NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.27.2.2025

Pani
Bożena Wieloch
Wójt Gminy Lipie

Urząd Gminy Lipie
ul. Częstochowska 29
42-165 Lipie

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
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
tel. 48327844200, lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Lipie, ul. Częstochowska 29, 42-165 Lipie[1]
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bożena Wieloch, Wójt, od 6 grudnia 2010 r.[2]
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zapewnienie przez gminy prawidłowego przygotowania do realizacji przedsięwzięć objętych wsparciem z Krajowego Planu Odbudowy[3]. 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[4].
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Jerzy Piasecki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/174/2025 z 29 września 2025 r.

(akta kontroli str. 1 – 2)

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

II. Ocena ogólna[5] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przygotowanie Gminy Lipie do realizacji przedsięwzięcia objętego wsparciem z KPO w ramach Inwestycji B1.1.3 oraz działania podejmowane w trakcie jego realizacji w okresie objętym kontrolą, przy czym na dzień zakończenia kontroli powyższe przedsięwzięcie nie zostało zakończone i nie osiągnięto jeszcze planowanych wskaźników.

UZASADNIENIE OCENY OGÓLNEJ

W Urzędzie wdrożono odpowiednie rozwiązania organizacyjne, kadrowe i finansowe umożliwiające sprawną realizację zaplanowanego przedsięwzięcia objętego wsparciem z KPO. Powierzone konkretnym pracownikom obowiązki służbowe obejmowały m.in. zadania dot. przygotowania i realizacji inwestycji finansowanych środkami spoza budżetu Gminy oraz jej bieżącej obsługi, w tym sprawozdawczej i finansowo-księgowej. Wójt Gminy umożliwił również pracownikom wykonującym zadania finansowane ww. środkami udział w odpowiednich szkoleniach tematycznych, zgodnie ze stwierdzonym zapotrzebowaniem. Na obecnym etapie zaawansowania rzetelnie wywiązywano się z obowiązków sprawozdawczych związanych z realizacją przedsięwzięcia, przy czym na dzień zakończenia kontroli powyższe przedsięwzięcie nie zostało zakończone i nie osiągnięto jeszcze planowanych wskaźników.

W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowość polegającą na przesłaniu analizy ryzyka dla realizowanego przedsięwzięcia do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej[6] z 91. dniowym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w § 3 pkt 20 umowy z NFOŚiGW na objęcie wsparciem bezzwrotnym z planu rozwojowego nr KPOD.03.05-IW.04-0181/24 przedsięwzięcia pn. *Termomodernizacja budynków edukacyjnych w Gminie Lipie*[7].

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[8] kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie prawidłowego przygotowania do realizacji przedsięwzięć objętych wsparciem z KPO

Opis stanu faktycznego

Kontroli poddano przedsięwzięcie realizowane w ramach Inwestycji B1.1.3 *Termomodernizacja instytucji edukacyjnych* pn. *Termomodernizacja budynków edukacyjnych w Gminie Lipie*. Umowę o dofinansowanie zawarto z NFOŚiGW w dniu 18 lipca 2025 r. W ramach ww. umowy przewidziano wykonanie prac termomodernizacyjnych budynku placówki szkolnej – Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Lindowie. Termin zakończenia przedsięwzięcia wyznaczono na 30 czerwca 2026 r. Wartość całkowita umowy wyniosła 1 190,9 tys. zł (przy wsparciu w kwocie 967,2 tys. zł).

---

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

[6] Dalej: NFOŚiGW.

[7] Dalej: umowa o dofinansowanie.

[8] 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.

1.1. Obowiązujący w okresie objętym kontrolą Regulamin organizacyjny Urzędu nie określał zadań związanych bezpośrednio z realizacją przedsięwzięć finansowanych z KPO. Zawierał natomiast opisy zadań z zakresu pozyskiwania środków unijnych i zamówień publicznych, dot. w szczególności: prowadzenia spraw związanych z pozyskiwaniem, wdrażaniem i rozliczeniem funduszy strukturalnych, przygotowania propozycji dotyczących zadań gminnych kwalifikujących się do finansowania ze środków unijnych, opracowywania programów pod kątem pozyskiwania środków z zewnętrznych źródeł finansowania (w tym z Unii Europejskiej), opracowywania wniosków i kierowania ich do właściwych organów państwowych w celu pozyskania środków finansowych na realizację zadań z funduszy UE, monitorowania realizacji zadań inwestycyjnych finansowanych z funduszy UE, współdziałania z jednostkami organizacyjnymi Gminy w zakresie pozyskiwania funduszy krajowych i unijnych.

