprowadzono naboru wniosków, co nie zapewniało równego dostępu wnioskodawców do informacji o możliwości ubiegania się o do dofinansowanie ze środków RPOZ, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.
Burmistrz zarządzeniem nr 0050.1582.2023 z 14 sierpnia 2023 r powołał komisję[20] mającą dokonać oceny wniosków dotacyjnych wraz z regulaminem jej pracy. W trakcie prac komisji sporządzono wymagane ww. zarządzeniem karty oceny formalnej, arkusze ocen zastosowane kryteria oceny, wynikające z treści uchwały Rady z 2023 r. oraz protokół z przeprowadzonych prac.
Wszystkie osoby biorące udział w ocenie wniosków w I i II edycjach, złożyły oświadczenia o bezstronności i braku ewentualnych powiązań z wnioskodawcami.

(akta kontroli: str. 109-112, 256-274)

Gmina, w I edycji Programu, złożyła dwa wniosku o dofinansowanie inwestycji gminnych do BGK, natomiast w kolejnej edycji nie składano takich wniosków. Do wsparcia wytypowano dwa zabytki, będące we władaniu właścicielskim Gminy [21] wpisane do gminnej ewidencji zabytków, o której mowa w art. 22 uoz[22].

W okresie objętym kontrolą, w Gminie nie obowiązywał gminny program opieki nad zabytkami, o którym mowa w art. 87 uoz, określający kierunki działań służących m.in. zachowaniu zabytków i krajobrazu kulturowego, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W Urzędzie nie prowadzono udokumentowanych analiz mających na celu wytypowanie zabytkowych obiektów do objęcia inwestycją realizowaną przez Gminę w ramach RPOZ. Burmistrz wyjaśnił, że uwzględnił w tej kwestii

[19] Dz. U. z 2024 r. poz. 725, ze zm.
[20] Zarządzenie w sprawie powołania Komisji do zaopiniowania wniosków złożonych na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków.
[21] Modernizacja garażu – budynek strażnicy przy ul. Pleszewskiej oraz modernizacja dachu zabytkowego budynku mieszkalnego – przy ul. Pleszewskiej w Raszkowie.
[22] Dz. U. z 2024 r. poz. 1292. Dalej: uoz.

możliwości organizacyjne realizacji projektów oraz zaangażowania wkładu własnego.

(akta kontroli: str. 275-336, 1398-1403)

Zdaniem NIK, nieokreślenie zasad wyboru obiektów zabytkowych wymagających przeprowadzenia inwestycji przez Gminę i nieprowadzenie udokumentowanych analiz w celu określenia zapotrzebowania na wykonanie prac przy tych zabytkach, przy jednoczesnym nieopracowaniu gminnego programu opieki nad zabytkami, nie służyło optymalizacji działań na rzecz otrzymania dofinansowania ze środków RPOZ.

Wartość inwestycji gminnych, planowanych do wsparcia, określono na podstawie posiadanych kosztorysów inwestorskich. Rozbieżności pomiędzy wartościami kosztorysowymi a wskazanymi we wnioskach o dofinansowanie uzasadniano niepewności zachowania rynku budowlanego po pandemii, inflacji oraz możliwego wzrostu cen wykonawstwa. Zakres prac budowlanych planowanych do zrealizowania w tych inwestycjach był zgodny z katalogiem określonym w art. 77 uoz. Nie udokumentowano opracowania harmonogramów tych inwestycji, przy czy zakładany okres realizacji każdej z inwestycji nie przekraczał dopuszczalnego 12 miesięcznego terminu, stosownie do § 10 ust. 14 Regulaminu naborów. Planowane do wsparcia inwestycje miały na celu zwiększenie atrakcyjności turystycznej miejscowości a tym samym wsparcie lokalnej gospodarki. Burmistrz wyjaśnił, że te dwa zadania uznano za zasadne i wystarczające do objęcie dofinansowaniem z RPOZ. Zadania te nie miały bezpośredniego związku z przeciwdziałaniem COVID-19, o którym mowa w art. 2 ust. 2 ustawy 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[23].

