NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.4.2.2025

Pan
Mirosław Czekaj
Prezes Zarządu
Banku Gospodarstwa
Krajowego
Bank Gospodarstwa Krajowego
Aleje Jerozolimskie 7
00-950 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.181.2025 Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 4 grudnia 2025 r.

P/25/088 „Rządowy Program Odbudowy Zabytków”

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu
ul. marsz. Józefa Piłsudskiego 15-17, 50-044 Wrocław
tel. 48717118301, lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Bank Gospodarstwa Krajowego, Al. Jerozolimskie 7, 00-955 Warszawa[1]
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Czekaj, Prezes Zarządu BGK, od 18 lipca 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Mirosław Czekaj, p.o. Prezesa Zarządu BGK, od 12 kwietnia 2024 r. do 17 lipca 2024 r., Paweł Nierada, Pierwszy Wiceprezes Zarządu BGK, od 12 stycznia 2024 r. do 11 kwietnia 2024 r., Beata Daszyńska-Muzyczka, Prezes Zarządu BGK, od 1 grudnia 2016 r. do 11 stycznia 2024 r.,
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zapewnienie finansowania Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. 2. Organizacja naborów i rozpatrywanie wniosków o przyznanie środków na realizację Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. 3. Udzielanie promes i wypłata dofinansowania. 4. Wykonywanie obowiązków sprawozdawczych i nadzorczych.
Okres objęty kontrolą	Od dnia 1 stycznia 2022 r. - do dnia zakończenia czynności kontrolnych[2] z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających wpływ na ocenę kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[3]
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	Renata Kojro, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/65/2025 z 7 kwietnia 2025 r. oraz nr LWR/170/2025 z 30 lipca 2025 r. Dominik Kosenda, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/12/2025 z 20 stycznia 2025 r. oraz nr LWR/171/2025 z 30 lipca 2025 r. Marta Laszczak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/136/2025 z 21 maja 2025 r. oraz nr LWR/174/2025 z 30 lipca 2025 r. Piotr Kociołek, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/56/2025 z 20 marca 2025 r. oraz nr LWR/172/2025 z 30 lipca 2025 r. Adrian Tomasik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/13/2025 z 20 stycznia 2025 r. oraz nr LWR/173/2025 z 30 lipca 2025 r. (akta kontroli: t. I, str. 1-5, t. V, str. 480-494, t. VII, str. 321, t. VIII, str. 88-97)

[1] Dalej: BGK, Bank.
[2] Tj. do 14 sierpnia 2025 r.
[3] Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna[4] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonywanie przez BGK zadań związanych z realizacją Rządowego Programu Odbudowy Zabytków[5].

BGK wykonywał zadania związane z realizacją RPOZ na podstawie uchwały nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia RPOZ[6]. Aneks do umowy, o której mowa w art. 65 ust. 2 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw[7] uwzględniający realizację RPOZ zawarto w dniu 29 listopada 2023 r., a przed tą datą zadania realizowano na podstawie dyspozycji przekazywanych przez pracowników Kancelarii Prezesa Rady Ministrów[8]. Bank, na podstawie dyspozycji Prezesa Rady Ministrów[9] (a od 1 lipca 2024 r. Ministra Finansów[10]), uwzględniał i zabezpieczał środki finansowe w planach finansowych Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, przeznaczone na sfinansowanie RPOZ. Bank opracował procedury naboru wniosków, które zatwierdził PRM. Zadania związane z oceną formalną wniosków o dofinansowanie, składanych w ramach RPOZ realizowane były prawidłowo. Bank zapewnił kadrę posiadającą odpowiednie kwalifikacje do obsługi tego procesu, przede wszystkim w ramach Biura Programów Inwestycyjnych[11]. BGK udzielał wnioskodawcom promes wstępnych i inwestycyjnych w oparciu o wytyczne określone w uchwale nr 232/2022, zmienionej uchwałą nr 72 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2024 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia RPOZ[12], oraz w Regulaminie naboru wniosków o dofinansowanie[13] dotyczącym poszczególnych edycji RPOZ. W udzielanych promesach BGK zawierał postanowienia dotyczące zwrotu środków wypłacanych z RPOZ. Wypłata dofinansowania przebiegała prawidłowo i terminowo na podstawie wniosków złożonych przez jednostki samorządu terytorialnego[14]. Bank wykonywał nałożone na niego przez PRM i MF obowiązki sprawozdawcze. Nie został natomiast zobowiązany do sprawowania nadzoru nad realizacją przedsięwzięć finansowanych ze środków RPOZ oraz monitorowania postępu rzeczowego realizowanych zadań. Weryfikował realizację RPOZ przez jst wyłącznie na podstawie oświadczeń składanych przez te podmioty.

---

[4] Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.
[5] Dalej: RPOZ lub Program.
[6] Znak: RM-06111-230-22, dalej: uchwała nr 232/2022.
[7] Dz. U. z 2020 r., poz. 568 ze zm., dalej: ustawa o Funduszu COVID-19.
[8] Dalej: KPRM.
[9] Dalej: PRM.
[10] Dalej MF. Zgodnie z uchwałą nr 72 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2024 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia RPOZ dotychczasowe kompetencje PRM od 1 lipca 2024 r. przejął minister właściwy do spraw finansów publicznych. W ślad za tym MF 12 lipca 2024 r. zawarł aneks do umowy z 29 listopada 2023 r. w ramach którego stał się stroną umowy w miejsce PRM.
[11] Dalej: BPI.
[12] Znak: RM-06111-78-24. Uchwała nie została ogłoszona.
[13] Dalej: Regulamin.
[14] Dalej: jst.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[15] kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie finansowania RPOZ

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą, do 28 listopada 2023 r. BGK wykonywał zadania dotyczące RPOZ stosując ogólne zasady zarządzania Funduszem Przeciwdziałania COVID-19[16] określone w umowie zawartej z PRM 21 kwietnia 2020 r.[17]. Szczegółowe zasady obsługi RPOZ przez BGK uregulowano w umowie zawartej z PRM 29 listopada 2023 r. (umowa ta obejmowała również Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych[18]).

(akta kontroli: t. I, str. 57-223, t. V, str. 339-438, t. VII, str. 292-296, 412-461)

We wskazanych powyżej umowach nie określono podziału konkretnych zasileń środków FPC19 wymienionych w ustawie o Funduszu COVID-19 na wydatki/zadania RPOZ realizowane z Funduszu. W umowach tych nie określono również sposobu przyporządkowania konkretnych wpływów Funduszu do wydatków RPOZ.

Dyrektor BPI wskazała, że źródła zasilania FPC19 były wpływami o charakterze nieprzypisanym do określonej kategorii wydatków i mogły być wykorzystywane do finansowania wszystkich ustawowo określonych celów i zadań FPC19, w tym do zadań realizowanych w ramach RPOZ. Dalej wskazała, że obowiązek przypisywania środków do konkretnych zadań nie wynikał ani z ustawy o Funduszu COVID-19 ani z umowy w sprawie obsługi FPC19 zawartej na jej podstawie.

NIK wskazuje, że w latach 2022-2024, Fundusz był zasilany różnego rodzaju wpływami[19]. Brak regulacji obejmującej 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

---

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

[16] Dalej FPC19 lub Fundusz. FPC19 został utworzony 31 marca 2020 r. na podstawie art. 65 ust. 1 ustawy o Funduszu COVID-19 w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19.

[17] Zmienionej kolejno aneksem 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.

[18] Dalej: RFPŁ-PIS.

[19] I tak, np. na podstawie analizy sprawozdań z realizacji planów finansowych FPC19 za grudzień 2022 r., grudzień 2023 r. oraz grudzień 2024 r. można było ustalić, że w latach 2022-2024 największe wpływy stanowiły: [1] wpływy z emisji obligacji (45,1% ogółu zrealizowanych wpływów FPC19). Wynosiły one łącznie 70 751 306,8 tys. zł, w tym odpowiednio: 7 761 064,8 tys. zł w 2022 r., 22 716 398,0 tys. zł w 2023 r. oraz 40 273 844,0 tys. zł w 2024 r. Wpływy z emisji obligacji w 2022 r. stanowiły 19,8% wszystkich zrealizowanych wpływów, a począwszy od 2023 r. nastąpił znaczny wzrost tego instrumentu finasowania i wynosił już odpowiednio 46,0% (w 2023 r.) oraz 58,9% (w 2024 r.) wszystkich wpływów FPC19; [2] inne wypływy (36,7% ogółu zrealizowanych wpływów). Wynosiły one łącznie 57 385 807,8 tys. zł, w tym odpowiednio: 19 750 780,4 tys. zł w 2022 r., 21 587 341,0 tys. zł w 2023 r. oraz 16 047 686,4 tys. zł w 2024 r. oraz [3] wpłaty z budżetu państwa (18,2% ogółu zrealizowanych wpływów) na łączną kwotę 28 700 353,0 tys. zł, w tym odpowiednio: 11 674 112,0 tys. zł w 2022 r., 5 026 241,0 tys. zł w 2023 r. oraz 12 000 000,0 tys. zł w 2024 r.

poprzez finansowanie dłużne (a więc zaciąganie zobowiązań finansowych na przyszłe lata, a przez to konieczność ich spłaty z dodatkowymi kosztami).

BGK nie zwracał się do PRM ani do MF o przekazanie interpretacji dotyczącej tego, czy środki stanowiące wpływy do Funduszu oraz wydatki Funduszu są środkami publicznymi w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[20]. Dyrektor BPI wskazała, że taka interpretacja nie była potrzebna do wykonywania powierzonych BGK obowiązków w zakresie obsługi FPC19.

