NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W POZNANIU

LPO.410.5.3.2025

Pan
Krzysztof Jaworski
Burmistrz Trzcianki
Urząd Miejski Trzcianki
Ul. Sikorskiego 7
64-980 Trzcianka

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 Miejski Trzcianki ul. Sikorskiego 7; 64-980 Trzcianka
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Jaworski, Burmistrz Gminy Trzcianka[1], od 4 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Nabór wniosków i pozyskiwanie środków na realizację RPOZ. 2. Wykorzystanie środków na realizację RPOZ. 3. Wykonywanie obowiązków sprawozdawczych (informacyjnych).
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2022 r. do 20 maja 2025 r.[2], 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[3]
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	Sylwia Zakrzewska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LPO/30/2025 z 5 lutego 2025 r.

(akta kontroli str. 1)

[1] Dalej: Burmistrz.
[2] Czynności kontrolne zakończono 20 maja 2025 r.
[3] j.t. Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna[4] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą środki pochodzące z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków[5] w łącznej wysokości 15 702,2 tys. zł, przeznaczone na dofinansowanie zarówno inwestycji prowadzonych przez Gminę Trzcianka jak i przez beneficjentów udzielonych przez nią dotacji, 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[6], a objęte badaniem wydatki zostały należycie udokumentowane.

Realizacja RPOZ w Gminie Trzcianka[7] nie przebiegała jednak w pełni prawidłowo.

Burmistrz nie zapewnił upublicznienia informacji o możliwości skorzystania przez podmioty zewnętrzne ze środków RPOZ. Nie zapewnił także jawności i przejrzystości postępowania w sprawie uzyskania dofinansowania ze środków RPOZ inwestycji związanych z odbudową zabytków. Nie została opracowana i wdrożona transparentna i dokumentowana procedura towarzysząca składaniu do BGK wniosków o dofinansowanie dotacji dla podmiotów zewnętrznych obejmująca także kryteria kwalifikowania do uzyskania dofinansowania dotacji z RPOZ.

Wybór inwestycji zgłoszonych do realizacji przez podmioty zewnętrzne nie nastąpił w wyniku transparentnych, w pełni udokumentowanych działań, które dawałyby szansę zgłoszenia wszystkim potencjalnym zainteresowanym. Analiza potrzeb w zakresie zasadności realizacji przez Gminę zadań związanych z ochroną zabytków z wykorzystaniem środków z Programu, jak i rozpatrywanie zgłaszanych, również w sposób nieformalny, wniosków o dofinansowanie były wykonywane wyłącznie przez Burmistrza. Jednocześnie w Urzędzie nie wypracowano narzędzi ograniczających możliwość dokonywania oceny opisywanych wyżej wniosków o dofinansowanie przez osoby powiązane z wnioskodawcami, co stwarzało ryzyko niezachowania bezstronności przy przyznawaniu środków na realizację zadań związanych z odbudową zabytków. Ponadto, nieokreślenie zasad wyboru obiektów zabytkowych wymagających przeprowadzenia inwestycji przez Gminę oraz nieprowadzenie udokumentowanych analiz w celu określenia zapotrzebowania na wykonanie prac przy tych zabytkach, stwarzało ryzyko niepodjęcia wystarczających działań na rzecz otrzymania dofinansowania ze środków RPOZ. 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[8] obowiązku opracowania takiego dokumentu.

Prawidłowo wyłoniono wykonawców prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych zleconych przez Gminę w związku z otrzymaniem dofinansowania z Programu. Nie publikowano jednak na stronie internetowej Urzędu, wbrew wymogom § 7 ust. 7 szczegółowych zasad i trybu udzielania dofinansowania z RPOZ stanowiących załącznik do uchwały nr 232/2022 Rady Ministrów z 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia RPOZ[9], informacji o postępowaniach zakupowych prowadzonych przez podmioty zewnętrzne

[4] Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.
[5] Dalej: RPOZ lub Program.
[6] Dz.U. z 2024 r., poz. 1530; dalej: ufp.
[7] Dalej: Gmina.
[8] Dz.U. z 2024 r., poz. 1292; dalej: uoz.
[9] Obowiązek ten można wywieść również z § 8 ust. 6 Regulaminu naboru wniosków o dofinansowanie.

(beneficjentów dotacji). W trzech przypadkach dokonano zmian umów o roboty budowlane, z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych[10], dotyczących przedłużenia terminu wykonania zamówień podstawowych i zwiększenia łącznej wartości zamówienia o 79,2 tys. zł.

Burmistrz sprawował kontrolę prawidłowości wykonania zadań w miejscu realizacji danej inwestycji, jednak pracownicy Urzędu dokonali protokolarnego odbioru jednej inwestycji finansowanej w ramach dotacji, pomimo iż poszczególne roboty budowlane nie zostały zatwierdzone przez inspektora nadzoru, który nie został ustanowiony. Z kolei w dwóch przypadkach Burmistrz zatwierdził sprawozdania z rozliczenia dotacji, chociaż wnioskodawcy nie udokumentowali poniesionych wydatków za zrealizowane prace. Tablice informacyjne i plakaty informacyjne zamieszczone przy pięciu zabytkach (finansowanych w ramach dotacji) nie zawierały jednej z wymaganych informacji, o których mowa 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[11].

Nie zapewniono prawidłowego funkcjonowania w Urzędzie, w latach 2022-2024, kontroli zarządczej w obszarze zadań związanych z ochroną zabytków, pomimo obowiązywania odpowiednich uregulowań wewnętrznych oraz wymogów wynikających z komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych[12]. Świadczyło o tym nieokreślenie celów i zadań planowanych do wykonania w ww. obszarze wraz z miernikami ich realizacji oraz nieprowadzenie udokumentowanego procesu identyfikacji ryzyk, jak również nieopracowanie procedur naboru i oceny wniosków o dofinansowanie ze środków RPOZ inwestycji związanych z odbudową zabytków.

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

OBSZAR

1. Nabór wniosków i pozyskiwanie środków na realizacją 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 Urzędzie nie opracowano sformalizowanych procedur czy zasad naboru i oceny wniosków na realizację inwestycji związanych z ochroną zabytków składanych przez podmioty zewnętrze do Gminy w celu pozyskania dofinansowania na zasadach określonych w Regulaminie naboru wniosków o dofinansowanie[15]. Ponadto, nie sformalizowano trybu wyboru obiektów zabytkowych do objęcia inwestycjami, własnymi Gminy z dofinansowaniem

[10] Dz.U. z 2024 r., poz. 1320; dalej: Pzp.

[11] Dz. U. poz. 953, ze zm. dalej: rozporządzenie w sprawie działań informacyjnych.

