NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Wiceprezes NIK
Piotr Miklis

LWR.410.4.3.2025

Pan
Andrzej Domański
Minister Finansów i Gospodarki
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Nr 64/2025 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 3 grudnia 2025 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego

P/25/088 – „Rządowy Program Odbudowy Zabytków”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów[1], ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Domański, Minister Finansów, od 13 grudnia 2023 r. do 23 lipca 2025 r., Minister Finansów i Gospodarki od 24 lipca 2025 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – Andrzej Kosztowniak, Minister Finansów, od 27 listopada do 13 grudnia 2023 r.; – Magdalena Rzeczkowska, Minister Finansów, od 26 kwietnia 2022 r. do 27 listopada 2023 r.; – Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów, Minister Cyfryzacji, wykonujący obowiązki Ministra Finansów, od 9 lutego do 26 kwietnia 2022 r.; – Tadeusz Kościński, Minister Finansów, od 26 października 2021 r. do 9 lutego 2022 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przejęcie zadań i kompetencji z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz opracowanie planu finansowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w zakresie obejmującym Rządowy Program Odbudowy Zabytków. 2. Rozpatrywanie wniosków o korektę zakresu inwestycji i wniosków o zmianę inwestycji w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. 3. Nadzór Ministra Finansów nad realizacją Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.
Okres objęty kontrolą	Od 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	Dominik Kosenda, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/27/2025 z 4 lutego 2025 r. i nr LWR/178/2025 z 30 lipca 2025 r. Angelika Gagon, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/49/2025 z 12 marca 2025 r. i nr LWR/175/2025 z 30 lipca 2025 r. Marta Laszczak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/127/2025 z 19 maja 2025 r. i nr LWR/177/2025 z 30 lipca 2025 r. Piotr Kociołek, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/48/2025 z 12 marca 2025 r. i nr LWR/176/2025 z 30 lipca 2025 r. (akta kontroli: str. 1-6, 634-641)

[1] Dalej: Ministerstwo lub MF.
[2] 1 sierpnia 2025 r.
[3] Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna[4] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister Finansów[5] – bez podstawy prawnej wprowadzonej do porządku prawnego w sposób wymagany przez ustawodawcę – od 1 lipca 2024 r. przejął, a następnie realizował, kompetencje i zadania dotyczące Rządowego Programu Odbudowy Zabytków[6], w szczególności kontynuował, realizowane wcześniej przez Prezesa Rady Ministrów[7], działania związane z pełnieniem funkcji dysponenta RPOZ, finansowanego w ramach Funduszu Przeciwdziałania COVID-19[8]. Uchwały Rady Ministrów, w oparciu o które doszło do przejęcia tych kompetencji i realizowania zadań[9] – wbrew obowiązkowi wskazanemu w art. 2 w związku z art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych[10] – nie zostały bowiem ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski". W ramach realizowanych zadań, do 30 czerwca 2025 r., Minister zatwierdził 4821 wniosków o wypłatę dofinansowania dla 4537 inwestycji na łączną kwotę 1,8 mld zł.

Niezależnie od powyższego, w zakresie objętym kontrolą Minister prawidłowo realizował obowiązki związane z udziałem w opracowywaniu przez Bank Gospodarstwa Krajowego[11] planów finansowych FPC19 oraz zatwierdzał je w sposób i w terminie określonym w ustawie 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[12]. Minister nie zapewnił jednak odpowiedniej: [1] przejrzystości planowania środków na RPOZ, gdyż w planach finansowych FPC19 pozycje dotyczące Programu nie były wyodrębniane w sposób umożliwiający ich jednoznaczną identyfikację oraz [2] jawności i przejrzystości wydatkowania środków FPC19 w ramach RPOZ, gdyż nie publikowano wyników podejmowanych rozstrzygnięć dotyczących zmiany inwestycji objętych dofinansowaniem z Programu.

Minister na bieżąco rozstrzygał składane przez beneficjentów wnioski o korektę zakresu inwestycji oraz zmiany inwestycji dofinansowanych z RPOZ, jednak Komisja powołana przez Ministra do oceny wniosków o dofinansowanie nie zawsze działała zgodnie z przyjętymi zasadami oceny wniosków.

Nadzór nad realizacją RPOZ nie był w pełni skuteczny, bowiem Minister nie stosował mechanizmów zmierzających do identyfikacji środków pochodzących z FPC19 (przeznaczonych na RPOZ) w części, w jakiej zostały niewykorzystane, pobrane nienależnie, pobrane w nadmiernej wysokości lub wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem.

---

[4] Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.
[5] Dalej: Minister.
[6] Dalej: RPOZ lub Program.
[7] Dalej: Prezes RM.
[8] Dalej: FPC19 lub Fundusz.
[9] Tj. uchwały Rady Ministrów: nr 72 z dnia 1 lipca 2024 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków (dalej: uchwała nr 72) oraz nr 232/2022 z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków (dalej: uchwała nr 232/2022).
[10] Dz. U. z 2019 r. poz. 1461, dalej: ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych.
[11] Dalej: BGK.
[12] Dz. U. poz. 568, ze zm., dalej: ustawa o Funduszu COVID-19.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[11] kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przejęcie zadań i kompetencji z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz opracowanie planu finansowego Funduszu w zakresie obejmującym RPOZ

Opis stanu faktycznego

1.1. Stosownie do uchwały nr 72 Minister przejął kompetencje i realizował zadania związane z RPOZ. Akt ten zmieniał uchwałę nr 232/2022, która ustanawiała RPOZ.

Powyższe uchwały Rady Ministrów, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 2 w związku z art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, nie zostały ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski". Mimo to, Minister realizował wynikające z nich zadania, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 7-28)

Z dniem 1 lipca 2024 r., wskutek nowelizacji ustawy o Funduszu COVID-19[12], Minister przejął, realizowane dotychczas przez Prezesa RM, 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[13] oraz zmieniono[14] regulamin organizacyjny Ministerstwa[15]. Zadania Ministra w zakresie FPC19 powierzono Podsekretarzowi Stanu, a komórkami organizacyjnymi właściwymi do ich realizacji zostały: Departament Finansowania Sfery Gospodarczej[16] i Departament Finansów i Księgowości[17] (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 w życie odpowiednio 1 kwietnia 2025 r. i 8 kwietnia 2025 r., tj. dziewięć miesięcy po zmianie Regulaminu Organizacyjnego. Powyższe zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli: str. 42-76, 320-366)

Z dniem 1 lipca 2024 r. Minister stał się również[18] stroną umowy[19] z 29 listopada 2023 r. w sprawie obsługi FPC19, zawartej pomiędzy Skarbem Państwa –

---

[11] 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.

[12] 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.

[13] Zarządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 lipca 2024 r. w sprawie podziału kompetencji w kierownictwie Ministerstwa Finansów (Dz. Urz. MF z 2024 r. poz. 65).

[14] Zarządzeniem Ministra Finansów z dnia 28 czerwca 2024 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów.