(akta kontroli: t. I, str. 6-223, 712-1079, t. III, str. 277-296, t. V, str. 1-648)

1.2. W kontrolowanym okresie BGK nie sporządzał własnych analiz (kalkulacji) dotyczących spodziewanego zainteresowania wnioskodawców RPOZ. Dyrektor BPI wskazała, że ww. analizy nie należały do obowiązków BGK realizowanych w procesie obsługi RPOZ. Dane dotyczące wysokości środków przeznaczonych na finansowanie RPOZ oraz kwoty limitów na udzielanie promes do BGK przekazywał PRM. Dyspozycje określające przewidywaną wysokość środków finansowych na realizację RPOZ, PRM przekazywał pisemnie, przy czym informacje dotyczące przyznanego dofinansowania (kwoty limitów na udzielanie promes), BGK otrzymywał od PRM za pośrednictwem Aplikacji Polski Ład[21]. I tak, dyspozycje określające przewidywaną wysokość środków finansowych przeznaczonych na RPOZ oraz kwoty limitów na udzielanie promes BGK otrzymał:

- 23, 24 listopada i 30 listopada 2022 r. pismami[22] Podsekretarza Stanu Zastępcy Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz PRM w zakresie dotyczącym pierwszej edycji naboru RPOZ. W pierwszych dwóch pismach wskazano jedynie, że sfinansowanie naboru wniosków do RPOZ następowało będzie w ramach limitu[23] pozostającego do dyspozycji PRM uwzględnionego w planie finansowym FPC19 na rok 2022, przy czym nie określono konkretnej kwoty przeznaczonej na finansowanie RPOZ w ramach tego limitu. Limit pozostający do dyspozycji PRM wynosił wówczas 65 763 000,0 tys. zł[24], a pozostała w jego ramach kwota do wykorzystania wynosiła natomiast 3 361 562,4 tys. zł[25]. Wysokość kwoty przeznaczonej na RPOZ (3 000 000,0 tys. zł), PRM wskazał dopiero w ostatnim z ww. pism.

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

[21] Narzędzie informatyczne, które służyło do obsługi RFPŁ-PIS. Aplikację wykorzystano również do obsługi RPOZ. Aplikacja miała umożliwić jst składanie wniosków o dofinansowanie do BGK. Dalej także: Aplikacja.

[22] Znak: DIR.WA.607.32.2022.AMJ, DIR.WA.607.32.2022 oraz DIR.WA.607.27.2022.

[23] Ustalony w planach finansowych limit do dyspozycji PRM z przeznaczeniem na realizację RFPŁ-PIS, stanowił maksymalną kwotę jaka może być przeznaczona na realizację promes inwestycyjnych udzielonych samorządom w całym okresie jego trwania. Wysokość przedmiotowego limitu była ujmowana w planie finansowym na podstawie wytycznych gestora Funduszu. Dalej: także: limit pozostający do dyspozycji PRM.

[24] Zgodnie z danymi wykazanymi w zmianie nr 5 do planu finansowego FPC19 na 2022 r.

[25] Zgodnie z danymi wykazanymi w sprawozdaniu z realizacji planu finansowego FPC19 za październik 2022 r. był to stan limitu pozostający do dyspozycji PRM z przeznaczeniem na RFPŁ-PIS. Do 24 listopada 2022 r., tj. do dnia ogłoszenia naboru w ramach pierwszej edycji RPOZ, BGK nie dokonywał zmiany planu finansowego FPC19 na 2022 r. w zakresie wysokości kwoty limitu w związku z realizacją RPOZ.

Środki te miały zostać uwzględnione w ustalonym[26] nowym limicie wynoszącym 66 663 000,0 tys. zł;

- 24 lipca 2023 r. i 25 września 2023 pismami[27] Podsekretarza Stanu Zastępcy Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w zakresie dotyczącym drugiej edycji naboru RPOZ. W pierwszym piśmie wskazano, że przybliżony budżet tego naboru miał wynosić około 1 000 000,0 tys. zł. W drugim piśmie (skierowanym do BGK trzy miesiące po ogłoszeniu drugiej edycji naboru RPOZ - w dniu zatwierdzenia wniosków przez PRM), budżet ten zwiększono o kolejny 1 000 000,0 tys. zł. Jak wskazano w ww. piśmie, środki na ten cel miały zostać przeniesione z trwającej ósmej edycji RFPŁ-PIS. Zmianę argumentowano trwającymi pracami Komisji ds. Wsparcia Programu oraz opinią Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Finansowanie ww. naboru RPOZ miało również nastąpić w ramach limitu pozostającego do dyspozycji PRM uwzględnionego w planie finansowym FPC19 na rok 2023. Limit ten wynosił wówczas 99 063 000,0 tys. zł[28], a pozostała w jego ramach kwota do wykorzystania (w tym na RPOZ) wynosiła natomiast 27 662 534,2 tys. zł[29];
- 14 lipca 2023 r. (za pośrednictwem Aplikacji) w zakresie dotyczącym kwoty limitu na udzielanie promes (przyznanego dofinansowania) w ramach pierwszej edycji RPOZ. Kwota przyznanego (13 lipca 2023 r.) dofinansowania przez PRM kształtowała się na poziomie: 2 508 970,2 tys. zł, tj. 83,6% zakładanego budżetu. Niezależnie od powyższego, miesiąc później pismem z 16 sierpnia 2023 r.[30] Podsekretarz Stanu Zastępca Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów poleciła zwiększyć kwotę w planie finansowym FPC19 na 2023 r. w poz. 1.11.4 RFPŁ-PIS - realizacja udzielonych promes w dyspozycji Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, zgodnie z aktualnym zapotrzebowaniem na 2023 r., z uwzględnieniem informacji, na temat planowanych wydatków, przekazywanych do BGK przez poszczególne jst. W ww. piśmie wskazano, aby powyższą zmianę uwzględnić również w całkowitej wielkości wydatków Funduszu. Zmianą[31] nr 9 planu finansowego FPC19 na 2023 r. kwotę w ww. poz. wskazanej przez Zastępcę Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów podniesiono do 28 200 109,2 tys. zł (poprzednio[32] wynosiła 16 973 163,7 tys. zł);
- 26 września 2023 r. (za pośrednictwem Aplikacji) w zakresie kwoty limitu na udzielanie promes w ramach drugiej edycji RPOZ. Kwota przyznanego (25 września 2023 r.) dofinansowania przez PRM wynosiła 1 820 579,5 tys. zł tj. 182,0% pierwotnie planowanej wartości wsparcia (przed ogłoszeniem drugiej edycji naboru, tj. 1 000 000,0 tys. zł). Niezależnie od powyższego, pismem PRM z 4 października 2023 r.[33] polecono dokonać zmiany planu finansowego FPC19 na 2023 r. polegającej na dokonaniu zwiększenia kwoty środków w poz. VI planu finansowego FPC19 na rok 2023 – Limit do dyspozycji PRM z przeznaczeniem na RFPŁ-PIS z kwoty 99 063 000,0 tys. zł[34]

[26] Zmianą nr 6 planu finansowego FPC19 na 2022 r.
[27] Znak: DIR.WA.607.44.2023.KŻ oraz DIR.WA.607.44.2023.
[28] Zgodnie z danymi wykazanymi w zmianie nr 8 do planu finansowego FPC19 na 2023 r.
[29] Zgodnie z danymi wykazanymi w sprawozdaniu z realizacji planu finansowego FPC19 za czerwiec 2023 r. oraz dokonaną zmianą nr 8 planu finansowego FPC19.
[30] Znak: DIR.WA.607.48.2023.
[31] Zatwierdzoną przez PRM pismem z 20 września 2023 r., znak: DIR.WA.48.2023.AG.
[32] Tj. w zmianie nr 8 planu finansowego FPC19 na 2023 r.
[33] Znak: DIR.WA.607.53.2023.AG.
[34] Uwzględnionej w zmianie nr 8 i 9 planu finansowego FPC19 na 2023 r.

do 104 063 000,0 tys. zł. Powyższych zmian dokonano zmianą nr 10 do planu finansowego na 2023 r.[35].

Dyrektor BPI wskazała ponadto, że BGK nie znał powodów, dla których limity na udzielanie promes (przyznane dofinansowanie) były niższe od zakładanych początkowo budżetów.

(akta kontroli: t. I, str. 719-1079, t. V, str. 1-648)

1.3. BGK nie występował do PRM ani do MF o przekazanie wytycznych dotyczących reguł budżetowych, które należy stosować w procesie prowadzenia gospodarki finansowej FPC19, w tym również RPOZ.

BGK nie opracował odrębnego planu finansowego w zakresie obejmującym RPOZ. Dyrektor BPI wskazała, że środki finansowe przeznaczone na sfinansowanie RPOZ, w tym na pokrycie zobowiązań (promesy) dotyczących RPOZ zostały uwzględnione i zabezpieczone w planach finansowych FPC19 w kwotach wynikających z dyspozycji PRM.

Dyrektor BPI wskazała, że ufp nie regulowała zasad sporządzania planów finansowych funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK na podstawie odrębnych ustaw (w tym także dla RPOZ). Dodała, że specyfika ewidencji księgowej i zasady sprawozdawczości finansowej w BGK determinowały stosowanie innych kategorii w planie finansowym. Ponadto wskazała, że zgodnie z ustawą powołującą FPC19, BGK sporządzał bilans i rachunek zysków i strat, które były ujmowane również w planach finansowych. Zauważyła także, że w planie finansowym Funduszu, podobnie jak w przypadku państwowego funduszu celowego działającego na podstawie ufp, wyodrębniano stan początkowy i końcowy środków oraz co najważniejsze: zadania finansowane ze środków funduszu wraz z limitem wydatków na poszczególne zadania.