[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] Edycja I Nabór wniosków Edycja 1 - Ministerstwo Finansów - Portal Gov.pl; edycja II Regulamin_RPOZ_Edycja_2.pdf; dostęp 23 maja 2025 r.

z Programu oraz nie wprowadzono limitów określających liczbę wniosków planowanych do złożenia w imieniu beneficjentów dotacji. Brak procedur naboru i oceny wniosków oraz nieokreślenie kryteriów ich weryfikacji, szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

W ramach I i II edycji naboru wniosków do RPOZ nie upubliczniano informacji o możliwości złożenia wniosków o dofinansowanie ze środków RPOZ oraz kryteriach mających zastosowanie przy ich weryfikacji, a także o liczbie wniosków, które gmina zamierza złożyć do BGK, co nie sprzyjało niezapewnieniu równego dostępu wnioskodawców do informacji o możliwości uzyskania wsparcia ze środków RPOZ, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Podmioty i osoby posiadające tytuł prawny do obiektu zabytkowego nie uzyskali z Urzędu informacji o możliwości otrzymania dofinansowania z RPOZ oraz o zasadach ewentualnego wnioskowania o dofinansowanie z Programu. Jeden z wnioskodawców wyjaśnił, że pierwotnie złożył wniosek o dotację z budżetu gminy, natomiast o RPOZ dowiedział się z mediów, od parlamentarzysty i przedstawiciela kurii diecezjalnej. Dodał, że dopiero po uzyskaniu tej informacji zapytał Burmistrza o możliwość pozyskania środków w ramach Programu a wówczas Burmistrz zorganizował spotkanie z proboszczami również innych parafii, ustalając jednakowe kwoty możliwych do uzyskania dotacji.

(akta kontroli str. 115-128)

Do oceny wniosków składanych przez beneficjentów dotacji nie powoływano komisji, a osobą realizującą nabór i ocenę wniosków był Burmistrz. W toku przygotowywania wniosków do BGK o dofinansowanie inwestycji planowanych przez beneficjentów dotacji Burmistrz nie składał oświadczeń o bezstronności i braku ewentualnych powiązań z nimi. Burmistrz wyjaśnił, że z uwagi na mało wymagający charakter formularzy wniosków składanych do BGK, opracowaniem wszystkich wniosków zajmował się osobiście. Dodał również, że nie był i nie jest w żaden sposób powiązany z wnioskodawcami, dotacje przyznawane były uchwałą Rady Miejskiej , a do organu wykonawczego gminy powierzana była jedynie ich realizacja.

Zdaniem NIK niewypracowanie narzędzi ograniczających możliwość dokonywania w Urzędzie oceny wniosków o dofinansowanie przez osoby powiązane z wnioskodawcami stwarzało ryzyko dowolności i braku jawności postępowania przy przyznawaniu środków na realizację zadań związanych z ochroną zabytków oraz wystąpienia zjawiska nadmiernej koncentracji uprawnień decyzyjnych w ręku jednego urzędnika.

(akta kontroli str. 6-9, 129-131)

Podstawę do przyznawania dotacji na prace przy zabytkach stanowiła uchwała Nr XXVII/125/08 Rady Miejskiej Trzcianki[16] z dnia 26 czerwca 2008 r. w sprawie ustalenia zasad udzielania dotacji z budżetu gminy na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków[17]. W uchwale tej określone zostały zasady udzielania dotacji, wzór wniosku i wymagane dokumenty załączane do niego, sposób rozliczenia wykorzystanych środków oraz sposób sprawowania kontroli nad wykorzystanymi środkami. W przypadku wniosków beneficjentów dotacja udzielana była na podstawie każdorazowo podejmowanych, odrębnych uchwał o udzieleniu dotacji z budżetu Gminy. Rada Miejska nie podejmowała innych uchwał odnoszących się do realizacji Programu.

[16] Dalej: Rada Miejska.
[17] Dalej: uchwała w sprawie zasad udzielania dotacji.

(akta kontroli str. 6-9, 29-38, 41)

W okresie objętym kontrolą, w Gminie nie obowiązywał gminny program opieki nad zabytkami o którym mowa w art. 87 ust. 1 uoz, określający kierunki działań służących m.in. zachowaniu zabytków i krajobrazu kulturowego , o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W konsekwencji zgłoszone do dofinansowania w ramach RPOZ inwestycje na zabytkach nie były ujęte w ww. programie. Zakres prac wykonywanych przy tych zabytkach był zgodny z katalogiem określonym w art. 77 uoz.

(akta kontroli str. 6-9)

Według stanu na 21 lutego 2025 r. w Gminnej Ewidencji Zabytków gminy Trzcianka wpisanych było 957 zabytków nieruchomych oraz 940 zabytków archeologicznych. Urząd dysponował elektronicznym zbiorem danych obiektów figurujących w gminnej ewidencji zabytków nieruchomych dla całego zasobu. Burmistrz wyjaśnił, że Gmina dysponowała również elektronicznym zbiorem danych obiektów figurujących w gminnej ewidencji zabytków archeologicznych dla około 1/4 zasobu, a dla pozostałej części trwa digitalizacja zasobów. Urząd dysponował również platformą internetową udostępniającą dane na temat gminnej ewidencji zabytków nieruchomych[18].

(akta kontroli str. 6-9, 48)

W ramach dwóch naborów wniosków do RPOZ Burmistrz złożył[19] do BGK łącznie 15 wniosków o dofinansowanie[20], na łączną kwotę 15 702,2 tys. zł, z czego osiem otrzymało dofinansowanie na łączną kwotę 1 494,4 tys. zł, tj.:

- w ramach pierwszego naboru sześć wniosków na łączną kwotę 896,5 tys. zł, w tym: cztery dotyczyły zadań realizowanych przez podmioty zewnętrzne (na łączną kwotę 333,0 tys. zł) a dwa realizacji inwestycji własnej (na łączną kwotę 563,5 tys. zł),
- w ramach drugiego naboru dwa wnioski na łączną kwotę 303,9 tys. zł, w tym: jeden dotyczył zadania realizowanego przez podmiot zewnętrzny (o wartości 153,9 tys. zł) i jeden realizacji inwestycji własnej (o wartości 150,0 tys. zł).

(akta kontroli str. 10-11, 41, 52-53, 154-171, 292-308)

W Urzędzie nie prowadzono udokumentowanych analiz mających na celu wytypowanie obiektów zabytkowych do objęcia inwestycją własną gminy w ramach RPOZ. Burmistrz wyjaśnił, że osobiście przeprowadzał analizę zabytków i wskazał, że: *oficyna w Białej to najgorzej zachowany, a cenny zabytek, rewitalizacja terenu parkowego po ewangelickim cmentarzu była przedmiotem działań samorządu od początku jego kadencji o czym świadczy proces opracowania i przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na jego obszarze oraz sformalizowanie procedur związanych z zamknięciem cmentarza, na budynek Muzeum Ziemi Nadnoteckiej szukano wsparcia pod kątem utworzenia nowej wystawy i uczczenia obchodów 100-lecia założenia Muzeum. Budynek byłego Trzcianeckiego Domu Kultury, a obecnie Centrum Usług Społecznych wymaga interwencji od lat, a po nadaniu mu nowej funkcji potrzeba ta zaczęła wybrzmiewać bardziej, schody w Urzędzie bez podjęcia działań zaczną wkrótce zagrażać bezpieczeństwu odwiedzających.* Dodał również, że *nie brano pod uwagę zabytków*

[18] https://trzcianka.e-mapa.net?userview=634.

