NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Administracji Publicznej

KAP.410.6.4.2025

Pan
Antoni Janusz Piechoski
Wójt Gminy Mińsk Mazowiecki

Urząd Gminy Mińsk Mazowiecki
ul. Józefa Chełmońskiego 14
05-300 Mińsk Mazowiecki

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Mińsk Mazowiecki, ul. Józefa Chełmońskiego 14, 05-300 Mińsk Mazowiecki, dalej: Urząd
Kierownik jednostki kontrolowanej	Antoni Janusz Piechoski, Wójt Gminy Mińsk Mazowiecki, od 9 grudnia 2010 r., dalej: Wójt Gminy
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zapewnienie przez gminy prawidłowego przygotowana do realizacji przedsięwzięć objętych wsparciem z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności[1] 2. Prawidłowość realizacji przez gminy przedsięwzięć objętych wsparciem z KPO i osiąganie zakładanych efektów
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. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[2]
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontroler	Wanda Jeziorska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92/2025 z 1 października 2025 r.

(akta kontroli str. 1-2, CD nr 1 str. 113-201, pliki 471-472)

[1] Dalej: KPO.
[2] Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna[3] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Gmina Mińsk Mazowiecki[4] była przygotowana finansowo do realizacji badanego przedsięwzięcia pn. *Termomodernizacja Szkoły Podstawowej w Stojadłach*[5] poprzez m.in. zabezpieczenie odpowiednich środków finansowych w budżecie i Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy. Powyższe Przedsięwzięcie było realizowane w ramach Inwestycji B1.1.3 *Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej szkół* na podstawie umowy o objęcie bezzwrotnym wsparciem ze środków KPO[6] zawartej z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej[7].

W okresie objętym kontrolą w Gminie podjęto działania na rzecz stworzenia odpowiednich warunków organizacyjnych do realizacji Przedsięwzięcia, do których należało m.in. powołanie specjalnego zespołu złożonego z pracowników Urzędu zarządzanego przez koordynatora projektu, skorzystanie z doradztwa firmy zewnętrznej oraz przeszkolenie pracowników Urzędu. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości wskazują jednak, że działania te udało się zrealizować w ograniczonym zakresie.

Umowa o wsparcie zawarta została w kształcie określonym przez NFOŚiGW, a objęte kontrolą wydatki poniesione w ramach Przedsięwzięcia do 30 września 2025 r. w kwocie 96 300,81 zł spełniały obowiązujące kryteria kwalifikowalności i zostały rozliczone w prawidłowym okresie. Zamówienia publiczne związane z realizacją objętego kontrolą Przedsięwzięcia zostały przeprowadzone zgodnie z ustawą z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych[8] oraz wewnętrznymi regulacjami obowiązującymi w Urzędzie.

Dla badanego Przedsięwzięcia, w ramach istniejącego informatycznego systemu ewidencji księgowej, prowadzono odrębny kod księgowy umożliwiający identyfikację wszystkich transakcji i poszczególnych operacji bankowych, co było zgodne z postanowieniami Umowy o wsparcie.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- niepoinformowaniu w formie pisemnej NFOŚiGW o zmianie terminu wykonania jednego z zadań określonych w Harmonogramie Realizacji Przedsięwzięcia, polegającego na realizacji działań edukacyjnych i promujących aktywność fizyczną oraz nieuzyskaniu pisemnej akceptacji tej zmiany, co było niezgodne z § 4 ust. 6 Umowy o wsparcie;
- nieprzekazaniu NFOŚiGW trzech zmian Harmonogramu Realizacji Przedsięwzięcia w okresie od czerwca do końca września 2025 r. w zakresie dwóch spośród sześciu zadań w nim zaplanowanych, wynikających z zawartej umowy z wykonawcą Przedsięwzięcia oraz aneksów do niej, co stanowiło naruszenie obowiązku określonego w § 8 ust. 7 Umowy o wsparcie;
- niewystąpieniu do NFOŚiGW o refundację poniesionych wydatków kwalifikowalnych w łącznej kwocie 96 300,81 zł w terminach określonych w obowiązującym Harmonogramie Płatności stanowiącym załącznik nr 3 do Umowy o wsparcie, co było niezgodne z § 4 ust 3 w zw. z § 2 ust. 2 lit. b ww. umowy;

---

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

[4] Dalej: Gmina.

[5] Dalej: Przedsięwzięcie.

[6] Dalej: Umowa o wsparcie.

[7] Dalej: NFOŚiGW.

[8] Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, ze zm., dalej: pzp.

– przekazaniu dwóch z czterech wniosków o płatność w części sprawozdawczej z opóźnieniem wynoszącym od jednego do 29 dni po terminie określonym w § 9 ust. 2 Umowy o wsparcie.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych[9] nie była możliwa ocena całości realizowanego Przedsięwzięcia, w tym osiągnięcia planowanych wskaźników rezultatu, z uwagi na fakt, iż planowana data zakończenia realizacji tego Przedsięwzięcia została określona na 31 grudnia 2025 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[10] kontrolowanej działalności

W okresie objętym kontrolą Gmina Mińsk Mazowiecki realizowała jedno przedsięwzięcie pn. *Termomodernizacja Szkoły Podstawowej w Stojadłach* objęte wsparciem z KPO w ramach Inwestycji B1.1.3 - Termomodernizacja instytucji edukacyjnych, program priorytetowy - *Wymiana źródeł ciepła i efektywności energetycznej szkół*. Przedsięwzięcie to realizowane było na podstawie Umowy o wsparcie zawartej 7 kwietnia 2025 r. z NFOŚiGW, w której okres realizacji określono od 26 września 2024 r. do 31 grudnia 2025 r. Przedsięwzięcie obejmuje modernizację energetyczną jednego budynku placówki oświatowej oraz realizację działań edukacyjnych i promujących aktywność fizyczną i do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie zostało jeszcze zakończone.

OBSZAR

1. Zapewnienie przez Gminę odpowiedniego przygotowania do realizacji przedsięwzięć objętych wsparciem z KPO

Opis stanu faktycznego

1.1. W obowiązującym w okresie objętym kontrolą regulaminie organizacyjnym Urzędu, wprowadzonym zarządzeniem Wójta Gminy[11], nie wskazano, która z komórek organizacyjnych była odpowiedzialna za zadania odnoszące się do przygotowania, realizacji i rozliczania przedsięwzięć objętych wsparciem z KPO. W Urzędzie nie wprowadzono również odrębnych wewnętrznych regulacji związanych z zarządzaniem przedsięwzięciami objętymi wsparciem z KPO.

(akta kontroli str. 3-13, CD nr 1 str. 113-201, pliki 10-11)

Zadania dotyczące badanego Przedsięwzięcia powierzone zostały do realizacji zespołowi pracowników Urzędu, tj.:

- koordynacja prac osób zaangażowanych w realizację Przedsięwzięcia, realizacja Przedsięwzięcia zgodnie z Harmonogramem Realizacji Przedsięwzięcia i budżetem, prowadzenie i przygotowanie dokumentacji (w tym wniosków o płatność) oraz promocja, należały do koordynatora projektu[12] powołanego przez Wójta Gminy 7 kwietnia 2025 r.;
- współpraca z wykonawcami oraz inspektorami nadzoru należała do asystenta koordynatora[13];
- monitoring postępu finansowego, sprawozdawczość finansowa,

[9] 16 grudnia 2025 r.

[10] 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.

[11] Zarządzenie Nr 101 Wójta Gminy Mińsk Mazowiecki z 30 grudnia 2015 r. w sprawie nadania Urzędowi Gminy Mińsk Mazowiecki Regulaminu Organizacyjnego, zmienione zarządzeniem nr 31/2021 z 19 kwietnia 2021 r. Z dniem 1 stycznia 2025 r. weszło w życie zarządzenie nr 122.2024 z 31 grudnia 2024 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Mińsk Mazowiecki.

[12] Inspektor ds. zamówień i pozyskiwania funduszy w Zespole ds. zamówień i pozyskiwania funduszy.