[15] Ustalonego zarządzeniem Ministra Finansów z dnia 31 stycznia 2022 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów (ze zm.) – dalej: Regulamin Organizacyjny.

[16] Dalej: DFG.

[17] Dalej: DFK.

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

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

Prezesem RM a BGK[20]. 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 zawarł 12 lipca 2024 r. z BGK aneks nr 1, zmieniający brzmienie załącznika nr 3 do umowy z BGK, określający szczegółowe zasady obsługi przez BGK Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych[21] oraz RPOZ.

W związku z przejęciem zadań dysponenta środków w zakresie RFPŁ-PIS i RPOZ, Minister 12 lipca 2024 r. zawarł z BGK porozumienie[22] w sprawie obsługi rachunku pomocniczego w ramach FPC19, na potrzeby realizacji udzielonych promes[23] w ramach tych programów.

(akta kontroli: str. 29-50, 77-104)

W § 2 ust. 3 uchwały nr 72 określono, iż wnioski o akceptację korekty zakresu inwestycji i wnioski o zmianę inwestycji[24], złożone do Prezesa RM i nierozpatrzone do 1 lipca 2024 r., miały podlegać niezwłocznemu przekazaniu Ministrowi.

Z oświadczenia Podsekretarza Stanu w MF wynikało, że cały proces polegający na wprowadzaniu rekomendacji i zatwierdzania wniosków odbywał się w trybie ciągłym, w specjalnie stworzonym i administrowanym przez BGK na potrzeby obsługi m.in. RPOZ środowisku użytkowym – aplikacji[25], w związku z czym nie było konieczności przekazywania dokumentacji w tym zakresie.

Dotyczyło to 142 wniosków o korektę zakresu inwestycji (obejmujących inwestycje z udzielonym dofinansowaniem na łącznie 85 390,8 tys. zł) i 28 wniosków o zmianę inwestycji (o łącznej wnioskowanej wartości dofinansowania 13 353,6 tys. zł).

Minister 31 lipca 2024 r. zatwierdził (§ 3 uchwały nr 72) wydane przez BGK, regulaminy naboru wniosków o dofinansowanie z RPOZ (pierwsza i druga edycja), o których mowa w § 13 załącznika do uchwały nr 232/2022[26], przy czym jednego z nich nie ogłosił na stronie internetowej Ministerstwa. Więcej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

Na stronie internetowej Ministerstwa[27] udostępniono (§ 12 ust. 2 załącznika do uchwały nr 232/2022) wzór logo Polski Ład oraz szczegółowy sposób jego umiejscowienia na tablicy informacyjnej, plakacie informacyjnym oraz w informacji na stronie internetowej, o których mowa w § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie określenia działań informacyjnych podejmowanych przez podmioty realizujące zadania finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa lub z państwowych funduszy celowych[28].

(akta kontroli: str. 261-311, 385-386)

---

[20] Dalej: umowa z BGK.
[21] 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.
[22] O którym mowa w art. 65 ust. 7 ustawy o Funduszu COVID-19.
[23] O których mowa w art. 69a ustawy o Funduszu COVID-19.
[24] O których mowa w odpowiednio § 9 i § 10 uchwały nr 232/2022.
[25] Dalej: Aplikacja.
[26] Dalej: Regulaminy naborów.
[27] https://www.gov.pl/web/finanse [dostęp: 9 czerwca 2025 r.].
[28] Dz. U. z 2021 r. poz. 953, ze zm.

1.2. Zgodnie z art. 65 ustawy o Funduszu COVID-19 podstawę dokonywania wypłat ze środków FPC19 stanowi plan finansowy FPC19, sporządzany przez BGK i zatwierdzany przez Ministra (od 1 lipca 2024 r.).

Minister został wskazany jako dysponent RPOZ w planie finansowym FPC19 na 2024 r. modyfikacją tego planu z 12 lipca 2024 r. Zadanie dotyczące realizacji udzielonych promes w ramach RPOZ nie zostało w planie tym ujęte oddzielnie, a wydatki z tego tytułu wskazano łącznie wraz z wydatkami na realizację udzielonych promes w ramach RFPŁ-PIS, w wysokości 27,8 mld zł. Limit do dyspozycji Ministra z przeznaczeniem na realizację RFPŁ-PIS, RPOZ oraz innych uchwał Rady Ministrów przyjętych na podstawie art. 65 ust. 28 ustawy o Funduszu COVID-19[29] wynosił 104 ,1 mld zł.

Plan finansowy FPC19 na 2024 r. w okresie od 1 lipca do końca 2024 roku[30] był dwukrotnie zmieniany[31] na podstawie dyspozycji Ministra[32] (§ 3 ust. 4 umowy z BGK). W planie po zmianach limit do dyspozycji Ministra wynosił 101,3 mld zł, a wydatki na realizację udzielonych promes w ramach RFPŁ-PIS i RPOZ zaplanowano na 18,1 mld zł.

Projekt planu finansowego FPC19 na 2025 r. został zatwierdzony przez Ministra 31 lipca 2024 r., tj. w terminie wskazanym w art. 65 ust. 24a ustawy o Funduszu COVID-19. Do 11 kwietnia 2025 r. plan ten był trzykrotnie zmieniany[33] na podstawie dyspozycji Ministra[34]. W planie finansowym FPC19 na 2025 r. po zmianach limit do dyspozycji Ministra wynosił 100,7 mld zł, a wydatki na realizację udzielonych promes w ramach RFPŁ-PIS i RPOZ zaplanowano na 22,5 mld zł.

Struktura planów finansowych FPC19 w powyższym układzie, tj. wskazywanie limitu wydatków i limitu do dyspozycji Ministra, w kwotach obejmujących łącznie RFPŁ-PIS i RPOZ, bez wydzielenia tych limitów dla poszczególnych programów, oznaczała brak przejrzystości planowania i w odniesieniu do RPOZ plany te nie były transparentne, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Zgodnie z art. 69a ust. 4 ustawy o Funduszu COVID-19 przy sporządzaniu planu finansowego FPC19 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. Z wyjaśnień Podsekretarz Stanu wynikało, że dane te są przekazywane przez beneficjentów wsparcia i gromadzone w Aplikacji. Na podstawie tych danych BGK przygotowuje prognozę wydatków na programy RPOZ i RFPŁ-PIS, którą przedstawia Ministrowi razem z projektem planu finansowego FPC19 na kolejny rok. Wobec tego, według wyjaśnień Podsekretarz Stanu, wydatki na zadania dotyczące realizacji udzielonych promes w ramach przedmiotowych programów

[29] Limit ten 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 Ministra.
[30] Tj. po przejęciu zadań związanych z FPC19 przez Ministra. Pierwotny plan finansowy FPC19 na 2024 r. i jego zmiana nr 1 były zatwierdzane przez Prezesa RM.
[31] Minister zatwierdził ww. zmiany 11 października 2024 r. i 20 grudnia 2024 r.
[32] Odpowiednio z 3 października 2024 r. i 18 grudnia 2024 r.
[33] Minister zatwierdził ww. zmiany 27 września 2024 r., 18 lutego 2025 r. i 11 kwietnia 2025 r.
[34] Odpowiednio z 21 sierpnia 2024 r., 7 lutego 2025 r. i 9 kwietnia 2025 r.

dotyczą zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich, a decyzje o przyznaniu dofinansowania były podejmowane przez Prezesa RM w 2023 r.

