NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Administracji Publicznej

KAP.410.6.1.2025

Pani
Dorota Zawadzka-Stępniak
Prezes Zarządu
Narodowy Fundusz Ochrony
Środowiska i Gospodarki Wodnej
ul. Pańska 97
00-834 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/005 Realizacja Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności ze szczególnym uwzględnieniem wyboru i realizacji inwestycji przez samorząd gminny

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
tel. 48224445308, kap@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW lub Fundusz), ul. Pańska 97, 00-834 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dorota Zawadzka-Stępniak, Prezes Zarządu NFOŚiGW, od 18 marca 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Robert Gajda, Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW od 20 lutego 2024 r. do 17 marca 2024 r.[1] i Przemysław Ligenza, Prezes Zarządu NFOŚiGW od 31 marca 2022 r. do 18 stycznia 2024 r.[2]
Zakres przedmiotowy kontroli	Prawidłowość realizacji przez NFOŚiGW postanowień porozumienia zawartego z Ministrem Klimatu i Środowiska[3], w tym w zakresie wyboru przedsięwzięć objętych wsparciem z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności[4]
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2023 r. do 30 września 2025 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[5]
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Justyna Głowacka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/70/2025 z 8 września 2025 r. 2. Tomasz Płudowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/71/2025 z 8 września 2025 r. 3. Maciej Szczepański, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/72/2025 z 8 września 2025 r. 4. Katarzyna Kądziela-Sekuła, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/73/2025 z 8 września 2025 r. (akta kontroli str. 1-8)

[1] Wyznaczony przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska do zastępowania Prezesa Zarządu NFOŚiGW.

[2] W okresie od 19 stycznia do 19 lutego 2024 r. nie było osoby pełniącej funkcję Prezesa Zarządu NFOŚiGW.

[3] Porozumienie zawarte 12 grudnia 2023 r. między Ministrem Klimatu i Środowiska a NFOŚiGW w sprawie powierzenia realizacji zadań związanych z realizacją inwestycji w ramach planu rozwojowego (dalej: Porozumienie MKiŚ-NFOŚiGW).

[4] Dalej: KPO.

[5] Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna[6] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Odpowiednie przygotowanie organizacyjne i kadrowe NFOŚiGW umożliwiło w okresie objętym kontrolą realizację zadań w zakresie Inwestycji B1.1.3. *Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej szkół*[7], powierzonych przez Ministra Klimatu i Środowiska, przy czym stwierdzono opóźnienia w realizacji części z tych zadań.

Zadania w zakresie ww. Inwestycji zostały przypisane odpowiednim komórkom organizacyjnym oraz pracownikom Funduszu. Zgodnie z § 3 Porozumienia MKiŚ-NFOŚiGW Fundusz m.in. zorganizował i przeprowadził nabór wniosków o objęcie przedsięwzięć wsparciem z KPO w ramach powyższej Inwestycji oraz zawierał umowy z ostatecznymi odbiorcami wsparcia[8]. Według stanu na 30 września 2025 r. żadne z realizowanych przedsięwzięć nie zostało jeszcze zakończone, a planowane dla tych przedsięwzięć do osiągnięcia wskaźniki mają zostać osiągnięte w sierpniu 2026 r. Zaplanowane w kwocie 1 712 541 268,00 zł środki na realizację Inwestycji B1.1.3. zostały zakontraktowane w 73,7% (1 262 590 229,46 zł), z czego do ostatecznych odbiorców NFOŚiGW przekazał 1,8% (22 959 392,98 zł) z tych środków. Wysokość środków przekazana ostatecznym odbiorcom odbiegała znacząco od planu ujętego w harmonogramie na III kwartał 2025 roku, gdyż przekazano jedynie 11,3% z zaplanowanych środków.

Szczegółowe badanie dokumentacji 10 (tj. 5,6%) ze 178 spraw dotyczących realizowanych przez OOW przedsięwzięć wykazało m.in., że NFOŚiGW przyjmował do oceny wnioski spełniające warunki Regulaminu naboru[9] oraz że zostały one terminowo i prawidłowo ocenione z zastosowaniem właściwych kryteriów. Po zakończeniu oceny Fundusz podejmował odpowiednie uchwały oraz zawierał umowy, w których ujmowane były wymagane postanowienia. NIK zauważa jednak, że ponad 40% wszystkich umów podpisanych w okresie objętym kontrolą zostało zawartych z przekroczeniem terminu określonego w Regulaminie naboru B1.1.3. - niektóre z nich nawet po ponad 270 dniach od złożenia wniosku o objęcie wsparciem. Może mieć to wpływ na wydłużenie czasu realizowania przedsięwzięć objętych wsparciem.

Zgodnie z § 10 Porozumienia MKiŚ-NFOŚiGW pracownicy Funduszu prowadzili ewidencję wypłat dotyczących realizacji Inwestycji, a także terminowo opracowywali prognozy zapotrzebowania na środki finansowe. W ramach monitorowania postępu realizacji Inwestycji B1.1.3. pracownicy Funduszu weryfikowali prawidłowość danych przekazywanych przez OOW. Realizacja przyjętych wskaźników przebiegała terminowo, a osiągnięte do 30 września 2025 r. wartości były wyższe od zaplanowanych.

---

[6] Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

[7] Dalej: Inwestycja B1.1.3. lub Inwestycja.

[8] Dalej: OOW lub ostateczny odbiorca.

[9] Regulamin naboru wniosków o objęcie wsparciem przedsięwzięć w ramach programu priorytetowego *Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej szkół* przyjęty uchwałą nr A/50/1/2024 Zarządu NFOŚiGW z 19 sierpnia 2024 r. (dalej: Regulamin naboru B1.1.3.).

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- przekroczeniu terminu na zawarcie umów (od jednego do 162 dni) w przypadku 68 na 178 przedsięwzięć (w tym trzech z 10 objętych badaniem), co było niezgodne z § 5 ust. 5 Regulaminu naboru B1.1.3.,
- przekroczeniu terminu na weryfikację wniosków o płatność (od dwóch do 111 dni roboczych) w przypadku 20 na 45 badanych wniosków o płatność, co było niezgodne z pkt 26 *Wykazu odstępstw od sposobu postępowania określonego w Podręczniku Procedur NFOŚiGW dla wniosków, umów i aneksów o objęcie wsparciem KPO*[10],
- przekroczeniu terminu na ponowną ocenę trzech z ośmiu odrzuconych wniosków o objęcie wsparciem przedsięwzięcia (od siedmiu do 16 dni), co było niezgodne z § 10 ust. 5 Regulaminu naboru B1.1.3.,
- przekroczeniu terminu na udzielenie OOW dostępu do Centralnego Systemu Teleinformatycznego[11] (o 43 dni robocze) w jednym przypadku na 10 badanych przedsięwzięć, co było niezgodne z pkt 48 i 49 Wykazu odstępstw od podręcznika procedur NFOŚiGW.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Fundusz, na mocy Porozumienia MKiŚ-NFOŚiGW[12], pełnił funkcję jednostki wspierającej[13] plan rozwojowy odpowiedzialnej za realizację zadań m.in. w odniesieniu do Inwestycji B1.1.3. Do zadań tych należało w szczególności: wybór przedsięwzięć do objęcia wsparciem z KPO, ocena składanych wniosków, zawieranie umów z OOW, monitorowanie i kontrola realizacji przedsięwzięć oraz składanie zleceń wypłaty, a także rozliczanie przedsięwzięć i Inwestycji. Celem przedsięwzięć realizowanych w ramach tej Inwestycji jest poprawa efektywności energetycznej instytucji edukacyjnych oraz zastąpienie wysokoemisyjnych źródeł ciepła bardziej ekologicznymi alternatywami. Powyższe ma przyczynić się do osiągnięcia celów ramowych określonych w Inwestycji B1.1.3. w KPO.