[13] Inspektor ds. inwestycyjnych w Wydziale Inwestycyjnym.

weryfikacja faktur należały do pracowników: planowania[14] i rozliczania[15];
- wprowadzanie zmian do budżetu związanych z realizacją Przedsięwzięcia, sprawozdawczość oraz przygotowanie finansowej części wniosków o płatność należały do asystenta Urzędu[16], wspomaganego przez pomocnika;
- prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych należały do pomocnika asystenta Urzędu[17].

Zastępca Wójta Gminy wyjaśnił, że spotkania monitorujące zespołu dotyczące realizacji wskaźników Przedsięwzięcia, zgodność działań z Harmonogramem Realizacji Przedsięwzięcia oraz ze szczegółowym budżetem odbywały się w terminach bezpośrednio związanych z przebiegiem Przedsięwzięcia[18]. Ze spotkań nie sporządzano protokołów.

(akta kontroli str. 59-61b CD str. 113-201, pliki 457-463, 581-582)

W okresie objętym kontrolą, przy realizacji badanego Przedsięwzięcia, Gmina korzystała z usług dwóch podmiotów zewnętrznych i poniosła łączne wydatki w kwocie 57 575,00 zł, w tym:

- 36 900,00 zł w 2024 r. z tytułu przygotowania dokumentacji i złożenia wniosku o dofinansowanie[19] oraz przygotowania Programu Funkcjonalno-Użytkowego (dokumentacji przetargowej) wraz z załącznikami[20] w ramach badanego Przedsięwzięcia;
- 20 675,00 zł w 2025 r. z tytułu udzielenia wyjaśnień i korekt złożonego wniosku o dofinansowanie na etapie jego oceny przez NFOŚiGW w ramach badanego Przedsięwzięcia.

Zastępca Wójta Gminy wyjaśnił, że w związku z faktem, iż zakres wniosku o dofinansowanie złożonego w ramach badanego Przedsięwzięcia wykraczał merytorycznie poza wiedzę i nabyte doświadczenie pracownika Zespołu ds. zamówień i pozyskiwania funduszy, podjęta została decyzja o zawarciu umowy z firmą zewnętrzną, mającą odpowiednie doświadczenie, które zwiększało szanse pozyskania dofinansowania. Ponadto podał, że w ramach przedsięwzięć objętych wsparciem z KPO nie wystąpiły problemy w realizacji zadań.

Analiza książki skarg i wniosków wykazała, że w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki zgłaszania skarg i wniosków na działania Gminy w zakresie realizacji badanego Przedsięwzięcia. Przedsięwzięcie to nie było przedmiotem kontroli wewnętrznej ani audytu wewnętrznego.

(akta kontroli str. 15-27a, 40-50, CD nr 1str. 113-201, pliki 373-380, 411-418, 572-580)

---

14 Główny specjalista ds. księgowości budżetowej w Referencie Budżetu i Finansów.

15 Inspektor ds. księgowości budżetowej w Referacie Budżetu i Finansów.

16 Zastępca Skarbnika Gminy.

17 Główny specjalista ds. zamówień publicznych i pozyskiwania funduszy w Zespole ds. zamówień i pozyskiwania funduszy.

18 Spotkania odbyły się w okresie maj-wrzesień 2025 r.

19 Umowa z RI.272.2.6.2024 zawarta 26 września 2024 r. na usługę przygotowania dokumentacji i złożenia wniosku (I etap) w ramach naboru organizowanego przez NFOŚiGW w programie priorytetowym B1.1.3. oraz na obsługę wniosku w zakresie jego korekty lub uzupełnień na etapie oceny przez NFOŚiGW (II etap). Wydatki z tytułu realizacji umowy w łącznej kwocie 46 125,00 zł (I etap – 18 450,00 zł, II etap 27 675,00 zł) nie zostały zgłoszone do wsparcia ze środków KPO.

20 Umowa RI.272.2.9.2024 zawarta 12 grudnia 2024 r. na opracowanie Programu Funkcjonalno-Użytkowego wraz z załącznikami oraz oszacowanie wartości zamówienia. Wydatki ogółem z tytułu realizacji umowy wyniosły 18 450,00 zł, z tego 15 000,00 zł stanowiły wydatki kwalifikowalne, 3 450,00 zł stanowiły wydatki niekwalifikowalne.

1.2. W okresie objętym kontrolą w bezpłatnym szkoleniu on-line, zorganizowanym w 2025 r. przez Ministerowo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, wzięło udział dwóch pracowników Zespołu ds. zamówień i pozyskiwania funduszy. Zakres merytoryczny szkolenia obejmował zagadnienia dotyczące funkcjonowania i stosowania centralnego systemu teleinformatycznego CST2021[21].

Zastępca Wójta Gminy wyjaśnił, że pracownicy zajmujący się realizacją przez Gminę przedsięwzięć objętych wsparciem z KPO nie zgłaszali potrzeb szkoleniowych w tym zakresie.

(akta kontroli str. 3-10, 18-27, 15-27a)

1.3. W obowiązującej w okresie objętym kontrolą Strategii Rozwoju Gminy Mińsk Mazowiecki na lata 2015-2025[22] nie zostały uwzględnione zagadnienia dotyczące przedsięwzięć objętych wsparciem z KPO. Do 16 grudnia 2025 r. Gmina nie opracowała i nie przyjęła innych dokumentów strategicznych uwzględniających działania w tym zakresie.
Zastępca Wójta Gminy wyjaśnił, że w Strategii Rozwoju Gminy nie uwzględniono przedsięwzięć objętych wsparciem z KPO oraz terminów ich realizacji z powodu m.in. ogólnej tendencji niewykazywania pojedynczych programów dotacyjnych w tego rodzaju dokumentach.

(akta kontroli str. 15-27a, 91-92, 96-99, CD nr 1 str. 113-20, pliki 411-418)

1.4. Rada Gminy Mińsk Mazowiecki podjęła 24 października 2024 r. uchwałę nr VI.52.2024 w sprawie przyjęcia Przedsięwzięcia do realizacji oraz złożenia wniosku o jego dofinansowanie. Środki finansowe niezbędne dla jego realizacji miały zostać zabezpieczone w budżecie Gminy w przypadku umieszczenia Przedsięwzięcia na liście rankingowej i otrzymania decyzji o przyznaniu dofinansowania.

Środki finansowe na realizację badanego Przedsięwzięcia zostały zabezpieczone w łącznej kwocie 5 307 923,55 zł[23] w uchwałach Rady Gminy Mińsk Mazowiecki: nr IX.96.2025 z 30 stycznia 2025 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej na rok 2025[24]; nr X.108.2025 z 20 marca 2025 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej na rok 2025[25] oraz nr X.109.2025 w sprawie zmian Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Mińsk Mazowiecki na lata 2025-2036 w planie dochodów majątkowych na 2026 r. w kwocie 215 769,25 zł.

(akta kontroli str. 77-82, CD nr 1 str. 113-201, pliki 15-17, 35, 403-406, 411-418)

---

[21] Centralny system teleinformatyczny wykorzystywany na potrzeby wdrażania programów strukturalnych w Polsce w perspektywie finansowej 2021-2027.

[22] Uchwała nr XIII/99/15 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z 17 grudnia 2015 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy Mińsk Mazowiecki na lata 2015-2025 zmieniona uchwałą nr XIX/179/2020 z 27 sierpnia 2020 r., dalej: Strategia Rozwoju Gminy.

[23] Wydatki majątkowe i bieżące.

[24] W planie wydatków w dziale 801-*Oświata i wychowanie* rozdziale 80101 – *Szkoły podstawowe* § 6050 - *Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych* w kwocie 177 590,00 zł. W planie wydatków na zadania inwestycyjne w roku 2025 stanowiącym załącznik nr 5a do uchwały nr IX.96.2025 ujęto planowane nakłady na zadanie inwestycyjne *Termomodernizacja szkoły podstawowej w Stojadłach* w ww. wysokości.