(akta kontroli: str. 105-226, 403-410, 594-618)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Minister – bez podstawy prawnej wprowadzonej do porządku prawnego w sposób wymagany przez ustawodawcę – przejął kompetencje dotyczące RPOZ, a następnie realizował związane z nim zadania. Uchwały nr 232/2022 i 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 Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski". Realizowane przez Ministra zadania obejmowały m.in. rozpatrywanie wniosków o korektę zakresu inwestycji i zmianę inwestycji oraz zatwierdzanie dyspozycji wypłat dofinansowania – do 30 czerwca 2025 r. Minister zatwierdził 4821 wniosków o wypłatę dofinansowania dla 4537 inwestycji na łączną kwotę 1,8 mld zł[35].

Z wyjaśnień Podsekretarz Stanu wynikało, że warunkiem obowiązywania uchwał Rady Ministrów nie jest ich ogłoszenie, gdyż stosownie do postanowień art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[36] ogłoszenie jest warunkiem wejścia w życie (obowiązywania) tylko enumeratywnie wskazanych aktów normatywnych, tj. ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego. Wobec tego, w jej opinii, uchwały nr 232/2022 i nr 72 weszły w życie z dniem ich podjęcia (zgodnie z odpowiednio § 6 i § 4 tych uchwał) i obowiązują, a tym samym stanowią element systemu prawnego.

Zdaniem NIK przedmiotowe uchwały zostały wydane na podstawie art. 65 ust. 28 ustawy o Funduszu COVID-19, w związku z czym – stosownie do art. 2 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych – podlegały ogłoszeniu w sposób opisany w tym przepisie, tj. w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski". Z kolei zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, tylko odrębna ustawa może wyłączyć obowiązek ogłoszenia aktu normatywnego niezawierającego przepisów powszechnie obowiązujących. Ustawa o Funduszu COVID-19 nie przewidywała takiego wyłączenia dla uchwał Rady Ministrów podejmowanych na podstawie art. 65 ust. 28 tej ustawy. Tylko tekst aktu normatywnego ogłoszony w przewidziany przepisami sposób korzysta z domniemania autentyczności i wchodzi w życie. Oznacza to, że dopiero z chwilą urzędowego ogłoszenia aktu normatywnego może być on stosowany przez organy państwa (stosownie do zasady legalizmu określonej w art. 7 Konstytucji RP), a jego adresaci mają obowiązek jego stosowania[37].

(akta kontroli: str. 563-570, 594-599)

2. W planie finansowym FPC19 na 2025 r., zatwierdzonym przez Ministra 31 lipca 2024 r. oraz jego zmianach, w limicie wydatków i limicie do dyspozycji Ministra,

---

[35] W tym okresie zwroty środków z dofinansowania wyniosły łącznie 6 452,1 tys. zł, z czego z tytułu odsetek 2,3 tys. zł.

[36] Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm., dalej: Konstytucja RP.

[37] Zob. G. Krawiec, J. Smarż, B. Ulijasz, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Komentarz*, wyd. 1, 2025, Komentarz do art. 2, LEGALIS.

nie zostały wyodrębnione środki przeznaczone na RPOZ, co było działaniem nierzetelnym. Środki przeznaczone na RPOZ zostały włączone do kwot ogólnych ww. limitów, obejmujących łącznie RFPŁ-PIS i RPOZ, ustanowionych na podstawie art. 65 ust. 28 ustawy o Funduszu COVID-19.

Z wyjaśnień Podsekretarz Stanu wynikało, że podejście to było odwzorowaniem planowania limitu na te programy w całym okresie od naboru wniosków do sfinansowania wszystkich zobowiązań na rzecz wnioskodawców, który zgodnie z dyspozycjami Prezesa RM był ujmowany jako skumulowana kwota.

NIK stoi na stanowisku, że brak wyodrębnienia limitu wydatków związanych z RPOZ oznaczał brak przejrzystości planowania wydatków na ten program i skutkował brakiem transparentności planu finansowego FPC19 na 2025 r. W planie tym, w ramach pozycji wydatków dotyczących programów ustanawianych na różnych podstawach, połączono wydatki obejmujące wsparcie różnych obszarów działalności inwestycyjnej[38].

(akta kontroli: str. 262-270, 594-599)

3. Wewnętrzne regulaminy organizacyjne DFG i DFK, uwzględniające zadania tych komórek w zakresie FPC19, 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. dziewięć miesięcy po wejściu w życie Regulaminu Organizacyjnego (1 lipca 2024 r.), w którym określono te komórki organizacyjne jako realizujące ww. zadania. Powyższe było działaniem nierzetelnym.

Z wyjaśnień Podsekretarz Stanu wynikało, że dostosowanie regulaminu wewnętrznego DFG przypadło na okres spiętrzenia prac budżetowych i bieżących spraw, dotyczących projektu ustawy budżetowej na 2025 r., projektu ustawy o zmianie ustawy budżetowej na 2024 r., podziału rezerw celowych, w tym na skutki powodzi z września 2024 r., rozpatrywania wniosków wojewodów o zapewnienie finansowania na inwestycji związane z odbudową infrastruktury zniszczonej podczas powodzi oraz realizacji nowych zadań związanych z FPC19. Z kolei dostosowanie regulaminu wewnętrznego DFK wynikało z wydłużonej procedury uzgodnieniowej także w innych obszarach. Podsekretarz Stanu wyjaśniła także, że podstawą realizacji zadań przez wskazane komórki był Regulamin Organizacyjny, a uzgodnienie regulaminów wewnętrznych było kwestią techniczną, która nie przesądzała o właściwości poszczególnych komórek organizacyjnych w kontekście realizacji nowych zadań związanych z FPC19.

Zdaniem NIK wyjaśnienia te nie wskazują na zaistnienie jakichkolwiek ekstraordynaryjnych okoliczności, natomiast realizacja standardowego toku i zakresu spraw nie może stanowić uzasadnienia dla opóźnień w wykonaniu czynności, które również mają charakter standardowy. NIK wskazuje ponadto, że zgodnie z załącznikiem do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych[39] (standard A.3) zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie

[38] 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).
[39] Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

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.

(akta kontroli: str. 61-76, 320-366, 399-410)

4. Minister (niezależnie od zaistnienia nieprawidłowości nr 1) nie ogłosił na stronie internetowej Ministerstwa zatwierdzonego Regulaminu naboru nr 2 wniosków o dofinansowanie z RPOZ, o którym mowa w § 13 załącznika do uchwały nr 232/2022, w związku z § 3 uchwały nr 72.