[19] W odpowiedzi na: ogłoszenie nr 1/2022 o naborze wniosków o dofinansowanie z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków; Nabór wniosków Edycja 1 - Ministerstwo Finansów - Portal Gov.pl dostęp 22 maja 2025 r. oraz ogłoszenie nr 3/2023 o dofinansowanie z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków; Nabór wniosków Edycja 2 - Ministerstwo Finansów - Portal Gov.pl dostęp 22 maja 2025 r.

[20] Według Regulaminu Naboru Wniosków o dofinansowanie zarówno w I, jak i II edycji Programu (§ 5) w ramach ogłoszonego naboru wnioskodawcy przysługiwało prawo do złożenia maksymalnie dziesięciu wniosków o dofinansowanie.

prywatnych. Ich właściciele mają obowiązek o nie dbać (...), otwarta jest możliwość wnioskowania o dotacje w trybie określonym uchwałą z 2008 r. Z kolei zabytki parafialne zgłoszono według potrzeb wnioskodawców.

NIK wskazuje, że nieokreślenie zasad wyboru obiektów zabytkowych wymagających przeprowadzenia inwestycji przez Gminę oraz nieprowadzenie udokumentowanych analiz w celu określenia zapotrzebowania na wykonanie prac przy tych zabytkach, nie służyło podejmowaniu optymalnych działań na rzecz otrzymania dofinansowania ze środków RPOZ.

(akta kontroli str. 129-131)

W większości przypadków podawana we wnioskach do BGK przewidywana wartość inwestycji nie była poparta sformalizowaną dokumentacją lub kosztorysem. Burmistrz wyjaśnił, że wnioski składane były w oparciu o dane szacunkowe na podstawie dotychczas realizowanych inwestycji i ich kosztów, poza dwoma inwestycjami zgłaszanymi przez parafie, które posiadały odpowiednie kosztorysy załączone do wniosków jeszcze przed ogłoszeniem naboru RPOZ. W pozostałym zakresie przygotowanie do realizacji zadań następowało po uzyskaniu informacji o przyznaniu dofinansowania.

(akta kontroli str. 6-9, 41, 45)

Wszystkie wnioski złożone na prace konserwatorskie, restauratorskie oraz roboty budowlane dotyczyły zabytków ujętych w rejestrze zabytków. Żaden z wniosków złożonych przez beneficjentów dotacji nie został przez Burmistrza negatywnie rozpatrzony. Burmistrz nie udokumentował analizy treści poszczególnych wniosków. Wnioskodawcy nie byli wzywani do ich uzupełnienia, ani wnioskodawcy ich nie korygowali. Do Urzędu nie wpływała korespondencja dotycząca rozpatrywania wniosków i przyczyn określonego rozstrzygnięcia. Burmistrz wyjaśnił, że nie zna przyczyny odrzucenia siedmiu wniosków o dofinansowanie. Instytucja dotująca nie informowała wnioskodawców o przyczynach odmowy udzielenia dofinansowania. Informację o nieuzyskaniu dofinansowania Gmina powzięła z informacji o statusie wniosku w aplikacji, oznaczonym jako „niezakwalifikowany".

(akta kontroli str. 69-71)

Badaniem objęto wszystkie wnioski złożone przez beneficjentów dotacji (tj. cztery objęte dofinansowaniem z I naboru i jeden objęty dofinansowaniem w ramach II naboru). Trzy wnioski zostały przekazane przez Burmistrza do BGK na podstawie wniosków złożonych przez beneficjentów dotacji. Natomiast w przypadku dwóch pozostałych beneficjentów Burmistrz, złożył do BGK w ich imieniu wnioski po przeprowadzeniu ustnych ustaleń z przedstawicielami parafii, tj. zanim takie wnioski do Gminy złożyli zainteresowani tym dofinansowaniem[21] Przekazanie przez Burmistrza do BGK dwóch wniosków o dofinansowanie, w sytuacji niezłożenia w sposób formalny wniosku przez beneficjenta zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 79-82, 157-171)

Planowane do wsparcia finansowego zadania związane z ochroną zabytków były zadaniami o charakterze niemającym 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

[21] Wnioski złożone przez dwie parafie z terenu Gminy Trzcianka zostały do Urzędu Gminy odpowiednio 23 i 31 maja 2024 r., a wniosek do BGK w sprawie dofinansowania inwestycji wskazanych w tych wnioskach Burmistrz przekazał do BGK 13 lutego 2023 r. (wniosek do BGK nr RPOZ/2022/1164/PolskiLad oraz wniosek do BGK nr RPOZ/2022/1165/PolskiLad)

zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw[22].

Burmistrz wyjaśnił, że regulamin naboru wniosków o dofinansowanie w żaden sposób nie odnosił się do konieczności uwzględnienia w zakresie inwestycji działań związanych ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem, rozprzestrzenianiem się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2 przy prowadzeniu inwestycji na obiektach zabytkowych. Dodał, że wnioski zostały przygotowane zgodnie z wytycznymi regulaminu a Rada Ministrów uznała opiekę nad zabytkami, jako wpisującą się w przeciwdziałanie, w szczególności niwelowanie skutków pandemii COVID-19.

(akta kontroli str. 129-131, 154-171)

Wszystkie wnioski składane przez Burmistrza do BGK, dotyczące inwestycji planowanych do realizacji przez beneficjentów otrzymały dofinansowanie. Dotyczyły one ochrony nad zabytkami obiektów sakralnych i obejmowały wymianę pokrycia dachowego prezbiterium kościoła parafialnego, remont dachu nawy kościoła, renowację elementów nieistniejącego ołtarza bocznego i witraży w kościele oraz konserwację i restaurację zabytkowego ołtarza bocznego w kościele.

(akta kontroli str. 52-53)

Treść dwóch wniosków złożonych do BGK zawierała dane tożsame z informacjami wskazanymi przez beneficjentów w złożonych przez nich wnioskach[23]. W pozostałych trzech wnioskach[24] do BGK podano inne całkowite wartości planowanych inwestycji i terminy ich zakończenia, niż beneficjenci wskazywali we własnych wnioskach składanych do Urzędu, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 130-131, 154-171)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Ubiegając się o dofinansowanie w ramach RPOZ zadań inwestycyjnych związanych z ochroną zabytków, realizowanych przez jednostki spoza sektora finansów publicznych, Burmistrz ograniczył stosowanie, określonej w art. 43 ufp, zasady powszechnego dostępu do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych. Zasada ta służy zapewnieniu niedyskryminowania beneficjentów, zwiększeniu konkurencyjności, przejrzystości i efektywności wykonywanych zadań publicznych. Zaniechanie upublicznienia informacji o możliwości zgłaszania potrzeb związanych z realizacją tych zadań stoi w sprzeczności z ww. zasadą. Świadczyło o tym:
   - zaniechanie wcześniejszego upublicznienia informacji o możliwości zgłaszania przez takie jednostki potrzeb związanych z realizacją tych zadań, wskutek czego w obu naborach do programu złożono jedynie pięć wniosków o dofinansowanie zadań realizowanych przez jednostki spoza sektora finansów publicznych,
   - ograniczenie możliwości finansowania realizowanych przez takie jednostki zadań do wartości nieprzekraczającej 150 tys. zł, poprzez podanie we wnioskach o dofinansowanie złożonych do BGK wartości inwestycji