1. Przygotowanie organizacyjne

Opis stanu faktycznego

Zadania z zakresu Inwestycji B1.1.3. od 15 marca 2024 r. były przypisane Departamentowi Budownictwa[14], a następnie od 23 maja 2024 r.

---

[10] Stanowiącego załącznik do uchwały nr B/29/24/2025 Zarządu NFOŚiGW z dnia 12 czerwca 2025 r. w sprawie przyjęcia zmian w *Wykazie odstępstw od sposobu postępowania określonego w Podręczniku Procedur NFOŚiGW dla wniosków, umów i aneksów o objęcie wsparciem KPO*, przyjętego uchwałą Zarządu NFOŚiGW z dnia 3 kwietnia 2025 r. Nr B/18/1/2025 oraz uchylenia części *Procedur kontroli JW w ramach KPO w zakresie dotyczącym wniosków sprawozdawczych/o płatność KPO* przyjętych uchwałą Zarządu z dnia 22 lutego 2024 r. Nr B/10/37/2024 (dalej: Wykaz odstępstw od podręcznika procedur NFOŚiGW).

[11] Centralny system teleinformatyczny wykorzystywany na potrzeby wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce w perspektywie finansowej 2021-2027 oraz KPO (dalej: system CST2021).

[12] Zmienionego aneksem nr 1 z 10 października 2024 r., aneksem nr 2 z 18 grudnia 2024 r. i aneksem nr 3 z 11 września 2025 r.

[13] Dalej: JW.

[14] Uchwałą A/13/1/2024 Zarządu NFOŚiGW z dnia 15 marca 2024 r. w sprawie zatwierdzenia *Regulaminu organizacyjnego Biura Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej* oraz *Regulaminu pracy Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej* oraz zmiany *Podręcznika Procedur NFOŚiGW*.

Departamentowi Efektywności Energetycznej[15].

Pracownicy Departamentu Budownictwa – I Wydziału Finansowania Zagranicznego, związani z realizacją Inwestycji B1.1.3., w zakresie swoich obowiązków mieli wskazane zadania na rzecz obsługi środków KPO. W Wydziale tym pracowało 16 osób, w tym jedna na stanowisku kierowniczym. Po zmianach organizacyjnych w maju 2024 r. kompetencje do obsługi Inwestycji B1.1.3. zostały przypisane Wydziałowi Finansowania Zagranicznego w DEE. W okresie od maja 2024 r. do 30 września 2025 r. liczba pracowników Wydziału zmieniała się i wynosiła od 15 do 24 osób. Pracę Wydziału początkowo nadzorowała jedna osoba, a od kwietnia 2025 r. - dwie. Ustalono, że pracownicy DEE mieli zawarte w swoich zakresach obowiązków zadania na rzecz obsługi środków KPO w zakresie Inwestycji B1.1.3.

Prezes NFOŚiGW podała, że *w początkowej fazie wdrażania zadań służących realizacji postanowień porozumienia zawartego z MKiŚ, faktycznie zadania wykonywały 2 osoby – od czerwca do sierpnia 2024 r. – był to etap opracowywania oraz uzgadniania dokumentacji niezbędnej do uruchomienia naboru wniosków (w tym w szczególności programu priorytetowego i regulaminu naboru). We wrześniu i październiku 2024 r. – w związku z końcową fazą przygotowania do uruchomienia naboru zadania związane z obsługą Inwestycji B1.1.3. realizowało 4 pracowników. W związku z bardzo dużym zainteresowaniem wnioskodawców programem i złożeniem ponad 600 wniosków, zarówno skład osobowy Wydziału, jak i zaangażowanie pracowników w realizację zadań zaczęło stopniowo wzrastać. Od połowy października 2024 r. w zasadzie wszyscy pracownicy Wydziału Finansowania Zagranicznego wykonywali, w różnym, czasami minimalnym ze względu na realizację innych zadań, stopniu zaangażowania, zadania związane z wdrażaniem Inwestycji B1.1.3. W listopadzie 2024 r. było to 19 osób, od grudnia 2024 r. do marca 2025 r. 22 osoby, od kwietnia do czerwca 2025 r. 24 osoby, w lipcu 2025 r. 25 osób, w sierpniu i wrześniu 2025 r. 26 osób (dane dotyczące osób zaangażowanych w realizację obejmują również kadrę menadżerską).*

W zakresie realizacji Inwestycji B1.1.3. NFOŚiGW nie zgłaszał żadnym podmiotom problemów kadrowych.

W związku z realizacją postanowień Porozumienia MKiŚ-NFOŚiGW dotyczących Inwestycji B1.1.3. pracownicy Funduszu nie zgłaszali potrzeb szkoleniowych w tym zakresie.

Prezes NFOŚiGW wyjaśniła, że w *związku z realizacją przez NFOŚiGW postanowień porozumienia zawartego z MKiŚ w zakresie Inwestycji B1.1.3. nie zidentyfikowano luk kompetencyjnych wśród pracowników Departamentu Efektywności Energetycznej, którym powierzono realizację zadań z tego zakresu. NFOŚiGW ma wieloletnie doświadczenie we wdrażaniu programów z zakresu efektywności energetycznej*

[15] Uchwałą nr A/27/5/2024 Zarządu NFOŚiGW z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie zatwierdzenia *Regulaminu organizacyjnego Biura Narodowego Funduszu Ochrony środowiska i Gospodarki Wodnej* oraz *Regulaminu pracy Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej* (dalej: DEE).

budynków użyteczności publicznej, w tym również szkół i przedszkoli, zarówno ze środków krajowych jak i zagranicznych.

Ustalono, że zagadnienia dotyczące Inwestycji B1.1.3. były omawiane na spotkaniach pracowniczych. Prowadzono również praktyczne szkolenia z zakresu obsługi systemu CST2021. Zorganizowane zostało również szkolenie dla nowych użytkowników systemu Arachne[16] przez Departament Zgodności Rozliczeń Środków Europejskich w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej (dalej: MFiPR), pełniące rolę Instytucji Koordynującej KPO. Pracownicy uczestniczyli również w webinarze zorganizowanym przez Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć pod tytułem *DNSH: Teoria i praktyka. Jak sprawić, by zasada nieczynienia poważnych szkód środowisku działała*. NFOŚiGW umożliwił pracownikom wzięcie udziału w organizowanym przez MFiPR szkoleniu on-line w sprawie zasady DNSH[17] w Programie Fundusze Europejskie dla Polski wschodniej 2021-2027 (FEPW), które dotyczyło m.in. zastosowania tej zasady w ramach KPO, Funduszy Europejskich na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027 i Funduszu Modernizacyjnego.

(akta kontroli str. 9-45, 95-104, 122-129, 210-505, 517, 520-523, DVD pliki: 288-338, 345-346, 1602-1643)

W okresie objętym kontrolą nie zgłaszano skarg na działania NFOŚiGW dotyczące realizacji Inwestycji B1.1.3. Ustalono, że 13 listopada 2024 r. zarejestrowano w NFOŚiGW jeden wniosek, który dotyczył wznowienia naboru (umożliwienia złożenia aplikacji gminom, na terenie których doszło do klęski żywiołowej) lub utworzenia nowego programu (naboru) dotyczącego realizacji zadań związanych z poprawą efektywności energetycznej obiektów oświatowych przeznaczonej dla jednostek samorządu terytorialnego, na terenie których ogłoszono stan klęski żywiołowej. Przedmiotowy wniosek został rozpatrzony w wymaganym terminie, jednakże z uwagi na zakończenie naboru (spowodowane przekroczeniem zakładanego budżetu na realizację Inwestycji B1.1.3.) nie mógł być uwzględniony.

W okresie objętym kontrolą w NFOŚiGW nie były przeprowadzane audyty ani kontrole wewnętrzne w zakresie realizacji postanowień Porozumienia MKiŚ-NFOŚiGW odnoszących się do Inwestycji B1.1.3.