Przeprowadzona przez NIK analiza planów finansowych FPC19 w latach 2022-2025 (po zmianach[36]) potwierdziła, że w planach tych mieściły się zadania dotyczące RPOZ oraz zabezpieczono na te zadania środki finansowe. Ustalono, m.in., że:

a. RPOZ został włączony do planu finansowego FPC19 w 2022 r. na podstawie zmiany nr 6 zatwierdzonej pismem[37] PRM z 28 grudnia 2022 r. Przedmiotowa zmiana została zainicjowana przez PRM pismem[38] z 30 listopada 2022 r. W piśmie tym PRM polecił przygotować zmianę tego planu na 2022 r. polegającą na zwiększeniu kwoty środków w poz. VI planu finansowego FPC19 – Limit do dyspozycji PRM z przeznaczeniem na RFPŁ-PIS z kwoty 65 763 000,0 tys. zł o kwotę 900 000,0 tys. zł, tj. do kwoty 66 663 000,0 tys. zł oraz uwzględniającą w tym limicie środki w wysokości 3 000 000,0 tys. zł na realizację RPOZ. Ostatecznie, po konsultacji[39] z KPRM w zmianie nr 6 planu finansowego FPC19 na 2022 r. ustalony maksymalny limit brutto w kwocie 66 663 000,0 tys. zł do dyspozycji PRM z przeznaczeniem na realizację RFPŁ-PIS oraz innych uchwał

---

[35] Zatwierdzoną pismem PRM z 6 października 2023 r., znak: DIR.WA.607.53.2023.

[36] Według stanu na koniec każdego roku za wyjątkiem 2025, gdzie odniesiono się do danych zaprezentowanych w zmianie nr 3 planu finansowego FPC19.

[37] Znak: DIR.WA.607.33.2022.AG.

[38] Znak: DIR.WA.607.27.2022.

[39] 6 grudnia 2022 r. (tj. przed przygotowaniem zmiany nr 6 planu finansowego FPC19 na 2022 r.) za pośrednictwem poczty elektronicznej Naczelnik Wydziału Analiz Departamentu Instrumentów Rozwojowych w KPRM wskazała: *Sugerujemy jednak, by pozycję VI w planie finansowym opisać następująco „Limit do dyspozycji PRM z przeznaczeniem na realizację RFPŁ-PIS oraz innych uchwał Rady Ministrów przyjętych na podstawie art. 65 ust. 28 Ustawy" i wskazać w niej łączną kwotę limitu, wynikającą ze zwiększenia, o którym mowa w piśmie Pana Premiera.*

Rady Ministrów przyjętych na podstawie art. 65 ust. 28 ustawy o Funduszu COVID-19 (Tabela nr 1 poz. VI), w ramach którego miały być udzielone przez BGK promesy na dofinansowanie inwestycji, został rozszerzony o RPOZ. Natomiast zmianą nr 2 planu finansowego FPC19 na 2023 r.[40] w Tabeli nr 1.1. Wydatki, poz. 1.11.4 wydatki Szefa KPRM zmieniono treść tej pozycji na: realizacja udzielonych promes w ramach RFPŁ-PIS oraz innych uchwał Rady Ministrów przyjętych na podstawie ustawy o Funduszu COVID-19;

b. środki przeznaczone na RPOZ ujmowano w: [1] 2022 r. – w wierszu VI – w poz. Limit do dyspozycji PRM z przeznaczeniem na realizację RFPŁ-PIS oraz innych uchwał Rady Ministrów przyjętych na podstawie art. 65 ust. 28 ustawy o Funduszu COVID-19 – limit brutto – 66 663 000,0 tys. zł; [2] 2023 r. – jako wydatki Szefa KPRM w wierszu 1.11.4 - realizacja udzielonych promes w ramach RFPŁ-PIS, RPOZ oraz innych uchwał Rady Ministrów –21 392 202,8 tys. zł oraz w wierszu VII - Limit do dyspozycji PRM z przeznaczeniem na realizację RFPŁ-PIS, RPOZ oraz innych uchwał Rady Ministrów przyjętych na podstawie art. 65 ust. 28 ustawy o Funduszu COVID-19 – 104 063 000,0 tys. zł; [3] 2024 – jako wydatki ministra właściwego ds. finansów publicznych – w wierszu 1.16.1 - realizacja udzielonych promes w ramach RFPŁ-PIS, RPOZ oraz w wierszu V - Limit do dyspozycji ministra właściwego ds. finansów publicznych z przeznaczeniem na realizację RFPŁ-PIS oraz innych uchwał Rady Ministrów przyjętych na podstawie art. 65 ust. 28 ustawy o Funduszu COVID-19 – 101 319 082,3 tys. zł oraz [4] 2025 – jako wydatki ministra właściwego ds. finansów publicznych – w wierszu 1.16.1. realizacja udzielonych promes w ramach RFPŁ-PIS, RPOZ – 22 507 600,0 tys. zł oraz w wierszu V - Limit łączny na realizację RFPŁ-PIS oraz RPOZ, ustanowionych na podstawie art. 65 ust. 28 ustawy o Funduszu COVID-19 –100 727 372,5 tys. zł;

c. w latach 2022-2023 plany finansowe FPC19, (w tym w zakresie dotyczącym RPOZ) nie były publikowane, na co Izba zwracała już uwagę w kontroli dotyczącej FPC19[41]. NIK wskazuje, że w planach finansowych FPC19 na lata 2022-2025 środki przeznaczone na realizację RPOZ były ujmowane łącznie z zadaniami realizowanymi w ramach RFPŁ-PIS. Programy te dotyczyły wsparcia finansowego różnych obszarów (finansowane inwestycje nie miały ze sobą bezpośredniego związku[42]) oraz były powołane innymi uchwałami[43] Rady Ministrów. Zdaniem Izby brak wyodrębnienia limitu wydatków związanych z RPOZ skutkował brakiem transparentności finansowania tego Programu.

Dyrektor BPI wskazała, że BGK nie otrzymał dyspozycji PRM w sprawie wyodrębnienia RPOZ jako osobnego zadania z przypisanym rachunkiem pomocniczym prowadzonym w ramach Funduszu.

(akta kontroli: t. I, str. 719-1079, t. III, str. 277-296, t. V, str. 1-648)

1.4. W planach finansowych FPC19 w latach 2022-2025 (po zmianach[44]) ujmowane były wpływy Funduszu, przy czym nie były one powiązane z imiennie wskazanymi wydatkami czy zadaniami dotyczącymi RPOZ. Zarówno MF jak i PRM nie zgłaszali uwag dotyczących braku powiązania źródeł finansowania z imiennie

[40] Zatwierdzoną przez PRM pismem z 9 marca 2023 r. DIR.WA.607.13.2023.AG.

[41] Kontrola nr P/22/007 pn. Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

[42] 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).

[43] 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.

[44] Według stanu na koniec każdego roku za wyjątkiem 2025, gdzie odniesiono się do danych zaprezentowanych w zmianie nr 3 planu finansowego FPC19.

wskazanymi wydatkami RPOZ w trakcie uzgadniania projektów planów finansowych FPC19 na lata 2022-2025, opracowanych przez BGK.

I tak, w planach finansowych FPC19 w latach 2022-2025 wpływy Funduszu prognozowano odpowiednio na poziomie: [1] w 2022 r. - 51 972 243,2 tys. zł, w tym 20 559 865,4 tys. zł stanowiły wpływy z planowanych emisji obligacji na rynku krajowym i rynkach zagranicznych (tj. 39,6% ogółu wpływów FPC19); [2] w 2023 r. – 49 125 618,0 tys. zł, w tym 22 716 398,0 tys. zł stanowiły wpływy z kredytów i emisji obligacji (46,2% ogółu wpływów); [3] w 2024 r. - 68 312 254,9 tys. zł, w tym 40 273 844,0 tys. zł stanowiły wpływy z emisji obligacji (59,0% ogółu wpływów) oraz [4] w 2025 r. – 50 358 551,5 tys. zł, w tym 18 145 110,0 tys. zł stanowiły wpływy z emisji obligacji (36,0% ogółu wpływów). Powyższy katalog zasileń Funduszu miał być przeznaczony na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, przy czym katalog tych zadań był otwarty i nie był powiązany z konkretnymi zasileniami. Biorąc pod uwagę, że planowane wpływy z emisji obligacji w latach 2022-2025 stanowiły średnio 45,2% wszystkich planowanych wpływów FPC19, nie można jednoznacznie wykluczyć, że planowane finansowanie poprzez obligacje nie dotyczyło RPOZ. Środki finansowe pozyskane z emisji obligacji były przeznaczone na finansowanie ogólnych potrzeb Funduszu, w tym także RPOZ. Środki pozyskane z emisji obligacji wpływały na rachunek główny Funduszu (skąd według dyspozycji zasilenia PRM, były przekazywane na rachunki pomocnicze dysponentów, które BGK zasilał ze wszystkich środków dostępnych w ramach bieżącej płynności Funduszu). Konstrukcja tego mechanizmu finansowego uniemożliwiała dokonanie oceny prawidłowości gospodarki finansowej FPC19 w odniesieniu do potrzeb RPOZ, które mogły zostać sfinansowane poprzez emisję obligacji. W szczególności nie było możliwe dokonanie oceny: potrzeb FPC19 odnoszących się do RPOZ finansowanych obligacjami BGK; czy BGK dokonał właściwego wyboru instrumentów służących finansowaniu potrzeb FPC19 dotyczących RPOZ; prawidłowości wykorzystania środków pozyskanych z emisji obligacji, a także ustalenia jakie będą koszty bieżącej obsługi i wykupu obligacji BGK emitowanych na rzecz Funduszu odnoszące się do RPOZ, do zakończenia jego realizacji. Nie była również możliwa weryfikacja zasadności wydatków (związanych z emisją obligacji) poniesionych na realizację RPOZ, a co więcej, nie był nawet znany pełny ich katalog, w szczególności ten, odnoszący się do emisji obligacji na rzecz RPOZ.