[22] Dz.U. z 2024 r. poz. 340, ze zm.
[23] RPOZ/2022/1165/PolskiŁad z 13.02.2023 r., RPOZ/2022/1164/PolskiŁad/2022 z 13.02.2023 r.,
[24] z 13 lutego i 8 sierpnia 2023 r.

mniejszych niż wskazane przez beneficjentów w ich wnioskach o udzielenie dotacji, tj.:

a) we wniosku nr RPOZ/2022/1163/PolskiLad wartość inwestycji była o 170,6 tys. zł niższa niż wynikająca z wniosku beneficjenta dotacji,
b) we wniosku RPOZ/2022/1166/PolskiLad wartość inwestycji i wartość wnioskowanej kwoty dotacji były odpowiednio o 260,2 tys. zł i 90 tys. zł niższe niż wynikające z wniosku beneficjenta,
c) we wniosku Edycja2RPOZ/2023/2702/PolskiLad wartość inwestycji była o 157,3 tys. zł niższa wynikająca z wniosku beneficjenta.

(akta kontroli str. 69-70, 154-171, 412-417, 591-597, 802-806)

Burmistrz wyjaśnił, że nie organizował spotkań dotyczących możliwości składania wniosków o dotacje w ramach RPOZ oraz nie informował żadnych podmiotów o możliwości złożenia wniosków. Wskazał, że nabór zgodnie z regulaminem był otwarty dla jednostek samorządu terytorialnego i gmina skorzystała z możliwości wzięcia w nim udziału, a zainteresowane parafie samodzielnie zgłosiły się do gminy powziąwszy wiedzę z innych źródeł. Dodał, że odbył spotkanie z wnioskodawcami, z ich inicjatywy, podczas którego zobowiązał się do złożenia wniosków na sygnalizowane przez wnioskodawców projekty dotyczące zabytków będących w ich władaniu (po jednym wniosku na parafię na kwotę 150 tys. zł). Podkreślił, że wnioskodawcy samodzielnie ustalili potrzeby i przekazali je na ww. wspólnym spotkaniu, a następnie sporządzili i złożyli wnioski o dotacje. Dodał również, że każdy wnioskodawca miał prawo złożyć do 10 wniosków w danym naborze, stąd w oparciu o zapisy uchwał, sygnalizowanych przez jednostki potrzeb bądź oczekiwań mieszkańców złożył odpowiadające tym potrzebom wnioski.

(akta kontroli str. 6-9, 47, 50, 79-82, 154-171, 315-411, 662-760)

2. W Urzędzie nie określono zasad wyboru zadań inwestycyjnych polegających na ochronie zabytków i opiece nad zabytkami do ujęcia we wnioskach o dofinansowanie ze środków Programu oraz nie wprowadzono mechanizmów mających na celu zapewnienie stosowania jednoznacznych kryteriów przy ocenie wniosków dotacyjnych o dofinansowanie z RPOZ, a także równego traktowania wnioskodawców ubiegających się o wsparcie. Świadczyło o tym:

   – nieopracowanie procedur naboru i oceny wniosków o dofinansowanie;

   Burmistrz wyjaśnił, że ani dotychczasowa liczba składanych w trybie ww. uchwały wniosków, ani kwota zabezpieczanych przez Radę Miejską w budżecie środków, nie powodowała konieczności ustalenia dodatkowych zasad naboru wniosków i ich ocen, opracowania i upublicznienia kryteriów oceny wniosków oraz określenia i wdrożenia procedur odwoławczych. W jego ocenie z regulaminu RPOZ nie wynika by gmina miała obowiązek ogłosić i przeprowadzić nabór dla podmiotów zainteresowaniem otrzymaniem dotacji.

   (akta kontroli str. 6-9)

   – złożenie przez Burmistrza 13 lutego 2023 r. do BGK dwóch wniosków o dofinansowanie inwestycji, które realizowane miały być przez podmioty trzecie na podstawie ustnych ustaleń tj. uzgodnień z przedstawicielami parafii, pomimo iż ww. beneficjenci dotacji złożyli wnioski do Urzędu Gminy dopiero 23 i 31 maja 2024 r., zatem po ponad roku od dnia złożenia wniosku do BGK przez Burmistrza[25];

[25] Wniosek beneficjenta z 31.05.2024 r., wniosek do BGK z 13.02.2023r., wniosek beneficjenta z 23.05.2024 r., wniosek do BGK z 13.02.2023 r.

W toku kontroli NIK Burmistrz nie wyjaśnił przyczyn złożenia do BGK wniosków na podstawie ustnych ustaleń.

(akta kontroli str. 6-9, 79-82, 154-171, 315-411, 662-760)

Zdaniem NIK, takie działanie świadczy o dowolności postępowania przy składaniu wniosków do BGK i może świadczyć o nierównym traktowaniu wnioskodawców ubiegających się o wsparcie finansowe podczas, gdy wybór powinien nastąpić w wyniku powszechnych i transparentnych działań. Powinien to być proces, który daje szansę zgłoszenia wszystkim potencjalnym zainteresowanym, uprawnionym do ubiegania się o dotację.

– nieudokumentowanie dokonanej przez Burmistrza analizy treści poszczególnych wniosków składanych przez beneficjentów w celu uzyskania dofinansowania na realizację inwestycji związanej z ochroną zabytków, a także uzasadnień podjętych decyzji. Burmistrz wyjaśnił, że składane w różnego typu naborach wnioski zawierają w swojej treści uzasadnienie potrzeby wsparcia danych inwestycji, co stanowi wystarczającą dokumentację podejmowanych decyzji o aplikowaniu do tychże konkursów. Wskazał ponadto, że jako organ wykonawczy odpowiada przed Radą Miejską Trzcianki, która jest organem wskazującym na kierunki pożądanego działania, a jednocześnie zatwierdzających wszystkie zadania budżetowe oraz wyrażającym zgodę na zabezpieczenie wkładów własnych do projektów.

(akta kontroli str. 130-131, 154-171)

3. Burmistrz, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 87 ust. 1 uoz, nie sporządził gminnego programu opieki nad zabytkami celem przyjęcia go przez Radę Miejską. W konsekwencji w Gminie, w okresie objętym kontrolą, nie było określonych kierunków działań mających na celu zachowanie lokalnego dziedzictwa kulturowego.

