NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

WICEPREZES

KFP.410.6.3.2025

**Pani**
**Paulina Hennig-Kloska**
**Minister Klimatu i Środowiska**
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
ul. Wawelska 52/54
00-922 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
ul. Filtrowa 57,
02-056 Warszawa
tel. 48 22 444 50 00, nik@nik.gov.pl

## I. Dane identyfikacyjne

| | |
|---|---|
| Jednostka kontrolowana | Ministerstwo Klimatu i Środowiska, ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa (dalej: MKiŚ lub Ministerstwo) |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Paulina Hennig-Kloska, Minister Klimatu i Środowiska (dalej: Minister KiŚ), od 13 grudnia 2023 r.<br>W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili:<br>Anna Moskwa, Minister KiŚ, od 26 października 2021 r. do 27 listopada 2023 r.<br>Anna Łukaszewska-Trzeciakowska, Minister KiŚ, od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r. |
| Zakres przedmiotowy kontroli | 1. Realizacja przez Ministra Klimatu i Środowiska zadań Instytucji odpowiedzialnej za realizację inwestycji/reform.<br>2. Realizacja naboru, ocena wniosków i zawieranie umów o objęcie przedsięwzięcia wsparciem z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności[1]. |
| 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[2] |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej[3] |
| Kontrolerzy | 1. Monika Brzozowska, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KAP/84/2025 z 23 września 2025 r.<br>2. Stanisław Jarosz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KAP/86/2026 z 23 września 2025 r.<br>3. Grzegorz Grygoruk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/85/2025 z 23 września 2025 r.<br>4. Olga Bętkowska-Cukierska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/88/2025 z 23 września 2025 r.<br>5. Patrycja Smogorzewska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/87/2025 z 23 września 2025 r.<br>(akta kontroli str. 1-10, 16) |

[1] Dalej: KPO.
[2] Dz. U. z 2022 r. poz. 623, ze zm., dalej: ustawa o NIK.
[3] Czynności kontrolne zostały przeprowadzona od 29 września do 16 grudnia 2025 r. przez Departament Administracji Publicznej. Po zmianie statutu NIK od 1 stycznia 2026 r. niniejsza kontrola podlega Departamentowi Finansów i Spraw Publicznych.

## II. Ocena ogólna[4] kontrolowanej działalności

**OCENA OGÓLNA**

W okresie objętym kontrolą Minister Klimatu i Środowiska realizował zadania Instytucji odpowiedzialnej za realizację reform/inwestycji[5] finansowane z KPO, powierzone przez Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej[6]. Nie zawsze odbywało się to jednak prawidłowo i rzetelnie. Podejmowane działania nie były także w pełni skuteczne, gdyż realizacja części z tych zadań przebiegała z opóźnieniem, co wiąże się z ryzykiem niewykorzystania środków z tego Instrumentu wsparcia.

Zadania IOI zostały przypisane odpowiednim komórkom organizacyjnym Ministerstwa, a realizację niektórych z nich powierzono Jednostkom Wspierającym[7], w tym Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej[8]. Jednakże stwierdzono, że pojawiające się problemy związane m.in. z koniecznością obsługi znacznej liczby dokumentów w okresach spiętrzenia prac, występującymi czasowo ograniczeniami w obsadzie kadrowej, jak również przeniesienie inwestycji B2.2.2/G1.1.2 Instalacje odnawialnych źródeł energii realizowane przez społeczności energetyczne[9] z Ministerstwa Rozwoju i Technologii[10] do MKiŚ niekorzystnie wpłynęły na terminową realizację części z powyższych zadań.

Minister, według stanu na 30 września 2025 r., zrealizował w pełni sześć z 14 powierzonych do realizacji reform i jedną z 16 powierzonych inwestycji[11]. Na realizację inwestycji zaplanowano środki w maksymalnej łącznej wysokości 112 187 685,7 tys. zł. Na 30 września 2025 r. zakontraktowanie środków na realizację powierzonych inwestycji wynosiło 89 477 210,8 tys. zł (tj. 79,8% planu), a łączna wartość środków przekazanych ostatecznym odbiorcom wsparcia[12] wynosiła 18 019 247,0 tys. zł (tj. 16,1% zaplanowanych środków i 20,1% zakontraktowanych). W ocenie NIK, uwzględniając termin wykorzystania środków z KPO, istnieje realne ryzyko niepełnej ich absorbcji.

Minister KiŚ monitorował realizację powierzonych mu inwestycji zgodnie z zasadami określonymi w Wytycznych w zakresie sprawozdawczości i monitorowania w ramach planu rozwojowego współfinansowanego ze środków Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności[13]. W związku m.in. z opóźnieniami w realizacji powierzonych reform/inwestycji, w tym w osiąganiu w zadawalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych wskaźników określonych w KPO, w okresie objętym kontrolą,

---

4 Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

5 Dalej: IOI.

6 Dalej: MFiPR lub Instytucja Koordynująca KPO (IK KPO).

7 Dalej JW.

8 Dalej: NFOŚiGW.

9 Inwestycja G1.1.2 (wcześniej B2.2.2) dalej: inwestycja B2.2.2/G1.1.2.

10 Dalej: MRiT.

11 Za inwestycję, zgodnie z definicją ujętą w art. 14la pkt 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2025 r. poz. 198, ze zm., dalej: ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju lub uozppr), uznaje się *inwestycję w rozumieniu rozporządzenia 2021/241, odpowiadającą inwestycji, programowi, projektowi, projektowi indywidualnemu, działaniu, lub ich zespołowi, wskazanym w ramach planu rozwojowego, zmierzającą do osiągnięcia założonego celu określonego wskaźnikami, z określonym początkiem i końcem realizacji*.

12 Dalej: OOW.

13 Dalej: Wytyczne w zakresie sprawozdawczości i monitorowania.

Minister zgłaszał do IK KPO propozycje zmian dotyczące opóźnionych reform/inwestycji (w ramach tzw. rewizji KPO).

Szczegółowe badanie dokumentacji 10 ze 172 (5,8%) realizowanych przez OOW przedsięwzięć w ramach inwestycji B2.2.2/G1.1.2 wykazało m.in., że do oceny przyjęto wyłącznie wnioski spełniające warunki określone w Regulaminie naboru. Wnioski te zostały ocenione z zastosowaniem właściwych kryteriów, a po zakończeniu ich oceny zawierane były umowy, w których ujęto wymagane postanowienia. Należy jednak zauważyć, że proces weryfikacji powyższych wniosków i zawierania umów był bardzo wydłużony (trwał nawet rok), co miało wpływ na czas realizacji przedsięwzięć objętych wsparciem. Nieprawidłowości w tym zakresie polegały na:

- przekroczeniu terminu na weryfikację wniosków o objęcie przedsięwzięcia wsparciem w zakresie oceny horyzontalnej (w dwóch przypadkach na 10 zbadanych), co było niezgodne z §11 ust. 1 pkt 2 Regulaminu naboru B2.2.2/G1.1.2 (wsparcie przedinwestycyjne) – w przypadku wniosków, które zakończyły się oceną pozytywną;
- przekroczeniu terminu na weryfikację wniosków o objęcie przedsięwzięcia wsparciem w zakresie oceny horyzontalnej (w czterech przypadkach na 10 zbadanych), co było niezgodne z §11 ust. 1 pkt 2 Regulaminu naboru B2.2.2/G1.1.2 (wsparcie inwestycyjne) - w przypadku wniosków, które nie zostały wybrane do objęcia wsparciem.

W pozostałym zakresie stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- nierzetelnego sporządzenia przez MKiŚ wniosku o płatność (o charakterze sprawozdawczym) w ramach inwestycji B2.2.2/G1.1.2 (w jednym na pięć przypadków);
- nieokreślenia przez MKiŚ we wzorze porozumienia z partnerami, stanowiącego załącznik do umowy z OOW o objęciu przedsięwzięcia wsparciem w ramach inwestycji B2.2.2/G1.1.2, elementów wynikających z §3 ust. 17 pkt 1, 2, 5 tej umowy, co było działaniem nierzetelnym, które w konsekwencji spowodowało zawarcie przez cztery z pięciu OOW[14] porozumień nie w pełni zgodnych z postanowieniami umowy i stwarzało ryzyko wystąpienia problemów we współpracy pomiędzy stronami powyższych porozumień;
- nieterminowej weryfikacji wniosków o płatność[15] składanych przez OOW w ramach inwestycji B2.2.2/G1.1.2 (w 26 z 47 przypadków), co było niezgodne z §4 ust. 23 umów o objęciu przedsięwzięcia wsparciem oraz pkt 1.2.2 ppkt 1-3 Procedury finansowania i rozliczania inwestycji KPO w MKiŚ oraz mogło skutkować opóźnieniami w przekazywaniu OOW środków na realizację przedsięwzięć (w przypadku WoP refundacyjnych/zaliczkowych) oraz zwłoką w pozyskiwaniu przez OOW informacji o prawidłowości podejmowanych działań w trakcie realizacji przedsięwzięć (w przypadku WoP mających charakter sprawozdawczy).

Dla objętych kontrolą dwóch inwestycji[16], których ostatecznymi odbiorcami wsparcia były m.in. samorządy gminne, miernikami postępu ich realizacji była

---

[14] Pięć z 10 objętych badaniem przedsięwzięć realizowanych było w formule partnerskiej.

[15] Dalej: WoP lub wniosek o płatność.

[16] B1.1.3 - Termomodernizacja instytucji edukacyjnych; B2.2.2/G1.1.2 - Instalacje OZE realizowane przez społeczności energetyczne – wg stanu na 30 września 2025 r.

liczba podpisanych umów. Przy czym osiągnięcie docelowych wartości tych mierników przewidziano na IV kwartał 2025 r. oraz II kwartał 2026 r., tj. po okresie objętym kontrolą. Na dzień zakończenia kontroli nie jest możliwe sformułowanie oceny efektywności powyższych inwestycji z uwagi na stopień ich zaawansowania, a weryfikacja osiągniętych celów określonych dla tych inwestycji będzie możliwa dopiero po zakończeniu realizacji i rozliczeniu poszczególnych przedsięwzięć przez OOW.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[17] kontrolowanej działalności

**OBSZAR**

### 1. Realizacja przez Ministra Klimatu i Środowiska zadań Instytucji odpowiedzialnej za realizację inwestycji/reform

Opis stanu faktycznego

**1.1** Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności jest planem rozwojowym określającym cele związane z odbudową i tworzeniem odporności społeczno-gospodarczej Polski po kryzysie wywołanym pandemią COVID-19 oraz służące ich realizacji reformy i inwestycje. W dniu 31 października 2022 r. Minister Klimatu i Środowiska (jako instytucja odpowiedzialna za realizację reform/inwestycji) zawarł[18] z Ministrem Funduszy i Polityki Regionalnej porozumienie o realizacji reform/inwestycji w ramach planu rozwojowego[19], w którym to zobowiązał się m.in. do stosowania wytycznych, procedur i zasad horyzontalnych oraz strategii promocji.

W okresie objętym kontrolą koordynacja zadań Instytucji odpowiedzialnej za realizację reformy/inwestycji w ramach KPO, w tym opiniowanie aktów normatywnych, programów, wytycznych w zakresie KPO, zarządzanie finansowe, prowadzenie we współpracy z innymi komórkami organizacyjnymi spraw związanych z monitorowaniem realizacji kamieni milowych i wskaźników została powierzona Departamentowi Funduszy Europejskich[20].

W MKiŚ realizacją zadań w ramach KPO zajmowało się 119 pracowników[21], z czego: w Departamencie Budżetu - trzy osoby, w Biurze Kontroli i Audytu[22] - 18 osób, w Biurze Zarządzania Kapitałem Ludzkim - sześć osób, w DFE - 48 osób, w Departamencie Odnawialnych Źródeł Energii[23] - 42 osoby, w Departamencie Innowacji i Efektywności Energetycznej - dwie osoby.

Zadania z zakresu inwestycji B2.2.2/G1.1.2 należały do właściwości DOZE. Do zadań IOI w ramach tej inwestycji należało m.in. prowadzenie naborów, sporządzanie umów, nadzór nad ich realizacją oraz obsługa procesów finansowych inwestycji.

---

[17] 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.

[18] Na podstawie art. 14le ust. 2 pkt 2 i ust. 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

[19] Dalej: Porozumienie.

[20] Dalej: DFE, Wewnętrzny Regulamin Organizacyjny Departamentu Funduszy Europejskich z dnia 31.03.2023 r.

[21] Zgodnie z wyjaśnieniami z dnia 15 grudnia 2025 r.

[22] Dalej: BKiA.

[23] Dalej: DOZE, Wewnętrzny Regulamin Organizacyjny Departamentu Odnawialnych Źródeł Energii z dnia 08.08.2024 r.

W wyniku szczegółowego badania 43 opisów stanowisk pracy niebędących wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej[24] stwierdzono, że zawie/rały one informacje odnośnie zadań dominujących oraz pozostałych zadań na danym stanowisku pracy związanych z realizacją zadań z KPO.

Weryfikacja trzech przykładowych zakresów obowiązków pracowników realizujących zadania w ramach KPO wykazała, że były one tożsame z postanowieniami ujętymi w regulaminie wewnętrznym departamentu. Zakresy te posiadały oświadczenia o kwalifikowalności stanowiska pracy oraz informację o utworzeniu ich w ramach inwestycji G1.1.4 Wsparcie instytucji realizujących reformy i inwestycje REPowerEU[25] do wykonywania zadań KPO.

(akta kontroli str. 11-21, 72-75, 191-237 DVD_1 pliki: 60-70,123-181, 428-437, 747-749)

W okresie objętym kontrolą pracownicy zajmujący się realizacją zadań w zakresie KPO[26] uczestniczyli w szkoleniach i spotkaniach organizowanych przez firmy zewnętrzne, w tym:

- w pięciu szkoleniach w 2023 r., na które przeznaczono 35 957,20 zł[27];
- w ośmiu szkoleniach w 2024 r., na które przeznaczono 49 223,43 zł[28];
- w 20 szkoleniach w 2025 r. (do 30 września), na które przeznaczono 50 976,30 zł[29].

Dodatkowo w 2025 r. pracownicy MKiŚ brali udział w szkoleniach organizowanych przez podmioty zaangażowane w realizację KPO, tj.:

- Polski Fundusz Rozwoju SA[30] zorganizował szkolenie pn. „Centrum KPO[31] – szkolenie z obsługi systemu dla IOI”,
- MFiPR zorganizowało szkolenia pn.: „Aplikacja Projekty systemu CST2021 do obsługi Krajowego Planu Odbudowy” i „Szkolenie z obsługi systemu Arachne”.

---

[24] Zgodnie z art. 84 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 409, ze zm.) stanowiska pracy w korpusie służby cywilnej podlegają opisowi. Opis stanowiska jest dokumentem niezbędnym w procesie naboru (ogłoszenie o naborze przygotowuje na podstawie opisu stanowiska pracy).

[25] Instrument szybkiego uniezależnienia Europy do roku 2030 od rosyjskich paliw kopalnych i przyspieszenia transformacji energetycznej w UE.

[26] Pracownicy z DOZE, DFE i BKiA.

[27] M.in.: „Instrumenty finansowe w perspektywie UE 2014-2020 i założenia na 2021-2027”, „Pomoc publiczna w projektach finansowanych ze środków unijnych oraz warunki występowania pomocy publicznej w postępowaniach administracyjnych o udzielenie ulgi w spłacie zobowiązań publicznoprawnych”.

[28] M.in.: „Krajowy Plan Odbudowy – realizacja i rozliczanie przedsięwzięć”, „Rozliczanie i realizacja projektów unijnych w Aplikacji SL2021”, „Nabór, ocena oraz procedury odwoławcze w zakresie wyboru przedsięwzięć do wsparcia w ramach KPO”.

[29] M.in.: „Klimat i transformacja energetyczna w projektach UE”, „Efektywne i terminowe wykorzystanie środków z KPO i innych źródeł finansowania. Jak przygotować się do sprawnego udzielania zamówień publicznych w celu skutecznej absorpcji dostępnych funduszy”, „Szkolenie z obsługi systemu Arachne”, „Realizacja i rozliczanie przedsięwzięć w ramach Krajowego Planu Odbudowy”.

[30] Dalej: PFR.

[31] System Centrum KPO to system teleinformatyczny Polskiego Funduszu Rozwoju 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, dalej: system Centrum KPO.

MKiŚ zorganizowało szkolenie dla pracowników pn. „Instrumenty wsparcia inwestycji w obszarze transformacji energetycznej, z uwzględnieniem aspektów praktycznych". Ponadto pracownicy MKiŚ uczestniczyli w spotkaniu zorganizowanym przez MFiPR w sprawie wymiany informacji i doświadczeń w zakresie systemu kontroli KPO oraz ochrony interesów finansowych UE.

Jak wyjaśniła Dyrektor Generalna MKiŚ Pani Monika Dziadkowiec nie wystąpiły przypadki, w których odmówiono uczestnictwa w szkoleniach zgłoszonych przez pracowników zajmujących się realizacją zadań z KPO.

(akta kontroli str. 11-21, 72-75, 191-237 DVD_1 pliki: 70, 428-437)

W zakresie występujących w Ministerstwie problemów kadrowych w złożonych wyjaśnieniach Dyrektor Generalna MKiŚ podała, że *Problematyka niedoborów kadrowych jest dobrze znana wszystkim instytucjom zaangażowanym we wdrażanie KPO i była przedmiotem intensywnej korespondencji pomiędzy resortami pełniącymi funkcję Instytucji Odpowiedzialnych za Inwestycje (IOI) a Ministerstwem Funduszy i Polityki Regionalnej (MFiPR), pełniącym rolę Instytucji Koordynującej KPO już od 2021 r. W odróżnieniu od polityki spójności, w ramach KPO nie przewidziano wsparcia w postaci pomocy technicznej. Wyzwania te zostały dostrzeżone również przez Komisję Europejską, która wyraziła zgodę na uruchomienie inwestycji G1.1.4, wspierającej potencjał administracyjny MKiŚ, jednakże jedynie w zakresie komponentu G*[32] *KPO.*

Na początkowym etapie wdrażania KPO[33] zgłaszano do MFiPR problemy dotyczące niewystarczających zasobów kadrowych dla zapewnienia skutecznej realizacji KPO. Jak wyjaśniła Dyrektor Generalna MKiŚ, w zakresie objętej kontrolą NIK inwestycji B2.2.2/G1.1.2 nie zgłaszano do IK KPO problemów kadrowych. Natomiast w piśmie do Ministra Członka Rady Ministrów wskazano na problemy w kontekście migracji spraw tej inwestycji z Ministerstwa Rozwoju i Technologii do MKiŚ, dotyczące m.in. konieczności zmiany porozumień pomiędzy instytucjami, zmiany regulaminów naboru, cesji umów z ekspertami zewnętrznymi[34].