(akta kontroli: t. I, str. 719-1079, t. V, str. 1-648)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

W procesie planowania RPOZ rola BGK ograniczała się w praktyce do wykonywania technicznych czynności związanych z opracowaniem projektu planu finansowego FPC19, w którym nie wyodrębniano RPOZ. Środki finansowe na realizację RPOZ pisemnie określił PRM, a BGK ujął je w planach finansowych FPC19 w ramach limitu, który ustalał PRM, przy czym nie były one identyfikowane przez BGK jako środki publiczne w rozumieniu ufp. BGK nie sporządzał bowiem własnych analiz (kalkulacji) dotyczących zapotrzebowania środków finansowych na ten program. Pozyskiwanych środków na realizację RPOZ pochodzących z emisji obligacji nie można było powiązać z planowanymi wydatkami RPOZ, co nie sprzyjało możliwości określenia kosztów obsługi RPOZ związanych z finansowaniem dłużnym. Przed udzieleniem promes wstępnych oraz promes

inwestycyjnych, BGK dysponował środkami finansowymi na pokrycie powstających w związku z tym zobowiązań.

OBSZAR

2. Organizacja naborów i rozpatrywanie wniosków o przyznanie środków na realizację RPOZ

Opis stanu faktycznego

2.1. 7 września 2022 r. Dyrektor Departamentu Instrumentów Rozwojowych z KPRM za pośrednictwem poczty e-mail, poinformował Bank o włączeniu go w proces tworzenia projektu uchwały nr 232/2022. Dyrektor BPI wskazała, że po przedłożeniu BGK podpisanej przez PRM uchwały, BGK przystąpił do operacyjnej realizacji działań związanych z przypisaną mu rolą.

Podsekretarz Stanu Zastępca Szefa KPRM pismem[45] z 23 listopada 2022 r. poleciła przygotować i przedłożyć do akceptacji Regulamin oraz ogłoszenia o naborze wniosków o dofinansowanie z RPOZ. Tego samego dnia przygotowane przez BPI dokumenty zostały przekazane do KPRM. 24 listopada 2022 r. o godz. 9.23 za pośrednictwem poczty e-mail Dyrektor Departamentu Instrumentów Rozwojowych z KPRM przekazał BGK informację o podpisaniu przez PRM uchwały nr 232/2022 oraz o tym, że pismo akceptujące przygotowane przez BGK dokumenty dotyczące pierwszej edycji naboru RPOZ zostały przekazane do podpisu PRM. W tym samym dniu o godzinie 12:00 BGK rozpoczął pierwszą edycję naboru wniosków o dofinansowanie z RPOZ. Przedmiotowa uchwała nie została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski".

Dyrektor BPI wskazała, że przepisy prawa nie uzależniały wejścia w życie uchwał Rady Ministrów od ich publikacji, a zastosowany przez Radę Ministrów mechanizm wejścia w życie uchwały z dniem podjęcia, nie pozostawiał Bankowi pola do interpretacji w tym zakresie. Nadto wskazała, że BGK nie był podmiotem władnym do dokonywania prawnych ocen oraz analiz dotyczących funkcjonowania organów administracji rządowej, a także innych wyspecjalizowanych państwowych jednostek organizacyjnych.

W ogłoszeniu o naborze (pierwsza edycja) termin składania wniosków określono do 31 stycznia 2023 r. do godziny 17:00. Podsekretarz Stanu Zastępca Szefa KPRM[46] 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 PRM w raportach operacyjnych w zakresie liczby i statusu złożonych wniosków na dzień 9 stycznia 2023 r.[47] oraz 6 marca 2023 r.[48] 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% i 76,7%.

Pierwsza zmiana terminu naboru wydłużyła czas na składanie wniosków do 17 marca 2023 r. do godziny 17:00[49]. Informacja o zmianie została opublikowana w Ogłoszeniu nr 1/2023. Druga zmiana terminu naboru ostatecznie

---

[45] DIR.WA.607.32.2022.AMJ.

[46] Wiadomość e-mail z 11 stycznia 2023 r. oraz pismo z 8 marca 2023 r., znak: DIR.ZZSI.607.2.2023 (389073).

[47] Wykazano łącznie 584 wnioski, w tym: 99 wniosków na kwotę 175 000,5 tys. zł przekazano do BGK, 467 wniosków zapisano, a 18 wniosków, oczekiwało na załączenie.

[48] Wykazano łącznie 3 615 wniosków, w tym: 1 564 wniosków na kwotę 2 300 000, tys. zł przekazano do BGK 1 776 wniosków zostało zapisanych, a 275 wniosków, oczekiwało na załączenie.

[49] Pismo PRM z 20 stycznia 2023 r., znak: DIR.ZZSI.607.2.2023.

doprowadziła do wydłużenia czasu na składanie wniosków do 31 marca 2023 r. do godziny 17:00[50] i została opublikowana w Ogłoszeniu nr 2/2023.

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.

Łącznie w okresie od 24 listopada 2022 r. do 16 sierpnia 2023 r. w Aplikacji zaewidencjonowano 21 833[51] wniosków o wartości 25 835 140,2 tys. zł[52]. W tym: wycofane przez jst 2 175 wniosków na kwotę 2 827 780,1 tys. zł (10,0%); 400 wniosków na kwotę 449 980,6 tys. zł nie spełniało wymogów formalnych (1,8%); w sumie ostatecznie złożono 19 258 wniosków[53] na kwotę 22 557 379,4 tys. zł[54] (88,2%).

W wyniku przeprowadzonych naborów w dwóch edycjach RPOZ, PRM przekazał informację o zaakceptowaniu do dofinansowania 8 055 (41,8%) wniosków na kwotę 4 329 549,7 tys. zł[55] oraz braku akceptacji dla 11 203 (58,2%) wniosków na kwotę 18 227 829,7 tys. zł[56].

W ramach zaakceptowanych przez PRM wniosków przyjęto do dofinansowania wnioski z dwóch obszarów inwestycyjnych obejmujących:

- inwestycje własne jst - 2 291 wniosków na kwotę 1 383 066,8 tys. zł,

- udzielenie dotacji - 5 764 wnioski na kwotę 2 946 482,9 tys. zł.

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 496 121,5 tys. zł. W ramach inwestycji własnych jst nie zakwalifikowano do dofinansowania 2 121 wniosków na kwotę, 4 352 951,2 tys. zł, gdzie przedmiotem tych wniosków były m.in. wyżej wskazane obiekty użyteczności publicznej.

W grupie wniosków o dofinansowanie, na podstawie których jst udzieliły dotacji znajdowało się 5 339 wniosków dotyczących obiektów sakralnych na kwotę 2 682 337,3 tys. zł i 425 wniosków dotyczących obiektów niesakralnych na kwotę 264 145,6 tys. zł. W podziale na poszczególne województwa liczba złożonych wniosków wynosiła odpowiednio: dolnośląskie - 2 194 wniosków na kwotę 2 084 252,5 tys. zł; kujawsko-pomorskie – 1 196 wniosków na kwotę 1 279 440,6 tys. zł; lubelskie - 1 332 wniosków na kwotę 1 615 660,3 tys. zł; lubuskie - 847 wniosków na kwotę 1 127 520,2 tys. zł; łódzkie - 1 066 wniosków na kwotę 1 269 930,3 tys. zł; małopolskie - 1 159 wniosków na kwotę 1 194 370,5 tys. zł; mazowieckie – 1 686 wniosków na kwotę 2 386 399,4 tys. zł; opolskie - 852 wnioski na kwotę 1 131 418,0 tys. zł; podkarpackie - 1 186 wniosków na kwotę 853 101,3 tys. zł; podlaskie - 572 wnioski na kwotę 515 854,8 tys. zł; pomorskie -

---

[50] Pismo PRM z 10 marca 2023 r., znak: DIR.ZZSI.607.2.2023 (IK: 392075).

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

[52] W tym ramach pierwszej edycji RPOZ –16 415 153,8 tys. zła w ramach drugiej edycji RPOZ – 9 419 986,4 tys. zł.

[53] W tym: wnioski zaakceptowane oraz niezaakceptowane do dofinansowania przez PRM.

[54] Odpowiednio: w pierwszej edycji RPOZ 11 398 wniosków na kwotę 13 832 265,2 tys. zł, a w drugiej edycji RPOZ - 7 860 wniosków na kwotę 8 725 114,2 tys. zł.

[55] Odpowiednio w poszczególnych naborach wynosiła: w pierwszej edycji RPOZ- 4 807 wniosków na kwotę 2 508 970,2 tys. zł; w drugiej edycji RPOZ - 3 248 wniosków na kwotę 1 820 579,5 tys. zł.

[56] Odpowiednio w poszczególnych edycjach wynosiła: w pierwszej edycji 6 591 wniosków na kwotę 11 323 295,0 tys. zł; drugiej edycji 4 612 wniosków na kwotę 6 904 534,7 tys. zł.

1 008 wniosków na kwotę 1 204 864,5 tys. zł; śląskie - 1 398 wniosków na kwotę 2 252 315,7 tys. zł; świętokrzyskie - 695 wniosków na kwotę 641 407,2 tys. zł; warmińsko-mazurskie - 1 029 wniosków na kwotę 1 383 632,7 tys. zł; wielkopolskie - 2 040 wniosków na kwotę 2 280 916,5 tys. zł; zachodniopomorskie - 998 wniosków na kwotę 1 336 294,8 tys. zł.