Jak wyjaśniła Podsekretarz Stanu, z uwagi na duże obciążenie DFG innymi, bieżącymi sprawami, kompletność udostępnionej dokumentacji nie została zweryfikowana w odpowiednim czasie. Jednocześnie wskazała ona, że ww. Regulamin dostępny był od czasu zatwierdzenia na stronie BGK.

NIK zauważa, że przedmiotowy Regulamin został zamieszczony na stronie internetowej Ministerstwa[40] w trakcie kontroli NIK[41].

(akta kontroli: str. 261-270, 312, 433-438)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister 1 lipca 2024 r. przejął kompetencje i zadania dotyczące RPOZ, a następnie realizował związane z nim zadania, bez podstawy prawnej wprowadzonej do porządku prawnego w sposób wymagany przez ustawodawcę. Minister realizował zadania dotyczące opracowywania i zatwierdzania planów finansowych FPC19 w zakresie obejmującym RPOZ zgodnie z ustawą o Funduszu COVID-19 i w oparciu o umowę z BGK. Nie zapewnił jednak odpowiedniej przejrzystości planowania, gdyż wartości wydatków dotyczące RPOZ nie zostały wyodrębnione i były prezentowane łącznie z wartościami wydatków dotyczących innych programów.

OBSZAR

2. Rozpatrywanie wniosków o korektę zakresu inwestycji i wniosków o zmianę inwestycji w ramach RPOZ

Opis stanu faktycznego

2.1. Procesy związane z naborem wniosków o dofinansowanie w ramach RPOZ zakończyły się ostatecznie 26 września 2023 r. W związku z tym Minister nie zatwierdzał wniosków o objęcie dofinansowaniem z RPOZ. Podsekretarz Stanu wyjaśniła, że nie są planowane nowe nabory.

Według stanu na 1 kwietnia 2025 r. do Ministra złożono 447 wniosków o korektę zakresu inwestycji (dotyczących inwestycji z udzielonym dofinansowaniem na łącznie 280 056,6 tys. zł) oraz 617 wniosków o zmianę inwestycji (o łącznej wnioskowanej wartości dofinansowania 356 961,2 tys. zł)[42]. Spośród nich rozstrzygnięto 439 wniosków o korektę zakresu inwestycji (dotyczących inwestycji z udzielonym dofinansowaniem na łącznie 272 065,7 tys. zł) i 606 wniosków o zmianę inwestycji (o łącznej wnioskowanej wartości dofinansowania 347 370,6 tys. zł), w tym:

- pozytywnie rozpatrzono (zaakceptowano) 374 wnioski o korektę zakresu inwestycji (dotyczących inwestycji z udzielonym dofinansowaniem na łącznie

[40] Pod adresem https://www.gov.pl/web/finanse/nabor-wnioskow-edycja-2 [Dostęp: 17 kwietnia 2025 r.]

[41] O czym poinformował Podsekretarz Stanu pismem z 16 kwietnia 2025 r.

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

231 192,5 tys. zł)[43] oraz 528 wniosków o zmianę inwestycji (o łącznej wnioskowanej wartości dofinansowania 298 527,1 tys. zł)[44];

- negatywnie rozpatrzono (odrzucono) 65 wniosków o korektę zakresu inwestycji (dotyczących inwestycji z udzielonym dofinansowaniem na łącznie 40 873,2 tys. zł)[45] i 78 wniosków o zmianę inwestycji (o łącznej wnioskowanej wartości dofinansowania 48 843,5 tys. zł)[46].

Minister nie podał do publicznej wiadomości wyników rozstrzygnięć dotyczących zatwierdzonych wniosków o zmianę inwestycji. Powyższe zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli: str. 42-50, 385-386, 432, 530-536)

2.2. Oceny złożonych wniosków dokonywała oraz przekazywała rekomendacje co do ich rozstrzygnięcia Ministrowi (§ 5 ust. 1 załącznika do uchwały nr 232/2022) Komisja powołana przez Ministra pismem FG7.004.1.2024 z 26 lipca 2024 r.[47] W jej skład wchodzili przedstawiciele: Ministra (trzy osoby), Prezesa RM, BGK oraz Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego – łącznie sześć osób.

W celu powołania ww. Komisji, Minister zwrócił się[48] do Szefa Kancelarii Prezesa RM, p.o. Prezesa Zarządu BGK oraz Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o wskazanie przedstawicieli do składu Komisji – w randze dyrektora lub zastępcy dyrektora departamentu. W odpowiedzi ww. organy i instytucje wskazały odpowiednio: Zastępcę Dyrektora w Biurze Szefa Kancelarii Prezesa RM, p.o. Dyrektora zarządzającego Pionem Strategii w BGK i Dyrektora Departamentu Ochrony Zabytków w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Przedstawicielami Ministra zostali natomiast: Dyrektor DFG[49], Zastępca Dyrektora Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego i Zastępca Dyrektora Departamentu Strategii. Według wyjaśnień Podsekretarz Stanu, podstawą zgłoszeń członków Komisji był zakres kompetencji i właściwości komórek organizacyjnych w Ministerstwie, którymi kierują ww. przedstawiciele Ministra.

(akta kontroli: str. 59-60, 313-384)

Do dnia powołania ww. Komisji oceny wniosków dokonywała Komisja powołana przez Prezesa RM[50]. Komisja ta w okresie od 1 do 26 lipca 2024 r. dokonała oceny i przekazała Ministrowi rekomendacje dotyczące rozstrzygnięcia 191 wniosków

---

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

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

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

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

[47] § 5 ust. 2 i 3 załącznika do uchwały nr 232/2022 określał, iż zadania Komisji realizowała Komisja powołana na podstawie uchwały nr 84/2021 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych, zmienionej uchwałą nr 176/2021 Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2021 r., uchwałą nr 87/2022 Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2022 r. oraz uchwałą nr 206/2022 Rady Ministrów z dnia 13 października 2022 r., w skład której powołano dodatkowo przedstawiciela ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w celu zapewnienia właściwej oceny wniosków.

[48] Pismami z 17 lipca 2024 r.

[49] Wybrana (na pierwszym posiedzeniu Komisji 19 sierpnia 2024 r.) na Przewodniczącą Komisji.

[50] § 4 ust. 2 uchwały nr 74.

o korektę zakresu inwestycji i 69 wniosków o zmianę inwestycji. Ministerstwo nie dysponowało protokołami z posiedzeń tej Komisji, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli: str. 386, 390-396)

Z wyjaśnień Podsekretarz Stanu wynikało, że wnioski o korektę zakresu inwestycji oraz wnioski o zmianę inwestycji były analizowane w Ministerstwie przez przedstawicieli Ministra w Komisji, a niektóre dodatkowo były kierowane przez Przewodniczącą Komisji do analizy we właściwych departamentach Ministerstwa i wydziałach DFG wg właściwości merytorycznej komórek organizacyjnych, a także występowano z prośbą o opinię do urzędów wojewódzkich[51]. Według wyjaśnień Podsekretarz Stanu w pracach analitycznych nie brali udziału zewnętrzni eksperci czy usługodawcy. Zadania te były realizowane przez pracowników Ministerstwa w ramach ich obowiązków służbowych i nie wypłacano im w związku z tym dodatkowego wynagrodzenia.