(akta kontroli str. 9-27, 95-104, 210-505, 519, 524, DVD pliki: 339-344, 1602-1643)

2. Nabory wniosków

W okresie objętym kontrolą NFOŚiGW przeprowadził jeden nabór wniosków o objęcie wsparciem przedsięwzięcia w ramach Inwestycji B1.1.3. Z uwagi na znaczące przekroczenie alokacji środków, wynikające z bardzo dużego zainteresowania, nabór wniosków trwał pięć dni, tj. od 14 do 18 października 2024 r.[18]. W ramach naboru wpłynęło 614 wniosków, z których 10 zostało

[16] Narzędzie punktowej oceny ryzyka opracowane przez Komisję Europejską.
[17] Skrót od ang. *Do No Significant Harm*, czyli *nie czyń poważnych szkód*.
[18] W drugim dniu składania wniosków miało miejsce przekroczenie dostępnej w ramach programu alokacji o ok. 175%.

anulowanych przez wnioskodawców w trakcie trwania naboru. Z ostatecznie złożonych 604 wniosków, na łączną kwotę 3 362 041 838,77 zł:

- trzy wnioski zostały anulowane po zakończonym naborze[19],
- 17 wniosków zostało wycofanych przez wnioskodawców w systemie CST2021[20].

Wycofanie wniosków było spowodowane m.in.: krótkim okresem realizacji, otrzymaniem dofinansowania z innego programu oraz niemożliwością uzyskania przez wnioskodawców niezbędnych dokumentów (m.in. pozwoleń i zgód na wykonanie określonych prac).

Według stanu na 30 września 2025 r. w ramach przeprowadzonego naboru na objęcie wsparciem w zakresie Inwestycji B1.1.3. zawarto 178 umów[21] o objęcie wsparciem z KPO na łączną kwotę 1 611 326 027,00 zł, z tego kwota dofinansowania stanowiła 1 262 590 229,46 zł[22].

Nabór wniosków odbywał się na podstawie Regulaminu naboru B1.1.3., który był pięciokrotnie zmieniany[23]. Zmiany Regulaminu naboru B1.1.3. dotyczyły: przesunięcia terminu składania wniosków[24], skrócenia terminu składania wniosków i zwiększenia budżetu na Inwestycję B1.1.3. o 100 mln euro[25].

Odnośnie terminów określonych w Regulaminie naboru B1.1.3., dotyczących procesu rozpatrywania wniosków (maksymalnie 180 dni[26]) oraz uzgadniania i zawierania umów o objęcie wsparciem z KPO (maksymalnie 90 dni), Zastępca Dyrektora DEE wyjaśniła, że *terminy na realizację poszczególnych procesów zostały ustalone w oparciu o posiadane doświadczenia zdobyte podczas realizacji i wdrażania wcześniejszych perspektyw unijnych, znajomość realizacji projektów z zakresu efektywności energetycznej, a także na podstawie obowiązujących procedur krajowych, zatwierdzonej dokumentacji programowej oraz wytycznych instytucji nadrzędnych w zakresie realizacji KPO. Przy ich określaniu kierowano się praktyką wynikającą z dotychczasowych procesów naboru i oceny wniosków, jak również potrzebą zapewnienia sprawnego przebiegu całej procedury – od złożenia*

---

19 Nr: KPOD.03.05-IW.04-0280/24, KPOD.03.05-IW.04-0423/24 i KPOD.03.05-IW.04-0577/24.

20 W tym: pięć na etapie oceny merytorycznej – podczas uzupełnień kryteriów horyzontalnych i szczegółowych, sześć na etapie negocjacji umowy i sześć podczas udzielania odpowiedzi na pisma NFOŚiGW dotyczące potwierdzenia gotowości do realizacji przedsięwzięcia po III rewizji KPO.

21 W przypadku umowy KPOD.03.05-IW.04-0170/24 zawartej 9 kwietnia 2025 r. wystąpiły okoliczności, które uniemożliwiły jej dalsze realizowanie (unieważnienie postępowania przetargowego) i umowa została rozwiązana z dniem 1 sierpnia 2025 r.

22 Na podstawie danych z systemu CST2021 i zestawień NFOŚiGW.

23 Uchwałami Zarządu NFOŚiGW nr: B/41/21/2024 z 28 sierpnia 2024 r., A/58/1/2024 z 24 września 2024 r., B/49/23/2024 z 17 października 2024 r., B/38/26/2025 z 7 sierpnia 2025 r. i B/42/6/2025 z 4 września 2025 r.

24 Z uwagi na konieczność przygotowania dokumentów niezbędnych do aplikowania podczas naboru (np. audyt ex ante) oraz powodzi na terenie niektórych gmin w Polsce.

25 W związku z zatwierdzeniem przez Komisję Europejską III rewizji KPO, która umożliwiła rozpoczęcie oceny wniosków przed ostatecznym zatwierdzeniem zmian do programu i aneksowaniem Porozumienia MKiŚ-NFOŚiGW.

26 Do czasu oceny wniosku nie wliczało się czasu związanego z udzielaniem przez wnioskodawcę wyjaśnień lub z korektami i uzupełnieniami braków w dokumentacji oraz oczywistych omyłek we wniosku, nie dłuższego niż 60 dni.

wniosku po podpisanie umowy. Terminy zostały zatem przyjęte jako realistyczne i zgodne z harmonogramem wdrażania działań w ramach programu.

W toku kontroli ustalono, że nabór wniosków w ramach Inwestycji B1.1.3. odbywał się na podstawie ogłoszenia o naborze opublikowanego na stronie internetowej NFOŚiGW[27].

(akta kontroli str. 9-57, 105-119, 198-207, 210-505, 510-516, DVD pliki: 1544-1553)

Prezes Zarządu NFOŚiGW poinformowała, że *w trakcie trwania naboru wniosków o dofinansowanie w ramach naboru KPOD.03.05-IW.04-001/24 (B1.1.3.), tj. w okresie 2024-10-14 g. 7.30 - 2024-10-18 g. 15.00 do Administratora CST2021 w NFOŚiGW, nie były zgłaszane awarie aplikacji WOD2021. (...) Na uruchomioną dla tego naboru skrzynkę mailową (...), fakt awarii aplikacji WOD2021 lub braki w funkcjonalności systemu CST2021 nie zostały zgłoszone.*

(akta kontroli str. 9-27)

3. Rozpatrywanie wniosków

Szczegółowym badaniem objęto próbę 10 wniosków o objęcie wsparciem przedsięwzięcia[28] spośród 178 wniosków, które według stanu na 30 września 2025 r. uzyskały dofinansowanie. W wyniku badania stwierdzono, że do oceny były przyjmowane wnioski spełniające warunki określone w Regulaminie naboru B1.1.3., a w przypadku, gdy wymagały one poprawy, zgodnie z tym Regulaminem, wzywano wnioskodawców do uzupełnień. Przy ocenie tych wniosków prawidłowo zastosowano przewidziane w Regulaminie naboru B1.1.3. kategorie kryteriów wyboru przedsięwzięć: kryteria dostępu, kryteria horyzontalne oraz kryteria szczegółowe. O wynikach oceny wnioskodawcy byli informowani pisemnie, co było zgodne z § 8 ust. 8 Regulaminu naboru B1.1.3.

W Funduszu stosowano w procesie naboru przedsięwzięć do objęcia wsparciem w ramach Inwestycji B1.1.3. mechanizmy unikania podwójnego finansowania, zgodnie z postanowieniami Porozumienia MKiŚ-NFOŚiGW oraz przepisami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/2509 z dnia 23 września 2024 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (wersja przekształcona)[29]. Ostateczni odbiorcy na etapie składania wniosku przedkładali oświadczenie, w którym potwierdzali brak podwójnego finansowania. Następnie po zakończonej ocenie każdego wniosku, zgodnie z Procedurami kontroli JW w ramach KPO[30], pracownicy NFOŚiGW, przy wykorzystaniu systemu Arachne, dokonywali analizy przedłożonych wniosków pod kątem m.in. nadużyć finansowych, konfliktu interesów, korupcji i podwójnego finansowania.