Zgodnie z założeniami RPOZ każdy wnioskodawca mógł złożyć w naborze maksymalnie dziesięć wniosków o dofinansowanie w trzech kategoriach: do 150,0 tys. zł, do 500,0 tys. zł, oraz do 3 500,0 tys. zł. Łącznie z podziałem odnośnie maksymalnej wartości wsparcia w poszczególnych limitach wnioskodawcy złożyli: [1] do 150,0 tys. zł - 2 697 wniosków na kwotę 322 321,1 tys. zł[57]; [2] do 500,0 tys. zł - 6 898 wniosków na kwotę 2 570 188,1 tys. zł[58]; [3] do 3 500,0 tys. zł – 9 663 wniosków na kwotę 19 664 870,3 tys. zł[59].

Planując realizację inwestycji w zabytek, do którego tytuł prawny posiadały jst w dwóch naborach RPOZ złożono łącznie 8 296 wniosków na kwotę 12 986 922,0 tys. zł, co stanowiło 43,1% wszystkich wniosków. Pozostałe 10 962 wniosków na kwotę 9 570 457,4 tys. zł dotyczyło udzielenia przez jst dotacji beneficjentom, co stanowiło 56,9% wszystkich wniosków.

W okresie od 23 listopada 2022 r. do 28 listopada 2023 r. BGK podejmował działania i realizował zadania związane z RPOZ, polegające m.in. na przygotowaniu i przedłożeniu do akceptacji PRM projektów dokumentów w sprawie realizacji RPOZ, tj. ogłoszenia o naborze wniosków o dofinansowanie i Regulaminu oraz uruchomieniu i przeprowadzeniu dwóch naborów wniosków o dofinansowanie z RPOZ.

(akta kontroli: t. I, str. 26-273, t. II, str. 1-366, t. V, str. 375-461, str. 513-577, t. VII, str. 580-581, t. VIII, str. 98-142)

2.2. W związku z przyjętymi w praktyce rozwiązaniami, niezależnie od okoliczności związanych z faktem, iż uchwała nr 232/2022 nie została opublikowana w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski", BGK opracował projekty dotyczące ogłoszeń o naborze wniosków o dofinansowanie RPOZ i Regulaminu wykorzystując szczegółowe zasady i tryb udzielania dofinansowania z RPOZ zawarte w załączniku do ww. uchwały. We wszystkich przypadkach PRM zaakceptował przedkładane przez BGK projekty Regulaminu oraz jego aktualizacje.

Na stronie internetowej BGK (www.bgk.pl) zamieszczony został odnośnik do strony internetowej Dysponenta Funduszu zawierającej wzór logo Polski Ład oraz szczegółowy sposób jego umiejscowienia.

(akta kontroli: t. V, str. 513-577, t. VII, str. 359-383, 431-435, 580-581)

Wsparcie finansowe udzielane było na wniosek[60] gminy, powiatu lub województwa w ramach poszczególnych edycji naborów RPOZ, organizowanych przez BGK.

Wnioski w ramach wszystkich edycji składane były za pośrednictwem Aplikacji. Ogólny opis tego narzędzia informatycznego, do czego miał służyć, jakie miał

---

[57] W tym w ramach pierwszej edycji RPOZ 1 600 wniosków o łącznej wartości 188 885,7 tys. zł a w ramach drugiej edycji RPOZ 1 097 wniosków łącznej wartości 133 435,3 tys. zł.

[58] W tym w ramach pierwszej edycji RPOZ 3 786 wniosków o łącznej wartości 1 403 466,3 tys. zł a w ramach drugiej edycji RPOZ 3 112 wniosków łącznej wartości 1 166 721,8 tys. zł.

[59] w tym w ramach pierwszej edycji RPOZ 6 012 wniosków o łącznej wartości 12 239 913,2 tys. zł a w ramach drugiej edycji RPOZ 3 651 wniosków łącznej wartości 7 424 957,1 tys. zł.

[60] Wnioskodawcą mogła być jst posiadająca tytuł prawny do przedmiotu dofinansowania (zabytku) wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego (lub podlegająca jej jednostka organizacyjna zaliczana do sektora finansów publicznych). Wnioskodawcy, oprócz realizacji inwestycji w zabytki do których

posiadać podstawowe funkcje, ograniczenia oraz zależności między innymi projektami lub systemami został przedstawiony w dokumencie pn. Specyfikacja Funkcjonalna[61].

W kontrolowanym okresie dostęp do Aplikacji ze strony BGK posiadało 26[62] pracowników BGK. Dostęp do poszczególnych funkcjonalności Aplikacji pracowników BGK był związany ze stanowiskami, które zajmowali. Role przypisane poszczególnym pracownikom umożliwiały m.in.: obsługę naborów, obsługę omyłek pisarskich, obsługę modelu biznesowego, podgląd aktualnie złożonych wniosków, obsługę użytkowników (tj. nadawanie dostępu do Aplikacji), obsługę i podpisywanie promes wstępnych, obsługę wypłat z promes, obsługę wniosków o promesę inwestycyjną, podpisywanie promes inwestycyjnych, obsługę oświadczeń do promesy inwestycyjnej, obsługę zwrotów.

Weryfikacja formalna wniosków o dofinansowanie z RPOZ, dokonywana przez BGK, odbywała się w czasie rzeczywistym w sposób automatyczny za pomocą Aplikacji, zgodnie z wymaganiami określonymi dla każdej edycji. Tryb ten nie uległ zmianie w toku poszczególnych edycji i na potrzeby tego procesu nie określono dodatkowych kryteriów oceny.

(akta kontroli: t. V, str. 513-577, t. VI, str. 608-794, t. VII, str. 347-355)

2.3. Obsługą RPOZ zajmowało się łącznie 28 pracowników. W tym, 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 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] czterech 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 Departamentu Infrastruktury Transportu) w zakresie dotyczącym obsługi finansowej RPOZ.

Pracownicy BGK posiadali niezbędne doświadczenie do obsługi RPOZ, które pozyskali w ramach obsługi m.in. RFPŁ-PIS, który został powierzony BGK w 2021 r. Ponadto pracownicy BPI regularnie organizowali spotkania dla jednostek organizacyjnych BGK, w celu przekazywania aktualnych informacji na

---

posiadali prawo własności, mogli udzielać dotacji, o której mowa w art. 81 ustawy dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1292, dalej: ustawa 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. Zgodnie z założeniami programu dofinansowanie mogło wynieść do 98,0% wartości inwestycji pochodzące z budżetu Funduszu i 2,0% z budżetu jst, niezależnie od tego, kto był faktycznym adresatem wsparcia.

[61] Dalej: SF.

[62] Dostęp posiadał m.in.: dyrektor BPI, dyrektor zarządzający pionem programów rządowych, eksperci ds. obsługi programów, menedżer zespołu analiz i rozwoju, eksperci ds. analiz i rozwoju programów, specjalista ds. administrowania systemem bezpieczeństwa IT, specjaliści ds. wsparcia użytkowników, dyrektor ds. finansowania i obsługi funduszy, starszy specjalista ds. testów, eksperci ds. obsługi funduszy, menedżer zespołu obsługi funduszy.

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.

Organizacja BPI została określona w Regulaminie Organizacyjnym BPI[63]. Cele dotyczące zakresu koordynacji i realizacji zadań wynikających RPOZ zostały zatwierdzone w nowym regulaminie Biura BPI w dniu 23 maja 2023 r.

Niezależnie od powyższego, inicjowanie i wspieranie działań dotyczących współpracy BGK z podmiotami zewnętrznymi w realizacji zadań dotyczących programów rządowych o charakterze inwestycyjnym, w tym RPOZ odbywało się przy współpracy 22 pracowników BGK, którzy byli zatrudnieni w Biurze Relacji Społecznych.

(akta kontroli: t. V, str. 474-577)

2.4. Weryfikacja wniosków przy użyciu Aplikacji odbywała się w oparciu o następujące założenia: weryfikacja uprawnień użytkowników Aplikacji (dostęp użytkowników do Aplikacji), kompletność wniosku – wniosek, w którym wszystkie pola nie zostały wypełnione nie mógł zostać podpisany (nie było możliwości wygenerowania wydruku), weryfikacja wprowadzonego przez wnioskodawcę kodu TERYT[64] na podstawie listy prowadzonej przez Główny Urząd Statystyczny, weryfikacja kompletności oświadczeń – przed przejściem do okna umożliwiającego wypełnienie wniosku, wymaganie potwierdzenia zapoznania się i przyjęcia do stosowania treści wymaganych oświadczeń wnioskodawcy, weryfikacja prawidłowości podpisów użytkowników Aplikacji – weryfikacji podlegała prawidłowość podpisu oraz posiadanie aktualnego certyfikatu oraz czy złożone podpisy należały do użytkowników (na podstawie danych z wniosków o nadanie dostępu do aplikacji), weryfikacja terminowości – w Aplikacji nie było możliwości zamieszczenia wniosku przed godziną rozpoczęcia naboru i po godzinie granicznej w ostatnim dniu naboru wniosków o dofinansowanie z Programu.

Ponadto w polu tekstowym „Opis inwestycji" dopuszczono możliwość wprowadzenia maksymalnie 2500 znaków – bez spacji[65]. Należało w nim wskazać najważniejsze informacje charakteryzujące inwestycję np. wykaz działań planowanych w ramach realizacji inwestycji. Nie należało powtarzać w tym polu nazwy inwestycji wpisanej wcześniej w polu „Nazwa inwestycji". Inwestycję w tym polu należało wpisywać hasłowo. W polu „Poprawność rachunkowa" – sprawdzeniu podlegała poprawność stosunku procentowego udziału własnego do wnioskowanej kwoty dofinansowania.

Jakiekolwiek uchybienie w ww. zakresie powodowało brak możliwości skutecznego przekazania wniosku do BGK, przy czym po tym jak wniosek wpłynął do BGK, jego pracownicy nie dokonywali przy nim żadnych czynności, poza przekazaniem do KPRM.