[25] W planie dochodów bieżących i majątkowych w dziale 758 - *Różne rozliczenia* rozdziale 75867 - *Krajowy Plan Odbudowy* odpowiednio: w § 2057 w kwocie 31 000,00 zł i w § 6257 w kwocie 4 068 615,75 zł; w planie wydatków bieżących w dziale 801 rozdziale 80101 § 4307 w kwocie 31 000,00 zł i w § 4309 w kwocie 7 130,00 zł; w planie wydatków majątkowych w dziale 801 rozdziale 80101 § 6057 w kwocie 4 284 385,00 zł i w § 6059 w kwocie 985 408,55 zł. Wprowadzone zmiany spowodowały zwiększenie w załączniku nr 5a do uchwały nr X.108.2025 planowanych nakładów na zadanie inwestycyjne do łącznej wysokości 5 269 793,55 zł.

Gmina zabezpieczyła środki z tytułu dofinansowania z NFOŚiGW w dochodach budżetu Gminy na 2025 rok[26] oraz w dochodach na 2026 r.[27] w kwotach odpowiadających wysokości łącznej kwoty planowanego wsparcia środkami z KPO określonej w Harmonogramie Płatności. W planie wydatków budżetu Gminy na 2025 r. zabezpieczone środki w wysokościach odpowiadających planowanym wydatkom kwalifikowalnym[28] i niekwalifikowalnym[29] określonym w Harmonogramie Realizacji Przedsięwzięcia.
Wydatki poniesione w 2024 r.: w kwocie 18 450,00 zł na przygotowanie i złożenie wniosku o dofinansowanie oraz w kwocie 18 450,00 zł na przygotowanie Programu Funkcjonalno-Użytkowego[30] z załącznikami zostały ujęte w dziale 750- *Administracja publiczna,* rozdziale 75095 – *Pozostała działalność,* § 4300- *zakup usług pozostałych*.

Zastępca Wójta Gminy wyjaśnił, że ww. wydatki zostały zaklasyfikowane w § 4300, kiedy jeszcze nie zostało wyodrębnione zadanie inwestycyjne. Wynika to z faktu składania przez Gminę dużej liczby wniosków o różnego rodzaju dofinansowania. Dodatkowo w trakcie roku budżetowego pojawiają się nowe nabory, dla których często termin składania wniosków jest określony wcześniej niż najbliższa sesja Rady Gminy. Wymagałoby to zwoływania wielokrotnie sesji nadzwyczajnych, które z kolei wiążą się z wypłatą dodatkowych środków na diety dla radnych, co wydaje się być nieuzasadnionym wydatkiem przy niepewności, co do otrzymania dofinansowania. Wprowadzanie każdego zadania, na które jest składany wniosek, wiąże się również z dodatkowym nakładem pracy w Referacie Budżetu i Finansów oraz sztucznym kreowaniem budżetu, jak również z blokowaniem środków budżetowych na zabezpieczenie wkładu własnego.

(akta kontroli str. 77-82, CD nr 1 str. 113-201, pliki 47-52)

Wydatki na realizację Przedsięwzięcia poniesione w 2025 r. na kwotę 100 000,00 zł z tytułu dokumentacji projektowej zostały zaklasyfikowane w rozdziale 80101 § 6057 – 81 300,81 zł[31] i w § 6059 w kwocie 18 699,19 zł[32]. Zaplanowane w budżecie Gminy dochody i wydatki (bieżące oraz majątkowe) prawidłowo ujęto z czwartą cyfrą paragrafu „7" oraz „9"[33].

(akta kontroli str. 3-11, CD nr 1 str.113-201, pliki 373-380)

1.5. Zastępca Wójta Gminy wyjaśnił, że w zakresie pozyskiwania wiedzy o możliwości wsparcia planowanych zadań ze środków KPO Gmina korzystała ze stron internetowych poświęconych funduszom unijnym. Spośród dostępnych form informowania jednostek samorządu terytorialnego o możliwości objęcia wsparciem z KPO realizowanych przedsięwzięć, preferowaną przez Gminę formą jest korzystanie ze strony internetowej https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/.

---

26 W łącznej wysokości 4 099 615,75 zł.
27 W kwocie 215 769,25 zł.
28 W łącznej wysokości 4 315 385,00 zł.
29 W kwocie 992 508,55 zł.
30 Dalej: PFU.
31 Wydatki kwalifikowalne.
32 Wydatki niekwalifikowalne.
33 Zgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 513 ze zm.). Symbol 7 stosuje się dla dochodów i wydatków dokonywanych w ramach płatności budżetu środków europejskich a symbol 9 dotyczy współfinansowania programów i projektów realizowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, dalej: ufp) (z wyłączeniem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 2, pkt 5 lit. c i d oraz pkt 6 ufp).

(akta kontroli str. 14-27a)

1.6. Według wyjaśnień Zastępcy Wójta Gminy, *przedsięwzięcia realizowane ze środków z KPO nie odbiegają w swej charakterystyce innym projektom wspartym przez środki zewnętrzne np. z Unii Europejskiej i Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Zaobserwowane utrudnienia i przeszkody dotyczą zbyt krótkich terminów realizacji, długiego oczekiwanie na wszelkie decyzje administracyjne, trudności we współpracy pomiędzy pracownikami wykonawcy a inspektorami nadzoru oraz trudności z utrzymaniem wstępnych założeń, w szczególności w zakresie harmonogramów działań.* Zastępca Wójta Gminy podał także, że dotychczas nie stwierdzono potrzeby zgłaszania innym podmiotom uwag i spostrzeżeń związanych z realizacją przedsięwzięć dofinasowanych z KPO. W ocenie Gminy, dobrą praktyką w trakcie realizacji przedsięwzięć jest utrzymywanie bieżących kontaktów dotyczących realizowanych inwestycji, poprzez organizowanie cyklicznych narad przedstawicieli zamawiającego, wykonawcy oraz użytkownika.

(akta kontroli str. 14-27a)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przygotowanie organizacyjne i finansowe Urzędu do realizacji objętego kontrolą Przedsięwzięcia.

Gmina zabezpieczyła odpowiednie środki finansowe w budżecie i Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy umożliwiające realizację Przedsięwzięcia oraz prowadziła prawidłowo ewidencję księgową, w sposób zapewniający identyfikację wszystkich transakcji i poszczególnych operacji bankowych. Podjęto działania na rzecz stworzenia odpowiednich warunków organizacyjnych do realizacji Przedsięwzięcia, do których należało m.in. powołanie specjalnego zespołu złożonego z pracowników Urzędu, zarządzanego przez koordynatora projektu oraz skorzystanie z doradztwa firmy zewnętrznej. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości, opisane poniżej w obszarze drugim, wskazują jednak, że działania te udało się zrealizować w ograniczonym zakresie.

OBSZAR

2. Prawidłowość realizacji przez Gminę przedsięwzięć objętych wsparciem z KPO i osiąganie zakładanych efektów

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą Gmina brała udział w czterech naborach wniosków o wsparcie z KPO, tj.:

- w 2023 r. w naborze prowadzonym przez Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie w ramach programu A4.2.1 Wsparcie programów dofinasowania miejsc opieki nad dziećmi 0-3 lat (żłobki, kluby dziecięce) w ramach programu MALUCH+. Złożony na zadanie wniosek przeszedł pozytywną weryfikację formalną i merytoryczną;
- w 2024 r. w naborach prowadzonych przez:

a) Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie w ramach programu A4.2.1 Wsparcie programów dofinasowania miejsc opieki nad dziećmi 0-3 lat (żłobki, kluby dziecięce) w ramach programu MALUCH+. Złożony wniosek przeszedł pozytywną weryfikację formalną i merytoryczną;
b) NFOŚiGW w ramach Inwestycji B1.1.3. Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej szkół Komponent B „Zielona energia

i zmniejszenie energochłonności". Złożony wniosek przeszedł pozytywną weryfikację formalną i merytoryczną;

c) Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie w ramach programu B3.1.1. Inwestycje w zrównoważoną gospodarkę wodno-ściekową na terenach wiejskich. Złożony wniosek przeszedł pozytywną weryfikację formalną i merytoryczną.

