NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DDW.430.4.2026

Nr ewid. 85/2025/P/25/088/LWR

Informacja o wynikach kontroli

RZĄDOWY PROGRAM ODBUDOWY ZABYTKÓW

MISJĄ

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

p.o. Dyrektor Dolnośląskiej Delegatury NIK we Wrocławiu

Radosław Kujawiński

/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Katarzyna Budnikowska

/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Mariusz Haładyj

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, lipiec 2026 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
+48 22 444 50 00
nik@nik.gov.pl
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ 4

1. Wprowadzenie 6

2. Ocena ogólna 8

3. Synteza 11

4. Rekomendacje 23

5. Ważniejsze wyniki kontroli 24

5.1. Zaplanowanie i rozdysponowanie środków Rządowego Programu Odbudowy Zabytków 24

5.2. Wykorzystanie środków na realizację inwestycji dofinansowanych z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków 53

5.3. Efekty działań wspartych środkami Rządowego Programu Odbudowy Zabytków oraz sprawowany nadzór 65

6. Załączniki 70

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe 70

6.2. Analiza stanu prawnego 81

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności 86

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli 88

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

Aplikacja	Aplikacja Polski Ład – narzędzie informatyczne zaprojektowane i wykorzystywane przez Bank Gospodarstwa Krajowego, które służyło do obsługi RPOZ.
BGK, Bank	Bank Gospodarstwa Krajowego
Beneficjent dotacji	Strona umowy dotacji, udzielanej przez jednostkę samorządu terytorialnego
Fundusz, FPC19	Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, fundusz utworzony w BGK na podstawie art. 65 ust. 1 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 (Dz. U. z 2020 r., poz. 568, ze zm.) w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19
jst	Jednostka/jednostki samorządu terytorialnego
Komisja	Komisja do spraw wsparcia Programu (powołana do oceny: wniosków o dofinansowanie, wniosków o korektę zakresu inwestycji oraz wniosków o zmianę inwestycji objętej wnioskiem złożonym w zakończonej edycji naboru wniosków), na podstawie uchwały nr 84/2021 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych, ze zm.
Konstytucja	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.)
KPRM	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Minister Finansów	Minister właściwy do spraw finansów publicznych
promesa	Zobowiązanie się organu państwowego do wydania określonej decyzji po dopełnieniu przez zainteresowanego odpowiednich formalności
rozporządzenie w sprawie działań informacyjnych	Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie określenia działań informacyjnych podejmowanych przez podmioty realizujące zadania finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa lub z państwowych funduszy celowych z dnia 7 maja 2021 r. (Dz.U. poz. 953)
Regulamin	Regulamin naboru wniosków o dofinansowanie
RPOZ, Program	Rządowy Program Odbudowy Zabytków

uchwała nr 232/2022	Uchwała nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków
uchwała nr 72	Uchwała nr 72 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2024 r. zmieniająca uchwałę nr 232/2022
ufp	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, ze zm.)
ustawa o Funduszu COVID-19	Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568, ze zm.)
ustawa o ochronie zabytków	Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1292)
ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych	Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461)
ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623, ze zm.)
ustawa PZP	Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1320, ze zm.)
wnioskodawca	Jst, która ubiega się o dofinansowanie z Programu

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy realizacja Rządowego Programu Odbudowy Zabytków przebiegała prawidłowo i skutecznie?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy środki przeznaczone na realizację RPOZ zostały legalnie, rzetelnie, gospodarnie i celowo zaplanowane oraz rozdysponowane?

2. Czy środki przeznaczone na realizację RPOZ zostały legalnie, rzetelnie i gospodarnie wykorzystane?

3. Czy realizacja RPOZ przebiegała prawidłowo i była rzetelnie nadzorowana, a efekty zaplanowanych działań zostały osiągnięte?

Jednostki kontrolowane

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Ministerstwo Finansów

Bank Gospodarstwa Krajowego

21 urzędów gmin

Okres objęty kontrolą

Od dnia 1 stycznia 2022 r. - do dnia zakończenia czynności kontrolnych (5 września 2025 r.), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających wpływ na ocenę kontrolowanej działalności

Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 został utworzony w Polsce na przełomie pierwszego i drugiego kwartału 2020 r. w celu zapewnienia środków niezbędnych do finansowania i wsparcia realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. W ramach Funduszu, funkcjonującego poza budżetem państwa, przewidziano możliwość określania przez Radę Ministrów, w drodze uchwały, zasad rozdziału i przekazywania wsparcia na zadania inwestycyjne dla jednostek samorządu terytorialnego. Jednym z przyjętych w tym zakresie instrumentów wsparcia był Rządowy Program Odbudowy Zabytków ustanowiony uchwałą Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. Zaprojektowano go jako część pakietu rozwiązań przeciwdziałających negatywnym skutkom społecznym i gospodarczym COVID-19.

Celem Programu miało być wsparcie samorządów w poprawieniu stanu, odbudowie i remontach obiektów zabytkowych. Środki finansowe mogły być przeznaczone na inwestycje w zabytki jednostek samorządu terytorialnego lub podmiotów spoza sektora finansów publicznych. W takim przypadku jednostka samorządu terytorialnego, po pozyskaniu dofinansowania, udzielała dotacji celowej podmiotowi posiadającemu tytuł prawny do zabytku. Poziom dofinansowania z RPOZ, o który mogły ubiegać się jednostki samorządu terytorialnego (a także beneficjenci dotacji) określono maksymalnie na 98% wartości przedsięwzięcia. Do zapewnienia co najmniej 2% udziału własnego w każdym przypadku zobowiązane były samorządy.

Obsługę formalną Programu zapewniał BGK. Program zakładał przyjmowanie wniosków o dofinansowanie przez BGK. Proces odbywał się elektronicznie poprzez dedykowaną Aplikację. Po zakończeniu naboru, wnioski były udostępniane Komisji powołanej przez Prezesa Rady Ministrów w celu wypracowania rekomendacji w zakresie dotyczącym listy dofinansowanych inwestycji. Po ostatecznej akceptacji tej listy przez Prezesa Rady Ministrów, BGK udostępniał jednostkom samorządu terytorialnego w Aplikacji promesy wstępne na inwestycje. Promesy te były podstawą do ogłoszenia postępowania zakupowego przez wnioskodawcę lub do podjęcia uchwały o przyznaniu dotacji, dla właściciela zabytku spoza sektora finansów publicznych. Po wyłonieniu wykonawcy BGK wystawiał promesę inwestycyjną stanowiącą gwarancję wypłaty dofinansowania pod warunkiem zrealizowania inwestycji. Dofinansowanie wypłacano z dołu: dla inwestycji trwającej do 12 miesięcy po jej zakończeniu, a dla inwestycji trwającej powyżej 12 miesięcy – w dwóch lub trzech transzach.

W ramach Programu rozdysponowano 4,3 mld zł. Jednostki samorządu terytorialnego złożyły 19,3 tys. wniosków o przyznanie środków

finansowych. Wśród dofinansowanych inwestycji własnych jednostek samorządu terytorialnego znajdowały się m.in. 724 przedsięwzięcia na kwotę 0,5 mld zł dotyczące zabytkowych obiektów użyteczności publicznej, takich jak: żłobki, przedszkola, szkoły, muzea, świetlice wiejskie, ośrodki zdrowia, remizy strażackie, domy pomocy społecznej, ośrodki kultury, dworce PKP, siedziby urzędów. W grupie wniosków o dofinansowanie, na podstawie których jednostki samorządu terytorialnego udzieliły dotacji właścicielom zabytków, znajdowało się 5 339 przedsięwzięć na kwotę ok. 2,7 mld zł dotyczących zabytkowych obiektów sakralnych i 425 inwestycji na kwotę 0,3 mld zł, które obejmowały obiekty niesakralne.

Kontrolą objęto Kancelarię Prezesa Rady Ministrów i Ministerstwo Finansów, BGK oraz 21 urzędów gmin w siedmiu województwach.

Infografika nr 1
Jednostki objęte kontrolą



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

2. OCENA OGÓLNA

Środki finansowe RPOZ wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem, lecz mechanizmy dystrybucji tych środków były obarczone licznymi wadami

Kontrole przeprowadzone w 21 urzędach gmin, które w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków otrzymały łącznie 36,0 mln zł, potwierdziły przeznaczenie tych środków na cele związane z odbudową zabytków. W wyniku kontroli pozytywnie oceniono również działalność Banku Gospodarstwa Krajowego w ramach Programu, związaną z naborem wniosków i wypłatą dofinansowania.

Niezależnie od powyższego dla Programu, którego źródłem finansowania był Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, nie zapewniono rzetelnych i transparentnych mechanizmów dystrybucji środków finansowych. W ocenie NIK naruszało to równy dostęp do ubiegania się o dofinansowanie zadań z zakresu ochrony i opieki nad zabytkami ze źródeł publicznych oraz ograniczało kontrolę parlamentarną i społeczną w tym zakresie. Stwierdzone przez NIK wady Programu dotyczyły:

I. Przygotowanie Programu

Przed ustanowieniem Programu nie przeanalizowano, a w konsekwencji nie wykazano, wpływu odbudowy zabytków na przeciwdziałanie skutkom społeczno-gospodarczym COVID-19. Dla Programu nie zdefiniowano określonych w czasie, konkretnych i mierzalnych celów, które planowano osiągnąć w wyniku jego realizacji. Ustanowienie Programu nie zostało także poprzedzone konsultacjami publicznymi. Ponadto uchwałę Rady Ministrów wprowadzającą Program zamieszczono wyłącznie w Internecie[1], bez ogłoszenia w oficjalnym publikatorze.

II. Planowanie finansowe Programu

W planach finansowych Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wartości wydatków dotyczące Programu były prezentowane łącznie z wartościami innych wydatków. Tym samym nie był znany limit środków finansowych możliwych do rozdysponowania w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. Ponadto plan finansowy Funduszu na rok 2024 r. został zatwierdzony z niemal półrocznym opóźnieniem. Do czasu zatwierdzenia planu dysponenci środków z Funduszu pozbawieni byli informacji o ich wysokości na 2024 r. Ponadto uniemożliwiało to w okresie od 1 do 16 stycznia 2024 r. dokonywanie wypłat ze środków Funduszu.

III. Ocena wniosków o dofinansowanie

[1] Tj. na stronach internetowych KPRM, Ministerstwa Finansów oraz BGK.

Wybór inwestycji do dofinansowania nie odbywał się na podstawie ustalonych jednolitych kryteriów merytorycznych, gdyż nie sformułowano w tym zakresie szczegółowych wytycznych. W toku kontroli nie potwierdzono, by członkowie Komisji posiadali kompetencje, w tym wiedzę merytoryczną i doświadczenie zawodowe z zakresu finansów jednostek samorządu terytorialnego oraz inwestycji, niezbędne do realizacji powierzonych zadań. W skład Komisji wchodził przy tym tylko jeden przedstawiciel Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, odpowiedzialnego za ochronę i opiekę nad zabytkami. Ponadto tryb oceny wniosków nie gwarantował zachowania jawności i przejrzystości postępowania. W żadnej formie (papierowej czy elektronicznej) nie dokumentowano uzasadnień podjętych decyzji, zarówno pozytywnych, jak i negatywnych, przez co nie zachowano śladu rewizyjnego. Uniemożliwiało to ustalenie przesłanek stanowiących podstawę rozstrzygnięć.

IV. Nadzór

Nie zapewniono żadnych mechanizmów oceny działań finansowanych w ramach Programu ani nawet zbiorczego gromadzenia danych o uzyskanych efektach rzeczowych. Ponadto nie przewidziano trybu odwoławczego od sposobu rozpatrzenia wniosków o dofinansowanie. Jednocześnie zasady Programu umożliwiały m.in. zmianę obiektu zabytkowego będącego przedmiotem wsparcia po przyznaniu dofinansowania. Nie kontrolowano zagadnień związanych z funkcjonowaniem Funduszu. Podmiotów uczestniczących w Programie nie zobowiązano do sprawozdawania efektów rzeczowych uzyskanych w związku z jego obsługą ani do pozyskiwania od jednostek samorządu terytorialnego takich sprawozdań. Wnioskodawcy składali do BGK jedynie oświadczenia o zakończeniu realizacji inwestycji lub jej etapu, które nie były weryfikowane. W konsekwencji uniemożliwiono skuteczną kontrolę wykorzystania środków pochodzących ze źródeł publicznych i weryfikację osiągnięcia zakładanych celów Programu. Przepisy dotyczące zwrotu środków z Funduszu weszły w życie 23 lipca 2024 r., a działania zmierzające do identyfikacji środków wydatkowanych nieprawidłowo w ramach Programu zainicjowano dopiero w maju 2025 r., w trakcie kontroli NIK.

V. Realizacja Programu przez gminy

W 15 z 21 skontrolowanych urzędach gmin wystąpiły przypadki wskazujące na naruszenie równego dostępu do środków z Programu polegające m.in. na: [1] braku zapewnienia właścicielom zabytków dostępu do informacji o możliwości ubiegania się o dofinansowanie z Programu, [2] nieokreśleniu kryteriów wyboru wniosków przed przekazaniem ich do BGK lub określeniu tych kryteriów w sposób

nieobiektywny, [3] przyjmowaniu wniosków po zakończonych w gminach naborach. Ponadto w 15 skontrolowanych urzędach gmin brakowało, wymaganych ustawą o ochronie zabytków, gminnych programów opieki nad zabytkami, tj. dokumentów stanowiących istotny element zarządzania dziedzictwem kultury na danym obszarze. Co więcej NIK zauważa, że w latach 2020–2026[2] w ramach finansowanego z budżetu państwa Programu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego *Ochrona zabytków* przyznano dofinansowanie w łącznej kwocie 1,4 mld zł na podstawie 7 561 wniosków, podlegających m. in. ocenie merytorycznej w oparciu o zdefiniowane kryteria. Natomiast w ramach RPOZ, w ciągu 10 miesięcy, przyznano dofinansowanie w łącznej kwocie 4,3 mld zł na podstawie 8 055 wniosków. Sposób rozdysponowania środków na realizację Rządowego Programu Odbudowy Zabytków nie sprzyjał zatem jednolitości oraz przejrzystości planowania wydatków państwa na cele ochrony i opieki nad zabytkami.

[2] Wg stanu na dzień 24 marca 2026 r.

3. SYNTEZA

Przygotowanie Programu

Nierzetelny i nietransparentny proces ustanowienia RPOZ

Nie przeanalizowano wpływu realizacji zadań inwestycyjnych na przeciwdziałanie skutkom społeczno-gospodarczym COVID-19, a w procesie przygotowania RPOZ nie korzystano z opracowań, analiz czy ekspertyz, na podstawie których określono by związek pomiędzy odbudową zabytków, a finansowaniem tych zadań z FPC19.

Ponadto, Prezes Rady Ministrów nie zapewnił transparentnego procesu przygotowania uchwały nr 232/2022 oraz uchwały nr 72, ponieważ nie przedstawił ich projektów do konsultacji publicznych, mimo że obowiązek taki wynikał z § 36 ust. 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów. Odstępstwo w tym zakresie tłumaczono pilną potrzebą uruchomienia Programu.

[str. 25-26]

Realizowanie RPOZ bez oficjalnej publikacji podstawy prawnej jego ustanowienia

Prezes Rady Ministrów realizował zadania dotyczące RPOZ, na podstawie uchwały nr 232/2022, którą opublikowano na stronach internetowych KPRM, Ministerstwa Finansów oraz BGK. Nie została ona natomiast ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski". Zaniechanie to stało w sprzeczności z art. 2 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i uchybiało spoczywającemu na Prezesie Rady Ministrów obowiązkowi ogłoszenia uchwały nr 232/2022 (oraz zmieniającej ją uchwały nr 72) w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski", gdyż w myśl art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych wydawanie Monitora Polskiego należy do Prezesa Rady Ministrów. Nieopublikowanie ww. uchwał Rady Ministrów było jednym z przejawów braku zachowania transparentności w procesie ustanawiania Programu.

[str. 26-27]

Włączenie BGK w realizację RPOZ bez zawarcia pisemnej umowy

Szczegółowe zasady obsługi RPOZ zostały formalnie uzgodnione przez Prezesa Rady Ministrów z BGK dopiero 29 listopada 2023 r., tj. ponad rok od podjęcia uchwały w sprawie ustanowienia RPOZ. Jednocześnie w zawartej wówczas umowie wskazano, iż postanowienia dotyczące RPOZ obowiązują od 23 listopada 2022 r., tj. z mocą wsteczną. Tym samym, w okresie od 23 listopada 2022 r. do 28 listopada 2023 r., BGK, bez formalnej umowy, m.in. udzielił w odniesieniu do 8 055 wniosków jst wstępnych promes inwestycyjnych na łączną kwotę 4 329,5 mln zł[3], w których zapewnił, że inwestycja zostanie sfinansowana w części ze środków FPC19 do kwoty wskazanej w promesie oraz wypłacił 20 wnioskodawcom środki w łącznej wysokości 4,4 mln zł (w tym 1,5 mln zł

[3] W tym w ramach pierwszego naboru RPOZ na kwotę 2 509,0 mln zł oraz 1 820,6 mln zł w ramach drugiego naboru RPOZ.

na siedem inwestycji własnych jst oraz 2,9 mln zł na 13 dotacji udzielonych beneficjentom).

[str. 28-29]

BGK posiadał możliwość dochodzenia zwrotu środków

Do 23 lipca 2024 r. ustawa o Funduszu COVID-19 nie przewidywała obowiązku odzyskiwania nieprawidłowo poniesionych wydatków. Przepisy dotyczące zwrotu środków z FPC19 weszły w życie w dniu 23 lipca 2024 r.[4]. Jednakże wzór promesy inwestycyjnej, zaakceptowany przez Prezesa Rady Ministrów 24 listopada 2022 r., przewidywał możliwość dochodzenia przez BGK od jst zwrotu wypłaconych środków. Zawarta w tym wzorze treść, którą Bank wykorzystywał w każdej udzielanej promesie inwestycyjnej, pozwalała żądać zwrotu środków nieprawidłowo wykorzystanych przez jst. W działaniu tym kierowano się dbałością o stan środków Funduszu.

[str. 29]

Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami - kontekst systemowy

W Informacji o wynikach kontroli P/21/023 - System ochrony zabytków w Polsce, NIK oceniła, że środki finansowe na ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami, mimo wzrostu nakładów z budżetu państwa, były niewystarczające na sfinansowanie wszystkich potrzeb w tym zakresie, co negatywnie wpłynęło na prawidłowość i skuteczność realizacji zadań oraz może doprowadzić do nieodwracalnej degradacji obiektów zabytkowych.

Mankamenty związane z procesem rozpatrywania wniosków o przyznanie dofinansowania z RPOZ należy uznać za szczególnie istotne w świetle braku możliwości zaspokojenia przez państwo wszystkich potrzeb finansowych związanych z ochroną zabytków, a także przez wzgląd na konieczność selekcji celów, które mogą być realizowane dzięki inwestycjom w ochronę zabytków. Cele takie są określane np. w programach rządowych ochrony zabytków, finansowanych z budżetu państwa[5].

W latach 2020–2026[6] w ramach finansowanego z budżetu państwa Programu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego *Ochrona zabytków* przyznano dofinansowanie w łącznej kwocie 1,4 mld zł na podstawie 7 561 wniosków.

Ponadto NIK wskazuje, że niewłaściwe jest redystrybuowanie środków na finansowanie zadań państwa poza ustawą budżetową – tj. z FPC19, jak miało to miejsce w przypadku RPOZ. Narusza to bowiem podstawowe zasady budżetowe, w szczególności zasadę jednolitości, przejrzystości

---

[4] Ustawa z dnia 28 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1089), dalej: ustawa o zmianie ufp.

[5] Zob. Program rządowy Ochrona zabytków na rok 2025 (https://www.gov.pl/web/kultura/ochrona-zabytkow-2025 [dostęp: 12.02.2026 r.]).

[6] Wg stanu na dzień 24 marca 2026 r.

i jawności budżetu. Wpływa również na ograniczenie znaczenia budżetu państwa jako najważniejszego planu finansowego państwa, określonego w art. 219 Konstytucji. Ogranicza również kontrolę parlamentarną i społeczną nad gromadzeniem oraz wydatkowaniem istotnej części środków na zadania publiczne. Biorąc pod uwagę przebieg procesu ustanawiania RPOZ, Prezes Rady Ministrów dopuścił by Program ten stanowił równoległy, względem ustawy o ochronie zabytków, system finansowania opieki nad zabytkami, w ramach którego środki rozdzielane były przez Prezesa Rady Ministrów przy udziale BGK, zamiast ministra właściwego ds. kultury i dziedzictwa narodowego ustawowo odpowiedzialnego za przedmiotową materię.

Planowanie finansowe Programu

Brak przejrzystego i terminowego planowania wydatków RPOZ

W planach finansowych FPC19 na lata 2022 - 2025, nie zapewniono wyodrębnienia środków przeznaczonych na RPOZ, w limicie wydatków i limicie do dyspozycji, co było nierzetelne. Środki przeznaczone na RPOZ zostały włączone do kwot ogólnych ww. limitów, obejmujących łącznie RPOZ i Rządowy Fundusz Polski Ład-Program Inwestycji Strategicznych.

Brak wyodrębnienia limitu wydatków związanych z RPOZ nie sprzyjał transparentności planowania wydatków z FPC19. W planie tym, w ramach pozycji wydatków dotyczących programów ustanawianych na różnych podstawach prawnych, połączono wydatki obejmujące wsparcie różnych obszarów działalności inwestycyjnej. Wynikało to z utrwalonych zasad sporządzania planów finansowych FPC19 i łącznego finansowania zobowiązań na rzecz wnioskodawców.

Ponadto Prezes Rady Ministrów nie zatwierdził planu finansowego FPC19 na 2024 r. w terminie do 31 lipca 2023 r. Nastąpiło to dopiero 17 stycznia 2024 r., tj. po upływie 170 dni od terminu wskazanego w art. 65 ust. 24a ustawy o Funduszu COVID-19[7]. Odnosząc się do przyczyn niezatwierdzenia planu finansowego na 2024 r. w terminie, wskazano m.in. na uwarunkowania związane z dużą liczbą bieżących zadań do realizacji. Do czasu zatwierdzenia tego planu dysponenci środków z FPC19 pozbawieni byli informacji o ich wysokości na 2024 r.

[str. 27-28, 48]

Rozpoczęcie naboru wniosków bez określenia wysokości budżetu

Prezes Rady Ministrów wskazał BGK wysokość kwoty przeznaczonej na pierwszy nabór wniosków do RPOZ (3 000,0 mln zł) 30 listopada 2022 r., tj. sześć dni po rozpoczęciu tego naboru, co było działaniem nierzetelnym. Przed tą datą informowano jedynie BGK, że sfinansowanie naboru wniosków do RPOZ następować będzie w ramach limitu uwzględnionego w planie finansowym FPC19, jednak bez określenia wysokości środków przeznaczonych konkretnie na RPOZ. Dla zapewnienia rzetelnego

[7] W brzmieniu do 30 czerwca 2024 r.

przebiegu procesu naboru wniosków, informacja taka winna zostać przekazana przez Prezesa Rady Ministrów przed akceptacją terminu rozpoczęcia naboru. Takie podejście zmaterializowało się przed rozpoczęciem drugiego naboru wniosków.

[str. 29-30]

Ocena wniosków o dofinansowanie

Prawidłowy proces przyjmowania wniosków w BGK

Przyjmowanie wniosków o dofinansowanie przesłanych przez jst do BGK przy użyciu Aplikacji odbywało się bezobsługowo. W okresie od 24 listopada 2022 r. do 16 sierpnia 2023 r. w Aplikacji zaewidencjonowano łącznie 21 833 wnioski jst, w tym w ramach pierwszej edycji RPOZ - 13 332 wnioski, a w ramach drugiej edycji RPOZ - 8 501 wniosków. Wartość wnioskowanego dofinansowania z RPOZ wynosiła 25 835,1 mln zł (w tym w ramach pierwszej edycji RPOZ –16 415,1 mln zł, a w ramach drugiej edycji RPOZ – 9 420,0 mln zł).

[str. 31-32]

Nierzetelnie ustanowiony proces oceny wniosków o dofinansowanie

Prezes Rady Ministrów nie określił dla RPOZ procedury oceny wniosków, umożliwiającej ustalenie przesłanek przyznania dofinansowania lub odmowy dofinansowania. W szczególności nie określono miar punktowych ani nie przypisano wag poszczególnym kryteriom, które pozwoliłyby na stwierdzenie czy przyjęte rozwiązanie stosowano w sposób jednolity w odniesieniu do wszystkich wniosków i stworzenie rankingu wniosków najwyżej punktowanych. Nie zdefiniowano także dwóch kryteriów określonych w załączniku do uchwały nr 232/2022, jakimi miała kierować się Komisja, tj. realizacji celu przeciwdziałania COVID-19, o którym mowa w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych[8], a także kompleksowości planowanych inwestycji.

[str. 33-34]

Nieprawidłowe funkcjonowanie Komisji oceniającej wnioski

Do oceny merytorycznej wniosków o dofinansowanie z Programu oraz przekazania Prezesowi Rady Ministrów listy zadań inwestycyjnych rekomendowanych do objęcia wsparciem z RPOZ, uprawniona była sześcioosobowa Komisja. W jej pracach przewidziano udział tylko jednego przedstawiciela Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, odpowiedzialnego za ochronę i opiekę nad zabytkami. Brakowało przy tym mechanizmu zapewniającego wykluczenie ryzyka wystąpienia konfliktu

[8] Dz. U. poz. 374 i 567.

interesów przy rozpatrywaniu wniosków, gdyż od członków Komisji nie wymagano składania oświadczeń w tym zakresie.

Nie dokumentowano czynności weryfikacyjnych oraz procesu podejmowania poszczególnych decyzji. Komisja nie sporządzała dokumentów poświadczających dokonanie analizy i oceny wniosków. Brak konieczności prezentowania uzasadnień dla podjętych decyzji przez członków Komisji, powodował niepozostawienie śladu rewizyjnego tego procesu, co sprawiło, że przede wszystkim wnioskujący, których wnioski zostały rozpatrzone negatywnie, nie otrzymali uzasadnienia uzyskanej oceny. Nie przewidziano także procedury odwoławczej od wyniku rozpatrzenia wniosków. Wprowadzenie trybu odwoławczego od podjętych rozstrzygnięć, zapewniłoby kontrolę nad podjętymi decyzjami w sprawie podziału środków ze źródeł publicznych i wzmocniło prawo równego dostępu do nich. Stosowanie tej procedury wymagałoby udokumentowania uzasadnienia decyzji, co służyłoby także zapewnieniu transparentności podejmowanych decyzji. Łącznie 11 203 wnioskodawców zostało pozbawionych możliwości zapoznania się z uzasadnieniem odmowy przyznania dofinansowania. Przyjęty sposób postępowania opierał się na zasadach wypracowanych w czasie wcześniej realizowanych programów rządowych.

[str. 34-35]

Rozpatrywanie wniosków o dofinansowanie w bardzo krótkim czasie

Komisja, po dokonaniu na 13 posiedzeniach (które według przewodniczących komisji trwały po „kilka godzin") oceny merytorycznej wniosków o dofinansowanie przekazanych przez BGK, sporządziła listę inwestycji rekomendowanych do objęcia wsparciem z Programu i przekazała ją Prezesowi Rady Ministrów. Do dofinansowania przyjęto 8 055 (41,8%) wniosków na kwotę 4 329,5 mln zł, natomiast 11 203 (58,2%) wnioski na kwotę 18 227,8 mln zł nie uzyskały akceptacji. Komisja wykonała swoje czynności w bardzo krótkim czasie. Ponadto wbrew postanowieniom § 5 ust. 1 Regulaminu Prac Komisji, jej Przewodniczący w ramach pierwszego i drugiego naboru RPOZ nie poddawał pod głosowanie projektów list zadań inwestycyjnych rekomendowanych Prezesowi Rady Ministrów do objęcia wsparciem z Programu.

[str. 36-38]

Treść uzasadnień ocenianych wniosków była lakoniczna

Komisja podejmowała decyzje o przyjęciu wniosku do dofinansowania na podstawie lakonicznych uzasadnień. Przyjęto do dofinansowania 105 zadań dotyczących odbudowy zabytków, których uzasadnienie potrzeby realizacji liczyło zaledwie od 22 do 100 znaków. Przykładowo zawarto uzasadnienie o treści „Przewidywany okres realizacji Inwestycji: Do 12

miesięcy", było podstawą do przyznania decyzji o dofinansowaniu tej inwestycji w wysokości 500,0 tys. zł.