W wyjaśnieniach przekazywanych NIK[35] dotyczących m.in. opóźnień w podpisywaniu umów oraz wydłużonego okresu rozpatrywania wniosków (szczegółowy opis w obszarze drugim niniejszego wystąpienia, pkt 2.4-2.7) MKiŚ wielokrotnie wskazywało m.in. na problemy związane ze spiętrzeniem prac w okresach wpływania większej liczby dokumentów, konieczności równoległej realizacji wielu zadań przez pracowników, czy też ograniczonej obsady zespołu zajmującego się oceną dokumentacji dotyczącej zawieranych z OOW umów.

Dodatkowo Dyrektor DOZE Pan Łukasz Tomaszewski wskazał, *że w badanym okresie IOI nie dysponowała pełnym stanem zatrudnienia w zespołach odpowiedzialnych za przygotowywanie i procedowanie umów, co miało wpływ na*

---

[32] Przypis kontrolera: Komponent G – Bezpieczeństwo energetyczne (REPowerEU).

[33] Pismo Ministra KiŚ, znak DFE-WPE.3200.20.2021 z 23 października 2021 r, pismo Ministra Infrastruktury znak DST-1.0910.11.2021 z 20 maja 2021 r.

[34] Pismo Ministra Rozwoju i Technologii do Ministra Członka Rady Ministrów Pana M. Berka z 1 lutego 2024 r. w sprawie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej.

[35] Odpowiedź nr DOZE-V.081.1.2025.LK z dnia 24.11.2025 r. oraz nr DOZE-V.081.1.2025.LK z dnia 04.12.2025 r.

*obciążenie pracą oraz organizację procesów. IOI w okresie od kwietnia do czerwca 2024 r. podejmowało kilkukrotne próby zatrudnienia dodatkowych ekspertów KPO, niemniej brak pewności co do przyszłości IOI z powodu procedowanej ustawy z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej, spowodował, że część osób zakwalifikowanych do pracy w celu efektywnego procedowania umów zrezygnowało z podjęcia pracy. (...) Po przeniesieniu Inwestycji do MKiŚ kontynuowano nabór na stanowiska eksperckie. Pełną obsadę wydziałów wdrażających Inwestycję osiągnięto na początku 2025 r.*[36]

W okresie objętym kontrolą MKiŚ nie otrzymywało od Jednostki Wspierającej (NFOŚiGW) wniosków dotyczących problemów kadrowych związanych z realizacją zadań w ramach KPO, w szczególności w ramach objętej kontrolą inwestycji B1.1.3 Termomodernizacja instytucji edukacyjnych. IOI nie występowała do JW z zapytaniami o ewentualne problemy w tym zakresie.

Kwestie długotrwałego procedowania wniosków oraz braku terminowych wypłat ostatecznym odbiorcom wsparcia pojawiały się w skargach kierowanych do MKiŚ, a dotyczyły one inwestycji obsługiwanych m.in. przez NFOŚiGW[37].

Analiza rejestrów skarg i wniosków z lat 2023-2025 (do 30 września) wykazała, że nie było przypadków zgłoszeń skarg na działania MKiŚ dotyczące realizacji postanowień Porozumienia, w tym skarg od OOW bezpośrednio na zadania MKiŚ związane m.in. z podpisywaniem umów z OOW, terminowością rozpatrywania wniosków czy zlecaniem wypłat.

Szczegółowym badaniem objęto dziewięć skarg i jeden wniosek od OOW, które wpłynęły do MKiŚ. Analiza wykazała, że sześć skarg uznanych za bezzasadne dotyczyło m.in. zasad funkcjonowania i realizacji programu Czyste Powietrze[38], a także braku wypłat środków, wynikających z niedopełniania przez wnioskodawców wymaganych formalności. Trzy skargi, uznane za częściowo zasadne, dotyczyły opóźnień w procesie procedowania wniosków oraz wypłaty środków[39]. W odniesieniu do złożonego wniosku stwierdzono, że nie występuje ryzyko potencjalnej niezgodności z KPO umów w programie Zielony Transport Publiczny[40].

(akta kontroli str. 11-21, 83-168, 191-237, 304-306, DVD_1 pliki: 61, 64, 68, 70, 438-439, 461-464, 557-563, 644-722)

W okresie objętym kontrolą kwestie dotyczące realizacji postanowień Porozumienia w zakresie zadań IOI nie były przedmiotem audytu MKiŚ.

W ww. okresie MKiŚ poddane było łącznie pięciu kontrolom i audytom jednostek zewnętrznych, tj.:

---

36 Odpowiedz nr DOZE-V.081.1.2025.LK z dnia 12.12.2025 r.

37 Skargi najczęściej dotyczyły programów: Czyste Powietrze, Mój Elektryk, NaszEauto.

38 Realizowany w ramach Komponentu B Zielona energia i zmniejszenie energochłonności, Inwestycja B1.1.2. Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych.

39 Na dzień sporządzenia odpowiedzi na skargi środki zostały wypłacone.

40 W ramach komponentu G Bezpieczeństwo energetyczne (REPowerEU), Inwestycja G1.3.2 Zeroemisyjny transport zbiorowy (autobusy).

- Audyt Komisji Europejskiej[41] dotyczący kontroli systemu w zakresie działań podjętych w celu ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej, przeprowadzony w terminie od grudnia 2022 r. do 30 listopada 2023 r. W wyniku przeprowadzonego audytu stwierdzono m.in. niewystarczające procedury dotyczące współpracy i koordynacji z Europejskim Urzędem ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych oraz niewystarczające kanały dokonywania zgłoszeń przez anonimowych sygnalistów. Komisja Europejska[42] uznała, iż rekomendacje zostały wdrożone.
- Audyt KE[43], którego celem było uzyskanie wystarczającej pewności co do zadowalającej realizacji kamieni milowych i wartości docelowych zadeklarowanych we wniosku o płatność nr 1 złożonym przez Polskę do KE w dniu 15 grudnia 2023 r., przeprowadzany od 17 czerwca 2024 r. – pozostaje niezakończony[44]. W wyniku audytu KE wydała dwie rekomendacje dotyczące uzupełnienia danych wykonawcy w systemie CST2021[45] oraz usunięcia nieprawidłowości w zakresie działań promocyjnych[46]. Wg wyjaśnień Dyrektor Generalnej rekomendacje zostały wdrożone.
- Kontrola Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotycząca skuteczności wdrażania planu REPowerEU, przeprowadzana od 13 września 2024 r. – pozostaje niezakończona[47]. Rekomendacje nie zostały wydane.
- Kontrola MFiPR (IK KPO) przeprowadzona w terminie 16 – 27 czerwca 2025 r. dotyczyła weryfikacji wydatków w ramach przedsięwzięcia pn. *Wsparcie Ministerstwa Klimatu i Środowiska w ramach Inwestycji G1.1.4 Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności*[48]. W wyniku przeprowadzonej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.
- Audyt Ministerstwa Finansów dotyczący systemu oraz realizacji reformy B1.1 Czyste Powietrze i Efektywność Energetyczna oraz reformy B3.6 Poprawa warunków dla rozwoju odnawialnych źródeł energii, przeprowadzony w okresie październik-grudzień 2024 r. W wyniku audytu stwierdzono, że procedury MKiŚ nie zapewniały okresowej weryfikacji oświadczeń o bezstronności i braku konfliktu interesów osób zaangażowanych w realizację KPO oraz że w procedurze i na wzorze oświadczenia o bezstronności i braku konfliktu interesów brak było zapisu odnoszącego się do art. 61 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 2024/2509 z dnia 23 września 2024 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii[49]. Stwierdzono także brak w procedurze prowadzenia monitoringu KPO zapisu określającego postępowanie

---

41 Nr PL-Q4/2022-PFIU.
42 Dalej: KE.
43 Nr PL-Q2-2024-M/T.
44 Na dzień 14 października 2025 r.
45 Centralny system teleinformatyczny wykorzystywany na potrzeby wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce w perspektywie finansowej 2021-2027 oraz KPO (dalej: CST2021).
46 Wdrożenie rekomendacji nie podlegało badaniu NIK.
47 Na 14 października 2025 r.
48 Nr KPOD.12.04-IZ.00- 0003/24-003-02.
49 Dz. Urz. UE.L z 2024 r. str. 2509.

w przypadku technicznego problemu w przekazaniu danych. Ponadto MKiŚ nie zapewniło wdrożenia w NFOŚiGW procedur dotyczących udostępniania gromadzonych i przechowywanych danych dotyczących odbiorców końcowych, wykonawców i podwykonawców oraz ich beneficjentów oraz procedur wprowadzania do CST2021 informacji o audytach reform i inwestycji. Ministerstwo Finansów potwierdziło wdrożenie sformułowanych rekomendacji.

(akta kontroli str. 11-21, 134-168, 191-237 DVD_1 pliki: 70, 186-187)

**1.2** Zgodnie z pierwotnie zawartym Porozumieniem Minister KiŚ był odpowiedzialny, w ramach dwóch komponentów[50], za realizację: dziewięciu reform[51] i ośmiu inwestycji[52]. W ramach tych reform i inwestycji Minister zobowiązał się do osiągnięcia mierników, tj. 28 kamieni milowych oraz wartości pośrednich i docelowych 25 wskaźników. Maksymalna wysokość środków przeznaczonych na realizację powierzonych Ministrowi inwestycji wynosiła łącznie 30 084 807,6 tys. zł.

W związku z kolejnymi rewizjami KPO, w ramach których zmieniano, dodawano lub usuwano niektóre opisy kamieni milowych, wartości docelowe wskaźników oraz przesuwano terminy ich realizacji, Porozumienie było pięciokrotnie aneksowane[53], w celu dostosowania zasad realizacji reform i inwestycji, za które odpowiada Minister KiŚ, do bieżących etapów wdrażania KPO. Zastępca Dyrektora DFE Pani Agata Wijas wyjaśniła, że *Porozumienie uzupełniano o postanowienia dotyczące zasad realizacji inwestycji, których wprowadzenie uznano za potrzebne na danym etapie wdrażania KPO. Odnosiło się to w szczególności do finansowania inwestycji, w tym wypłaty wsparcia w formie zaliczek dla ostatecznych odbiorców wsparcia oraz terminów i sposobów rozliczania tych zaliczek, a także do określenia zasad realizacji inwestycji finansowanych w formie wsparcia zwrotnego.*

Porozumienie zawierało elementy wymagane art. 14le ust. 3 uozppr, w tym m.in wyszczególnione reformy i inwestycje, których realizację powierzono Ministrowi, terminy osiągania kamieni milowych i wskaźników, a w przypadku inwestycji

---

[50] Komponent B - Zielona Energia i zmniejszenie energochłonności; Komponent E - Zielona, inteligentna mobilność.

[51] 1) B1.1 Czyste powietrze i efektywność energetyczna; 2) B1.2 Ułatwienie przedsiębiorstwom energetycznym realizacji obowiązku oszczędności energii; 3) B2.1 Poprawa warunków dla rozwoju technologii wodorowych oraz innych gazów zdekarbonizowanych; B2.2 Poprawa warunków dla rozwoju odnawialnych źródeł energii; 5) B2.3 Wsparcie inwestycji morskich farm wiatrowych; 6) B2.4 Ramy prawne dla rozwoju magazynów energii; 7) B3.2 Wsparcie rekultywacji środowiska i ochrony przed substancjami niebezpiecznymi; 8) E1.1 Wzrost wykorzystania transportu przyjaznego dla środowiska; 9) E1.2 Zwiększenie udziału zero i niskoemisyjnego transportu oraz przeciwdziałanie i zmniejszenie negatywnego oddziaływania transportu na środowisko.

[52] 1) B1.1.1 Inwestycje w źródła ciepła w systemach ciepłowniczych; 2) B1.1.2. Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych; 3) B1.1.3. Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej szkół; 4) B2.1.1. Inwestycje w technologie wodorowe, wytwarzanie, magazynowanie i transport wodoru; 5) B2.2.1 Rozwój sieci przesyłowych, inteligentna infrastruktura elektroenergetyczna; 6) B3.2.1 Inwestycje w neutralizację ryzyka i rekultywację wielkoobszarowych terenów poprzemysłowych i Morza Bałtyckiego; 7) E1.1.1 Wsparcie dla gospodarki niskoemisyjnej; 8) E1.1.2 Zero i niskoemisyjny transport zbiorowy (autobusy).

[53] Aneksy: nr 1 z 1 lipca 2024 r., nr 2 z 28 listopada 2024 r., nr 3 z 12 marca 2025 r., nr 4 z 8 lipca 2025 r., nr 5 z 5 września 2025 r.

także cele, na jakie mają zostać przeznaczone środki, harmonogramy wydatków czy też warunki i terminy zwrotu środków, pobranych i niewydatkowanych.

Po I rewizji KPO[54] i podpisaniu pierwszego aneksu do Porozumienia, w którym IK KPO powierzyła Ministrowi KiŚ realizację dodatkowych pięciu[55] reform i sześciu[56] inwestycji, Minister był odpowiedzialny za realizację łącznie 14 reform i 14 inwestycji (tj. odpowiednio za osiągnięcie 39 kamieni milowych i 49 wskaźników). Nowe zadania dotyczyły ograniczania zależności od paliw kopalnych w Polsce oraz transformacji energetycznej poprzez zapewnienie wsparcia na rzecz odnawialnych źródeł energii, w ramach nowego komponentu G – REPowerEU. Maksymalna wysokość środków, przeznaczonych na realizację powierzonych Ministrowi inwestycji wzrosła o 86 685 092,4 tys. zł (288%), tj. do kwoty 116 769 900,0 tys. zł.

Po II rewizji KPO[57] i podpisaniu dwóch kolejnych aneksów do Porozumienia, Minister KiŚ był odpowiedzialny za realizację łącznie 14 reform i 16 inwestycji, (tj. odpowiednio za osiągnięcie 39 kamieni milowych i 52 wskaźników). Główne zmiany dotyczyły komponentów E i G, przy czym w ramach komponentu E wprowadzono nową inwestycję[58] oraz przeniesiono jedną inwestycję[59] z części grantowej do części pożyczkowej. W ramach komponentu G zmniejszono kwotę alokacji dla sześciu z ośmiu inwestycji, a uwolnione środki z tego komponentu

---

[54] 8 grudnia 2023 r. Rada Unii Europejskiej ds. Gospodarczych i Finansowych (ECOFIN) zaakceptowała Decyzję Wykonawczą Rady z 21 listopada 2023 r. zmieniającą decyzję wykonawczą (UE) (ST 9728/22 INIT; ST 9728/22 ADD 1) z dnia 17 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski.

[55] Tj. pięć nowych reform w ramach komponentu G: G1.1.1. Wspieranie rozwoju lokalnych społeczności energetycznych, G1.2.1. Rozwiązania regulacyjne służące szybszej integracji odnawialnych źródeł energii z sieciami dystrybucyjnymi, G1.2.2. Usuwanie barier dla integracji odnawialnych źródeł energii z sieciami elektroenergetycznymi, G3.1.1. Usprawnienie procesu wydawania pozwoleń dla odnawialnych źródeł energii, G3.1.3. Zwiększenie efektywności energetycznej i przyspieszenie wycofywania paliw kopalnych z ogrzewania. Ponadto Reforma B2.2. Poprawa warunków dla rozwoju odnawialnych źródeł energii została przeniesiona do komponentu pożyczkowego i otrzymała nr B3.6.

[56] Tj. pięć nowych inwestycji w ramach komponentu G: G1.1.3. Systemy magazynowania energii (BESS), G1.2.4. Budowa lub modernizacja sieci dystrybucyjnych energii elektrycznej na obszarach wiejskich w celu umożliwienia przyłączenia nowych źródeł OZE, G3.1.4 (Fundusz Wsparcia Energetyki), G3.2.1. Budowa infrastruktury gazowej w celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego (Gdańsk-Gustorzyn), G3.3.1. Magazyny energii (Porąbka-Żar). Ponadto jedna inwestycja B2.2.2 została przeniesiona z MRiT do MKiŚ jako G1.1.2 Instalacje OZE realizowane przez społeczności energetyczne, a dwie inwestycje dotychczas znajdujące się w komponencie B i E zostały przesunięte do komponentu G, tj. B2.2.1 jako G1.2.3 Rozwój sieci przesyłowych, inteligentna infrastruktura elektroenergetyczna oraz E1.1.2 jako G1.3.2 Zeroemisyjny transport zbiorowy (autobusy).

[57] 16 lipca 2024 r. Rada Unii Europejskiej ds. Gospodarczych i Finansowych (ECOFIN) zaakceptowała Decyzję Wykonawczą Rady z 1 lipca 2024 r. zmieniającą decyzję wykonawczą (UE) (ST 9728/22 INIT; ST 9728/22 ADD 1) z dnia 17 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski.

[58] W związku ze zmianą sposobu realizacji kamienia milowego E4G, w ramach reformy E1.1 Wzrost wykorzystania transportu przyjaznego dla środowiska, dotyczącego wprowadzenia opłaty środowiskowej dla przedsiębiorców od pojazdów spalinowych, wprowadzono nową inwestycję E1.1-4 Wzrost wykorzystania transportu przyjaznego dla środowiska dotyczącą funkcjonowania programu dotacji mającego na celu zapewnienie wsparcia na zakup, wynajem lub leasing bezemisyjnych pojazdów elektrycznych z przewidzianą maksymalną alokacją na poziomie 1 613 777,7 tys. zł.

[59] Przeniesienie niezrealizowanych czterech wskaźników (E9G, E10G, E11G,E12G) inwestycji E1.1.1 Wsparcie dla gospodarki niskoemisyjnej z części grantowej do części pożyczkowej jako nową inwestycję E3.1.1 Instrument wsparcia dla gospodarki niskoemisyjnej (E7L, E8L, E9L, E10L) z maksymalną kwotą alokacji na poziomie 4 808 949,7 tys. zł. W części grantowej w inwestycji E1.1.1 pozostał jeden zrealizowany wskaźnik E8G z kwotą alokacji 0,00 zł.

zasiliły nową inwestycję z komponentu E. Maksymalna wysokość środków, przeznaczonych na realizację powierzonych Ministrowi inwestycji została zmniejszona, w stosunku do pierwszego aneksu, o 4 940 869,0 tys. zł (4,2%), tj. do kwoty 111 829 031,0 tys. zł.

Po III rewizji[60] KPO podpisano czwarty i piąty aneks do Porozumienia, w ramach których liczba reform i inwestycji nie uległa zmianie, przy czym zmieniono m.in. opisy i liczbę kamieni milowych i wskaźników. W związku z czym na 30 września 2025 r. Minister KiŚ był odpowiedzialny za realizację łącznie 14 reform i 16 inwestycji (tj. odpowiednio za osiągnięcie 40 kamieni milowych i 49 wskaźników) w ramach trzech komponentów. Wprowadzone aneksami zmiany dotyczyły przede wszystkim kwot alokacji dla czterech inwestycji[61]. W konsekwencji maksymalna wysokość środków, przeznaczonych na realizację powierzonych Ministrowi inwestycji została zwiększona, w stosunku do trzeciego aneksu, o 358 654,7 tys. zł (0,3%), tj. do kwoty 112 187 685,7 tys. zł.