(akta kontroli str. 313-319, 642-643 pliki 35-37)

2.3. Sposób działania Komisji został uregulowany w Regulaminie prac Komisji[52], przyjętym na jej pierwszym posiedzeniu 19 sierpnia 2024 r. Regulamin ten zawierał ogólne zasady pracy Komisji i zadania jej członków oraz określał sporządzaną przez Komisję dokumentację. Zgodnie z tym dokumentem Komisja dokonywała oceny wniosków[53], a jej wyniki zamieszczano w protokole[54], zawierającym ponadto informację o członkach Komisji uczestniczących w posiedzeniu oraz o jego przebiegu. Przewodniczący Komisji był odpowiedzialny za przekazywanie Ministrowi propozycji rozstrzygnięcia wniosków: o korektę zakresu inwestycji oraz o zmianę inwestycji, celem ich zatwierdzenia lub akceptacji.

Regulamin Komisji przewidywał ponadto[55] obowiązek wyłączenia się z dyskusji oraz z głosowania nad poszczególnymi wnioskami przez członka Komisji, jeżeli zgodnie z jego wiedzą zachodziły okoliczności prawne lub faktyczne, mogące wywołać wątpliwość co do jego bezstronności lub mógł wystąpić konflikt interesów. Informację o wyłączeniu się członka Komisji należało umieścić w protokole.

(akta kontroli: str. 251-255)

Komisja, sporządzając listę inwestycji rekomendowanych do objęcia wsparciem z Programu oraz dokonując oceny wniosków o korektę zakresu inwestycji, nie brała w sposób bezpośredni pod uwagę realizacji celu przeciwdziałania COVID-19[56] oraz kompleksowości planowanych inwestycji, tj. kryteriów o których mowa w § 5 ust. 6 załącznika do uchwały nr 232/2022.

---

[51] W tym do Lubelskiego, Łódzkiego, Mazowieckiego, Podkarpackiego i Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego.

[52] Dalej: Regulamin Komisji.

[53] Na posiedzeniach w obecności co najmniej trzech członków Komisji, zwykłą większością głosów. W przypadku równej liczby głosów rozstrzygał głos Przewodniczącego Komisji,

[54] Protokół sporządzany był przez Sekretarza Komisji, uzgadniany z członkami Komisji uczestniczącymi w posiedzeniu i podpisywany, w imieniu Komisji, przez Przewodniczącego Komisji.

[55] § 5 ust. 5 Regulaminu Komisji.

[56] 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).

Z wyjaśnień Dyrektor DFG, pełniącej funkcję Przewodniczącej Komisji, wynikało, że Komisja działająca przy Ministrze 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 zadań związanych z tym programem. Komisja nie dokonywała zatem rewizji decyzji o przyznaniu dofinansowania w ramach RPOZ przez Prezesa RM z uwzględnieniem ww. kryteriów.

Z wyjaśnień Dyrektor DFG wynikało również, że Komisja, od momentu powołania (26 lipca 2024 r.), sprawdzała przede wszystkim zgodność przekazanych wniosków z uchwałą nr 232/2022. W celu usystematyzowania zasad działań Komisji i przedstawienia ich nadzorującej RPOZ Podsekretarz Stanu, Komisja przyjęła[57] notatkę „Zasady ramowe rozpatrywania wniosków przez Komisję"[58], w której spisano główne elementy formalne, na które Komisja 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 z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[59], wnioski przewidujące zmniejszenie wartości inwestycji bez zmniejszenia wysokości dofinansowania oraz wnioski, dla których opis inwestycji był niewystarczający do oceny/analizy wniosku.

(akta kontroli: str. 256-260, 439-449)

2.4. Szczegółowym badaniem objęto próbę 40 wniosków[60] rozstrzygniętych przez Ministra, w tym 20 wniosków o korektę zakresu inwestycji[61] (po dziesięć wniosków rozpatrzonych pozytywnie i negatywnie) oraz 20 wniosków o zmianę inwestycji[62] (po dziesięć wniosków rozpatrzonych pozytywnie i negatywnie).

Analiza wykazała, że od dnia złożenia wniosku[63] do dnia jego rozpatrzenia (akceptacji lub odrzucenia przez Ministra) upływało od dziewięciu do 50 dni, w tym okres powyżej 30 dni dotyczył ośmiu wniosków[64]. Z wyjaśnień Dyrektor DFG wynikało, że Komisji nie wiążą w tym zakresie żadne terminy, niemniej dokładała ona staranności, aby wnioski były rozpatrywane bez zbędnej zwłoki. Dodała również, że materiał, nad którym pracowała Komisja (początkowo podczas posiedzeń cotygodniowych, a od 2025 r. odbywających się co dwa tygodnie) przekazywany był w formie paczki wniosków[65] przez BGK. Zdarzało się,

---

[57] Na posiedzeniu 4 listopada 2024 r.
[58] Dalej: Zasady rozpatrywania wniosków.
[59] Dz. U. z 2024 r. poz. 1292, ze zm.
[60] Dobranych w sposób celowy, według osądu kontrolera.
[61] Dotyczących inwestycji o łącznej wartości dofinansowania 23 225,8 tys. zł.
[62] Na łączną kwotę wnioskowanego dofinansowania 40 003,9 tys. zł.
[63] Lub od 1 lipca 2024 r., jeżeli wniosek został złożony przed tym dniem.
[64] Wnioski o korektę zakresu inwestycji: [1] RPOZ/2022/11484/PolskiLad z 31 lipca 2024 r. – 37 dni, [2] Edycja2RPOZ/2023/3155/PolskiLad z 29 lipca 2024 r. – 39 dni, [3] RPOZ/2022/9773/PolskiLad z 18 lipca 2024 r. – 50 dni, [4] Edycja2RPOZ/2023/5936/PolskiLad z 25 lipca 2024 r. – 43 dni i [5] RPOZ/2022/1081/PolskiLad z 19 grudnia 2024 r. – 36 dni oraz wnioski o zmianę inwestycji: [1] Edycja2RPOZ/2023/521/PolskiLad z 23 lipca 2024 r. – 45 dni, [2] Edycja2RPOZ/2023/6171/PolskiLad z 23 lipca 2024 r. – 45 dni i [3] Edycja2RPOZ/2023/1200/PolskiLad z 11 grudnia 2024 r. – 36 dni.
[65] Termin używany w Aplikacji, określający zbiór wniosków, które wpłynęły w danym okresie, dalej: Paczki.

że niektóre wnioski np. w związku ze skierowaniem do analizy były rozpatrywane dłużej niż inne.