W związku z ww. naborami Gmina zawarła cztery umowy na realizację przedsięwzięć, które były dofinansowane ze środków KPO. Według stanu na 30 września 2025 r. łączna wartość całkowitych planowanych wydatków wyniosła 18 726 970,29 zł, z tego łączna kwota przyznanego dofinansowania wyniosła 14 797 650,71 zł. Na realizację dwóch z czterech powyższych przedsięwzięć Gmina otrzymała środki z KPO w łącznej wysokości 4 437 347,36 zł, które zostały przekazane w 2024 r., tj.:

- 3 323 803,56 zł, tj. 100% planowanej kwoty dofinansowania na realizację od 29 stycznia 2024 r. do 31 października 2025 r. zadania *Utworzenie 48 nowych miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w prowadzonym przez Gminę Gminnym Żłobku „Miniek" w Zamieniu*, którego całkowite planowane wydatki wynosiły 3 427 738,56 zł;
- 1 113 543,80 zł, tj. 51,6% planowanej kwoty dofinansowania (2 158 462,21 zł) na realizację od 1 grudnia 2024 r. do 30 czerwca 2026 r. zadania *Utworzenie 34 nowych miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w prowadzonym przez Gminę Gminnym Żłobku „Świat Malucha" w Brzózem,.* którego całkowite planowane wydatki wynosiły 2 718 634,37 zł.

Na realizację dwóch pozostałych przedsięwzięć, według stanu na 30 września 2025 r., Gmina nie otrzymała jeszcze dofinansowania ze środków KPO, tj.:

- na realizację od 1 stycznia 2025 r. do 28 listopada 2025 r. zadania *Budowa kanalizacji sanitarnej na terenie Gminy Mińsk Mazowiecki*, którego całkowite planowane wydatki wynosiły 7 272 673,81 zł, kwota dofinansowania 5 000 000,00 zł[34];
- na realizację od 26 września 2024 r. do 31 grudnia 2025 r. zadania *Termomodernizacja szkoły podstawowej w Stojadłach*, którego całkowite planowane wydatki wynosiły 5 307 923,55 zł, kwota dofinansowania 4 315 385,00 zł[35].

(akta kontroli str. 3-10, 12-13, 107-111, CD nr 1 str. 113-201, pliki 32-33, 467-468)

2.2. W okresie objętym kontrolą Gmina nie występowała z wnioskiem o ponowną ocenę przedsięwzięcia realizowanego w ramach Inwestycji B1.1.3.

(akta kontroli str. 3-13, 59-61b, CD nr 1 str. 113-201, pliki 454-456, 595-598)

2.3. Umowa o wsparcie, zawarta 7 kwietnia 2025 r. pomiędzy Gminą a NFOŚiGW, została podpisana ze strony Gminy przez uprawnione osoby (Wójt Gminy, Skarbnik) oraz zawierała postanowienia wskazane w art. 14lzh ust. 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[36]. Okres kwalifikowania wydatków ustalono od 26 września 2024 r. do 31 grudnia 2025 r. Harmonogram Realizacji Przedsięwzięcia obejmował następujące działania: opracowanie audytów energetycznych; opracowanie niezbędnej dokumentacji technicznej wraz niezbędnymi opiniami i uzgodnieniami[37]; termomodernizacja szkoły (prace termomodernizacyjne, wymianę stolarki okien i drzwi, wymianę

[34] W ramach rozliczenia Gmina będzie składać jeden refundacyjny wniosek o płatność do 31 grudnia 2025 r.

[35] Przedsięwzięcie w trakcie realizacji - nie zostały jeszcze złożone wnioski o płatność.

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

[37] Dokumentacja techniczna i przetargowa.

oświetlenia wbudowanego na energooszczędne wraz z niezbędnymi pracami towarzyszącymi i odtworzeniowymi); nadzór inwestorski; działania edukacyjne i promujące aktywność fizyczną oraz działania informacyjne i promocyjne KPO.

(akta kontroli str. CD nr 1 str. 113-201, pliki 37-42)

Decyzją nr R/1283/2025 z 3 lipca 2025 r. NFOŚiGW[38] zmienił termin wystąpienia przez Gminę o wsparcie (pierwszą planowaną transzę środków) poprzez ustalenie go w okresie od 1 sierpnia do 31 sierpnia 2025 r. (pierwotny termin przewidywał okres od 1 czerwca do 30 czerwca 2025 r.). Zgodnie z § 4 ust. 7 Umowy o wsparcie, Gmina poinformowała NFOŚiGW o zmianie wskazanego w ww. umowie rachunku bankowego dla potrzeb przekazywania refundacji ze środków KPO.

(akta kontroli str. CD nr 1 str. 113-201, pliki 18-19, CD nr 3 str. 204-208, plik 1)

W związku z przekazaną Gminie przez NFOŚiGW[39] informacją dotyczącą: możliwości zwiększenia budżetu programu priorytetowego „Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej szkół", wydłużenia okresu kwalifikowalności do 31 października 2026 r. oraz wydłużenia programu oraz okresu wydatkowania środków do 31 grudnia 2026 r., Zastępca Wójta Gminy wskazał, że Gmina zamierza wystąpić do NFOŚiGW o wprowadzenie zmian do Umowy o wsparcie. Analizowana jest możliwość ewentualnego wydłużenia terminu realizacji Przedsięwzięcia w rozszerzonym zakresie m.in. poprzez dodanie wykonania i montażu magazynu energii oraz specjalistycznej armatury pozwalającej ograniczyć zużycie i racjonalne użytkowanie wody.

(akta kontroli str. 206-208)

2.4. Załącznikami do Umowy o wsparcie były m.in.: Harmonogram Realizacji Przedsięwzięcia oraz Harmonogram Płatności odpowiednio określające:

- m.in. wartość zrealizowanych działań przed zawarciem Umowy o wsparcie i zakres działań i prac w poszczególnych kwartałach 2025 r. wraz z przyporządkowaną im planowaną wysokością wydatków kwalifikowalnych i niekwalifikowalnych;
- wysokość planowanego wsparcia finansowego środkami z KPO, stanowiącego refundację zrealizowanych inwestycji i zadań bieżących wraz z określeniem miesięcznych terminów wystąpień przez Gminę o te wsparcie.

Z § 4 ust. 3 w zw. z § 2 ust. 2 lit. a Umowy o wsparcie wynika, że Gmina zobowiązana jest realizować Przedsięwzięcie zgodnie z Harmonogramem Realizacji Przedsięwzięcia.

Badanie realizacji Przedsięwzięcia wykazało, że wg stanu na 30 września 2025 r. kwoty zaplanowanych i zrealizowanych wydatków wyniosły odpowiednio: 2 538 720,00 zł[40] i 118 450,00 zł[41].
W zakładanym w ww. Harmonogramie terminie zrealizowano 100% planowanych wydatków na przygotowanie dokumentacji przetargowej w kwocie 18 450,00 zł, z tego 15 000,00 zł stanowiły wydatki kwalifikowalne.
Ponadto ustalono, że:

---

38 Zmiana Harmonogramu Płatności na wniosek Gminy z 30 czerwca 2025 r.

39 Pismo DGZ.4317.23.2024 NFOŚiGW z 15 września 2025 r.

40 Wydatki ogółem: poniesione do dnia zawarcia Umowy o wsparcie – 18 450,00 zł, planowane w II kw. – 146 370,00 zł, planowane w III kw. - 2 373 900,00 zł.

41 Wydatki ogółem poniesione 30 grudnia 2024 r. na dokumentację przetargową na podstawie FV nr 3/12/2024 z 30 grudnia 2024 r. na kwotę 18 450,00 zł oraz wydatki ogółem poniesione 25 września 2025 r. za dokumentację projektową na podstawie FV nr 28 z 29 sierpnia 2025 r. na kwotę 100 000,00 zł.

- zadanie dotyczące opracowania niezbędnej dokumentacji technicznej wraz z niezbędnymi opiniami i uzgodnieniami zostało wykonane częściowo w III kw.[42], zamiast w planowanym II kw. Poniesione wówczas wydatki wyniosły 100 000,00 zł i były niższe od zaplanowanych o 46 370,00 zł;
- zadanie dotyczące prac termomodernizacyjnych zostało wykonane częściowo w zakładanym III kw. 2025 r.[43] w kwocie 1 077 259,97 zł, zamiast w planowanej wysokości 2 337 000,00 zł;
- zadanie dotyczące działań edukacyjnych i promujących aktywność fizyczną nie zostało wykonane do zakończenia czynności kontrolnych, pomimo, że było zaplanowane w III kw.