W trakcie trwania kontroli prowadzone były prace nad zatwierdzeniem IV rewizji[62] KPO, w której wnioskowano, w zakresie zadań realizowanych przez Ministra KiŚ, o usunięcie części wskaźników[63], w celu uproszczenia procesu realizacji KPO i zmniejszenia obciążenia biurokratycznego, zmianę opisów niektórych wskaźników[64], ich wartości docelowych[65] lub przesunięcie terminu ich realizacji[66].

W dniu 12 grudnia 2025 r. (tj. po okresie objętym kontrolą) Rada UE ds. Gospodarczych i Finansowych przyjęła IV rewizję KPO. W jej ramach, w zakresie zadań realizowanych przez Ministra KiŚ, zrezygnowano z 13 mierników[67], przy czym zmiany te polegały m.in. na zmniejszeniu liczby mierników pośrednich (zmiany porządkowe), rewizji opisów wskaźników i nie wiązały się z rezygnacją z założonych celów w inwestycjach.

---

[60] 20 czerwca 2025 r. Rada Unii Europejskiej ds. Gospodarczych i Finansowych (ECOFIN) zaakceptowała Decyzję Wykonawczą Rady z 27 maja 2025 r. zmieniającą decyzję wykonawczą (UE) (ST 9728/22 INIT; ST 9728/22 ADD 1) z dnia 17 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski.

[61] Dla inwestycji G3.1.4 dot. Funduszu Wsparcia Energetyki zwiększono wartość alokacji o 959 433,9 tys. zł, dla inwestycji B1.1.3 Termomodernizacja instytucji edukacyjnych zwiększono budżet o 413 080,0 tys. zł i podniesiono wartość wskaźników docelowych, dla inwestycji E.1.1-4 Wzrost wykorzystania transportu przyjaznego dla środowiska – Wsparcie zakupu pojazdów zeroemisyjnych zmniejszono budżet o 431 780,0 tys. zł i usunięto jeden z trzech wskaźników, dla inwestycji B2.1.1 Inwestycje w technologie wodorowe, wytwarzanie, magazynowanie i transport wodoru zmniejszono budżet o 582 079,2 tys. zł i usunięto dwa z ośmiu wskaźników.

[62] 12 grudnia 2025 r. Rada Unii Europejskiej zatwierdziła IV rewizję KPO.

[63] B21bG i B21cG w inwestycji B2.1.1, B6G w inwestycji B1.1.1 oraz B17L w inwestycji B3.2.1 - wskaźniki pośrednie, których realizacja została uwzględniona we wskaźnikach końcowych określonych dla poszczególnych inwestycji, bezkosztowe lub których koszt nie przekracza 10% alokacji.

[64] G14G w reformie G1.2.2, B5L w reformie B2.3, G4L i G5L w reformie G3.1.1, B20G w inwestycji B2.1.1, G6G w inwestycji G1.1.3, G27G w inwestycji G1.3.2, G14L w inwestycji G3.1.4, G24L w inwestycji G3.3.1.

[65] G15L w inwestycji G3.1.4, G5G w inwestycji G1.1.2, B20G w inwestycji B2.1.1, B9G, B11G w inwestycji B1.1.2, B7G w inwestycji B1.1.1.

[66] G1L w reformie G3.1.1 zmiana terminu z IV kwartału 2024 r. na IV kwartał 2025 r., B21dG w inwestycji B2.1.1 z I kwartału 2026 r. na III kwartał 2025 r. i B21eG w inwestycji B2.1.1 z II kwartału 2026 r. na IV kwartał 2025 r., G22G w inwestycji G1.2.3 z II kwartału 2025 r. na I kwartał 2026 r., E9L w inwestycji E3.1.1. z IV kwartału 2025 r. na II kwartał 2026 r.

[67] Dwa kamienie milowe: G3L i G4L w reformie G3.1.1 oraz 11 wskaźników w inwestycjach, tj.: B6G – B1.1.1; B11G – B1.1.2; B13G – B1.1.3; B21bG – B2.1.1; B21cG – B2.1.1; G4G – G1.1.2; G15G – G1.2.3; G16G – G1.2.3; B17L – B3.2.1; E8L – E3.1.1; G22L – G3.2.1.

(akta kontroli str. 11-21, 31-47, 191-237, 346-365, DVD_1 pliki: 123-152, 223-279)

Zgodnie z §2 ust. 1 piątego aneksu do Porozumienia, na sfinansowanie 16 inwestycji[68], których realizację powierzono Ministrowi, zaplanowano środki w maksymalnej łącznej wysokości 112 187 685,7 tys. zł, w tym wysokość środków przeznaczonych na wydatki ponoszone na realizację trzech działań[69] wykonywanych bezpośrednio przez Ministra jako IOI wyniosła łącznie 17 330 597,9 tys. zł. Na dzień 30 września 2025 r. zakontraktowanie środków na realizację powierzonych inwestycji wyniosło 89 477 210,8 tys. zł[70], w tym 16 065 067,2 tys. zł zakontraktowano na inwestycje realizowane bezpośrednio przez MKiŚ, tj. odpowiednio 79,8% i 92,7% kwot zaplanowanych. Poziom zakontraktowanych środków wahał się w zależności od inwestycji od 0%[71] do 100%[72].

Na 30 września 2025 r. łączna wartość środków przekazanych OOW wyniosła 18 019 247,0 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 20,1% zakontraktowanych i 16,1% zaplanowanych środków na realizację. W ramach realizowanych inwestycji bezpośrednio przez MKiŚ przekazano środki w wysokości 9 494 115,4 tys. zł (co stanowiło 59,1% zakontraktowanych i 54,8% zaplanowanych środków).

Najmniejsze wydatki, na poziomie 0,5%-1,3% zaplanowanych środków, dotyczyły czterech inwestycji:

- B1.1.1 Inwestycje w źródła ciepła w systemach ciepłowniczych – 6 681,5 tys. zł (0,5% planu), przy czym największe wydatki przewidziano na IV kwartał 2025 r. i I kwartał 2026 r.;
- B1.1.3 Termomodernizacja instytucji edukacyjnych - 22 959,4 tys. zł (1,3% planu), przy czym największe wydatki przewidziano na II kwartał 2026 r.;
- E1.1-4 Wzrost wykorzystania transportu przyjaznego dla środowiska – 14 104,4 tys. zł (1,2% planu), przy czym największe wydatki przewidziano na III kwartał 2026 r.;
- B2.2.2/G1.1.2 Instalacje OZE realizowane przez społeczności energetyczne – 7 782,7 tys. zł[73] (0,9% planu), w wyniku długotrwałego procesu wyboru OOW i przesunięcia terminu podpisywania umów największe wydatki będą ponoszone w 2026 r.

---

[68] Maksymalna wysokość środków przeznaczonych na finansowanie inwestycji E1.1.1. *Wsparcie dla gospodarki niskoemisyjnej* i powiązanego z nią wskaźnika (kamień milowy) E8G - *Ustanowienie instrumentu finansowego (funduszu) na rzecz zero/niskoemisyjnej mobilności i energii*, zgodnie z porozumieniem wynosiła 0,00 zł.

[69] B1.1.2, G1.1.2, G1.2.3.

[70] Podana kwota nie obejmuje, wskazanej w Tabeli nr 3 *Stan finansowy inwestycji, za które odpowiedzialny jest Minister Klimatu i Środowiska* przekazanej 23 października 2025 r. wartości wynikających z: umowy KPOD.03.05-IW.04-0143/24 podpisanej w październiku 2025 r. w ramach inwestycji B1.1.3 oraz aneksów do umów o nr referencyjnych SE25-01485 oraz SE25-01474 podpisanych w październiku 2025 r. w ramach inwestycji G3.1.4.

[71] Przy czym w jednej inwestycji E1.1.1 nie przewidziano finansowania. Realizacja pozostałych trzech inwestycji wg stanu na 30 września 2025 r. była na wstępnym etapie, tj: w G1.1.3 i G1.2.4 trwała ocena wniosków; w G3.3.1 trwał dialog z KE w sprawie możliwości realizacji inwestycji przy udziale środków z innych źródeł (pożyczka z EBI).

[72] B1.1.2, E3.1.1.

[73] Podana kwota nie obejmuje wydatków poniesionych na dzień 30 września 2025 r. w ramach inwestycji G1.1.2 na działanie C usługi centralne 1 621,9 tys. zł.

Najwyższe wydatki, na poziomie 68% zaplanowanych środków dotyczyły inwestycji B1.1.2 *Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych* – 9 486 332,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 11-21, 31-47, 191-237, 366-381, 265-277, DVD_1 pliki: 142-146, 228-232, 299-374, 750-770, 791-821)

Na dzień 30 września 2025 r. Ministerstwo zrealizowało w pełni sześć[74] z 14 powierzonych do realizacji reform, w tym dwie[75] reformy w części grantowej (osiągnięto siedem kamieni milowych) i cztery[76] reformy w części pożyczkowej (osiągnięto 12 kamieni milowych). Zrealizowane kamienie milowe dotyczące tych reform zostały zgłoszone do KE w ramach pierwszych czterech wniosków o płatność.

W trakcie realizacji pozostaje osiem[77] reform, w ramach których zrealizowano sześć kamieni milowych[78], a 15 kamieni milowych[79] pozostaje w realizacji, w tym dziewięć zgodnie z harmonogramem (osiągnięcie docelowych wartości przewidziano na IV kwartał 2025 r. - III kwartał 2026 r.), a realizacja sześciu[80] z nich była opóźniona. Trzy[81] z sześciu kamieni milowych, których realizacja była opóźniona, zostały zgłoszone do KE i były one na etapie uzgodnień z KE dotyczących ich akceptacji. Dwa kamienie milowe zgłoszono do IV rewizji KPO[82] (opisy kamieni milowych zostały zmienione), a jeden[83] był na etapie prac legislacyjnych.

W odniesieniu do inwestycji, na 30 września 2025 r., zrealizowana została jedna, z przypisanym do niej jednym wskaźnikiem[84], na którą nie były przewidziane żadne środki finansowe. Dla pozostałych 15 inwestycji, zrealizowano osiem wskaźników, w tym trzy w części pożyczkowej[85] i pięć[86] w części grantowej. Zrealizowane wskaźniki zostały zgłoszone do KE w ramach czwartego i piątego wniosku o płatność. Pozostałe 40 wskaźników jest w trakcie realizacji, w tym 26 zgodnie z harmonogramem (okres realizacji od IV kwartału 2025 r. do III kwartału 2026 r.), a realizacja 14[87] z nich była opóźniona. Spośród 14 wskaźników, których realizacja była opóźniona, w ramach IV rewizji KPO sześć wskaźników usunięto[88],

---

74 B1.1, B2.1, B1.2, B2.4, B3.2, B3.6.
75 B1.1, B2.1.
76 B1.2, B2.4, B3.2, B3.6.
77 E1.1, G1.1.1, G1.2.1, G1.1.2, B2.3, E1.2, G3.1.1, G3.1.3.
78 G13G, B4L, B6L, E1L, G6L, G7L.
79 E1G, E4G, E7G, G1G, G12G, G14G, B5L, Ba6L, E2L, G1L, G2L, G3L, G4L, G5L, G11L.
80 G1G, G12G, G1L, G2L, G3L, G11L.
81 Dla kamieni milowych G1G (G1.1.1), G3L (G3.1.1), G11L (G3.1.3) został przekazany do MFiPR i KE do akceptacji OPN (One page note, dalej OPN) tj. dokument prezentujący przesłanki i opisujący dowody świadczące o tym, że dany kamień milowy lub wskaźnik został zrealizowany - zgodnie z przedstawionymi przez Ministerstwo informacjami w Tabeli nr 5. *Stan realizacji reform za które odpowiedzialny jest Minister Klimatu i Środowisk*.
82 G12G; G1L.
83 G2L – Ustawa o zmianie ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych oraz niektórych innych ustaw, weszła w życie 27 listopada 2025 r., tj. po okresie objętym kontrolą.
84 E8G.
85 G12L, G20L, G21L.
86 B8G, B10G, B21aG, G2G, G23G.
87 B6G, B21bG, B21cG, E4aG, G3G, G15G, G18G, G21G, G22G, G26G, E7L, E8L, G13L, G22L.
88 B6G (B1.1.1.), B21bG, B21cG (B2.1.1.), G15G (G1.2.3), E8L (E3.1.1), G22L (G3.2.1.).

jeden[89] przeniesiono do zgłoszenia w kolejnym wniosku o płatność, a w dwóch zmieniono ich opis[90]. Dwa[91] były na etapie uzgodnień z KE dotyczących ich akceptacji. Pozostałe trzy[92] przewidziano do zgłoszenia w kolejnych wnioskach o płatność.

(akta kontroli str. 11-21, 31-47, 191-237, 346-365,
DVD_1 pliki: 142-146, 223-232)

**1.3** W celu zapewnienia terminowej realizacji reform i inwestycji, w tym terminowego osiągania kamieni milowych oraz wskaźników, ustalone zostały, jako załączniki nr 2a i nr 2b do Porozumienia, harmonogramy realizacji reform / inwestycji w ujęciu kwartalnym. Wskazane w nich terminy osiągnięcia kamieni milowych i wskaźników zostały opracowane na podstawie orientacyjnych harmonogramów realizacji reform i inwestycji ujętych w KPO, zgodnie z art. 18 ust. 4 lit. i Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiającego Instrument na Rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności[93]. KE dokonując oceny realizacji danego kamienia milowego/wskaźnika uznaje go za zrealizowany w terminie, o ile dokumenty[94] potwierdzające jego realizację są gotowe do czasu wysłania do KE odpowiedniego WoP obejmującego dany wskaźnik.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor DFE Pani Joanny Książek-Wieder oznacza to, że kamienie milowe i wskaźniki zrealizowane z opóźnieniem względem harmonogramu lub terminu wskazanego w CID[95], nie niosą za sobą negatywnych skutków odnośnie uzyskania finansowania z KE, dopóki ich realizacja umożliwia złożenie WoP, w ustalonym terminie, a *oznaczenie w systemie teleinformatycznym dot. opóźnienia danego miernika ma cel zarządczy, tak, aby móc na bieżąco monitorować stan przygotowania danych mierników.* (...) *Decyzja dotycząca terminu złożenia wniosku o płatność jest podejmowana z kilkumiesięcznym wyprzedzeniem, a konkretna data złożenia wniosku o płatność jest ustalana każdorazowo przez Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej na podstawie zaawansowania realizacji mierników przez wszystkie IOI/IOR a nie tylko MKiŚ*.

Ponadto Dyrektor DFE podała m.in., że podstawowymi przyczynami opóźnień w realizacji reform przez MKiŚ są: długi proces legislacyjny na etapie prac parlamentarnych, zmiany/rekonstrukcje rządu i zmiany organizacyjne w instytucjach zaangażowanych w realizację mierników, czy też uzgodnienia z KE dokumentów OPN.

---

89 G22G (G1.2.3) - w ramach IV rewizji KPO zmieniono termin realizacji na IV kwartał 2025 r. i przeniesiono do kolejnego wniosku o płatność.

90 G21G, G26G (G1.2.3).

91 G3G (G1.1.2), G18G (G1.2.3) - projekty OPN przesłane do konsultacji z KE.

92 E4aG (E.1.1-4), E7L (E3.1.1), G13L (G3.1.4) - wskaźniki zrealizowane, do uzgodnienia z KE, przewidziane w ramach VI i VII WoP.

93 Dz. Urz. UE.L 2021 Nr 57, str. 17.

94 Oświadczenie (zał. 3a/3b do Wytycznych w zakresie kontroli w ramach planu rozwojowego współfinansowanego ze środków Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności) oraz OPN i dokumenty potwierdzające realizację kamienia milowego/wskaźnika, załączone w CST oraz przeprowadzone weryfikacje wydatków i kontrole wykonania, zamieszczone w module e-kontrole.

95 Decyzja Wykonawcza Rady (Council Implementing Decision). Załącznik do wniosku dotyczącego decyzji wykonawczej Rady w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski.

Odnośnie przyczyn opóźnień w realizacji inwestycji przez MKiŚ, Dyrektor DFE wskazała m.in. na: późniejsze uruchomienie inwestycji względem harmonogramu założonego na etapie programowania inwestycji z powodu zablokowania środków w pierwszym okresie wdrażania KPO czy też przedłużające się uzgodnienia robocze na etapie prac po przesłaniu KE OPN. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor DFE *KE najczęściej potrzebuje od kilku do kilkunastu miesięcy do zaopiniowania przekazanego materiału i przesłanie uwag.* Długotrwałe procedowanie dokumentów OPN wynika przede wszystkim z doprecyzowania zapisów określonych w metodach weryfikacji, zmian personalnych po stronie osób zaangażowanych w proces oceny po stronie KE, czy też nakładających się procesów, w szczególności związanych z rewizjami KPO.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor DFE, opóźnienia realizacji w przykładowych reformach i inwestycjach, wynikały m.in. z:

- B1.1 Czyste powietrze i efektywność energetyczna – *przesunięcia względem harmonogramu realizacji wynikały z przebiegu procesu legislacyjnego poza strukturami IOR, oraz uwag KE dotyczących sposobu realizacji kamieni. KE zakwestionowała pierwotną wersję rozporządzenia, jakie miało być wydane w ramach realizacji kamienia B5G. Proces legislacyjny rozporządzenia został powtórzony.*
- B2.1 Poprawa warunków dla rozwoju technologii wodorowych oraz innych gazów zdekarbonizowanych - *opóźnienie kamienia B17G* nastąpiło *z przyczyn legislacyjnych – w momencie składania do KE wniosku o płatność przez Polskę, ustawa Prawo energetyczne realizująca kamień była zaakceptowana przez Senat. Do osiągnięcia kamienia konieczne były podpis Prezydenta, publikacja i wejście w życie ustawy*.
- G1.1.2 – *przyczyną opóźnienia były względy proceduralne, związane zarówno ze złożonym procesem oceny wniosków aplikacyjnych, jak i z reorganizacją zespołów dokonujących oceny wniosków, wynikającą z przeniesienia z dniem 1 lipca 2024 r. w trakcie wdrażania inwestycji z MRiT do MKiŚ, niemożliwe okazało się zakończenie oceny wniosków i podpisanie umów w planowanym pierwotnie terminie tj. do końca I kwartału 2025 r.*
- B1.1.2 – *przyczynami opóźnień były m.in. problemy związane z wypłatą refundacji wydatków poniesionych przez NFOŚiGW, a także prowadzony z KE dialog dotyczący kształtu i sposobu potwierdzenia realizacji wskaźników B8G i B10G.*

Zaistniałe opóźnienia w realizacji poszczególnych mierników dla powyższych reform i inwestycji w stosunku do harmonogramu nie spowodowały wstrzymania realizacji wniosku o płatność.

Jak podała Zastępca Dyrektora DFE mierniki, które w opinii MKiŚ łączyły się z ryzykiem realizacji po ustalonym terminie złożenia dla nich WoP, były zgłaszane do MFiPR w ramach prac nad rewizjami KPO. Po zaakceptowaniu rewizji przez KE, MKiŚ aktualizował harmonogramy odpowiednio reform lub inwestycji, w ramach kolejnych podpisywanych z MFiPR aneksów Porozumień.