---

[27] https://www.gov.pl/web/nfosigw.

[28] Dobranych według profesjonalnego osądu kontrolera. Badaniem objęto następujące wnioski: KPOD.03.05-IW.04-0070/24, KPOD.03.05-IW.04-0064/24, KPOD.03.05-IW.04-0093/24, KPOD.03.-05-IW.04-0181/24, KPOD.03.05-IW.04-0153/24, KPOD.03.05-IW.04-0095/24, KPOD.03.05-IW.04-0110/24, KPOD.03.05-IW.04-0107/24, KPOD.03.05-IW.04-0135/24 i KPOD.03.05-IW.04-0013/24.

[29] Dz. Urz. UE L z 26.09.2024, poz. 2509.

[30] Zatwierdzonymi uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr B/10/37/2024 z dnia 22 lutego 2024 r.

W celu zapewnienia bezstronności w trakcie prowadzonego naboru wniosków w ramach Inwestycji B1.1.3. pracownicy NFOŚiGW, zaangażowani w proces oceny i wyboru przedsięwzięć, składali oświadczenia o bezstronności i braku powiązań z wnioskodawcami.

Zastępca Dyrektora DEE wyjaśniła, że *w trakcie prowadzonych naborów nie odnotowano przypadków odsunięcia pracowników NFOŚiGW od udziału w procesie oceny lub wyboru przedsięwzięć z przyczyn związanych z bezstronnością.*

W ramach badanej próby ustalono, że na etapie oceny wniosków według poszczególnych kryteriów przestrzegano zasad odnoszących się do terminów na uzupełnienie złożonej dokumentacji. Czas oceny wniosków nie przekraczał terminu wskazanego w § 5 ust. 1 Regulaminu naboru B1.1.3.

(akta kontroli str. 9-45, 105-119, 139-147, 210-505, 525-527, DVD pliki: 244-287, 2263-4154)

Według stanu na 30 września 2025 r. osiem spośród 604 złożonych wniosków o objęcie wsparciem przedsięwzięcia zostało odrzuconych w trakcie trwania oceny wniosków. Badanie powyższych wniosków wykazało, że:

- pięć z nich[31] zostało odrzuconych na etapie oceny według kryteriów dostępu, tj. po zaistnieniu przesłanek określonych w § 7 ust. 5 pkt 1 i 2 Regulaminu naboru B1.1.3.,
- trzy wnioski zostały odrzucone na etapie oceny według kryteriów horyzontalnych i szczegółowych[32], tj. po zaistnieniu przesłanek określonych w § 8 ust. 6 i ust. 7 pkt 2 i 4 Regulaminu naboru B1.1.3.

We wszystkich przypadkach odrzucenia wniosku poinformowano wnioskodawcę, przedstawiając uzasadnienie oceny, co było zgodne z § 8 ust. 8 Regulaminu naboru B1.1.3. Powodem odrzucenia wniosków były braki formalne[33] i merytoryczne[34]. W trzech przypadkach wnioskodawcy zwrócili się o powtórną ocenę wniosków[35], o wynikach której zostali poinformowani z przekroczeniem terminu, o którym mowa w § 10 ust. 5 Regulaminu naboru B1.1.3. (szczegółowy opis w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

Zastępca Dyrektora DEE poinformowała, że *ewidencja wniosków, które nie uzyskały dofinansowania (...) jest prowadzona – dane te rejestrowane są w systemie CST2021, a w przypadku potrzeby pogłębionej analizy lub raportowania, wykorzystywane są również dodatkowe zestawienia tabelaryczne. Pozwala to na zachowanie pełnej informacji o przebiegu procesu oceny wniosków oraz umożliwia późniejsze wykorzystanie tych danych w analizach lub sprawozdaniach*.

Na podstawie badanej próby wniosków wybranych do wsparcia oraz próby wniosków odrzuconych ustalono, że czynności dotyczące rozpatrywania

---

[31] Nr: KPOD.03.05-IW.04-0059/24, KPOD.03.05-IW.04-0101/24, KPOD.03.05-IW.04-0098/24, KPOD.03.05-IW.04-0185/24 i KPOD.03.05-IW.04-0207/24.

[32] Nr: KPOD.03.05-IW.04-0014/24, KPOD.03.05-IW.04-0025/24 i KPOD.03.05-IW.04-0197/24.

[33] Dotyczyły m.in.: niezłożenia wymaganych dokumentów zgodnie z uwagami przesłanymi w piśmie i błędnego uzupełnienia dokumentów.

[34] Dotyczyły m.in.: nieustosunkowania się do uwag NFOŚiGW na etapie oceny merytorycznej, w tym niepodania pełnych bilansów energii, braku możliwości potwierdzenia kwalifikowalności wydatków, niezgodności pomiędzy audytem energetycznym, a audytem ex-ante oraz złożenia niewystarczających wyjaśnień.

[35] Nr: KPOD.03.05-IW.04-0059/24, KPOD.03.05-IW.04-0101/24 i KPOD.03.05-IW.04-0197/24.

wniosków zostały udokumentowane zgodnie z Regulaminem naboru B1.1.3., poprzez sporządzenie list sprawdzających oceny kryteriów dostępu oraz list sprawdzających oceny kryteriów horyzontalnych i szczegółowych. Dodatkowo sporządzano opinie merytoryczne dla każdego przedsięwzięcia.

(akta kontroli str. 9-57, 105-121, 139-147, 210-508, 525-527, DVD pliki: 1739-4154)

4. Zawieranie umów

Szczegółowym badaniem objęto próbę 10 spośród 178 umów[36] o objęcie wsparciem z KPO zawartych od kwietnia do września 2025 r. Wybrane do badania umowy obejmowały kwotę dofinansowania w wysokości 55 108 882,14 zł, tj. 4,4% łącznej kwoty dofinansowania zawartych w okresie objętym kontrolą umów o objęcie wsparciem z KPO (1 262 590 229,46 zł). Ustalono m.in., że:

- przed podpisaniem wszystkich badanych umów NFOŚiGW, po zakończeniu oceny wniosków, podejmował uchwały o objęciu wsparciem przedsięwzięcia z planu rozwojowego, co było zgodne z § 5 ust. 5 Regulaminu naboru B1.1.3., a uchwały te nie były zmieniane,
- wszystkie badane umowy zostały zawarte z OOW wskazanymi w podjętych uchwałach. Ustalono jednak, że w niektórych przypadkach czas wykorzystany na uzgodnienie i zawarcie umowy o objęcie wsparciem z KPO przekraczał termin przewidziany na te czynności, określony w § 5 ust. 5 Regulaminu naboru B1.1.3. Przekroczenia te dotyczyły także umów spoza badanej próby (dalszy opis w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości),
- wszystkie badane umowy spełniały obowiązujące wymagania, tj. m.in. zawierały elementy wskazane w art. 14lzh ust. 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[37]. Według stanu na 30 września 2025 r. w badanej próbie wystąpił jeden przypadek zmiany umowy[38].

Fundusz, wypełniając obowiązek wskazany w § 5 ust. 3 Porozumienia MKIŚ-NFOŚiGW, za pomocą systemu CST2021 prowadził ewidencję wszystkich umów o objęcie wsparciem z KPO w ramach Inwestycji B1.1.3. oraz ich zmian. Dodatkowo prowadzona była ewidencja pomocnicza w postaci zestawień, zawierająca informacje niewystępujące w systemie CST2021, tj. dane adresowe budynków objętych termomodernizacją i status realizacji zadań.