[str. 39-41]

Proces oceny wniosków o korektę zakresu inwestycji oraz o zmianę inwestycji nie był w pełni rzetelny

Zasady Programu umożliwiały zmianę obiektu zabytkowego będącego przedmiotem wsparcia po przyznaniu dofinansowania, jak również korygowanie zakresu inwestycji. Prezes Rady Ministrów nie określił przy tym ram czasowych przeznaczonych na rozpatrzenie tych wniosków, co zdaniem NIK było nierzetelne. W związku z tym, że Komisja nie miała określonego terminu na dokonanie oceny wniosków, czas ich rozpatrywania w odniesieniu do zbadanej, w ramach kontroli próby 33 wniosków (w tym 20 dotyczących korekty zakresu inwestycji i 13 o zmianę inwestycji), wynosił od sześciu do 175 dni od daty wpływu wniosku. Stawiało to wnioskodawców w sytuacji niepewności co do możliwości kontynuowania skorygowanej lub poszukiwania wykonawcy zmienionej inwestycji.

[str. 44-45]

Niepełna dokumentacja oceny wniosków o korektę zakresu inwestycji oraz o zmianę inwestycji

Prezes Rady Ministrów nie dysponował protokołami z przeprowadzonych w I półroczu 2024 r. sześciu posiedzeń Komisji rozpatrującej wnioski o zmianę inwestycji oraz o korektę zakresu inwestycji. Nie posiadając tej dokumentacji Prezes Rady Ministrów podjął decyzje dotyczące 239 wniosków o korektę zakresu inwestycji (o łącznej wartości dofinansowania 144,0 mln zł) oraz 90 wniosków o zmianę inwestycji (o łącznej wartości dofinansowania 45,6 mln zł). Według NIK było to nierzetelne, ponieważ Prezes Rady Ministrów powinien gromadzić pełną dokumentację związaną z realizacją Programu, w tym z pracami Komisji, w oparciu o którą powinien podejmować decyzje odnośnie do poszczególnych rozstrzygnięć o przyznaniu dofinansowania.

Minister Finansów nie pozyskał protokołów posiedzeń Komisji powołanej przez Prezesa Rady Ministrów, która w okresie od 1 do 26 lipca 2024 r. dokonywała oceny wniosków i przekazywała Ministrowi Finansów rekomendacje w zakresie ich rozstrzygnięcia. Dotyczyło to 191 wniosków o korektę zakresu inwestycji (o łącznej wartości ich dofinansowania 112,7 mln zł) i 69 wniosków o zmianę inwestycji (o łącznej wartości dofinansowania 36,1 mln zł).

[str. 45, 53-54]

Nie zawsze rzetelny proces oceny wniosków

Komisja działająca przy Ministrze Finansów, podobnie jak ta powołana przez Prezesa Rady Ministrów do oceny wniosków o dofinansowanie, nie brała w sposób bezpośredni pod uwagę realizacji celu przeciwdziałania COVID-19 oraz kompleksowości planowanych inwestycji. Jej zadaniem była ocena wniosków o korektę zakresu inwestycji oraz o zmianę inwestycji. Osiem wniosków o korektę zakresu lub zmianę inwestycji (na 40 zbadanych), ocenionych przez Komisję działającą przy

Ministrze Finansów, otrzymało negatywną rekomendację, która wynikała z przyjęcia założeń niezgodnych z przyjętymi przez Komisję zasadami oceny wniosków, co było działaniem nierzetelnym. Odmiennie od Komisji powołanej przez Prezesa Rady Ministrów, Komisja działając przy Ministrze Finansów w przypadku negatywnej oceny danego wniosku sporządzała stosowne uzasadnienie.

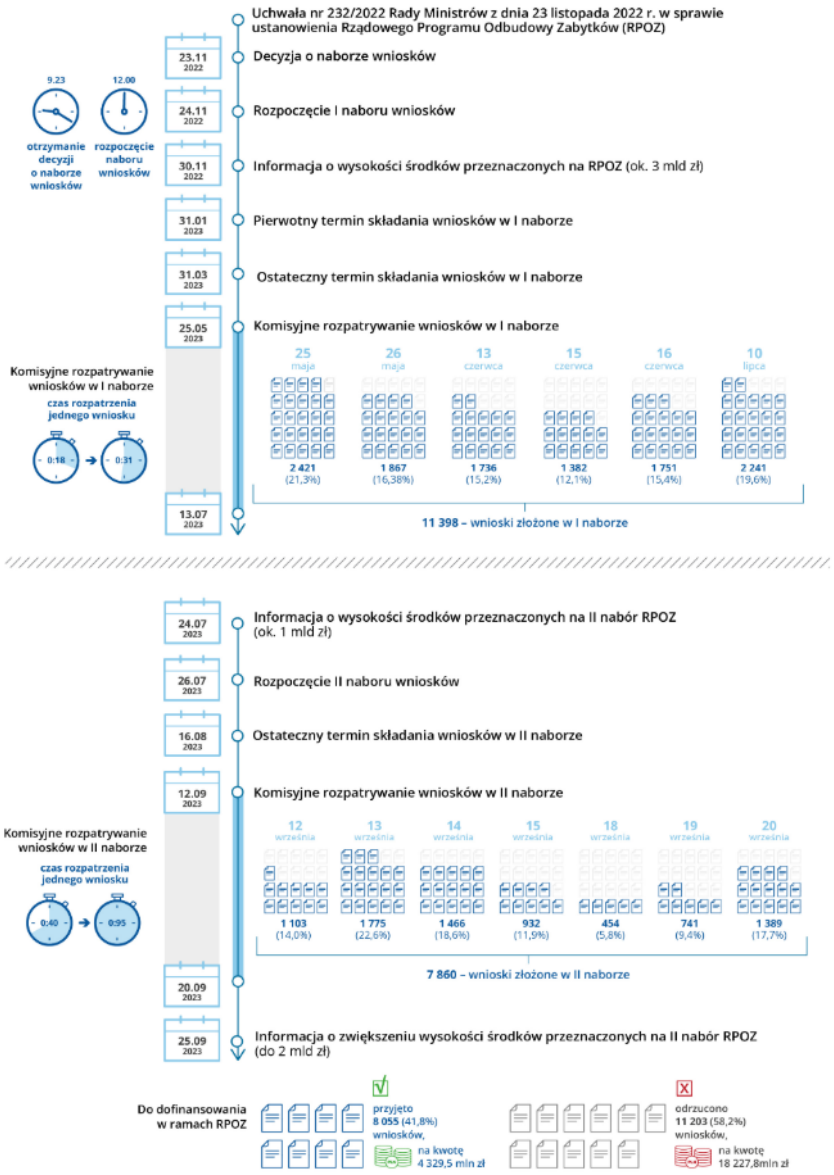
[str. 52-53]

Brak publikacji wyników rozstrzygnięć

Prezes Rady Ministrów i Minister Finansów nie podali do publicznej wiadomości wyników rozstrzygnięć dotyczących zatwierdzonych wniosków o zmianę inwestycji, co było nierzetelne i niekorzystnie wpływało na jawność i przejrzystość wydatkowania środków FPC19 w ramach RPOZ. W związku z tym opublikowane wyniki naborów do RPOZ nie przedstawiały aktualnego stanu faktycznego i mogły wprowadzać odbiorcę w błąd, gdyż nazwy inwestycji i kwoty dofinansowania dla wybranych wnioskodawców ulegały zmianom.

[str. 44-45, 54]

Infografika nr 2
Oś czasu przebiegu Programu



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli

Realizacja Programu przez gminy

Nietransparentny i dyskryminujący sposób wyboru zabytków do dofinansowania

W 15[9] z 21 skontrolowanych urzędach gmin, nie zapewniono transparentnego procesu naboru wniosków o dofinansowanie zabytków, których właścicielami były osoby/podmioty spoza jst. Jedną z przyczyn powyższego był brak szczegółowych wytycznych dotyczących wyboru zabytków, które mogłyby uzyskać dofinansowanie z RPOZ. Urzędy gmin

[9] Urząd Gminy Miłoradz, Urząd Gminy w Ropie, Urząd Gminy Chotcza, Urząd Miejski w Janowie Lubelskim, Urząd Gminy i Miasta Raszków. Urząd Miasta i Gminy Strzelin, Urząd Miasta Siedlce, Urząd Gminy Radomyśl nad Sanem, Urząd Gminy Somonino, Urząd Miejski w Bobowej, Urząd Miasta Chełm, Urząd Gminy w Trzcianie, Urząd Miejski Trzcianki, Urząd Gminy Telatyn oraz Urząd Miejski w Rogoźnie.

nie publikowały ogłoszeń informujących o zamiarze uczestnictwa danej jst w naborach organizowanych przez BGK, a także warunków udziału właścicieli zabytków w tych naborach. Brakowało ponadto kryteriów wyboru zabytków, na odbudowę których planowano pozyskać dofinansowanie. Wystąpiły także przypadki zastosowania dyskryminujących kryteriów wyboru. Niepublikowanie ogłoszeń o naborze, nieustanawianie zasad naboru wniosków i przyznawania środków z RPOZ, a także uprzywilejowanie konkretnej grupy właścicieli zabytków (tj. przedstawicieli zaproszonych parafii), skutkowało ograniczeniem możliwości ubiegania się o dofinansowanie.

[str. 55-58]

Nierzetelne przygotowywanie wniosków o dofinansowanie i wniosków o udzielenie promes inwestycyjnych

Składane przez siedem[10] urzędów gmin wnioski o dofinansowanie nie zawsze były rzetelnie przygotowane. Ujawniono przypadki formułowania wniosków o dofinansowanie na podstawie ustnych ustaleń z podmiotami będącymi właścicielami zabytków, przyjmowania wniosków od tych podmiotów po zakończonych naborach i pracach Komisji, nieuzasadnionego ingerowania w treść wniosków składanych przez osoby/podmioty spoza jst, składania wniosku do BGK mimo niespełniania warunków ustanowionych w danym urzędzie gminy oraz opisania we wniosku o dofinansowanie dzieła sztuki (obrazu), które w dniu wysyłania wniosku do BGK nie było zabytkiem.

Składane wnioski o udzielenie promes inwestycyjnych do BGK wprowadzali do Aplikacji uprawnieni pracownicy urzędów gmin. Dane w nich zawarte miały formę oświadczeń (nie dołączano dokumentów źródłowych) i nie podlegały dalszej weryfikacji. W trzech urzędach gmin stwierdzono, że wystąpiły przypadki, w których nie dochowano należytej staranności w tym procesie i dopuszczono m.in. do wskazania we wniosku kwoty o 45,0 tys. zł niższej niż pierwotnie zakładanej we wniosku o dofinansowanie, wskazania niezgodnej ze stanem faktycznym daty zawarcia umowy dotacji z beneficjentem, czy złożenia takiego wniosku bez doprowadzenia przed tą czynnością do podjęcia przez organ stanowiący indywidualnej uchwały o przyznaniu dotacji.

[str. 58-59, 61-62]

Przebieg procesu zakupowego w urzędach gmin nie zawsze rzetelny i prawidłowy

Mimo obowiązku nałożonego na urzędy gmin, dotyczącego wsparcia beneficjentów dotacji w czynnościach związanych z ogłoszeniem i przeprowadzeniem postępowania zakupowego, w dwóch[11] urzędach gmin proces ten nie przebiegał rzetelnie. Minimalnym wymaganym wkładem urzędów gmin w ten proces było zamieszczenie na swojej stronie internetowej ogłoszenia postępowania zakupowego, jednak zdarzył się

[10] Urząd Miejski Trzcianki, Urząd Miejski w Kępicach Urząd Gminy Mysłakowice, Urząd Miejski w Bobowej, Urząd Gminy w Ropie, Urząd Miasta i Gminy Strzelin oraz Urząd Gminy Żukowice.
[11] Urząd Miejski Trzcianki oraz Urząd Gminy Chotcza.

przypadek niedochowania tego obowiązku. W innym przypadku urząd gminy dopuścił do ustanowienia warunku udziału w postępowaniach nieadekwatnego do zakresu prac będących przedmiotem zamówienia.

[str. 60]

W ośmiu[12] z 21 skontrolowanych urzędach gmin realizacja procesu zakupowego związanego z pozyskaniem wykonawcy do odbudowy zabytków nie zawsze przebiegała zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami lub przepisami ustawy PZP. W większości przypadków naruszenia te miały jednak charakter formalny. Stwierdzone stany nieprawidłowe obejmowały m.in. przypadki nierzetelnie sporządzonych protokołów z przeprowadzonych postępowań oraz opóźnienia (ponad trzydziestodniowy dopuszczalny termin) od czterech do 22 dni w publikowaniu ogłoszeń o wykonaniu umowy.

[str. 60-61]

Nierzetelny nadzór urzędów gmin nad realizacją inwestycji beneficjentów

W 18 z 21 skontrolowanych urzędach gmin stwierdzono, że inwestycje zostały zrealizowane przez beneficjentów bez zastrzeżeń. W jednym przypadku[13] kontrolowany urząd stwierdził brak niektórych elementów schodów drewnianych, które przedstawiono w opisie inwestycji we wniosku o dofinansowanie złożonym do BGK. Drugi skontrolowany urząd gminy[14] dopuścił do wykonania zakresu rzeczowego niezgodnie z przygotowanym programem prac konserwatorskich oraz pozwoleniem właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, tj. z pominięciem montażu wentylatora elektrycznego wspomagającego. W trzecim natomiast przypadku urząd gminy[15] nie wymagał od beneficjentów przedłożenia sprawozdania z wykonania prac, pomimo takiego obowiązku wynikającego z §7 ust. 3 zawieranych z beneficjentami umów.

W siedmiu[16] skontrolowanych urzędach gmin nie wyegzekwowano od beneficjentów wypełnienia przez nich obowiązków informacyjnych, do których stosowania zobowiązywało ich rozporządzenie w sprawie działań informacyjnych. Stwierdzone uchybienia dotyczyły nieumieszczenia tablicy informacyjnej o dofinansowaniu prac konserwatorskich ze środków RPOZ, niezamieszczenia na tablicy informacji o dacie podpisania umowy o finansowanie lub dofinansowanie zadania i nieumieszczenia na takiej tablicy wymaganego logo „Polski Ład".

---

[12] Urząd Gminy w Żukowicach, Urząd Miejski w Rogoźnie, Urząd Gminy Mysłakowice, Urząd Miasta Chełm, Urząd Gminy Somonino, Urząd Gminy Miłoradz, Urząd Miejski Trzcianki oraz Urząd Gminy Chotcza.

[13] Urząd Miasta i Gminy Strzelin.

[14] Urząd Miejski w Bobowej.

[15] Urząd Miasta Siedlce.

[16] Urząd Miasta i Gminy Strzelin, Urząd Gminy Mysłakowice, Urząd Gminy i Miasta Raszków, Urząd Gminy Trzciana, Urząd Gminy w Ropie, Urząd Miejski Trzcianki oraz Urząd Miejski w Bobowej.

[str. 63-64]

W większości skontrolowanych urzędów gmin nie obowiązywał gminny plan opieki nad zabytkami

W 15[17] z 21 skontrolowanych urzędów gmin, organ wykonawczy nie zrealizował obowiązku sporządzania gminnego programu opieki nad zabytkami, wynikającego z art. 87 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków. Wybór zabytków do dofinansowania w sytuacji, gdy w danej gminie nie obowiązywał gminny program opieki nad zabytkami, mógł spowodować, że nie wybrano zabytków najbardziej potrzebujących wsparcia. W dwóch[18] z sześciu urzędów gmin, w których taki program obowiązywał, organ wykonawczy nie sporządził oraz nie przedłożył organowi stanowiącemu odpowiedniego sprawozdania z jego realizacji, co było niezgodne z art. 87 ust. 5 ustawy o ochronie zabytków.

[str. 65]

Bieżąca realizacja wypłat środków przez BGK

Proces wnioskowania o środki i ich wypłatę przebiegał terminowo. Od 25 października 2023 r. do 30 czerwca 2025 r., w związku ze złożeniem 5 188 wniosków o wypłatę, ze środków RPOZ wypłacono łącznie 1 917,9 mln zł (tj. 49,6% dofinansowania określonego w promesach inwestycyjnych). Natomiast według stanu na 31 grudnia 2025 r., w związku ze złożeniem 8 593 wniosków o wypłatę, ze środków RPOZ wypłacono łącznie 3 283,8 mln zł (tj. 80,3% dofinansowania określonego w promesach inwestycyjnych).

[str. 48-50]

Nadzór

Brak skutecznego nadzoru nad zarządzaniem środkami FPC19

Organem wiodącym w zakresie ustanowienia i realizacji FPC19 był Prezes Rady Ministrów. Do niego należało sprawowanie nadzoru nad zarządzaniem środkami FPC19 w ramach RPOZ. Nie uregulowano jednak i nie zapewniono skutecznego nadzoru nad gospodarowaniem środkami RPOZ. Brak było analiz wykorzystania środków z tego Programu. Przedmiotowy Program nie podlegał ewaluacji. Nie wprowadzono mierników realizacji zadań finansowanych ze środków FPC19 w zakresie RPOZ, co w konsekwencji uniemożliwiało bieżące weryfikowanie osiąganych efektów z realizacji tego Programu. Departament Nadzoru i Kontroli KPRM nie kontrolował zagadnień związanych z funkcjonowaniem FPC19. Jedynie kontrolowane urzędy gmin, jako strony umów udzielanych dotacji celowych, zawierały w tych umowach postanowienia dotyczące możliwości przeprowadzania kontroli dotowanych inwestycji właścicieli zabytków spoza sektora finansów

[17] Urząd Gminy Jasło, Urząd Gminy w Ropie, Urząd Gminy Miłoradz, Urząd Miejski w Janowie Lubelskim, Urząd Gminy i Miasta Raszków, Urząd Gminy w Mysłakowicach, Urząd Miasta Siedlce, Urząd Gminy Radomyśl nad Sanem, Urząd Gminy w Żukowicach, Urząd Gminy Somonino, Urząd Miejski w Bobowej, Urząd Gminy w Trzcianie, Urząd Miejski Trzcianki, Urząd Gminy Telatyn oraz Urząd Gminy Wodynie.

[18] Urząd Gminy w Żukowicach oraz Urząd Miasta i Gminy Strzelin.

publicznych. BGK nie został upoważniony ani zobligowany do pozyskiwania czy weryfikowania dokumentów źródłowych dotyczących realizacji inwestycji dofinansowanych z RPOZ i jego rola sprowadzała się do administrowania Aplikacją, której funkcjonalność pozwalała na przyjęcie prawidłowo podpisanego bądź odrzucenie oświadczenia (o gotowej treści) pozbawionego podpisu. W związku z tym w wyniku realizacji RPOZ, wnioskowane przez urzędy gmin środki na zrealizowanie inwestycji, zostały wypłacone wyłącznie na podstawie oświadczeń złożonych przez jst, a także bez przeprowadzenia kontroli żadnego z dofinansowanych przedsięwzięć.

[str. 69]

Brak danych pozwalających na badanie skuteczności realizacji RPOZ

Jedyną wartością mierzącą postęp realizacji RPOZ, którą można było zaobserwować, była zmieniająca się (stale rosnąca) wartość wypłaconego dofinansowania. Poza nią, przekazywane przez BGK raporty oraz sprawozdania z realizacji FPC19, miały charakter danych finansowych i nie towarzyszyły im żadne dane dotyczące postępu rzeczowego. Na BGK nie nałożono obowiązku sporządzania odrębnego planu finansowego dla RPOZ, odrębnej sprawozdawczości z realizacji tego Programu, a także obowiązku sprawozdawania efektów rzeczowych uzyskanych w związku z obsługą RPOZ, ani pozyskiwania od jst takich sprawozdań.

[str. 70]

Brak aktywności Ministra Finansów w realizacji czynności nadzorczych

W okresie od 23 lipca 2024 r. do 8 maja 2025 r. Minister Finansów nie podejmował aktywnych działań zmierzających do identyfikacji środków pochodzących z FPC19, wydatkowanych w ramach RPOZ, które zgodnie z art. 65 ust. 44-48 ustawy o Funduszu COVID-19 podlegają zwrotowi do Funduszu w części, w jakiej zostały: niewykorzystane, pobrane nienależnie, pobrane w nadmiernej wysokości lub wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem. Według NIK było to działanie nierzetelne.

[str. 72]

4. REKOMENDACJE

Minister Finansów i Gospodarki

Ustalenia niniejszej kontroli potwierdzają zasadność rekomendacji NIK zawartej w analizach wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w latach 2022-2025, dotyczącej zaprzestania redystrybuowania środków na finansowanie zadań państwa poza ustawą budżetową i poza kontrolą Parlamentu.

Jednocześnie w opinii w przedmiocie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium za 2025 r.[19] Kolegium NIK uznało, że podjęte dotychczas działania na rzecz przywrócenia przejrzystości finansów państwa oraz nadania właściwej rangi ustawie budżetowej okazały się niewystarczające.

W związku z powyższym, do czasu pełnego urzeczywistnienia ww. postulatu Izby, dostrzegając potrzebę zapewnienia równego dostępu do środków finansowych ze źródeł publicznych rozdysponowywanych poza ustawą budżetową oraz jawności i przejrzystości podejmowanych działań, NIK rekomenduje Ministrowi Finansów i Gospodarki, by przy redystrybucji środków na finansowanie zadań państwa poza ustawą budżetową w ramach administracji rządowej każdorazowo wprowadzane były mechanizmy gwarantujące:

- obiektywne kryteria przyznawania środków finansowych,
- formułowanie określonych w czasie, konkretnych i mierzalnych celów, które mają być osiągnięte poprzez zaangażowanie środków finansowych,
- weryfikację osiągniętych efektów, w szczególności rzeczowych,
- tryb odwoławczy od sposobu rozpatrzenia wniosków,
- możliwość pełnego odtworzenia procesu decyzyjnego (ścieżka audytu).

Wójtowie, Burmistrzowie, Prezydenci miast

Zweryfikowanie czy dla gminy został sporządzony i przyjęty gminny program opieki nad zabytkami, a jeżeli nie - sporządzenie takiego programu i przedłożenie go organowi stanowiącemu gminy do przyjęcia.

[19] Uchwała Nr 59/26 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 10 czerwca 2026 r. w sprawie opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów za rok 2025.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. ZAPLANOWANIE I ROZDYSPONOWANIE ŚRODKÓW RZĄDOWEGO PROGRAMU ODBUDOWY ZABYTKÓW

Rządowy Program Odbudowy Zabytków nie został rzetelnie przygotowany a jego finansowanie zapewniono z FPC19, tj. funduszu funkcjonującego równolegle do budżetu państwa. Nie dochowano także należytej transparentności przy uchwalaniu uchwały nr 232/2022 oraz uchwały nr 72, bowiem ich projekty nie zostały przedstawione do konsultacji publicznych. Ponadto uchwały te nie zostały ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitorze Polskim". Zarówno Prezes Rady Ministrów jak i Minister Finansów nie dochowali zasady transparentności przy zatwierdzaniu planów finansowych FPC19 w zakresie dotyczącym RPOZ. Umowa regulująca realizację zadań dotyczących RPOZ przez BGK została zawarta 29 listopada 2023 r., tj. dopiero ponad rok po ustanowieniu RPOZ. W tych okolicznościach BGK udzielił wstępnych promes na kwotę 4 329,5 mln zł. Ocena wniosków o dofinansowanie została przeprowadzona przez Komisję nierzetelnie. Nie został przy tym ustanowiony mechanizm zapewniający bezstronne rozpatrywanie wniosków. Przejęciu przez Ministra Finansów zadań dotyczących RPOZ, towarzyszyło m.in. opóźnienie w przyjmowaniu wewnętrznych regulaminów organizacyjnych, nierzetelny proces oceny wniosków o korektę zakresu inwestycji oraz wniosków o zmianę inwestycji.

Nie w pełni rzetelny proces ustanowienia RPOZ

Przed podjęciem uchwały w sprawie ustanowienia RPOZ nie przeanalizowano wpływu realizacji zadań inwestycyjnych na przeciwdziałanie skutkom społeczno-gospodarczym COVID-19. Nie korzystano z opracowań, analiz, ekspertyz, na podstawie których określono by związek pomiędzy odbudową zabytków a skutkami społeczno-gospodarczymi COVID-19. Brak było również dokumentacji, stanowiącej podstawę do oszacowania wysokości środków, które zamierzano przeznaczyć na finansowanie odbudowy zabytków w ramach RPOZ. Zebrany w toku kontroli materiał dowodowy nie pozwalał na ustalenie merytorycznych przesłanek samego ustanowienia RPOZ oraz wskazania w nim Prezesa Rady Ministrów jako decydenta w sprawie przyznania dofinansowania[20] w sytuacji, w której funkcjonująca w obrocie

[20] Art. 65 ust. 28 ustawy o Funduszu COVID-19, przewidywał możliwość wskazania w uchwale RM dysponenta części budżetowej lub ministra kierującego określonym działem

prawnym ustawa o ochronie zabytków, regulowała kwestie finansowania ochrony i opieki nad zabytkami, a także określała organy właściwe w sprawach udzielania dofinansowania zarówno w ramach administracji rządowej (ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa oraz wojewódzkich konserwatorów zabytków), jak i samorządu terytorialnego. W rezultacie, biorąc pod uwagę przebieg procesu ustanawiania RPOZ, Program ten stanowił równoległy, względem ustawy o ochronie zabytków, system finansowania opieki nad zabytkami, w ramach którego środki rozdzielane były przez Prezesa Rady Ministrów przy udziale BGK. Fundusz wyłączony został z systemu budżetowego i funkcjonował autonomicznie w stosunku do budżetu państwa. Naruszało to podstawowe zasady budżetowe, w szczególności zasadę jednolitości, przejrzystości i jawności budżetu. Wpływało również na ograniczenie znaczenia budżetu państwa jako najważniejszego planu finansowego państwa, określonego w art. 219 Konstytucji. Ograniczało ponadto kontrolę parlamentarną i społeczną nad gromadzeniem oraz wydatkowaniem istotnej części środków na zadania publiczne.

W procesie planowania RPOZ rola BGK ograniczała się w praktyce do wykonywania technicznych czynności związanych z opracowaniem projektu planu finansowego FPC19 oraz dokumentacji związanej z przygotowaniem naborów wniosków do RPOZ. Środki finansowe na realizację RPOZ pisemnie określił Prezes Rady Ministrów, a BGK ujął je w planach finansowych FPC19 w ramach limitu, który ustalał Prezes Rady Ministrów.

Podjęcie uchwały nr 232/2022 oraz uchwały nr 72 nie zostało poprzedzone konsultacjami publicznymi

Przed podjęciem uchwały nr 232/2022 oraz uchwały nr 72 ich projekty nie zostały przedstawione do konsultacji publicznych. Obowiązek przeprowadzenia konsultacji publicznych, stosownie do § 36 ust. 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów, dotyczył także projektów dokumentów rządowych innych niż wymienione w ust. 1, tj. innych niż projekt ustawy bądź projekt rozporządzenia.

Realizowanie RPOZ bez ogłoszenia w Monitorze Polskim

Uchwała nr 232/2022, w oparciu o którą Prezes Rady Ministrów realizował zadania dotyczące RPOZ, wbrew art. 2 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, nie została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitorze Polskim". Tym samym Prezes Rady Ministrów uchybił równocześnie obowiązkowi ogłoszenia uchwały nr 232/2022 (oraz zmieniającej ją uchwały nr 72) w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitorze Polskim", gdyż zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, wydawanie Monitora Polskiego należy do Prezesa Rady Ministrów. Uchwały te były zamieszczone na stronach internetowych

administracji rządowej zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1370, ze zm., dalej: ustawa o działach administracji rządowej).

KPRM. Ponadto zamieszczono je na stronach internetowych Ministerstwa Finansów oraz BGK.

Uchwały Rady Ministrów, zgodnie z art. 93 ust. 1 Konstytucji, nie stanowią źródła prawa powszechnie obowiązującego, lecz mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty. Uchwała nr 232/2022 dotyczyła samorządów, które mogły ubiegać się o środki ze źródeł publicznych. Regulowała procedury, cele i warunki finansowania w programie rządowym i określała zasady udziału w Programie.