(akta kontroli: str. 387-389, 450-529, 537-547)

Wszystkie pozytywnie rozpatrzone wnioski z badanej próby otrzymały rekomendację Komisji zgodną z zasadami rozpatrywania wniosków. Natomiast w przypadku wniosków rozpatrzonych negatywnie, pięć wniosków o korektę zakresu inwestycji oraz trzy wnioski o zmianę inwestycji, otrzymały negatywną rekomendację Komisji niezgodnie z przyjętymi przez nią zasadami rozpatrywania wniosków. Szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Wszystkie rozstrzygnięcia Ministra były zgodne z rekomendacjami Komisji. Zatwierdzenie rozstrzygnięć w Aplikacji było realizowane przez Podsekretarz Stanu, na podstawie upoważnienia nr BMI.0104.291.2024 z 9 lipca 2024 r. Z wyjaśnień Dyrektor DFG wynikało, że informacja o sposobie rozpatrzenia wniosku była przez wnioskodawcę widoczna w Aplikacji w czasie rzeczywistym, ponadto otrzymywał on w tym zakresie automatyczne powiadomienie e-mail. Nie wystąpiły przypadki korespondencji wnioskodawców związanej z odwołaniem się od rozstrzygnięcia.

(akta kontroli: str. 51-52, 439-529)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Minister 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.

Z wyjaśnień Podsekretarz Stanu wynikało, że uchwała nr 232/2022 nie nakładała obowiązku publikacji wyników rozstrzygnięć w zakresie oceny ewentualnych wniosków o zmianę inwestycji, jak i wniosków o zmianę zakresu inwestycji.

NIK wskazuje, że Minister opublikował na stronie internetowej Ministerstwa[66] wyniki zakończonych naborów (rozstrzygniętych przez Prezesa RM) w formie wskazania wnioskodawców, którzy otrzymali dofinansowanie z RPOZ, wraz z podaniem nazwy inwestycji i kwoty dofinansowania. W związku z rozstrzyganymi przez Ministra 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.

(akta kontroli: str. 432-438)

2. Minister nie pozyskał protokołów posiedzeń Komisji powołanej przez Prezesa RM, która w okresie od 1 do 26 lipca 2024 r. dokonywała oceny wniosków i przekazywała Ministrowi rekomendacje w zakresie ich rozstrzygnięcia. Dotyczyło to 191 wniosków o korektę zakresu inwestycji (o łącznej wartości ich dofinansowania 112 729,1 tys. zł) i 69 wniosków o zmianę inwestycji (o łącznej

[66] Pod adresem: https://www.gov.pl/web/finanse/rzadowy-program-odbudowy-zabytkow [Dostęp: 6 maja 2025 r.]

wartości dofinansowania 36 064,4 tys. zł). Było to nierzetelne, gdyż Ministerstwo powinno gromadzić pełną dokumentację związaną z realizacją Programu, w tym związaną z pracami Komisji. Ponadto Minister powinien podejmować decyzje co do poszczególnych rozstrzygnięć na podstawie m.in. tej dokumentacji.

Z wyjaśnień Podsekretarz Stanu wynikało, że Regulamin Komisji nie obligował Przewodniczącego Komisji do przesyłania członkom tego gremium uzgodnionej i zatwierdzonej wersji protokołu z posiedzenia. Podsekretarz Stanu ponadto wskazał, że ówczesny przewodniczący Komisji po uzgodnieniu treści protokołu osobiście wprowadzał rekomendacje do Aplikacji i przekazywał je do zatwierdzenia, o czym informował Dyrektor DFG, która potwierdzała zgodność wprowadzonych rekomendacji z rekomendacjami wydanymi przez Komisję. Następnie upoważniony członek Kierownictwa Ministerstwa dokonywał w Aplikacji zatwierdzenia wniosków.

Zdaniem NIK protokoły z posiedzeń Komisji, jako dokumentacja związana z procesem opiniowania i rozstrzygania wniosków oraz stanowiąca ślad rewizyjny, powinny być przekazywane i przechowywane w Ministerstwie, tj. jednostce odpowiedzialnej za obsługę prac Komisji. Dokumenty te, poza 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 o skorzystaniu z możliwości przewidzianej w § 10 ust. 7 załącznika do uchwały nr 232/2022, tj. dokonania zmian na liście wniosków o zmianę inwestycji rekomendowanych do akceptacji.

(akta kontroli: str. 385-386, 390-396, 399-410)

3. Osiem wniosków o korektę zakresu lub zmianę inwestycji[67] (na 40 zbadanych[68], w tym 20 rozstrzygniętych negatywnie) otrzymało negatywną rekomendację Komisji, która wynikała z przyjęcia założeń niezgodnych z zasadami oceny wniosków, co było działaniem nierzetelnym.

W przypadku wniosków o korektę zakresu inwestycji jako uzasadnienie negatywnej rekomendacji Komisja 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[69] pozostawała bowiem ważna do 7 października 2024 r. (tego samego dnia odbywało się posiedzenie Komisji), natomiast w przypadku trzech pozostałych wniosków ogłoszono postępowanie zakupowe, a wnioskodawcy złożyli w tym zakresie stosowne oświadczenie[70], co było równoznaczne

---

[67] W tym pięć wniosków o korektę zakresu inwestycji (dotyczących inwestycji na łączną kwotę dofinansowania w wysokości 3 050,6 tys. zł): [1] Edycja2RPOZ/2023/2907/PolskiLad z 26 września 2024 r., [2] Edycja2RPOZ/2023/1344/PolskiLad z 25 września 2024 r., [3] Edycja2RPOZ/2023/4637/PolskiLad z 8 października 2024 r., [4] Edycja2RPOZ/2023/6357/PolskiLad z 7 października 2024 r. i [5] Edycja2RPOZ/2023/6037/PolskiLad z 14 października 2024 r. oraz trzy wnioski o zmianę inwestycji (na łączną kwotę dofinansowania 6 800,5 tys. zł): [1] Edycja2RPOZ/2023/521/PolskiLad z 23 lipca 2024 r., [2] RPOZ/2022/5696/PolskiLad z 16 września 2024 r. i [3] RPOZ/2022/8732/PolskiLad z 11 września 2024 r.

[68] W tym 20 wniosków o korektę zakresu inwestycji o łącznej wartości dofinansowania inwestycji objętych wnioskiem w wysokości 23 225,8 tys. zł i 20 wniosków o zmianę inwestycji o łącznej wartości dofinansowania inwestycji objętych wnioskiem w wysokości 23 225,8 tys. zł.

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

[70] Wnioski nr: [1] Edycja2RPOZ/2023/4637/PolskiLad – oświadczenie o ogłoszeniu postępowania zakupowego 7 października 2024 r. – posiedzenie Komisji 14 października 2024 r., [2] Edycja2RPOZ/2023/6357/PolskiLad – oświadczenie o ogłoszeniu postępowania zakupowego 3 października 2024 r. – posiedzenie Komisji 14 października 2024 r. oraz

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. Ostatecznie, po ponownym złożeniu powyższych wniosków przez wnioskodawców, Komisja pozytywnie zarekomendowała trzy wnioski[71], które zostały zatwierdzone przez Ministra.