W ramach Referatu Gospodarki i Infrastruktury wyodrębniono stanowiska pracy, na których zatrudnionym pracownikom powierzone zostały indywidualne zakresy czynności zawierające obowiązki dotyczące m.in. realizacji inwestycji oraz pozyskiwania środków zewnętrznych z różnych źródeł, w tym unijnych i ich rozliczania.

Prowadzenie ewidencji księgowej związanej z realizacją przedsięwzięć przypisano Referatowi Finansowemu.

(akta kontroli str. 3 – 41)

Zadania związane z realizacją inwestycji, pozyskiwaniem środków zewnętrznych oraz prowadzeniem dokumentacji finansowo-księgowej wykonywali:

- w Referacie Gospodarki i Infrastruktury, trzy osoby zatrudnione na stanowiskach Kierownika Referatu, referenta ds. budownictwa oraz podinspektora ds. zamówień publicznych i pozyskiwania środków zewnętrznych;
- w Referacie Finansowym, cztery osoby zatrudnione na stanowiskach Głównego księgowego, inspektora ds. księgowości i płac, inspektora ds. księgowości budżetowej oraz podinspektora ds. finansowo-księgowych.

(akta kontroli str. 42 – 90)

W kwestii dotyczącej ewentualnego wystąpienia problemów w realizacji przedsięwzięcia objętego wsparciem z KPO, a także zgłaszania ich innym podmiotom (np. NFOŚiGW, Ministerstwo Klimatu i Środowiska[9], Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej[10]), Wójt poinformowała, że Gmina nie napotkała trudności wymagających zgłoszenia ich innym podmiotom, w tym NFOŚiGW, MKiŚ czy MFiPR. Zdaniem Wójta, wszystkie działania przebiegały prawidłowo i w satysfakcjonującym tempie. Nie odnotowano również problemów związanych z oceną wniosku czy zawieraniem umowy.

(akta kontroli str. 435)

[9] Dalej MKiŚ.
[10] Dalej MFiPR.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki zgłaszania skarg i wniosków na działania Urzędu związane z realizacją przedsięwzięć z KPO.

(akta kontroli str. 91)

Wójt Gminy wyjaśniła, że *Urząd nie posiada w swojej strukturze organizacyjnej komórki ds. kontroli wewnętrznej. W zakresie tym korzysta z usług audytu zewnętrznego. Wsparciem z Krajowego Planu Odbudowy objęte są dwie inwestycje, które znajdują się na wczesnym etapie realizacji. Dotychczas nie przeprowadzano kontroli tych przedsięwzięć.*

(akta kontroli str. 435)

Przy realizacji zadania *Termomodernizacja budynków edukacyjnych w Gminie Lipie - Termomodernizacja ZSP w Lindowie* realizowanego w ramach działania B1.1.3 Gmina zleciła wykonawcy zewnętrznemu opracowanie: Programu Funkcjonalno-Użytkowego dla budynku Szkoły Podstawowej w Lindowie, dokumentacji aplikacyjnej oraz audytu energetycznego i świadectwa charakterystyki energetycznej. Wartość poniesionych wydatków z budżetu Gminy w 2024 r. związanych z tymi zadaniami wyniosła 36,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 95 – 110)

Ponadto, Gmina korzystała ze wsparcia przedinwestycyjnego w ramach działania B2.2.2 - *Poprawa efektywności w budynku lokalnej aktywności społecznej w Gminie Lipie* obejmującego przygotowanie dokumentów aplikacyjnych oraz złożenie wniosku. Umowa została zawarta przez operatora Klastra Energii Powiatu Kłobuckiego[11], a poniesione wydatki z budżetu Gminy z tego tytułu zawierały się w składce członkowskiej (6,0 tys. zł w 2023 r.).