Brak przejrzystości planowania wydatków RPOZ

Zgodnie z art. 65 ust. 25 ustawy o Funduszu COVID-19[21] podstawę dokonywania wypłat ze środków FPC19 był plan finansowy Funduszu, sporządzany przez BGK i zatwierdzany przez Prezesa Rady Ministrów[22]. Tryb opracowywania tego planu[23] został określony w umowach w sprawie obsługi FPC19[24], zawartych pomiędzy Skarbem Państwa a BGK 21 kwietnia 2020 r.[25] i następnie 29 listopada 2023 r.[26], przy czym uregulowania odnoszące się bezpośrednio do RPOZ określone zostały dopiero w umowie z 29 listopada 2023 r., tj. ponad rok po jego ustanowieniu.

W planach finansowych FPC19 (dotyczyło to wszystkich planów począwszy od planu na 2022 r., zmienionego i zatwierdzonego 28 grudnia 2022 r.), w limicie wydatków i limicie do dyspozycji Prezesa Rady Ministrów nie zostały wyodrębnione środki przeznaczone na RPOZ, co w ocenie Izby było nierzetelne. Środki przeznaczone na RPOZ włączono do kwot ogólnych ww. limitów, obejmujących łącznie RPOZ i Rządowy Fundusz Polski Ład-Program Inwestycji Strategicznych[27].

RPOZ został wprowadzony do planu finansowego FPC19 na 2022 r. zmianą nr 6 tego planu. Dotychczasowy limit do dyspozycji Prezesa Rady

[21] W brzmieniu do 30 czerwca 2024 r.

[22] Po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych.

[23] Zgodnie z którym, w celu umożliwienia przygotowania projektu planu finansowego, Prezes Rady Ministrów przekazywał BGK dane dotyczące: [1] źródeł, terminów i wielkości zasilenia FPC19 z wyłączeniem wpływów z planowanego do pozyskania finansowania dłużnego, [2] planowanych wydatków FPC19 z podziałem na dysponentów i [3] limitu środków do dyspozycji Prezesa Rady Ministrów z przeznaczeniem na udzielanie promes, natomiast zmiana planu finansowego FPC19 dokonywana była przez BGK na podstawie dyspozycji Prezesa Rady Ministrów.

[24] O których mowa w art. 65 ust. 2 ustawy o Funduszu COVID-19.

[25] Zmienianej aneksami: nr 1 z dnia 3 lipca 2020 r., nr 2 z 2 lipca 2021 r., nr 3 z 27 grudnia 2021 r. oraz nr 4 z 14 marca 2022 r., dalej: umowa z 21 kwietnia 2020 r.

[26] Dalej: umowa z 29 listopada 2023 r.

[27] Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych (dalej: RFPŁ-PIS) powołany został uchwałą nr 84/2021 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, ze zm.

Ministrów[28] z przeznaczeniem na RFPŁ-PIS został zwiększony o kwotę 900,0 mln zł do kwoty 66 663,0 mln zł, a zakres rzeczowy objęty przedmiotowym limitem rozszerzono o RPOZ.

Zmianą nr 2 planu finansowego FPC19 na 2023 r. wprowadzono wydatki związane z realizacją promes w ramach RPOZ, poprzez zmianę w Tabeli nr 1.1. treści pozycji nr 1.11.4 z „RFPŁ-PIS – realizacja udzielonych promes" na „Wydatki związane z realizacją udzielonych promes w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład-Program Inwestycji Strategicznych oraz innych uchwał Rady Ministrów przyjętych na podstawie art. 65 ust. 28 ustawy o Funduszu COVID-19"[29], w kwocie 17,0 mld zł.

Brak regulacji obejmujących powiązywanie wpływów z wydatkami nie pozwalał na pozyskanie wiedzy o procesach redystrybucji środków finansowych jakie się odbywały, na podstawie miarodajnego śladu rewizyjnego. W szczególności nie można było ustalić, czy w celu realizacji i finansowania RPOZ zapewniono bezpośrednie przekazanie środków pieniężnych w postaci np. wpłat z budżetu państwa, (a więc czy było to finansowanie w pieniądzu, które pozwalałoby uniknąć przede wszystkim kosztów związanych z obsługą długu Funduszu, a w konsekwencji Skarbu Państwa), czy też miało się to odbywać poprzez finansowanie dłużne (a więc zaciąganie zobowiązań finansowych na przyszłe lata, a przez to konieczność ich spłaty z dodatkowymi kosztami).

Dyspozycje określające przewidywaną wysokość środków finansowych na realizację RPOZ, Prezes Rady Ministrów przekazywał pisemnie, przy czym informacje dotyczące przyznanego dofinansowania (kwoty limitów na udzielanie promes), BGK otrzymywał od Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem Aplikacji. Brakowało danych/analiz/dokumentów, na podstawie których Prezes Rady Ministrów określał kwoty ww. limitów.

Środki finansowe na realizację RPOZ pisemnie określił Prezes Rady Ministrów, a BGK ujął je w planach finansowych FPC19 w ramach limitu, który ustalał Prezes Rady Ministrów, przy czym nie były one identyfikowane przez BGK jako środki publiczne w rozumieniu ufp. BGK nie sporządzał własnych analiz (kalkulacji) dotyczących zapotrzebowania środków finansowych na ten program. Przed udzieleniem promes wstępnych oraz promes inwestycyjnych, BGK dysponował środkami finansowymi na pokrycie powstających w związku z tym zobowiązań.

BGK włączony w realizację RPOZ bez zawarcia pisemnej umowy

Szczegółowe zasady obsługi RPOZ zostały formalnie uzgodnione przez Prezesa Rady Ministrów z BGK dopiero w załączniku nr 3 do umowy z 29 listopada 2023 r., tj. ponad rok od podjęcia uchwały w sprawie

[28] Limit oznacza maksymalną kwotę środków FPC19, w ramach którego, w ujęciu narastającym od 2021 r., mogą być udzielone przez BGK promesy dofinansowania inwestycji, dalej: Limit do dyspozycji Prezesa Rady Ministrów.

[29] Których dysponentem był Szef KPRM.

ustanowienia RPOZ. Jednocześnie w § 19 ust. 2 przedmiotowej umowy wskazano, iż postanowienia §§ 1-9 oraz §§ 13-17 załącznika nr 3 obowiązują dla RPOZ od 23 listopada 2022 r., tj. z mocą wsteczną. Tym samym, w okresie od 23 listopada 2022 r. do 28 listopada 2023 r., BGK, bez formalnej umowy:

- przygotował i przedłożył do akceptacji Prezesa Rady Ministrów projekty dokumentów w sprawie realizacji RPOZ, tj. ogłoszenia o naborze wniosków o dofinansowanie i Regulaminu oraz uruchomił i przeprowadził dwa nabory wniosków o dofinansowanie z RPOZ;
- udzielił w odniesieniu do 8 055 wniosków jst wstępnych promes inwestycyjnych na kwotę 4 329,5 mln zł[30], w których zapewnił, że inwestycja zostanie sfinansowana w części ze środków FPC19, do kwoty wskazanej w promesie;
- wypłacił przed 29 listopada 2023 r. 20 wnioskodawcom środki w łącznej kwocie 4,4 mln zł (w tym 1,5 mln zł na siedem inwestycji własnych jst oraz 2,9 mln zł na 13 dotacji udzielonych beneficjentom).

Stworzenie możliwości dochodzenia zwrotu środków przez BGK

W toku przygotowywania dokumentacji dotyczącej naborów RPOZ Prezes Rady Ministrów 24 listopada 2022 r. zaakceptował zaproponowany przez BGK wzór promesy inwestycyjnej, zawierający możliwość dochodzenia zwrotu wypłaconych środków. Ustawa o Funduszu COVID-19 nie przewidywała wówczas obowiązku odzyskiwania nieprawidłowo poniesionych wydatków.

Przygotowany wzór promesy inwestycyjnej zawierał treść: *BGK może żądać zwrotu w całości lub w odpowiedniej części środków wypłaconych z Promesy w przypadku, gdy po wypłacie BGK poweźmie informację o okolicznościach wyłączających wypłatę dofinansowania z Promesy bądź uzasadniających wypłatę dofinansowania z Promesy w mniejszej kwocie*. 23 lipca 2024 r.[31] weszły w życie przepisy dotyczące zwrotu środków z FPC19. W przepisach prawa powszechnie obowiązującego nie występował i nie występuje mechanizm bezpośredniego powierzenia BGK (delegowania) przez Prezesa Rady Ministrów obowiązku egzekwowania zwrotu środków tego Funduszu. Obecnie, od wejścia w życie wyżej opisanych przepisów, wyrażonych w art. 65 ust. 44-48 ustawy o Funduszu COVID-19, takimi uprawnieniami dysponuje Minister Finansów.

Rozpoczęcie naboru wniosków o dofinansowanie bez określenia wysokości budżetu

Wysokość kwoty przeznaczonej na pierwszy nabór do RPOZ (3 000,0 mln zł) Prezes Rady Ministrów wskazał BGK dopiero 30 listopada 2022 r. Zdarzenie to miało miejsce sześć dni po rozpoczęciu tego naboru, co Izba oceniła jako nierzetelne. Przed tą datą BGK dysponował jedynie

[30] W tym w ramach pierwszego naboru RPOZ na kwotę 2 509,0 mln zł oraz 1 820,6 mln zł w ramach drugiego naboru RPOZ.

[31] Ustawa o zmianie ufp.

informacją, że sfinansowanie naboru wniosków do RPOZ następować będzie w ramach limitu uwzględnionego w planie finansowym FPC19. Nie wskazano jednak wcześniej dokładnej bądź orientacyjnej wysokości środków przeznaczonych konkretnie na RPOZ.

Zdaniem NIK, w celu zapewnienia rzetelnego przebiegu procesu naboru wniosków, powinno to nastąpić przed akceptacją terminu rozpoczęcia naboru.

Początkowo niskie zainteresowanie RPOZ.

W ogłoszeniu o naborze (I edycja) termin składania wniosków określono do 31 stycznia 2023 r. do godziny 17:00. Podsekretarz Stanu Zastępca Szefa KPRM w okresie ww. naboru wniosków o dofinansowanie z RPOZ rekomendował dwukrotnie wydłużenie terminu naboru wniosków o dofinansowanie w ramach RPOZ. Decyzje w tym zakresie oparto o aktualne dane, które BGK przekazał Prezesowi Rady Ministrów w raportach operacyjnych w zakresie dotyczącym liczby i statusu złożonych wniosków na dzień 9 stycznia 2023 r.[32] oraz 6 marca 2023 r.[33] Informacje o łącznej wartości wniosków złożonych przez jst do BGK, ujęte w przekazanych raportach, w zestawieniu do łącznej wysokości środków planowanych na realizację RPOZ wynosiły odpowiednio: 5,9%, 76,7%. Pierwsza zmiana terminu naboru wydłużyła czas na składanie wniosków do 17 marca 2023 r. do godziny 17:00. Druga zmiana terminu naboru ostatecznie doprowadziła do wydłużenia czasu na składanie wniosków do 31 marca 2023 r. do godziny 17:00.

Druga edycja naboru wniosków o dofinansowanie z RPOZ rozpoczęła się publikacją ogłoszenia o naborze wniosków o dofinansowanie 26 lipca 2023 r. o godzinie 12:00 a ostateczny termin na składnie wniosków określono do 16 sierpnia 2023 r., do godziny 17:00. Termin ten nie ulegał zmianom.

Jst złożyły ponad 19 tysięcy wniosków o dofinansowanie

Łącznie w okresie od 24 listopada 2022 r. do 16 sierpnia 2023 r. w Aplikacji zaewidencjonowano 21 833[34] wniosków o wartości 25 835,1 mln zł[35]. W tym: wycofane przez jst 2 175 wniosków na kwotę 2 827,8 mln zł (10,0%); 400 wniosków na kwotę 450,0 mln zł nie spełniało wymogów

[32] Wykazano łącznie 584 wniosków, w tym: 99 wniosków na kwotę 175,0 mln zł przekazano do BGK, 467 wniosków zapisano, a 18 wniosków, oczekiwało na załączenie.

[33] Wykazano łącznie 3 615 wniosków, w tym: 1 564 wniosków na kwotę 2 300,0 mln zł przekazano do BGK 1 776 wniosków zostało zapisanych, a 275 wniosków, oczekiwało na załączenie.

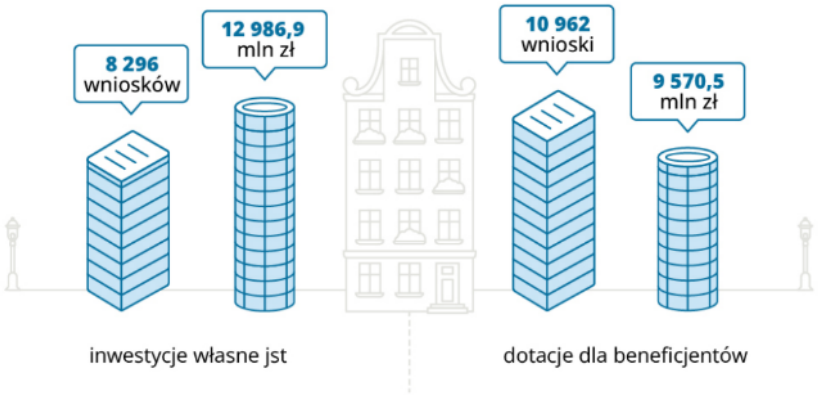
[34] W tym w ramach pierwszej edycji RPOZ – 13 332 wnioski, a w ramach drugiej edycji RPOZ – 8 501 wniosków.

[35] W tym ramach pierwszej edycji RPOZ – 16 415,1 mln zła w ramach drugiej edycji RPOZ – 9 420,0 mln zł.

formalnych (1,8%); w sumie ostatecznie przyjęto 19 258 wniosków na kwotę 22 557,4 mln zł[36] (88,2%).

Infografika nr 3

Liczba złożonych wniosków przez jst



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W podziale na poszczególne województwa liczba złożonych wniosków wynosiła odpowiednio: dolnośląskie - 2 194 wniosków na kwotę 2 084,3 mln zł; kujawsko-pomorskie – 1 196 wniosków na kwotę 1 279,4 mln zł; lubelskie - 1 332 wniosków na kwotę 1 615,7 mln zł; lubuskie - 847 wniosków na kwotę 1 127,5 mln zł; łódzkie - 1 066 wniosków na kwotę 1 269,9 mln zł; małopolskie - 1 159 wniosków na kwotę 1 194,4 mln zł; mazowieckie – 1 686 wniosków na kwotę 2 386,4 mln zł; opolskie - 852 wniosków na kwotę 1 131,4 mln zł; podkarpackie - 1 186 wniosków na kwotę 0,9 mln zł; podlaskie - 572 wniosków na kwotę 0,5 mln zł; pomorskie - 1 008 wniosków na kwotę 1 204,9 mln zł; śląskie - 1 398 wniosków na kwotę 2 252,3 mln zł; świętokrzyskie - 695 wniosków na kwotę 0,6 mln zł; warmińsko-mazurskie - 1 029 wniosków na kwotę 1 383,6 mln zł; wielkopolskie - 2 040 wniosków na kwotę 2 280,9 mln zł; zachodniopomorskie - 998 wniosków na kwotę 1 336,3 mln zł. Poziom dofinansowania, o który wnioskowano, był zróżnicowany i wahał się od 15,8% (w ramach pierwszego naboru) oraz od 2,0% (w ramach drugiego naboru) do 98,0%.

Odpowiednio przygotowana kadra w BGK do realizacji RPOZ

Obsługą RPOZ w BGK zajmowało się łącznie 28 pracowników. Przygotowaniem naborów i dokumentacji aplikacyjnej zajmowało się łącznie siedmiu pracowników BGK, z czego: pięciu pracowników BPI oraz dwóch pracowników z Departamentu Prawnego. Pracownicy BPI realizujący czynności związane z przygotowaniem projektów Regulaminu a następnie technicznym uruchomieniem naboru brali udział w pracach przy uruchomieniu naborów RFPŁ-PIS. Natomiast obsługą naborów

[36] Odpowiednio: w pierwszej edycji RPOZ 11 398 wniosków na kwotę 13 832,3 mln zł, a w drugiej edycji RPOZ – 7 860 wniosków na kwotę 8 725,0 mln zł.

wniosków o dofinansowanie z RPOZ zajmowało się 26 pracowników BGK. Z czego: [1] jeden pracownik Pionu Programów Rządowych w zakresie dotyczącym zarządzania Pionem Programów Rządowych; [2] ośmiu pracowników BPI, realizujących zadania obsługi edycji naboru wniosków z RPOZ; [3] czerech pracowników z Departamentu Operacji IT i jeden z Departamentu Cyberbezpieczeństwa w zakresie dotyczącym obsługi wniosków o nadanie dostępu do Aplikacji; [4] 12 pracowników Departamentu Funduszy Transportu i Wsparcia (do 8 lipca 2024 r., następnie po zmianie nazwy na Departament Infrastruktury Transportu) w zakresie dotyczącym obsługi finansowej RPOZ.

Pracownicy BGK posiadali niezbędne doświadczenie do obsługi RPOZ, które pozyskali w ramach obsługi m.in. RFPL-PIS, który został powierzony BGK w 2021 r. Ponadto pracownicy BPI regularnie organizowali spotkania dla jednostek organizacyjnych BGK, w celu przekazywania aktualnych informacji na temat obsługiwanych programów, w tym RPOZ. Pracownicy BGK w ramach wykonywanych ww. czynności nie oceniali wniosków o dofinansowanie z Programu.

Czynności pracowników BPI w ramach wsparcia RPOZ polegały w szczególności na wspieraniu jst, m.in. obsługiwano skrzynkę mailową pod adresem polskilad@bgk.pl, skrytkę e-PUAP /BGK/polskilad oraz linię telefoniczną. Jst mogły uzyskać dzięki temu na bieżąco wsparcie związane z realizacją RPOZ oraz obsługą Aplikacji.

Bezobsługowe przyjmowanie wniosków w BGK

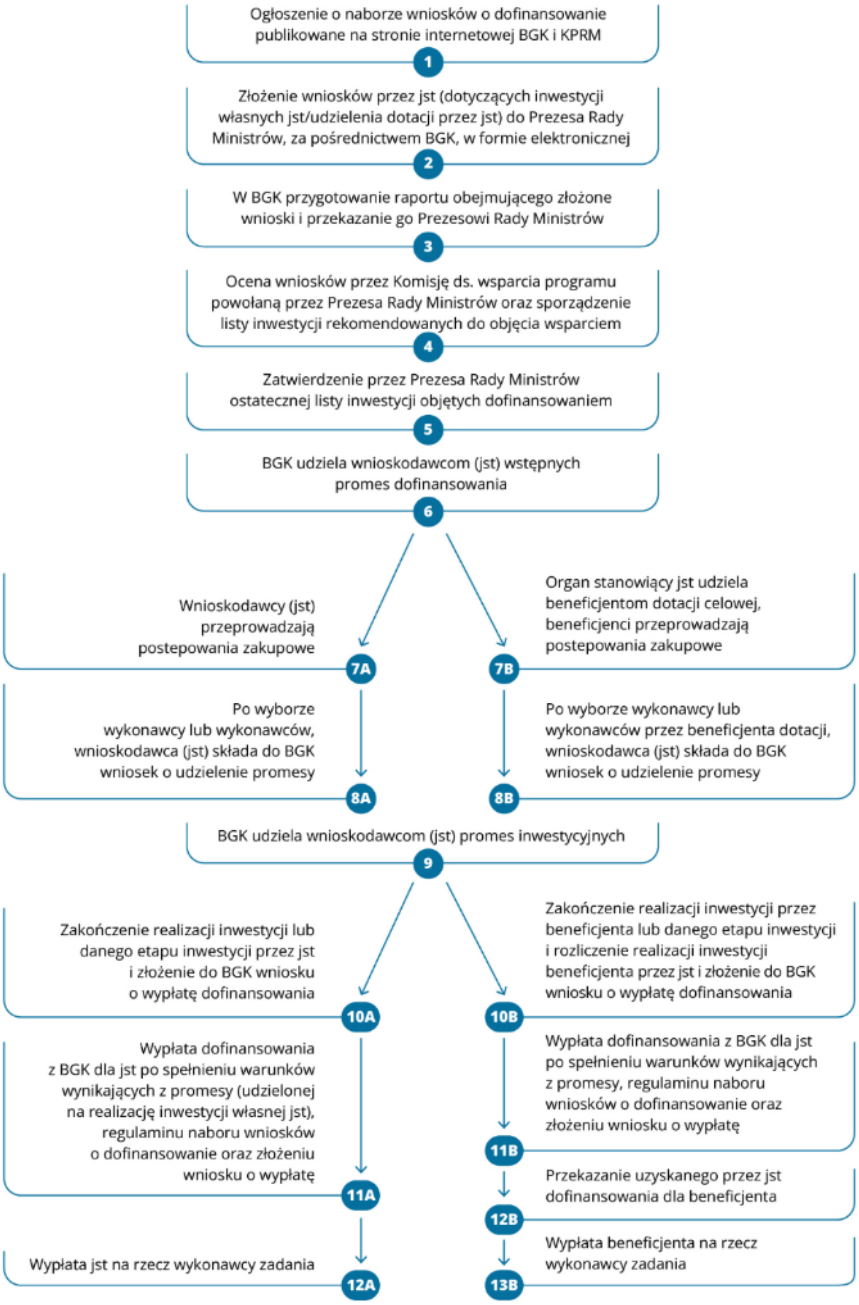
Proces przyjęcia wniosków do dalszego procedowania był bezobsługowy i odbywał się przy użyciu Aplikacji.

Dołączane do wniosku oświadczenia jst nie były w BGK weryfikowane.

W wyniku przeprowadzonego badania ustalono, że tryb obsługi przyjętych i wycofanych wniosków nie był sprzeczny z przyjętymi przez BGK do stosowania przepisami uchwały nr 232/2022 i załącznika do tej uchwały**,** a także wewnętrznymi regulacjami i przebiegał zgodnie z obowiązującą w BGK praktyką oraz w oparciu o dokumentację aplikacyjną wytworzoną w BGK.

Listę wniosków spełniających wymogi formalne BGK przekazywał do Prezesa Rady Ministrów automatycznie, jako raport obejmujący złożone wnioski o dofinansowanie z Programu.

Infografika nr 4
Uproszczony schemat rozpatrywania wniosków o przyznanie dofinansowania ze środków RPOZ



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Ocena merytoryczna wniosków była dokonywana przez Komisję

Zadania wynikające z przyjętej do realizacji uchwały nr 232/2022, w tym dokonywanie ocen wniosków o dofinansowanie z Programu oraz przekazanie Prezesowi Rady Ministrów listy zadań inwestycyjnych rekomendowanych do objęcia wsparciem, realizowała sześcioosobowa Komisja, w skład której wchodziło trzech przedstawicieli Prezesa Rady Ministrów oraz po jednym przedstawicielu Ministra Finansów, Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz BGK. Zmiany w składach Komisji dotyczyły jedynie ich przewodniczących, powołanych przez Prezesa Rady Ministrów. W pierwszym naborze Programu był nim Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, a w drugiej –

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury. Sekretarzem Komisji była Dyrektor Departamentu Współpracy z Interesariuszami w BGK. Obsługę techniczno-kancelaryjną Komisji prowadził Departament Instrumentów Rozwojowych[37] w KPRM. Z przedłożonych do kontroli dokumentów nie wynikało, czy członkowie Komisji posiadali wiedzę merytoryczną i doświadczenie zawodowe z zakresu finansów jst, inwestycji oraz ochrony zabytków, niezbędne do realizacji powierzonych zadań.

Członkowie Komisji zostali pierwotnie powołani przez Prezesa Rady Ministrów w skład Komisji do spraw wsparcia RFPŁ-PIS, a jej skład został uzupełniony o przedstawiciela Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Członkowie Komisji nie otrzymywali z tego tytułu dodatkowego wynagrodzenia.

W procesie oceny wniosków przez Komisję nie ustanowiono zasad umożliwiających w sposób obiektywny i jednoznaczny ustalenie przesłanek przyznania oceny (pozytywnej lub negatywnej) dla poszczególnych wniosków. Precyzyjne określenie zasad oceny poszczególnych kryteriów, ustalenie ich wag lub miar punktowych zminimalizowałoby dowolność oceny wniosków poszczególnych jednostek i zwiększyłoby przejrzystość procesu przyznawania wsparcia. Nie wprowadzono również dodatkowych procedur w zakresie dokumentowania czynności weryfikacyjnych oraz podejmowania decyzji. Komisja nie sporządzała dokumentów poświadczających dokonanie analizy i oceny wniosków. Ponadto nie przewidziano procedury odwoławczej od wyniku rozpatrzenia wniosków.

Tryb pracy oraz zadania Komisji i jej członków określono w Regulaminie Prac Komisji do spraw Wsparcia Programu, zatwierdzonym przez Prezesa Rady Ministrów 17 kwietnia 2023 r.[38] W Regulaminie Prac Komisji wskazano m.in., że Komisja dokonuje rzetelnej i bezstronnej oceny wniosków oraz sporządza listę zadań inwestycyjnych rekomendowanych do objęcia wsparciem z Programu, biorąc pod uwagę, zgodnie z § 5 ust. 4 załącznika do uchwały nr 232/2022 realizację celu przeciwdziałania COVID-19, o którym mowa w art. 2 ust. 2 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych z dnia 2 marca 2020 r.[39] oraz kompleksowość planowanych inwestycji.

W związku z systemem pracy Komisji, lista przyjętych wniosków o dofinansowanie bez sporządzonych uzasadnień dla poszczególnych ocen pozytywnych i negatywnych nie pozwalała na uzyskanie informacji,

[37] Dalej: DIR.

[38] Regulamin Prac Komisji.

[39] Dz.U. z 2020 r. poz. 374, ze zm.

dlaczego wnioski przyjęte przez Komisję uzyskały pozytywną rekomendację Komisji, a nieprzyjęte takiej rekomendacji nie otrzymały. W protokołach prac Komisji ujęto jedynie informację, że Komisja przystępowała do dyskusji, jednak bez opisu tej dyskusji, argumentacji stanowiącej podstawę zaakceptowania lub odrzucenia poszczególnych wniosków oraz przedstawienia przesłanek, które przemawiały za podjęciem pozytywnej lub negatywnej decyzji o dofinansowaniu danego zadania (inwestycji). Brak konieczności prezentowania uzasadnień dla podjętych decyzji przez członków Komisji skutkował niepozostawieniem śladu rewizyjnego tego procesu, przez co poszczególni wnioskodawcy nie mieli wiedzy, dlaczego ich wniosek został przyjęty lub nie został zakwalifikowany (przez co np. mogli nie dysponować wiedzą w zakresie popełnionych błędów, po korekcie których mogliby złożyć odrzucony wniosek w kolejnej edycji naboru). Co więcej, niepozostawienie śladu rewizyjnego spowodowało, że nie sposób było zidentyfikować przesłanek pozytywnej lub negatywnej oceny danego wniosku o dofinansowanie. Nie określono także w jaki jednoznaczny sposób członkowie Komisji mieli interpretować i oceniać spełniane przez poszczególne wnioski ww. kryteriów określonych w uchwale nr 232/2022.

W okresie objętym kontrolą do KPRM wpłynęło łącznie 16 pism o charakterze odwołania wnioskodawców od wyników rozpatrzenia wniosków. Na podstawie analizy tych spraw ustalono, że w pisemnych informacjach udzielonych wnioskodawcom wskazywano na: dużą liczbę złożonych wniosków, przekraczającą możliwość przyznania wsparcia wszystkim zainteresowanym, ogólne kryteria zawarte w uchwale nr 232/2022 oraz możliwość ubiegania się o dofinansowanie w kolejnych naborach Programu. Odpowiedzi udzielał Zastępca Dyrektora DIR.

Brak mechanizmów zapewniających bezstronną ocenę wniosków

Prezes Rady Ministrów od początku ustanowienia RPOZ nie zapewnił mechanizmu ograniczającego zaistnienie konfliktu interesów w procesie rozpatrywania wniosków przez członków Komisji. W szczególności w Regulaminie Prac Komisji, zatwierdzonym przez Prezesa Rady Ministrów, brak było rozwiązań obligujących do zachowania bezstronności członków Komisji, w tym w formie złożenia stosownego oświadczenia, celem zminimalizowania wystąpieniu konfliktu interesów. W ocenie NIK było to nierzetelne.