Ustalono także, że w przypadku umowy nr KPOD.03.05-IW.04-181/24 NFOŚiGW nieterminowo zrealizował obowiązek określony w § 19 ust. 13 Porozumienia MKiŚ-NFOŚiGW, polegający na umożliwieniu dostępu do systemu CST2021 na poziomie OOW (dalszy opis w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 105-133, 156-166, 210-505, 525-527, DVD pliki: 348-1536, 1692, 2263-4154)

---

[36] Badaniem objęto umowy dotyczące wniosków wymienionych w punkcie 3 wystąpienia pokontrolnego.

[37] Dz. U. z 2025 r. poz. 198.

[38] Dotyczyło to umowy nr KPOD.03.05-IW.04-0064/24, a zmiana dotyczyła m.in. okresu realizacji przedsięwzięcia.

5. Finansowanie i rozliczanie Inwestycji

W Funduszu w ramach realizacji Inwestycji B1.1.3. zapewniono, zgodnie z § 10 ust. 7 Porozumienia MKiŚ-NFOŚiGW, prowadzenie wyodrębnionej ewidencji w zakresie wypłat dotyczących realizacji Inwestycji, poprzez założenie odpowiednich kont pozabilansowych[39] w systemie finansowo-księgowym.
W Funduszu przygotowywano comiesięczne prognozy zapotrzebowania na środki w Inwestycji B1.1.3. na kolejne trzy miesiące i terminowo przekazywał je w systemie Centrum KPO[40].

Prezes NFOŚiGW poinformowała, że do 10 października 2025 r. nie wystąpiły opóźnienia w realizacji zleceń wypłat (przekazywanych do PFR – zgodnie z § 10 ust. 1 Porozumienia MKiŚ-NFOŚiGW) na rzecz OOW, z którymi Fundusz zawarł umowy o objęcie wsparciem z KPO w ramach Inwestycji B1.1.3.

Dodatkowo wyjaśniła, że *nie zidentyfikowano przypadków wykorzystania środków z KPO w ramach Inwestycji B1.1.3. niezgodnie z przeznaczeniem, wykorzystania ich z naruszeniem procedur obowiązujących przy ich wykorzystaniu, w tym postanowień umów lub pobranie niezależnie, w nadmiernej wysokości.*

(akta kontroli str. 58-94, 130-133, 210-505, DVD pliki: 1-4, 1561-1601, 1708-1710)

6. Monitorowanie, sprawozdawczość i kontrola

We wrześniu 2022 r. powierzono trzem pracownikom Departamentu Informatyki[41] pełnienie funkcji Administratora Merytorycznego systemu CST2021.

W ramach badanej próby umów o objęcie wsparciem z KPO stwierdzono, że w NFOŚiGW na podstawie m.in. umów z wykonawcami i faktur weryfikowano prawidłowość danych przekazywanych przez OOW we wnioskach o płatność, w tym we wnioskach sprawozdawczych. Pracownicy NFOŚiGW zwracali się do ostatecznych odbiorców o uzupełnienie bądź poprawienie wniosków o płatność, w tym wniosków sprawozdawczych. W sytuacji, gdy nie dotrzymywali oni terminu na przekazanie tych wniosków, pracownicy NFOŚiGW stosowali mailowe i telefoniczne ponaglenia. Ustalono jednak, że wystąpiły przypadki przewlekłej weryfikacji tych wniosków (dalszy opis w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

Na podstawie zestawień wygenerowanych z systemu CST2021 oraz danych z ewidencji księgowej ustalono, że na 30 września 2025 r. kwota środków przekazanych ostatecznym odbiorcom wynosiła 22 959 392,98 zł[42]. Natomiast

---

[39] Tj.: 900212 - konto domykające dla rozliczeń KPO B1.1.3. term. instytucji edukacyjnych, 900213 - KPO B1.1.3. termomodernizacja instytucji edukacyjnych – refundacje bieżące, 900214 – KPO B1.1.3. termomodernizacja instytucji edukacyjnych – refundacje inwestycyjne, 900215 – KPO B1.1.3. termomodernizacja instytucji edukacyjnych – zaliczki bieżące, 900216 – KPO B1.1.3. termomodernizacja instytucji edukacyjnych – zaliczki inwestycyjne, 900217 – KPO B1.1.3. termomodernizacja instytucji edukacyjnych – pożytki.

[40] System Centrum KPO to system teleinformatyczny Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. uruchomiony w związku z umową o wykonywanie zadań KPO. System ten realizuje postanowienia ww. umowy oraz postanowienia umów finansowania inwestycji zawartych z instytucjami odpowiedzialnymi za realizację inwestycji.

[41] Jeden pracownik pełnił funkcję od 19 września 2022 r., a dwóch od 23 września 2022 r.

[42] W formie zaliczki lub refundacji.

na podstawie oględzin systemu CST2021 stwierdzono, że dane dotyczące badanych przedsięwzięć w ramach Inwestycji B1.1.3., takie jak np.: budżet projektu, wydatki kwalifikowalne, data rozpoczęcia realizacji projektu i źródła finasowania, zostały ujęte w tym systemie.

(akta kontroli str. 58-71, 112-119, 190-195, 210-505, 525-527, CD pliki: 1-88)

W okresie objętym kontrolą Fundusz nie przeprowadzał audytów ani kontroli wewnętrznych w zakresie realizacji postanowień Porozumienia MKiŚ-NFOŚiGW odnoszących się do Inwestycji B1.1.3.

Prezes NFOŚiGW wyjaśniła, że *zgodnie z Procedurami Kontroli JW w ramach KPO, NFOŚiGW przygotowuje Harmonogram kontroli w zakresie kontroli na miejscu oraz Plan kontroli w zakresie kontroli procedur zawierania umów oraz przekazuje je do akceptacji IOI*[43] *w terminie do 31 października roku poprzedzającego rok kalendarzowy, na który są one sporządzane. W przypadku Inwestycji B.1.1.3, zgodnie z zapisami CST2021, umowy o dofinansowanie w ramach Inwestycji B.1.1.3 były zawierane od kwietnia 2025 r. Wobec powyższego, z uwagi na brak podpisanych umów, NFOŚiGW w badanym okresie od 1 stycznia 2023 r. do 30 września 2025 r. nie przygotowywał rocznych harmonogramów kontroli na miejscu oraz planów kontroli procedur zawierania umów, a także sprawozdań z ich realizacji.*

Dodatkowo wyjaśniła, że *NFOŚiGW nie posiada informacji o prowadzeniu kontroli lub audytów w ramach Inwestycji B1.1.3. przez: Komisję Europejską, Europejski Urząd do spraw Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), Trybunał Obrachunkowy lub Prokuraturę Europejską.*

W okresie objętym kontrolą Inwestycja B1.1.3. nie była bezpośrednio poddana audytowi ani kontrolom zewnętrznym.

(akta kontroli str. 9-27, 122-129, 174-181, 210-505)

7. Stan zaawansowania realizacji Inwestycji

Z ustaleń kontroli wynika, że na 30 września 2025 r. alokacja Inwestycji B1.1.3. wynosiła według planu 1 712 541 268,00 zł, a środki zakontraktowano w kwocie 1 262 590 229,46 zł,[44] co stanowiło 73,7% kwoty planowanej. W związku z zatwierdzeniem przez Komisję Europejską III rewizji KPO oraz zawarciem aneksu nr 3 do Porozumienia MKIŚ-NFOŚiGW i zmianą założeń do Programu Priorytetowego *Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej szkół* m.in. program oraz okres wydatkowania środków zostały wydłużone do 31 grudnia 2026 r., a okres kwalifikowalności do 31 października 2026 r. Jednocześnie według stanu na 30 września 2025 r. w procesie oceny znajdowało się 96 kolejnych wniosków o objęcie wsparciem przedsięwzięcia na kwotę 411 985 509,68 zł. Wysokość środków przekazanych do OOW na 30 września 2025 r. z zatwierdzonych wniosków o płatność wyniosła 22 959 392,98 zł, co stanowiło 1,8% środków zakontraktowanych.