(akta kontroli str. 111 – 172)

1.2. Pracownicy Referatu Gospodarki i Infrastruktury uczestniczyli w darmowych szkoleniach organizowanych przez instytucje obsługujące środki KPO, tj. NFOŚiGW, MKiŚ, MFiPR. Korzystali także z filmów instruktażowych przygotowanych przez ww. instytucje. Szkolenia organizowane były w okresie od sierpnia 2024 do września 2025.

Ponadto, pracownicy ww. referatu uczestniczyli w następujących szkoleniach:

- *Najnowsze zmiany w klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. Plan finansowy, ewidencja i sprawozdania*[12]*;*
- *Nowa perspektywa finansowa 2021-2027 – zarządzanie projektami, wnioski o dofinansowanie, rozliczanie projektu;*

[11] Porozumienie cywilnoprawne zawarte pomiędzy 10 gminami Powiatu Kłobuckiego, którego misją była współpraca inwestycyjna, naukowa i badawcza prowadząca do rozwoju nowoczesnej, efektywnej, zdywersyfikowanej, niskoemisyjnej lokalnej gospodarki energetycznej, poprawa lokalnego i subregionalnego bezpieczeństwa energetycznego oraz wzmocnienie lokalnej gospodarki dzięki optymalizacji wykorzystywania lokalnie dostępnych zasobów energetycznych, w tym pochodzących z odnawialnych źródeł energii.

[12] Wydatek poniesiony w 2024 r., w kwocie 420,00 zł z budżetu Gminy.

- *Nowa perspektywa finansowa 2021-2027 – wytyczne kwalifikowalności wydatków;*
- *Rozliczanie i prowadzenie ewidencji księgowej projektów dofinansowanych ze środków UE – wymogi wynikające z przepisów krajowych i UE z uwzględnieniem zmian*[13];
- *Pisanie wniosków o dofinansowanie w perspektywie finansowej 2021-2027 (stopień podstawowy);*
- *Rozliczanie projektów z FST/EFRR w ramach FESL 2021-2027;*
- *Pomoc publiczna i pomoc de minimis w projektach z programu Fundusze Europejskie dla Śląskiego 2021-2027;*
- *Ewidencja księgowa w projektach dofinasowanych;*
- *Finasowanie termomodernizacji i odnawialnych źródeł energii*[14]*.*

(akta kontroli str. 173 – 197)

Wszystkie szkolenia, za wyjątkiem wymienionych w tiret 1, 4 i 9, były szkoleniami bezpłatnymi. Zostały zorganizowane w ramach uczestnictwa Gminy w projekcie *Sprawny urząd* dla pracowników JST i ich jednostek z terenu Subregionu Północnego Województwa Śląskiego na lata 2021-2027.

Jak poinformowała Sekretarz Gminy, *Przed przystąpieniem do realizacji projektu pracownicy składali propozycje swoich potrzeb szkoleniowych, które zostały uwzględnione przy planowaniu tematyki szkoleń. Następnie, po otrzymaniu oferty dostępnych szkoleń - w procesie rekrutacji - dokonywali wyboru odpowiednich tematów zgodnych z zakresem wykonywanych obowiązków. Jednym z dokumentów rekrutacyjnych do projektu była również rekomendacja bezpośredniego przełożonego, potwierdzająca zasadność udziału pracownika w wybranym szkoleniu. Rekomendacja ta stanowiła podstawę do zakwalifikowania pracownika do udziału w szkoleniu.*

(akta kontroli str. 253)

Skarbnik Gminy oraz Główna księgowa Urzędu wyjaśniły, że każdorazowo ich potrzeby szkoleniowe (w tym udział w szkoleniach: *Najnowsze zmiany w klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. Plan finansowy, ewidencja i sprawozdania, Rozliczanie i prowadzenie ewidencji księgowej projektów dofinansowanych ze środków UE – wymogi wynikające z przepisów krajowych i UE z uwzględnieniem zmian*) były zgłaszane przełożonym, którzy je aprobowali i umożliwiali uczestnictwo w nich.