Zastępca Wójta Gminy wyjaśnił, że zadania w zakresie opracowania dokumentacji projektowej nie zostały zrealizowane w II kw. 2025 r. z uwagi na fakt, że wykonawcy zapłacono za wykonanie tylko pierwszej części etapu projektowania. W ramach realizacji drugiego etapu projektowania wykonawca przedstawił zamawiającemu odpowiednie zaświadczenie wydane przez Starostwo Powiatowe w Mińsku Mazowieckim, dotyczące zgłoszonych robót budowlanych. Jednakże przedstawiona przez wykonawcę dokumentacja projektowa podlega w ocenie zamawiającego
i inspektora nadzoru koniecznym zmianom w zakresie zachowania zasady DNSH. Przyczyną niewykonania w III kw. 2025 r. wszystkich zaplanowanych prac termomodernizacyjnych była konieczność powtórzenia unieważnionego postępowania przetargowego. Natomiast przesunięcie wydatkowania środków w wysokościach oraz terminach przewidzianych w Harmonogramie Realizacji Przedsięwzięcia wynikało również z zawarcia aneksu nr 1 wydłużającego do 7 września br. termin pierwszej części etapu projektowego oraz aneksu nr 2 doprecyzowującego zakres robót podstawowych koniecznych do realizacji zamówienia.

Działania edukacyjne i promujące aktywność fizyczną, według wyjaśnień Zastępcy Wójta Gminy, nie zostały zrealizowane z powodu przesunięcia realizacji całego Przedsięwzięcia. Priorytetem dla Gminy stało się skupienie nad prawidłowym przebiegiem realizacji robót budowlanych w celu uzyskania wskazanych we wniosku wskaźników.

(akta kontroli str. 3-13, 32-38a, 40-50, 73-76, 83-90, CD nr 1 str.113-201, pliki 37-42, 359 -365, 373-381, 482-483, 502-503)

Zgodnie z § 4 ust. 6 Umowy o wsparcie, zmiany Harmonogramu Przedsięwzięcia w zakresie niewskazanym w ust. 4[44], wymagają poinformowania NFOŚiGW przez Gminę w formie pisemnej. Zmiana staje się skuteczna z chwilą pisemnej akceptacji przez NFOŚiGW wystąpienia Gminy.
Ustalono, że Gmina nie poinformowała w formie pisemnej o jednej zmianie Harmonogramu Realizacji Przedsięwzięcia dotyczącej niezrealizowania działań edukacyjnych i promujących aktywność fizyczną w zakładanym III kw. 2025 r. w kwocie 36 900,00 zł. Szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

[42] Protokół odbioru częściowego z 28 sierpnia 2025 r.

[43] Protokół odbioru z 30 września 2025 r.

[44] Zmiana Umowy wymaga aneksu w zakresie 1) rodzajów i wartości wskaźników Przedsięwzięcia lub kolejności ich osiągania, 2) terminów realizacji wskaźników Przedsięwzięcia, 3) zmiany Harmonogramu Przedsięwzięcia lub Harmonogramu uzyskiwania decyzji administracyjnych, która powodowałaby wydłużenie okresu realizacji Przedsięwzięcia, zmiany warunków realizacji Przedsięwzięcia która powodowałaby niezgodność z Opisem Przedsięwzięcia wydłużenie okresu kwalifikowania wydatków, 4) zmiany warunków realizacji Przedsięwzięcia, która powodowałaby niezgodność z Opisem Przedsięwzięcia.

(akta kontroli str.3-13, 40-50, CD nr 1 str. 113-201, pliki 37-42, 359-365, 381, 482-483, 538-545)

2.5. Zgodnie z § 8 ust. 7 Umowy o wsparcie, Gmina zobowiązana jest do niezwłocznego przekazania NFOŚiGW zmiany Harmonogramu Realizacji Przedsięwzięcia po zawarciu umowy z wykonawcą Przedsięwzięcia, jeśli jej podpisanie powoduje konieczność aktualizacji danych w nim zawartych oraz po zmianie tej umowy w zakresie rzeczowym lub finansowym.

Ustalono, że Gmina nie przekazała NFOŚiGW trzech zmian w wykonaniu Harmonogramu Realizacji Przedsięwzięcia w zakresie dwóch spośród sześciu zadań w nim określonych, wynikających ze zmian ww. harmonogramu dotyczących rozstrzygnięcia przetargowego i zawarcia umowy z wykonawcą Przedsięwzięcia oraz aneksów do niej. Szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 3-13, 62-64b, 83-90, CD nr 1 str. 113-201, pliki 37-42, 359-365, 381, 482-483)

2.6. W systemie rachunkowości Urzędu i budżetu Gminy prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową do realizacji operacji dotyczących badanego Przedsięwzięcia zgodnie z wewnętrznymi zasadami rachunkowości[45] oraz § 14 ust. 1 Umowy o wsparcie poprzez stosowanie odrębnego kodu księgowego umożliwiającego identyfikację poszczególnych operacji księgowych[46].

(akta kontroli str. 40-45, CD nr 1 str. 113-201, pliki 25-28, 40-45, 51-54, 411-418, 550-556)

2.7. Zgodnie z § 4b ust. 1 Umowy o wsparcie, Gmina zobowiązana jest zapewnić zgodność Przedsięwzięcia z zasadą DNSH[47] oraz na bieżąco gromadzić informacje, dane oraz dokumentację, które stanowią potwierdzenie realizacji Przedsięwzięcia zgodnie z ww. zasadą. Zawarta przez Gminę z wykonawcą Przedsięwzięcia umowa nr ZP.272.1.18.2025 zawierała postanowienia zobowiązujące wykonawcę do wykonania dokumentacji projektowej zgodnie z zasadą DNSH oraz m.in. do sporządzenia oraz ciągłej aktualizacji uproszczonego raportu potwierdzającego realizację inwestycji zgodnie zasadami DNSH w zakresie szczegółowo opisanym w PFU.

Wykonawca dostarczył Gminie uproszczony raport z etapu realizacji, sporządzony 28 października 2025 r. podpisany przez kierownika budowy, z którego wynika, że prowadzona działalność gospodarcza nie czyni poważnych szkód dla któregolwiek z sześciu celów środowiskowych w rozumieniu art. 17 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje,

---

45 Zarządzenie nr 52.2025 Wójta Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 8 kwietnia 2025 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości Gminy Mińsk Mazowiecki projektu pn. „Termomodernizacja szkoły podstawowej w Stojadłach" w ramach umowy nr KPOD.03.05.-IW04-0070/24-00.

46 Symbol 159.

47 Ang. *Do no significant harm* - „nie czyń poważnych szkód", dalej: zasada DNSH. Zasada DNSH oznacza niewspieranie ani nieprowadzenie działalności gospodarczej, która czyni poważne szkody dla któregokolwiek z celów środowiskowych, w stosownych przypadkach, w rozumieniu art. 17 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088 (Dz.U. L 198 z 22 czerwca 2020 r.). Rozporządzenie określa następujące cele środowiskowe: łagodzenie zmian klimatu, adaptacja do zmian klimatu, zrównoważone wykorzystywanie i ochrona zasobów wodnych i morskich, przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym, zapobieganie zanieczyszczeniu i jego kontrola, ochrona i odbudowa bioróżnorodności i ekosystemów.

zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088)[48]. Ponadto w dniu 20 października 2025 r. zostało sporządzone oświadczenie inspektora nadzoru o prowadzeniu Przedsięwzięcia zgodnie z zasadą DNSH.