(akta kontroli str. 9-59, 174-181, 210-505, DVD pliki: 1544-1553, 1708-1710)

---

[43] Instytucja odpowiedzialna za realizację inwestycji.

[44] Na podstawie danych z systemu CST2021 oraz zestawień NFOŚiGW.

Dla Inwestycji B1.1.3. zostały przyjęte dwa wskaźniki: B12G – Zmodernizowane lub wymienione źródła ciepła spełniające wymogi dotyczące stosowania zasady „nie czyń poważnych szkód" w budynkach instytucji edukacyjnych (w ramach podpisanych umów) oraz B13G – Poddane termomodernizacji budynki instytucji edukacyjnych (w ramach podpisanych umów). Docelowe wartości tych wskaźników, ustalone w zaktualizowanym załączniku nr 1 do Porozumienia MKiŚ-NFOŚiGW, które mają zostać osiągnięte w III kwartale 2026 r., wynoszą odpowiednio: 270 i 492.

W celu zapewnienia terminowej realizacji Inwestycji B1.1.3., w tym terminowego osiągania wskaźników, ustalony został (jako załącznik nr 2 do Porozumienia MKiŚ-NFOŚiGW) harmonogram realizacji Inwestycji B1.1.3. w ujęciu kwartalnym. Pierwotna wersja tego harmonogramu była trzykrotnie zmieniana w zawieranych do Porozumienia aneksach. Wprowadzanie zmian do harmonogramu było konieczne m.in. dlatego, że pierwotna jego wersja, już w dniu podpisania Porozumienia MKiŚ-NFOŚiGW, była nieaktualna (ze względu na przedłużający się proces podpisania tego Porozumienia), a także w związku ze zmianą wartości wskaźników docelowych (zwiększono wartość wskaźników: B12G o 180, a B13G o 170), która miała na celu urealnienie wartości osiąganych w ramach przedsięwzięć finansowanych z KPO.

Zgodnie ze zaktualizowanym harmonogramem od IV kwartału 2024 r. do I kwartału 2026 r. trwa trzeci etap realizacji Inwestycji B1.1.3., tj.: *Przeprowadzenie naboru, ocena wniosków o dofinansowanie, negocjacje umów o dofinansowanie, podpisywanie umów o dofinansowanie, modyfikacja Programu Priorytetowego Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej szkół w III kw. 2025 w zakresie zwiększenia jego budżetu zgodnie z III rewizją KPO, podpisywanie umów przez OOW z wykonawcami, bieżąca koordynacja umów, weryfikacja wniosków o płatność i dokonywanie wypłat*.

Realizacja wskaźników przyjętych dla Inwestycji B1.1.3., według stanu na 30 września 2025 r., przebiegała terminowo, zgodnie ze zaktualizowanym harmonogramem. Pierwsze wartości pośrednie realizacji tych wskaźników zostały określone dopiero dla IV kwartału 2025 r. na odpowiednio: 100 i 180. Wartości tych wskaźników osiągnięte do 30 września 2025 r. (B12G – 192, B13G – 348) już były wyższe, aniżeli zaplanowane do osiągnięcia w IV kwartale 2025 r. i wynosiły odpowiednio 71,1% i 70,7% wartości docelowych tych wskaźników.

Zgodnie ze zaktualizowanym harmonogramem planowane wydatki całkowite dla Inwestycji B1.1.3. powinny wynieść do końca III kwartału 2025 r.: 203 109 000 zł, natomiast faktycznie zrealizowane w tym terminie wydatki wyniosły: 22 959 392,98 zł[45], co stanowiło 11,3% zaplanowanych środków. Prezes NFOŚiGW wyjaśniła, że o*dstępstwa od zaktualizowanego harmonogramu wynikały m.in. z etapu realizacji projektów na koniec III kwartału, który obejmował głównie proces wyboru wykonawców oraz organizację postępowań przetargowych. Na tym etapie projekty nie generują jeszcze znaczących wydatków możliwych do przekazania do rozliczenia do NFOŚiGW (...). Dopiero po zakończeniu procedur przetargowych, wyborze wykonawców i rozpoczęciu prac budowlanych następuje sukcesywne rozliczanie przedsięwzięć. Od końca września obserwowany jest wyraźny*

[45] Według stanu na 30 listopada 2025 r. było to 82 186 883,79 zł.

wzrost liczby przedkładanych wniosków o płatność, co wskazuje na wejście projektów w fazę realizacji i stopniowe zwiększanie poziomu wydatków.

Prezes NFOŚiGW dodatkowo wyjaśniła, że *nie dysponujemy zapisanymi analizami będącymi podstawą oszacowania kwoty, o której mowa powyżej, została ona określona rzetelnie i z uwzględnieniem dostępnych wówczas danych, wiedzy i doświadczeń NFOŚiGW. Kwotę planowanych wydatków w wysokości 203 109 000 zł do końca III kwartału 2025 r. określono na podstawie harmonogramów płatności, które stanowiły załączniki do podpisanych wówczas umów oraz projektów tych harmonogramów dla przedsięwzięć, które wówczas nie miały zawartej umowy, ale zostały zatwierdzone do dofinansowania lub były na zaawansowanym poziomie oceny (…) dane źródłowe poddano analizie pod kątem prawdopodobieństwa ich realności/zrealizowania. (…) Biorąc pod uwagę wiedzę jaką dysponował wówczas NFOŚiGW oraz stosunkowo krótki okres realizacji Inwestycji, postanowiono, żeby pomimo niskiego wykonania II kwartału 2025 r., utrzymać kwotę wynikającą z przeanalizowanych danych, aby zapewnić Beneficjentom możliwość sprawnej realizacji przedsięwzięć i wypłat. Dodatkowo, na bazie doświadczeń NFOŚiGW - wrzesień, dla tego rodzaju inwestycji budowlanych, jest miesiącem intensywnego fakturowania robót wykonanych w sezonie letnim.*

Realizację zadań w zakresie monitorowania i sprawozdawczości z postępów realizacji Inwestycji B1.1.3., w tym wskaźników, zgodnie z przyjętym harmonogramem, MKiŚ powierzyło NFOŚiGW (§ 8 ust. 1 Porozumienia MKiŚ-NFOŚiGW).

Według stanu na 30 września 2025 r. żadne z realizowanych przedsięwzięć nie zostało jeszcze zakończone. Od rozpoczęcia realizacji Inwestycji B1.1.3. do 30 września 2025 r. w NFOŚiGW nie zidentyfikowano ryzyka nieterminowego zrealizowania wskaźników (ani wartości pośrednich ani docelowych) przyjętych dla Inwestycji B1.1.3. Prezes NFOŚiGW wyjaśniła, że *na bieżąco monitorowany jest zarówno stopień zakontraktowania wskaźników w umowach z OOW, jak i postęp w wyłanianiu wykonawców przez OOW. Wiele informacji pozyskiwanych jest z systemu CST2021 – w tym przede wszystkim na podstawie składanych wniosków, w tym wniosków sprawozdawczych, ale również poprzez bieżący kontakt koordynatora umowy ze strony NFOŚiGW z przedstawicielami OOW. W szczególności weryfikacji podlegają uzupełniane w systemie informacje dotyczące zamówień publicznych, a w tym informacje o kontraktach zawartych z wykonawcami*.