(akta kontroli str. 198 – 199)

1.3. Uchwałą Nr XLIV/284/2022 z dnia 21 stycznia 2022 r. Rada Gminy Lipie przyjęła Strategię Rozwoju Gminy do 2030 r.[15]. Okres jej realizacji obejmował lata 2021-2030. Określono w niej m.in.:

---

[13] Wydatek poniesiony w 2024 r., w kwocie 400,00 zł z budżetu Gminy.
[14] Wydatek poniesiony w 2025 r., w kwocie 314,10 zł z budżetu Gminy.
[15] Strategia została opracowana stosownie do uchwały nr XXXI/195/2021 Rady Gminy Lipie z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia Strategii Rozwoju Gminy Lipie do 2030 r. oraz określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii, w tym trybu konsultacji.

- cele strategiczne i operacyjne w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym;
- kierunki działań podejmowanych dla osiągnięcia celów strategicznych;
- oczekiwane rezultaty planowanych działań, w tym w wymiarze przestrzennym, oraz wskaźniki ich osiągnięcia.

W ramach celu strategicznego *I. Gmina Lipie – gmina przyjazna dla mieszkańca,* wskazano cel operacyjny *1.1. Poprawa dostępności i jakości usług społecznych, zdrowotnych, edukacyjnych oraz sportowych i rekreacyjnych.* W ramach tego celu w obszarze *Edukacja* wskazano m.in. działanie związane z remontem i modernizacją istniejących placówek oświatowych.

W ramach celu strategicznego *III. Gmina Lipie – gmina o czystym środowisku i uporządkowanej przestrzeni* wskazano cel operacyjny *3.1. Poprawa jakości środowiska naturalnego oraz dostosowanie do zmian klimatu, gdzie* w obszarze *Efektywność energetyczna i odnawialne źródła energii* wskazano kierunek działania *Modernizacja energetyczna budynków użyteczności publicznej i komunalnych budynków mieszkalnych wraz z montażem odnawialnych źródeł energii*.

Na potrzeby określenia oczekiwanych rezultatów działań zaplanowanych w Strategii (rozdz. IV) wskazano wskaźniki mające na celu monitorowanie i ewaluację realizacji polityki rozwoju.

Dla każdego wskaźnika (o różnym poziomie istotności) określono wartość bazową i wartość docelową wraz z jednostką miary. Dla celu strategicznego *III. Gmina Lipie – gmina o czystym środowisku i uporządkowanej przestrzeni w ramach* celu operacyjnego *3.1. Poprawa jakości środowiska naturalnego oraz dostosowanie do zmian klimatu* i działania *Termomodernizacja budynków użyteczności publicznej i mieszkalnych* wyznaczony został wskaźnik *Liczba zmodernizowanych energetycznie budynków.*

Wg raportu o stanie Gminy w zakresie dot. realizacji Strategii w latach 2022 – 2024 wartość docelowa dla wskaźników: *Termomodernizacja budynków użyteczności publicznej i mieszkalnych* oraz *Liczba zmodernizowanych energetycznie budynków* powinna wynieść w roku 2030 pięć, przy czym już w roku 2024 wskaźnik ten został przekroczony o cztery i wyniósł dziewięć budynków.

(akta kontroli str. 200 – 230)

1.4. Gmina zabezpieczyła środki na realizację zadań realizowanych z udziałem środków pozyskanych z KPO.

Zadanie pn. *Termomodernizacja budynków edukacyjnych w Gminie Lipie* zostało wprowadzone do Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy na lata 2024-2034 uchwałą Rady Gminy z dnia 26 września 2024 r. *w sprawie zmiany w Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2024-2034*[16], gdzie zabezpieczono środki finansowe na to zadanie w kwocie 1 600 000,0 zł (zakładając wydatkowanie środków w 2025 roku).

[16] Uchwała Nr IX/51/2024 Rady Gminy Lipie z dnia 26 września 2024 r.