W przypadku Harmonogramu realizacji inwestycji w ujęciu kwartalnym (wg piątego aneksu do Porozumienia z 5 września 2025 r., dotyczącego inwestycji B2.2.2/G1.1.2 na III kwartał 2025 r.) planowane wydatki całkowite dla inwestycji G1.1.2 dla działania A.1 (klastry), A.2 (spółdzielnie energetyczne) i A.3 (JST) były

na poziomie 29 889,9 tys. zł, natomiast dla działania B - 106 343,0 tys. zł. Wydatkowanie środków na koniec III kwartału 2025 r. kształtowało się na poziomie (w przypadku działania A) - 7 782,7 tys. zł, tj. 26,0% kwoty przewidzianej w harmonogramie. Na działanie B nie poniesiono wydatków. Dla działania C1 (usługi centralne) w harmonogramie wskazano kwotę 167,4 tys. zł, a wydatkowano 273,9 tys. zł.

Dyrektor DOZE, w wyjaśnieniach co do sposobu planowania wydatków podał m.in., że w okresie, w którym robiono aktualizację harmonogramu, tj. w lipcu 2025 r. nie można było przewidzieć, jakie będzie wydatkowanie w III kwartale 2025 r. W przypadku działania B w związku z wydaniem pozytywnych decyzji o objęciu wsparciem przedsięwzięć spodziewano się szybkiego podpisania umów i wpłynięcia pierwszych zaliczek w III kwartale 2025 r. Dodał ponadto, że w *zakresie rozbieżności dla działania C harmonogram został zaktualizowany w ramach trwających prac nad szóstym aneksem do Porozumienia. Rozbieżność ta miała charakter przejściowy i nie miała wpływu na prawidłowość realizacji Inwestycji ani na rozliczenie środków*.

(akta kontroli str. 11-21, 31-47, 191-237, 265-277, 366-381, DVD_1 pliki: 142-146, 186-195, 223-232, DVD_3 pliki: 5-11)

**1.4** Zgodnie z §3 ust. 2 Porozumienia IOI zobowiązała się do podjęcia działań naprawczych w przypadku zidentyfikowania ryzyka nieterminowego zrealizowania wskaźników (wartości pośrednich i docelowej), o czym niezwłocznie powinna informować IK KPO. Informacje o aktualnym stanie realizacji reform i inwestycji były przekazywane do IK KPO na bieżąco w ramach systemu teleinformatycznego CST2021, monitoringu dwutygodniowego (dedykowanego konkretnym WoP) oraz bieżącej komunikacji pomiędzy IK KPO a MKiŚ. W odniesieniu do reform i inwestycji, dla których istniało poważne ryzyko ich nieosiągnięcia, MKiŚ zgłaszał je do rewizji KPO, które pełnią funkcję planu naprawczego, celem zmian i dostosowania konkretnych mierników do możliwości wdrożeniowych[96]. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora DFE *należy zatem przyjąć, że wszystkie mierniki, które uległy zmianie w ramach dotychczasowych aktualizacji KPO były opóźnione lub na etapie prac uznano, że istnieje poważne ryzyko ich opóźnienia w najbliższej przyszłości.*

(akta kontroli str. 31-47, DVD_1 pliki: 249-280, 747-761)

**1.5** W okresie 2023 r. – 30 września 2025 r. nie było przypadków wstrzymania przez IK KPO realizacji inwestycji w związku z uznaniem przez KE, że wskaźnik został osiągnięty w sposób niezadawalający lub ze względu na nieterminową jego realizację uniemożliwiającą wykazanie go we wniosku o płatność do KE.

Miały miejsce natomiast przypadki wstrzymania wypłat w następstwie wystąpienia ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego do PFR na łączną kwotę 4 971 447,6 tys. zł. Wstrzymania te dotyczyły inwestycji B1.1.2 i wynikały przede wszystkim z braku uzupełnienia w systemie CST2021 danych o ostatecznych odbiorcach wsparcia, ale też ze złożenia zlecenia wypłaty

[96] Np.: I rewizja KPO - zmniejszenie wskaźników docelowych w ramach inwestycji B1.1.2., B1.1.3., E1.1.1. II rewizja KPO - wydłużenie terminów osiągnięcia wskaźników dla inwestycji B3.2.1, G1.2.3. III rewizja KPO - zwiększono budżet dla inwestycji G3.1.4 i B1.1.3; zmniejszono budżet da inwestycji E.1.1-4 oraz B2.1.1.

przekraczającego prognozę przygotowaną na dany miesiąc oraz z konieczności wyjaśnienia kwestii zmian w planie finansowym NFOŚiGW. W jednym przypadku refundacja wstrzymana 23 grudnia 2022 r. nadal nie została uruchomiona[97]. Jak wskazano w piśmie Ministra Finansów[98] oraz w piśmie Ministra FiPR i Ministra Finansów[99] refundacja poniesionych przez NFOŚiGW wydatków dotyczących inwestycji B1.1.2 będzie możliwa dopiero po uzyskaniu środków pochodzących z budżetu UE. Jak wyjaśniła Dyrektor DFE, Minister KiŚ pismami z 31 grudnia 2023 r. oraz 9 stycznia 2024 r. wystąpiła z prośbą o odblokowanie płatności na rzecz NFOŚiGW w ramach inwestycji B1.1.2. W odpowiedzi Minister FiPR wskazał, iż otrzymane z KE w grudniu 2023 r. środki przeznaczone są na finansowanie inwestycji z części pożyczkowej KPO, zaś inwestycja B1.1.2 jest finansowana z części grantowej KPO. Wypłata refundacji została zaplanowana w harmonogramie realizacji inwestycji do Porozumienia na 2026 rok. W pozostałych przypadkach realizacja wstrzymanych wpłat następowała w terminie od dziewięciu dni do 182 dni. Według wyjaśnień zastępcy Dyrektora DFE *W konsekwencji wstrzymania wypłat w ramach inwestycji B1.1.2, NFOŚiGW nie mógł realizować płatności dla WFOŚiGW na bieżącą obsługę wypłat na rzecz grantobiorców w ramach naboru Programu Priorytetowego Czyste Powietrze (PPCP) współfinansowanego z KPO. W związku z czym, WFOŚiGW wstrzymały bieżące wypłaty na rzecz grantobiorców i wykonawców prac w ramach PPCP.*

(akta kontroli str. 31-47, 169-190, 321-322, DVD_1 pliki: 189-195, 291-298)

**1.6** Warunki i zasady dotyczące finansowania inwestycji zostały określone w umowie zawartej pomiędzy Skarbem Państwa reprezentowanym przez Ministra KiŚ a Polskim Funduszem Rozwoju[100]. W umowie tej określono m.in. tryb i warunki składania do PFR przez IOI i JW zleceń wypłat, tryb składania prognoz, zasady i tryb informowania przez PFR odpowiednich instytucji o zrealizowanych zleceniach wypłaty. W Ministerstwie opracowano ponadto Procedurę finansowania i rozliczania inwestycji KPO w MKiŚ[101]. Na podstawie badania wybranej próby składanych przez MKiŚ prognoz oraz zleceń wypłaty[102] stwierdzono, że realizacja obowiązków związanych z przekazywaniem do PFR prognoz oraz zleceń wypłat odbywała się zgodnie z zasadami określonymi w ww. Procedurze. Zarówno prognozy, jak i zlecenia wypłat były składane w terminach określonych w ww. Procedurze, z zachowaniem zasad dotyczących odpowiedniej weryfikacji i akceptacji dokumentacji dotyczącej prognoz i zleceń wypłat. Zgodnie z ww. umową, jak i powyższą Procedurą MKiŚ otrzymywał od PFR informacje o dokonanych wypłatach i otrzymanych zwrotach. W zakresie

---

97 Dotyczy zlecenia wypłaty na kwotę 1 795 492 167,29 zł w ramach wniosku o płatność nr KPOD.03.03-IP.08-0001/22-001.

98 Pismo z dnia 19 grudnia 2022 r.

99 Pismo z dnia 1 czerwca 2023 r.

100 Umowa z 4 listopada 2022 r.

101 Procedura wprowadzona w MKiŚ, opisująca postępowanie z inwestycjami KPO finansowanymi w formule grantowej oraz pożyczkowej. Określono w niej m.in. terminy oraz sposób postępowania w zakresie umieszczania prognoz w systemie PFR, wprowadzenia zlecenia wypłaty w systemie, realizacji zwrotów.

102 Próba dobrana w sposób celowy wg profesjonalnego osądu kontrolera w zakresie inwestycji B2.2.2/G1.1.2.

zrealizowanych wypłat prowadzona była ewidencja księgowa umożliwiająca rozliczenie wypłaconych środków.

(akta kontroli str. DVD_1 pliki: 1-26, 182-185, 230, 299-374, 608-643, DVD_3 pliki: 94-100)

**1.7** Wydzielony rachunek dochodów w Ministerstwie był prowadzony dla dwóch inwestycji, tj. inwestycji G1.1.4 oraz inwestycji B2.2.2/G1.1.2, w których Ministerstwo działa jako OOW oraz jako IOI. Rachunek ten służył do obsługi płatności na rzecz ekspertów zewnętrznych zaangażowanych przez IOI w proces oceny projektów realizowanych w ramach inwestycji G1.1.2. Zlecenia płatności wystawiane przez IOI dotyczyły kosztów funkcjonowania IOI. Plany finansowe wydzielonego rachunku dochodów dla tych inwestycji zostały sporządzone i zaktualizowane, zgodnie z art. 14lp ust. 10 uozppr.
Sprawozdania z wykonania planu finansowego wydzielonego rachunku dochodów zostały sporządzone i przekazane do ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego zgodnie z art. 14lp ust. 11 uozppr. Sprawozdania zostały sporządzone na podstawie danych z ewidencji księgowej.

(akta kontroli str. 48-58,189-190, DVD_1 pliki: 37-59, 379-381, 399- 416, 608-621, 723-746)

Zgodnie z §6 ust. 1 Porozumienia, IOI zapewnia prowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej dotyczącej realizacji inwestycji. Ewidencja księgowa prowadzona w Ministerstwie spełniała warunki określone w Porozumieniu. W inwestycji poddanej badaniu, tj. B2.2.2/G1.1.2, na kontach pozabilansowych, właściwych do obsługi KPO, możliwa była identyfikacja inwestycji, poszczególnych operacji finansowych oraz źródeł finansowania.

(akta kontroli str. DVD_1 pliki: 15-26)

**1.8** Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora DFE w latach 2023 – 30 września 2025 r. IOI nie zidentyfikowała przypadków, o których mowa w art. 14ls uozppr, tj. wykorzystania środków z KPO niezgodnie z przeznaczeniem, wykorzystania ich z naruszeniem procedur obowiązujących przy ich wykorzystaniu, w tym postanowień umów lub pobranie nienależnie, w nadmiernej wysokości, które skutkowałyby koniecznością dochodzenia zwrotu środków.

(akta kontroli str. 31-47)

**1.9** Dane dotyczące sprawozdawczości i monitorowania były przekazywane w systemie CST2021. W ramach tego systemu IOI przekazywała wnioski o płatność do IK KPO (wnioski te spełniały funkcje sprawozdawczą). Badaniem objęto pięć wniosków o płatność[103], które były przygotowywane w systemie CST2021 i zawierały dane dotyczące m.in. postępu rzeczowego, wskaźników, podsumowania finansowego.
Jeden z wniosków o płatność w ramach inwestycji B2.2.2/G1.1.2 zawierał dane wskazane w Podsumowaniu w pozycji 10.3 *Personel projektu,* które nie były zgodne z danymi w ewidencji księgowej dotyczącymi tego zadania. Szerzej opis w *Sekcji stwierdzone nieprawidłowości*.

[103] W tym cztery wnioski o płatność, sporządzone zgodnie ze Schematem nr 1 określonym w Wytycznych w zakresie sprawozdawczości i monitorowania oraz jeden sporządzony zgodnie ze Schematem nr 2.

W ramach badanej próby 10 umów o objęcie wsparciem KPO w inwestycji B2.2.2/G1.1.2 (więcej w obszarze drugim niniejszego wystąpienia) badaniem objęto również sprawozdawczość OOW. Stwierdzono, że MKiŚ weryfikowało prawidłowość danych przekazywanych przez OOW we wnioskach sprawozdawczych/wnioskach o płatność i w razie wątpliwości zwracało się do OOW o uzupełnienie lub poprawienie wniosków, jednak weryfikacja ta odbywała się z opóźnieniem (więcej w obszarze drugim niniejszego wystąpienia).

(akta kontroli str. 31-47, 134-168, DVD_1 pliki: 76, 249-280, 379-381, 723-746, 791-821)

Na podstawie oględzin systemu CST2021 (wykorzystywanego na potrzeby wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce w perspektywie finansowej 2021-2027 oraz w KPO) stwierdzono, że zgromadzone w systemie informacje w zakresie inwestycji B2.2.2/G1.1.2 dotyczyły poszczególnych przedsięwzięć i zawierały m.in. następujące dane: zawarte umowy, budżet projektu, wydatki kwalifikowalne, złożone przez OOW wnioski/sprawozdania, daty rozpoczęcia realizacji projektu, źródła finansowania. W wyniku oględzin systemu CST2021 stwierdzono ponadto, że w systemie generowane są raporty w zakresie poszczególnych przedsięwzięć, natomiast wygenerowanie danych dotyczących danej inwestycji (łącznie) możliwe jest tylko przez utworzenie raportu zawierającego dane z poszczególnych umów z OOW i ich sumowanie. W taki sposób uzyskuje się informację zbiorczą dot. inwestycji. W systemie nie ma możliwości wygenerowania danych finansowych dotyczących planu wydatków (alokacji) i stopnia zrealizowania wydatków dla całej inwestycji. Nie ma w systemie funkcjonalności (zakładki) dotyczącej realizacji wskaźników inwestycji.

Jak wyjaśnił Dyrektor DOZE IOI agreguje i przekazuje do IK KPO dane dotyczące wskaźników we wniosku o płatność, gdzie w części *Postęp rzeczowy* oraz *Wskaźniki* zawarte są dane opisowe i dane liczbowe. Przed przekazaniem wniosku o płatność dane podlegają wewnętrznej weryfikacji przez pracowników, w celu zapewnienia ich spójności ze stanem faktycznym realizacji Inwestycji oraz pomocniczymi zestawieniami z systemu CST2021, Centrum KPO (PFR) oraz informacjami przekazanymi przez służby finansowe IOI.

(akta kontroli str. 238-264, 265-277)

Jak wyjaśniła Dyrektor DFE *Ministerstwo, pełniąc funkcję IOI, ma możliwość pozyskiwania danych dotyczących realizacji mierników w inwestycji B1.1.3 poprzez system CST2021. Bezpośrednio na poziomie każdego projektu realizowanego w CST możliwe jest sprawdzenie mierników przypisanych do danego projektu, w tym ich wartości bazowych, wartości docelowych oraz stopnia realizacji wynikającego z danych wprowadzonych przez NFOŚiGW. Ponadto, system umożliwia generowanie własnych analiz w module SR2021*[104]*, który stanowi część CST2021. Dzięki funkcjonalnościom filtrowania, zestawiania i eksportu danych, IOI może tworzyć raporty zbiorcze dotyczące realizacji mierników w projektach objętych inwestycją B1.1.3.*

Jak wyjaśniła Dyrektor DFE dane przekazywane przez JW (NFOŚiGW) były weryfikowane przez MKiŚ zarówno poprzez wgląd w dane wprowadzane

[104] Moduł właściwy do generowania raportów, działa w aplikacji Oracle Analytics.

w systemie CST2021, tj. przegląd projektów realizowanych w inwestycji B1.1.3, jak również poprzez informacje przekazywane w ramach cyklicznych spotkań roboczych pracowników MKiŚ i NFOŚiGW zaangażowanych w realizację inwestycji, a także poprzez informacje przekazywane pocztą e-mail.

(akta kontroli str. 169-184, 278-287)

W zakresie opracowywania wzorów raportów na własne potrzeby Dyrektor DFE wyjaśniła, że IOI nie opracowywała odrębnych, formalnych wzorów raportów przedstawiających zbiorcze dane na własne potrzeby w odniesieniu do części KPO, za które odpowiada. Dodała, że DKF[105] udostępniło w aplikacji SR2021 zestaw raportów, które są wykorzystywane pomocniczo przy realizacji zadań związanych z KPO. Raporty te umożliwiają szybki przegląd kluczowych danych oraz wspierają bieżący monitoring postępu.

(akta kontroli str. 169-184)

Na podstawie badania próby osiągniętych trzech wskaźników dla dwóch inwestycji (tj. Inwestycji B1.1.2 - wskaźnik B8G i B10G oraz Inwestycji E1.1.1 - wskaźnik E8G) stwierdzono, że MKiŚ po osiągnięciu wartości docelowej wskaźnika, przekazywało IK KPO odpowiednią dokumentację zgodnie z wytycznymi w zakresie sprawozdawczości i monitorowania.

(akta kontroli str. 278-287, DVD_3 pliki: 18-54)

**1.10** Harmonogramy kontroli w ramach KPO na lata 2023, 2024 i 2025 zostały sporządzone zgodnie z Rozdziałem 3 pkt 6 *Wytycznych w zakresie kontroli w ramach planu rozwojowego współfinansowanego ze środków Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności*. W harmonogramach tych zawarto m.in. metodykę wyboru reform, inwestycji do kontroli, czy też metodykę doboru próby wydatków.

W ramach objętych szczegółową kontrolą inwestycji B2.2.2/G1.1.2 i B1.1.3., w których OOW były m.in. samorządy gminne, w latach 2023-2025 (do 30 września), jak poinformowała Zastępca Dyrektora DFE, przeprowadzono jedną kontrolę wykonania wskaźnika - G2G[106]. W Harmonogramach kontroli na 2025 r. i 2026 r. planowane było jeszcze pięć tego rodzaju kontroli, tj. w III kwartale 2025 r. (wykonana w IV kwartale) oraz w II i III kwartale 2026 r.

W ramach nadzorowanych wskaźników/inwestycji IOI nie stwierdziła wystąpienia poważnych nieprawidłowości. Informacje o ustaleniach kontroli były przekazywane do IK KPO kwartalnie.

Zgodnie z Harmonogramem kontroli na 2025 r. planowano w ramach inwestycji B2.2.2/G1.1.2 19 kontroli zamówień publicznych oraz trzy kontrole na miejscu przedsięwzięcia. Według stanu na 29 października 2025 r., MKiŚ zakończyło 12 kontroli zamówień publicznych, w trakcie pozostawało sześć takich kontroli, a jedna była planowana. W trakcie pozostawały także dwie kontrole na miejscu przedsięwzięcia, a jedna była planowana. Stwierdzone w wyniku ww. kontroli zamówień publicznych nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły m.in.: przygotowania i przeprowadzenia postępowania w sposób nieprzejrzysty

[105] Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej w MFiPR koordynujący prace związane z systemami informatycznymi CST2021 wspierającymi realizację KPO.