---

[63] Decyzją Członka Zarządu BGK nr 98/2022/BPI z 16 września 2022 r., zmieniona decyzjami: nr 47/2023/BPI z 23 maja 2023 r. oraz nr 70/2024/BPI z 8 lipca 2024 r. Dalej: Regulamin Organizacyjny BPI.

[64] Krajowy Rejestr Urzędowy Podziału Terytorialnego Kraju.

[65] Tj. ok. połowy jednej strony w formacie A4.

Po zakończeniu procesu oceny wniosków[66], listę wniosków spełniających wymogi formalne BGK przekazywał PRM automatycznie, jako raport obejmujący złożone wnioski o dofinansowanie z Programu.

(akta kontroli: t. V, str. 474-577, t. VII, str. 347-355)

Informacja o wynikach naboru wniosków w ramach RPOZ została podana na stronach internetowych KPRM[67]. Na stronach internetowych BGK opublikowano informację o wynikach naboru dostępnych na stronie internetowej KPRM. Jednocześnie wnioskodawcy za pośrednictwem Aplikacji otrzymali informację o statusie realizacji złożonych wniosków. Ponadto na stronie internetowej BGK udostępniona została Instrukcja weryfikacji w Aplikacji statusu Wniosków o dofinansowanie.

Szczegółowym badaniem objęto próbę 52 wniosków o łącznej wartości 47 716,8 tys. zł.[68], tj. po 26 wniosków rozpatrzonych pozytywnie oraz negatywnie[69]. Próba wniosków rozpatrzonych negatywnie (tj. wycofanych przez jst, a także zarejestrowanych i nieprzekazanych do BGK - zgodnie z przyjętym w BGK, wyżej opisanym systemem naboru i oceny) obejmowała: siedem wniosków w zakresie obejmującym inwestycje dotyczące zabytku będącego własnością gmin i 19, których właścicielami byli beneficjenci dotacji. Przyczynami nieprzekazania zarejestrowanych wniosków do BGK były m.in.: omyłka techniczna pracownika Urzędu, konieczność skorygowania (zmniejszenia) przewidywanej wartości inwestycji, a w konsekwencji deklarowanej kwoty udziału własnego oraz kwoty wnioskowanych środków, zmiana zakresu inwestycji (projekt wymagał modyfikacji), błędne określenie czasu realizacji inwestycji, zmiana opisu inwestycji i zmiana wartości zadania, zmiana zakresu planowanych prac oraz strategii aplikowania o środki z RPOZ.

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

(akta kontroli: t. VI, str. 1-793, t. VII, str. 333-355)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Bank opracował procedury naboru wniosków, które zatwierdził PRM. Osoby biorące udział w przygotowaniu naborów i dokumentacji aplikacyjnej oraz uczestniczące w obsłudze RPOZ, dysponowały wiedzą i kompetencjami niezbędnymi do wykonywania powierzonych im zadań. Weryfikacja formalna wniosków odbywała się w czasie rzeczywistym w sposób automatyczny za pomocą Aplikacji, zgodnie z wymaganiami określonymi dla każdej edycji naboru. Tryb ten nie uległ zmianie w poszczególnych edycjach naboru i na potrzeby tego procesu nie określono dodatkowych kryteriów oceny.

---

[66] Po upływie terminu na składanie wniosków i dokonaniu przez BGK czynności, o której mowa w § 4 ust. 1 załącznika do uchwały nr 232/2022 zgodnie z § 4 ust. 2.

[67] Dla pierwszej edycji: https://www.gov.pl/web/premier/wyniki-naboru, dla drugiej edycji: https://www.gov.pl/web/premier/wyniki-edycja-2-zabytki.

[68] Przy doborze wniosków do objęcia badaniem brano pod uwagę wnioski o dofinansowanie w trzech kategoriach: do 150,0 tys. zł, 500,0 tys. zł i 3 500,0 tys. zł.

[69] Wycofane przez jst - w trakcie trwania naboru RPOZ.

OBSZAR

3. Udzielanie promes i wypłata dofinansowania

Opis stanu faktycznego

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

Dofinansowaniem objęto[70]:

- 4 807 wniosków na kwotę 2 508 970,2 tys. zł spośród 11 398 złożonych na kwotę 13 832 265,2 tys. zł, tj. 42,2% złożonych wniosków o wartości 18,1% wnioskowanego dofinansowania (pierwsza edycja RPOZ);

- 3 248 wniosków na kwotę 1 820 579,5 tys. zł spośród 7 860 złożonych na kwotę 8 725 114,2 tys. zł, tj. 41,3% złożonych wniosków o wartości 20,9% wnioskowanego dofinansowania (druga edycja RPOZ).

Dla wszystkich ww. wniosków objętych dofinansowaniem, BGK udzielił wnioskodawcom wstępnych promes.

(akta kontroli: t. V, str. 339-467, t. VII, str. 1-459)

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, co było częścią procesu parametryzacji naboru wniosków o dofinansowanie. 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 o następującej treści: *Wstępna promesa została anulowana z powodu niezłożenia Oświadczenia o ogłoszeniu Postępowania zakupowego - Oświadczenia do Wstępnej promesy).* Jednocześnie przed upływem ww. terminu (na 30, siedem, trzy, dwa oraz jeden dzień roboczy), BGK wysyłał do wnioskodawców za pośrednictwem Aplikacji automatyczne wiadomości mailowe o zbliżającym się końcowym terminie na złożenie takiego oświadczenia. Dyrektor BPI wskazała, że za wyjątkiem oświadczenia o rezygnacji z dofinansowania z pierwotnej inwestycji, składanym jako część wniosku o zmianę inwestycji, przepisy dotyczące RPOZ nie przewidywały możliwości wycofania się z objęcia dofinansowaniem inaczej niż przez upływ terminu ważności wstępnej promesy i brak złożenia oświadczenia o ogłoszeniu postepowania zakupowego. Ponadto

[70] Dane podano według stanu na moment decyzji PRM.

dodała, że BGK przekazywał PRM i MF informacje o rezygnacji z dofinansowania w sposób automatyczny za pośrednictwem Aplikacji.

BGK udzielił wnioskodawcom wstępnych promes na kwotę 4 329 549,7 tys. zł[71], w których zapewniał, że inwestycja zostanie sfinansowana w części ze środków Funduszu, do kwoty wskazanej w promesie.

(akta kontroli: t. V, str. 339-467, t. VII, str. 1-459)

3.2. Według stanu na 30 czerwca 2025 r. stan realizacji RPOZ kształtował się następująco[72]:

a. pierwsza edycja RPOZ:

- BGK udzielił 4 507 promes inwestycyjnych na kwotę 2 290 177,9 tys. zł (z 4 807 promes wstępnych na kwotę 2 508 096,1 tys. 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 MF – 18[73].

b. druga edycja RPOZ:

- BGK udzielił 2 948 promes inwestycyjnych na kwotę 1 574 104,0 tys. zł (z 3 245 promes wstępnych na kwotę 1 815 446,2 tys. 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 MF – 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 PRM, 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.

(akta kontroli: t. III, str. 277-296, t. V, str. 339-467)

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

---

[71] W tym w ramach pierwszej edycji RPOZ na kwotę 2 508 970,2 tys. zł oraz 1 820 579,5 tys. zł w ramach drugiej edycji RPOZ.

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

[73] 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.

(akta kontroli str. t. II, str. 1-348, t. III, str. 1-276, t. V, str. 339-467, t. VII, str. 1-459, t. VIII, str. 1-87)

Szczegółowym badaniem objęto próbę 26[74] wniosków[75] o udzielenie promes inwestycyjnych. Kwota zbadanej próby wyniosła 16 860,3 tys. zł dofinansowania wynikającego z udzielonych promes wstępnych, tj. 0,4% kwoty ogółem udzielonych promes wstępnych.

Stwierdzono, że BGK, po otrzymaniu od PRM listy wniosków objętych dofinansowaniem z RPOZ, udzielał wnioskodawcom wstępnych promes, w których zapewniał, że inwestycja zostanie sfinansowana w części ze środków Funduszu, do kwoty wskazanej w promesie. Promesy wstępne (26) na kwotę 16 860,3 tys. zł z całej zbadanej próby były udostępniane wnioskodawcom odpowiednio: 27 lipca 2023 r. (pierwsza edycja RPOZ), tj. po 13 dniach od otrzymania przez BGK listy wniosków zatwierdzonych przez PRM oraz 5 października 2023 r. (druga edycja RPOZ), tj. po dziewięciu dniach od otrzymania przez BGK listy wniosków zatwierdzonych przez PRM. W Regulaminie (zarówno dla pierwszej jak i drugiej edycji RPOZ) nie określono terminu, w jakim BGK był zobowiązany wystawić wstępną promesę. We wszystkich zbadanych przypadkach BGK udzielił wnioskodawcom 26 promes inwestycyjnych na kwotę 15 213,5 tys. zł (tj. o 1 646,8 tys. 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.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki, w których BGK żądałby zwrotu w całości lub w odpowiedniej części środków wypłaconych z dofinansowania przyznanego w ramach promesy zgodnie z przywołanymi wyżej postanowieniami promes inwestycyjnych.

(akta kontroli: t. V, str. 339-467, t. VII, str. 1-459)

3.3. Według stanu na 30 czerwca 2025 r. w ramach:

a. pierwszej edycji RPOZ wpłynęło 536 wniosków o korektę zakresu inwestycji na kwotę 29 284,6 tys. zł, z czego 123 wnioski na kwotę 14 236,4 tys. zł dotyczyły inwestycji własnej jst, a 413 wniosków na kwotę 15 048,1 tys. zł dotyczyło udzielenia dotacji;

b. drugiej edycji RPOZ wpłynęły 322 wnioski na kwotę 17 984,8 tys. zł, z czego 109 wniosków na kwotę 7 792,3 tys. zł dotyczyło inwestycji własnej jst, a 213 na kwotę 10 192,5 tys. zł dotyczyło udzielenia dotacji.