Dodatkowo, mając na uwadze wymogi regulaminu naboru wniosków ogłoszonego przez NFOŚiGW w ramach programu priorytetowego *Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej szkół,* w dniu 26 września 2024 r. przyjęto uchwałę *w sprawie przyjęcia przedsięwzięcia do realizacji oraz upoważnienia Wójta Gminy Lipie do złożenia wniosku o objęcie wsparciem z planu rozwojowego przedsięwzięcia pn. Termomodernizacja budynków edukacyjnych w Gminie Lipie*[17]*.*

Wniosek o dofinansowanie zadania Gmina złożyła po dokonaniu zabezpieczenia środków na to zadanie, tj. w dniu 14 października 2024 r.

Uchwałą *w sprawie zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Lipie na lata 2025-2034* wprowadzono zmiany dotyczące wydatkowania środków finansowych na to zadanie, ustalając limit zobowiązań w kwocie 1 600 000,0 zł na rok 2026.

1.5. Jak wyjaśniła Wójt Gminy, informacje dotyczące możliwości objęcia wsparciem z KPO realizowanych przez Gminę przedsięwzięć pozyskiwano głównie za pośrednictwem oficjalnych stron internetowych instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie i wdrażanie programu, takich jak: NFOŚiGW, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. Dodatkowymi źródłami wiedzy były: spotkania i szkolenia informacyjne, komunikaty publikowane na stronach Polskiej Agencji Prasowej, bezpośredni kontakt z osobami wyznaczonymi do obsługi projektów KPO w poszczególnych instytucjach oraz informacje uzyskiwane w ramach członkostwa gminy w organizacjach samorządowych, takich jak Śląski Związek Gmin i Powiatów oraz Związek Gmin i Powiatów Subregionu Północnego Województwa Śląskiego. Preferowaną formą komunikacji były: informacje publikowane na oficjalnych stronach internetowych instytucji, wiadomości przesyłane bezpośrednio do Gminy drogą mailową, np. dotyczące planowanych terminów uruchomienia naborów.

(akta kontroli str. 435)

W sprawie spostrzeżeń na temat realizowanych przez Gminę przedsięwzięć objętych wsparciem z KPO, występujących w związku z tym barier (utrudnień, przeszkód), a także sprawdzonych rozwiązań w tym w zakresie, Wójt Gminy poinformowała, że *(...) realizacja przedsięwzięć objętych wsparciem z KPO wiąże się zarówno z szansami, jak i z pewnymi wyzwaniami organizacyjnymi oraz formalnymi.* Do głównych szans zaliczyła *(...) możliwość pozyskania znaczących środków zewnętrznych na inwestycje kluczowe dla rozwoju lokalnej infrastruktury, na poprawę jakości świadczonych przez gminę usług publicznych, a także na wdrażanie nowoczesnych rozwiązań cyfrowych i rozwiązań proekologicznych. KPO daje realną możliwość przyspieszenia rozwoju gminy poprzez szybszą realizację zadań, które bez możliwości pozyskania dofinansowania zewnętrznego mogłyby być wykonane w zdecydowanie późniejszym okresie, a w pewnych sytuacjach mogłyby w ogóle nie zostać zrealizowane. Z drugiej strony, wyzwaniami są krótkie terminy naboru i realizacji zadań, duży zakres wymagań formalnych oraz konieczność*

[17] Uchwała NR IX/52/2024 Rady Gminy Lipie z dnia 26 września 2024 r.

ścisłego przestrzegania wytycznych i harmonogramów. Trudności mogą wynikać z ograniczonych zasobów kadrowych, zwłaszcza w zakresie przygotowania dokumentacji, sprawozdawczości oraz nadzoru nad realizacją inwestycji. Do barier można zaliczyć również dynamicznie zmieniające się przepisy prawa lub wytyczne oraz ewentualne trudności z wykonawcami – np. w przypadku wzrostu kosztów materiałów czy problemów z dostępnością usług budowlanych, terminowością wykonania zadnia.