Wysokość przyznanego wsparcia adekwatna do potrzeb wnioskodawców

W wyniku przeprowadzonej oceny merytorycznej wniosków przez Komisję, Prezes Rady Ministrów przekazał informację o zaakceptowaniu

do dofinansowania 8 055 (41,8 %) wniosków na kwotę 4 329,5 mln zł oraz braku akceptacji dla 11 203 (58,2 %) wniosków na kwotę 18 227,8 mln zł.

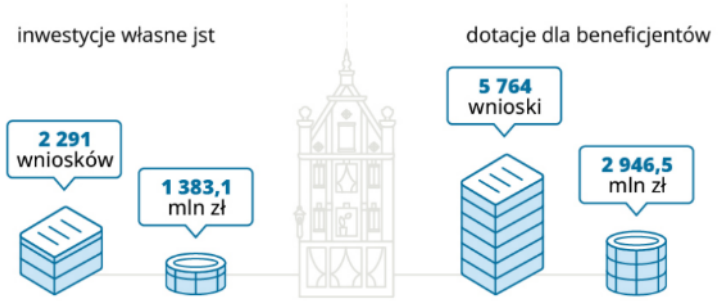
W ramach zaakceptowanych przez Prezesa Rady Ministrów wniosków przyjęto do dofinansowania wnioski z dwóch obszarów inwestycyjnych obejmujących:

- inwestycje własne jst - 2 291 wniosków na kwotę 1 383,1mln zł,

- udzielenie dotacji przez jst- 5 764 wnioski na kwotę 2 946,5 mln zł.

Infografika nr 5

Adresaci wsparcia z RPOZ



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W grupie wniosków o dofinansowanie w ramach inwestycji własnych jst znajdowały się m.in. 724 wnioski dotyczące obiektów użyteczności publicznej (tj. żłobki, przedszkola, szkoły, muzea, świetlice wiejskie, ośrodki zdrowia, remizy strażackie, domy pomocy społecznej, ośrodki kultury, dworce PKP, siedziby jst) na kwotę 496,1 mln zł. W ramach inwestycji własnych jst nie zakwalifikowano do dofinansowania 2 121 wniosków na kwotę, 4 353,0 mln zł, gdzie przedmiotem tych wniosków były m.in. obiekty użyteczności publicznej (tj. żłobki, przedszkola, szkoły, muzea, domy kultury, świetlice wiejskie, domy pomocy społecznej, ośrodki zdrowia, remizy strażackie, dworce PKP, siedziby jst).

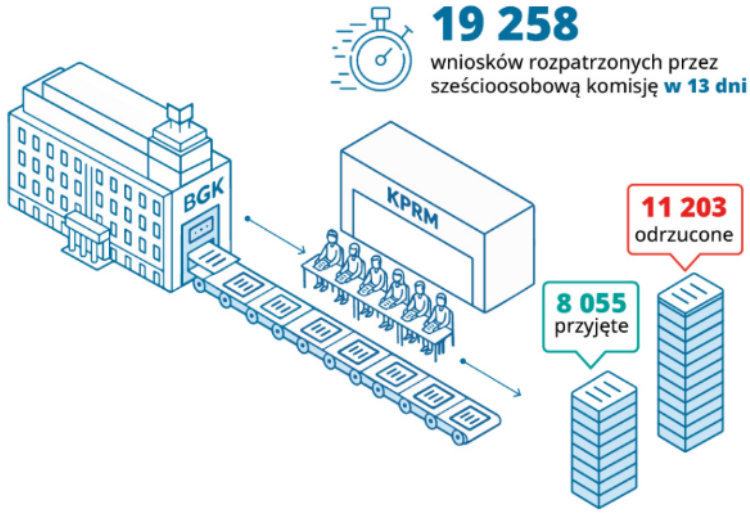
W grupie wniosków o dofinansowanie, na podstawie których jst udzieliły dotacji znajdowało się 5 339 wniosków dotyczących obiektów sakralnych na kwotę 2 682,3 mln zł i 425 wniosków dotyczących obiektów niesakralnych na kwotę 264,1 mln zł Komisja dokonała przeglądu wniosków złożonych w ramach pierwszego i drugiego naboru na 13 posiedzeniach. Komisja rozpatrzyła pozytywnie i zarekomendowała Prezesowi Rady Ministrów objęcie wsparciem łącznie 8055 wniosków (41,8% ogółu) na łączną kwotę 4,3 mld zł, w tym w ramach pierwszego naboru 4087 wniosków na kwotę 2,5 mld zł (1178 wniosków na realizację inwestycji własnych jst na łączną kwotę 0,6 mld zł oraz 3629 wniosków na realizację inwestycji przez beneficjentów dotacji na łączną kwotę 1,9 mld zł) oraz w ramach drugiego naboru 3248 wniosków na kwotę 1,8

mld zł (1113 wniosków na realizację inwestycji własnych jst na łączną kwotę 0,7 mld zł oraz 2135 wnioski na realizację inwestycji przez beneficjentów dotacji na łączną kwotę 1,1 mld zł). Nie wystąpiły sytuacje, w których złożony wniosek pozostał bez rozpatrzenia. We wszystkich przypadkach wysokość udzielonego dofinansowania była tożsama z kwotą, o którą wnioskowali beneficjenci Programu.

Ocena wniosków jst w bardzo krótkim czasie

Czas przeznaczony na zapoznanie się z wnioskami, rozpatrzenie i sporządzenie rekomendacji dla Prezesa Rady Ministrów nie został dostosowany do liczby rozpatrywanych wniosków. Przyjmując nawet 12-godzinny tryb pracy Komisji, bez żadnych przerw, w trakcie trwania wszystkich posiedzeń czas przeznaczony na analizę jednego wniosku wyniósł niespełna pół minuty (w przypadku pierwszego naboru) oraz średnio nieco ponad minutę (w przypadku drugiego naboru). Zdaniem NIK mogło być niewystarczające do dokładnego zapoznania się z treścią wniosku.

Infografika nr 6
Efekty pracy Komisji



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Z protokołów z posiedzeń Komisji wynikało, że wnioski jst były pogrupowane według województw, a na poszczególnych posiedzeniach rozpatrywano wnioski z jednego lub więcej województw. Z przekazanej NIK dokumentacji nie wynikało, ile czasu trwały posiedzenia Komisji. W protokołach z posiedzeń Komisji również nie zawarto informacji na ten temat. Członkowie Komisji zeznali, że zazwyczaj jedno posiedzenie trwało kilka godzin.

Na poszczególnych posiedzeniach Komisji rozpatrzono następującą liczbę wniosków:

- w ramach pierwszego naboru posiedzenia odbyły się w dniach: 25, 26 maja 2023 r., 13, 15, 16 czerwca 2023 r., 10 i 13[40] lipca 2023 r., na których przeanalizowano odpowiednio 2421, 1867, 1736, 1382, 1751, 2241 wniosków;
- w ramach drugiego naboru posiedzenia odbyły się w dniach: 12, 13, 14, 15, 18, 19 i 20 września 2023 r., na których przeanalizowano odpowiednio 1103, 1775, 1466, 932, 454, 741, 1389 wniosków.

Infografika nr 7
Liczba wniosków i wartość dofinansowania w podziale na województwa



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Listy prawidłowo złożonych wniosków były przekazywane przez BGK do Prezesa Rady Ministrów z wykorzystaniem Aplikacji. Prezes Rady

[40] Na posiedzeniu Przewodniczący przedstawił wykaz ostatecznej listy wniosków dla wszystkich województw, a w jego trakcie wniosków nie oceniano.

Ministrów udostępniał Komisji listy z wnioskami celem przeprowadzenia ich oceny.

Pominięcie procesu głosowania w toku posiedzeń Komisji

Przewodniczący Komisji rozpatrującej wnioski w ramach pierwszego i drugiego naboru RPOZ nie poddawał pod głosowanie projektów list zadań inwestycyjnych rekomendowanych Prezesowi Rady Ministrów do objęcia wsparciem z Programu. Było to niezgodne z § 5 ust. 1 Regulaminu Prac Komisji, który stanowił, że po zakończeniu oceny wszystkich wniosków Sekretarz sporządzał projekt listy zadań inwestycyjnych rekomendowanych Prezesowi Rady Ministrów do objęcia wsparciem z programu, a następnie Przewodniczący Komisji poddawał projekt listy pod głosowanie. Dodatkowo Regulamin Prac Komisji w § 5 ust. 2 przewidywał, że Komisja mogła głosować nad tą listą w trybie pisemnym lub przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość. W trakcie kontroli NIK nie przedstawiono żadnej dokumentacji wskazującej na przeprowadzanie głosowań nad listami zadań inwestycyjnych rekomendowanych. W protokołach z posiedzeń Komisji znajdowała się jedynie informacja, że Komisja zarekomendowała pozytywnie określoną liczbę wniosków jst, co jednak nie pozwala jednoznacznie stwierdzić, czy decyzje te były podejmowane jednogłośnie czy też większością głosów.

Decyzje o przyjęciu wniosków o dofinansowania oparte na lakonicznych uzasadnieniach

W zatwierdzonym przez Prezesa Rady Ministrów wzorze wniosku o dofinansowanie, miejsce, w którym przewidziano uzasadnienie potrzeby realizacji zadania inwestycyjnego, mogło pomieścić maksymalnie 2500 znaków (ok. połowy strony w formacie A4). Analiza przyjętych do dofinansowania wniosków wykazała, że spośród 8055 wniosków w 105 przypadkach uzasadnienie potrzeby realizacji zadania inwestycyjnego liczyło zaledwie od 22 do 100 znaków. Opis taki był lakoniczny i nie zawierał, poza przewidywaną wartością inwestycji, podstawowych informacji związanych z jej przedmiotem.

Przykłady

Pełna treść uzasadnienia potrzeby realizacji zadania inwestycyjnego:

- „Przewidywany okres realizacji Inwestycji: do 12 miesięcy” (500,0 tys. zł);
- „Remont dachu kościoła” (450,0 tys. zł);
- „Renowacja zabytków wpisanych do Gminnej Ewidencji Zabytków” (404,1 tys. zł);
- „Zostaną przeprowadzone prace konserwatorskie i restauratorskie” (400,0 tys. zł);
- „Zakres planowanych prac: Konserwacja wyposażenia ruchomego” (400,0 tys. zł).

Jednocześnie występowały przypadki, że Komisja w odmienny sposób oceniła wniosek o dofinansowanie (złożony ponownie w drugim naborze), dotyczący tej samej inwestycji o niezmienionym uzasadnieniu:

Przykłady

Wniosek o dofinansowanie dotyczący prac konserwatorskich w Kościele Św. Rocha w Nowym Targu z deklarowaną wartością inwestycji w wysokości 750,0 tys. zł nie został zakwalifikowany w ramach pierwszego naboru, natomiast w wyniku drugiego naboru (przy deklarowanej wartości inwestycji 400,0 tys. zł) został przyjęty przez Komisję.

Wniosek o dofinansowanie dotyczący renowacji wnętrza kościoła pw. Św. Apostołów Piotra i Pawła w Lututowie z deklarowaną wartością inwestycji w wysokości 1,4mln zł nie został zakwalifikowany w ramach pierwszego naboru, natomiast w wyniku drugiego naboru (przy deklarowanej wartości inwestycji 1,3mln zł) został przyjęty przez Komisję.

Wniosek o dofinansowanie dotyczący zabezpieczenia historycznego wnętrza „Sali Rycerskiej" dawnego zamku w Szydłowie poprzez uzupełnienie okien i drzwi, z deklarowaną wartością inwestycji w wysokości 350,0 tys. zł nie został zakwalifikowany w ramach pierwszego naboru, natomiast w wyniku drugiego naboru (przy deklarowanej wartości inwestycji 400,0 tys. zł) został przyjęty przez Komisję.

Ponadto Komisja w jednakowy sposób oceniła wniosek o dofinansowanie (złożony ponownie w drugim naborze), dotyczący tej samej inwestycji o niezmienionym uzasadnieniu, przy wskazaniu innej kwoty dofinansowania.

Przykłady

Wniosek o dofinansowanie dotyczący konserwacji i zabezpieczenia podmurówki Kościoła p.w. św. Urszuli w Lubeni, z deklarowaną wartością inwestycji w wysokości 3,6 mln zł nie został zakwalifikowany przez Komisję w ramach pierwszego naboru, i ponownie nie został zakwalifikowany w wyniku drugiego naboru (przy deklarowanej wartości inwestycji 510,2 tys. zł)

Wniosek o dofinansowanie dotyczący renowacji zabytkowych cmentarzy w Polanach i w Grabiu, z deklarowaną wartością inwestycji w wysokości 70,0 tys. zł został przyjęty przez Komisję w ramach pierwszego naboru, i ponownie został przyjęty w wyniku drugiego naboru (przy deklarowanej wartości inwestycji, 97,0 tys. zł).

Zdaniem NIK brak określenia procedury oceny wniosków, umożliwiającej w sposób jednoznaczny ustalenie przesłanek przyznania dofinansowania

lub jego odmowy poszczególnym wnioskodawcom, jak również nieokreślenie procedur w zakresie dokumentowania czynności weryfikacyjnych sprzyjało zjawisku dowolności postępowania (podejmowania decyzji) przez członków Komisji. W efekcie członkowie Komisji podejmowali nieuzasadnione (niezrozumiałe) decyzje, nie obniżając żadnego z wnioskowanych dofinansowań, a Prezes Rady Ministrów bezkrytycznie zatwierdzał listy przyjętych wniosków przez Komisję.

Prawidłowy proces udzielania promes wstępnych oraz inwestycyjnych przez BGK

Dofinansowanie zadań inwestycyjnych w ramach RPOZ przyznawane było na podstawie promes udzielanych przez BGK, wydawanych na podstawie listy wniosków zakwalifikowanych, zatwierdzonej przez Prezesa Rady Ministrów. Listy inwestycji objętych dofinansowaniem z RPOZ przekazywane były dla obu edycji RPOZ za pośrednictwem Aplikacji. I tak informacje o zatwierdzonych wnioskach przez Prezesa Rady Ministrów, BGK otrzymał:

- 14 lipca 2023 r., tj. po 104 dniach licząc od daty przekazania przez BGK prawidłowo złożonych wniosków, tj. od 1 kwietnia 2023 r. (pierwsza edycja RPOZ);

- 26 września 2023 r. tj. po 40 dniach licząc od daty przekazania przez BGK prawidłowo złożonych wniosków, tj. od 17 sierpnia 2023 r. (druga edycja RPOZ).

Dla wszystkich wniosków objętych dofinansowaniem, BGK udzielił wnioskodawcom 8 055 wstępnych promes na kwotę ponad 4,3 mld zł, w których zapewniał, że inwestycja zostanie sfinansowana w części ze środków Funduszu.

Monitorowanie upływu 12 miesięcy od daty wystawienia wstępnych promes na przekazanie do BGK informacji potwierdzającej ogłoszenie postępowania zakupowego przez wnioskodawcę (lub za jego pośrednictwem przez beneficjenta dotacji) odbywało się w sposób automatyczny za pośrednictwem Aplikacji. Narzędzie to posiadało funkcjonalność określenia terminu ważności wstępnej promesy. Po upływie 12 miesięcy oraz w sytuacji braku złożonego oświadczenia o ogłoszeniu postępowania zakupowego BGK informował wnioskodawców (lub za ich pośrednictwem beneficjentów dotacji) komunikatem w Aplikacji.

Według stanu na 30 czerwca 2025 r. stan realizacji RPOZ kształtował się następująco[41]:

a. pierwsza edycja RPOZ:

[41] Podane dane uwzględniają zmiany inwestycji i aktualnie wystawione wstępne promesy.

- BGK udzielił 4 507 promes inwestycyjnych na kwotę 2 290,2 mln zł (z 4 807 promes wstępnych na kwotę 2 508,1 mln zł);
- liczba wygasłych wstępnych promes (brak oświadczenia o uruchomieniu postępowania zakupowego) – 53 promesy;
- liczba nieaktywnych promes (brak oświadczenia o podpisaniu umowy z wykonawcą) – cztery promesy;
- liczba inwestycji zablokowanych po odrzuceniu przez Ministra Finansów – 18[42].

b. druga edycja RPOZ:

- BGK udzielił 2 948 promes inwestycyjnych na kwotę 1 574,1 mln zł (z 3 245 promes wstępnych na kwotę 1 815,4 mln zł);
- liczba wygasłych wstępnych promes (brak oświadczenia o uruchomieniu postępowania zakupowego) – 60 promes;
- liczba nieaktywnych promes (brak oświadczenia o podpisaniu umowy z wykonawcą) – dwie promesy;
- liczba inwestycji zablokowanych po odrzuceniu przez Ministra Finansów – 17.

Różnica w liczbie wydanych promes wstępnych oraz promes inwestycyjnych wynikała z faktu, że promesy wstępne udzielane były dla wszystkich wniosków o dofinansowanie, które znalazły się na ostatecznej liście inwestycji objętych dofinansowaniem z RPOZ, bezpośrednio po zatwierdzeniu tej listy przez Prezesa Rady Ministrów, podczas gdy promesy inwestycyjne udzielane były na wniosek wnioskodawcy, złożony po wyłonieniu wykonawcy inwestycji objętej wnioskiem. Natomiast różnice w kwotach wstępnych promes oraz promes inwestycyjnych zależały przede wszystkim od wyniku postępowania zakupowego na realizację inwestycji objętej wnioskiem o dofinansowanie.

Wnioski jst o udzielenie promes inwestycyjnych składane były elektronicznie, za pośrednictwem Aplikacji. Ich weryfikacja odbywała się w czasie rzeczywistym w Aplikacji. O wszelkich błędach oraz brakach w formularzu wnioskodawca był informowany stosownymi komunikatami. Wnioskodawcy nie mieli możliwości wygenerowania wydruku (a następnie jego podpisania), jeśli formularz zawierał błąd/błędy. Po załączeniu podpisanego dokumentu weryfikacja podpisu następowała automatycznie w Aplikacji i na tej podstawie wyświetlał się odpowiedni komunikat o prawidłowym zweryfikowaniu podpisów. Ponadto, we wniosku o udzielenie promesy na dofinansowanie inwestycji

[42] Inwestycja jest zablokowana, gdy wniosek o zmianę inwestycji został odrzucony. Oznaczało to, że wnioskodawca nie mógł powrócić już do inwestycji objętej pierwotnym wnioskiem, a jedynie złożyć kolejny wniosek o zmianę inwestycji.

wnioskodawca oświadczał, że dane wskazane w tym wniosku były prawdziwe.

Szczegółowym badaniem objęto próbę 26 wniosków o udzielenie promes inwestycyjnych. Kwota zbadanej próby wyniosła 16,9 mln zł dofinansowania wynikającego z udzielonych promes, tj. 0,4% kwoty ogółem udzielonych promes.

We wszystkich zbadanych przypadkach BGK udzielił wnioskodawcom 26 promes inwestycyjnych na kwotę 15,2 mln zł (tj. o 1,7 mln zł mniejszą od udzielonych promes wstępnych). Promesy inwestycyjne były wystawiane przez BGK po złożeniu wniosku przez upoważnione podmioty w tym samym dniu, a najpóźniej pięć dni roboczych po złożeniu wniosku. Było to zgodne z Regulaminem, w którym wskazano, że promesa powinna być udzielona w terminie siedmiu dni roboczych od daty wpływu prawidłowo złożonego wniosku o udzielenie promesy.

Prawidłowa obsługa BGK wniosków jst o korektę zakresu inwestycji i o zmianę inwestycji.

Po udzieleniu promes inwestycyjnych, rola BGK w procesie realizacji RPOZ polegała na obsłudze wniosków jst o:

- korektę zakresu inwestycji; wnioski te mogły dotyczyć: zmiany opisu inwestycji lub zmiany opisu inwestycji wraz ze zmianą kwoty dofinansowania z RPOZ;

- zmianę inwestycji; wnioski te mogły dotyczyć: nazwy inwestycji, opisu inwestycji, terminu realizacji inwestycji, przewidywanej wartości inwestycji, kwoty dofinansowania oraz kwoty udziału własnego.

BGK nie oceniał merytorycznie wniosków o korektę zakresu inwestycji i o zmianę inwestycji, w związku z czym nie oceniał okoliczności złożenia tych wniosków ani ich zakresu przedmiotowego. Rola BGK w tym procesie polegała na: przekazaniu do Prezesa Rady Ministrów/Ministra Finansów tych wniosków (wnioski te oceniała Komisja), a po otrzymaniu ostatecznej listy rekomendowanych wniosków na poinformowaniu wnioskodawców o decyzjach podjętych przez Prezesa Rady Ministrów/Ministra Finansów. Dodatkowo w procesie tym w przypadku wniosków o zmianę inwestycji; BGK udzielał wnioskodawcom ponownie wstępnych promes. Promesy udzielane były od następnego dnia po akceptacji wniosku o zmianę inwestycji do pięciu dni.

Według stanu na 30 czerwca 2025 r. w ramach:

a. pierwszej edycji RPOZ wpłynęło 536 wniosków o korektę zakresu inwestycji na kwotę 29,3 mln zł, z czego 123 wnioski na kwotę 14,2 mln zł dotyczyły inwestycji własnej jst, a 413 wniosków na kwotę 14,0 mln zł dotyczyło udzielenia dotacji;

b. drugiej edycji RPOZ wpłynęły 322 wnioski na kwotę 18,0 mln zł, z czego 109 wniosków na kwotę 7,8 mln zł dotyczyło inwestycji własnej jst, a 213 na kwotę 10,2 mln zł dotyczyło udzielenia dotacji.

Czas jaki upłynął od przekazania ww. wniosków o korektę zakresu inwestycji, licząc od daty ich złożenia w BGK do czasu podjęcia decyzji przez Prezesa Rady Ministrów/Ministra Finansów, wynosił od siedmiu do 229 dni.

Według stanu na 30 czerwca 2025 r. w ramach:

a. pierwszej edycji RPOZ wpłynęły 522 wnioski o zmianę inwestycji na kwotę 251,8mln zł, z czego 227 na kwotę 123,2 mln zł dotyczyło inwestycji własnej jst, a 295 wniosków na kwotę 128,6 mln zł dotyczyło udzielenia dotacji;

b. drugiej edycji RPOZ wpłynęły 364 wnioski o zmianę inwestycji na kwotę 248,4mln zł, z czego 188 na kwotę 135,7 mln zł dotyczyło inwestycji własnej jst, a 176 na kwotę 112,8 mln zł dotyczyło udzielenia dotacji.

Czas jaki upłynął od przekazania ww. wniosków o zmianę inwestycji licząc od daty ich złożenia w BGK do czasu podjęcia decyzji przez Prezesa Rady Ministrów/Ministra Finansów wynosił od siedmiu do 217 dni.

Według stanu na 1 lipca 2025 r. BGK udzielił 772 wstępnych promes na wnioskowaną kwotę 417,0 mln zł, z tego 465 w ramach pierwszej edycji RPOZ na kwotę 227,0 mln zł oraz 307 w ramach drugiej edycji na kwotę 190,0 mln zł.

Nie w pełni rzetelny proces oceny przekazanych przez BGK wniosków o korektę zakresu inwestycji oraz o zmianę inwestycji

Oceny przekazywanych przez BGK wniosków o korektę zakresu inwestycji oraz o zmianę inwestycji, dokonywała Komisja. Proces oceny tych wniosków był tożsamy jak w przypadku oceny wniosków o dofinansowanie.

Prezes Rady Ministrów nie określił ram czasowych przeznaczonych na rozpatrzenie wniosków o zmianę inwestycji oraz o korektę zakresu inwestycji. W ocenie NIK było to nierzetelne, gdyż spowodowało, że czas rozpatrywania wniosków w odniesieniu do zbadanej, w ramach kontroli próby 33 wniosków (z czego 20 o korektę zakresu inwestycji oraz 13 o zmianę inwestycji), wynosił od sześciu do 175 dni od daty wpływu wniosku. Długotrwałe oczekiwanie na rozpatrzenie wniosku stawiało wnioskodawców w sytuacji niepewności (w skrajnych przypadkach przez prawie sześć miesięcy) co do możliwości kontynuowania skorygowanej lub zmienionej inwestycji, na realizację których pierwotnie otrzymali pozytywne oceny w sprawie dofinansowania.

Ponadto Prezes Rady Ministrów nie podał do publicznej wiadomości wyników rozstrzygnięć dotyczących zatwierdzonych do 30 czerwca 2024 r. wniosków o zmianę inwestycji, co było nierzetelne i niekorzystnie wpływało na jawność oraz przejrzystość wydatkowania środków FPC19 w ramach RPOZ. Prezes Rady Ministrów opublikował na stronie internetowej KPRM jedynie wyniki zakończonych naborów (rozstrzygniętych przez Prezesa Rady Ministrów) w formie wskazania wnioskodawców, którzy otrzymali dofinansowanie z RPOZ, wraz

z podaniem nazwy zadania inwestycyjnego i kwoty dofinansowania. W związku ze składanymi i rozpatrywanymi w sposób ciągły wnioskami o zmianę inwestycji wyniki te nie przedstawiały jednak aktualnego stanu faktycznego i mogły wprowadzać odbiorcę w błąd, gdyż nazwy zadań inwestycyjnych i kwoty dofinansowania dla wybranych wnioskodawców uległy zmianie. W celu zachowania jawności i przejrzystości wydatkowania środków z FPC19 za zasadne należy uznać publikowanie także wyników rozstrzygnięć wniosków o zmianę inwestycji, zawierających nowe nazwy zadań inwestycyjnych i kwoty dofinansowania.

Prezes Rady Ministrów nie dysponował protokołami z sześciu posiedzeń Komisji rozpatrującej wnioski o zmianę inwestycji oraz o korektę zakresu inwestycji. Posiedzenia te zostały przeprowadzone w I półroczu 2024 r. i dotyczyły 239 wniosków o korektę zakresu inwestycji (o łącznej wartości ich dofinansowania 144,0 mln zł) oraz 90 wniosków o zmianę inwestycji (o łącznej wartości dofinansowania 45,6 mln zł). W ocenie NIK było to nierzetelne. Prezes Rady Ministrów powinien gromadzić pełną dokumentację związaną z realizacją Programu, w tym związaną z pracami Komisji, bowiem w oparciu m.in. o tę dokumentację powinien podejmować decyzje co do poszczególnych rozstrzygnięć o przyznaniu dofinansowania. Protokoły z posiedzeń Komisji, jako dokumentacja związana z procesem opiniowania i rozstrzygania wniosków, powinny być zatem przechowywane w KPRM, jako jednostce odpowiedzialnej za obsługę prac Komisji.

Niemal w połowie zrealizowane wypłaty środków w ramach RPOZ.

Wypłata dofinansowania odbywała się na podstawie złożonego przez wnioskodawcę w Aplikacji wniosku o wypłatę z promesy i po złożeniu oświadczenia, że inwestycja została zrealizowana w całości (lub w części) i odebrana końcowym protokołem odbioru oraz że wnioskodawca wypłacił wykonawcy kwotę udziału własnego jako część dotacji w ramach inwestycji. Nie przewidziano dołączania do wniosku o wypłatę żadnych dokumentów potwierdzających wykonanie inwestycji czy potwierdzenia, że udzielona dotacja przez jst została prawidłowo wydatkowana przez beneficjenta dotacji i rozliczona bez zastrzeżeń. Aplikacja, w której składane były wnioski, nie przewidywała możliwości załączenia do wniosku dodatkowych dokumentów.

Wypłat dokonywano w tzw. oknach płatniczych, których kalendarz był publikowany na stronie internetowej BGK, (pod warunkiem złożenia wniosku o wypłatę, co najmniej na siedem dni roboczych przed tym dniem), tj. co do zasady 15 i 25 każdego miesiąca, a w przypadkach, w których ww. dni nie wypadały w dni robocze, okna płatnicze realizowane były w pierwszych dniach następujących po dniach wolnych.

Według stanu na 30 czerwca 2025 r.[43] BGK w ramach:

a. pierwszej edycji RPOZ:

- zrealizował 3 464 wnioski do wypłaty na kwotę 1 286,0 mln zł[44] z udzielonych 4 507 promes inwestycyjnych na kwotę 2 290,2 mln zł, tj. 56,2% dofinansowania określonego w promesach inwestycyjnych;

- wypłacił w całości 2 673 promesy na kwotę 1 065,5mln zł[45].