(akta kontroli: str. 1304, 1311, 1406-1408, 1451-1460)

W związku z ogłoszeniem w Gminie o możliwości ubiegania się przez podmioty zewnętrzne o dofinansowanie zadań związanych z ochroną zabytków, w ramach I edycji RPOZ, do Urzędu wpłynęły w wyznaczonym terminie trzy wnioski na odbudowę zabytkowych obiektów sakralnych[24]. Zostały złożone w formie podań, do których załączono opisy planowanych inwestycji wraz z dokumentacją fotograficzną obiektów. Wnioski były nie kompletne, Nie zawierały informacji o wnioskowanej kwocie dotacji i udziale własnym beneficjentów, a jedynie wartość inwestycji. Z beneficjentami nie prowadzono korespondencji w sprawie uzupełnień lub korekty wniosków, ponieważ Burmistrz jak wyjaśnił, *podjął taką decyzję, skoro były możliwości pozyskania środków jakie oferował RPOZ*. Wszystkie wnioski oceniono w Urzędzie pozytywnie i następnie przekazano do BGK. Kwoty we wnioskach złożonych do BGK[25] na realizację zadań ujętych we wnioskach dotacyjnych nie wynikały z wprost dokumentów złożonych przez beneficjentów. Dokonanie oceny wniosków na podstawie niekompletnej dokumentacji, a w konsekwencji ujęcie we wnioskach do BGK wartości dofinansowania na

[23] Dz.U. z 2024 r. poz. 340, ze zm. Dalej: Ustawa o COVID-19.
[24] Dwa dotyczące zabytków ujętych w gminnej ewidencji zabytków, a trzy w rejestrze zabytków.
[25] Złożono 27 marca 2023 r.

niewynikającym poziomie z wniosków dotacyjnych zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 255, 1300-1304, 1368-1423)

Osoby oceniające wnioski dotacyjne złożone w I edycji RPOZ nie prowadziły analiz mających na celu weryfikację spełniania kryteriów określonych w uchwale Rady z 2013 r. tj. dostępności dla ogółu społeczności lokalnej i turystów obiektu zabytkowego, promowania kultury oraz historii Gminy, stanu zachowania obiektu budowlanego, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 1303, 1417-1423)

W II edycji Programu w Urzędzie nie ogłoszono informacji o naborze wniosków o dofinansowanie zadań związanych z ochroną zabytków, czym nie zapewniono równego dostępu wnioskodawców do informacji o możliwości uzyskania wsparcia ze środków RPOZ, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.
Do Urzędu złożono dwa wnioski przez jednego beneficjenta na dofinansowanie zabytków sakralnych. Podlegały one rozpatrzeniu w trybie i na zasadach określonych uchwałą Rady z 2023 r., przez komisję powołaną przez Burmistrza. Zostały one pozytywnie ocenione przez komisję, a Burmistrz podjął decyzję o złożeniu ich do BGK[26]. Burmistrz wyjaśnił, że nie ogłaszano drugiego naboru z uwagi na bardzo krótki termin składania wniosków do RPOZ. Dodał, że w drugim naborze zostały złożone te wnioski, które beneficjent nie zdążył przygotować w pierwszym naborze, a wykazywał zainteresowanie dofinansowaniem z RPOZ – co zostało ustalone z beneficjentem podczas rozmów telefonicznych.

(akta kontroli: str. 261-274, 620-702, 1305-1306, 1309)

W obu edycjach Programu nie prowadzono w Urzędzie weryfikacji wniosków w zakresie realizacji celu przeciwdziałania COVID-19[27]. Burmistrz wyjaśnił, że mając na uwadze zapisy w § 5 ust. 6 szczegółowych zasad i trybu udzielania dofinansowania z RPOZ[28] uznał, iż taką weryfikację przeprowadza podmiot udzielający wsparcia w ramach RPOZ.

(akta kontroli: str. 1395-1403)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. W trakcie II edycji naboru wniosków o dofinansowanie zadań związanych z ochroną obiektów zabytkowych ze środków Programu, Burmistrz nie podał do publicznej wiadomości informacji o możliwości skorzystania z takiego dofinansowania przez podmioty spoza sektora finansów publicznych. Takie działanie ograniczało stosowanie wobec tych podmiotów, określonej w art. 43 ufp, zasady powszechnego dostępu do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych, mającej zapewniać niedyskryminowanie beneficjentów, zwiększanie konkurencyjności, przejrzystości i efektywności wykonywanych zadań publicznych. Burmistrz wyjaśnił, że nie ogłaszano naboru z uwagi na krótki termin składania wniosków.