[106] Kontrola została przeprowadzona przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii w Departamencie Gospodarki Niskoemisyjnej MRiT.

z naruszeniem zasad odnoszących się do zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, ustalania szacunkowej wartości zamówienia publicznego na podstawie nieaktualnych cen rynkowych, opublikowania ogłoszenia o wyniku postępowania opublikowane niezgodnie z art. 309 ust. 1 ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych[107]. W wyniku tych kontroli wydano zalecenia, zalecenia prewencyjne oraz rekomendacje.

Z realizacji harmonogramu kontroli sporządzane były sprawozdania, zgodnie z pkt 5.5 *Procedur dotyczących kontroli oraz poważnych nieprawidłowości i podwójnego finansowania w Instytucji odpowiedzialnej za realizację reformy, Instytucji odpowiedzialnej za realizację inwestycji, Ministerstwie Klimatu i Środowiska w ramach KPO.* Wszystkie kontrole realizowane były z wykorzystaniem aplikacji e-kontrole w systemie CST2021.

(akta kontroli str. 31- 47, 48-58, 278-287, DVD_1 pliki: 78-122, 382-398, DVD_3 pliki: 13-17, 56-63)

**1.11** W dniu 12 grudnia 2023 r. zawarto Porozumienie w sprawie powierzenia realizacji zadań związanych z realizacją inwestycji w ramach planu rozwojowego pomiędzy Ministrem KiŚ oraz Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej[108], zgodnie z którym IOI powierzył NFOŚiGW jako JW realizację określonych inwestycji. Porozumienie to było w okresie objętym kontrolą trzykrotnie aneksowane[109]. Nadzór i kontrolę nad realizacją powierzonych NFOŚiGW zadań, jak wyjaśniła Dyrektor DFE, IOI sprawuje poprzez monitorowanie postępów realizacji inwestycji. Informacje sprawozdawcze są przekazywane przez NFOŚiGW w ramach cyklicznych spotkań roboczych pracowników Ministerstwa i NFOŚiGW dotyczących realizowanej inwestycji oraz poprzez wiadomości e-mail. W ramach sprawozdawczości miesięcznej oraz półrocznej przekazywane są dane w systemie CST2021.

W aneksach do Porozumienia z NFOŚiGW ustalano harmonogram realizacji inwestycji. Zgodnie ze zaktualizowanym we wrześniu 2025 r. harmonogramem planowane wydatki całkowite dla Inwestycji B1.1.3. powinny wynieść do końca III kwartału 2025 r.: 203 109,0 tys. zł[110], natomiast faktycznie zrealizowane w tym terminie wydatki wyniosły: 22 959,4 tys. zł[111], co stanowiło 11,3% zaplanowanych środków. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora DFE *Kwota zaplanowanych wydatków dla III kwartału wynosiła 200 mln zł. Biorąc pod uwagę wiedzę, którą wówczas dysponowano oraz stosunkowo krótki okres realizacji inwestycji, postanowiono, aby pomimo niskiego wykonania II kwartału 2025 r., utrzymać kwotę wynikającą z przeanalizowanych danych. Prognozowany harmonogram miał 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.* Ponadto dodała, że *Ministerstwo KiŚ opracowuje załączniki do porozumienia*

[107] Dz. U. z 2024 r. poz. 1320.
[108] Dalej: Porozumienie z NFOŚiGW.
[109] Aneks 1 z 10 października 2024 r., Aneks 2 z 18 grudnia 2024 r., Aneks 3 z 11 września 2025 r.
[110] Łącznie II i III kwartał 2025 r.
[111] Według stanu na 30 listopada 2025 r. było to 82 186,9 tys. zł.

*w uzgodnieniu z NFOŚiGW oraz MFiPR. (...) Dopiero po uzgodnieniu materiału na poziomie IK KPO, IOI oraz JW dany załącznik należy uznać za obowiązujący.*

(akta kontroli str. 31-44, 278-287, DVD_1 pliki: 153-181)

W okresie 2023 r. – 30 września 2025 r. IOI przeprowadził w NFOŚiGW dwie kontrole. Kontrole te dotyczyły realizacji Inwestycji B1.1.2. Przedmiotem badania było m.in. ustalenie rzeczowego i finansowego stanu zaawansowania realizacji przedsięwzięć, weryfikacja danych przedstawianych przez NFOŚiGW we wnioskach o płatność, weryfikacja osiągniętych wskaźników oraz weryfikacja działań dotyczących w szczególności unikania podwójnego finansowania, zapobiegania, wykrywania i korygowania nieprawidłowości przy realizacji przedsięwzięć, zapobiegania konfliktowi interesów, korupcji i nadużyciom finansowym.
W wyniku kontroli przekazano zalecenia dotyczące m.in.: prawidłowego i terminowego rozpatrywania wniosków grantobiorców, wprowadzenia zmian wzmacniających proces zapobiegania, wykrywania i korygowania nieprawidłowości, wzmocnienia nadzoru i usprawnienia procesu monitorowania i rozliczania przedsięwzięć celem osiągnięcia zakładanych wskaźników zgodnie z harmonogramem oraz zasilania CST2021 o dane dotyczące wypłaconych grantów zgodnie z Wytycznymi w zakresie sprawozdawczości i monitorowania.

(akta kontroli str. 48-58, DVD_1 pliki: 382-386)

MKiŚ współpracowało z NFOŚiGW przy opracowywaniu kryteriów szczegółowych stosowanych w procesie wyboru przedsięwzięć do objęcia wsparciem, zgodnie z §4 ust. 7 Porozumienia z NFOŚiGW.
W zakresie uzgadniania wzoru wniosku o objęcie wsparciem przedsięwzięcia Zastępca Dyrektora DFE poinformowała, że wzór takiego wniosku jest odzwierciedleniem wymogów systemu CST2021. W zakresie Inwestycji B1.1.3 Wnioskodawcom został przedstawiony na stronie internetowej dotyczącej naboru wniosków komplet dokumentów, w tym wzór wniosku, jaki ma składać Wnioskodawca oraz Instrukcja wypełniania wniosku o dofinansowanie. Instrukcja ta została opracowana przez MFiPR.
Zgodnie z informacją przekazaną przez Zastępcę Dyrektora DFE, w odniesieniu do inwestycji objętych Porozumieniem z NFOŚiGW, nie było przypadków opóźnień w realizacji zleceń wypłat wynikających np. z awarii systemu Centrum KPO lub w przypadku wystąpienia IK KPO do PFR o wstrzymanie przyjmowania i realizacji zleceń wypłaty.
Realizacja żadnego z objętych kontrolą 10 przedsięwzięć[112] w ramach inwestycji B1.1.3 nie została zakończona, a zaplanowane dla tych przedsięwzięć wskaźniki mają zostać osiągnięte do sierpnia 2026 r.

(akta kontroli str. 31-58, 185-188, DVD_1 pliki: 78-80, 281-290, 768-790)

[112] Umowy nr: 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.04-0013/24; KPOD.03.05-IW.04-0135/24; przedsięwzięcia objęte kontrolą również w ramach równoległej kontroli NIK w NFOŚiGW.

**1.12** Sekretarz Stanu MKiŚ Pan Krzysztof Bolesta podał, że do dobrych praktyk i metod zarządzania stosowanych w Ministerstwie przy realizacji zadań dotyczących KPO można zaliczyć:

- cykliczne, cotygodniowe spotkania robocze na poziomie departamentu/Ministerstwa, które: a) ułatwiają szybki przepływ informacji, b) pozwalają na podejmowanie bieżących decyzji i ustalanie kierunków działań, c) zapewniają dobrą komunikację przy znacznej liczbie wytycznych i skomplikowanej tematyce,
- stosowanie jednej skrzynki mejlowej dla spraw KPO, która: a) jest dostępna dla wszystkich pracowników zaangażowanych w KPO, b) zapewnia pełną informację i przejrzystość komunikacji,
- zapewnienie kompetentnego i zróżnicowanego pod względem wykształcenia i doświadczenia zespołu,
- wsparcie informatyczne wewnątrz MKiŚ (poza systemem CST),
- kulturę organizacyjną MKiŚ ukierunkowana na współpracę,
- korzystanie z doświadczenia z innych programów finansowanych ze środków UE,
- stosowanie elastycznego czasu pracy i możliwości pracy zdalnej, które pozwalają realizować zadania z bardzo krótkimi terminami wyznaczanymi przez KE lub IK KPO.

Ponadto, w zakresie najistotniejszych wyzwań (problemów) dotyczących KPO, wskazał na:

- krótki czas realizacji KPO: a) KPO ma znacznie krótszy okres wdrażania niż polityka spójności, b) w tym czasie realizowane są inwestycje o wartości znacznie wyższej niż w innych programach,
- zmieniające się otoczenie prawne i organizacyjne: a) przepisy unijne i krajowe zmieniają się dynamicznie, b) prace są prowadzone niejednokrotnie na nieostatecznych dokumentach (często w wersji angielskiej, bez oficjalnego precyzyjnego tłumaczenia), co utrudnia przygotowanie procedur i umów, c) konieczne są częste aktualizacje dokumentów (m.in. procedur, porozumień),
- ograniczony wpływ na część zadań: a) Minister KiŚ ma wiodącą rolę w pracach rządowych, ale nie może zagwarantować ostatecznego brzmienia przepisów, mimo że to właśnie jemu przypisywana jest odpowiedzialność w tym zakresie, b) przebieg i czas prowadzenia procedury legislacyjnej w znacznej mierze nie zależy od działań Ministerstwa,
- zmienność kursu euro i brak możliwości nadkontraktacji: a) utrudnia to przygotowanie i aktualizację kosztorysów inwestycji, b) różne kursy stosowane w tym samym projekcie na różnych jego etapach powodują trudności w zarządzaniu finansowym zadaniami,
- problemy organizacyjne i techniczne: a) duża liczba dokumentów, spotkań, systemów i interesariuszy obciąża pracę zespołów i pracowników, b) system CST2021 jest zawodny i nie ma funkcji, o które Ministerstwo postulowało, c) na początku wdrażania KPO nie zapewniono środków na pomoc techniczną,
- nowe zadania nakładane w okresie wdrażania KPO na MKiŚ. Przykładami reform, w których instytucją odpowiedzialną za realizację reformy jest MKiŚ, a za które merytorycznie odpowiadają inne podmioty, są: reforma G1.2 - Przegląd sieci elektroenergetycznych w celu przyspieszenia integracji

odnawialnych źródeł energii oraz G1.2.2. - Usuwanie barier ograniczających integrację odnawialnych źródeł energii z sieciami elektroenergetycznymi.

W zakresie zgłaszanych uwag i wniosków do IK KPO, Sekretarz Stanu MKiŚ podał m.in., że Ministerstwo zgłaszało postulat do MFiPR dotyczący funkcjonalności systemu CST2021 (np. w zakresie kopiowania wniosków) - prośbę załatwiono odmownie; wnioski nadal trzeba wprowadzać do systemu ręcznie. Zgłoszono także MFiPR problem dotyczący wysyłania dużych plików – nie dokonano zmian w tym zakresie w systemie; nadal występuje konieczność dzielenia danych na mniejsze pakiety. *IK KPO wyjaśniała brak realizacji zgłaszanych postulatów takimi przyczynami jak: inne wymagania wynikające z Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) ustanawiającego Instrument na Rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności, potrzeby informacyjne IK KPO, brak środków i zasobów, aby wprowadzić zmiany (np. w systemach IT)*.

(akta kontroli str. 288-293)

Stwierdzona nieprawidłowość

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

W jednym przypadku (na pięć zbadanych) stwierdzono, że wniosek o płatność został sporządzony przez Ministerstwo nierzetelnie.
Dotyczyło to wniosku o płatność w ramach inwestycji B2.2.2/G1.1.2[113], który został sporządzony nieprawidłowo w zakresie wykazanych w nim wydatków w Zadaniu 10 Realizacja zadań związana z komponentem dla działania C1 (usługi centralne) – personel projektu w pozycji 10.3 *Personel projektu - Wydatki kwalifikowane poniesione przez IOI w terminie od 01.01.2025 do 30.06.2025.* We wniosku o płatność wykazano wydatki narastająco w kwocie 213 435,60 zł, natomiast zgodnie z ewidencją księgową i sporządzonym na jej podstawie Sprawozdaniem państwowej jednostki budżetowej z wykonania planu finansowego[114], wydatki te na 30 czerwca 2025 r. w inwestycji G1.1.2 wyniosły 310 467,13 zł, w tym wydatki kwalifikowane wyniosły 273 906,10 zł.

Jak wyjaśnił Dyrektor DOZE rozbieżność pomiędzy kwotą ujętą we wniosku o płatność a sprawozdaniem jednostki budżetowej wynika z tego, że: we Wniosku o płatność ujęto jedynie wydatki kwalifikowane zidentyfikowane za pomocą faktur i zweryfikowane na moment jego sporządzania, zgodnie z zasadami ujmowania danych narastająco, natomiast w sprawozdaniu jednostki budżetowej wykazane są wszystkie wydatki zaklasyfikowane jako kwalifikowane w ewidencji finansowo-księgowej na dzień 30 czerwca 2025 r. (chodzi o zatrudnienie eksperta opłacanego bezpośrednio na podstawie stosunku pracy). Dodał także, że wniosek o płatność jest wprowadzany do systemu CST2021 za pomocą formularza sprawozdawczego i stanowi podstawę dla monitorowania oraz sporządzania raportów dotyczących postępu realizacji reform i inwestycji. Ponadto wydatki ponoszone przez IOI na ekspertów zewnętrznych nie stanowią wydatków ujmowanych w postępie finansowym

[113] Wniosek o płatność do projektu KPOD.12.02-IZ.00-0001/24 G1.1.2 Instalacje OZE realizowane przez społeczności energetyczne. Wniosek numer: KPOD.12.02-IZ.00-0001/24-018-01 za okres od 2025-08-19 do 2025-09-22.

[114] Sprawozdanie państwowej jednostki budżetowej z wykonania planu finansowego wydzielonego rachunku dochodów państwowych jednostek budżetowych, o którym mowa w art. 14lp ust. 8 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju za okres 1.01 – 30.06.2025 r.

inwestycji G1.1.2 po stronie OOW. Są to wydatki operacyjne IOI, związane z realizacją zadań IOI (np. ocena wniosków, ocena koncepcji, obsługa merytoryczna), a nie wydatki na realizację projektów przez OOW.

Zdaniem NIK, mimo, że wydatki operacyjne IOI nie stanowią wydatków, które świadczą o postępie finansowym Inwestycji i nie wpływają na realizację wskaźników, należy przy sporządzaniu wniosków o płatność zachować należytą staranność, tak aby prezentowane w nich dane odpowiadały rzeczywistości.

Dyrektor DOZE dodatkowo poinformował, że z uwagi na stwierdzoną rozbieżność pomiędzy Wnioskiem o płatność (spełniającym głównie funkcję sprawozdawczą), a ww. sprawozdaniem, zostanie złożona stosowna korekta w kolejnym Wniosku o płatność, tak aby dane w obu dokumentach były spójne.

(akta kontroli str. 134-168, DVD_1 pliki: 37-59, 269, 379-381, 811)

**OCENA CZĄSTKOWA**

Na realizację zadań związanych z pełnieniem przez Ministra KiŚ roli IOI niekorzystny wpływ miały trudności związane m.in. z reorganizacją dotyczącą przejścia inwestycji B2.2.2/G1.1.2 z MRiT do Ministerstwa jak i spiętrzeniem prac w okresach wpływania większej liczby dokumentów, konieczności równoległej realizacji wielu zadań przez pracowników, czy też ograniczonej obsady zespołu zajmującego się oceną dokumentacji. Powodowały one m.in. wydłużenia w procedowaniu dokumentacji dotyczącej przedsięwzięć objętych wsparciem z KPO, które wpływały na przebieg ich realizacji (co m.in. zostało opisane w obszarze drugim niniejszego wystąpienia). Minister KiŚ wywiązywał się z obowiązków wynikających z pełnienia funkcji IOI i monitorował realizację powierzonych mu inwestycji. Harmonogram realizacji reform/inwestycji, załączony do Porozumienia z MFiPR był zmieniany aneksami do Porozumienia. Należy jednak zauważyć, że w przypadku Harmonogramu realizacji inwestycji w ujęciu kwartalnym (wg piątego aneksu z 5 września 2025 r., dotyczącym inwestycji B2.2.2/G1.1.2) planowane wydatki na III kwartał 2025 r. były ponad trzykrotnie wyższe niż wydatkowane kwoty (w działaniach A.1, A.2 A.3), natomiast w działaniu B mimo planowania wydatkowania 106 mln zł, nie poniesiono żadnych wydatków. Nie stwierdzono nieprawidłowości w nadzorowaniu realizacji zadań przez JW w zakresie zawartego Porozumienia z NFOŚiGW. IOI podejmowała także kontrole dotyczące zarówno realizacji zadań przez Ministerstwo, JW jak i OOW. Stwierdzona nieprawidłowość polegająca na nierzetelnym sporządzeniu przez MKiŚ wniosku o płatność w ramach inwestycji B2.2.2/G1.1.2 nie wpłynęła na dane dotyczące wartości wskaźników w Inwestycji.

**OBSZAR**

## 2. Realizacja naboru, ocena wniosków i zawieranie umów o objęcie przedsięwzięcia wsparciem z KPO

Opis stanu faktycznego

**2.1** Zgodnie z pierwszym aneksem do Porozumienia pomiędzy MFiPR i Ministrem KiŚ z dnia 1 lipca 2024 r., inwestycja B2.2.2 została przeniesiona z MRiT do MKiŚ jako inwestycja G1.1.2 Instalacje OZE realizowane przez społeczności energetyczne[115].

[115] Celem Inwestycji jest rozwój lokalnych odnawialnych źródeł energii realizowanych przez społeczności energetyczne (w tym klastry energii, spółdzielnie energetyczne oraz inne społeczności energetyczne wynikające z wdrożenia Dyrektywy RED II), grupowo działających

W okresie objętym kontrolą przeprowadzone zostały dwa nabory wniosków w ramach objętej badaniem powyższej Inwestycji. Jeden dotyczył części A – wsparcia przedinwestycyjnego i przeprowadzany był od 19 września 2023 r. do 31 grudnia 2023 r. W naborze tym złożonych zostało 277 wniosków. Zawarto 172 umowy na kwotę (wg całkowitej wartości projektu) 64 019 737,54 zł (w tym 89 umów zawarto w 2024 r. na łączną kwotę 24 111 024,72 zł i 83 umowy w 2025 r. (do 30 września) na łączną kwotę 39 908 712,82 zł). Łączna kwota dofinansowania wyniosła 44 355 932,82 zł, w tym 17 387 427,00 zł w 2024 r. i 26 968 505,82 zł w 2025 r. (do 30 września). Z tytułu zawartych umów wypłacono łącznie 7 782 715,46 zł, z tego 1 551 554,18 zł w 2024 r. oraz 6 231 161,28 zł w 2025 r. (do 30 września). Drugi nabór dotyczył części B – wsparcia inwestycyjnego i przeprowadzany był od 11 grudnia 2023 r. do 28 marca 2024 r. W naborze tym złożonych zostało 99 wniosków. Według stanu na 30 września 2025 r. nie została zawarta żadna umowa w związku z powyższym naborem.