(akta kontroli str. 3-13, 32-39a, CD nr 1 str. 113-201, pliki 19, 37-42, 48, 73-76, 359-365, 381, 398-402, 482-483)

2.8. Zgodnie z § 4 ust. 3 pkt 2 w związku z § 2 ust. 2 lit. b Umowy o wsparcie Gmina zobowiązana była realizować Przedsięwzięcie zgodnie z Harmonogramem Płatności. Z § 8 ust. 3 i ust. 5 ww. umowy wynika, że Gminie zostanie udzielone wsparcie, w formie refundacji w transzach określonych w Harmonogramie Płatności.
Harmonogram Płatności[49] określał plan wystąpienia o wsparcie w czterech transzach, w łącznej kwocie 4 315 385,00 zł, tj.: w okresie od 1 do 31 sierpnia 2025 r. w kwocie 134 000,00 zł, stanowiącej refundację poniesionych wydatków na inwestycje/zakupy inwestycyjne; w okresie od 1 do 30 września 2025 r. w kwocie 1 930 000,00 zł, stanowiącej refundację poniesionych wydatków na inwestycje/zakupy inwestycyjne – 1 900 000,00 zł i wydatków bieżących - 30 000,00 zł; w okresie od 1 do 31 grudnia 2025 r. w kwocie 2 035 615,75 zł, stanowiącej refundację poniesionych wydatków na inwestycje/zakupy inwestycyjne – 2 034 615,75 zł i wydatków bieżących - 1 000,00 zł; w okresie od 1 do 31 stycznia 2026 r. w kwocie 215 769,25 zł, stanowiącej refundację poniesionych wydatków na inwestycje/zakupy inwestycyjne.
Gmina, realizując badane Przedsięwzięcie, nie złożyła wniosków o płatność w terminach określonych w Harmonogramie Płatności, stanowiącym załącznik nr 4 do Umowy o wsparcie, pomimo poniesienia wydatków kwalifikowalnych w grudniu 2024 r. oraz we wrześniu 2025 r. Szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 3-13, 51-54, CD nr 1 str. 113-203, pliki 37-42, 359-365, 381-387, 482-483, 559-568)

2.9. W § 7 ust. 1 Umowy o wsparcie wskazano, że warunkiem uznania wydatków za kwalifikowalne jest poniesienie ich przez Gminę lub inny podmiot upoważniony do ponoszenia wydatków kwalifikowalnych, zgodnie z ww. umową oraz Zasadami w zakresie wydatków kwalifikowalnych w ramach programów objętych wsparciem ze środków KPO, stanowiącymi załącznik nr 12[50] do niej. Badanie dwóch wydatków kwalifikowalnych na kwotę 96 300,81 zł[51] wykazało, że zostały one poniesione
w ramach i w okresie realizacji Przedsięwzięcia, tzn. nastąpił faktyczny rozchód środków pieniężnych z rachunku bankowego Gminy oraz zostały one poniesione w okresie kwalifikowalności wskazanym w § 7 ust. 3 Umowy o wsparcie, tj. od 26 września 2024 r. do 31 grudnia 2025 r. Wydatków dokonał upoważniony podmiot a wydatki poniesione na etapie przygotowania i realizacji przedsięwzięcia były zgodne z kategoriami wydatków kwalifikowalnych określonymi w pkt 3 Zasad w zakresie wydatków kwalifikowalnych w ramach programów objętych wsparciem ze środków KPO.

---

48 Dz. Urz. UE L. 198 z 22 czerwca 2020 r. s. 13.

49 Harmonogram Płatności zmieniony decyzją NFOŚiGW nr R/1283/2025 z 3 lipca 2025 r. na wniosek Gminy z 30 czerwca 2025 r.

50 Zasady w zakresie wydatków kwalifikowalnych w ramach programów objętych wsparciem ze środków Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO)

51 Kwota zrealizowanych wydatków wg stanu na 30 września 2025 r.

W związku z faktem, iż osiągnięty na dzień 30 września 2025 r. wskaźnik postępu w realizacji Przedsięwzięcia wynosił tylko 2,2%[52] wydatków kwalifikowalnych, Zastępca Wójta Gminy wskazał, że niski poziom wskaźnika wynikał z konieczności uzyskania zaświadczenia ze Starostwa Powiatowego w Mińsku Mazowieckim pozwalającego na rozpoczęcie prac (co nastąpiło 23 września 2025 r.) oraz podpisania
z opóźnieniem umowy z rozpoczęcia prac remontowych i budowlanych, w związku ze stwierdzonymi w trakcie prac projektowych niezgodnościami. Ponadto podał, że *na koniec października br. przerób na budowie wynosił 2 300 841,33 zł brutto, a zaawansowanie robót stanowiło 67%, co należy uznać za prawidłowy wskaźnik zawansowania robót w stosunku do terminów umownych.*

(akta kontroli str. 68-72, CD nr 1 str. 113-201, pliki 373-380, 389-397, 550-558, 569-571)

2.10. W celu wykonania robót budowlanych i remontowych w ramach badanego Przedsięwzięcia, Gmina udzieliła na podstawie art. 275 pkt 1 pzp zamówienia w trybie podstawnym bez negocjacji o wartości 3 222 600,00 zł. Badanie stosowania procedur określonych w pzp oraz wewnętrznych regulacjach Urzędu[53] w zakresie robót budowlanych i remontowych oraz zakupu usług związanych z Przedsięwzięciem wykazało, że podejmowane działania były zgodne z obowiązującymi przepisami.

(akta kontroli str. 3-11, 30-37, 40-45, 209-213, CD nr 1 str. 113-201, pliki 46-380, 389-397, 407-410, 473-533, 536-537, 553-558, 569-572, CD nr 2 str. 202-203, plik 1)

2.11. Stosownie do § 4 pkt 20 Umowy o wsparcie, opracowana analiza ryzyka wystąpienia podwójnego finansowania i poważnych nieprawidłowości w realizacji Przedsięwzięcia, została przekazana do NFOŚiGW w ciągu 14 dni od jej zatwierdzenia.

(akta kontroli str. 3-13, 32-38, CD nr 1 str. 113-201, pliki 37-42, 359-365, 381, 482-483, 496, 536-542, 546-549, 603)

2.12. W związku z niewystąpieniem przez Gminę do NFOŚiGW o refundację poniesionych wydatków kwalifikowalnych, nie zaistniały przypadki dokonywania zwrotu środków finansowych przekazanych na podstawie Umowy o wsparcie.
(akta kontroli str. 3-14, 65-67e, CD nr 1 str. 113-201, pliki 37-42, 113-201 plik 359-365, 381-387, 482-483, , 553-558)

2.13. Zgodnie z Opisem przedsięwzięcia, stanowiącym załącznik nr 5 do Umowy o wsparcie, Gmina zobowiązana została do realizacji następujących wskaźników rezultatu Przedsięwzięcia zdefiniowanych jako:

1. wskaźniki rzeczowe: zmodernizowane energetycznie budynki placówek oświatowych - wartość docelowa 1 – jednostka miary szt.; powierzchnia budynków o regulowanej temperaturze powietrza – wartość docelowa wskaźnika – 3 106,2 m^2 – jednostka miary m^2;

[52] Wskaźnik ustalony jako wartość poniesionych wydatków kwalifikowalnych – 96 300,81 zł w stosunku do maksymalnej kwoty wydatków kwalifikowalnych wynikających z Umowy o wsparcie – 4 315 385,00 zł.

[53] Zarządzenie Nr 19.2024 Wójta Gminy Mińsk Mazowiecki z 14 lutego 2024 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza kwotę 130.000 złotych netto oraz powołania komisji przetargowej niemające zastosowania do postępowań w toku, obowiązujące od 14 lutego 2024 r. do chwili obecnej i Zarządzenie nr 63/2022 Wójta Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 20 czerwca 2022 roku w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania przez Gminę Mińsk Mazowiecki zamówień, których wartość nie przekracza 130 000 zł.

2. wskaźniki ekologiczne: oszczędności pod względem rocznego zużycia energii pierwotnej - wartość docelowa wskaźnika – 432,49 MWh/rok- jednostka miary MWh/rok; roczne zmniejszenie zużycia energii końcowej, w tym: ilość zaoszczędzonej energii cieplnej – wartość docelowa 208,54 MWh/rok - jednostka miary MWh/rok oraz ilość zaoszczędzonej energii elektrycznej – wartość docelowa 81,243 MWh/rok – jednostka miary MWh/rok; szacowana redukcja emisji gazów cieplarnianych – 99,08 Mg/rok – jednostka miary Mg/rok.