   (akta kontroli: str.1398-1403)

2. W Urzędzie nie stosowano wynikających z przyjętych uregulowań kryteriów przy ocenie wniosków w trakcie naboru do I edycji. Pomimo obowiązujących

[26] Złożone do BGK 16 sierpnia 2023 r.

[27] Tj. finansowaniem lub dofinansowaniem czynności związanych zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS- CoV-2.

[28] Tj. Komisja do spraw wsparcia Programu, sporządzając listę inwestycji rekomendowanych do wsparcia ocenia je, biorąc pod uwagę realizację celu przeciwdziałania COVID-19.

zasad oceny wniosków określonych w uchwale Rady z 2013 r. przy ocenie wniosków nie weryfikowano spełniania kryteriów wskazanych w uchwale. Dotyczyły one wpisania obiektu do rejestru zabytków znajdujących się na obszarze, jego dostępności dla ogółu społeczności lokalnej i turystów, promowania kultury i historii Gminy oraz stanu zachowania obiektu budowlanego).

(akta kontroli: str. 893-927, 1303)

Burmistrz wyjaśnił, że *skupiono się na warunkach ujętych w RPOZ*, a także, że *Program w pierwszym naborze dopuszczał składanie wniosków zarówno dla zabytków wpisanych do rejestru zabytków jak i ujętych w ewidencji zabytków, w związku z tym podjął decyzję o złożeniu wszystkich wniosków do Programu, które wpłynęły do Urzędu*.

(akta kontroli: str. 1417-1423, 1519-1521)

Nierzetelnym działaniem w naborze wniosków w I edycji RPOZ było również niewzywanie wnioskodawców do uzupełnienia dokumentacji, przy jednoczesnym dokonywaniu oceny wniosków na podstawie niekompletnej danych, co skutkowało ujęciem w złożonych do BGK wnioskach wartości dofinansowania na poziomie innym niż we wnioskach dotacyjnych. Burmistrz wyjaśnił, że *dane zostały podane w oparciu o wnioski o udzielenie dotacji oraz karty ewidencji wniosków* nie podając jednak na podstawie jakich danych sporządzono w Urzędzie wnioski do BGK.

(akta kontroli: str. 1395-1403)

Ponadto, w Urzędzie nie zapewniono równego traktowania wnioskodawców ubiegających się o wsparcie w ramach II edycji Programu. Pomimo niepodania do publicznej wiadomości informacji o możliwości ubiegania się o wsparcie z RPOZ, wnioski dotacyjne zostały złożone przez podmiot poinformowany o tym przez Burmistrza w sposób nieformalny (telefonicznie). Burmistrz wyjaśnił, że *w drugim naborze zostały złożone te wnioski, które nie zostały złożone w pierwszym naborze ponieważ beneficjent nie zdążył przygotować wniosków, a wykazywał zainteresowanie tematem RPOZ.*

(akta kontroli: str. 1406-1416)

NIK wskazuje, że takie działania świadczą o niezapewnieniu przejrzystości postępowania w sprawie uzyskania dofinansowania oraz możliwość nierównego traktowania wnioskodawców ubiegających się o wsparcie ze środków RPOZ.

3. Burmistrz, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 87 ust. 1 uoz, nie sporządził gminnego programu opieki nad zabytkami celem przyjęcia go przez Radę Gminy i Miasta. W konsekwencji w Gminie, w okresie objętym kontrolą, nie było określonych kierunków działań mających na celu zachowanie lokalnego dziedzictwa kulturowego. Burmistrz wyjaśnił m.in., że zawsze zabiegał o ochronę zabytków, jednak z uwagi na szeroki zakres obowiązków program ten nie został przygotowany. Dodał, że zlecił Sekretarzowi podjęcie działań polegających na wysłaniu zapytania ofertowego na wycenę opracowania gminnego opracowania programu opieki nad zabytkami.