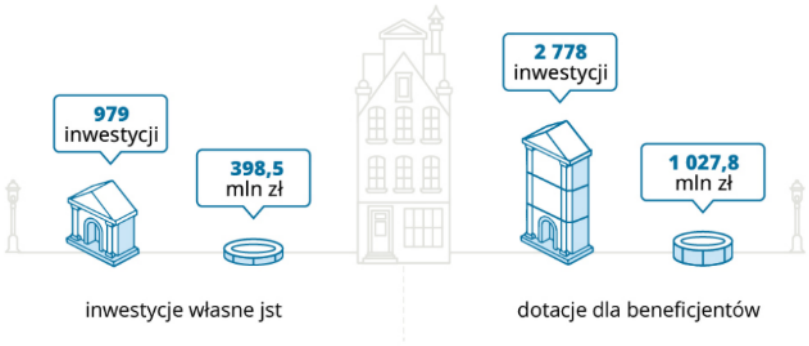
b. drugiej edycji RPOZ:

- zrealizował 1 724 wnioski do wypłaty na kwotę 631,9 mln zł[46] z udzielonych 2 948 promes inwestycyjnych na kwotę 1 574,1 mln zł, tj. 40,1% dofinansowania określonego w promesach inwestycyjnych;

- wypłacił w całości 1 333 promesy na kwotę 514,1 mln zł[47].

Infografika nr 8

Liczba ukończonych inwestycji i wartość ich dofinansowania (stan na dzień 30 czerwca 2025 r.)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Łącznie według stanu na 30 czerwca 2025 r. wypłacono 1 917,9 mln zł (tj. 49,6% dofinansowania określonego w promesach inwestycyjnych).

Infografika nr 9

Wypłacone wsparcie z RPOZ (stan na dzień 30 czerwca 2025 r.)



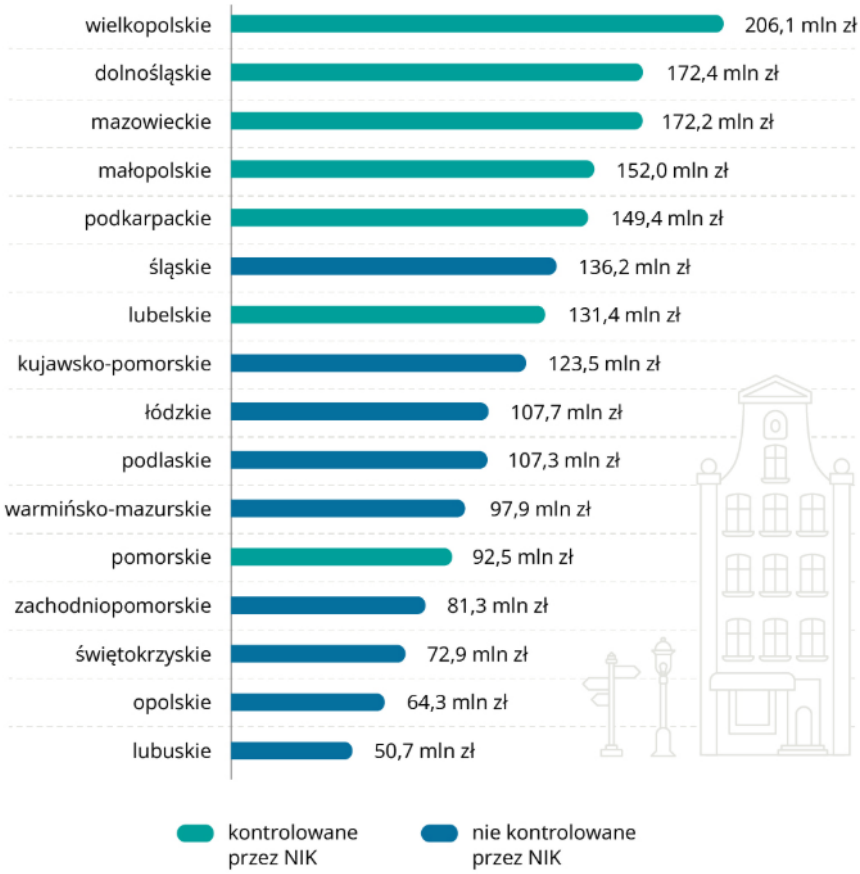
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

[43] Podane dane uwzględniają zmiany inwestycji i aktualnie wystawione wstępne promesy.
[44] Po odjęciu zwrotów na łączną kwotę 4,0 mln zł dotyczącą 11 promes.
[45] Po odjęciu zwrotów na łączną kwotę 2,3 mln zł dotyczącą sześciu promes.
[46] Po odjęciu zwrotów na łączną kwotę 2, 3 mln zł dotyczącą siedmiu promes.
[47] Po odjęciu zwrotów na łączną kwotę 1,3 mln zł dotyczącą czterech promes.

Najwięcej środków wypłacono wnioskodawcom z województwa wielkopolskiego (206,1 mln zł), a najmniej z lubuskiego (50,7 mln zł).

Infografika nr 10

Wypłacone środki z RPOZ w podziale na województwa (stan na dzień 30 czerwca 2025 r.)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Opóźnienie w przyjęciu planu finansowego Funduszu COVID-19 na 2024 r.

Prezes Rady Ministrów nie zatwierdził planu finansowego FPC19 na 2024 r. w terminie wskazanym w art. 65 ust. 24a ustawy o Funduszu COVID-19[48], tj. do 31 lipca 2023 r. Nastąpiło to dopiero 17 stycznia 2024 r., tj. po upływie 170 dni od wskazanego terminu w art. 65 ust. 24a ustawy o Funduszu COVID-19.

W przypadku planu finansowego FPC19 na 2022 i 2023 r. termin zatwierdzenia przez Prezesa Rady Ministrów był prawidłowy. Plan finansowy FPC19 na 2024 r. był pierwszym planem, w którym od początku ujęte były zadania związane z RPOZ.

Nie w pełni rzetelna realizacja zadań przez Ministra Finansów

Minister Finansów przejął kompetencje dotyczące RPOZ, a następnie realizował związane z nim zadania na podstawie uchwały nr 72, która nie została wprowadzona do porządku prawnego w sposób wymagany przez ustawodawcę. Uchwała nr 232/2022 i uchwała nr 72 – wbrew obowiązkowi wskazanemu w art. 2 w związku z art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych – nie zostały ogłoszone w Dzienniku Urzędowym

[48] W brzmieniu do 30 czerwca 2024 r.

Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski". Realizowane przez Ministra Finansów zadania obejmowały m.in. rozpatrywanie wniosków o korektę zakresu inwestycji i zmianę inwestycji oraz zatwierdzanie dyspozycji wypłat dofinansowania – do 30 czerwca 2025 r. Minister Finansów zatwierdził 4 821 wniosków o wypłatę dofinansowania dla 4537 inwestycji na łączną kwotę 1,8 mld zł[49].

Z dniem 1 lipca 2024 r., wskutek nowelizacji ustawy o Funduszu COVID-19[50], Minister Finansów przejął, realizowane dotychczas przez Prezesa Rady Ministrów, zadania związane z FPC19, a w ich ramach – kompetencje dysponenta środków w zakresie RPOZ. W związku z tym dokonano zmiany podziału kompetencji w kierownictwie Ministerstwa Finansów oraz zmieniono regulamin organizacyjny tego Ministerstwa. Zadania Ministra Finansów w zakresie FPC19 powierzono Podsekretarzowi Stanu, a komórkami organizacyjnymi właściwymi do ich realizacji zostały: DFG i DFK (w zakresie prowadzenia ewidencji pozabilansowej planu finansowego FPC19 oraz ewidencji pozabilansowej zasileń i zwrotów ze środków Funduszu). Wewnętrzne regulaminy organizacyjne tych komórek (określające organizację oraz szczegółowy zakres ich działania), uwzględniające wskazane zmiany weszły z opóźnieniem. Regulaminy te zostały zaakceptowane odpowiednio 28 marca 2025 r. i 7 kwietnia 2025 r., a weszły w życie odpowiednio 1 kwietnia 2025 r. i 8 kwietnia 2025 r., tj. po dziewięciu miesiącach od przejęcia RPOZ przez Ministra Finansów. Powyższe było działaniem nierzetelnym, a wynikało to m.in. ze spiętrzenia prac dotyczących projektowania ustawy budżetowej na 2025 r., z wydłużonej procedury uzgodnieniowej. Zgodnie z załącznikiem do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych[51] (standard A.3) zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. W związku z tym wewnętrzne regulaminy organizacyjne komórek powinny być aktualizowane bez zbędnej zwłoki w celu ich dostosowania do aktualnych zadań.

[49] W tym okresie zwroty środków z dofinansowania wyniosły łącznie 6, 5 mln zł, z czego z tytułu odsetek 2,3 tys. zł.

[50] Art. 50 ustawy z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej (Dz. U. poz. 834), dalej: ustawa o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej.

[51] Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

Z dniem 1 lipca 2024 r. Minister Finansów stał się również[52] stroną umowy[53] z 29 listopada 2023 r. Umowa ta określała w szczególności zasady dokonywania wypłat ze środków FPC19 oraz zasady zawierania porozumień z dysponentami części budżetowych, za pośrednictwem których udzielane było finansowanie lub dofinansowanie ze środków Funduszu. W związku z tym Minister Finansów zawarł 12 lipca 2024 r. z BGK aneks nr 1, zmieniający brzmienie załącznika nr 3 do umowy z 29 listopada 2023 r., określający szczegółowe zasady obsługi przez BGK RFPŁ-PIS oraz RPOZ.

W § 2 ust. 3 uchwały nr 72 określono, iż wnioski o akceptację korekty zakresu inwestycji i wnioski o zmianę inwestycji[54], złożone do Prezesa Rady Ministrów i nierozpatrzone do 1 lipca 2024 r., miały podlegać niezwłocznemu przekazaniu Ministrowi Finansów. Dotyczyło to 142 wniosków o korektę zakresu inwestycji (obejmujących inwestycje z udzielonym dofinansowaniem na łącznie 85,4 mln zł) i 28 wniosków o zmianę inwestycji (o łącznej wnioskowanej wartości dofinansowania 13,4 mln zł).

Minister Finansów 31 lipca 2024 r. zatwierdził (§ 3 uchwały nr 72) wydane przez BGK Regulaminy, przy czym jednego z nich nie ogłosił na stronie internetowej Ministerstwa Finansów.

Ostatecznie procesy związane z naborami wniosków o dofinansowanie w ramach RPOZ zakończyły się 26 września 2023 r. i nie planowano kolejnych naborów w ramach tego Programu.

Minister Finansów zatwierdzał nietransparentny plan finansowy FPC19

Projekt planu finansowego FPC19 na 2025 r. został zatwierdzony przez Ministra Finansów 31 lipca 2024 r., tj. w terminie wskazanym w art. 65 ust. 24a ustawy o Funduszu COVID-19. W planie tym oraz jego zmianach, w limicie wydatków i limicie do dyspozycji Ministra Finansów, nie wyodrębniono środków przeznaczonych na RPOZ. Środki te zostały włączone do kwot ogólnych ww. limitów, obejmujących łącznie RFPŁ-PIS i RPOZ, które zostały ustanowione na podstawie art. 65 ust. 28 ustawy o Funduszu COVID-19. W planie tym, w ramach pozycji wydatków dotyczących programów ustanawianych na różnych podstawach,

[52] Na podstawie art. 69 ust. 2 ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej.

[53] O której mowa w art. 65 ust. 2 ustawy o Funduszu COVID-19.

[54] O których mowa w odpowiednio § 9 i § 10 uchwały nr 232/2022.

połączono wydatki obejmujące wsparcie różnych obszarów działalności inwestycyjnej[55].

Nie zawsze pozytywna ocena wniosków jst o korektę zakresu inwestycji i o zmianę inwestycji

Według stanu na 1 kwietnia 2025 r. do Ministra Finansów złożono 447 wniosków o korektę zakresu inwestycji (dotyczących inwestycji z udzielonym dofinansowaniem na łącznie 280,1 mln zł) oraz 617 wniosków o zmianę inwestycji (o łącznej wnioskowanej wartości dofinansowania 357,0 mln zł)[56]. Spośród nich rozstrzygnięto 439 wniosków o korektę zakresu inwestycji (dotyczących inwestycji z udzielonym dofinansowaniem na łącznie 272,1 mln zł) i 606 wniosków o zmianę inwestycji (o łącznej wnioskowanej wartości dofinansowania 347,4 mln zł), w tym:

- pozytywnie rozpatrzono (zaakceptowano) 374 wnioski o korektę zakresu inwestycji (dotyczących inwestycji z udzielonym dofinansowaniem na łącznie 231,2 mln zł)[57] oraz 528 wniosków o zmianę inwestycji (o łącznej wnioskowanej wartości dofinansowania 298,5 mln zł)[58];
- negatywnie rozpatrzono (odrzucono) 65 wniosków o korektę zakresu inwestycji (dotyczących inwestycji z udzielonym dofinansowaniem na łącznie 40,9 mln zł)[59] i 78 wniosków o zmianę inwestycji (o łącznej wnioskowanej wartości dofinansowania 48,8 mln zł)[60].

Powołano Komisję do oceny wniosków o korektę zakresu inwestycji i o zmianę inwestycji

Oceny złożonych wniosków dokonywała oraz przekazywała rekomendacje co do ich rozstrzygnięcia Ministrowi Finansów (§ 5 ust. 1 załącznika do uchwały nr 232/2022) Komisja powołana przez Ministra Finansów.

Sposób działania tej komisji został ustalony w Regulaminie prac Komisji[61], przyjętym na jej pierwszym posiedzeniu 19 sierpnia 2024 r. W przypadku negatywnej oceny danego wniosku, Komisja powołana przez Ministra Finansów sporządzała stosowne uzasadnienie.

Komisja powołana przez Ministra Finansów, sporządzając listę inwestycji rekomendowanych do objęcia wsparciem z Programu oraz dokonując oceny wniosków o korektę zakresu inwestycji, nie brała w sposób

---

[55] W ramach RFPŁ-PIS finansowano głównie inwestycje w infrastrukturę (obejmowały np.: budowę i modernizację infrastruktury drogowej, wodno-kanalizacyjnej, w tym oczyszczalni, źródeł ciepła sieciowego zeroemisyjnego, odnawialne źródła energii).

[56] W tym także wnioski złożone pierwotnie do Prezesa RM, a nierozpatrzone do 1 lipca 2024 r.

[57] Z czego 116 wniosków dotyczyło inwestycji własnej wnioskodawcy, a 258 wniosków dotyczyło udzielenia dotacji.

[58] Z czego 293 wnioski dotyczyły inwestycji własnej wnioskodawcy, a 235 wniosków dotyczyło udzielenia dotacji.

[59] Z czego 29 wniosków dotyczyło inwestycji własnej wnioskodawcy, a 36 wniosków dotyczyło udzielenia dotacji.

[60] Z czego 38 wniosków dotyczyło inwestycji własnej wnioskodawcy, a 40 wniosków dotyczyło udzielenia dotacji.

[61] Dalej: Regulamin Komisji.

bezpośredni pod uwagę realizacji celu przeciwdziałania COVID-19[62] oraz kompleksowości planowanych inwestycji, tj. kryteriów o których mowa w § 5 ust. 6 załącznika do uchwały nr 232/2022. Z wyjaśnień Dyrektor DFG, pełniącej funkcję Przewodniczącej Komisji powołanej przez Ministra Finansów, wynikało, że Komisja ta rozpatrywała wyłącznie wnioski o zmianę inwestycji i wnioski o korektę zakresu inwestycji. Nie rozpatrywała ona wniosków o udzielenie wsparcia w ramach RPOZ, ponieważ ostatni nabór wniosków zakończył się 16 sierpnia 2023 r., tj. przed datą przejęcia przez Ministra Finansów zadań związanych z tym programem. Komisja powołana przez Ministra Finansów nie dokonywała zatem rewizji decyzji o przyznaniu dofinansowania w ramach RPOZ przez Prezesa Rady Ministrów z uwzględnieniem ww. kryteriów.

Komisja powołana przez Ministra Finansów przyjęła notatkę „Zasady ramowe rozpatrywania wniosków przez tę Komisję"[63], w której spisano główne elementy formalne, na które Komisja ta zwracała uwagę podczas rozpatrywania wniosków. Zgodnie z tymi zasadami ramowymi rekomendowano negatywnie wnioski złożone niezgodnie z załącznikiem do uchwały nr 232/2022, wnioski na zadania, co do których zidentyfikowano wątpliwości co do zgodności zakresu inwestycji z ustawą o ochronie zabytków, wnioski przewidujące zmniejszenie wartości inwestycji bez zmniejszenia wysokości dofinansowania oraz wnioski, dla których opis inwestycji był niewystarczający do oceny/analizy wniosku.

Szczegółowe badanie 40 wniosków rozstrzygniętych przez Ministra Finansów, w tym 20 wniosków o korektę zakresu inwestycji[64] (po dziesięć wniosków rozpatrzonych pozytywnie i negatywnie) oraz 20 wniosków o zmianę inwestycji[65] (po dziesięć wniosków rozpatrzonych pozytywnie i negatywnie) wykazało, że od dnia złożenia wniosku[66] do dnia jego rozpatrzenia (akceptacji lub odrzucenia przez Ministra Finansów) upływało od dziewięciu do 50 dni.

Proces oceny wniosków przez Komisję przy Ministrze Finansów nie zawsze był rzetelny

W przypadku ośmiu z 20 wniosków rozpatrzonych negatywnie (z 40 ocenionych), pięć wniosków o korektę zakresu inwestycji oraz trzy wnioski o zmianę inwestycji, otrzymały negatywną rekomendację Komisji powołanej przez Ministra Finansów niezgodnie z przyjętymi przez nią zasadami rozpatrywania wniosków. W przypadku wniosków o korektę zakresu inwestycji jako uzasadnienie negatywnej rekomendacji Komisja

[62] O którym mowa w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 764).

[63] Dalej: Zasady rozpatrywania wniosków.

[64] Dotyczących inwestycji o łącznej wartości dofinansowania 23,2 mln zł.

[65] Na łączną kwotę wnioskowanego dofinansowania 40,0 mln zł.

[66] Lub od 1 lipca 2024 r., jeżeli wniosek został złożony przed tym dniem.

powołana przez Ministra Finansów wskazała: „promesa wygasła", mimo że w momencie składania wniosku pozostawała ona ważna. Dla wniosków o korektę zakresu inwestycji złożonych 25 i 26 września 2024 r. promesa wstępna[67] pozostawała bowiem ważna do 7 października 2024 r. (tego samego dnia odbywało się posiedzenie Komisji powołanej przez Ministra Finansów), natomiast w przypadku trzech pozostałych wniosków ogłoszono postępowanie zakupowe, a wnioskodawcy złożyli w tym zakresie stosowne oświadczenie, co było równoznaczne z ważnością promesy wstępnej przez cały okres postępowania zakupowego. W związku z tym przedmiotowe wnioski o korektę zakresu inwestycji zostały złożone w terminie określonym w § 9 ust. 3 załącznika do uchwały nr 232/2022, tj. od dnia udostępnienia wnioskodawcy wstępnej promesy w Aplikacji do czasu złożenia wniosku o wypłatę dofinansowania z Programu lub wniosku o wypłatę ostatniej transzy kwoty dofinansowania.

Z kolei w odniesieniu do wniosków o zmianę inwestycji jako uzasadnienie negatywnej rekomendacji Komisja powołana przez Ministra Finansów wskazała: „promesa nie wygasła", mimo że na gruncie przyjętych regulacji złożenie wniosku o zmianę inwestycji implikowało wygaśnięcie promesy. W przypadku wniosków o zmianę inwestycji obligatoryjnym elementem wniosku było oświadczenie wnioskodawcy o rezygnacji z dofinansowania inwestycji objętej pierwotnym wnioskiem o dofinansowanie, bowiem § 10 ust. 1 załącznika do uchwały nr 232/2022 przewidywał, że wniosek o zmianę inwestycji mógł być złożony przez wnioskodawcę, którego pierwotny wniosek został objęty dofinansowaniem i który następnie zrezygnował z tego dofinansowania. W związku z tym wszystkie wnioski o zmianę inwestycji spełniały ten warunek.

Brak protokołów z posiedzeń Komisji

Minister Finansów nie dysponował protokołami z posiedzeń Komisji, która w okresie od 1 do 26 lipca 2024 r. dokonywała oceny wniosków o korektę zakresu inwestycji i o zmianę inwestycji i przekazywała Ministrowi Finansów rekomendacje w zakresie ich rozstrzygnięcia. Dotyczyło to 191 wniosków o korektę zakresu inwestycji (o łącznej wartości ich dofinansowania 112,7 mln zł) i 69 wniosków o zmianę inwestycji (o łącznej wartości dofinansowania 36, 1 mln zł). Było to nierzetelne, gdyż Minister Finansów powinien gromadzić pełną dokumentację związaną z realizacją Programu, w tym związaną z pracami Komisji. Ponadto Minister Finansów powinien podejmować decyzje co do poszczególnych rozstrzygnięć na podstawie m.in. tej dokumentacji. Dokumentacja związana z procesem opiniowania i rozstrzygania wniosków oraz stanowiąca ślad rewizyjny, powinna być przekazywana i przechowywana w Ministerstwie Finansów, tj. jednostce odpowiedzialnej za obsługę prac Komisji. Dokumenty te, poza

[67] O której mowa w § 6 załącznika do uchwały nr 232/2022.

rekomendacjami widocznymi w Aplikacji, zawierają także informacje o przebiegu posiedzeń oraz uzasadnienia w przypadku negatywnej oceny wniosku, co może mieć wpływ np. na decyzję Ministra Finansów o skorzystaniu z możliwości przewidzianej w § 10 ust. 7 załącznika do uchwały nr 232/2022, tj. dokonaniu zmian na liście wniosków o zmianę inwestycji rekomendowanych do akceptacji.

Minister nie opublikował informacji o ocenionych wnioskach jst o zmianę inwestycji.

Minister Finansów, poza opublikowaniem na stronie internetowej Ministerstwa Finansów wyników zakończonych naborów (rozstrzygniętych przez Prezesa Rady Ministrów) w formie wskazania wnioskodawców, którzy otrzymali dofinansowanie z RPOZ, wraz z podaniem nazwy inwestycji i kwoty dofinansowania, nie podał do publicznej wiadomości wyników rozstrzygnięć dotyczących zatwierdzonych wniosków o zmianę inwestycji, co było nierzetelne i niekorzystnie wpływało na jawność i przejrzystość wydatkowania środków FPC19 w ramach RPOZ. W związku z rozstrzyganymi przez Ministra Finansów w sposób ciągły wnioskami o zmianę inwestycji, wyniki te nie przedstawiają aktualnego stanu faktycznego i mogą wprowadzać odbiorcę w błąd, gdyż nazwy inwestycji i kwoty dofinansowania dla wybranych wnioskodawców ulegały zmianom. W celu zachowania jawności i przejrzystości wydatkowania środków z FPC19, za zasadne należy uznać publikowanie także wyników rozstrzygnięć wniosków o zmianę inwestycji, zawierających nowe nazwy inwestycji i kwoty dofinansowania.

5.2. Wykorzystanie środków na realizację inwestycji dofinansowanych z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków

Realizacja inwestycji dofinansowanych ze środków RPOZ przebiegała na ogół prawidłowo. Jakkolwiek dla wnioskodawców nie ustalono szczegółowych wytycznych dotyczących aplikowania o środki w ramach Funduszu to urzędy gmin prawidłowo sporządzały wnioski o dofinansowanie. Wybór wykonawców nastąpił w odpowiedniej procedurze wynikającej z ustawy PZP. Przed rozpoczęciem realizacji inwestycji z wykonawcami zawierano stosowne umowy. Zakres wykonanych prac odpowiednio dokumentowano, a stwierdzone nieprawidłowości w przeważającej skali miały charakter formalny. W 15 skontrolowanych urzędach gmin nie zapewniono transparentnego wyboru zabytków do objęcia wsparciem. W większości urzędów gmin nie obowiązywał wymagany program opieki nad zabytkami. Skontrolowane jednostki nie zawsze rzetelnie sprawowały nadzór nad inwestycjami beneficjentów dotacji celowych. Najczęściej dopuszczano do nieprzestrzegania obowiązków informacyjno-promocyjnych. Na wnioskodawców nie nałożono obowiązków sprawozdawczych. Składali oni jedynie oświadczenia o zakończeniu realizacji inwestycji lub jej etapu.

Urzędy gmin nie dysponowały jednoznacznymi wytycznymi dotyczącymi sposobu wyboru zabytków do dofinansowania

Jedyną wskazówką, doprecyzowującą sposób w jaki należało dokonać wyboru zabytków, których odbudowa zostanie opisana we wnioskach o dofinansowanie kierowanych do Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem BGK, były informacje zawarte na stronie internetowej www.bgk.pl w sekcji Pytania i odpowiedzi (zamieszczonej na podstronie dedykowanej RPOZ). Wskazano tam, że wybór ten 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 jst). Nie wyposażono jst w inne informacje czy wytyczne, wskazujące jeden wspólny sposób postępowania. W związku z czym mając na uwadze, że ochrona zabytków jest zadaniem własnym jst, kontrolowane urzędy gmin posiłkowały się zasadami udzielania dotacji, o której mowa w art. 81 ustawy o ochronie zabytków, określonymi przez ich organy stanowiące.

W większości nietransparentny sposób wyboru przedmiotu dofinansowania

W 15[68] z 21 kontrolowanych urzędach gmin, wobec braku szczegółowych wytycznych dotyczących wyboru zabytków, które mogłyby uzyskać dofinansowanie z RPOZ, nie podejmowano działań celem zapewnienia transparentnego procesu naboru wniosków o dofinansowanie zabytków, których właścicielami były osoby/podmioty spoza jst. W szczególności nie publikowano ogłoszeń informujących o zamiarze uczestnictwa danej jst w naborach organizowanych przez BGK oraz o warunkach udziału właścicieli zabytków w tych naborach. Ponadto nie określano kryteriów wyboru wniosków przed przekazaniem ich do BGK wniosków, a także nie określano zasad przyznawania środków z RPOZ.

Przykłady

W **Urzędzie Miasta i Gminy Strzelin** nie opracowano procedury naboru i oceny wniosków dedykowanej dla RPOZ. Skutkowało to m.in. brakiem transparentności i rozliczalności rozpatrywania wniosków. Ponadto nie zapewniono w pełni równego traktowania potencjalnych beneficjentów dotacji z RPOZ. Burmistrz organizując w siedzibie Urzędu w dniu 19 grudnia 2022 r. spotkanie informacyjne dotyczące RPOZ, ograniczyła je wyłącznie do przedstawicieli parafii z terenu gminy Strzelin, którzy zostali zaproszeni w formie telefonicznej. Nie zostały zaproszone na nie inne osoby, które zgodnie z Regulaminem Naboru Wniosków, mogły złożyć wniosek o dofinansowanie w ramach RPOZ. Ograniczenie to było działaniem nierzetelnym.

[68] Urząd Gminy Miłoradz, Urząd Gminy w Ropie, Urząd Gminy Chotcza, Urząd Miejski w Janowie Lubelskim, Urząd Gminy i Miasta Raszków. Urząd Miasta i Gminy Strzelin, Urząd Miasta Siedlce, Urząd Gminy Radomyśl nad Sanem, Urząd Gminy Somonino, Urząd Miejski w Bobowej, Urząd Miasta Chełm, Urząd Gminy w Trzcianie, Urząd Miejski Trzcianki, Urząd Gminy Telatyn oraz Urząd Miejski w Rogoźnie.

W **Urzędzie Miasta Chełm** ogłoszenia o naborze wniosków zostały zamieszczone jedynie na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu. O możliwości złożenia wniosku w pierwszej edycji Programu poinformowano tylko dwóch, a w drugiej edycji trzech właścicieli zabytkowych obiektów kultu religijnego, co było działaniem nierzetelnym. Co więcej w ogłoszeniach tych poinformowano, iż o dotacje mogą ubiegać się podmioty posiadające tytuł prawny do zabytkowych obiektów kultu religijnego, ich części składowych takich jak elementy architektoniczne, budynki, rzeźby, mury oraz zabytkowe grobowce i miejsca pochówku, które znajdują się na terenach zarządzanych przez kościoły.

W **Urzędzie Gminy w Ropie** nie ustanowiono pisemnych procedur naboru, jak również brak jasnego określenia kryteriów i mierników, według których wnioski miały być porównywanie i oceniane.