---

[74] Dobór próby do badania w sposób celowy według osądu kontrolera.

[75] O nr: [1] RPOZ/2022/10180/PolskiLad; [2] Edycja 2RPOZ/2023/494/PolskiLad; [3] Edycja2RPOZ/2023/876/PolskiLad; [4] Edycja2RPOZ/2023/2223/PolskiLad; [5] Edycja2RPOZ/2023/4026/PolskiLad; [6] Edycja 2RPOZ/2023/4204/PolskiLad; [7] Edycja2RPOZ/2023/4824/PolskiLad; [8] Edycja2/RPOZ/2023/7262/PolskiLad; [9] RPOZ/2022/183/PolskiLad; [10] RPOZ/2022/2575/PolskiLad; [11] RPOZ/2022/3422/PolskiLad; [12] RPOZ/2022/4348/PolskiLad; [13] RPOZ/2022/4725/PolskiLad; [14] RPOZ/2022/4795/PolskiLad; [15] RPOZ/2022/5205/PolskiLad; [16] RPOZ/2022/6907/PolskiLad; [17] RPOZ/2022/7027/PolskiLad; [18] RPOZ/2022/9124/PolskiLad; [19] RPOZ/2022/9228/PolskiLad; [20] RPOZ/2022/11047/PolskiLad; [21] RPOZ/2022/11220/PolskiLad; [22] RPOZ/2022/11387/PolskiLad; [23] RPOZ/2022/11826/PolskiLad; [24] POZ/2022/11886/PolskiLad; [25] RPOZ/2022/12209/PolskiLad oraz [26] RPOZ/2022/12610/PolskiLad.

Wnioski o korektę zakresu inwestycji składane były elektronicznie w Aplikacji. Weryfikacja tych wniosków odbywała się w czasie rzeczywistym, stąd też do PRM/MF były przekazywane za pomocą Aplikacji tego samego dnia. Ww. czynności BGK wykonywał na podstawie § 6 załącznika nr 3 do umowy z dnia 29 listopada 2023 r., zawartej pomiędzy Skarbem Państwa reprezentowanym przez PRM oraz aneksu do tej umowy zawartego 12 lipca 2024 r. ze Skarbem Państwa reprezentowanym przez MF.

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

Wnioski o korektę zakresu inwestycji dotyczyły: zmiany opisu inwestycji lub zmiany opisu inwestycji wraz ze zmianą kwoty dofinansowania z RPOZ. Ponieważ wnioski były składane za pośrednictwem Aplikacji, formularz wniosku nie umożliwiał zmiany danych realizowanej inwestycji.

(akta kontroli: t. I, str. 66-223, t. V, str.339-467, t. VII, str. 1-459, t. VIII, str. 1-87)

Szczegółowym badaniem objęto 20[76] wniosków o korektę zakresu inwestycji. Nie stwierdzono nieprawidłowości w badanej próbie.

(akta kontroli: t. VII, str. 1-459)

3.4. Według stanu na 30 czerwca 2025 r. w ramach:

a. pierwszej edycji RPOZ wpłynęły 522 wnioski o zmianę inwestycji na kwotę 251 820,0 tys. zł, z czego 227 na kwotę 123 175,6 tys. zł dotyczyło inwestycji własnej jst, a 295 wniosków na kwotę 128 644,4 tys. zł dotyczyło udzielenia dotacji;

b. drugiej edycji RPOZ wpłynęły 364 wnioski o zmianę inwestycji na kwotę 248 439,5 tys. zł, z czego 188 na kwotę 135 651,1 tys. zł dotyczyło inwestycji własnej jst, a 176 na kwotę 112 788,4 tys. zł dotyczyło udzielenia dotacji.

Wnioski o zmianę inwestycji składane były elektronicznie w Aplikacji. Weryfikacja tych wniosków odbywała się w czasie rzeczywistym, stąd też do PRM/MF były przekazywane za pomocą Aplikacji tego samego dnia.

BGK dokonywał ww. czynności na podstawie § 7 załącznika nr 3 do umowy dnia 29 listopada 2023 r. zawartej pomiędzy Skarbem Państwa reprezentowanym przez PRM a BGK oraz aneksem do tej umowy zawartym 12 lipca 2024 r. pomiędzy Skarbem Państwa reprezentowanym przez MF a BGK.

Czas jaki upłynął od przekazania ww. wniosków o zmianę inwestycji licząc od daty ich złożenia w BGK do czasu podjęcia decyzji przez PRM/MF wynosił od siedmiu do 217 dni.

Wnioski o zmianę inwestycji dotyczyły: nazwy inwestycji, opisu inwestycji, terminu realizacji inwestycji, przewidywanej wartości inwestycji, kwoty dofinansowania oraz kwoty udziału własnego. W związku ze składaniem wniosków za pośrednictwem Aplikacji formularz nie umożliwiał zmiany innych

---

[76] Do próby wybrano 10 wniosków o korektę zakresu inwestycji rozpatrzonych pozytywnie oraz 10 wniosków o korektę zakresu inwestycji rozpatrzonych negatywnie o nr.:
[1] Edycja2RPOZ/2023/6106/PolskiLad; [2] Edycja2RPOZ/2023/6357/PolskiLad;
[3] RPOZ/2022/1081/PolskiLad; [4] RPOZ/2022/5913/PolskiLad; [5] RPOZ/2022/6394/ PolskiLad;
[6] RPOZ/2022/8435/ PolskiLad; [7]RPOZ/2022/9773/ PolskiLad; [8]RPOZ/2022/10863/ PolskiLad;
[9]RPOZ/2022/10954/ PolskiLad; [10]RPOZ/2022/11484/ PolskiLad;
[11] Edycja2RPOZ/2023/1344/PolskiLad; [12] RPOZ/2022/13117/PolskiLad;
[13] Edycja2RPOZ/2023/2313/PolskiLad; [14] Edycja2RPOZ/2023/2907/PolskiLad;
[15] Edycja2RPOZ/2023/3155/PolskiLad; [16] Edycja2RPOZ/2023/3354/PolskiLad;
[17] Edycja2RPOZ/2023/4637/PolskiLad; [18] Edycja2RPOZ/2023/5113/PolskiLad;
[19] Edycja2RPOZ/2023/5936/PolskiLad; [20] Edycja2RPOZ/2023/6037/PolskiLad.

danych realizowanej inwestycji. BGK nie oceniał merytorycznie wniosków o zmianę inwestycji, w związku z czym nie oceniał okoliczności złożenia wniosków o zmianę inwestycji ani ich zakresu przedmiotowego. Po otrzymaniu ostatecznej listy rekomendowanych wniosków o zmianę inwestycji, BGK udzielał wnioskodawcom wstępnych promes. Promesy udzielane były od następnego dnia po akceptacji wniosku o zmianę inwestycji do pięciu dni. Według stanu na 1 lipca 2025 r. BGK udzielił 772 wstępnych promes na wnioskowaną kwotę 417 017,7 tys. zł, z tego 465 w ramach pierwszej edycji RPOZ na kwotę 226 993,8 tys. zł oraz 307 w ramach drugiej edycji na kwotę 190 023,9 tys. zł.

Szczegółowym badaniem objęto 20[77] wniosków o zmianę inwestycji. Nie stwierdzono nieprawidłowości w badanej próbie.

(akta kontroli: t. I, str. 6-223, t. V, str. 339-467, t. VII, str. 1-459, t. VIII, str. 1-87)

3.5. Według stanu na 30 czerwca 2025 r.[78] BGK w ramach:

a. pierwszej edycji RPOZ:

- zrealizował 3 464 wnioski do wypłaty na kwotę 1 286 016,7 tys. zł[79] z udzielonych 4 507 promes inwestycyjnych na kwotę 2 290 177,9 tys. zł, tj. 56,2% dofinansowania określonego w promesach inwestycyjnych;

- wypłacił w całości 2 673 promesy na kwotę 1 065 532,8 tys. zł[80].

b. drugiej edycji RPOZ:

- zrealizował 1 724 wnioski do wypłaty na kwotę 631 932,0 tys. zł[81] z udzielonych 2 948 promes inwestycyjnych na kwotę 1 574 104,0 tys. zł, tj. 40,1% dofinansowania określonego w promesach inwestycyjnych;

- wypłacił w całości 1 333 promesy na kwotę 514 075,1 tys. zł[82].

Łącznie według stanu na 30 czerwca 2025 r. wypłacono 1 917 948,8 tys. zł (tj. 49,6% dofinansowania określonego w promesach inwestycyjnych).

(akta kontroli: str. t. II, str. 1-348, t. V, str. 339-467, t. VII, str. 1-459, t. VIII, str. 1-87)

Szczegółowym badaniem objęto próbę 26[83] wniosków[84], w stosunku do których PRM podjął decyzję o dofinansowaniu z Funduszu i dokonano jednorazowo

---

[77] Do próby wybrano 10 wniosków o zmianę inwestycji rozpatrzonych pozytywnie oraz 10 wniosków o korektę zakresu inwestycji rozpatrzonych negatywnie o nr.:
[1] RPOZ/2022/7743/PolskiLad; [2] RPOZ/2022/11673/PolskiLad;
[3] Edycja2RPOZ/2023/494/PolskiLad; [4] Edycja2RPOZ/2023/2189/PolskiLad;
[5] RPOZ/2022/2719/PolskiLad; [6] Edycja2RPOZ/2023/3885/PolskiLad;
[7] Edycja2RPOZ/2023/6542/PolskiLad; [8] Edycja2RPOZ/2023/1754/PolskiLad;
[9] RPOZ/2022/4265/PolskiLad; [10] RPOZ/2022/12579/PolskiLad; [11] RPOZ/2022/7610/PolskiLad;
[12] RPOZ/2022/11130/PolskiLad; [13] RPOZ/2022/7527/PolskiLad;
[14] Edycja2RPOZ/2023/3671/PolskiLad; [15] Edycja2RPOZ/2023/4546/PolskiLad;
[16] RPOZ/2022/8885/PolskiLad; [17] RPOZ/2022/3949/PolskiLad; [18] RPOZ/2022/13130/PolskiLad;
[19] RPOZ/2022/13111/PolskiLad oraz [20] RPOZ/2022/8909/PolskiLad.