(akta kontroli str. 1404-1405, 1420-1423)

OCENA CZĄSTKOWA Burmistrz nie zapewnił jawności i przejrzystości postępowania w sprawie uzyskania przez podmioty zewnętrzne dotacji dofinansowywanej ze środków RPOZ dla inwestycji związanych z ochroną zabytków i nie zapewnił potencjalnym beneficjentom dotacji pełnego dostępu do informacji o możliwości korzystania z tego źródła dofinansowania. Wbrew wymogom określonym w art. 87 ust. 1 uoz,

Gmina nie posiadała opracowanego gminnego programu opieki nad zabytkami i nie prowadzono udokumentowanych analiz w zakresie weryfikacji potrzeb w zakresie objęcia inwestycjami w ramach RPOZ większej liczby należących do Gminy obiektów zabytkowych. Pełnej identyfikacji istniejących na terenie Gminy potrzeb w zakresie ochrony i opieki nad zabytkami nie sprzyjało również nieupublicznienie informacji o możliwości uzyskania przez podmioty zewnętrzne dofinansowania dotacji udzielanej przez Gminę.

OBSZAR

II. Wykorzystanie środków na realizację RPOZ

Opis stanu faktycznego

W ramach uczestnictwa w naborze RPOZ w Urzędzie złożono wnioski przez beneficjentów na łączną kwotę 1340 tys. zł, z tego w I edycji - 690 tys. zł a w II edycji – 650 tys. zł. Na ich podstawie oraz własnych zaplanowanych inwestycji, złożono wnioski do BGK wnioskując o dofinansowanie w łącznej wysokości 1852,2 tys. zł, z tego na realizację inwestycji gminnych – 539 tys. zł na inwestycję przez beneficjentów dotacji – 1313,2 tys. zł. Wszystkie wnioskowane inwestycje otrzymały dofinansowanie w maksymalnej wysokości, wynoszącej 98% wartości inwestycji. Gmina uzyskała wstępne promesy na łączną kwotę 1852,2 tys. zł, które ostatecznie zostały ustalone dla wszystkich planowanych inwestycji, na łączną kwotę 1786,7 tys. zł. Dla wszystkich zadań złożono wnioski o wypłatę dofinansowania na kwotę 1786,7 tys. zł, tj. o 65,5 tys. zł niższą niż wynikająca ze wstępnych promes z uwagi na urealnienia kosztów inwestycji, po wyłonieniu wykonawców. Wartość środków wypłaconych gminie była zgodna z wartością złożonych wniosków o dofinansowanie.

(akta kontroli: str. 1300-1302, 1310)

Badanie dwóch inwestycji gminnych, objętych dofinansowaniem z RPOZ, na łączną kwotę 483,2 tys. zł wykazało, że Gmina zrealizowała je prawidłowo. Środki finansowe zostały przekazane przez BGK w terminie 12-13 dni od dnia złożenia wniosku o wypłatę. Zostały one wydatkowane na cele określone we wnioskach o dofinansowanie, z zachowaniem zasad określonych w art. 44 ufp, a objęte badaniem wydatki zostały należycie udokumentowane. Zabezpieczono w budżecie gminy wymagany wkład własny w wysokości 2% wartości inwestycji[29], przy czym środki na inwestycje zostały wprowadzone do budżetu po uzyskaniu wstępnych promes.

(akta kontroli: str. 131-220, 1310)

Postępowania o zamówienie publiczne na realizacje tych inwestycji, wszczęto po złożeniu wniosków do BGK i uzyskaniu wstępnych promes, Wykonawców wyłoniono z zachowaniem zasad wynikających ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych[30]. Przy realizacji inwestycji dokonano wymaganego zgłoszenia wykonania robót budowlanych. Z wykonawcami zostały zawarte umowy[31], które zawierały informacje o dofinansowaniu inwestycji ze środków RPOZ. Zadania inwestycyjne zostały zrealizowane w zakresach, wysokościach i terminach wynikających z ww. umów. Gmina nie wprowadziła mierników odnoszących się do optymalizacji efektów oraz doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Burmistrz wyjaśnił, że Program tego nie wymagał, a uzyskane efekty pozwoliły na zachowanie zabytkowych obiektów od zniszczenia dzięki czemu będą służyły kolejnym pokoleniom. Zgodnie z założeniami zmodernizowano dach zabytkowego

[29] Wymóg wynikający z § 5 pkt 4 Regulaminu Naboru Wniosków o Dofinansowanie obowiązującego w I II edycji Programu.
[30] Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, ze zm.); dalej: Pzp.
[31] Nr ZP.272.7.2024.1 z dnia 23 lipca 2024 r., Nr ZP.272.3.2024.1 z dnia 20 maja 2024 r.

budynku mieszkalnego i dokonano renowacji podłogi strychu oraz wyremontowano budynek strażnicy[32] i wymieniono wejściowe bramy do tego budynku.