W **Urzędzie Miejskim w Janowie Lubelskim**, nie podjęto działań w celu zapewnienia powszechnego dostępu do informacji o możliwości skorzystania z dofinansowania w ramach środków RPOZ potencjalnie zainteresowanym mieszkańcom, którzy byli uprawnieni do ubiegania się o dotację na renowację, konserwację i wykonanie robót budowlanych przy zabytkach. Burmistrz nie przekazał właścicielom i zarządcom obiektów zabytkowych położonych na terenie miasta informacji o możliwości dofinansowania inwestycji związanych z ochroną i konserwacją zabytków przed i w trakcie trwania naborów do RPOZ. Powszechny dostęp do informacji o możliwości skorzystania z dofinansowania umożliwiono mieszkańcom dopiero po zakończonych naborach, z dniem opublikowania uchwały w sprawie zasad udzielania dotacji z RPOZ. Ponadto wybór obiektów do wniosków o dofinansowanie z RPOZ, dokonany przez pracowników Referatu Inwestycji na podstawie wewnętrznych nieudokumentowanych ustaleń, nie potwierdzał zapewnienia w Urzędzie wystarczająco transparentnych działań, których efektem był wybór obiektów do dofinansowania.

Ograniczenie równości szans w ubieganiu się o środki publiczne

W procesie poprzedzającym złożenie wniosków o dofinansowanie, w skontrolowanych urzędach gmin wystąpiły trzy przypadki[69], w których urzędy gmin określiły jedno z kryteriów naboru wniosków, które mogłyby potencjalnie wykluczyć właścicieli zabytków z możliwości uzyskania dofinansowania. Takie ograniczenie polegało na wprowadzeniu warunku, aby zabytek, którego odbudowa miała zostać dofinansowana z RPOZ, był ogólnie dostępny.

Przykłady

[69] Urząd Gminy Trzciana, Urząd Gminy Wodynie i Urząd Gminy Jasło.

W **Urzędzie Gminy Jasło** w zarządzeniach Wójta w sprawie przyjęcia regulaminu naboru wniosków o udzielenie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowalne w ramach Rządowego programu Odbudowy Zabytków oraz w sprawie przyjęcia regulaminu naboru wniosków o udzielenie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowalne w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków – Edycja 2 wskazano kryteria naboru wniosków, które będą brane pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosków tj. dostępność zabytku dla lokalnej społeczności i turystów, znaczenie historyczne, artystyczne i kulturowe.

W **Urzędzie Gminy Wodynie**, Wójt w zarządzeniach dotyczących ogłoszenia naboru wniosków ustalił następujące kryteria wyboru: lokalizacja obiektu zabytkowego, ogólnodostępność obiektu, zgodność treści wniosku z regulaminem naboru wniosków o dofinansowanie w ramach RPOZ. Z wyjaśnień zastępcy Wójta wynikało, że zastosowane kryterium ogólnodostępności obiektu miało na celu, m.in. zapewnienie możliwie najszerszego, publicznego efektu społecznego z wykorzystania środków pochodzących z funduszy zewnętrznych, aby przyniosło korzyści możliwie największej liczbie mieszkańców użytkowników przestrzeni publicznej.

Założenia RPOZ wskazywały natomiast, że właściciele zabytków mogli ubiegać się o dofinansowanie z tego Programu pod warunkiem, że obiekt taki był wpisany do gminnej ewidencji zabytków lub do wojewódzkiego rejestru zabytków. Obiekty zabytkowe to nie tylko nieruchomości bądź ruchomości pozostające we własności podmiotów publicznych, ale także domy, których właścicielami są osoby fizyczne. I tak na przykład domy uznane za zabytkowe (wpisane do gminnej ewidencji zabytków), posadowione są na ogrodzonych nieruchomościach (a więc nie są ogólnie dostępne), przez co, nie spełniają dyskryminujących warunków, które określono w ww. urzędach gmin.

W skontrolowanych urzędach gmin, w trakcie przygotowywania się do naborów wniosków (dotyczy właścicieli zabytków spoza jst jak i zabytków własnych jst) przy formułowaniu wniosków o dofinansowanie kierowanych do Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem BGK, nie brano pod uwagę dwóch kryteriów, (określonych w § 5 ust.6 załącznika do uchwały nr 232/2022), które w procesie oceny wniosków o dofinansowanie miała brać pod uwagę Komisja, tj. realizacji celu przeciwdziałania COVID-19, o którym mowa w art. 2 ust. 2 ustawy o Funduszu COVID-19, oraz kompleksowości planowanych inwestycji. Formułowanie przez urzędy gmin wniosków o dofinansowanie bez próby własnej oceny czy dane kryterium (którym miała się kierować Komisja) zostanie uznane za spełnione, mogło potencjalnie narażać

wnioskodawców na odrzucenie wszystkich wniosków kierowanych do oceny Komisji.

Kierownicy jednostek skontrolowanych zapewnili kadrę przygotowaną do obsługi naboru i oceny wniosków

W skontrolowanych urzędach gmin, kierownicy tych jednostek do: zorganizowania, przeprowadzenia naboru wniosków, realizacji zadań związanych z odbudową zabytków własnych jak i nadzorem nad realizowanymi inwestycjami przez beneficjentów, którym przekazano dotacje, wykorzystywali zasoby kadrowe kierowanych urzędów. Pracownicy, którym wyznaczano ww. zadania posiadali doświadczenie i wiedzę w zakresie zarządzania projektami, w tym ich rozliczania, zamówień publicznych, szkoleń z ochrony zabytków w gminie, kodeksu postępowania administracyjnego i budownictwa. Wiedzę dotyczącą RPOZ czerpali z publikowanych przez BGK ogłoszeń o naborach oraz Regulaminów. Ponadto mogli korzystać z udostępnionej przez BGK skrzynki mailowej pod adresem polskilad@bgk.pl, skrytki e-PUAP /BGK/polskilad oraz linii telefonicznej. Wyznaczona do obsługi RPOZ kadra w urzędach gmin mogła uzyskać dzięki tym narzędziom bieżące wsparcie związane z realizacją RPOZ oraz obsługą Aplikacji.

Kontrolowane urzędy gmin nie zatrudniały dodatkowych osób na potrzeby obsługi naboru wniosków i realizowania inwestycji finansowanych z RPOZ.

Przygotowanie wniosków o dofinansowanie było nierzetelne

Wnioski o dofinansowanie złożone przez siedem[70] urzędów gmin, nie zawsze były rzetelnie przygotowane. Wystąpiły pojedyncze przypadki złożenia wniosku do BGK mimo niespełniania warunków ustanowionych w danym urzędzie gminy oraz opisania we wniosku o dofinansowanie dzieła sztuki (obrazu), które w dniu wysyłania wniosku do BGK, nie było zabytkiem. Ponadto ujawniono przypadki formułowania wniosków o dofinansowanie na podstawie ustnych ustaleń z podmiotami będącymi właścicielami zabytków, przyjmowania wniosków od tych podmiotów po zakończonych naborach i pracach Komisji a także nieuzasadnionego ingerowania w treść wniosków składanych przez osoby/podmioty spoza jst.

Przykłady

Burmistrz Kępic złożył do BGK pięć wniosków o dofinansowanie, które nie spełniały wymogów wynikających z § 7 ust. 1 uchwały Rady Miejskiej z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub ewidencji zabytków w ramach RPOZ. Dotacja mogła być przyznana na podstawie poprawnie wypełnionego wniosku, a zgodnie z jego wzorem

[70] Urząd Miejski Trzcianki, Urząd Miejski w Kępicach Urząd Gminy Mysłakowice, Urząd Miejski w Bobowej, Urząd Gminy w Ropie, Urząd Miasta i Gminy Strzelin oraz Urząd Gminy Żukowice.

(wskazanym w załączniku do uchwały), beneficjenci zostali zobowiązani do wskazania przewidywanych całkowitych kosztów poszczególnych rodzajów prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych. W czterech wnioskach podmiotów zewnętrznych wykazano jedynie identyczną przewidywaną wartość dla całej inwestycji w kwotach po 153,1 tys. zł każda (w tym dofinansowanie z RPOZ po 150,0 tys. zł). W jednym wniosku wystąpiono o dofinansowanie w kwocie 200,0 tys. zł dla inwestycji o wartości 204,1 tys. zł. We wnioskach tych nie podano natomiast rodzajów przewidywanych kosztów, co wymagane było wzorem wniosku.

Wniosek odnoszący się do inwestycji pn. „Wykonanie prac konserwatorskich obrazu olejnego na płótnie Zmartwychwstania Pańskiego w kościele filialnym pw. Św. Jana Kantego w Nieszkowicach" złożony przez **Urząd Miasta i Gminy Strzelin** dotyczył obrazu, który w momencie zgłaszania przedmiotowego wniosku do BGK nie był wpisany do rejestru zabytków. Zgodnie z § 5 ust. 8 pkt 5 Regulaminu Naboru Wniosków we wniosku o dofinansowanie z Programu wnioskodawca składa oświadczenie o wpisie do rejestru / ewidencji zabytków. Powyższy obraz został wpisany do rejestru zabytków ruchomych przez Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków decyzją z dnia 23 marca 2023 r. Wniosek o dofinansowanie z RPOZ w powyższym zakresie, został złożony przez Urząd 17 marca 2023 r., a więc sześć dni przed wpisaniem przedmiotowego obrazu do rejestru zabytków. Wniosek ten w dniu 17 marca 2023 r. został podpisany podpisem elektronicznym przez Burmistrz i Skarbnik Gminy Strzelin.

W kontrolowanych urzędach gmin nie prowadzono dodatkowej analizy sytuacji finansowej właścicieli zabytków spoza jst.

Ponad połowa złożonych wniosków uzyskała pozytywną decyzję o dofinansowaniu

Po przeprowadzeniu nie zawsze transparentnego wyboru zabytków, których odbudowę planowano ze środków RPOZ, kontrolowane urzędy gmin złożyły do BGK 224 wnioski o dofinansowanie o wnioskowanej wartości dofinansowania w łącznej wysokości 156,7 mln zł z tego Programu. 88 wniosków o łącznej wartości wnioskowanego dofinansowania w wysokości 98,4 mln zł dotyczyło zabytków pozostających własnością tych jst, natomiast 136 wniosków o łącznej wartości w wysokości 58,3 mln zł dotyczyło zabytków niebędących ich własnością.

Spośród złożonych wniosków, pozytywną rekomendację Prezesa Rady Ministrów otrzymały 143 wnioski na łączną wartość dofinansowania z RPOZ w wysokości 45,3 mln zł, z czego 48 o łącznej wartości dofinansowania w wysokości 15,0 mln zł dotyczyło zabytków pozostających własnością jst, natomiast 95 wniosków o łącznej wartości

w wysokości 30,4 mln zł dotyczyło zabytków niebędących własnością tych jst.

Następnie, po uzyskaniu od BGK informacji o udzieleniu promes wstępnych, urzędy gmin przystępowały do postępowania zakupowego dla inwestycji opisanych we wnioskach o dofinansowanie dotyczących posiadanych zabytków własnych oraz przygotowywały projekty uchwał dla organów stanowiących gmin określających zasady udzielenia dotacji dla właścicieli zabytków spoza sektora jst, których inwestycje zostały opisane we wnioskach ocenionych pozytywnie przez Komisję. Wójtowie/burmistrzowie/prezydenci miast zawierali z właścicielami zabytków umowy o udzielenie dotacji, o której mowa w art. 81 ustawy o ochronie zabytków. Dawało to podstawę dla tych podmiotów do wszczynania działań mających na celu przeprowadzenia postępowania zakupowego dotyczącego zaplanowanych przez nich inwestycji w sposób konkurencyjny i transparentny.

Nierzetelny proces wsparcia beneficjentów przez urzędy gmin w przeprowadzaniu procesu zakupowego

Wsparcie w czynnościach związanych z ogłoszeniem i przeprowadzeniem postępowania zakupowego (w tym zamieszczenie na swojej stronie internetowej ogłoszenia postępowania zakupowego) beneficjentom dotacji miały zapewnić właściwe urzędy gmin. W dwóch skontrolowanych urzędach gmin proces ten nie przebiegał rzetelnie.

Przykłady

Na stronie internetowej **Urzędu Miejskiego Trzcianki** nie publikowano informacji o postępowaniach zakupowych prowadzonych przez beneficjentów dotacji, pomimo iż zgodnie z § 7 ust. 7 załącznika do uchwały nr 232/2022 gmina jako wnioskodawca winna była zapewnić beneficjentowi dotacji takie wsparcie w postępowaniu zakupowym.

Urząd Gminy Chotcza nie zapewnił beneficjentom dotacji prawidłowego wsparcia w czynnościach związanych z ogłoszeniem postępowania zakupowego, w wyniku czego w ogłoszeniach dotyczących sześciu postępowań zakupowych przeprowadzonych przez parafię w Chotczy Dolnej wskazano warunek udziału w postępowaniach nieadekwatny do zakresu prac będących przedmiotem zamówienia (wiedza i doświadczenie przy wymianie oraz montażu stolarki okiennej), a w czterech umowach z wykonawcami zawarto błędne postanowienia w zakresie udzielenia gwarancji.

Nie zawsze prawidłowy przebieg procesu zakupowego w urzędach gmin

W ośmiu[71] z 21 skontrolowanych urzędów gmin, stwierdzono nieprawidłowości związane z realizowanymi postępowaniami zakupowymi, które dotyczyły inwestycji w zabytki własne. Do

[71] Urząd Gminy w Żukowicach, Urząd Miejski w Rogoźnie, Urząd Gminy Mysłakowice, Urząd Miasta Chełm, Urząd Gminy Somonino, Urząd Gminy Miłoradz, Urząd Miejski w Trzciance oraz Urząd Gminy Chotcza.

stwierdzonych naruszeń dochodziło zarówno w odniesieniu do procesów zakupowych przeprowadzonych na podstawie uregulowań wewnętrznych lub ustawy PZP, w większości jednak miały one charakter formalny i wynikały z niedochowania właściwej staranności.

Przykłady

W **Urzędzie Gminy Żukowice** Wójt z opóźnieniem opublikował w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenie o wykonaniu umowy, dotyczącej remontu obiektu publicznego (w którym mieściła się gminna biblioteka publiczna, punkt przedszkolny oraz świetlica wiejska), co było niezgodne z art. 448 ustawy PZP, który obliguje zamawiającego do publikacji ogłoszenia w terminie 30 dni od daty wykonania umowy. Ogłoszenie to zostało opublikowane dopiero po 58 dniach od wykonania umowy.

W **Urzędzie Gminy Chotcza** w ogłoszeniu w sprawie postępowania zakupowego dotyczącego renowacji mogiły zbiorowej partyzantów Urząd wskazał, że warunkiem udzielenia zamówienia było udzielenie przez wykonawcę gwarancji na okres minimum 5 lat od odbioru końcowego robót budowlanych, natomiast w zawartej w wyniku tego postępowania umowie wskazano, że Wykonawca udziela gwarancji na wykonanie zamówienia oraz montaż zbiorowej mogiły na okres 36 miesięcy od zakończenia robót.

W **Urzędzie Gminy Mysłakowice** aktualizacja Planu postępowań o udzielenie zamówień, obejmującego przedmiot zamówienia pn. „Rewitalizacja zabytkowego Parku Królewskiego w Mysłakowicach – remont alejek parkowych", została sporządzona i opublikowana w Biuletynie Zamówień Publicznych 90 dni po przyjęciu planu finansowego uwzględniającego to zadanie, co było niezgodne z art. 23 ust. 1 i 4 ustawy PZP. Ponadto nierzetelnie weryfikowano istnienie lub brak podstaw do wykluczenia członków komisji przetargowej z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Rewitalizacja zabytkowego Parku Królewskiego w Mysłakowicach – remont alejek parkowych".

Nie zawsze rzetelnie składane wnioski o udzielenie promes inwestycyjnych

Po przeprowadzeniu procesów zakupowych urzędy gmin składały do BGK wnioski o udzielenie promes inwestycyjnych. Dane do takich wniosków wprowadzane przez uprawnionych pracowników urzędów gmin były oparte o oświadczenia (bez dokumentów źródłowych) i nie podlegały dalszej weryfikacji. W wyniku przeprowadzonych kontroli w trzech[72] urzędach gmin stwierdzono, że z powodu zaniedbania miały miejsce przypadki, w których nie dochowano należytej rzetelności w tym procesie.

Przykłady

[72] Urząd Miejski w Rogoźnie, Urząd Gminy Chotcza i Urząd Gminy Miłoradz.

Przy składaniu wniosku z 24 września 2024 r. o udzielenie promesy w **Urzędzie Miejskim w Rogoźnie** nie dochowano należytej staranności, poprzez wskazanie kwoty o 45,0 tys. zł niższej niż pierwotnie zakładanej we wniosku o dofinansowanie z 31marca 2023 r.[73], tj. 249 tys. zł zamiast 294 tys. zł. W konsekwencji gmina utraciła możliwość uzyskania 45 tys. zł ze środków z RPOZ, co skutkowało koniecznością zwiększenia udziału własnego gminy o ww. kwotę.

14 sierpnia 2024 r. **Urząd Gminy Miłoradz** złożył do BGK, wniosek o udzielenie promesy inwestycyjnej pomimo braku spełnienia warunku jej udzielenia określonego w pkt 1 promesy wstępnej, tj. podjęcia przez organ stanowiący gminy Miłoradz indywidualnej uchwały o przyznaniu dotacji, co było działaniem nierzetelnym. Skutkowało to udzieleniem przez BGK promesy dofinansowania inwestycji z Programu na kwotę 372 tys. zł.

Odbudowa zabytków z uchybieniami

Realizowane przez urzędy gmin inwestycje w posiadane zabytki przebiegały w większości przypadków prawidłowo, tj. zgodnie z opisami zawartymi we wnioskach o dofinansowanie, projektach budowlanych, zawartymi umowami z wykonawcami oraz programami prac konserwatorskich. W dwóch[74] z 21 skontrolowanych urzędów gmin ujawniono nieprawidłowości dotyczące realizowanych inwestycji. Charakter tych naruszeń nie był jednakowy.

Przykłady

W okresie od 10 listopada 2023 r. do 4 grudnia 2023 r. bez wymaganego pozwolenia na budowę przeprowadzono roboty budowlane na terenie działki 637, obręb 0009 Mysłakowice, w ramach inwestycji **Urzędu Gminy Mysłakowice** pn. „Rewitalizacja zabytkowego Parku Królewskiego w Mysłakowicach – remont alejek parkowych" (wartość wypłaconego dofinansowania 190,5 tys. zł), co było niezgodne z art. 28 ust.1 w związku z art. 29 ust. 7 ustawy Prawo budowlane.

Wydatki poniesione przez **Urząd Gminy Miłoradz** na remont części wspólnych budynku świetlicy wiejskiej w Pogorzałej Wsi, w zakresie mającym stanowić dotację dla podmiotów nie zaliczanych do sektora finansów publicznych w kwocie 372,0 tys. zł zostały poniesione a następnie ujęte w podziale klasyfikacji budżetowej w paragrafie 6580[75] zamiast 6570[76], tj. jako inwestycja własna jst. Było to niezgodne z art. 44

[73] Wniosek dotyczy remontu budynku Szkoły Podstawowej im. Noblistów Polskich w Gościejewie – budynek w Tarnowie.

[74] Urząd Gminy Mysłakowice oraz Urząd Gminy Miłoradz.

[75] Wydatki inwestycyjne dotyczące obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych.

[76] Dotacja celowa przekazana z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań inwestycyjnych obiektów zabytkowych jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych.

ust. 2 ufp, który stanowi, że jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, a w konsekwencji z załącznikiem nr 4 Klasyfikacja paragrafów wydatków i środków (z objaśnieniami) do Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych[77].

Nie w pełni rzetelny nadzór urzędów gmin nad realizacją inwestycji beneficjentów

Urzędy gmin, po uzyskaniu promes inwestycyjnych i zawarciu z beneficjentami umów dotacji, stawały się odpowiedzialne za nadzór nad prawidłową realizacją dotowanych inwestycji. W 18 z 21 skontrolowanych urzędów gmin stwierdzono, że inwestycje zostały zrealizowane przez beneficjentów bez zastrzeżeń. W dwóch przypadkach zrealizowany zakres rzeczowy inwestycji odbiegał od zaplanowanego we wniosku o dofinansowanie, a w jednym przypadku nie wyegzekwowano od beneficjentów wypełnienia obowiązku sprawozdawczego.

Przykłady

W przypadku inwestycji pn.: „Prace konserwatorskie Kościoła wraz z Rotundą Św. Gotarda w Strzelinie", **Urząd Miasta i Gminy Strzelin** nie stwierdził braku niektórych elementów schodów drewnianych, które przedstawiono w opisie inwestycji we wniosku o dofinansowanie złożonym do BGK.

W przypadku zadania pn.: „Renowacja konserwatorska wnętrza kościoła parafialnego pw. św. Stanisława BM w Wilczyskach", realizowanego pod nadzorem **Urzędu Miejskiego w Bobowej**, zakres rzeczowy został wykonany niezgodnie z przygotowanym programem prac konserwatorskich oraz Pozwoleniem nr 275/2023 Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 27.09.2023 r. tj. z pominięciem montażu wentylatora elektrycznego wspomagającego.

Urząd Miasta Siedlce nie wymagał od beneficjentów przedłożenia sprawozdania z wykonania prac pomimo takiego obowiązku wynikającego z §7 ust. 3 zawieranych z beneficjentami umów.

W siedmiu[78] skontrolowanych urzędach gmin, w wyniku sprawowanego nadzoru nad realizacją inwestycji realizowanych przez beneficjentów nie wyegzekwowano od właścicieli dotowanych zabytków wypełnienia przez nich obowiązków informacyjnych, do których stosowania zobowiązywało ich rozporządzenie w sprawie działań informacyjnych.

Przykłady

[77] Dz. U. z 2022 r. poz. 513 ze zm.

[78] Urząd Miasta i Gminy Strzelin, Urząd Gminy Mysłakowice, Urząd Gminy i Miasta Raszków, Urząd Gminy Trzciana, Urząd Gminy w Ropie, Urząd Miejski Trzcianki oraz Urząd Miejski w Bobowej.

W **Urzędzie Gminy Mysłakowice** nie wyegzekwowano od beneficjentów dotacji realizacji w dwóch przypadkach umieszczenia tablic informacyjnych o źródle i kwocie dofinansowania przy zabytkach objętych dofinansowaniem oraz stwierdzono jeden przypadek umieszczenia tablicy informacyjnej w gablocie przysłaniającej część informacji oraz pięć przypadków braku zamieszczenia na tablicy informacji o dacie podpisania umowy o finansowanie lub dofinansowanie zadania.

W Urzędzie Gminy i Miasta Raszków, stwierdzono, że na tablicach informacyjnych beneficjenci nie umieścili: wymaganego logo „Polski Ład" (przy dwóch zabytkach sakralnych), daty zawarcia umów o dofinansowanie (przy czterech obiektach) oraz nie zamieścili tablicy zgodnej graficznie z wymogami ww. rozporządzenia (przy jednym zabytku.

Ponadto stwierdzono, że na tablicach informacyjnych zamieszczonych w wyniku realizacji inwestycji we własne zabytki, przez **Urząd Gminy Mysłakowice** oraz **Urząd Gminy Żukowice**, nie zamieszczono dat podpisania umowy o finansowanie lub dofinansowanie zadania.

W wyniku zrealizowania 136 inwestycji skontrolowane urzędy gmin uzyskały wypłatę dofinansowania z RPOZ w łącznej wysokości 36,0 mln zł, z czego 45 z nich o łącznej wartości dofinansowania w wysokości 11,6 mln zł dotyczyło zabytków pozostających własnością jst, natomiast 91 wniosków o łącznej wartości w wysokości 24,4 mln zł dotyczyło zabytków niebędących własnością tych jst.

W toku kontroli w 21 urzędach gmin, kontroli poddano realizację 130 inwestycji o łącznej wartości dofinansowania z RPOZ w wysokości 35,1 mln zł, z czego 42 z nich o łącznej wartości dofinansowania w wysokości 11,2 mln zł dotyczyło zabytków pozostających własnością jst, natomiast 88 wniosków o łącznej wartości w wysokości 24,0 mln zł dotyczyło zabytków niebędących własnością tych jst.

Proces wypłaty środków przebiegał w sposób prawidłowy i terminowy, z wyjątkiem okresu, w którym BGK nie posiadał upoważnienia do dokonywania wypłat z RPOZ, co opisano w pkt I ważniejszych wyników kontroli.

W związku z przyjętym w RPOZ systemem bazowania na oświadczeniach wnioskodawców składanych do BGK (i braku konieczności przedstawiania jakichkolwiek dokumentów źródłowych), stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na wypłatę przez BGK wnioskowanego przez urzędy gmin dofinansowania, a następnie na przekazanie pozyskanych środków w formie dotacji beneficjentom.

Brak sporządzenia projektu gminnego programu opieki nad zabytkami

W 15[79] z 21 kontrolowanych urzędów gmin, wójt, burmistrz lub prezydent nie zrealizował obowiązku sporządzania gminnego programu opieki nad zabytkami wynikającego z art. 87 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków.

Program ten ma charakter strategiczny i stanowi podstawę do planowania i realizacji działań w zakresie ochrony zabytków na terenie gminy. Niesporządzenie tego planu (a w konsekwencji nieuchwalenie przez organ stanowiący gminy) oznacza brak spójnej i długoterminowej wizji ochrony zabytków. Jako przyczyny braku sporządzenia tego programu, wskazywano niewystarczające środki finansowe w budżetach gmin.

Brak sprawozdań z realizacji gminnego programu opieki nad zabytkami

W dwóch[80] z sześciu kontrolowanych urzędach, w których obowiązywał gminny program opieki nad zabytkami, kierownik jednostki nie sporządził oraz nie przedłożył organowi stanowiącemu sprawozdania za okres dwóch lat (2023-2024) z realizacji tego programu. Było to niezgodne z art. 87 ust. 5 ustawy o ochronie zabytków.

Brak i niepełna gminna ewidencja zabytków

W Urzędzie Gminy w Ropie w czasie realizacji naboru wniosków do RPOZ brakowało Gminnej Ewidencji Zabytków. Ewidencja ta została przyjęta 10 września 2024 r. zarządzeniem nr 31/24 Wójta Gminy Ropa, a więc po przeprowadzeniu dwóch naborów wniosków do RPOZ, przez co zamknięto drogę potencjalnym beneficjentom do wystąpienia z wnioskiem o fundusze z RPOZ. Warunkiem uzyskania dofinansowania było bowiem figurowanie danego zabytku w gminnej ewidencji zabytków. W Gminnej Ewidencji Zabytków gminy Ropa zarejestrowano 147 obiekty z czego tylko sześć znajdowało się w rejestrze zabytków i/lub wojewódzkiej ewidencji zabytków i tylko dla tych obiektów złożono wnioski o dofinansowanie. Natomiast w Gminnej Ewidencji Zabytków gminy Mysłakowice oraz gminy Bobowa, nie ujęto wszystkich zabytków, o których mowa w art. 22 ust. 5 ustawy o ochronie zabytków.

Cztery[81] z 21 kontrolowanych urzędów gmin nie prowadziły wykazu udzielonych dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane, co było niezgodne z art. 82 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków. Skutkiem nieinformowania o udzielonych dotacjach podmiotów, o których mowa w art. 82 ust. 1 ww. ustawy, mogło być przekroczenie limitu wysokości nakładów koniecznych do sfinansowania inwestycji.

---

[79] Urząd Gminy Jasło, Urząd Gminy w Ropie, Urząd Gminy Miłoradz, Urząd Miejski w Janowie Lubelskim, Urząd Gminy i Miasta Raszków, Urząd Gminy w Mysłakowicach, Urząd Miasta Siedlce, Urząd Gminy Radomyśl nad Sanem, Urząd Gminy w Żukowicach, Urząd Gminy Somonino, Urząd Miejski w Bobowej, Urząd Gminy w Trzcianie, Urząd Miejski Trzcianki, Urząd Gminy Telatyn oraz Urząd Gminy Wodynie.

[80] Urząd Gminy w Żukowicach oraz Urząd Miasta i Gminy Strzelin.

[81] Urząd Miejski w Kępicach, Urząd Gminy i Miasta Raszków, Urząd Gminy Chotcza oraz Urząd Gminy w Mysłakowicach.