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

[79] Po odjęciu zwrotów na łączną kwotę 3 965,0 tys. zł dotyczącą 11 promes.

[80] Po odjęciu zwrotów na łączną kwotę 2 347,1 tys. zł dotyczącą sześciu promes.

[81] Po odjęciu zwrotów na łączną kwotę 2 270,1 tys. zł dotyczącą siedmiu promes.

[82] Po odjęciu zwrotów na łączną kwotę 1 275,4 tys. zł dotyczącą czterech promes.

[83] Dobór próby do badania został dobrany w sposób celowy według osądu kontrolera.

[84] O nr: [1] RPOZ/2022/10180/PolskiLad; [2] Edycja 2RPOZ/2023/494/PolskiLad;
[3] Edycja2RPOZ/2023/876/PolskiLad; [4] Edycja2RPOZ/2023/2223/PolskiLad;
[5] Edycja2RPOZ/2023/4026/PolskiLad; [6] Edycja 2RPOZ/2023/4204/PolskiLad;
[7] Edycja2RPOZ/2023/4824/PolskiLad; [8] Edycja2/RPOZ/2023/7262/PolskiLad;
[9] RPOZ/2022/183/PolskiLad; [10] RPOZ/2022/2575/PolskiLad; [11] RPOZ/2022/3422/PolskiLad;
[12] RPOZ/2022/4348/PolskiLad; [13] RPOZ/2022/4725/PolskiLad; [14] RPOZ/2022/4795/PolskiLad;
[15] RPOZ/2022/5205/PolskiLad; [16] RPOZ/2022/6907/PolskiLad; [17] RPOZ/2022/7027/PolskiLad;
[18] RPOZ/2022/9124/PolskiLad; [19] RPOZ/2022/9228/PolskiLad; [20] RPOZ/2022/11047/PolskiLad;

wypłaty lub co najmniej jednej jego transzy. Kwota zbadanej próby wyniosła 15 213,5 tys. zł, tj. 0,9% kwoty ogółem wypłaconych środków według stanu na 12 czerwca 2025 r. Stwierdzono, że:

- 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. Dodatkowo Dyrektor BPI wskazała, że postanowienia uchwały nr 232/2022 nie przewidywały załączania do wniosków o wypłatę dokumentacji potwierdzającej zakończenie etapu albo realizacji całej inwestycji. Z tego też powodu, jak dodała Dyrektor BPI, Aplikacja, za pośrednictwem której składane były wnioski, nie przewidywała możliwości załączenia do wniosku dodatkowych dokumentów;

- liczba dni jaka upłynęła pomiędzy wpływem wniosku do BGK, a terminem wypłaty dofinansowania wynosiła od dziewięciu do 31 dni, przy czym do 10 dni wypłacono dofinansowanie dla dwóch wniosków, od 10 do 20 dni – 16 wniosków oraz powyżej 20 dni – osiem wniosków;

- 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 (przykładowo w badanej próbie były to następujące dni: 26 luty 2024 r., 27 maj 2024 r., 17 czerwiec 2024 r., 16 sierpień 2024 r., 16 wrzesień 2024 r., 16 grudzień 2024 r., 27 grudzień 2024 r.).

(akta kontroli: str. t. V, str. 339-467, t. VII, str. 1-459)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Wstępne promesy na kwotę 4 329 549,7 tys. zł BGK wydał wszystkim uprawnionym wnioskodawcom. Proces udzielania promes inwestycyjnych przebiegał prawidłowo. W udzielanych promesach BGK zawierał postanowienia dotyczące możliwości żądania zwrotu środków wypłacanych z RPOZ. Obsługa złożonych wniosków o zmianę inwestycji i o korektę zakresu inwestycji przebiegała prawidłowo. Wypłaty dofinansowania były realizowane terminowo na podstawie wniosków złożonych przez jst. Wykorzystywana przez BGK Aplikacja automatycznie weryfikowała poprawność składanych wniosków.

OBSZAR

4. Wykonywanie obowiązków sprawozdawczych i nadzorczych

Opis stanu faktycznego

4.1. W trakcie prowadzenia naborów BGK przekazywał PRM tygodniowe raporty, w których zawierał informacje o statusie złożonych wniosków, tj. ile wniosków zostało zarejestrowanych w Aplikacji, ile zostało przekazanych do BGK i na jaką kwotę, a także kto był ostatecznym adresatem dofinansowania w ramach danego wniosku (jst czy beneficjent dotacji).

(akta kontroli: t. I, str. 275-717)

W kontrolowanym okresie, po zakończeniu naborów, BGK przekazywał PRM raporty poprawnie złożonych wniosków o dofinansowanie, do czego był zobowiązany postanowieniami §5 załącznika nr 3 do umowy z 29 listopada 2023

---

[21] RPOZ/2022/11220/PolskiLad; [22] RPOZ/2022/11387/PolskiLad;
[23] RPOZ/2022/11826/PolskiLad; [24] RPOZ/2022/11886/PolskiLad;
[25] RPOZ/2022/12209/PolskiLad oraz [26] RPOZ/2022/12610/PolskiLad.

r. W raportach obu edycji wskazywano m.in. liczbę wniosków w podziale na województwo oraz kwotę wnioskowanych środków, liczbę wniosków w podziale na województwo oraz termin realizacji inwestycji, liczbę wniosków w podziale na limity dofinansowania, kwotę wnioskowanych środków w podziale na limity dofinansowania, liczbę wniosków w podziale na rodzaj jst, liczbę wniosków w podziale na rodzaj jst i limity dofinansowania.

(akta kontroli: t. I, str. 275-717)

Ponadto BGK przekazywał PRM (a od 1 lipca 2024 r. do MF) 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.

Zgodnie z § 13 ust. 4 Regulaminu, we wniosku o wypłatę Beneficjent 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.

Dyrektor BPI wskazała, że projekty planów, ich zmiany oraz sprawozdawczość przekazywane były podmiotom, w szczególności ministrom nadzorującym poszczególne fundusze.

Sprawozdania były sporządzane rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli: t. I, str. 275-717; t. III, str.1-57; t. VII, str.291-302)

4.2. BGK nie otrzymał wytycznych, co do obowiązku sprawowania nadzoru nad realizacją przedsięwzięć finansowanych ze środków RPOZ i nad jst, które otrzymały dofinansowanie w 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 zawartych umów pomiędzy Skarbem Państwa, a BGK w sprawie obsługi FPC19. Dyrektor BPI wskazała, że procesy obsługi RPOZ zakładały, że wnioskodawcami/beneficjentami były jst, czyli podmioty publiczne, których reprezentacja w działaniach dotyczących dofinansowania została określona w Regulaminie. Dodała także, że podmioty te zobowiązane były do stosowania szeregu ustaw regulujących wydatkowanie środków publicznych, w tym ufp. Nadto wskazała, że użytkownikami Aplikacji byli przedstawiciele organów wykonawczych jst (lub ich pełnomocnicy oraz skarbnicy tych jst (lub ich pełnomocnicy) i podlegali odpowiedzialności za składanie oświadczeń oraz za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Mając na uwadze powyższe okoliczności, jak wskazała Dyrektor BPI, BGK nie posiadał możliwości nałożenia na jst dodatkowych wymagań, które umożliwiłyby ewentualne kwestionowanie złożonych oświadczeń jak również prowadzenie nadzoru i przeprowadzania kontroli tych jednostek. Dyrektor BPI wskazała, że

system naboru wniosków i wypłaty dofinansowania opierał się na składanych przez wnioskodawców/beneficjentów oświadczeniach.

NIK wskazuje, że w procesie naboru wniosków i ich wypłaty nie weryfikowano żadnych dokumentów źródłowych pozyskanych bądź wytworzonych przez jst lub beneficjentów, którym jst udzieliły dotacji.

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.

Na stronie internetowej BGK dla poszczególnych edycji RPOZ zostały udostępnione najczęściej pojawiające się pytania i odpowiedzi dotyczące RPOZ. Ponadto na stronie tej aktualizowano komunikaty związane ze zmianami w Programie.

(akta kontroli: t. VII, str. 291-302)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Bank wykonywał nałożone na niego przez PRM i MF obowiązki sprawozdawcze. Nie został natomiast zobowiązany do sprawowania nadzoru nad realizacją przedsięwzięć finansowanych ze środków RPOZ oraz do monitorowania postępu rzeczowego. Weryfikował realizację RPOZ przez jst wyłącznie na podstawie oświadczeń składanych przez te podmioty.

IV. Wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Wrocław, 4 września 2025 r.

Kontrolerzy:

Renata Kojro

Główny specjalista kontroli państwowej

/ - /

Dominik Kosenda

Specjalista kontroli państwowej

/ - /

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura we Wrocławiu

p.o. Dyrektor

Radosław Kujawiński

/ - /

Marta Laszczak

Specjalista kontroli państwowej

/-/

Piotr Kociołek

Starszy inspektor kontroli państwowej

/-/

Adrian Tomasik

Starszy inspektor kontroli państwowej

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Dyrektor

Delegatury NIK we Wrocławiu

Radosław Kujawiński

/podpisano elektronicznie/