(akta kontroli: str. 1312-1317, 1322-1335, 1491-1495)

W przypadku obu inwestycji spełniono obowiązek informacyjny poprzez umieszczenie tablic informacyjnych zarówno przy zrealizowanych inwestycjach jak i na stronie internetowej Gminy. Przy zabytkach zamieszczono tablice informacyjne wykonane zgodnie ze wzorem określonym w rozporządzeniu w sprawie działań informacyjnych, lecz z pominięciem logo „Polski Ład" [33], co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W toku kontroli NIK zmieniono tablice informacyjne, poprzez uzupełnienie ich treści o wymagane logo.

(akta kontroli: str. 1322-1335)

Rada Gminy i Miasta nie podejmowała odrębnych uchwał w celu realizacji Programu. Dotacja na dofinansowanie zadań objętych wnioskami złożonymi do BGK udzielana była na podstawie uchwał o udzieleniu dotacji z budżetu Gminy na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.

(akta kontroli: str. 1320, 1466-1490)

Gmina udzieliła pięciu dotacji czterem beneficjentom o dofinansowanie zadań realizowanych przy obiektach sakralnych, zawierając z nimi umowy o udzielenie dotacji na zadania objęte dofinansowaniem z Programu
W ww. umowach zawarto postanowienia umożliwiające nadzór nad realizowanymi inwestycjami tj. prawo kontroli prawidłowości wykonania zadania przez Gminę oraz obowiązek złożenia przez beneficjenta sprawozdania z wykonanych zadań wraz z rozliczeniem i dokumentacją finansową. Badanie realizacji tych umów wykazało, że środki RPOZ zostały wydatkowane na cele określone we wnioskach o dofinansowanie, a wydatki zostały rzetelnie udokumentowane, stosownie do § 4 ust.3 umów z beneficjentami dotacji[34]. Beneficjenci dotacji, wywiązali się rzetelnie z obowiązku przedłożenia sprawozdania z realizacji inwestycji, załączając wymaganą w umowie dokumentację

We wszystkich dotowanych inwestycjach zapewniono beneficjentom wsparcie w czynnościach związanych z ogłoszeniem i przeprowadzeniem postępowania zakupowego poprzez zamieszczenie na stronie internetowej Gminy ogłoszenia o postępowaniu zakupowym. W ww. ogłoszeniach każdorazowo wskazywano nie krótszy niż trzydziestodniowy termin składania ofert przez potencjalnych wykonawców. Urząd publikował również protokoły z otwarcia ofert.

W umowach zobowiązano beneficjentów dotacji do podejmowania działań informacyjnych, poprzez zamieszczenie tablicy informacyjnej wskazującej, że zadanie dofinansowano ze środków RPOZ oraz środków Gminy w ramach umowy (z podaniem daty jej zawarcia) oraz nazwy zadania. Zabytki objęte wnioskami dotacyjnymi (pięć inwestycji) były oznaczone tablicami informacyjnymi informującymi o dofinansowaniu ze środków Programu. Nie zapewniono jednak ich oznaczenia sposób w wymagany rozporządzeniem

[32] W tym m.in. dach, posadzki oraz otynkowanie budynku oraz odrestaurowano część posadzki.
[33] Wymagane § 12 załącznika do uchwały nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.
[34] Wszystkie wydatki należało udokumentować poprzez dołączenie kopii dokonania przelewu bankowego na rachunek bankowy wykonawcy prac lub dostawcy towarów i usług

w sprawie działań informacyjnych zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości". W toku kontroli NIK zmieniono tablice informacyjne umieszczone przy tych pięciu inwestycjach, dokonując odpowiedniego ich oznaczenia oraz dostosowując układ graficzny do wzoru określonego ww. rozporządzeniem.