Burmistrz wyjaśnił, że obecnie trwa procedura wyboru projektanta dokumentu i zabezpieczono środki na ten w uchwale nr IX/100/24 Rady Miejskiej z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie uchwały budżetowej na 2025 rok.

(akta kontroli str. 6-9)

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. Nie została opracowana i wdrożona transparentna i udokumentowana procedura towarzysząca składaniu do BGK wniosków o dofinansowanie dotacji dla podmiotów zewnętrznych obejmująca także kryteria kwalifikowania do uzyskania dofinansowania dotacji z RPOZ. Wbrew wymogom określonym w art. 87 ust. 1 uoz, Burmistrz nie sporządził gminnego programu opieki nad zabytkami i nie prowadzono udokumentowanych analiz w zakresie weryfikacji potrzeb 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

2. Wykorzystanie środków na realizację RPOZ

Opis stanu faktycznego

Wszystkie osiem wniosków o łącznej wartości 1 494,4 tys. zł, które otrzymały dofinansowanie, uzyskały wstępne promesy na kwotę 1 494,4 tys. zł, które

ostatecznie ustalone zostały na kwotę 1 492,2 tys zł. Gmina złożyła łącznie osiem wniosków o wypłatę dofinansowania na kwotę 1 492,2 tys. zł, tj. o 2,2 tys. zł niższą niż wynikająca ze wstępnych promes z uwagi na zmniejszenie kosztów inwestycji. Wartość środków wypłaconych gminie była zgodna z wartością złożonych wniosków o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 52-53, 154-171)

Badanie trzech wniosków o dofinansowanie inwestycji gminnych na łączną kwotę 745,0 tys. zł wykazało, że środki finansowe gmina otrzymała w terminie od dziewięciu do 18 dni od dnia złożenia danego wniosku o wypłatę. Zostały one wydatkowane na cele określone we wnioskach o dofinansowanie, z zachowaniem zasad określonych w art. 44 ustawy o finansach publicznych, a objęte badaniem wydatki zostały należycie udokumentowane. Zabezpieczono w budżecie gminy wymagany wkład własny w wysokości 2% wartości inwestycji[26], przy czym środki na inwestycje zostały wprowadzone do budżetu po uzyskaniu wstępnych promes. W przypadku jednej inwestycji[27] środki RPOZ zaplanowano pierwotnie w § 6370[28] zamiast § 6580[29].

Postępowania przetargowe, dotyczące wszystkich inwestycji, wszczęto po złożeniu wniosków do BGK i uzyskaniu wstępnych promes. W umowach z wykonawcami zawarto informacje, że przedmiot umowy dofinansowany jest ze środków pochodzących z budżetu Państwa w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład- RPOZ. W przypadku wszystkich trzech umów o roboty budowlane dotyczących analizowanych inwestycji, zawarto aneksy przedłużające termin wykonania zamówień podstawowych i zwiększające łączną wartość wynagrodzenia o 79,2 tys. zł. Zawarcie aneksów z naruszeniem przepisów ustawy Pzp opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Inwestycje były nadzorowane przez osoby posiadające wymagane uprawnienia, a następnie zostały protokolarnie odebrane z udziałem przedstawicieli Urzędu oraz konserwatora zabytków (w przypadku muzeum).
W dokumentach postępowań przetargowych dla inwestycji „Rewitalizacja zabytkowego parku w rejonie ulic Artura Grottgera i ks. Piotra Skargi" oraz dla inwestycji „Restauracja zabytkowej Burmistrzówki" nie umieszczono zapisu o konieczności wykonywania prac przez osoby posiadające uprawnienia wymagane ustawą o ochronie i opiece nad zabytkami. Natomiast w decyzji nr 54/2024 z dnia 28 lutego 2024 roku wydanej przez Starostę Czarnkowsko - Trzcianeckiego dla inwestycji „Rewitalizacja zabytkowego parku w rejonie ulic Artura Grottgera i ks. Piotra Skargi" nałożony został na inwestora - Gminę Trzcianka obowiązek prowadzenia badań archeologicznych, zgodnie ze wskazaniami zawartymi w otrzymanym 22 marca 2024 r. pozwoleniu nr 31/2024/C na prowadzenie badań archeologicznych, wydanym przez Wielkopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

Burmistrz wyjaśnił, że wynikało to z niezamierzonego błędu. Natomiast wymóg kierowania pracami przez osoby z odpowiednimi uprawnieniami został spełniony, ponieważ inwestor chcąc mieć pewność należytego dochowania obowiązku prowadzenia prac archeologicznych, samodzielnie zlecił je kompetentnej firmie z odpowiednimi uprawnieniami.

[26] Wymóg wynikający z § 5 pkt 4 Regulaminu Naboru Wniosków o Dofinansowanie obowiązującego w I II edycji Programu.
[27] RPOZ/2022/1162/PolskiLad.
[28] „Wydatki jednostek poniesione ze środków z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych na realizację zadań inwestycyjnych".
[29] „Wydatki inwestycyjne dotyczące obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych (zmiana została dokonana jeszcze przed wydatkowaniem środków".

(akta kontroli str. 12-28, 52-53, 58-59, 139-141, 761-793, 922, 1089)

Niewskazanie w postępowaniach przetargowych takiego wymogu, tj. realizacji prac przy zabytkach przez osoby posiadające określone uprawnienia wynikające z ustawy o ochronie i opiece nad zabytkami, stwarzało ryzyko realizacji inwestycji niezgodnie z wymaganiami nałożonymi przez konserwatora zabytków.

Badanie pięciu umów o dotacje finansowane ze środków RPOZ na łączną kwotę 797,0 tys. zł wykazało, że środki finansowe gmina otrzymała w terminie od 11 do 20 dni od złożenia wniosku o wypłatę promesy a w budżecie gminy zapewniono wymagany wkład własny w wysokości 2% wartości inwestycji. Zostały one wydatkowane na cele określone we wnioskach o dofinansowanie, a objęte badaniem wydatki zostały udokumentowane. Podstawą do wypłaty środków w ramach dotacji były uchwały Rady Miejskiej, przy czym wnioski i umowy o dofinansowanie będące podstawą udzielenia dotacji nie zawierały informacji o finansowaniu zadania ze środków RPOZ, wartości uzyskanego dofinansowania, obowiązków informacyjnych oraz konieczności prowadzenia postępowań zakupowych zgodnie z wymogami określonymi w szczegółowych zasadach i trybie udzielania dofinansowania z RPOZ stanowiących załącznik do uchwały nr 232/2022 Rady Ministrów z 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia RPOZ. Burmistrz wyjaśnił, że dokonując analizy wymogów określonych w szczegółowych zasadach i trybie udzielania dofinansowania z RPOZ nie stwierdzono konieczności zwierania informacji nt. finansowania zadania ze środków RPOZ we wnioskach o udzielenie dotacji oraz w umowach dotacyjnych.