Na podstawie § 9 ust. 3 Umowy o wsparcie, Gmina jest zobowiązana przedłożyć w ciągu 5 dni od daty zakończenia realizacji Przedsięwzięcia wniosek o płatność wraz z dokumentami wymienionymi w załączniku nr 15 do ww. umowy[54] w celu wykazania osiągniecia wskaźników w ramach Przedsięwzięcia.

Zgodnie z ww. Opisem Przedsięwzięcia rokiem pomiaru wartości docelowej wskaźników rezultatu jest 2026. Częstotliwość pomiaru wskaźników określono jako odbywającą się w okresie od podpisania umowy o dofinansowanie, z zaznaczeniem, że osiągnięte wartości powinny zostać wykazane najpóźniej we wniosku o płatność końcową[55].

W związku z faktem, iż termin złożenia końcowego wniosku o płatność oraz dokumentów potwierdzających osiągnięcie zakładanych wskaźników przewidziano w styczniu 2026 r. nie była możliwa ocena przez NIK stopnia ich realizacji.

(akta kontroli str. 3-10, CD nr 1 str. 113-201, pliki 37-42)

2.14. Realizowane przez Gminę Przedsięwzięcie nie było kontrolowane przez podmioty zewnętrzne.

(akta kontroli str. 28-31, 37-42, CD nr 1 str. 113-201, pliki 473-477)

2.15. Zgodnie z § 9 ust. 2 Umowy o wsparcie, Gmina zobowiązana była m.in. do złożenia wniosków o płatność[56] do trzeciego dnia roboczego każdego miesiąca kalendarzowego. Gmina w ramach rozliczania realizacji Przedsięwzięcia na 30 września 2025 r. złożyła do NFOŚGW sześć wniosków o płatność przestawiając postęp w realizacji Przedsięwzięcia. Sprawozdania za czerwiec[57], lipiec[58], sierpień[59] oraz wrzesień[60] złożono w terminie określonym w ww. umowie.
Wnioski zawierały opis zakresu postępu rzeczowego w zakresie sześciu planowanych zadań.

Kontrola wykazała, że dwa wnioski o płatność, tj. za okres od 26 września 2024 r. do 30 kwietnia 2025 r. oraz za maj 2025 r. złożono odpowiednio: 29 dni i jeden dzień po terminie określonym w § 9 ust. 2 Umowy o wsparcie. Szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

---

[54] Dokumenty potwierdzające osiągnie wskaźników rzeczowych przedsięwzięcia: 1) protokół odbioru końcowego przedsięwzięcia i przekazania do eksploatacji; 2) pozwolenie na użytkowanie (w przypadku, jeżeli jest wymagane); 3) zestawienie realizowanych obiektów/urządzeń/opracowań zgodnie z Harmonogramem Realizacji Przedsięwzięcia, zał. 3 do Umowy o wsparcie; 4) oświadczenie o zastosowaniu przepisów ustawy pzp zgodnie z § 12 ww. umowy; 5) oświadczenie o zastosowaniu form informowania o uzyskanym dofinansowaniu zgodnie z § 18 Umowy; 6) „Audyt ex-post". Audyt ex-post jest jednocześnie dokumentem potwierdzającym wskaźniki ekologiczne.

[55] W Harmonogramie Płatności stanowiącym załącznik nr 4 do Umowy o wsparcie termin na złożenie końcowego wniosku o płatność ustalono od 1 stycznia 2026 r. do 31 stycznia 2026 r.

[56] W przypadku, gdy Gmina nie poniosła w danym okresie sprawozdawczym wydatków kwalifikowalnych, składa wniosek o płatność w części sprawozdawczej.

[57] Wniosek nr KPOD.03.05-IW.04-0070/24-003-01 złożony 3 lipca 2025 r.

[58] Wniosek nr KPOD.03.05-IW.04-0070/24-004-01 złożony 1 sierpnia 2025 r.

[59] Wniosek nr KPOD.03.05-IW.04-0070/24-005-01 złożony 3 września 2025 r.

[60] Wniosek nr KPOD.03.05-IW.04-0070/24-006-01 złożony 3 października 2025 r.

(akta kontroli str. 3-13, 51-54, CD nr 1 str. 113-201, pliki 37-42, 47-52, 559-568)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Wbrew obowiązkowi określonemu w § 4 ust. 6 Umowy o wsparcie, Gmina nie poinformowała w formie pisemnej NFOŚiGW o jednej zmianie Harmonogramu Realizacji Przedsięwzięcia, w zakresie jednego spośród sześciu zadań zaplanowanych w nim na III kw. 2025 r., wnikającej z braku jego realizacji oraz nie uzyskała jej pisemnej akceptacji przez NFOŚiGW, tj.: o zmianie terminu realizacji działań edukacyjnych i promujących aktywność fizyczną.

Zgodnie z § 4 ust. 6 Umowy o wsparcie zmiany Harmonogramu Przedsięwzięcia w zakresie niewskazanym w ust. 4 wymagają poinformowania NFOŚiGW przez Gminę w formie pisemnej, a zmiany stają się skuteczne z chwilą pisemnej akceptacji przez NFOŚiGW wystąpienia Gminy.

Zastępca Wójta Gminy wyjaśnił, że w zakresie niewykonania działań edukacyjnych i promujących aktywność fizyczną złożony wniosek o płatność za wrzesień 2025 r. przedstawiał sposób realizacji Przedsięwzięcia i został zaakceptowany bez uwag przez NFOŚiGW.
(akta kontroli str. 3-13, 40-50, CD nr 1 str. 113-201, pliki 37-42, 359-365, 381, 482-483, 538-545, 559-568)

2. Wbrew obowiązkowi określonemu w § 8 ust. 7 Umowy o wsparcie, Gmina trzykrotnie nie przekazała niezwłocznie NFOŚiGW zmian Harmonogramu Realizacji Przedsięwzięcia w zakresie dwóch spośród sześciu zadań zaplanowanych do zrealizowania w poszczególnych kwartałach 2025 r. wynikających ze zmian wartości i terminów tych zadań zawartych w harmonogramach rzeczowo-finansowych prac, stanowiących załączniki do umowy z wykonawcą Przedsięwzięcia oraz aneksów do niej, tj.:
   - zmiany wynikającej z zawarcia 17 czerwca 2025 r. umowy nr ZP.272.1.18.2025 na realizację Przedsięwzięcia, która przewidywała kwotę wynagrodzenia w wysokości 3 222 600,00 zł[61] w stosunku do zakładanych wydatków w kwocie 5 134 493,55 zł[62] oraz do którego załączony harmonogram rzeczowo-finansowy prac wprowadzał zmiany terminu wykonania i wysokości wydatków za prace termomodernizacyjne i projektowe[63] w stosunku do zakładanych[64];
   - zmiany wynikającej z zawarcia 22 sierpnia 2025 r. aneksu nr 1 do ww. umowy, do którego załączony harmonogram rzeczowo-finansowy prac przewidywał zmiany terminu wykonania i wysokości wydatków za prace termomodernizacyjne i projektowe[65] w stosunku do zakładanych;
   - zmiany wynikającej z zawarcia 29 września 2025 r. aneksu nr 2 do ww. umowy, który przewidywał zwiększenie wysokości wynagrodzenia

[61] Z tego 3 072 600,00 zł za wykonanie prac termomodernizacyjnych i 150 000,00 zł za wykonanie prac projektowych.

[62] Z tego 4 988 123,55 zł za wykonanie prac termomodernizacyjnych i 146 370,00 zł za wykonanie prac projektowych.

[63] Za wykonanie prac termomodernizacyjnych w III kw. 1 904 100,00 zł i IV kw. 1 168 500,00 zł i 150 000,00 zł za wykonanie prac projektowych w III kw.

[64] Za wykonanie prac termomodernizacyjnych w III kw. 2 337 000,00 zł i IV kw. 2 651 123,55 zł i za wykonanie prac projektowych w II kw. 146 370,00 zł.