Ponadto Dyrektor DEE wyjaśniła, że Fundusz *podjął działania mające na celu zabezpieczenie osiągnięcia wymaganych wartości wskaźników B12G i B13G* oraz że *podjęta na dzień 16 grudnia br. liczba wniosków o dofinansowanie, pozwala na „nadkontraktację" zadeklarowanych wskaźników*. Jednocześnie wskazała, że *NFOŚiGW nieustannie monitoruje potencjalne ryzyka mogące mieć wpływ na osiągnięcie wskaźników Inwestycji i w razie potrzeby podejmuje lub będzie podejmował działania niwelujące możliwość zmaterializowania się ryzyka. Przykładem jest zapewnienie środków na potencjalne zwiększenie dofinansowań w sytuacji zagrożenia niezrealizowania projektów w związku ze wzrostem kosztów.*

(akta kontroli str. 9-27, 46-51, 122-129, 148-155, 174-189, 210-505, DVD pliki: 223-243)

Z wyjaśnień Prezes NFOŚiGW wynika, że w okresie objętym kontrolą *nie wystąpiły przypadki wstrzymania przez Instytucję Koordynującą KPO realizacji Inwestycji B1.1.3.*

(akta kontroli str. 9-27)

8. Zagadnienia ogólne

Prezes Zarządu NFOŚiGW poinformowała, *że największym wyzwaniem i jednocześnie największą trudnością i barierą jest krótki okres wdrożenia Inwestycji B1.1.3., a przede wszystkim realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych. Ryzyka wynikające z tego faktu zostały znacząco zmitygowane poprzez III rewizję KPO oraz zmianę Ustaleń Operacyjnych (dokument ustalający sposób potwierdzania realizacji tzw. kamieni milowych), na podstawie których możliwe było wydłużenie okresu realizacji inwestycji – poprzez przesunięcie ciężaru wykazania Komisji Europejskiej spełnienia kamieni milowych na dokumenty niewymagające finalnego zakończenia realizacji inwestycji. Przy działaniach związanych z poprawą efektywności energetycznej najbardziej dogodnym sezonem inwestycyjnym jest okres między marcem a październikiem, a w przypadku placówek oświatowych dla części zakresu najbardziej odpowiedni do przeprowadzenia prac budowlanych jest okres wakacyjny. Wyżej opisane zmiany umożliwiają realizację inwestycji również w okresie wakacji w 2026 r. Dodatkowo dużym wyzwaniem było olbrzymie zainteresowanie samorządów w pozyskaniu środków na modernizację energetyczną placówek oświatowych. Alokacja została wyczerpana w ciągu pierwszych kilku godzin naboru (na tej podstawie podjęta została decyzja o wcześniejszym zamknięciu naboru). Należy zauważyć, że z doświadczenia NFOŚiGW zagrożeniem może być wzrost kosztów inwestycji po przetargach, co obserwowaliśmy przy wdrażaniu środków z innych perspektyw unijnych. Może to wpłynąć na decyzje samorządów o zaniechaniu realizacji przedsięwzięcia. Niewątpliwą szansą dla tej inwestycji jest zaangażowanie i determinacja większości OOW oraz ich przygotowanie instytucjonalne do realizacji projektów inwestycyjnych, w tym dla części również dofinansowanych ze środków zewnętrznych.*

Wyzwaniem i jednocześnie trudnością jest długotrwały proces uzgodnień zmian na poziomie kraj-Komisja Europejska oraz później na poziomie krajowym pomiędzy ministerstwami. Obecnie problem ten na poziomie omawianej Inwestycji jest już zmitygowany, a niezbędne zmiany zostały przeprowadzone.

Jako "dobrą praktykę" wymienić należy uproszczenie przez NFOŚiGW dokumentacji aplikacyjnej do niezbędnego minimum z możliwością pozyskania niektórych zgód administracyjnych na późniejszym etapie bez wstrzymywania procesu przyznawania dofinansowania, ustandaryzowanie kluczowych dokumentów (np. opracowano wzór harmonogramu realizacji przedsięwzięcia, opisu przedsięwzięcia, audytu ex ante wraz z instruktarzem ich wypełnienia), co wpłynęło pozytywnie na proces oceny wniosków i podpisywania umów oraz również na proces rozliczania wniosków o płatność.

(akta kontroli str. 58-71)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. W przypadku trzech z ośmiu odrzuconych wniosków o objęcie wsparciem przedsięwzięcia[46] nastąpiło przekroczenie terminu na rozpatrzenie prośby wnioskodawcy o powtórną ocenę wniosku, o którym mowa w § 10 ust. 5 Regulaminu naboru B1.1.3., od siedmiu do 16 dni roboczych.

W Regulaminie naboru B1.1.3. w § 10 ust. 5 postanowiono, że *rozpatrzenie przez NFOŚiGW prośby wnioskodawcy o powtórną cenę wniosku, o której mowa w ust. 1 i ust. 4, powinno nastąpić w terminie do 15 dni roboczych od daty jej wpływu do kancelarii JW*.

Dyrektor DEE wyjaśniła, że *przekroczenie wskazanego terminu wynikało z wyjątkowo dużego obciążenia zadaniami oraz równoległej realizacji prac związanych z trwającymi w innych programach procedurami naborowymi, co wpłynęło na wydłużenie czasu niezbędnego do przygotowania odpowiedzi. Jednocześnie zapewniam, że Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej dokłada najwyższej staranności, aby wszystkie obowiązujące terminy były dochowywane.*

(akta kontroli str. 139-147, 210-508, DVD pliki: 244-287, 1739-2262)

2. W 68 przypadkach (w tym trzech w objętej badaniem próbie[47]) na 178 umów o objęcie wsparciem z KPO podpisanych do 30 września 2025 r. [48] ich zawarcie nastąpiło z przekroczeniem terminu wskazanego w § 5 ust. 5 Regulaminu naboru B1.1.3. Przekroczenie wynosiło od jednego do 162 dni.

Zgodnie z § 5 ust. 5 Regulaminu naboru B1.1.3. maksymalny czas potrzebny na uzgodnienie i zawarcie umowy wynosił 60 dni. W przypadku wniosków

---

[46] Nr: KPOD.03.05-IW.04-0059/24, KPOD.03.05-IW.04-0101/24 i KPOD.03.05-IW.04-0197/24.

[47] Nr: KPOD.03.05-IW.04-0095/24, KPOD.03.05-IW.04-0153/24 i KPOD.03.05-IW.04-0181/24.

[48] Nr: KPOD.03.05-IW.04-0015/24, KPOD.03.05-IW.04-0018/24, KPOD.03.05-IW.04-0042/24, KPOD.03.05-IW.04-0049/24, KPOD.03.05-IW.04-0051/24, KPOD.03.05-IW.04-0057/24, KPOD.03.05-IW.04-0068/24, KPOD.03.05-IW.04-0077/24, KPOD.03.05-IW.04-0082/24, KPOD.03.05-IW.04-0087/24, KPOD.03.05-IW.04-0094/24, KPOD.03.05-IW.04-0097/24, KPOD.03.05-IW.04-0100/24, KPOD.03.05-IW.04-0103/24, KPOD.03.05-IW.04-0109/24, KPOD.03.05-IW.04-0112/24, KPOD.03.05-IW.04-0131/24, KPOD.03.05-IW.04-0132/24, KPOD.03.05-IW.04-0134/24, KPOD.03.05-IW.04-0138/24, KPOD.03.05-IW.04-0149/24, KPOD.03.05-IW.04-0155/24, KPOD.03.05-IW.04-0157/24, KPOD.03.05-IW.04-0159/24, KPOD.03.05-IW.04-0173/24, KPOD.03.05-IW.04-0174/24, KPOD.03.05-IW.04-0177/24, KPOD.03.05-IW.04-0178/24, KPOD.03.05-IW.04-0182/24, KPOD.03.05-IW.04-0184/24, KPOD.03.05-IW.04-0186/24, KPOD.03.05-IW.04-0189/24, KPOD.03.05-IW.04-0193/24, KPOD.03.05-IW.04-0007/24, KPOD.03.05-IW.04-0021/24, KPOD.03.05-IW.04-0023/24, KPOD.03.05-IW.04-0027/24, KPOD.03.05-IW.04-0028/24, KPOD.03.05-IW.04-0032/24, KPOD.03.05-IW.04-0035/24, KPOD.03.05-IW.04-0039/24, KPOD.03.05-IW.04-0046/24, KPOD.03.05-IW.04-0060/24, KPOD.03.05-IW.04-0061/24, KPOD.03.05-IW.04-0062/24, KPOD.03.05-IW.04-0063/24, KPOD.03.05-IW.04-0067/24, KPOD.03.05-IW.04-0074/24, KPOD.03.05-IW.04-0078/24, KPOD.03.05-IW.04-0079/24, KPOD.03.05-IW.04-0081/24, KPOD.03.05-IW.04-0083/24, KPOD.03.05-IW.04-0086/24, KPOD.03.05-IW.04-0095/24, KPOD.03.05-IW.04-0104/24, KPOD.03.05-IW.04-0122/24, KPOD.03.05-IW.04-0136/24, KPOD.03.05-IW.04-0146/24, KPOD.03.05-IW.04-0150/24, KPOD.03.05-IW.04-0151/24, KPOD.03.05-IW.04-0153/24, KPOD.03.05-IW.04-0160/24, KPOD.03.05-IW.04-0168/24, KPOD.03.05-IW.04-0176/24, KPOD.03.05-IW.04-0180/24, KPOD.03.05-IW.04-0181/24, KPOD.03.05-IW.04-0190/24 i KPOD.03.05-IW.04-0192/24.