5.3. Efekty działań wspartych środkami Rządowego Programu Odbudowy Zabytków oraz sprawowany nadzór

Organem wiodącym w zakresie FPC19 był Prezes Rady Ministrów i do Niego należało sprawowanie nadzoru nad zarządzaniem środkami FPC19 w ramach RPOZ. Ustanawiając ten Program nie przewidział jednak w procesie dystrybuowania środków, badania efektów wspieranych działań. Nie uregulowano i nie zapewniono efektywnego nadzoru nad gospodarowaniem środkami FPC19 w zakresie dotyczącym RPOZ. Według art. 65 ust. 23 ustawy o Funduszu COVID-19 BGK przekazywał Prezesowi Rady Ministrów, a następnie Ministrowi Finansów sprawozdania z realizacji planów finansowych FPC19 w trybie i terminach określonych w przepisach dotyczących sprawozdawczości budżetowej. BGK nie przekazywał w tych sprawozdaniach informacji dotyczących postępu rzeczowego inwestycji, na które wystawił promesy inwestycyjne i wypłacał dofinansowanie. Rozliczanie środków oparte było na oświadczeniach jst, które nie były zobligowane do sprawozdawania z osiągniętych efektów realizacji inwestycji dofinansowanych z RPOZ.

Brak ustanowienia nadzoru nad RPOZ

Ustanowienie RPOZ nie zostało poprzedzone analizami dotyczącymi faktycznego zapotrzebowania na wsparcie jakie oferował ten Program. Nie udokumentowano takiego procesu i nie zdefiniowano ważności problemu i potrzeby ustanowienia tego Programu (np. nie określono liczby zabytków wymagających interwencji). Nie wypracowano zatem materiału bazowego, do którego można byłoby się odwoływać w trakcie realizacji RPOZ i na jego zakończenie. W związku z tym, że w procesie przygotowania RPOZ Prezes Rady Ministrów nie ustalił mierników realizacji zadań finansowanych ze środków FPC19 w zakresie RPOZ, niemożliwe było bieżące weryfikowanie osiąganych efektów z realizacji tego Programu. Nie założono także żadnego podsumowania Programu ani weryfikacji efektów jakie miał przynieść. W KPRM nie przeprowadzano audytów w zakresie RPOZ ani nie przedstawiono dokumentów potwierdzających prowadzenie przez KPRM nadzoru nad działaniami zleconymi BGK. Przejęcie obowiązków przez Ministra Finansów związane było jedynie z kontynuacją działań podjętych przez Prezesa Rady Ministrów.

Wymagane dane dostępne w sprawozdaniach BGK

W generowanych przez BGK raportach i sprawozdaniach można było zweryfikować liczbę jst, które mogły złożyć wnioski o dofinansowanie i liczbę tych które faktycznie je złożyły, a także określić zainteresowanie RPOZ wyrażone przyrastającą liczbą składanych wniosków w poszczególnych naborach. Możliwe było określenie maksymalnej liczby wniosków, która mogła wpłynąć w danym naborze wniosków i zestawić tę wartość z liczbą wniosków które faktycznie wpłynęły do BGK. Zweryfikować również można było i zestawić liczbę udzielonych promes

wstępnych z liczbą udzielonych promes inwestycyjnych a także kwoty jakie figurowały na tych promesach. Pozwalało to na porównanie wartości udzielonych promes wstępnych (wartość równa sumie wnioskowanych środków RPOZ z przyjętych przez Komisję wniosków o dofinansowanie) do wartości udzielonych promes inwestycyjnych, co obrazowało spadek tych wartości w wyniku ustalenia wyceny poszczególnych inwestycji zdeterminowanych wynikami przeprowadzonych postępowań zakupowych przez wnioskodawców. Kolejną wartość, którą można było zaobserwować w toku realizacji RPOZ, była zmieniająca się (stale rosnąca) wartość wypłaconego dofinansowania. Poza tą ostatnią, wszystkie pozostałe porównania mają charakter statystyczny i nie towarzyszyły im żadne dane dotyczące postępu rzeczowego.

Sprawozdania składane przez BGK bez informacji o postępie rzeczowym RPOZ

BGK przekazywał Prezesowi Rady Ministrów (a od 1 lipca 2024 r. do Ministra Finansów) sprawozdania z realizacji planu finansowego Funduszu w trybie i terminach określonych w umowach z 21 kwietnia 2020 r. oraz 29 listopada 2023 r. W sprawozdaniach ujmowano zestawienie prezentujące dane w zakresie dotyczącym wykorzystania limitu założonego w planie finansowym FPC19 na realizację RFPŁ-PIS oraz RPOZ w podziale na poszczególne edycje według stanu na koniec danego okresu sprawozdawczego. Nie nałożono na BGK obowiązku sporządzania odrębnego planu finansowego dla RPOZ ani odrębnej sprawozdawczości z realizacji tego programu. Ponadto BGK nie został zobowiązany do sprawozdawania efektów rzeczowych uzyskanych w związku z obsługą RPOZ ani do pozyskiwania od jst takich sprawozdań. Sprawozdania były sporządzane rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

System rozliczeń i wypłaty środków przez Bank oparty na oświadczeniach

Wnioskodawcy korzystający ze wsparcia RPOZ nie przedstawiali żadnych dokumentów źródłowych dotyczących realizowanych inwestycji. BGK nie został upoważniony ani zobligowany do pozyskiwania czy weryfikowania takich dokumentów i jego rola sprowadzała się do administrowania Aplikacją, której funkcjonalność pozwalała na przyjęcie prawidłowo podpisanego bądź odrzucenie oświadczenia (o gotowej treści) pozbawionego podpisu. Zgodnie z § 13 ust. 4 Regulaminu, we wniosku o wypłatę wnioskodawca (jst, lub jst w imieniu beneficjenta realizującego inwestycję w posiadany zabytek na podstawie umowy o udzielenie dotacji) składał oświadczenie o zakończeniu realizacji inwestycji (w przypadku inwestycji realizowanych w terminie nie dłuższym niż 12 miesięcy) lub odpowiednio – o zakończeniu realizacji danego etapu inwestycji lub zakończeniu inwestycji, w przypadku inwestycji realizowanych w okresie dłuższym niż 12 miesięcy. W takim wniosku wskazywana była także kwota za jaką została zrealizowana inwestycja w zabytek opisana we wniosku

o dofinansowanie i na tej podstawie BGK wypłacał dofinansowanie (po uzyskaniu odpowiedniej dyspozycji od dysponenta Funduszu).

BGK nie dysponował możliwością kontroli, nadzoru i monitoringu RPOZ

BGK nie otrzymał wytycznych, co do obowiązku sprawowania nadzoru nad realizacją przedsięwzięć finansowanych ze środków RPOZ i nad jst, które otrzymały dofinansowanie w ramach tego programu. BGK nie wprowadzał mechanizmów nadzoru dotyczących realizacji RPOZ ponad obowiązki wynikające z przyjętej do realizacji uchwały nr 232/2022, Regulaminu i umów zawartych ze Skarbem Państwa.

BGK nie posiadał uprawnień ustawowych wskazujących na możliwość przeprowadzania kontroli w jst oraz prowadzenia nadzoru nad tymi jednostkami. Ww. uprawnienia nie wynikały również z innych przepisów, w tym w szczególności z Regulaminu oraz z umów w sprawie obsługi FPC19 zawartych pomiędzy Prezesem Rady Ministrów/Ministrem Finansów a BGK.

BGK nie opracowywał i nie przekazywał do jst wytycznych w celu zapewnienia prawidłowego wykorzystania środków, ponieważ nie był właściwy do określania zaleceń dotyczących prawidłowej gospodarki finansowej jst. Tym samym jst nie składały do BGK żadnych sprawozdań z realizowanych przedsięwzięć.

Realny nadzór jst nad inwestycjami realizowanymi przez beneficjentów

W odróżnieniu od BGK, który udzielał promesy inwestycyjnej (akt jednostronny) wnioskodawcy, jst udzielające dotacji celowych zawierały w umowach dotacji postanowienia dotyczące nadzoru i kontroli. Następowało to dlatego, że udzielana dotacja celowa (jako przyszły strumień pieniężny, wypłacany w wyniku zrealizowanej inwestycji przez beneficjenta) uzyskiwała status środków publicznych (a wypłata środków nie spełniała przesłanek kwalifikujących ich jako środki publiczne). W związku z tym, do 23 lipca 2024 r. (tj. do wejścia w życie art. 65 ust. 44-48 ustawy o Funduszu COVID-19) jst były jedynymi uczestnikami w procesie realizacji RPOZ, prowadzącymi realny nadzór i kontrolę nad podmiotami korzystającymi ze środków RPOZ - beneficjentami dotacji.

Minister Finansów, podobnie jak wcześniej Prezes Rady Ministrów, w ramach nadzoru nad wykonaniem planu finansowego FPC19 otrzymywał z BGK[82] sprawozdania z realizacji planu finansowego FPC19,

[82] Zgodnie z § 14 umowy z 29 listopada 2023 r.

bilans oraz rachunek zysków i strat FPC19, a także informacje o zobowiązaniach z tytułu promes i ich rozłożeniu w czasie[83].

Podobnie jak w przypadku Prezesa Rady Ministrów, na Ministra Finansów nie nałożono obowiązków związanych z monitoringiem i oceną efektów RPOZ.

Brak aktywności Ministra Finansów w zakresie realizacji nowych obowiązków

23 lipca 2024 r. została zmieniona ustawa o Funduszu COVID-19. Zmiana ta polegała m.in. na dodaniu do art. 65 ustępów 44-48[84]. Zgodnie z tymi przepisami środki pochodzące z FPC19 podlegają zwrotowi do Funduszu w części, w jakiej zostały niewykorzystane, pobrane nienależnie, pobrane w nadmiernej wysokości lub wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, a organem właściwym do wydawania decyzji w sprawie zwrotu środków z FPC19 w ramach RPOZ jest Minister Finansów.

W trakcie kontroli NIK, 9 maja 2025 r., Dyrektor Departamentu Audytu Środków Publicznych w Ministerstwie Finansów przekazał do właściwych dyrektorów Izb Administracji Skarbowej[85] listę obejmującą wybrane inwestycje dofinansowane w ramach m.in. RPOZ, rekomendowane do objęcia audytem środków publicznych oraz listę wszystkich przelewów z tytułu wypłaty dofinansowania i zwrotów dokonanych przez wnioskodawców w 2024 r., w celu wyodrębnienia próby do objęcia ww. audytem. Do 8 maja 2025 r. Minister Finansów nie podejmował zatem aktywnych działań zmierzających do identyfikacji środków wydatkowanych nieprawidłowo w ramach RPOZ.

Do 30 czerwca 2025 r. Minister Finansów nie wydał ww. decyzji w zakresie dotyczącym RPOZ.

Urzędy gmin nie sporządzały sprawozdań z realizacji inwestycji finansowanych z RPOZ

Kontrolowane urzędy gmin nie otrzymały wytycznych w zakresie terminu i sposobu sporządzania informacji na temat podejmowanych w ramach RPOZ działań. Jedyną informacją kierowaną do pozostałych jednostek zaangażowanych w RPOZ, było oświadczenie urzędu gminy o zakończeniu realizowanej inwestycji lub jednego z etapów, co stanowiło podstawę do uzyskania wypłaty dofinansowania. Ponad te obowiązki urzędy gmin nie zostały zobowiązane do przedkładania innych danych np. dotyczących efektów osiągniętych w wyniku realizowanych inwestycji oraz dotowanych przedsięwzięciach.

Wydatki poniesione na realizację zadań ze środków RPOZ w urzędach gmin dokumentowano w sprawozdaniu Rb-27S (sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych jst) oraz Rb-28S (sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych jst). Dane te

[83] W formie tygodniowych raportów płynności Funduszu.

[84] Zgodnie z art. 42 ustawy o zmianie ufp przepisy te mają zastosowanie do finansowania lub dofinansowania udzielonego ze środków FPC19 od dnia ich wejścia w życie, tj. od 23 lipca 2024 r.

[85] Dalej: IAS.

umieszczono również w sprawozdaniu opisowym z wykonania budżetu gmin za rok 2024 r.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli	Czy realizacja Rządowego Programu Odbudowy Zabytków przebiegała prawidłowo i skutecznie?
Cele szczegółowe	1. Czy środki przeznaczone na realizację RPOZ zostały legalnie, rzetelnie, gospodarnie i celowo zaplanowane oraz rozdysponowane? 2. Czy środki przeznaczone na realizację RPOZ zostały legalnie, rzetelnie i gospodarnie wykorzystane? 3. Czy realizacja RPOZ przebiegała prawidłowo i była rzetelnie nadzorowana, a efekty zaplanowanych działań zostały osiągnięte?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto 24 jednostki w tym Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Finansów, Bank Gospodarstwa Krajowego oraz 21 urzędów gmin.
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono na podstawie: - art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, w KPRM. Ministerstwie Finansów i BGK, z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności; - art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, w urzędach gmin, z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności.
Okres objęty kontrolą	Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2022 r. - do dnia zakończenia czynności kontrolnych (5 września 2025 r.), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających wpływ na ocenę kontrolowanej działalności. Kontrolę przeprowadzono w okresie od 21 stycznia 2025 r. do 5 września 2025 r. (podpisanie ostatniego wystąpienia pokontrolnego).
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W związku z prowadzoną kontrolą, na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy o NIK, uzyskano informację od KPRM i Ministerstwa Finansów.
Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK	W kontroli nie przewidziano udziału innych organów kontroli.
Pozostałe informacje	Kontrola P/28/088 *„Rządowy Program Odbudowy Zabytków”* została podjęta z inicjatywy własnej NIK. W ramach postępowania kontrolnego, na podstawie art. 53 ust. 6 ustawy o NIK, skierowano wystąpienia do kierowników 24 jednostek. W ocenach kontrolowanej działalności przyjęto trzystopniową skalę ocen: pozytywna, negatywna lub w formie opisowej.
Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych	Kierownicy skontrolowanych jednostek zgłosili łącznie 31 zastrzeżeń do czterech wystąpień pokontrolnych. W wyniku rozpatrzenia przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli 11 zastrzeżeń, z których jedno uwzględniono, pięć uwzględniono w części, a pięć oddalono. Zespoły Orzekające Komisji

Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli rozpatrzyły 20 zastrzeżeń, z których osiem uwzględniono, dwa uwzględniono w części, a 10 oddalono.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK we Wrocławiu (LWR)	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	Donald Tusk Prezes Rady Ministrów
2.		Ministerstwo Finansów	Andrzej Domański Minister Finansów i Gospodarki
3.		Bank Gospodarstwa Krajowego	Mirosław Czekaj Prezes Zarządu
4.		Urząd Gminy Mysłakowice	Michał Orman Wójt Gminy Mysłakowice
5.		Urząd Miasta i Gminy w Strzelinie	Dorota Pawnuk Burmistrz Miasta i Gminy Strzelin
6.		Urząd Gminy Żukowice	Krzysztof Wołoszyn Wójt Gminy Żukowice
7.	Delegatura NIK w Gdańsku (LGD)	Urząd Miejski w Kępicach	Magdalena Majewska Burmistrz Kępic
8.		Urząd Gminy w Miłoradzu	Arkadiusz Skorek Wójt Gminy Miłoradz
9.		Urząd Gminy Somonino	Marian Kryszewski Wójt Gminy Somonino
10.	Delegatura NIK w Krakowie (LKR)	Urząd Miejski w Bobowej	Marcin Wąs Burmistrz Bobowej
11.		Urząd Gminy w Ropie	Karol Górski Wójt Gminy Ropa
12.		Urząd Gminy w Trzcianie	Cezary Stawarz Wójt Gminy Trzciana
13.	Delegatura NIK w Lublinie (LLU)	Urząd Miejski w Janowie Lubelskim	Krzysztof Adam Kołtyś Burmistrz Janowa Lubelskiego

14.		Urząd Gminy Telatyn	Dariusz Kozłowski Wójt Gminy Telatyn
15.		Urząd Miasta Chełm	Jakub Banaszek Prezydent Miasta Chełm
16.	Delegatura NIK w Poznaniu (LPO)	Urząd Gminy i Miasta Raszków	Jacek Bartczak Burmistrz Gminy i Miasta Raszków
17.		Urząd Miejski w Rogoźnie	Łukasz Zaranek Burmistrz Rogoźna
18.		Urząd Miejski Trzcianki	Krzysztof Jaworski Burmistrz Trzcianki
19.	Delegatura NIK w Rzeszowie (LRZ)	Urząd Gminy Jasło	Wojciech Piękoś Wójt Gminy Jasło
20.		Urząd Gminy Pysznica	Łukasz Bajgierowicz Wójt Gminy Pysznica
21.		Urząd Gminy Radomyśl nad Sanem	Jan Pyrkosz Wójt Gminy Radomyśl nad Sanem
22.	Delegatura NIK w Warszawie (LWA)	Urząd Gminy Chotcza	Janusz Witczak Wójt Gminy Chotcza
23.		Urząd Gminy Wodynie	Wojciech Klepacki Wójt Gminy Wodynie
24.		Urząd Miasta Siedlce	Tomasz Hapunowicz Prezydent Miasta Siedlce

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

W 22, spośród 24, wystąpieniach pokontrolnych sformułowano łącznie 78 wniosków pokontrolnych. Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynikało, że 35 wniosków zostało zrealizowanych, 31 pozostawało w trakcie realizacji, 12 wniosków nie zostało zrealizowanych.

Prawna realizacja wyników kontroli

Delegatura NIK w Gdańsku skierowała zawiadomienie do organów ścigania w sprawie podejrzenia popełnienia przestępstwa z art. 297 Kodeksu karnego.

6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
1.	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	w formie opisowej	Udział w realizacji kompetencji i zadań dotyczących RPOZ w oparciu o uchwałę Nr 232/2022 oraz uchwałę Nr 72.	Prezes Rady Ministrów realizował kompetencje związane z RPOZ na podstawie uchwały nr 232/2022, która nie została wprowadzona do porządku prawnego w sposób wymagany przez ustawodawcę. Prezes Rady Ministrów nie zapewnił rzetelnego procesu ustanowienia RPOZ i odpowiedniej przejrzystości planów finansowych FPC19 w zakresie wyodrębnienia w nich RPOZ oraz dopuścił do realizacji przez BGK zadań związanych z RPOZ bez ich formalnego powierzenia umową.
2.	Ministerstwo Finansów	w formie opisowej	Minister prawidłowo realizował obowiązki związane z udziałem w opracowywaniu przez BGK planów finansowych FPC19 oraz zatwierdzał je w sposób i w terminie określonym w ustawie o Funduszu COVID-19. Minister na bieżąco rozstrzygał składane przez beneficjentów wnioski o korektę zakresu inwestycji oraz zmiany inwestycji dofinansowanych z RPOZ,	Minister Finansów przejął kompetencje dotyczące RPOZ, a następnie realizował związane z nim zadania na podstawie uchwały nr 72, która nie została wprowadzona do porządku prawnego w sposób wymagany przez ustawodawcę. Minister Finansów nie podejmował aktywnych działań zmierzających do identyfikacji środków pochodzących z FPC19, wydatkowanych w ramach RPOZ, które podlegają zwrotowi do Funduszu.
3.	Bank Gospodarstwa Krajowego	pozytywna	Bank opracował procedury naboru wniosków, które zatwierdził PRM a także zapewnił finansowanie RPOZ w ramach limitu określanego przez Prezesa Rady Ministrów. Prawidłowo realizował zadania związane z oceną formalną wniosków o dofinansowanie, składanych w ramach RPOZ i zapewnił kadrę posiadającą odpowiednie kwalifikacje do obsługi tego procesu. Bank wykonywał nałożone na niego przez Prezesa Rady Ministrów i Ministra	Nie stwierdzono nieprawidłowości

			Finansów obowiązki sprawozdawcze.	
4.	Urząd Gminy Mysłakowice	w formie opisowej	Rzetelnie przygotowano wnioski składane do BGK. W sposób rzetelny zorganizowano zasady naboru wniosków właścicieli zabytków.	W ogłoszeniu z dnia 14 lutego 2023 r. o naborze wstępnych wniosków do dofinansowania z RPOZ określono, że beneficjent dotacji winien zapewnić 2% wkładu własnego, co stanowiło naruszenie zasad określonych w § 5 ust. 4 i § 2 pkt 37 Regulaminu Naboru Wniosków o dofinansowanie. W dziesięciu przypadkach, wnioskowana do BGK kwota dofinansowania z RPOZ była wyższa niż 98% wnioskowanej dotacji wskazanej we wnioskach złożonych do Urzędu, co stanowiło naruszenie § 5 ust. 4 i § 2 pkt 37 Regulaminu. Aktualizacja Planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych, obejmującego przedmiot zamówienia pn. „Rewitalizacja zabytkowego Parku Królewskiego w Mysłakowicach – remont alejek parkowych” została sporządzona i opublikowana w Biuletynie Zamówień Publicznych po 90 dniach od przyjęcia planu finansowego uwzględniającego to zadanie. Nie zapewniono w Biuletynie Zamówień Publicznych aktualności Planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Bez wymaganego pozwolenia na budowę przeprowadzono roboty budowlane dotyczące ww. inwestycji, co stanowiło naruszenie art. 28 ust. 1 w związku z art. 29 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane. Do informowania innych organów uprawnionych do udzielania dotacji o dotacjach udzielonych w gminie, zobowiązano Referat Gospodarki Komunalnej, Ochrony Środowiska i Inwestycji, co stanowiło naruszenie art. 82 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków, wskutek czego informacja

				o dotacjach udzielonych w gminie nie została przekazana do innych organów uprawnionych do udzielania dotacji. Od beneficjentów dotacji nie wyegzekwowano obowiązku informowania o dofinansowaniu zadania ze środków RPOZ, co było działaniem nierzetelnym. 10. Urząd nie przekazywał zawiadomień o akceptacji lub odrzuceniu przez Wójta, przedłożonych przez beneficjentów dotacji, Sprawozdań z realizacji zakresu rzeczowo-finansowego zadania, co było działaniem nierzetelnym. Z opóźnieniem 10 lat i ośmiu miesięcy przyjęto Gminną Ewidencję Zabytków Gminy Mysłakowice, przy czym nie ujęto w niej zabytków wpisanych do rejestru oraz innych zabytków nieruchomych znajdujących się w wojewódzkiej ewidencji zabytków. Nie sporządzono i nie przedłożono Radzie Gminy Mysłakowice, Gminnego programu opieki nad zabytkami, co stanowiło naruszenie art. 87 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków.
5.	Urząd Miasta i Gminy w Strzelinie	w formie opisowej	Rzetelnie przygotowano wnioski składane do BGK. Opracowano gminny program opieki nad zabytkami.	Sprawowanie nie w pełni skutecznego nadzoru nad realizacją inwestycji przez beneficjentów dotacji z RPOZ, - brak opracowania dedykowanej procedury naboru i oceny wniosków w ramach RPOZ.
6.	Urząd Gminy Żukowice	w formie opisowej	Rzetelnie przygotowano wnioski składane do BGK. W sposób rzetelny zorganizowano zasady naboru wniosków właścicieli zabytków. Rzetelny proces udzielenia i rozliczania dotacji na realizację inwestycji przez właścicieli zabytków spoza jst. Sprawowanie rzetelnego nadzoru nad inwestycjami z udzielonych dotacji.	Nie opracowano gminnego programu opieki nad zabytkami.

7.	Urząd Miejski w Kępicach	w formie opisowej	Rzetelnie przygotowano wnioski składane do BGK. Rzetelny proces udzielenia i rozliczania dotacji na realizację inwestycji przez właścicieli zabytków spoza jst. Sprawowanie rzetelnego nadzoru nad inwestycjami z udzielonych dotacji. Opracowano gminny program opieki nad zabytkami.	Dopuszczono do złożenia pięciu wniosków, które nie spełniały określonych wymogów, przez co wypłacono dotacje w wysokości 15,2 tys. zł.
8.	Urząd Gminy w Miłoradzu	w formie opisowej	Rzetelnie przygotowano wnioski składane do BGK. Rzetelny proces udzielenia i rozliczania dotacji na realizację inwestycji przez właścicieli zabytków spoza jst. Sprawowanie rzetelnego nadzoru nad inwestycjami z udzielonych dotacji.	Nie ogłoszono informacji o drugiej edycji naboru wniosków o dofinansowanie z RPOZ. Nie prowadzono gminnej ewidencji zabytków w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomych z terenu gminy. Nie sporządzono gminnego programu opieki nad zabytkami. Złożono do BGK, niezgodne ze stanem faktycznym, oświadczenie o zawarciu umowy dotacyjnej z beneficjentami oraz wniosek o udzielenie promesy, pomimo braku podjęcia przez organ stanowiący gminy Miłoradz indywidualnej uchwały o przyznaniu dotacji dla beneficjentów (właścicieli zabytków) co było warunkiem udzielenia promesy.
9.	Urząd Gminy Somonino	w formie opisowej	Rzetelnie przygotowano wnioski składane do BGK. Rzetelny proces udzielenia i rozliczania dotacji na realizację inwestycji przez właścicieli zabytków spoza jst. Sprawowanie rzetelnego nadzoru nad inwestycjami z udzielonych dotacji.	Nie określono zasad naboru wniosków przed złożeniem przez gminę wniosków o dotację do BGK oraz zasad przyznawania środków z RPOZ. Nie sporządzono gminnego programu opieki nad zabytkami.
10.	Urząd Miejski w Bobowej	w formie opisowej	Rzetelnie przygotowano wnioski składane do BGK. Rzetelny proces udzielenia i rozliczania dotacji na realizację inwestycji przez właścicieli zabytków spoza jst. Sprawowanie rzetelnego nadzoru nad inwestycjami z udzielonych dotacji.	Gmina nie wprowadziła rozwiązań zapewniających transparentność procesu naboru RPOZ. Gmina nie posiadała aktualnej ewidencji zabytków ani programu opieki nad zabytkami.

11.	Urząd Gminy w Ropie	w formie opisowej	Rzetelnie przygotowano wnioski składane do BGK. Rzetelny proces udzielenia i rozliczania dotacji na realizację inwestycji przez właścicieli zabytków spoza jst. Sprawowanie rzetelnego nadzoru nad inwestycjami z udzielonych dotacji.	Gmina nie zapewniła transparentności procesu naboru i oceny wniosków o dofinasowanie w ramach RPOZ. Gmina nie posiadała gminnego programu opieki nad zabytkami oraz posiadała gminnej ewidencji zabytków.
12.	Urząd Gminy w Trzcianie	w formie opisowej	Rzetelnie przygotowano wnioski składane do BGK. Rzetelny proces udzielenia i rozliczania dotacji na realizację inwestycji przez właścicieli zabytków spoza jst. Sprawowanie rzetelnego nadzoru nad inwestycjami z udzielonych dotacji.	Gmina nie posiadała gminnego programu opieki nad zabytkami. Procedury naboru i oceny wniosków nie zostały opracowane rzetelnie, czym ograniczono krąg potencjalnych wnioskodawców.
13.	Urząd Miejski w Janowie Lubelskim	w formie opisowej	Rzetelnie przygotowano wnioski składane do BGK. Rzetelny proces udzielenia i rozliczania dotacji na realizację inwestycji przez właścicieli zabytków spoza jst. Sprawowanie rzetelnego nadzoru nad inwestycjami z udzielonych dotacji.	Nie sporządzono, gminnego programu opieki nad zabytkami. Nie zapewniono powszechnego dostępu do informacji o możliwości skorzystania z dofinansowania w ramach środków RPOZ. Brak transparentnych działań przy wyborze zabytków do objęcia dotacją.
14.	Urząd Gminy Telatyn	w formie opisowej	Rzetelnie przygotowano wnioski składane do BGK. Rzetelny proces udzielenia i rozliczania dotacji na realizację inwestycji przez właścicieli zabytków spoza jst. Sprawowanie rzetelnego nadzoru nad inwestycjami z udzielonych dotacji.	Nie określono w publikowanych przez Urząd ogłoszeniach formy i zasad składania wstępnych wniosków o dofinansowanie z RPOZ, jak również kryteriów i procedury ich oceny. Nie prowadzono gminnej ewidencji zabytków i nie sporządzono gminnego programu opieki nad zabytkami.
15.	Urząd Miasta Chełm	w formie opisowej	Rzetelnie przygotowano wnioski składane do BGK. Rzetelny proces udzielenia i rozliczania dotacji na realizację inwestycji przez właścicieli zabytków spoza jst. Sprawowanie rzetelnego nadzoru nad inwestycjami z udzielonych dotacji. Opracowano gminny program opieki nad zabytkami.	Ograniczenie możliwości składania wniosków o udzielenie dotacji w ramach RPOZ.