[65] Za wykonanie prac termomodernizacyjnych w III kw. w kwocie 957 000,00 zł i IV kw. w kwocie 2 115 600,00 zł i za wykonanie prac projektowych w III kw. w kwocie 150 000,00 zł .

wykonawcy do kwoty 3 516 952,55 zł[66] a załączony do niego harmonogram rzeczowo-finansowy wprowadzał zmiany terminu wykonania i wysokości wydatków za prace termomodernizacyjne i projektowe[67] w stosunku do zakładanych.

Zgodnie z § 8 ust. 7 ww. umowy Gmina jest zobowiązana do niezwłocznego przekazania NFOŚiGW: zmian Harmonogramu Przedsięwzięcia po zawarciu umowy z wykonawcą Projektu, jeśli jej podpisanie powoduje konieczność aktualizacji zawartych w nim danych oraz zmian takiej umowy w zakresie rzeczowym lub finansowym.

Zastępca Wójta Gminy podał, że Gmina nie zawiadomiła NFOŚiGW o zmianie wynagrodzenia wykonawcy Projektu wynikającego z zawartej z nim umowy w stosunku do planowanego, gdyż pracownik merytoryczny uzyskał ustną informację z NFOŚiGW, że wszystkie zmiany należy zgłaszać dopiero przed zakończeniem inwestycji. Ponadto wskazał, że zmiany Harmonogramu Realizacji Przedsięwzięcia wynikające z harmonogramów rzeczowo-finansowych prac stanowiących załączniki do aneksów nr 1 i nr 2 zawartych z wykonawcą nie zostały przekazane do NFOŚiGW z uwagi na opóźnienia w ich przekazaniu koordynatorowi projektu wynikające z dużej ilość inwestycji realizowanych przez Gminę, obsługiwanych przez niewielką ilość pracowników. W trakcie trwania kontroli Gmina przekazała 8 grudnia 2025 r. NFOŚiGW zmianę ww. harmonogramu.

(akta kontroli str. 3-13, 32-39, 62-67, CD nr 1 str. 113-201, pliki 37-42, 359-365, 381-387, 407-410, 457-463, 482-483, 599-601)

3. Gmina nie wystąpiła do NFOŚiGW o refundację poniesionych wydatków kwalifikowalnych w łącznej kwocie 96 300,81 zł w terminach określonych w obowiązującym Harmonogramie Płatności stanowiącym załącznik nr 4 do Umowy o wsparcie, tj.:
   - nie złożono wniosku o płatność w planowanym terminie od 1 sierpnia do 31 sierpnia 2025 r., tj. w pierwszym planowanym terminie przewidującym wsparcie w wysokości 134 000,00 zł, pomimo poniesienia w 2024 r. wydatku kwalifikowalnego w kwocie 15 000,00 zł[68] z tytułu opracowania PFU wraz z załącznikami;
   - nie złożono wniosku o płatność w planowanym terminie od 1 września 2025 r. do 30 września 2025 r., tj. w drugim planowanym terminie przewidującym wsparcie m.in. w wysokości 1 900 000,00 zł, pomimo poniesienia we wrześniu 2025 r. wydatków kwalifikowalnych w kwocie 81 300,81 zł[69] z tytułu opracowania dokumentacji projektowej Przedsięwzięcia.

Zgodnie z § 4 ust. 3 pkt 2 w zw. z § 2 ust. 2 lit. b Umowy o wsparcie, Gmina zobowiązana była realizować Przedsięwzięcie zgodnie z Harmonogramem Przedsięwzięcia przez który należy rozumieć m.in. Harmonogram Płatności.

Zastępca Wójta Gminy wyjaśnił, że Gmina nie wystąpiła do NFOŚiGW o refundację wydatków w łącznej kwocie 96 300,81 zł dotyczących kosztów dokumentacji przetargowej i dokumentacji projektowej z uwagi na niedopatrzenie pracownika

---

[66] Z tego 3 366 952,55 zł za wykonanie prac termomodernizacyjnych i 150 000,00 zł za wykonanie prac projektowych.

[67] Wykonanie prac termomodernizacyjnych w III kw. 1 077 259,96 zł i IV kw. 2 289 692,59 zł i 150 000,00 zł za wykonanie prac projektowych w III kw. 100 000,00 zł i IV kw. 50 000,00 zł.

[68] Należność w kwocie 18 450,00 zł z tytułu faktury nr FV 3/12/2024 z 30.12.2024 r. została zapłacona 30.12.2024 r.

[69] Należność w kwocie 100 000,00 zł z tytułu faktury nr FV/28 z 29.08.2025 r. została zapłacona 25.09.2025 r.

merytorycznie odpowiedzialnego za przedmiotowy temat, wynikające z: dużej liczby zadań obciążających jedynego pracownika, do którego należą obowiązki prowadzenia realizowanych przez Gminę zadań z udziałem dofinansowań, w tym rozliczanie ich. Prowadzone na bieżąco od II kw. 2024 r. w Urzędzie rekrutacje na stanowisko ds. zamówień publicznych i pozyskiwania funduszy nie dały pozytywnego rezultatu.

(akta kontroli str. 3-13, 51-54, 62-67e, CD nr 1 str. 113-203, pliki 19, 37-42, 48, 359-365, 373-387, 482-483, 559-568)

4. Dwa spośród sześciu sprawozdawczych wniosków o płatność Gmina złożyła z przekroczeniem terminu określonego w Umowie o wsparcie.

Zgodnie z § 9 ust. 2 powyższej umowy, w przypadku, gdy Gmina nie poniosła w danym okresie sprawozdawczym wydatków kwalifikowalnych, składa wniosek o płatność w części sprawozdawczej do 3 dnia roboczego każdego miesiąca kalendarzowego.

Ustalono, że:

- wniosek za okres od 26 września 2024 r. do 30 kwietnia 2025 r. został złożony 4 czerwca 2025 r., tj. 29 dni po terminie;
- wniosek za okres od 1 maja 2025 r. do 31 maja 2025 r. został złożony 5 czerwca 2025 r., tj. jeden dzień po terminie.

Zastępca Wójta Gminy wyjaśnił, że przyczyną było niedopatrzenie koordynatora projektu spowodowane faktem wykonywania dużej liczby różnych zadań.

(akta kontroli str. 3-13, 51-54, 103-106, CD nr 1 str. 113-201, pliki 37-42, 359-365, 381,481-482, 441-443, 481-482, 559-571)

OCENA CZĄSTKOWA

Zawarta przez Gminę z NFOŚiGW Umowa o wsparcie zawierała wymagane postanowienia, a wybór wykonawców robót i usług w ramach realizowanego Przedsięwzięcia został dokonany zgodne z procedurą udzielania zamówień publicznych określoną w pzp oraz regulacjach wewnętrznych Urzędu. Poniesione wydatki spełniały obowiązujące kryteria kwalifikowalności. W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości, które dotyczyły: nieprzekazania NFOŚiGW trzech zmian Harmonogramu Realizacji Przedsięwzięcia oraz niepoinformowania o jednej zmianie, niewystąpienia o refundację poniesionych wydatków w kwocie 96 300,81 zł, a także nieterminowego złożenia do NFOŚiGW dwóch wniosków o płatność.

IV. Wnioski

Wnioski

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

1. Informowanie NFOŚiGW w formie pisemnej o zmianach w Harmonogramie Realizacji Przedsięwzięcia w trybie określonym w Umowie o wsparcie.
2. Przekazywanie NFOŚiGW zmian Harmonogramu Realizacji Przedsięwzięcia w przypadkach określonych w Umowie o wsparcie.
3. Występowanie do NFOŚiGW o refundację poniesionych wydatków kwalifikowalnych w terminach określonych w obowiązującym Harmonogramie Płatności.
4. Przekazywanie do NFOŚiGW wniosków o płatność w terminach określonych w Umowie o wsparcie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń	Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Administracji Publicznej. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.
Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków	Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego wykonaniu 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, 22 grudnia 2025 r.

Kontroler

Wanda Jeziorska

Główny specjalista k.p.

/podpis/

Najwyższa Izba Kontroli

Departament Administracji Publicznej

p.o. Dyrektora

Bogdan Skwarka

/podpis/