podlegających zatwierdzeniu przez Radę Nadzorczą (gdy kwota wsparcia przekracza 500 tys. euro) czas ten wydłużał się o 30 dni.

Zastępca Dyrektora DEE wyjaśniła, że *opóźnienia wynikały z konieczności szczegółowego omówienia i doprecyzowania zapisów umowy na etapie negocjacji. W szczególności dotyczyło to uzgodnienia treści oraz zakresu załączników, które stanowią integralną część umowy i mają kluczowe znaczenie dla jej prawidłowej realizacji. Proces ten wymagał ścisłej współpracy pomiędzy stronami, konsultacji merytorycznych oraz dostosowania niektórych elementów dokumentacji do specyfiki danego projektu. Z tego względu czas przeznaczony na negocjacje uległ nieznacznemu wydłużeniu. Przekroczenie terminu było uzasadnione dbałością o jakość, rzetelność i kompletność przygotowywanej umowy, tak aby jej podpisanie odbyło się z zachowaniem wszystkich wymaganych standardów formalnych i merytorycznych*.

(akta kontroli str. 105-121, 210-505, 525-527, DVD pliki: 5-212, 244-287)

NIK zauważa, że powyższe przekroczenia terminu na zawarcie umowy mogą mieć wpływ na wydłużenie czasu realizowania przedsięwzięć objętych wsparciem.

3. W przypadku 20 (tj. 44,4%) z 45 objętych badaniem wniosków o płatność (w tym sprawozdawczych) złożonych przez ostatecznych odbiorców[49] ich weryfikacja przez pracowników komórek organizacyjnych NFOŚiGW przekraczała termin przewidziany na weryfikację, o którym mowa w pkt 26 Wykazu odstępstw od podręcznika procedur NFOŚiGW, tj. siedem dni roboczych. W 20 przypadkach[50] opóźnienie wystąpiło w DEE (termin przekroczono od dwóch do 111 dni roboczych), natomiast w dwóch[51] spośród nich również w Departamencie Księgowości (termin przekroczono o dwa dni robocze). Przekroczenia dotyczyły sześciu z 10 objętych badaniem przedsięwzięć.

Dyrektor DEE wyjaśniła, że *wnioski o płatność składane są przez beneficjentów w cyklu miesięcznym, co skutkuje bardzo dużą liczbą dokumentów wpływających do NFOŚiGW w krótkich odstępach czasu. Wymaga to każdorazowo zaangażowania oraz poświęcenia odpowiedniej ilości czasu na rzetelną i zgodną z procedurami weryfikację. Pomimo wskazanych trudności, wszystkie wnioski zostały rozpatrzone z zachowaniem należytej staranności oraz zgodnie z obowiązującymi zasadami*.

---

[49] Badana próba obejmowała wnioski o płatność, w tym sprawozdawcze za okres do 31 sierpnia 2025 r., złożone do końca września 2025 r.

[50] Nr: KPOD.03.05-IW.04-0153/24-001-01, KPOD.03.05-IW.04-0153/24-001-02, KPOD.03.05-IW.04-0153/24-002-01, KPOD.03.05-IW.04-0153/24-002-01, KPOD.03.05-IW.04-0153/24-003-01, KPOD.03.05-IW.04-0013/24-001-01, KPOD.03.05-IW.04-0013/24-002-01, KPOD.03.05-IW.04-0013/24-003-01, KPOD.03.05-IW.04-0013/24-004-01, KPOD.03.05-IW.04-0013/24-005-01, KPOD.03.05-IW.04-0070/24-002-01, KPOD.03.05-IW.04-0095/24-001-01, KPOD.03.05-IW.04-0110/24-001-01, KPOD.03.05-IW.04-0110/24-001-02, KPOD.03.05-IW.04-0110/24-002-01, KPOD.03.05-IW.04-0110/24-003-01, KPOD.03.05-IW.04-0064/24-001-01, KPOD.03.05-IW.04-0064/24-002-02, KPOD.03.05-IW.04-0064/24-003-01 i KPOD.03.05-IW.04-0064/24-004-02.

[51] Nr: KPOD.03.05-IW.04-0153/24-001-02 i KPOD.03.05-IW.04-0110/24-001-01.

Natomiast Dyrektor Departamentu Księgowości wyjaśniła, że *przekroczenie terminów (...) było wynikiem dużego nagromadzenia się obowiązków związanych z realizacją zadań w Wydziale i miało charakter incydentalny*.

(akta kontroli str. 156-173, 210-505, 525-549, DVD pliki: 348-1536, 2263-2470, 2629-3006, 3197-3411, 3558-3777)

4. Wniosek o dodanie w aplikacji WOD2021 (w systemie CST2021) osoby uprawnionej do zarządzania projektem złożony przez Gminę Lipie 28 lipca 2025 r. został rozpoznany przez NFOŚiGW 30 września 2025 r., tj. po upływie 43 dni roboczych od terminu określonego w procedurach Funduszu.

Zgodnie z pkt 48 i 49 Wykazu odstępstw od podręcznika procedur NFOŚiGW przygotowanie i podpisanie wniosków o nadanie uprawnień dla pracowników OOW w ramach poszczególnych inwestycji do pracy w systemie CST2021 w przypadku inwestycji, dla których NFOŚiGW pełni rolę JW, powinno nastąpić w terminie dwóch dni roboczych.

Dyrektor DEE wyjaśniła, że *nadanie uprawnień osobie zarządzającej projektem po stronie beneficjenta w dniu 30 września 2025 r. było konsekwencją znacznego obciążenia pracą po stronie NFOŚiGW. W tym czasie równolegle prowadzono obsługę innych naborów oraz realizowano proces oceny wniosków oraz zawierania umów w ramach innego naboru, co wymagało znacznego zaangażowania*.

(akta kontroli str. 156-166, 210-505, DVD pliki: 348-1536, 1692, 3537)

NIK zauważa, że długotrwałe nierozpoznanie wniosku utrudniało OOW wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych, a w konsekwencji Funduszowi rzetelne wykonywanie zadań w zakresie monitorowania postępów realizacji Inwestycji B1.1.3.

IV. Wnioski

Wniosek

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o przestrzeganie terminów określonych w Regulaminie naboru B1.1.3. i procedurach wewnętrznych.

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 Departamentu Administracji Publicznej. 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 wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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, 22 grudnia 2025 r.

Kontrolerzy

Justyna Głowacka

Główny specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Tomasz Płudowski

Główny specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Maciej Szczepański

Główny specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Departament Administracji Publicznej

p.o. Dyrektor

Bogdan Skwarka

/podpisano elektronicznie/