16.	Urząd Gminy i Miasta Raszków	w formie opisowej	Rzetelny proces udzielenia i rozliczania dotacji na realizację inwestycji przez właścicieli zabytków spoza jst.	Nie stosowano wynikających z przyjętych uregulowań kryteriów przy ocenie wniosków w trakcie naboru do I edycji RPOZ. Nie sporządzono gminnego programu opieki nad zabytkami. Nierzetelnie sprawowany nadzór.
17.	Urząd Miejski w Rogoźnie	w formie opisowej	Rzetelny proces udzielenia i rozliczania dotacji na realizację inwestycji przez właścicieli zabytków spoza jst. Sprawowanie rzetelnego nadzoru nad inwestycjami z udzielonych dotacji. Opracowano gminny program opieki nad zabytkami.	Nie sformułowano i nie upubliczniono kryteriów naboru wniosków dotacyjnych. Nierzetelne przygotowanie wniosku o udzielenie promesy.
18.	Urząd Miejski Trzcianki	w formie opisowej	Rzetelny proces udzielenia i rozliczania dotacji na realizację inwestycji przez właścicieli zabytków spoza jst.	Nie określono zasad wyboru zadań inwestycyjnych finansowanych z RPOZ. Nie sporządzono gminnego programu opieki nad zabytkami. Nierzetelnie sprawowany nadzór.
19.	Urząd Gminy Jasło	w formie opisowej	Rzetelnie przygotowano wnioski składane do BGK. W sposób rzetelny zorganizowano zasady naboru wniosków właścicieli zabytków. Rzetelny proces udzielenia i rozliczania dotacji na realizację inwestycji przez właścicieli zabytków spoza jst. Sprawowanie rzetelnego nadzoru nad inwestycjami z udzielonych dotacji.	Nie opracowano gminnego programu opieki nad zabytkami.
20.	Urząd Gminy Pysznica	pozytywna	Rzetelnie przygotowano wnioski składane do BGK. W sposób rzetelny zorganizowano zasady naboru wniosków właścicieli zabytków. Rzetelny proces udzielenia i rozliczania dotacji na realizację inwestycji przez właścicieli zabytków spoza jst. Sprawowanie rzetelnego nadzoru nad inwestycjami z udzielonych dotacji. Opracowano gminny program opieki nad zabytkami.	Nie stwierdzono nieprawidłowości
21.		pozytywna	Rzetelnie przygotowano wnioski składane do BGK.	Nie sporządzono gminnego program opieki nad zabytkami.

	Urząd Gminy Radomyśl nad Sanem		W sposób rzetelny zorganizowano zasady naboru wniosków właścicieli zabytków. Rzetelny proces udzielenia i rozliczania dotacji na realizację inwestycji przez właścicieli zabytków spoza jst. Sprawowanie rzetelnego nadzoru nad inwestycjami z udzielonych dotacji.	
22.	Urząd Gminy Chotcza	w formie opisowej	Rzetelnie przygotowano wnioski składane do BGK. Rzetelny proces udzielenia i rozliczania dotacji na realizację inwestycji przez właścicieli zabytków spoza jst. Sprawowanie rzetelnego nadzoru nad inwestycjami z udzielonych dotacji. Opracowano gminny program opieki nad zabytkami.	Nie zapewniono transparentnego procesu naboru, weryfikacji i oceny wniosków o dofinansowanie z RPOZ i równego traktowania potencjalnych wnioskodawców.
23.	Urząd Gminy Wodynie	pozytywna	Rzetelnie przygotowano wnioski składane do BGK. W sposób rzetelny zorganizowano zasady naboru wniosków właścicieli zabytków. Rzetelny proces udzielenia i rozliczania dotacji na realizację inwestycji przez właścicieli zabytków spoza jst. Sprawowanie rzetelnego nadzoru nad inwestycjami z udzielonych dotacji.	Nie opracowano gminnego programu opieki nad zabytkami.
24.	Urząd Miasta Siedlce	w formie opisowej	Rzetelnie przygotowano wnioski składane do BGK. Rzetelny proces udzielenia i rozliczania dotacji na realizację inwestycji przez właścicieli zabytków spoza jst. Sprawowanie rzetelnego nadzoru nad inwestycjami z udzielonych dotacji.	Nie określono zasad naboru, oceny i weryfikacji wniosków o dofinansowanie ze środków RPOZ. Nie sporządzono gminnego programu opieki nad zabytkami.

*/ pozytywna/w formie opisowej/negatywna

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO

1. Na podstawie art. 65 ust. 1 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 w Banku Gospodarstwa Krajowego utworzono Fundusz Przeciwdziałania COVID-19. Jako cel jego funkcjonowania określono finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, o którym mowa w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych , tj. podejmowaniem wszelkich czynności związanych ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2.

Na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego, Bank ten pełni funkcję operatora funduszów pozabudżetowych, w tym Funduszu. Do obowiązków BGK jako operatora FPC19 jako funduszu pozabudżetowego należało m.in. opracowanie i aktualizacja rocznych planów finansowych, administrowanie rachunkami, obsługiwanie wpływów i wypłat, zarządzanie płynnością finansową, obsługiwanie zadłużenia oraz przygotowanie sprawozdania z realizacji planu finansowego.

W myśl art. 65 ust. 28 o Funduszu COVID-19 w celu przeciwdziałania skutkom społeczno-gospodarczym COVID-19 Rada Ministrów może określić, w drodze uchwały, zasady rozdziału i przekazywania wsparcia na inwestycyjne zadania dla jednostek samorządu terytorialnego, zakres, sposób i termin przedstawiania informacji o wykorzystaniu wsparcia oraz wskazać dysponenta części budżetowej lub ministra kierującego określonym działem administracji rządowej zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej do udzielenia tego wsparcia.

2. Działając na podstawie ww. przepisu, Uchwałą Nr 232/2022 z dnia 23 listopada 2022 r. Rada Ministrów ustanowiła Rządowy Program Odbudowy Zabytków. W akcie tym uregulowano zasady rozdziału i przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego dofinansowania na realizację zadań inwestycyjnych, mających na celu przeciwdziałanie COVID-19 w rozumieniu przyjętym w ustawie o Funduszu COVID-19. W załączniku do Uchwały określono szczegółowe zasady i tryb udzielania dofinansowania z Programu. W myśl postanowień Uchwały Nr 232/2022

Program miał być realizowany ze środków FPC19, a podmiotem decydującym o przyznaniu dofinansowania został Prezes Rady Ministrów, działający z pomocą Komisji do spraw wsparcia Programu. Gremium temu powierzono dokonywanie oceny wniosków, przy czym Prezes Rady Ministrów nie był związany ocenami Komisji. Dodatkowo, w Programie przewidziano udział Banku Gospodarstwa Krajowego, z którym zgodnie z art. 65 ust. 2 ustawy o Funduszu COVID-19[86] Prezes Rady Ministrów zawiera umowę określającą w szczególności zasady dokonywania wypłat ze środków Funduszu, na finansowanie lub dofinansowanie realizowanych zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Podmiot ten w szczególności został wyznaczony do zajmowania się organizowaniem naborów wniosków, weryfikacją formalną składanych wniosków o dofinasowanie, udzielaniem promes wstępnych oraz inwestycyjnych, a także dokonywania wypłat dofinansowania z Programu.

Uchwałą Nr 72 z dnia 1 lipca 2024 r. Rada Ministrów znowelizowała Uchwałę w sprawie RPOZ. Kluczowym wymiarem nowelizacji była zmiana podmiotu odgrywającego w Programie wiodącą rolę decyzyjną – Prezesa Rady Ministrów zastąpiono ministrem właściwym do spraw finansów publicznych.

W myśl art. 87 ust. 1 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Art. 93 ust. 1 Konstytucji stanowi, że uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej ,,Monitor Polski'' ogłasza się uchwały Rady Ministrów i zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, wydane na podstawie ustawy.

3. Zgodnie z postanowieniami Uchwały nr 232/2022 dofinansowanie z Programu może być przeznaczone na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących:

1) finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, o którym mowa w art. 8 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków, lub znajdującym się w ewidencji zabytków wskazanej w art. 22 ustawy o ochronie zabytków, do którego tytuł prawny wynikający z prawa

[86] W brzmieniu do 30 czerwca 2024 r.

własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego posiada wnioskodawca lub jednostka organizacyjna zaliczana do sektora finansów publicznych, podlegająca wnioskodawcy;

2) udzielanie przez wnioskodawcę dotacji, o której mowa w art. 81 ustawy o ochronie zabytków, na nakłady konieczne, określone w art. 77 ustawy o ochronie zabytków, na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, o którym mowa w art. 8 ustawy o ochronie zabytków, lub znajdującym się w ewidencji zabytków wskazanej w art. 22 ustawy o ochronie zabytków.

4. Zgodnie z 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków w trybie określonym odrębnymi przepisami dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków może być udzielona przez organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale.

Z przepisu tego wynika zatem, że w sprawach związanych z udzielaniem dotacji podejmowane są dwie uchwały – jedna, mająca charakter aktu prawa miejscowego oraz druga, o charakterze indywidualnym, dotycząca przyznania dotacji.

Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Uchwała w sprawie udzielenia dotacji nie stanowi aktu prawa miejscowego i, jako akt wewnętrzny, wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Jak wskazuje art. 81 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków, dotacja, w zakresie określonym w art. 77 ustawy o ochronie zabytków, może być udzielona w wysokości do 100% nakładów koniecznych na wykonanie przez wnioskodawcę prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków.

W art. 77 ustawy o ochronie zabytków zamieszczony został składający się z 17 pozycji katalog nakładów koniecznych, na które może zostać udzielona dotacja.

5. Zgodnie z art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie

niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.

Szczegółowe unormowania związane z dotacjami udzielnymi przez jednostki samorządu terytorialnego będą wynikały z art. 250-253 ufp, uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz zawartych umów dotacji.

6. Art. 69a ust. 1 ustawy o covid stanowi, że upoważnia się BGK do udzielania podmiotom uprawnionym do otrzymania środków z Funduszu, zgodnie z przepisami art. 65 ust. 5 pkt 1 i 4 oraz ust. 6a ustawy o Funduszu COVID-19, zapewnienia, że realizowane przez te jednostki zadania zostaną sfinansowane (promesa), do wysokości środków ujętych w planie finansowym Funduszu przeznaczonych na udzielanie i realizację promes. Podstawą udzielenia promesy jest dokument potwierdzający przyjęcie zadania do finansowania ze środków FPC19 sporządzony przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych lub osobę upoważnioną do składania dyspozycji wypłaty ze środków Funduszu, o której mowa w art. 65 ust. 3 ustawy o Funduszu COVID-19 (art. 69a ust. 2 ustawy o Funduszu COVID-19). BGK realizuje zobowiązania wynikające z udzielonych promes do wysokości środków przeznaczonych na ten cel w planie finansowym FPC19 (art. 69a ust. 3 ustawy o Funduszu COVID-19). W myśl art. 69a ust. 4 ustawy o Funduszu COVID-19 przy sporządzaniu, zgodnie z przepisami art. 65 ust. 21 i 24 tej ustawy, planu finansowego Funduszu, w roku bieżącym i kolejnych latach obrachunkowych, uwzględnia się w nim środki w wysokości nie mniejszej niż suma kwot wymagalnych w danym roku zobowiązań wynikających z udzielonych promes. W razie likwidacji FPC19 za wymagalne zobowiązania wynikające z udzielonych promes odpowiada Skarb Państwa (art. 69a ust. 5 ustawy o Funduszu COVID-19). Stosownie do art. 65a ust. 6 ustawy o Funduszu COVID-19 szczegółowe zasady udzielania przez BGK promesy, o której mowa w art. 69a ust. 1 ustawy o Funduszu COVID-19, określa umowa, zawarta przez Prezesa Rady Ministrów[87]/ministra właściwego do spraw finansów publicznych z BGK, określająca w szczególności zasady dokonywania wypłat ze środków Funduszu na finansowanie lub dofinansowanie realizowanych zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, oraz zasady zawierania porozumień, o których mowa w art. 65 ust. 7 ustawy o Funduszu COVID-19.

7. Wnioskodawca realizujący zadanie inwestycyjne objęte dofinansowaniem z Programu podejmuje działania informacyjne z uwzględnieniem przepisów Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie określenia działań informacyjnych podejmowanych przez podmioty

[87] W brzmieniu ustawy o Funduszu COVID-19 do 30 czerwca 2024 r.

realizujące zadania finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa lub z państwowych funduszy celowych z dnia 7 maja 2021 r. (§ 12 ust. 1 uchwały nr 232/2022) W umowie o dofinansowanie z Programu wnioskodawca zobowiązuje jednostkę organizacyjną zaliczaną do sektora finansów publicznych, podlegającą wnioskodawcy lub beneficjenta dotacji określonej w § 3 ust. 2 pkt 2 uchwały nr 232/2022, realizujących zadanie inwestycyjne objęte dofinansowaniem z Programu do podejmowania działań informacyjnych zgodnie z § 12 ust. 1–5 tej uchwały.

6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320).
4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1292).
6. Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 568, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 340, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz. U. z 2024 r. poz. 441, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r, o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2024 r. poz. 1050, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461.).
12. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2024 r., poz. 1646, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2024 r. poz. 725, ze zm.).
14. Ustawa z dnia 28 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U z 2024 r., poz. 1089).
15. Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie określenia działań informacyjnych podejmowanych przez podmioty realizujące zadania finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa lub z państwowych funduszy celowych z dnia 7 maja 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 953)

16. Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych z dnia 2 marca 2010 r. (Dz. U. z 2022 r., poz. 513, ze zm.).
17. Uchwała nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.
18. Uchwała nr 72 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2024 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.
19. Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Finansów i Gospodarki
6. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej
7. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Finansów Publicznych
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Środków Przekazu
11. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
12. Przewodniczący Senackiej Komisji Budżetu i Finansów Publicznych
13. Przewodniczący Senackiej Komisji Kultury i Środków Przekazu
14. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
15. Wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast – drogą elektroniczną

Minister
Finansów i Gospodarki

Warszawa, 3 sierpnia 2026 roku

Sprawa: Informacja o wynikach kontroli NIK dot. Rządowego Programu Odbudowy Zabytków
Znak sprawy: FG8.0811.4.2026
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Mariusz Haładyj
Prezes
Najwyższa Izba Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

W odpowiedzi na pismo z 17 lipca 2026 r., znak: DDW.430.4.2026, przy którym przekazano informację o wynikach kontroli „Rządowy Program Odbudowy Zabytków", przedstawiam następujące stanowisko.

Sformułowana wobec Ministra Finansów i Gospodarki (na str. 23) rekomendacja w kontekście programu RPOZ, powiązana z dotychczasową oceną podejmowanych działań na rzecz przywrócenia przejrzystości finansów państwa oraz nadania właściwej rangi ustawie budżetowej, została sformułowana w oderwaniu od aktualnych uwarunkowań prawnych i faktycznych dotyczących tego programu.

Minister Finansów i Gospodarki wielokrotnie w latach 2024-2025 odnosił się w pismach kierowanych do Najwyższej Izby Kontroli do działań w ww. obszarze, w szczególności dotyczących ograniczenia nakładania nowych zadań na wybrane fundusze, w szczególności na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 oraz realizację działań zmierzających do ich stopniowego wygaszania. W przypadku programu RPOZ od 2023 r. nie są ogłaszane nowe nabory, a obecny Rząd zapewnia środki na realizację zobowiązań zaciągniętych w latach ubiegłych.

Ponadto, rekomendacja dotycząca działań MFiG w zakresie redystrybucji środków na finansowanie zadań państwa poza ustawą budżetową wykracza poza uprawnienia ustrojowe Ministra. Do realizacji wydatków publicznych, w tym również z funduszy utworzonych w BGK, konieczne jest istnienie podstawy materialnoprawnej w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Zasady podziału środków również wynikają z tych przepisów, za których przygotowanie odpowiadają właściwe organy władzy wykonawczej lub ustawodawczej, a nie samodzielnie Minister Finansów i Gospodarki.

Niezależnie od powyższego, poniżej przedstawiam stanowisko odnoszące się do stwierdzeń znajdujących się w przekazanej informacji.

tel.: +48 22 694 55 55
fax: +48 22 694 36 84
gov.pl/finanse
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

1. Wbrew stwierdzeniom zawartym na str. 47 Minister Finansów i Gospodarki **dochował ustrojowego obowiązku działania wyłącznie na podstawie i w granicach prawa** – przejął, a następnie realizował kompetencje i zadania dotyczące Rządowego Programu Odbudowy Zabytków wynikające z obowiązujących uchwał: uchwały nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków oraz uchwały nr 72 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

Uchwały te, niezależnie od ich publikacji, weszły w życie z dniem ich podjęcia (zgodnie z odpowiednio § 6 i § 4 tych uchwał) i obowiązują, tym samym stanowią element systemu prawnego i podstawę dla Ministra Finansów i Gospodarki do realizacji ww. programu.

Analiza w tym zakresie została przedstawiona w piśmie Ministra Finansów i Gospodarki z 26 września 2025 r., znak: FG8.0811.20.2025 w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne.

Ponadto, w związku z przekazanymi przez NIK zaleceniami, podjęto działania zmierzające do zbadania możliwości publikacji w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski" uchwały Rady Ministrów nr 72/2024 z dnia 1 lipca 2024 r. dotyczącej RPOZ. W tym celu, zwrócono się do Rządowego Centrum Legislacji z prośbą o opinię i informację w kwestii możliwości publikacji w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski" m.in. uchwały nr 72 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. W odpowiedzi Rządowe Centrum Legislacji potwierdziło, że w obecnym stanie prawnym nie jest możliwa publikacja uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie RPOZ. Wynika to z decyzji poprzedniej Rady Ministrów, która zadecydowała o braku publikacji uchwały pierwotnej.

W tym miejscu zwracam uwagę, że:

- to nie minister właściwy do spraw finansów publicznych był odpowiedzialny za opracowanie i wydanie uchwały ustanawiającej Rządowy Program Odbudowy Zabytków, ani uchwały nowelizującej ww. uchwałę;

- minister właściwy do spraw finansów działał **zgodnie z obowiązującym prawem i dbałością o terminową oraz rzetelną realizację zadań** polegających m.in. na wypłacie środków z dofinansowania w stałych terminach ustalonych na 15 i 25 dzień miesiąca;

- uchwała nr 72 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2024 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, zgodnie z § 4 tej uchwały, weszła w życie z dniem jej podjęcia, tj. z dniem 1 lipca 2024 r. i obowiązuje, mimo jej nieopublikowania. Tym samym, ww. uchwała stanowi element systemu prawnego i podstawę dla Ministra Finansów i Gospodarki do realizacji zadań związanych z ww. Programem.

Przyjęcie innej, niezgodnej z Konstytucją[1], sugerowanej przez NIK, interpretacji ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, skutkowałoby brakiem możliwości realizacji wypłat z promes w ramach programu, mimo ich zobowiązaniowego charakteru. Doprowadziłoby to do trudnych od oszacowania skutków, zarówno finansowych, jak i społecznych dla jednostek samorządu terytorialnego oraz wykonawców inwestycji w ramach RPOZ, z których wiele zaciągnęło zobowiązania

[1] por. pismo z 26 września 2025 r., znak: FG8.0811.20.2025

finansowe w związku z udzielonymi przez Bank Gospodarstwa Krajowego zapewnieniami sfinansowania realizowanych przez te jednostki zadań inwestycyjnych (promesami udzielanymi przez Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie art. 69a ustawy z 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 568)).

2. Minister Finansów i Gospodarki zrealizował zalecenia NIK ujęte w wystąpieniu pokontrolnym w zakresie, w jakim dotyczy to cyklicznej publikacji rozstrzygnięć wniosków o zmianę inwestycji oraz pozyskania z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów protokołów z posiedzeń Komisji do spraw wsparcia Programu, które odbyły się w okresie od 1 do 26 lipca 2024 r.[2]

W pozostałym zakresie, tj. w kwestii wyodrębniania w planach finansowych Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (dalej: FPC19) oddzielnych pozycji dla wydatków z tytułu promes udzielonych w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków[3], aktualne pozostaje stanowisko wyrażone w odpowiedziach i wyjaśnieniach kierowanych do NIK, w tym w zakresie braku podstawy prawnej i merytorycznej do takiego działania. Zalecenie NIK w tym zakresie opiera się na błędnym założeniu kontynuacji Programu, podczas gdy obecnie realizowane są wyłącznie wypłaty z promes przyznanych JST w latach ubiegłych. Oznacza to, że wysokość wydatków na RPOZ jest pochodną prowadzonych procesów inwestycyjnych i wniosków o wypłaty składanych przez JST.

Jawność i przejrzystość wydatkowania środków publicznych została zatem zapewniona poprzez modyfikację treści miesięcznego sprawozdania z realizacji planu finansowego FPC19. Jest to zgodne z obecnym, wykonawczym, charakterem programu.

Sprawozdania te, **dzięki inicjatywie ministra właściwego do spraw finansów publicznych**, dostarczają nie tylko danych dotyczących poszczególnych programów rządowych finansowanych ze środków FPC19, ale również wszystkich edycji tych programów - w ujęciu dotyczącym danego roku oraz wieloletnim. Oznacza to, że istnieje wiarygodna, szczegółowa i cykliczna informacja o wydatkach FPC19 pozwalająca na ich monitorowanie i decyzję o interwencji (zmiana planu) z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym.

3. W kwestii związanej z nadzorem nad prawidłowym wydatkowaniem środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 ponownie informuję, że minister właściwy do spraw finansów publicznych **nie dzieli swoich obowiązków nadzorczych wg danego programu, tylko realizuje je w odniesieniu do wszystkich inwestycji**. Obowiązki te realizuje m.in. w oparciu o przekazywane do MF w trybie ciągłym zgłoszenia dotyczące poszczególnych inwestycji.

Wbrew twierdzeniom NIK, zgłoszenia i ustalenia dotyczące nieprawidłowości były omawiane i zgłaszane w styczniu 2025 r. – nie dotyczyły one RPOZ, zatem nie informowano o nich NIK w ramach kontroli prowadzonej w tym obszarze. Mimo to, NIK sformułowała ogólną uwagę o braku nadzoru nad wydatkowaniem środków z programu, w oparciu o przypadkowy okres bez interwencji w zakresie programu RPOZ.

[2] str. 16, 17, 52 i 53 Informacji
[3] str. 49 Informacji

Niemniej, w związku z otrzymanymi zgłoszeniami z tamtego okresu, zostały przeprowadzone przez właściwe terenowo izby administracji skarbowej, w siedzibach beneficjentów, audyty środków publicznych. Sporządzone sprawozdania były podstawą do żądania przez dysponenta zwrotu środków z udzielonego dofinansowania na rachunek FPC19. Dotyczyło to Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych.

Wskazać również należy, że na prośbę ministra właściwego do spraw finansów publicznych BGK podjął prace polegające na stworzeniu nowego modułu, dzięki któremu łatwiejsze stanie się identyfikowanie zwrotów środków dokonywanych przez beneficjentów dofinansowania z Programów, o których mowa w niniejszym piśmie, w kontekście przepisów 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 (art. 65 ust. 44).

Wobec powyższego, stwierdzenia o nierzetelności w działaniach Ministra Finansów i Gospodarki nie znajdują pokrycia w czynnościach podejmowanych przez ten organ oraz urząd go obsługujący, w trosce o prawidłowe i zgodne z obowiązującym stanem prawnym realizowanie wydatków na sfinansowanie inwestycji współfinansowanych z FPC19 oraz przy uwzględnieniu okoliczności faktycznych, tj. kontynuowania zadań przypisanych dysponentowi po upływie niemal dwóch lat od dnia ustanowienia Programu. Podkreślenia również wymaga, że ocena działalności Ministra Finansów i Gospodarki w obszarze dotyczącym Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, jest oceną opartą częściowo na przesłankach, których genezę błędnie przypisuje się ww. organowi.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów i Gospodarki

Hanna Majszczyk
podsekretarz stanu

w Ministerstwie Finansów

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Prezes

DDW.430.4.2026 Warszawa, 15 września 2026

Opinia

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Finansów i Gospodarki

do Informacji o wynikach kontroli

Rządowy Program Odbudowy Zabytków

Na podstawie art. 64 ust. 2 *ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli* uprzejmie przedkładam opinię do stanowiska Ministra Finansów i Gospodarki zawartego w piśmie z 3 sierpnia 2026 r. (FG8.0811.4.2026).

Dziękuję za podjęcie działań ułatwiających identyfikowanie zwrotów środków dokonywanych przez beneficjentów dofinansowania z programów, których źródłem finansowania jest Fundusz Przeciwdziałania COVID-19.

Dziękuję również za zrealizowanie dwóch wniosków pokontrolnych zawartych w skierowanym do Ministra wystąpieniu pokontrolnym[1] dotyczących podjęcia działań w celu pozyskania protokołów z posiedzeń Komisji do spraw wsparcia Programu, które odbyły się w okresie od 1 do 26 lipca 2024 r. oraz opublikowania wyników rozstrzygnięć Ministra w zakresie obejmującym zatwierdzone wnioski o zmianę inwestycji finansowanej z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, jak również zapewnienia bieżącego publikowania tych wyników. Działania te korespondują z zawartą w *Informacji o wynikach kontroli* rekomendacją NIK, wskazującą na potrzebę zapewnienia jawności i przejrzystości działań związanych z redystrybuują środków na finansowanie zadań państwa poza ustawą budżetową, w szczególności w aspekcie zapewnienia możliwości pełnego odtworzenia procesu decyzyjnego.

W *Informacji o wynikach kontroli* nie zakwestionowaliśmy obowiązywania aktów normatywnych stanowiących podstawę do realizowania Programu, na co wskazywał Minister w przekazanym stanowisku. Ustalenia kontroli dotyczyły przede wszystkim braku ogłoszenia tych aktów prawnych w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski".

Jednocześnie podtrzymuję zasadność i aktualność wniosków zawartych w *Informacji o wynikach kontroli*. Odnoszą się one ogólnie do redystrybucji środków finansowych na zadania państwa poza ustawą budżetową oraz poza kontrolą Parlamentu. W *Analizie wykonania budżetu państwa i*

[1] Znak LWR.410.4.3.2025 z dnia 16 grudnia 2025 r.

założeń polityki pieniężnej w 2025 r.[2] pozytywne oceniając działania odwracające efekty finansowania wydatków poza budżetem, wskazaliśmy, że w dalszym ciągu istotna część środków na finansowanie zadań państwa była wydatkowana z pominięciem nie tylko budżetu państwa, ale także jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych. Z tych względów konieczne jest funkcjonowanie mechanizmów dystrybucji tych środków gwarantujących równy dostęp do nich oraz przejrzystość podejmowanych działań.

Dodam również, że w *uchwale z 31 lipca 2026 r. w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2025 r. oraz w sprawie absolutorium dla Rady Ministrów*[3], Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zwrócił się do dysponentów poszczególnych części budżetowych o podjęcie działań mających na celu usunięcie nieprawidłowości wskazanych przez NIK.

Zawarte w *Informacji o wynikach kontroli* wnioski opierają się na wskazaniu konkretnych mechanizmów gwarancyjnych, pozostawiając jednak adresatowi rekomendacji swobodę co do metod i środków służących ich realizacji. Podstawą do sformułowania wniosku stanowiły ustalenia kontroli dotyczące jednego z pozabudżetowych instrumentów finansowania działalności państwa, lecz wniosek ten odnosi się do całokształtu uwarunkowań obejmujących redystrybucję środków na finansowanie zadań państwa poza ustawą budżetową.

Z szacunkiem
Mariusz Haładyj
/podpisano elektronicznie/

[2] Nr ewid. 50/2026/P/26/002/KFP, 51/2026/P/26/001/KFP, 52/2026/P/25/011/KFP https://www.nik.gov.pl/kontrole/analiza-budzetu-panstwa/ [dostęp:11.08.2026 r.].
[3] https://orka.sejm.gov.pl/opinie10.nsf/nazwa/2629_u/$file/2629_u.pdf [dostęp: 11.08.2026 r.].