Zdaniem NIK, nieujęcie w dokumentach będących podstawą udzielenia dotacji na realizację zadań dofinansowanych ze środków Programu informacji o finansowaniu zadania ze środków RPOZ, wartości uzyskanego dofinansowania, obowiązków informacyjnych oraz konieczności prowadzenia postępowań zakupowych zgodnie z wymogami określonymi w szczegółowych zasadach i trybie udzielania dofinansowania z RPOZ nie sprzyjało zagwarantowaniu prawidłowej realizacji zadań przez beneficjentów dotacji. Wskazany sposób opracowania dokumentów mógł mieć wpływ na kwestionowaną przez NIK prawidłowość przygotowania plakatów informacyjnych, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

Beneficjenci dotacji wszczęli postępowania zakupowe po złożeniu przez gminę wniosku o dofinansowanie do BGK i po uzyskaniu wstępnej promesy, przy czym w przypadku dwóch dotacji postępowania zakupowe zostały wszczęte jeszcze przed złożeniem formalnego wniosku do gminy o dofinansowanie inwestycji[30]. Na stronie internetowej Urzędu nie publikowano informacji o postępowaniach zakupowych prowadzonych przez wnioskodawców dotacji[31], o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Urząd przeprowadzał kontrole prawidłowości wykonania zadań przez wnioskodawców dotacji w miejscu realizacji danej inwestycji. Beneficjenci dotacji złożyli sprawozdania z realizacji inwestycji, przy czym dwa sprawozdania z rozliczenia dotacji[32] nie zawierały potwierdzenia zapłaty za zrealizowane usługi objęte dotacją[33]. Zatwierdzenie przez Burmistrza sprawozdania w dwóch

[30] Wniosek nr RPOZ/2022/1165/Polski Lad - postępowanie zakupowe wszczęto 31.01.2024, wniosek do gminy został złożony 31.05.2024r., RPOZ/2022/1164/Polski Lad – postępowanie zakupowe wszczęto 12.04.2024 r., wniosek do gminy został złożony 23.05.2024 r.

[31] https://trzcianka.pl

[32] zatwierdzone przez Burmistrza w 17 i 25 października 2024 r.

[33] Wniosek nr 2RPOZ/2023/2702/PolskiŁad i RPOZ/2022/1165/PolskiŁad

przypadkach bez otrzymania potwierdzenia zapłaty za zrealizowane usługi zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Inwestycje zostały zrealizowane pod nadzorem osób posiadających wymagane uprawnienia konserwatorskie i zakończone inwestycje zostały protokolarnie odebrane z udziałem przedstawicieli Urzędu oraz konserwatora zabytków, przy czym w przypadku inwestycji polegającej na remoncie dachu nawy kościoła wykonywane poszczególne roboty budowlane nie zostały zatwierdzone przez inspektora nadzoru, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Z kolei w drugim przypadku obowiązek ten został spełniony.
Wszystkie prace realizowane były na podstawie pozwoleń wydanych przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, a dwie inwestycje również na podstawie wymaganych dla nich decyzji o pozwoleniu na budowę, stosownie do wymogów określonych w art. 36 uoz.

(akta kontroli str. 52-53, 58-59, 63, 86-87, 152-171, 315-1089, 802-921, 1162)

Inwestycje objęte analizowanymi wnioskami złożonymi do BGK zostały wykonane zgodnie z programem konserwatorskim, pozwoleniami na budowę i kosztorysami inwestorskimi[34]. Przy wszystkich zabytkach zamieszczono plakaty lub tablice informacyjne wykonane zgodnie ze wzorem określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 lipca 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia działań informacyjnych podejmowanych przez podmioty realizujące zadania finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa lub z państwowych funduszy celowych. Niemniej jednak plakaty informacyjne umieszczone przy trzech zabytkach beneficjentów dotacji nie zawierały danych dot. daty podpisania umowy o dofinansowanie, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 1137-1143, 1144-1161)

Gmina nie składała do BGK wniosków o korektę zakresu rzeczowego inwestycji oraz wniosków o zmianę inwestycji. W procesie wyboru wykonawców nie wystąpiły problemy związane z zainteresowaniem realizacją zamówienia przez potencjalnych wykonawców. Gminy dokonywała zapłaty wynagrodzenia zanim jeszcze otrzymała środki z RPOZ.

(akta kontroli str. 6-9, 52-53)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Z naruszeniem art. 455 ust. 1 i 2 ustawy Pzp Gmina zawarła aneksy do trzech umów o roboty budowalne, zgodnie z którymi wydłużony został termin wykonania zamówień podstawowych i zwiększona została łączna wartość wynagrodzenia wykonawcy o 79,2 tys. zł, a mianowicie:

   – w przypadku umów nr RI.272.34.2024.SW i RI.272.35.2024.SW z 8 maja 2024 r. aneksem nr 1 z 8 lipca 2024 r. wydłużono termin wykonania zamówienia o 3 miesiące, wskazując jako podstawę art. 455 ust. 1 pkt. 1 Pzp. Jako uzasadnienie podano konieczność wykonania robót zamiennych, pomimo iż takie roboty nie były w tym czasie wykonywane (protokół konieczności z 25 lipca 2024 r.),

   – w przypadku umowy nr RI.272.29.2024.AC z 17 kwietnia 2024 r. aneksem nr 1 i 2 przedłużono termin wykonania zamówienia i zwiększono wartość wynagrodzenia wykonawcy wskazując art. 455 ust. 1 Pzp, pomimo że podstawą zmian było wykonanie robót dodatkowych, tj. art. 455 ust. 2 Pzp.

[34] Oględziny przeprowadzone w dniach 29 kwietnia i 9 maja 2025 r.

Z kolei dokonanie tego typu zmian nie zostało przewidziane w umowie z wykonawcą oraz ogłoszeniu o zamówieniu.

(akta kontroli str. 139-141, 979-996, 1042-1089)

Burmistrz wyjaśnił, że Zamawiający w pierwszej kolejności przedłużył termin wykonania zamówienia (zgodnie z § 13 ust. 1 pkt 1 lit. a), gdyż miał świadomość, że zostaną wykonane roboty zamienne, które wprowadzono aneksem nr 2. Na etapie podpisywania aneksu nr 1 nie było ostatecznej decyzji na temat szczegółowego zakresu robót zamiennych. Dodał również, że w aneksach nr 2 omyłkowo została przywołana błędna podstawa prawna. Zamiast „art. 455 ust. 1 pkt. 1" powinno być „art. 455 ust. 2", który pozwala na wprowadzenie zmian w umowie, bez przeprowadzania nowego postępowania, których łączna wartość jest niższa niż 15 % wartości pierwotnej umowy. Wskazał, że w komentarzu do art. 455 ust. 2 Pzp[35] podkreśla się, że w praktyce obrotu zmiany *de minimis* to przede wszystkim zmiany związane z różnego rodzaju rzeczowymi modyfikacjami przedmiotu zamówienia. Będą to zatem zarówno przypadki jego rozszerzenia i ograniczenia, jak i modyfikacje sposobu spełnienia świadczenia

(akta kontroli str. 131-141)

2. W dwóch przypadkach[36] Burmistrz zatwierdził sprawozdania z rozliczenia dotacji, w tym wykonania wydatków, pomimo iż beneficjenci dotacji nie dokonali zapłaty i nie przedłożyli wraz ze sprawozdaniem potwierdzeń zapłaty za zrealizowane usługi, co nie dawało pewności, że środki dotacji zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli str. 315-411, 802-921)

Burmistrz wyjaśnił, że akceptacje sprawozdań następowały zgodnie z zapisami uchwały Rady Miejskiej z 2008 r. oraz zapisami umów, które to zobowiązują beneficjentów dotacji do przedłożenia rzeczowych sprawozdań w określonym terminie. Dodał również, że po przeprowadzeniu komisyjnego odbioru prac przez wyznaczonych pracowników Urzędu, złożeniu sprawozdania i jego akceptacji można było dokonać przekazania środków parafiom, które po ich otrzymaniu dokonały zapłaty wykonawcom robót.