(akta kontroli: str. 1318-1319, 1461-1465)

W Urzędzie nie udokumentowano przeprowadzenia weryfikacji poprawności sporządzenia sprawozdań, nie zapewniając prawidłowego nadzoru nad realizacją inwestycji, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W przypadku jednej dotacji[35] beneficjent w celu jej rozliczenia przedłożył dokumentację fotograficzną potwierdzającą nieprawidłowe wykonanie tablicy informacyjnej.

(akta kontroli: str. 932-936,955-961,968-972,1000-1004,1017-1022,1058-1064,1219-1223,1235-1239, 1273-1277,1287-1290, 1395-1403)

W Urzędzie nie prowadzono wykazów udzielonych dotacji, o których mowa w art. 82 ust. 3 u o oz, ani nie informowano o tym innych organów, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W ramach dotacji udzielonej beneficjentom zrealizowano inwestycje związane ochroną zabytków sakralnych poprzez m.in.: renowację obrazu i drewnianego prospektu organowego oraz wykonania prac konserwatorskich i renowacyjnych obiektów ruchomych w kościołach (ołtarze boczne, ambona i chrzcielnica) i na cmentarzu parafialnym.

(akta kontroli: str. 1318-1319, 1336-1367, 1461-1471)

Urząd nie składał wniosków o korektę zakresu inwestycji raz wniosków o zmianę inwestycji. W procesie wyboru wykonawców nie wystąpiły problemy związane z zainteresowaniem realizacją zamówienia przez potencjalnych wykonawców.

(akta kontroli: str. 703-892, 1466-1471, 1522-1524)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie nie sprawowano rzetelnego nadzoru nad realizacją przez beneficjentów dotacji obowiązków informacyjnych, wynikających z § 12 umów o dofinansowanie oraz § 5 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie działań informacyjnych. Stwierdzono, że:
   - nie zamieszczono na tablicach informacyjnych: wymaganego logo „Polski Ład" (przy dwóch zabytkach sakralnych[36]), daty zawarcia umów o dofinansowanie[37] (przy czterech obiektach) oraz nie zamieszczono, tablicy zgodnej graficznie z wymogami ww. rozporządzenia (przy jednym zabytku[38].

[35] Dot. inwestycji objętej wnioskiem do BGK nr RPOZ/2022/9131/PolskiLad.

[36] Inwestycja objęta wnioskiem nr: RPOZ/2022/9124/PolskiLad i RPOZ/2022/9131/PolskiLad.

[37] Dotyczy wniosku nr Edycja2RPOZ/2023/1421/PolskiLad, Edycja2RPOZ/2023/1421/PolskiLad, RPOZ/2022/9124/PolskiLad oraz RPOZ/2022/9132/PolskiLad.

[38] Zamieszczona tablica miała postać złotej tabliczki, z czarnym napisem zawierającym wyłącznie nazwę realizowanego zadania oraz datę zawarcia umowy dotacyjnej oraz informację o programie, z jakiego inwestycja została sfinansowana.

Do czasu zakończenia kontroli NIK tablice informacyjne nie zostały uzupełnione o datę zawarcia umów o dofinansowanie.

(akta kontroli: str. 932-936, 968-972,1017-1022,1219-1223,1273-1277)

– pomimo złożenia przez beneficjenta sprawozdania z wykonania inwestycji[39], zawierającego dokumentację fotograficzną potwierdzającą wykonanie tablicy informacyjnej niezgodnie z wymogami obowiązującymi w Urzędzie, do czasu kontroli NIK nie podjęto działań celem prawidłowej realizacji obowiązków informacyjnych.

Pracownik na stanowisku inspektora ds. działalności gospodarczej, sportu, kultury i zdrowia wyjaśnił, że *nie wychwycił błędu i uznał, że istniejące oznaczenie było wystarczające.*

Burmistrz wyjaśnił, że trakcie wykonywania prac przez beneficjentów sprawował nadzór nad prawidłowością realizowanych zadań poprzez czynne uczestnictwo w procesie inwestycyjnym, które polegało na wizjach lokalnych w kościołach i stałym kontakcie z beneficjentami dotacji. Podkreślił, że nie zlecił pracownikom sprawdzenia poprawności wykonania przedmiotowych tablic z uwagi na odpowiedzialność leżącą po stronie beneficjenta oraz ograniczony zasób pracowników. Dodał, że weryfikację sprawozdań przeprowadzono poprzez analizę złożonych załączników do sprawozdania w zakresie ich zgodności z umową, co udokumentowano wystawiając dokument „Rozliczenie przekazanej dotacji z budżetu Gminy i Miasta na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane".