Z kolei w odniesieniu do wniosków o zmianę inwestycji jako uzasadnienie negatywnej rekomendacji Komisja 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. Ostatecznie, po ponownym złożeniu powyższych wniosków przez wnioskodawców, Komisja pozytywnie zarekomendowała dwa wnioski[72], które zostały zatwierdzone przez Ministra.

Z wyjaśnień Dyrektor DFG, pełniącej funkcję Przewodniczącej Komisji, wynikało, że Komisja ocenia wnioski, w tym daty ważności promes wstępnych na dzień posiedzenia Komisji, a nie na dzień złożenia wniosku (oraz uwzględnia czas potrzebny na zatwierdzenie rekomendacji przez Ministra), a złożenie wniosku o korektę zakresu inwestycji w Aplikacji nie wydłuża ważności promesy wstępnej. Wyjaśniła również, że Komisja analizuje wnioski w oparciu o zestawienia Paczek generowane z Aplikacji przez BGK i zawarte w nich informacje. Paczki, w ramach których znajdowały się te wnioski, nie zawierały informacji o wszczęciu przez beneficjenta postępowania zakupowego, lecz po wyjaśnieniach (w trybie roboczym), BGK na kolejne posiedzenia Komisji (począwszy od materiałów na posiedzenie 28 października 2024 r.) przekazywał w zestawieniach informację o wszczęciu postępowania zakupowego.

Zdaniem NIK złożenie wniosku o korektę zakresu inwestycji w okresie ważności promesy odpowiadało treści § 9 ust. 3 załącznika do uchwały nr 232/2022. Termin posiedzenia Komisji i rozstrzygnięcia wniosku przez Ministra nie mógł zatem wpływać na ocenę jego prawidłowości, tym bardziej, że nie był on znany wnioskodawcy. Ponadto w badanych przypadkach Komisja nie posiadała wszystkich informacji na temat ważności promesy wstępnej, a dodatkowo regulaminy naborów przewidywały (§ 8 ust. 9) możliwość złożenia wniosku o przywrócenie terminu na złożenie oświadczenia o ogłoszeniu postępowania

[3] Edycja2RPOZ/2023/6037/PolskiLad – oświadczenie o ogłoszeniu postępowania zakupowego 4 października 2024 r. – posiedzenie Komisji 21 października 2024 r.

[71] Tj. wnioski: Edycja2RPOZ/2023/1344/PolskiLad, Edycja2RPOZ/2023/2907/PolskiLad, Edycja2RPOZ/2023/6357/Polski Lad.

[72] Tj. wnioski: Edycja2RPOZ/2023/521/PolskiLad, RPOZ/2022/5696/PolskiLad.

zakupowego. W związku z tym możliwa była sytuacja, iż nawet w przypadku wygaśnięcia promesy wstępnej, jej ważność mogła zostać przywrócona.

W kwestii wniosków o zmianę inwestycji Dyrektor DFG wyjaśniła, że wskazane wnioski dotyczyły tego samego zadania i miały na celu ponowne przyznanie promesy wstępnej na to zadanie lub zawierały wyłącznie zmiany w opisie inwestycji, które w okresie ważności promesy wstępnej powinny być składane jako wnioski o korektę zakresu inwestycji. Ponadto Dyrektor DFG wskazała, że zgodnie z § 7 ust. 3 załącznika do uchwały nr 232/2022 nierozpoczęcie odpowiednio przez wnioskodawcę albo beneficjenta dotacji postępowania zakupowego w terminie 12 miesięcy od dnia udostępnienia przez BGK wnioskodawcy wstępnej promesy w Aplikacji, jest równoznaczne z rezygnacją wnioskodawcy z dofinansowania inwestycji z Programu. Wobec tego, według Dyrektor DFG, do faktycznej rezygnacji z zadania dochodzi w momencie upływu ww. 12 miesięcy, dlatego w ocenie Komisji wskazane wnioski były niezgodne z § 10 załącznika do uchwały nr 232/2022.

Zdaniem NIK interpretacja przyjęta przez Komisję była błędna, a wskazane wnioski o zmianę inwestycji zostały złożone w sposób określony w § 10 załącznika do uchwały nr 232/2022. W przypadku gdy nie został spełniony warunek z § 7 ust. 3 tego załącznika, rezygnacja z dofinansowania następowała w momencie składania wniosku o zmianę inwestycji, na podstawie składanego oświadczenia. Wobec tego złożenie wniosku o zmianę inwestycji blokowało możliwość realizacji inwestycji z wniosku pierwotnego, co również powinno zostać uwzględnione w trakcie oceny Komisji. W ocenie NIK zmiany wyłącznie w opisie inwestycji mieściły się w katalogu zmian, których mógł dotyczyć wniosek o zmianę inwestycji, określonym w § 10 ust. 2 załącznika do uchwały nr 232/2022.

(akta kontroli str. 259-260, 273-311, 450-529, 537-547)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister, stosując uchwały nr 232/2022 i nr 72, w celu oceny składanych wniosków o korektę zakresu inwestycji oraz zmiany inwestycji dofinansowanych z RPOZ powołał odpowiednią Komisję, która funkcjonowała w oparciu o przyjęty regulamin.

Osiem wniosków o korektę zakresu lub zmianę inwestycji[73], otrzymało negatywną rekomendację Komisji, która wynikała z przyjęcia założeń niezgodnych z zasadami oceny wniosków, co było działaniem nierzetelnym.

Minister nie zapewnił odpowiedniej jawności i przejrzystości wydatkowania środków FPC19 w ramach RPOZ, gdyż nie opublikował wyników podejmowanych rozstrzygnięć dotyczących zmiany inwestycji objętych dofinansowaniem. Nie pozyskał także pełnej dokumentacji dotyczącej rozstrzygania wniosków w postaci protokołów posiedzeń Komisji powołanej przez Prezesa RM, która od 1 do 26 lipca 2024 r. oceniała wnioski rozstrzygane następnie przez Ministra, co również było nierzetelne.

OBSZAR

3. Nadzór Ministra Finansów nad realizacją RPOZ

Opis stanu faktycznego

Minister w ramach nadzoru nad wykonaniem planu finansowego FPC19 otrzymywał z BGK[74] sprawozdania z realizacji planu finansowego FPC19, bilans

[73] Na 40 zbadanych, w tym 20 rozstrzygniętych negatywnie

[74] Zgodnie z § 14 umowy z BGK.

oraz rachunek zysków i strat FPC19, a także informacje o zobowiązaniach z tytułu promes i ich rozłożeniu w czasie[75].

Zgodnie ze sprawozdaniem z realizacji planu finansowego FPC19 według stanu na 31 marca 2025 r. w limicie do dyspozycji Ministra ujęto: 2,8 mld zł zobowiązań warunkowych z tytułu udzielonych promes wstępnych w ramach RPOZ[76] oraz 1,4 mld zł dofinansowania wypłaconego na podstawie udzielonych promes inwestycyjnych w ramach RPOZ[77].