(akta kontroli str. 22-30, 134-168, 191-237 DVD_1 pliki: 209-222)

**2.2** Nabór wniosków dotyczących wsparcia przedinwestycyjnego odbywał się na podstawie Regulaminu wyboru przedsięwzięć do objęcia wsparciem bezzwrotnym z planu rozwojowego w ramach KPO Inwestycja B2.2.2 (część A – wsparcie przedinwestycyjne)[116], który został zatwierdzony przez Ministra Rozwoju i Technologii 9 sierpnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą Regulamin ten był pięciokrotnie zmieniany[117]. Zmiany te dotyczyły m.in. zwiększenia budżetu przewidzianego na dofinansowanie przedsięwzięć do kwoty 310 344 104,37 zł[118]; zwiększenia limitu możliwych do dofinansowania przedsięwzięć z 139[119] do 200[120]; dwukrotnego wydłużenia możliwości realizacji przedsięwzięć w działaniu A.1a[121] etap I oraz A.3[122] etap I z 31 grudnia 2024 r. do 30 czerwca 2025 r., a następnie do 30 września 2025 r.

Nabór wniosków dotyczących wsparcia inwestycyjnego odbywał się na podstawie Regulaminu wyboru przedsięwzięć do objęcia wsparciem bezzwrotnym z planu rozwojowego w ramach KPO Inwestycja B2.2.2 (Część B wsparcie inwestycyjne)[123], który został zatwierdzony przez Ministra Rozwoju i Technologii 9 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą Regulamin cz. B był dwukrotnie zmieniany[124]. Zmiany ww. regulaminu obejmowały m.in.: zwiększenie budżetu przewidzianego na wsparcie inwestycyjne do kwoty 708 953 285,84 zł[125] oraz dostosowanie liczby wybranych przedsięwzięć do maksymalnego budżetu.

---

prosumentów (prosument zbiorowy i wirtualny) ze szczególnym uwzględnieniem roli JST (w szczególności gminy i związki gmin) tworzących tego typu lokalne społeczności energetyczne.

116 Dalej: Regulamin.

117 7 września 2023 r., 6 czerwca 2024 r., 28 listopada 2024 r., 22 maja 2025 r. i 25 listopada 2025 r.

118 Pierwotnie kwota ta wynosiła 186 853 568,00 zł.

119 Działanie A.1 – 90 przedsięwzięć; Działanie A.2 – 16 przedsięwzięć; Działanie A.3 – 33 przedsięwzięcia.

120 Działanie A.1 – 104 przedsięwzięcia; Działanie A.2 – 17 przedsięwzięć; Działanie A.3 – 79 przedsięwzięć.

121 Rozwój istniejących klastrów energii (klastry wymagające opracowania koncepcji rozwoju).

122 Rozwój nowych społeczności energetycznych działających w zakresie OZE.

123 Dalej: Regulamin cz. B.

124 1 marca 2024 r. i 13 czerwca 2025 r.

125 Pierwotnie kwota dofinansowania wynosiła 241 206 896,00 zł.

Zmiany ww. regulaminów dokonywane były zgodnie z §13 ust. 2 obu regulaminów, tj. nie skutkowały nierównym traktowaniem podmiotów wnioskujących oraz były podawane przez IOI do publicznej wiadomości, na stronie internetowej MRiT lub MKiŚ, wraz z ich uzasadnieniem oraz terminem, od którego są stosowane.

Dyrektor DOZE wyjaśnił, że każdorazowo analizowano zmiany w regulaminach, dotyczących naboru do części A i B i ich załącznikach, w tym kwestię czy zmiany nie skutkują nierównym traktowaniem podmiotów wnioskujących. Wszelkie korekty były przedmiotem analiz właściwych komórek organizacyjnych i były odnotowywane w formie komentarzy w plikach lub propozycjach ujętych w pismach/notatkach.

(akta kontroli str. 59-71, 134-168, 191-237 DVD_1 pliki: 565-569, 580-583, 588-590)

**2.3** Informacja o rozpoczęciu naboru wniosków w ramach objętej badaniem inwestycji B2.2.2/G1.1.2 (część A – wsparcie przedinwestycyjne) została zamieszczona na stronach MRiT. Informację, że nabór ten rozpocznie się 12 września 2023 r. zamieszczono 10 sierpnia 2023 r. Powyższą informację zaktualizowano 7 września 2023 r. poprzez poinformowanie o przesunięciu rozpoczęcia naboru na 19 września 2023 r. na godz. 14:00.

Informacja o rozpoczęciu naboru wniosków w ramach inwestycji B2.2.2/G1.1.2 (część B – wsparcie inwestycyjne społeczności energetycznych) została zamieszczona 9 grudnia 2023 r. Wnioski można było składać od 11 grudnia 2023 r. do 28 marca 2024 r.

Dyrektor DOZE wyjaśnił, że w trakcie prowadzonych naborów wniosków w ramach inwestycji B.2.2.2/G1.1.2 nie występowały awarie aplikacji WOD2021[126] lub braki w funkcjonalności systemu CST2021, które miałyby wpływ na proces składania wniosków.

(akta kontroli str. 59-71, 191-237 DVD_1 pliki: 425-426)

[126] https://wod.cst2021.gov.pl/.

**2.4** Kontroli poddano próbę 10 przedsięwzięć[127] na łączną kwotę 4 313 244,76 zł[128]. Łączna kwota dofinansowania ww. przedsięwzięć wynosiła 2 947 735,79 zł. Wszystkie wnioski dotyczące badanych przedsięwzięć zostały złożone w ramach naboru dotyczącego części A - wsparcia przedinwestycyjnego. Dziewięć z nich zostało złożonych w ramach działania A.3: Rozwój nowych społeczności energetycznych działających w zakresie OZE - etap I, a jeden wniosek w ramach działania A.2: Rozwój istniejących spółdzielni energetycznych działających w zakresie OZE.

Badanie 10 wniosków o objęcie wsparciem bezzwrotnym z planu rozwojowego dotyczących ww. próby przedsięwzięć[129] wykazało m.in., że:

- wnioski uznane za złożone spełniały warunki określone w Regulaminie, tj. m.in.: zostały złożone przez uprawnione podmioty; wysokość wnioskowanego wsparcia mieściła się w określonym przedziale; zostały złożone w obowiązującym terminie za pośrednictwem formularza w aplikacji WOD2021;
- wszystkie wnioski zawierały wykazane w załączniku nr 3 do Regulaminu wymagane załączniki i oświadczenia, np. skoroszyt Excel obejmujący szczegóły przedsięwzięcia. W przypadku braków IOI wzywał do uzupełnienia wniosku lub jego załączników, przestrzegając zasad odnoszących się do terminów na uzupełnienie złożonej dokumentacji;
- ocena wszystkich wniosków przeprowadzona została przez IOI w oparciu o kryteria wykazane w §8 ust. 3 Regulaminu, tj. formalne, horyzontalne,

---

[127] 1/ *Koncepcja rozwoju społeczności energetycznej w Tarnowskich Górach*, nr wniosku: KPOD.03.12-IP.05-0222/23 z 03.11.2023 r., wnioskodawca: Gmina Tarnowskie Góry; 2/ *Zielona energia dla regionu opoczyńskiego*, nr wniosku: KPOD.03.12-IP.05-0255/23 z 27.12.2023 r., wnioskodawca: Gmina Opoczno, realizatorzy: Gmina Białaczów, Gmina Sławno, Gmina Mniszków, Gmina Poświętne; 3/ *Rozwój społeczności energetycznej na terenie gmin Belsk Duży, Błędów, Pniewy*, nr wniosku: KPOD.03.12.-IP.05-0110/23 z 19.09.2023 r., wnioskodawca: Gmina Błędów, realizatorzy: Gmina Belsk Duży, Gmina Pniewy; 4/ *Projekt utworzenia na terenie Gminy Miasta Gdańska obszarów powiązanych energetycznie z wykorzystaniem potencjału energetycznego OZE budynków i terenów użyteczności publicznej z uwzględnieniem wspólnego obiektu i terenu wielofunkcyjnej hali sportowo-widowiskowej ERGO ARENA zlokalizowanego na terenie Gminy Miasta Sopotu i Gminy Miasta Gdańska w zakresie jego oddziaływania energetycznego na terenie obu gmin*, nr wniosku: KPOD.03.12-IP.05-055/23 z 19.09.2023 r., wnioskodawca: Gmina Miasta Gdańska, realizator: Gmina Miasta Sopotu; 5/ *Organizacja społeczności energetycznej na terenie gmin Wojaszówka, Korczyna, Rymanów, Jedlicze*, nr wniosku: KPOD.03.12-IP.05-0216/23 z 03.10.2023 r., wnioskodawca: Gmina Wojaszówka, realizatorzy: Gmina Rymanów; Gmina Jedlicze; Gmina Korczyna; 6/ *Wsparcie rozwoju Spółdzielni Energetycznej Gminy Wiejskiej Białopole, Horodło, Uchanie*, nr wniosku: KPOD.03.12-IP.05-0057/23 z dnia 19.09.2023 r., wnioskodawca Spółdzielnia Energetyczna gminy wiejskiej Białopole, Horodło, Uchanie; 7/ *Wsparcie rozwoju społeczności energetycznych na terenie Miasta Chełm i okolic,* nr wniosku: KPOD.03.12-IP.05-0215/23 z dnia 03.10.2023 r., wnioskodawca Miasto Chełm; 8/ *Organizacja Społeczności Energetycznej w Powiecie Stalowowolskim,* nr wniosku: KPOD.03.12-IP.05-0093/23 z dnia 19.09.2023 r., wnioskodawca: Gmina Bojanów; 9/ *Rozwój nowych społeczności energetycznych OZE w Gminie Brzozów,* nr wniosku: POD.03.12-IP.05-0256/23 z dnia 28.12.2023 r., wnioskodawca: Gmina Brzozów; 10/ *Wsparcie rozwoju społeczności energetycznej w Gminie Miejskiej Rumia,* nr wniosku: KPOD.03.12-IP.05-0206/23 z dnia 22.09.2023 r., wnioskodawca: Gmina Miejska Rumia. Próba dobrana w sposób celowy według profesjonalnego osądu kontrolera.

[128] Stan na 30 września 2025 r.

[129] Wnioski o objęcie wsparciem bezzwrotnym dotyczą umów, które zostały dobrane do badania (szczegółowo określono je w pkt 2.5 niniejszego wystąpienia). W przypadku czterech z tych wniosków informacje o pozytywnym ich rozpatrzeniu przekazywało Ministerstwo Klimatu i Środowiska.

szczegółowe dostępowe i szczegółowe punktowe, co było zgodne z art. 14 lzc uozppr.

(akta kontroli str. 191-237 DVD_1 pliki: 196-207, 580, 582, 584-586, str. 382-393)

IOI zgodnie z art. 14lh pkt 8 i 9 uozppr stosował mechanizmy unikania podwójnego finansowania i zapobiegania konfliktowi interesów[130]. Wszystkie poddane badaniu wnioski, po ich pozytywnym ocenieniu były weryfikowane, zgodnie z §10 ust. 5 Regulaminu, w oparciu o raporty wygenerowane z systemu Arachne[131] pod kątem wystąpienia ewentualnych ryzyk, potencjalnej poważnej nieprawidłowości dotyczącej nadużyć finansowych, korupcji, konfliktu interesów oraz podwójnego finansowania. Szczegółowej analizie poddawane były informacje, dla których raporty z systemu Arachne wskazywały podwyższone wskaźniki ryzyka (oznaczone „czerwoną flagą"). Wnioski były również weryfikowane w systemie Skaner[132].

Dyrektor DOZE wyjaśnił m.in., że system Skaner pełni funkcję weryfikacyjną i kontrolną. Działa komplementarnie z Arachne. Arachne koncentruje się na analizie ryzyka nadużyć finansowych, konfliktu interesów czy podwójnego finansowania, a Skaner skupia się na jakości dokumentacji i zgodności operacyjnej. Wspólnie tworzą zintegrowane narzędzie wspierające kontrolę i monitorowanie projektów finansowanych ze środków unijnych.

(akta kontroli str. 59-71, 76-103, 191-237 DVD_1 pliki: 196-207, 425-426, 441, 464, 580, 582, 584-586, str. 382-393)

Przed przystąpieniem do oceny ww. szczegółowo badanych wniosków, każda z osób oceniających wniosek lub sporządzających opinię podpisywała deklarację bezstronności i poufności, co było zgodne z §8 ust. 2 Regulaminu.

Dyrektor DOZE wyjaśnił, że ze strony MKiŚ nie wystąpiły przypadki odsunięcia osoby z uwagi na kwestie dotyczące bezstronności. Gdy wnioski o objęcie inwestycji wsparciem były procedowane w MRiT, to zaistniała sytuacja wyłączenia jednej osoby z udziału w ocenie części wniosków i podejmowaniu decyzji.

Równy dostęp do informacji o warunkach i sposobie wyboru przedsięwzięć do objęcia wsparciem z planu rozwojowego oraz równe traktowanie podmiotów wnioskujących o objęcie wsparciem, o którym mowa w art. 14 ust. 2 lza uozppr zapewniono poprzez publikację ogłoszeń o naborach na stronie internetowej Ministerstwa[133].

Dyrektor DOZE wyjaśnił, że w celu zapewnienia równego i publicznego dostępu do informacji o warunkach i sposobie wyboru przedsięwzięć do dofinansowania

---

[130] W rozumieniu art. 61 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 2024/2509 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii.

[131] Arachne - system teleinformatyczny, prowadzony przez KE, zasilany informacjami z CST dotyczącymi w szczególności reform, inwestycji i przedsięwzięć KPO, który przez zastosowanie algorytmów przeliczeniowych kalkuluje ryzyko wystąpienia nieprawidłowości dotyczącej zapobiegania korupcji, nadużyć finansowych, konfliktu interesów i podwójnego finansowania.

[132] SKANER - aplikacja wchodząca w skład systemu CST służąca do weryfikacji informacji o podmiotach i osobach na podstawie danych z rejestrów.

[133] Nabory zostały ogłoszone na stronie MRiT, a po zmianie Ministra odpowiedzialnego z realizację Inwestycji również na stronie internetowej MKiŚ.

informacje o naborach zamieszczono również w aplikacji WOD2021 oraz na stronie internetowej poświęconej funduszom europejskim[134].

(akta kontroli str. 59-71, 191-237, DVD_1 pliki: 196-207, 425-426, 580, 582, 584-586, str. 382-393)

Z ustaleń kontroli wynika, że okres rozpatrywania wniosków złożonych w ramach naboru dotyczącego wsparcia przedinwestycyjnego wynosił od 18 do 678 dni[135]. Dyrektor DOZE wyjaśnił, że przyczynami wydłużonego okresu rozpatrywania powyższych wniosków, były m.in.: przeniesienie obsługi inwestycji z MRiT do MKiŚ; bardzo duża ilość wniosków złożonych przez wnioskodawców w jednym okresie; niska jakość wniosków, co rzutowało na wielokrotne wezwania do poprawy; braki kadrowe po stronie IOI.

Wśród wniosków, których okres rozpatrywania był znaczny[136] zachodziły przypadki ich wycofania. Dyrektor DOZE wyjaśnił, że nie ma wiedzy czy wnioski były wycofywane przez wnioskodawców z powodów długiego okresu ich rozpatrywania.

Badanie ww. 10 wniosków wykazało m.in., że:

- wnioski podlegały ocenie formalnej określonej w §9 ust. 1 Regulaminu[137];
- w dwóch przypadkach został przekroczony 120-dniowy (dni robocze) termin na przeprowadzenie ocen horyzontalnych, określony w §11 ust. 1 pkt 2[138] Regulaminu (szczegółowy opis w *Sekcji stwierdzone nieprawidłowości*);
- w przypadku każdego z badanych wniosków ocena szczegółowa została przeprowadzona w terminie 120 dni roboczych, tj. w terminie określonym w §11 ust. 1 pkt 3[139] Regulaminu;
- IOI, zgodnie z §10 ust. 4 Regulaminu oraz art. 14 lzd uozppr, niezwłocznie po zakończeniu oceny każdego ze zbadanych wniosków wysłała do wnioskodawcy pozytywną decyzję o objęciu przedsięwzięcia wsparciem. Wraz z powyższą decyzją IOI przesyłała wnioskodawcy do uzupełnienia, w terminie 14 dni, niezbędne dokumenty do zawarcia Umowy, co było zgodne z §11 ust. 2 Regulaminu.

(akta kontroli str. 22-30, 76-103, 134-168, 191-237 DVD_1 pliki: 196-207, 209-212, 217, 425-426, 441, 445, 464, 566-569, 580, 582, 584-586, str. 382-393)

Szczegółowym badaniem objęto również 10 wniosków[140], które nie zostały wybrane do objęcia wsparciem z planu rozwojowego w ramach inwestycji B2.2.2/G1.1.2, na poszczególnych etapach ich oceny. Pięć z nich dotyczyło

---

134 www.funduszeeuropejskie.gov.pl.

135 W tym od 1 lipca 2024 r. (data zawarcia pierwszego aneksu do Porozumienia), tj. od powierzenia realizacji Inwestycji B2.2.2/G1.1.2 MKiŚ, okres ten wynosił od 8 do 393 dni.

136 Na przykład wnioski: Gminy Garbatka-Letnisko (677 dni), Gminy Pawłów (582 dni), Gminy Głubczyce (454 dni).

137 Ocena formalna była dokonywana w okresie realizacji badanej Inwestycji w MRiT.

138 W brzmieniu obowiązującym do 22 maja 2025 r.

139 W brzmieniu obowiązującym do 22 maja 2025 r.

140 Wnioski dobrane w sposób celowy, wg profesjonalnego osądu kontrolera.

wsparcia przedinwestycyjnego[141], a pięć - wsparcia inwestycyjnego[142]. Badanie wykazało m.in., że:

- trzy wnioski wpłynęły po przekroczeniu limitu określonego w §7 ust. 2 Regulaminu[143], w związku z czym pozostawiono je bez rozpatrzenia;
- dwa wnioski zostały złożone dwukrotnie, naruszając tym samym §4 ust. 10 Regulaminu[144], co stanowiło podstawę do ich odrzucenia;
- trzy wnioski zostały ocenione negatywnie w związku z niedokonaniem ich poprawy po dodatkowym wezwaniu[145];
- dwa wnioski nie osiągnęły wystarczającej liczby punktów[146] na etapie spełniania kryteriów szczegółowych punktowych.