(akta kontroli: str. 1461-1475,1516-1518)

2. W Urzędzie nierzetelnie zrealizowano obowiązki informacyjne w związku z dofinansowaniem z RPOZ dwóch inwestycji własnych poprzez nie zamieszczenia logo Polski Ład na tablicach informacyjnych przy zabytkach. Naruszało to zasady oznaczenia tablic wynikające z § 12 załącznika do uchwały nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. Burmistrz wyjaśnił, że *brak logo był niedopatrzeniem.*

(akta kontroli: str. 1466-1475, 1502-1506)

3. W Urzędzie nie prowadzono wykazu udzielonych dotacji, a także nie przekazywano informacji innym organom o ich udzieleniu. Obowiązek wykonania ww. działań wynika z art. 82 ust.3 uoz. Inspektor ds. działalności gospodarczej, sportu, kultury i zdrowia wyjaśnił, *że skupiał się głównie na rozliczeniach finansowych.*

NIK wskazuje, że celem wzajemnego informowania innych organów uprawnionych do udzielenia dotacji jest zapobieżenia sytuacjom podwójnego finansowania prac konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru, które nie mogą przekraczać wysokości 100 % nakładów koniecznych na wykonanie tych prac lub robót, o którym mowa w art. 82 ust. 1 uoz.

(akta kontroli: str. 1491-1495, 5116 - 1518)

OCENA CZĄSTKOWA

Środki otrzymane na realizację Programu, w łącznej wysokości 1 786,7 tys. zł zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem na cele wskazane we wnioskach o dofinansowanie, z zachowaniem zasad określonych w art. 44 ufp. Inwestycje, objęte dofinansowaniem, zostały zrealizowane prawidłowo i rzetelnie przez

[39] Dotyczy wniosku nr RPOZ/2022/9131/PolskiLad.

wykonawców wyłonionych w sposób transparentny i konkurencyjny. Urząd udzielił dotacji beneficjentom na podstawie zawartych z nimi umów, w których właściwie zabezpieczono interesy Gminy. Nie sprawowano jednak rzetelnego nadzoru nad realizacją obowiązków informacyjnych o korzystaniu ze wsparcia ze środków RPOZ, co skutkowało niezamieszczeniem na tablicach przy zabytkach w wszystkich informacji wymaganych przepisami prawa. Nie prowadzono również wykazów udzielonych dotacji i nie przekazywano informacji innym organom o ich udzieleniu, wbrew obowiązkom nałożonych przepisami prawa w zakresie ochrony zabytków.

OBSZAR

III. Wykonywanie obowiązków sprawozdawczych (informacyjnych)

Opis stanu faktycznego

Urząd nie otrzymał ani z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów ani z BGK żadnych wytycznych co do zakresu i terminów sporządzania informacji na temat działań finansowanych z RPOZ. Urząd realizował obowiązek sprawozdawczy, wynikający z art. 267 ufp. Za okres 2022-2024 terminowo przekazywano informacje dotyczące wykonania planu finansowego do Rady Gminy i Miasta. Sprawozdania zawierały opisy działań własnych oraz wynikających z udzielonych dotacji, w tym uzyskanych efektów rzeczowych z RPOZ.

(akta kontroli: str. 221-238, 1391-1404)

Stosownie do § 15 Regulaminu Kontroli Zarządczej w Urzędzie[40], cele i zadania na każdy rok określane miały być w formie pisemnej. Przyjęto, że określenie celów mogło mieć postać: rocznego planu, preliminarza, zestawienia, programu, planu wieloletniego lub strategii. Ponadto w § 16 ww. regulaminu wskazano, że proces zarządzania ryzykiem obejmować miał identyfikację ryzyk, ich ocenę, ustalenie akceptowalnego poziomu ryzyk, reakcję na ryzyka oraz ich monitorowanie.