(akta kontroli str. 79)

NIK wskazuje, że takie działanie jest niezgodne z zasadami udzielania dotacji określonymi w § 9 ust. 1 i 2 uchwały Rady Miejskiej w sprawie zasad udzielania dotacji. przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, zgodnie z którym przed rozliczeniem dotacji dokonywany jest komisyjny odbiór wykonanych prac, a w celu rozliczenia dotacji beneficjent składa sprawozdanie z wykonania prac. Z kolei zgodnie ze wzorem sprawozdania końcowego - część II tego dokumentu, ma być to sprawozdanie z wykonania wydatków, a nie tylko zestawienie faktur. Zatem to na beneficjencie spoczywa obowiązek przedłożenia wraz ze sprawozdaniem dokumentów potwierdzających poniesienie wydatków ze środków dotacji na dotowane przez Gminę zadanie.

[35] W. Dzierzanowski, *t.* Jazwinski, J. Jerzykowski, M. Kittel, M. Stachowiak, Prawo zamówień publicznych. Komentarze, Warszawa 2021, s. 1157.

[36] Rozliczenie 2RPOZ/2023/2702.PolskiLad – sprawozdanie z dotacji zostało przedłożone w 11 października 2024 r., rozliczenie nastąpiło 17 października 2024r., a zapłata za wykonane usługi 21 października 2024 r., Rozliczenie wniosku RPOZ/2022/1165/PolskiLad – sprawozdanie przedłożone 25 października 2024 r., faktura z 28 października 2024 r., brak potwierdzeń zapłaty.

3. Pracownicy Urzędu dokonali protokolarnego odbioru inwestycji polegającej na remoncie dachu nawy kościoła[37], pomimo iż inwestor (beneficjent dotacji) nie powołał inspektora nadzoru inwestorskiego. W konsekwencji poszczególne roboty budowlane nie zostały zatwierdzone (w dzienniku budowy) przez inspektora nadzoru. Według decyzji o pozwoleniu na budowę z 3 listopada 2011 r. inwestor zobowiązany był do ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego na podstawie § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r.[38] Do obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego należało m.in. potwierdzanie faktycznie wykonanych robót, stosownie do art. 25 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane[39].

   Referent ds. inwestycji i środków zewnętrznych oraz specjalista ds. inwestycji i utrzymania obiektów Urzędu wskazali, że dokonali protokolarnego odbioru inwestycji kierując się oceną stanu faktycznego wykonanych prac, które zostały zakończone zgodnie z zakresem umowy oraz spełniały wymogi techniczne i jakościowe.

   (akta kontroli str. 86-87, 135-138, 701-702, 742-746)

4. Na stronie internetowej Urzędu nie publikowano informacji o postępowaniach zakupowych prowadzonych przez beneficjentów dotacji, pomimo iż zgodnie z § 7 ust. 7 szczegółowych zasad i trybu udzielania dofinansowania z RPOZ stanowiących załącznik do uchwały nr 232/2022 Rady Ministrów z 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia RPOZ[40] to gmina jako wnioskodawca winna była zapewnić wsparcie beneficjentowi dotacji w zakresie zachowania transparentności i konkurencyjności takiego postępowania, co najmniej poprzez zamieszczenie na stronie internetowej wnioskodawcy ogłoszenia o przeprowadzanym postępowaniu zakupowym na realizację inwestycji objętej dotacją.

   (akta kontroli str. 58-59, 63)

   Burmistrz wyjaśnił, że zadbał o poprawność prowadzonych przez siebie postępowań, natomiast fakt braku publikacji informacji o postępowaniach zakupowych prowadzonych przez parafie nie wynikał z celowego i umyślnego działania, a z błędu, niedopatrzenia i w konsekwencji niewiedzy o takim obowiązku.

   (akta kontroli str. 75)

5. Tablice i plakaty informacyjne zamieszczone przy pięciu zabytkach beneficjentów dotacji nie zawierały jednej z informacji, o których mowa w § 5 ust. pkt 5 i § 6 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia w sprawie działań informacyjnych, tj. daty podpisania umowy o dofinansowanie). Burmistrz wyjaśnił, że przyczyną tego był popełniony przez pracowników Urzędubłąd przy udzielaniu wytycznych do ich wykonania. Zadeklarował możliwość umieszczenia odpowiednich dat na wyżej wymienionych nośnikach informacyjnych.

   (akta kontroli str. 1137-1162)

OCENA CZĄSTKOWA

Środki przeznaczone na realizację RPOZ o łącznej wartości 15 702,2 tys. zł zostały wykorzystane na cele określone we wnioskach o dofinansowanie, z zachowaniem zasad określonych w art. 44 ufp, a objęte badaniem wydatki

[37] RPOZ/2022/1164/PolskiLad

[38] W sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz.U. z 2001 r., 138 poz. 1554).

[39] t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 418.

[40] Obowiązek ten można wywieść również z § 8 ust. 6 Regulaminu naboru wniosków o dofinansowanie.

zostały należycie udokumentowane. Prawidłowo wyłoniono wykonawców prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych, jednakże w trzech przypadkach dokonano zmian umów o roboty budowlane, z naruszeniem Pzp. Na stronie internetowej Urzędu nie publikowano informacji o postępowaniach zakupowych prowadzonych przez beneficjentów dotacji, co było sprzeczne z § 7 ust. 7 szczegółowych zasad i trybu udzielania dofinansowania z RPOZ. Burmistrz sprawował kontrolę prawidłowości wykonania zadań w miejscu realizacji danej inwestycji, jednak pracownicy Urzędu dokonali protokolarnego odbioru jednej inwestycji finansowanej w ramach dotacji, pomimo że nie został spełniony wymóg zatwierdzenia w dzienniku budowy poszczególnych robót budowlanych przez inspektora nadzoru, którego nie powołał inwestor. Z kolei w dwóch przypadkach Burmistrz zatwierdził sprawozdania z rozliczenia dotacji, pomimo iż wnioskodawcy nie udokumentowali poniesionych wydatków za zrealizowane prace. Tablice informacyjne i plakaty informacyjne zamieszczone przy zabytkach nie zawierały jednej z informacji, o których mowa w załączniku do rozporządzenia w sprawie działań informacyjnych.