Niezwłocznie po zakończeniu oceny wniosku informowano wnioskodawcę o jej wyniku, wskazując wszystkie okoliczności, które przesądziły o negatywnym wyniku tej oceny w przypadku danego kryterium, przywołując stosowne postanowienia regulaminu, zgodnie z art. 14 lzd uozppr. Ponadto, informowano wnioskodawców o przysługującym im prawie do wniesienia wniosku o ponowną ocenę przedsięwzięcia, w terminie 7 dni od dnia doręczenia informacji o zakończeniu oceny i jej wyniku. W przypadku dwóch wniosków nie przysługiwała ponowna ocena przedsięwzięcia, z uwagi na to, że wnioski złożone poza terminem lub w trakcie zawieszenia, pozostawia się bez rozpatrzenia[147]. Wnioskodawca, zgodnie z Regulaminem, został o tym poinformowany.

W pięciu przypadkach wnioskodawcy skorzystali z prawa do ponownej oceny przedsięwzięcia, a ponowna weryfikacja wniosków była przeprowadzona zgodnie z §12 ust. 4 Regulaminu cz. B.

W czterech przypadkach w IOI przekroczony został 120-dniowy (dni robocze) termin na przeprowadzenie ocen horyzontalnych, określony w Regulaminie cz. B (szczegółowy opis w *Sekcji stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 134-168, 191-237, 307-320, DVD_1 pliki: 27-36, 557-560)

Ponadto, na podstawie badania ww. próby 20 wniosków o objęcie wsparciem w ramach inwestycji B2.2.2/G1.1.2 (10, które zostały wybrane do objęcia wsparciem i 10, którym takiego wsparcia nie udzielono) ustalono, że w sposób prawidłowy były dokumentowane działania dotyczące rozpatrywania wniosków. Poszczególne etapy[148] weryfikacji wniosków były udokumentowane m.in.

---

[141] KPOD.03.12-IP.05-0175/23, KPOD.03.12-IP.05-0179/23, KPOD.03.12-IP.05-0202/23, KPOD.03.12-IP.05-0240/23, KPOD.03.12-IP.05-0264/23.

[142] KPOD.03.12-IP.05-0038/24, KPOD.03.12-IP.05-0042/24, KPOD.03.12-IP.05-0043/24, KPOD.03.12-IP.05-0099/24, KPOD.03.12-IP.05-0087/24.

[143] Liczba złożonych wniosków dla działania A.1 osiągnęła 120 przedsięwzięć, po osiągnięciu tej wartości przyjmowanie wniosków uznaje się za zawieszone.

[144] Jednostka Samorządu Terytorialnego może złożyć tylko jeden wniosek i tym samym uczestniczyć w jednym przedsięwzięciu ubiegającym się o wsparcie w ramach Działania A.3. Złożenie więcej niż jednego wniosku, powoduje odrzucenie wszystkich złożonych wniosków.

[145] §8 ust. 7 Regulaminu cz. B związku z §8 ust. 4-6 Regulaminu cz. B.

[146] Zgodnie z listą rankingową objęte dofinansowaniem zostały wnioski z największą liczbą punktów w danym typie kategorii.

[147] Zgodnie z §7 ust. 7 Regulaminu.

[148] Oceniano wnioski pod kątem spełniania wymogów formalnych, horyzontalnych, szczegółowych dostępowych i szczegółowych punktowych.

w „karcie oceny wniosku". Po każdym etapie informowano wnioskodawcę o wyniku analizy wniosku.

(akta kontroli str. 191-237, DVD_1 pliki: 196-207, 580, 582, 584-586, str. 382-398)

**2.5** Badanie 10 umów o objęcie wsparciem wybranych do badania przedsięwzięć[149] (wskazanych w pkt 2.4 powyżej) wykazało m.in., że:

- wszystkie zbadane umowy zawierały elementy wymienione w art. 14 lzh ust. 2 uozppr, tj. m.in. opis przedsięwzięcia, w tym cel, na jaki przyznano środki i termin jego realizacji; wysokość przyznanych środków oraz sposób ustalania transz, terminy i warunki przekazywania tych środków, a także harmonogram dokonywania wydatków przez ostatecznego odbiorcę wsparcia, obejmujący okres co najmniej jednego kwartału;
- umowy zawierano z JST w czasie od dwóch do 12 dni od dnia otrzymania pełnej dokumentacji przez MKiŚ, przy czym proces przekazywania dokumentacji niezbędnej do zawarcia umów przez JST trwał w 10 zbadanych przypadkach od 105 do 352 dni[150]. Dyrektor DOZE wyjaśnił, że na czas trwania tego procesu miały wpływ m.in. wielokrotne uzupełnianie dokumentacji i poprawianie dokumentacji przez JST (w zbadanych 10 przypadkach dokumentacja była uzupełniana łącznie 64 razy). Ponadto Dyrektor DOZE wyjaśnił, że wpływ na ww. okresy zawierania umów miały również *wstrzymanie procesu podpisywania umów w związku z trwającymi zmianami organizacyjnymi spowodowanymi przeniesieniem Inwestycji B2.2.2/G1.1.2 z Ministerstwa Rozwoju i Technologii do Ministerstwa Klimatu i Środowiska. Instytucja podejmowała działania, by zapewnić ciągłość pracy mimo trudności oraz ogłaszała kolejne nabory na ekspertów KPO by usprawnić pracę w procesie podpisywania umów*. Dodatkowo Dyrektor DOZE wskazał też na *konieczność przygotowania nowej wersji wzoru umowy zawieranej z podmiotem wnioskującym o objęcie przedsięwzięcia wsparciem bezzwrotnym z planu rozwojowego w ramach Inwestycji B2.2.2/G1.1.2 (wsparcie przedinwestycyjne). Nowy wzór umowy wprowadzał zmiany porządkowe i dostosowawcze wynikające z przeniesienia inwestycji z MRiT do MKiŚ i był uzgadniany wewnętrznie ze służbami prawnymi MKiŚ i IOD[151] do 23 sierpnia 2024 r. Nowa wersja wzoru umowy została zaakceptowana przez Panią Minister Paulinę Hennig-Kloskę 28 sierpnia 2024 r.*;
- w przypadku pięciu umów, które dotyczyły przedsięwzięć realizowanych w tzw. formule partnerskiej, do umów załączono porozumienia z Partnerami. W przypadku czterech z tych umów[152] porozumienia z Partnerami (stanowiące załączniki do tych umów) nie zawierały danych, określonych w §3

---

[149] Umowy zawarte pomiędzy Skarbem Państwa – Ministrem Klimatu i Środowiska a OOW o nr: KPOD.03.12-IP.05-0222/23 z 12.12.2024 r., KPOD.03.12-IP.05-0255/23 z 19.12.2024 r., KPOD.03.12-IP.05-0110/23 z 02.12.2024 r., KPOD.03.12-IP.05-0055/23 z 02.04.2025 r., KPOD.03.12-IP.05-0216/23 z 24.01.2025 r., KPOD.03.12-IP.05-0057/23 z 18.11.2024 r.; KPOD.03.12-IP.05-0215/23 z 13.01.2025 r., KPOD.03.12-IP.05-0093/23 z 17.03.2025 r., KPOD.03.12-IP.05-0256/23 z 13.03.2025 r., KPOD.03.12-IP.05-0206/23 z 30.01.2025 r.

[150] W sześciu przypadkach proces zawierania umów został zainicjowany w okresie realizacji Inwestycji B2.2.2/G1.1.2 w MRiT.

[151] Inspektor Ochrony Danych.

[152] Nr: KPOD.03.12-IP.05-0093; KPOD.03.12-IP.05-0110/23; KPOD.03.12-IP.05-0216/23; KPOD.03.12-IP.05-0255/23.

ust. 17 pkt 1, 2, 5 umowy o objęciu przedsięwzięcia wsparciem, tj. zakresu realizowanych działań (w ujęciu rzeczowym i finansowym) (pkt 1); wkładu finansowego do przedsięwzięcia OOW i partnerów (pkt 2); założeń dotyczących rozliczeń finansowych (pkt 5). Było to spowodowane nierzetelnym działaniem polegającym na nieokreśleniu przez MKiŚ we wzorze ww. porozumienia postanowień odnoszących się do ww. elementów (szczegółowy opis w *Sekcji stwierdzone nieprawidłowości*);

- w przypadku pięciu umów zawierane były aneksy, którymi m.in. wydłużono czas realizacji przedsięwzięcia. Wszystkie aneksy zostały zawarte zgodnie z postanowieniami umów.

(akta kontroli str. 76-103, 134-168, 191-237 DVD_1 pliki: 196-207, 209-212, 425-426, 441, 445, 464, 566-569, 580, 582, 584-586, str. 265-277, 298-303, DVD_3 pliki: 1-4, 64-93, 101-110, str. 382-397)

**2.6** W ramach inwestycji B2.2.2/G1.1.2, MKiŚ prowadziło kontrole na miejscu oraz kontrole zamówień publicznych (więcej nt. wyników tych kontroli w obszarze pierwszym niniejszego wystąpienia).

(akta kontroli str. 48-58, DVD_1 pliki: 78-122, 382-398)

**2.7** IOI monitorowała postęp realizacji przedsięwzięć m.in. poprzez weryfikację składanych przez OOW WoP. Według stanu na dzień 4 grudnia 2025 r. spośród 10 wybranych do badania przedsięwzięć (wskazanych w pkt 2.4 powyżej):

- w jednym przypadku (umowa nr KPOD.03.12-IP.05-055/23) przedsięwzięcie zostało rozliczone w ramach I etapu, a założone wskaźniki zostały osiągnięte;
- sześć przedsięwzięć było w trakcie rozliczenia, w tym w zakresie osiągnięcia wskaźników;
- w przypadku trzech przedsięwzięć doszło do rozwiązania umów[153] m.in. z powodu niemożliwości dotrzymania założonego terminu realizacji przedsięwzięcia, ze względu na zmianę planów inwestycyjnych, czy też braku realnych możliwości skutecznego wyboru wykonawców zewnętrznych do kluczowych zadań projektowych.

Jak wyjaśnił Dyrektor DOZE w przypadku ww. rozliczonego przedsięwzięcia nie stwierdzono nieprawidłowości. Na etapie weryfikacji wniosków o płatność IOI prosiła o korekty, wyjaśnienia i poprawy wskaźników. Wątpliwości IOI zostały przez OOW wyjaśnione. Ponadto wskazał, że w pozostałych przypadkach trwa ocena wniosków o płatność, niemniej w przypadku wątpliwości IOI każdorazowo wzywa OOW do złożenia wyjaśnień, w tym w zakresie osiągnięcia wskaźników.

Dyrektor DOZE wyjaśnił także m.in., że w przypadku przekazywania przez OOW informacji o wystąpieniu zagrożeń w realizacji przedsięwzięcia, w szczególności dotyczących trudnej sytuacji w partnerstwie oraz braku realizacji zadań przez partnerów w terminach przewidzianych w harmonogramie, IOI podejmowała działania polegające w szczególności na: weryfikowaniu otrzymanych informacji, zaangażowaniu odpowiednich ekspertów realizujących zadania w ramach przedsięwzięć, omówieniu z OOW skali problemu i ustaleniu możliwych działań naprawczych, zalecaniu działań korygujących (np.: rozważenie modyfikacji

[153] Nr KPOD.03.12-IP-093/23, KPOD.03.12.-IP.05-0215/23, KPOD.03.12-IP.05-256/23.

partnerstwa, aktualizacja harmonogramu, objęcie przedsięwzięcia wzmożonym monitoringiem).

Dla inwestycji B2.2.2/G1.1.2 określono mierniki[154] postępu jej realizacji jako liczbę podpisanych umów, przy czym osiągnięcie tych mierników przewidziano na IV kwartał 2025 r., tj. po zakończeniu czynności kontrolnych.

(akta kontroli str. 76-103, 134-168, 191-237 DVD_1 pliki: 196-207, 209-212, 425-426, 441, 445-464, 566-582, 584-587, 592-596, 599-601, str. 265-277, 298-303, DVD_3 pliki: 1-4, 64-93, 101-110, str. 331-345, 382-398)

W ramach 10 wybranych do badania przedsięwzięć (wskazanych w pkt 2.4 powyżej) złożono 23 WoP, z których dwa zostały anulowane[155]. Pozostałe 21 WoP miało łącznie 47 wersji[156]. 21 wersji WoP zostało zweryfikowanych przez IOI w terminie 30 dni od dnia ich złożenia. W 26 przypadkach WoP były przez MKiŚ weryfikowane z naruszeniem terminów określonych w umowach z OOW oraz w Procedurze finansowania i rozliczania inwestycji KPO w MKiŚ. Szerzej w *Sekcji Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 76-103, 134-168, 191-237 DVD_1 pliki: 196-207, 209-212, 425-426, 441, 445-464, 566-582, 584-587, 592-596, 599-601, str. 265-277, 298-303, DVD_3 pliki: 1-4, 64-93, 101-110, str. 331-345, 382-398)

**2.8** Zgodnie z Regulaminem podmioty objęte wsparciem w ramach wsparcia przedinwestycyjnego mogły przejść do II etapu. Przyjmowanie wniosków o zawarcie aneksów (wniosków o zmianę – WOZ) było prowadzone od 1 stycznia do 30 listopada 2025 r. Po zmianie Regulaminu 25 listopada 2025 r. termin ten uległ zmianie, tj. dodano zapis, że w przypadku braku otrzymania od IOI pisma o ostatecznej weryfikacji WoP w terminie do 24 listopada 2025 r., dopuszcza się złożenie WOZ w terminie późniejszym niż 30 listopada 2025 r., jednak nie dłuższym niż 7 dni od otrzymania tego pisma. O zmianie Regulaminu powiadomiono indywidualnie każdy OOW.

Na 30 listopada 2025 r. łącznie dla wszystkich przedsięwzięć wpłynęło 446 WoP, w tym złożonych zostało 150 ostatnich wniosków o płatność (wśród nich 43 WoP końcowych[157]) dotyczących I etapu. W trakcie weryfikacji przez IOI pozostawało 106 wniosków. Jak wyjaśnił Dyrektor DOZE przyczyną braku zakończenia weryfikacji tych WoP w terminie do 30 listopada 2025 r. była przede wszystkim złożoność procesu weryfikacyjnego, wynikająca ze specyfiki przedsięwzięć realizowanych przez OOW, a także dbałość o rzetelne rozliczenie środków publicznych.

Jak podał Dyrektor DOZE w ramach przejścia do II etapu planowane jest aneksowanie 111 umów zawartych w naborze w ramach wsparcia

---

[154] G3G - Podmioty wspierane w ramach części przedinwestycyjnej – wg stanu na 30 września 2025 r.

[155] Anulowanie wynikało z rozwiązania przez OOW umowy.

[156] Kolejne wersje WOP powstawały w wyniku korekt dokonywanych przez OOW po uwagach zgłoszonych przez MKiŚ.

[157] Wniosek o płatność końcową (WoPK) – należy przez to rozumieć wniosek końcowy OOW, o którym mowa w Wytycznych w zakresie sprawozdawczości i monitorowania, sporządzony na formularzu dostępnym w SL2021 i złożony w SL2021 (§1 pkt 17 zd. 1 badanych umów o objęcie wsparciem). Zgodnie z §4 ust. 12 badanych umów o objęcie wsparciem we WoPK następuje ostateczne rozliczenie wsparcia finansowego. Wśród nich znajdują się WoP dotyczące umów rozwiązanych. Na dzień 10 grudnia 2025 r. było 12 rozwiązanych umów.

przedinwestycyjnego. Do 30 listopada złożono 27 WOZ, natomiast 24 OOW nie złożyło wniosku o zawarcie aneksu pomimo zakończenia i rozliczenia I etapu.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora DOZE *decyzja o niekontynuowaniu przedsięwzięcia w ramach etapu II mogła być podejmowana m.in. w oparciu o przeprowadzone analizy – koncepcje rozwoju, które wykazały szereg barier prawnych, technicznych i ekonomicznych utrudniających efektywną realizację przedsięwzięcia na terenie realizacji przedsięwzięcia brak wystarczających środków własnych na realizację inwestycji. Najważniejszymi przyczynami były m.in. niewystarczający poziom zachęt i korzyści finansowych w stosunku do niezbędnych nakładów inwestycyjnych oraz kosztów operacyjnych związanych z funkcjonowaniem społeczności energetycznej; ograniczone możliwości pozyskania Partnerów o odpowiednim profilu energetycznym; brak wystarczającego potencjału w zakresie lokalnych źródeł energii odnawialnej; ograniczona dostępność pracowników posiadających odpowiednie kwalifikacje do koordynacji i rozwoju społeczności energetycznej; często zmieniające się przepisy prawa wprowadzające nowe regulacje, które w efekcie mogą podważać przyjęty model biznesowy społeczności energetycznej lub nawet ekonomiczny sens istnienia społeczności energetycznej; ograniczenie czasowe obowiązywania przepisów prawa regulujących działalność operacyjną społeczności energetycznej, które wpływa na niepewność inwestorów w stosunku do bezpieczeństwa długoterminowych inwestycji.*

W zakresie zapewnienia trwałości efektów wytworzonych w ramach I etapu przedsięwzięcia Dyrektor DOZE wskazał, że *koncepcja rozwoju, stanowi podstawę do decyzji w zakresie dalszych kroków. Samo podjęcie decyzji o opracowaniu koncepcji nie determinuje jej wyniku, w tym konieczności podjęcia dalszych działań (czyli realizacji etapu II). Natomiast opracowanie koncepcji rozwoju, nawet wskazującej na brak potencjału do dalszego rozwoju, zapewnia trwałość w postaci posiadania dokumentu na najbliższe lata, wskazującego, że nie ma w danym okresie możliwości czy uzasadnienia rozwoju społeczności energetycznych na danym terenie i w danym czasie.*

(akta kontroli str. 76-103, 134-168, 191-237 DVD_1 pliki: 196-207, 209-212, 425-426, 441, 445-464, 566-582, 584-587, 592-596, 599-601, str. 265-277, str. 298-303, DVD_3 pliki: 1-4, 64-93, 101-110, str. 331-345, 382-393)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Spośród 10 zbadanych wniosków wybranych do objęcia wsparciem z planu rozwojowego w ramach inwestycji B2.2.2/G1.1.2 w dwóch przypadkach przekroczony został 120-dniowy (dni robocze) termin na przeprowadzenie ocen horyzontalnych[158], określony w §11 ust. 1 pkt 2[159] Regulaminu (przekroczenia wynosiły od 16 do 18 dni roboczych).

   Dyrektor DOZE wyjaśnił m.in, że w ww. przypadkach nie nastąpiło przekroczenie terminu, uzasadniając to tym, że termin liczy się na nowo, po każdym wezwaniu do poprawienia wniosku. Ponadto dodał, że na termin

[158] KPOD.03.12-IP.05-0255/23 - łączny czas oceny horyzontalnej wyniósł 136 dni roboczych; KPOD.03.12-IP.05-0256/23 - łączny czas oceny horyzontalnej wyniósł 138 dni roboczych.

[159] W brzmieniu obowiązującym do 22 maja 2025 r.

przeprowadzenia oceny wpływ miała ograniczona obsada zespołu zajmującego się oceną oraz duża ilość wniesionych wniosków.

W ocenie NIK, Regulamin w żadnym miejscu nie stanowi, że termin, o którym mowa w §11 ust. 1 pkt 2 tego Regulaminu liczy się od nowa po każdym uzupełnieniu wniosku przez wnioskodawcę, a Dyrektor DOZE nie przedstawił żadnych dokumentów na poparcie swojego stanowiska.