(akta kontroli: str. 66-77)

W Urzędzie, na lata 2022-2024, nie zostały określone cele i zadania (wraz z miernikami ich wykonania) odnoszące się do realizacji zadań związanych z ochroną zabytków. Nie udokumentowano również zidentyfikowania i zarządzania ryzykiem w odniesieniu do celów i zadań związanych z ochroną zabytków, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 1502-1511)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Burmistrz nie zapewnił, w obszarze ochrony zabytków, określania na każdy rok celów i zadań wraz z miernikami ich wykonania oraz identyfikacji związanych z nimi ryzyk a w konsekwencji ich oceny, ustalenia akceptowalnego poziomu i reakcji na nie oraz ich monitorowania), do czego zobowiązywał § 15 i § 16 Regulaminu Kontroli Zarządczej. Burmistrz wyjaśnił, że braki w kontroli zarządczej ujawniono dopiero na etapie kontroli NIK, dlatego zlecił analizę obowiązującego zarządzenia oraz pozostałych dokumentów.

(akta kontroli: str. 1507-1511)

NIK wskazuje, że wymóg zdefiniowania celów i zadań oraz identyfikacji ryzyk wynikał również z pkt B.6 oraz B.7 komunikatu nr 23 Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej. Zgodnie nimi cele i zadania należy

[40] Stanowiącym załącznik nr 1 do zarządzenia nr 0151/14/2010 Burmistrza z 27 grudnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia systemu kontroli zarządczej w Gminie i Mieście Raszków.

określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników, a odnosząca się do nich identyfikacja ryzyk powinna zostać przeprowadzona na etapie planowania działalności.

OCENA CZĄSTKOWA

Wobec braku wymogów odnośnie obowiązku sprawozdawania przez Gminę informacji o wykonaniu zadań dofinansowanych ze środków RPOZ, Burmistrz nie sporządzał sprawozdań z zakresu realizacji działań związanych odbudową zabytków. W Urzędzie nie zapewniono prawidłowego funkcjonowania kontroli zarządczej, o czym świadczyło nieokreślanie celów i zdań (wraz z miernikami ich wykonania) w obszarze ochrony zabytków oraz nie prowadzono procesu identyfikacji ryzyk ww. obszarze, wbrew wymogom uregulowań wewnętrznych oraz standardów określonych w komunikacie nr 23 Ministra Finansów.

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 uwagi i wnioski, wnosząc o:

Uwagi

Wzmocnienie kontroli zarządczej, m.in. poprzez zapewnienie efektywnego systemu wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi, mającego wpływ na osiąganie celów i zadań[41] - w związku z ujawnieniem ograniczenia zasady powszechnego dostępu jednostkom spoza sektora finansów publicznych do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych.

Wnioski

1. Zapewnienie transparentności postępowania w sprawie uzyskania dofinansowania dotacji dla podmiotów zewnętrznych na inwestycje związane z ochroną zabytków, w tym upublicznianie informacji o możliwości korzystania przez podmioty zewnętrzne ze środków programów rządowych.
2. Opracowanie projektu gminnego programu opieki nad zabytkami oraz jego przedłożenie Radzie Gminy i Miasta w celu podjęcia uchwały w tej sprawie.
3. Wzmocnienie nadzoru nad rzetelnym wykonywaniem przez beneficjentów dotacji obowiązków informacyjnych nałożonych programami rządowymi.
4. Zapewnienie określenia celów, zadań (wraz z miernikami ich wykonania) oraz ryzyk z uwzględnieniem kwestii ochrony zabytków, w sposób odpowiadający wymogom standardów kontroli zarządczej oraz procedur wewnętrznych.
5. Prowadzenie wykazu przyznanych dotacji oraz przekazywanie innym uprawnionym organom informacji o ich udzieleniu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

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 Poznaniu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń,

[41] Standard D.18 Informacja i komunikacja – komunikacja zewnętrzna określony w komunikacie nr 23 Ministra Finansów.

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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.

Poznań, 30 czerwca 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Kinga Płóciennik

Starszy inspektor kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Dyrektor

z up. Przemysław Grad

p.o. wicedyrektor

/podpisano elektronicznie/