OBSZAR

3. 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. Burmistrz wyjaśnił, że nie korzystał z żadnych dodatkowych informacji nt. działań finansowanych z RPOZ poza udostępnionym Regulaminem i dokumentacją naboru.

(akta kontroli str. 129-131)

Zgodnie z § 7 ust. 1 zarządzenia nr 32/18 Burmistrza z 7 maja 2018 r. w sprawie zapewnienia funkcjonowania kontroli zarządczej w Gminie zadania, cele oraz mierniki realizacji celów jednostki organizacyjnej Gminy ujęte są w planie działalności tej jednostki Z kolei zgodnie z ust. 2 plan działalności jednostki przygotowuje zespół ds. kontroli zarządczej, którym kieruje koordynator ds. kontroli zarządczej.

(akta kontroli str. 1095-1096)

W Urzędzie, na lata 2022-2024, nie zostały, w sposób pisemny, 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. Nieokreślenie celów i zadań (wraz z miernikami ich wykonania) w obszarze ochrony zabytków i opieki nad nimi, a także nieidentyfikowanie związanych z nimi ryzyk, w odniesieniu do wymogów standardów kontroli zarządczej określonych w pkt B.6 i B.7 komunikatu nr 23 Ministra Finansów opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 132-134, 1090-1136)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Burmistrz nie zapewnił przygotowania planu działalności Urzędu Gminy Trzcianka oraz procesu identyfikacji ryzyk w zakresie odbudowy zabytków w sposób odpowiadający wymogom określonym w § 7 zarządzenia 32/18 Burmistrza z 7 maja 2018 r. w sprawie zapewnienia funkcjonowania kontroli zarządczej w Gminie. W konsekwencji w Urzędzie nie określono celów i zadań planowanych do wykonania w ww. obszarze wraz z miernikami ich realizacji oraz nieprowadzenie udokumentowanego procesu identyfikacji ryzyk, o których

mowa w standardach kontroli zarządczej określonych w pkt B.6 oraz B.7 komunikatu nr 23 Ministra Finansów.

NIK wskazuje, że według przywołanych standardów kontroli zarządczej cele i zadania należy 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.

(akta kontroli str. 1090-1136)

Burmistrz wyjaśnił, że za realizację zadań związanych z Programem odpowiedzialny był Referat Inwestycji i Pozyskiwania Środków Zewnętrznych. Podkreślił, że cele, zadania, ocena ich realizacji oraz monitoring nie zostały udokumentowane w formie pisemnej z uwagi na dużą ilość dokumentacji generowaną przez samą realizację projektów i zadań inwestycyjnych (w tym tych związanych z RPOZ), a przede wszystkim ze względu na fakt prowadzenia bieżącego i faktycznego monitoringu ich realizacji poprzez systematyczne, cotygodniowe narady referatu. Dodał, że temat realizacji zadań związanych z odbudową zabytków był niejednokrotnie przedmiotem dyskusji cyklicznych na naradach kadry kierowniczej, które odbywają się również cyklicznie, w każdy wtorek. Podczas dyskusji dokonywano analizy m.in. aspektów finansowych, prawnych i organizacyjnych poszczególnych zadań. Pomimo braku utrwalenia w formie pisemnej celów, zadań oraz potencjalnych ryzyk, mogących wpłynąć na realizację przedmiotowego zadania, podjęte przez nas działania przyczyniły się do jego efektywnego wykonania. Dodał również, że działania podejmowane w tym obszarze nie zostały „wysoko" sformalizowane, ze względu na bardzo dużą liczbę realizowanych zadań w różnych obszarach gospodarczych a na bieżąco dokonywano identyfikacji i analizy ryzyk dla tego zadania w celu jego sprowadzenia do poziomu akceptowalnego.

(akta kontroli str. 1090)

OCENA CZĄSTKOWA

Wobec braku takiego wymogu, Burmistrz nie sporządzał informacji na temat działań finansowanych z RPOZ. Sprawowana w Urzędzie, w latach 2022-2024, kontrola zarządcza w obszarze zadań związanych z ochroną zabytków nie funkcjonowała w sposób prawidłowy, gdyż nie sporządzano planów działalności Urzędu, w którym ujmowane byłyby cele i zdania (wraz z miernikami ich wykonania) odnoszące się do problematyki ochrony zabytków oraz nie prowadzono udokumentowanego procesu identyfikacji ryzyk ww. obszarze.

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 w obszarze prowadzenia inwestycji związanych z ochroną zabytków, w tym o niewypełnieniu dyspozycji niżej wymienionych standardów określonych komunikacie nr 23 Ministra Finansów:

a) pkt C.10 (Mechanizmy kontroli, Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej) określającego podstawowe zasady dokumentowania systemu kontroli zarządczej[41] - wobec nieokreślenia zasad wyboru zadań inwestycyjnych polegających na ochronie zabytków i opiece nad zabytkami

[41] Procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej. Dokumentacja powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna.

do ujęcia we wnioskach o dofinansowanie ze środków Programu, a także niedokumentowania analiz treści wniosków wnoszonych przez beneficjentów,

b) pkt D.18 (Informacja i komunikacja - Komunikacja zewnętrzna) określającego podstawowe zasady komunikacji[42] - wobec ograniczenia jednostkom spoza sektora finansów publicznych dostępu do informacji o możliwości realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych.

Wnioski

1. Zapewnienie jawności i przejrzystości postępowania w sprawie uzyskania dofinansowania dotacji dla podmiotów zewnętrznych na inwestycje związane z ochroną zabytków.
2. Zapewnienie upowszechniania informacji o możliwości korzystania przez podmioty zewnętrzne ze środków programów rządowych.
3. Sporządzenie gminnego programu opieki nad zabytkami.
4. Zapewnienie rzetelnego wypełniania obowiązków nałożonych poszczególnymi programami rządowymi o udzieleniu dofinansowania na realizację zadań przez Gminę oraz beneficjentów dotacji.
5. Weryfikowanie kompletności danych będących podstawą rozliczenia dotacji oraz prowadzenia inwestycji zgodnie z warunkami pozwoleń na budowę.
6. Dokonywanie zmian zawartych umów na realizację inwestycji w sposób zgodny z przepisami powszechnie obowiązującymi.
7. Zapewnienie określenia celów, zadań (wraz z miernikami ich wykonania) oraz ryzyk w obszarze ochrony zabytków w sposób odpowiadający wymogom standardów kontroli zarządczej oraz procedur wewnętrznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury w Poznaniu. 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 wykorzystania uwag i 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.

Poznań, 30 czerwca 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli

[42] Należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiąganie celów i realizacji zadań.

Delegatura w Poznaniu

Kontroler	Dyrektor
Sylwia Zakrzewska doradca ekonomiczny	z up. Przemysław Grad p.o. wicedyrektor
/podpisano elektronicznie/	/podpisano elektronicznie/