Dyrektor DOZE wskazał m.in., że interpretacja regulaminu, zgodnie z którą każde poprawienie wniosku przerywa bieg terminu na jego ocenę i biegnie on od początku wynika z tego, że przez "Wniosek", rozumie się wniosek poprawny, tj. zgodny ze wzorem, zawierającym wszystkie, poprawne, załączniki i oświadczenia. Jeżeli wniosek nie spełnia tych wymogów, nie jest możliwa jego całościowa ocena w danym terminie ze względu na braki i błędy. W przypadku każdego braku i błędu niezbędne jest przeznaczenie dodatkowego nakładu czasu na jego opisanie i sformułowanie wyjaśnień oraz instrukcji dla wnioskodawcy, w jaki sposób powinien wniosek poprawić lub uzupełnić. (...) Dopiero od przekazania poprawnego wniosku możliwe jest ocenienie spełnienia lub braku spełnienia szeregu kryteriów merytorycznych (a nie jedynie kompletności i poprawności) przez ten Wniosek, czyli wniosek kompletny i poprawny, a tylko takiego dotyczą terminy regulaminu na przeprowadzenie oceny.

NIK nie podziela tego stanowiska. Zdaniem NIK termin określony w Regulaminie służy także wnioskodawcy – OOW. Wskazuje on kiedy wnioskodawca może oczekiwać rozstrzygnięcia. Określony w Regulaminie termin na weryfikację, sięgający blisko sześciu miesięcy kalendarzowych, jest właśnie terminem na wyjaśnienie wszystkich wątpliwości i nie wskazano w Regulaminie zastrzeżenia, że może być on liczony na nowo. Ponadto z przekazanych do kontroli dokumentów, tj. kart oceny wniosków składanych przez OOW wynika, że w całości wniosek oceniany był tylko za pierwszym razem. W wyniku tej oceny wskazywane były elementy wymagające poprawy. Następnie, po uzupełnieniu wniosku przez OOW, dokumentowano jedynie ponowne sprawdzenie tych elementów wniosku, które wymagały poprawy.

Stwierdzone przypadki przekroczenia i tak długiego, regulaminowego terminu na dokonanie oceny wniosku mogły skutkować wydłużeniem okresu, w którym doszło do zawarcia umowy z OOW, co rzutuje na cały proces, w tym skrócenie okresu realizacji badanych przedsięwzięć.

(akta kontroli str. 76-103, 134-168, 191-237 DVD_1 pliki: 196-207, 425-426, 441, 445, 464, 566-569, 580, 582, 584-586, str. 382-393)

2. Spośród 10 zbadanych wniosków, które nie zostały wybrane do objęcia wsparciem z planu rozwojowego w ramach inwestycji B2.2.2/G1.1.2 w czterech przypadkach przekroczony został 120-dniowy (dni robocze) termin na przeprowadzenie ocen horyzontalnych[160], określony w §11 ust. 1 pkt 2 Regulaminu cz. B (przekroczenia wynosiły od 14 do 55 dni).

[160] KPOD.03.12-IP.05-0038/24 - łączny czas oceny wyniósł 143 dni robocze, KPOD.03.12-IP.05-0043/24 - łączny czas oceny wyniósł 175 dni roboczych, KPOD.03.12-IP.05-0099/24 - łączny czas oceny wyniósł 134 dni robocze, KPOD.03.12-IP.05-0087/24 - łączny czas oceny wyniósł 140 dni roboczych.

Dyrektor DOZE wyjaśnił, że w sytuacji stwierdzenia braków we wnioskach, wnioski były zwracane wnioskodawcom do poprawy, a dalsza ich ocena nie była możliwa. Po otrzymaniu uzupełnionego wniosku dokonywano ponownej ich oceny, a termin na weryfikację wniosku biegł od początku. W związku z tym opóźnienia w analizach wniosków wynosiły od 1 do 5 dni. Odnośnie poszczególnych wniosków wskazał również, że *Opóźnienie miało charakter incydentalny, było nieznaczne (...) i nie wpłynęło na przebieg dalszej realizacji procesu ani na sytuację wnioskodawcy.*

NIK zwraca uwagę, że w Regulaminie cz. B nie wskazano możliwości naliczania czasu (na rozpatrywanie wniosku) od początku za każdym razem, gdy wnioskodawca przesyła poprawiony wniosek. Przedstawiony przez Dyrektora DOZE sposób interpretowania postanowień ww. Regulaminu skutkuje znacznym wydłużeniem czasu rozpatrywania wniosków. Taka interpretacja utrudnia także określanie przez wnioskodawców spodziewanego termin rozstrzygnięcia odnoszącego się do ich wniosków.

Długotrwały proces rozpatrywania wniosków (120 regulaminowych dni na ocenę horyzontalną) w połączeniu ze stwierdzonymi przypadkami przekroczenia tego terminu skutkował ponad półrocznym okresem po którym gminy uzyskiwały informacje, co do możliwości skorzystania ze wsparcia ze środków z KPO. Opóźnienia te mogły negatywnie wpływać na decyzje gmin co do występowania o środki z innych źródeł.

(akta kontroli str. 134-168, 191-237, 307-320, 399-402, DVD_1 pliki: 27-36, 557-560)

3. Ministerstwo nie określiło we wzorze porozumienia z partnerami, stanowiącego załącznik do umowy z OOW o objęciu przedsięwzięcia wsparciem w ramach inwestycji B2.2.2/G1.1.2, elementów wynikających z §3 ust. 17 pkt 1, 2, 5 tej umowy oraz §4 pkt 16 Regulaminu, tj.: zakresu realizowanych działań (w ujęciu rzeczowym i finansowym) (pkt 1); wkładu finansowego do przedsięwzięcia OOW i partnerów (pkt 2); założeń dotyczących rozliczeń finansowych (pkt 5). Naruszało to Regulamin i było działaniem nierzetelnym. W wyniku przekazania przez MKiŚ do OOW takich wzorów porozumień cztery z pięciu OOW, które realizowały przedsięwzięcia w formule partnerskiej, zawarło porozumienia nie w pełni zgodne z postanowieniami umowy.

   Wraz z decyzją o objęciu wsparciem przedsięwzięcia MKiŚ przekazywał OOW wzór porozumienia, jakie OOW miały zawrzeć z partnerami. Porozumienia te stanowiły załącznik do umowy o objęcie przedsięwzięcia wsparciem. Zgodnie z umową, w porozumieniu z partnerami powinno być uregulowane m.in. zakres realizowanych działań (w ujęciu rzeczowym i finansowym) (pkt 1); wkład finansowy do przedsięwzięcia OOW i partnerów (pkt 2); założenia dotyczące rozliczeń finansowych (pkt 5). Podobne uregulowania zostały zawarte w Regulaminie w §4 pkt 16, w którym wskazano, że podmiot wnioskujący przed zawarciem umowy zawiera porozumienie z partnerami regulujące co najmniej: 1) zakres realizowanych działań (w ujęciu rzeczowym i finansowym); 2) wkład finansowy do przedsięwzięcia OOW i Partnerów; 5) założenia dotyczące rozliczeń finansowych.

Do umów nr KPOD.03.12-IP.05-0093; 0110; 0216; 0255/23 dołączono jako załączniki nr 7 porozumienia, zawarte według przekazanego przez MKiŚ wzoru porozumienia, tj. takie, które nie zawierały wymaganych regulacji. W przypadku umów nr KPOD.03.12-IP.05-0093; 0110; 0216/23 pozostały one niezmienione przez cały okres obowiązywania umów. Natomiast w przypadku umowy nr KPOD.03.12-IP.05-0255/23 postanowienia dotyczące finansowania przedsięwzięcia, w tym założenia dotyczące rozliczeń finansowych, dodano do porozumienia w drodze aneksu w dniu 14 marca 2025 r.

Dyrektor DOZE wyjaśnił, że *we wzorze porozumienia nie ma zapisów dot. rozliczeń finansowych. Zapisy w tym zakresie znajdują się we wzorze poprzez określenie zadań OOW i partnerów, natomiast wzór ma charakter indykatywny, a Regulamin określa tylko zakres i do decyzji OOW i partnerów pozostaje na jakim poziomie szczegółowości określają zapisy.* W wyjaśnieniach dotyczących przypadków, w których nie zawarto aneksów wprowadzających do porozumień postanowienia w zakresie rozliczeń finansowych, Dyrektor DOZE podał, że (...) *Zgodnie z obowiązującym, przyjętym w MKiŚ wzorem, kwestie te są ujęte pośrednio, poprzez określenie zadań OOW i partnerów, natomiast szczegółowość i sposób opisania zasad współpracy pozostawiono stronom porozumienia. Wzór porozumienia ma charakter indykatywny, a Regulamin ustanawia jedynie zakres tematyczny, który porozumienie powinno obejmować. Nie nakłada natomiast wymogu formułowania zapisów dotyczących rozliczeń finansowych w określonej, sformalizowanej konstrukcji.* W odpowiedzi na pytanie czy OOW były informowane o indykatywnym charakterze wzoru Dyrektor DOZE podał, że wzór porozumienia stanowił narzędzie pomocnicze, natomiast wiążące wymogi w zakresie treści porozumień wynikały z Regulaminu, który w sposób jednoznaczny określał zakres zagadnień obligatoryjnych, jakie porozumienia OOW z Partnerami musiały regulować. IOI nie prowadziła odrębnej komunikacji polegającej na indywidualnym informowaniu OOW dotyczącej ww. wzoru. Ponadto IOI nie odnotowała zgłoszeń OOW dotyczących problemów z wzorem Porozumienia.

Zdaniem NIK, taka interpretacja powoduje, że zachodzi rozbieżność pomiędzy przepisami umowy nakładającymi określony obowiązek, a wskazanym przez MKiŚ wzorem dokumentu. Ponadto OOW, zawierając porozumienia wg przekazanego wzoru mogli być przekonani, że wypełnili wszystkie obowiązki wskazane dla OOW. W ocenie NIK brak uregulowania dokładnych założeń, co do zakresów działań stron porozumienia, ich wkładów finansowych, czy też zasad rozliczeń pomiędzy nimi, powodował również ryzyko wystąpienia problemów we współpracy pomiędzy stronami tego porozumienia.

(akta kontroli str. 76-103, 134-168, 191-237 DVD_1 pliki: 196-207, 209-212, 425-426, 441, 445, 464, 566-569, 580, 582, 584-586, str. 265-277, 298-303, DVD_3 pliki: 1-4, 64-93, 101-110, str. 382-393)

4. W 26 przypadkach WoP (zarówno pierwsze ich wersje jak i korekty) były weryfikowane przez MKiŚ z naruszeniem terminów określonych w umowach

z OOW (§4 ust. 23 zawieranych umów) oraz w Procedurze finansowania i rozliczania inwestycji KPO w MKiŚ (pkt 1.2.2 ppkt 1 - 3 Procedury).

Zgodnie z ww. Procedurą oraz zawartymi z OOW umowami IOI powinien zweryfikować WoP (zarówno pierwszą wersję jak i korekty) w terminie 30 dni od jego złożenia.

Na podstawie przekazanej do kontroli dokumentacji[161] stwierdzono, że w przypadku 26 wersji WoP[162] (z 47 wersji WoP) zarówno w pierwotnie złożonych, jak i kolejnych wersjach, tj. po dokonaniu przez OOW korekty, naruszono ww. 30-dniowy termin na weryfikację. Opóźnienia wynosiły od czterech do 121 dni[163].

Jak wyjaśnił Dyrektor DOZE *opóźnienia w zatwierdzaniu WoP wynikały m.in. z nakładających się okoliczności organizacyjnych oraz formalnych, które miały wpływ na terminowość ich weryfikacji i zatwierdzania. Do najważniejszych przyczyn należały: zwiększona liczba WoP wpływających w tym okresie, co spowodowało czasowe spiętrzenie prac i konieczność zlecania pracy w godzinach nadliczbowych; niekompletność lub konieczność doprecyzowania części danych w przekazanych WoP-ach, co wymagało kontaktu z gminami oraz dodatkowych wyjaśnień, wydłużając proces ich zatwierdzania; ograniczenia kadrowe – w okresie od czerwiec/lipiec do wrzesień 2025 r. miała miejsce czasowa nieobecność pracowników odpowiedzialnych za weryfikację dokumentów oraz konieczność zastępstw, co miało wpływ na wydłużenie czasu analizy poszczególnych WOP-ów; równoległa realizacja innych zadań wynikających z Umowy o Objęcie Wsparciem (dalej: UoOW) np. aneksowanie UoOW, weryfikacja wniosków o zmianę niewymagających zawierania aneksów do UoOW, które w tym okresie również były terminowe i wymagały pilniejszego wykonania niż zatwierdzanie WoP. Pomimo występujących trudności, wszystkie WoP-y zostały ostatecznie zweryfikowane i zatwierdzone, a IOI podjęła działania mające na celu usprawnienie procesu, m.in. lepsze rozplanowanie zadań, dostosowanie organizacji pracy oraz bieżące monitorowanie terminów wpływu dokumentów.*
Stwierdzone przypadki naruszenia terminów weryfikacji WoP mogły skutkować opóźnieniami w przekazywaniu OOW środków na realizację przedsięwzięć (w przypadku WoP refundacyjnych/zaliczkowych) oraz zwłoką w pozyskiwaniu przez OOW informacji o prawidłowości podejmowanych

---

[161] Tj. WoP-y oraz Zestawienia WoP (przekazanego przy piśmie z dnia 12.12.2025 r. nr DOZE-V.081.1.2025.LK 4121492.16615054.13549515).

[162] WoP nr: 1/KPOD.03.12-IP.05-0055/23-001-01; 2/ KPOD.03.12-IP.05-0055/23-001-02; 3/ KPOD.03.12-IP.05-0055/23-002-01; 4/ KPOD.03.12-IP.05-0057/23-002-02; 5/ KPOD.03.12-IP.05-0057/23-003-01; 6/ KPOD.03.12-IP.05-0110/23-002-02; 7/ KPOD.03.12-IP.05-0110/23-002-03; 8/ KPOD.03.12-IP.05-0110/23-002-04; 9/ KPOD.03.12-IP.05-0110/23-003-01; 10/ KPOD.03.12-IP.05-0110/23-003-02; 11/KPOD.03.12-IP.05-0110/23-004-01; 12/ KPOD.03.12-IP.05-0206/23-001-02; 13/ KPOD.03.12-IP.05-0206/23-001-03; 14/ KPOD.03.12-IP.05-0206/23-002-01; 15/ KPOD.03.12-IP.05-0206/23-003-01; 16/ KPOD.03.12-IP.05-0216/23-001-01; 17/ KPOD.03.12-IP.05-0222/23-001-01; 18/ KPOD.03.12-IP.05-0222/23-002-01; 19/ KPOD.03.12-IP.05-0222/23-003-01; 20/ KPOD.03.12-IP.05-0222/23-004-01; 21/ KPOD.03.12-IP.05-0255/23-001-02; 22/ KPOD.03.12-IP.05-0255/23-002-01; 23/ KPOD.03.12-IP.05-0255/23-003-01; 24/ KPOD.03.12-IP.05-0255/23-003-02; 25/ KPOD.03.12-IP.05-0255/23-003-03; 26/ KPOD.03.12-IP.05-0255/23-004-01.

[163] Wg stanu na dzień 12 grudnia 2025 r. opóźnienia wyniosły kolejno: 1/ 5 dni; 2/ 49 dni; 3/ 61 dni; 4/ 31 dni; 5/ 33 dni; 6/ 19 dni; 7/ 63 dni; 8/ 54 dni; 9/ 30 dni; 10/ 29 dni; 11/ 29 dni; 12/ 54 dni; 13/ 75 dni; 14/ 75 dni; 15/ 41dni, 16/ 121 dni; 17/ 13 dni; 18/ 71 dni; 19/ 55 dni; 20/ 30 dni; 21/ 18 dni; 22/ 8 dni; 23/ 12 dni; 24/ 66 dni; 25/ 4 dni; 26/ 92 dni.

działań w trakcie realizacji przedsięwzięć (w przypadku WoP mających charakter sprawozdawczy).

(akta kontroli str. 76-103, 134-168, 191-237 DVD_1 pliki: 196-207, 209-212, 425-426, 441, 445-464, 566-582, 584-587, 592-596, 599-601, str. 265-277, 298-303, DVD_3 pliki: 1-4, 64-93, 101-110, str. 331-345, 382-398)

**OCENA CZĄSTKOWA**

W ramach inwestycji B2.2.2/G1.1.2 w zakresie wsparcia przedinwestycyjnego oraz inwestycyjnego zostały przeprowadzone dwa nabory wniosków. Do 30 września 2025 r. zawarto 172 umowy z OOW w ramach wsparcia przedinwestycyjnego. Wnioski o objęcie przedsięwzięcia wsparciem były weryfikowane z opóźnieniami w stosunku do terminów określonych w Regulaminach naboru. W ramach zbadanej próby 10 przedsięwzięć, które zakończyły się podpisaniem umów, opóźnienia wynosiły od 16 do 18 dni roboczych. W przypadku wniosków o objęcie wsparciem, które nie przeszły pozytywnie procesu naboru, opóźnienia w ich ocenie wyniosły od 14 do 55 dni roboczych. Długie terminy określone na weryfikację powyższych wniosków oraz opóźnienia w ich weryfikacji prowadziły do sytuacji, że proces rozpatrywania wniosków trwał nawet ponad rok. Dodatkowo proces przygotowania do zawarcia umowy również był wydłużony w czasie. Co prawda po otrzymaniu przez MKiŚ pełnej dokumentacji umowy zawierane były niezwłocznie, jednakże przekazywanie dokumentacji niezbędnej do zawarcia umów przez JST oraz jej weryfikacja trwało w 10 zbadanych przypadkach od 105 do 352 dni. W trakcie procesu naboru zapewniono mechanizmy unikania podwójnego finansowania i zapobiegania konfliktom interesów poprzez weryfikowanie w odpowiednich systemach każdego z wnioskodawców. Nie stwierdzono także przypadków nierównego traktowania wnioskodawców. Działania podejmowane na etapie rozpatrywania wniosków o objęcie wsparciem były odpowiednio dokumentowane. W ramach ww. próby stwierdzono przypadki m.in. przekroczenia obowiązujących terminów na weryfikację wniosków o płatność składanych przez OOW.

## IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Zapewnienie rzetelnego sporządzania wniosków o płatność w ramach realizowanych przez MKiŚ inwestycji.
2. Przeprowadzanie oceny wniosków o objęcie przedsięwzięcia wsparciem w terminach zgodnych z przyjętymi regulaminami.
3. Opracowywanie wzorów dokumentów przekazywanych OOW zawierających wszystkie wymagane umowami elementy.
4. Zapewnienie weryfikacji wniosków o płatność, składanych przez OOW, w terminach zgodnych z postanowieniami umów oraz z przyjętą procedurą.

## 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 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 wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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, marca 2026 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Kozłowski

*/podpisano elektronicznie/*