Z wyjaśnień Podsekretarz Stanu wynikało, że dane pozyskane z ww. dokumentacji wykorzystywane były na bieżąco w celach analitycznych i monitoringowych, w szczególności do analizy bieżącej płynności FPC19, obsługi wniosków o wypłatę z tytułu udzielonych promes oraz przekazywania danych w ramach comiesięcznego monitoringu wydatków podmiotów objętych stabilizującą regułą wydatkową[78].

Na Ministra nie nałożono obowiązków związanych z monitoringiem i oceną efektów RPOZ, a na wnioskodawców obowiązków informacyjnych w tym zakresie. Już na etapie prac nad projektem uchwały nr 232/2022 w ocenie skutków regulacji z 2 listopada 2022 r. nie planowano, ze względu na charakter wprowadzanej regulacji, ewaluacji efektów, a tym samym nie przewidywano stosowania mierników ewaluacji.

Ustawa o Funduszu COVID-19 została zmieniona 23 lipca 2024 r. Zmiana polegała m.in. na dodaniu do art. 65 ustępów 44-48[79]. 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.

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

Jak wskazał Podsekretarz Stanu, zarówno ustawa o Funduszu COVID-19, jak i uchwała nr 232/2022, nie określały szczególnych uprawnień kontrolnych dla dysponenta FPC19. Oświadczył on, że z początkiem 2025 r. Minister podjął działania polegające na analizie możliwości prowadzenia działań kontrolnych związanych z realizacją zadań w zakresie FPC19, w związku ze zmianami kompetencyjnymi wprowadzonymi ustawą o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej. Analizy te, w tym

[75] W formie tygodniowych raportów płynności Funduszu.
[76] W tym 1,5 mld zł dotyczyło pierwszej edycji naboru, a 1,4 mld zł dotyczyło drugiej edycji naboru,
[77] W tym 1,0 mld zł dotyczyło pierwszej edycji naboru, a 431 127,1 tys. zł dotyczyło drugiej edycji naboru.
[78] O której mowa w art. 112aa ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.) – dalej: ufp.
[79] Zgodnie z art. 42 ustawy z dnia 28 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2024 r. poz. 1089) przepisy te mają zastosowanie do finansowania lub dofinansowania udzielonego ze środków FPC19 od dnia ich wejścia w życie, tj. od 23 lipca 2024 r.

prawne, dotyczyć miały możliwości wykorzystania narzędzi określonych w ustawie z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej[80].

Do 8 maja 2025 r. Minister nie podejmował aktywnych działań zmierzających do identyfikacji środków wydatkowanych nieprawidłowo w ramach RPOZ – więcej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W trakcie kontroli NIK, 9 maja 2025 r., Dyrektor Departamentu Audytu Środków Publicznych w MF przekazał do właściwych dyrektorów Izb Administracji Skarbowej[81] 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.

Z wyjaśnień Podsekretarz Stanu wynikało, że rekomendacje te wiązały się z treścią korespondencji wpływającej do Ministerstwa z informacjami o domniemanych nieprawidłowościach. Dodała również, że niezależnie od tego, wystąpienia te przekazywane były do właściwych organów nadzorczych, np. Regionalnych Izb Obrachunkowych[82].

(akta kontroli str. 227-250, 390-396, 399-431, 554-562, 594-599, 619-621)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

W okresie od 23 lipca 2024 r. do 8 maja 2025 r. Minister nie podejmował aktywnych działań zmierzających do identyfikacji środków pochodzących z FPC19, wydatkowanych w ramach RPOZ, które zgodnie 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. Zdaniem NIK, było to działaniem nierzetelnym.

Z wyjaśnień Podsekretarz Stanu wynikało, że kontrola prawidłowości wydatkowania środków nie jest co do zasady kontrolą, która byłaby realizowana w czasie rzeczywistym odpowiadającym terminom przekazywania środków finansowych czy też w trakcie lub tuż po udzieleniu wsparcia beneficjentowi. Zapisy uchwały nr 232/2022 nie zawierają przepisów konkretnie upoważniających ministra właściwego ds. finansów publicznych do prowadzenia kontroli w ramach Programu. Minister opierał zatem działania na informacjach o stwierdzonych nieprawidłowościach związanych z wydatkowaniem środków z Programu przekazywanych przez uprawnione podmioty (np. RIO, wojewodowie, NIK) po kontrolach i audytach inwestycji prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Z wyjaśnień Podsekretarz Stanu wynikało również, że Ministerstwo prowadzi analizy wpływającej dokumentacji w postaci sygnałów i informacji o potencjalnych nieprawidłowościach przekazywanych przez obywateli lub identyfikowanych przez BGK i zawiadamia o nich właściwe organy, m.in. RIO.

NIK zauważa, że ww. przepisy weszły w życie 23 lipca 2024 r., a ich uchwalenie było wynikiem aktywności legislacyjnej Ministra. Minister w dniu 9 maja 2025 r.,

[80] Dz. U. z 2023 r. poz. 615, ze zm.
[81] Dalej: IAS.
[82] Dalej: RIO.

tj. prawie 10 miesięcy po wdrożeniu tych przepisów, zainicjował czynności angażujące IAS w proces planowego objęcia audytem środków publicznych wybranych inwestycji finansowanych z RPOZ.

(akta kontroli str. 390-396, 554-562, 594-599, 619-621, 626-633)

OCENA CZĄSTKOWA

W ramach nadzoru nad wykonaniem planów finansowych FPC19 Minister pozyskiwał z BGK przewidziane w tym celu dane sprawozdawcze. Minister przez prawie 10 miesięcy nie podejmował jednak aktywnych działań zmierzających do identyfikacji środków pochodzących z FPC19 w części, w jakiej zostały niewykorzystane, pobrane nienależnie, pobrane w nadmiernej wysokości lub wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pomimo wejścia w życie przepisów uprawniających do wydawania decyzji w sprawie zwrotu takich środków. W związku z tym nadzór Ministra nad realizacją RPOZ nie był w pełni skuteczny.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwaga

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na ciążący na Ministrze, jako organie władzy publicznej, ustrojowy obowiązek działania wyłącznie na podstawie i w granicach prawa obowiązującego i ogłoszonego w sposób przewidziany przez ustawodawcę.

Wnioski

1. Zapewnienie wyodrębniania w planach finansowych FPC19 oddzielnych pozycji dla wydatków Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.
2. Opublikowanie wyników rozstrzygnięć Ministra w zakresie obejmującym zatwierdzone wnioski o zmianę inwestycji finansowanej z RPOZ oraz zapewnienie bieżącego publikowanie tych wyników.
3. Podjęcie działań w celu pozyskania protokołów z posiedzeń Komisji do spraw wsparcia Programu, które odbyły się w okresie od 1 do 26 lipca 2024 r.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanego podpisu elektronicznego.

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 5 września 2025 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Piotr Miklis

/ - /

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Dyrektor

Delegatury NIK we Wrocławiu

Radosław Kujawiński

/podpisano elektronicznie/