Do sprawdzonych rozwiązań w realizacji przedsięwzięć objętych wsparciem z KPO Wójt Gminy zaliczyła *(...) bezpośredni kontakt z instytucją przyznającą dofinansowanie oraz wyznaczenie konkretnej osoby do kontaktu, co znacząco usprawnia komunikację, ułatwia bieżące wyjaśnianie wątpliwości oraz przyczynia się do sprawniejszej realizacji zadań. Jednocześnie warto podkreślić, że doświadczenie zdobyte podczas realizacji projektów KPO stanowi wartość dodaną, która może zaowocować sprawniejszym wdrażaniem przyszłych programów finansowanych ze środków krajowych i unijnych.*

(akta kontroli str. 436)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przygotowanie organizacyjne i finansowe Gminy do realizacji objętego kontrolą NIK przedsięwzięcia. W okresie objętym kontrolą zapewniono odpowiednie przygotowanie do realizacji przedsięwzięcia B1.1.3 objętego wsparciem z KPO zarówno pod względem organizacyjnym, jak i finansowym. Realizujący poszczególne zadania w ramach KPO pracownicy Urzędu wykonywali swoje obowiązki na podstawie powierzonych zakresów czynności służbowych, w których uwzględniono szereg zadań – w tym związanych z realizacją inwestycji współfinansowanych środkami pozyskanymi ze źródeł zewnętrznych. Umożliwiono im również podnoszenie swoich kwalifikacji m.in. poprzez udział w szkoleniach dot. realizacji przedsięwzięć dofinansowanych środkami spoza budżetu Gminy. Niezbędne dla realizacji przedsięwzięcia środki finansowe zostały zabezpieczone w budżecie Gminy z odpowiednim wyprzedzeniem, w kwotach zgodnych z wymaganymi w związku z pozyskanym dofinansowaniem.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą Gmina wzięła udział w pięciu naborach wniosków o środki z KPO, i tak w niżej wymienionych latach złożone zostały wnioski w sprawie pozyskania dofinansowania na następujące zadania:

- w ramach konkursu dot. instalacji OZE realizowanych przez społeczności energetyczne – *Inwestycja B2.2.2 Wsparcie przedinwestycyjne* (wniosek złożony w 2023 r. do Ministerstwa Rozwoju i Technologii);
- w ramach konkursu dot. instalacji OZE realizowanych przez społeczności energetyczne, poddziałanie *A1b Rozwój istniejących klastrów energii (klastry z koncepcją rozwoju) w ramach KPO – B2.2* (wniosek złożony w 2024 r. do Ministerstwa Klimatu i Środowiska);

- *Termomodernizacja budynków edukacyjnych w Gminie Lipie* - B1.1.3 (wniosek złożony w 2024 r. do NFOŚiGW);
- *Zwiększenie efektywności energetycznej obiektów lokalnej aktywności społecznej* – B1.1.4 (wniosek złożony w 2024 r. do Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego);
- *Inwestycje w zrównoważoną gospodarkę wodno-ściekową na terenach wiejskich* - B3.1.1 (wniosek złożony w 2025 r. do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi).

(akta kontroli str. 254)

Nabór wniosków o dofinansowanie zadań w zakresie Inwestycji B1.1.3 trwał w okresie od 14 do 18 października 2024 r., tj. do czasu wyczerpania środków. Rozpatrzenia złożonego przez Gminę w ramach ww. naboru wniosku dokonano po upływie 155 dni[18], a umowę[19] zawarto po 121 dniach od daty dokonania oceny wniosku.

(akta kontroli str. 354 – 355)

W wyniku przeprowadzonych naborów, Gmina zawarła dwie umowy dotyczące wsparcia z KPO dla następujących przedsięwzięć: *Termomodernizacja budynków edukacyjnych w Gminie Lipie* w ramach Inwestycji B1.1.3 oraz *Poprawa efektywności w budynku lokalnej aktywności społecznej w Gminie Lipie* w ramach Inwestycji B1.1.4. Planowana kwota wydatków wyniosła odpowiednio 1 190 907,34 zł (kwota dofinansowania 967 217,35 zł) i 1 540 645,11 zł (kwota dofinansowania 985 450,31 zł).

(akta kontroli str. 255 – 353)

W dniu 6 października 2025 r. Gmina zawarła umowę na wykonanie zadania inwestycyjnego pn. *Termomodernizacja budynków edukacyjnych w Gminie Lipie*[20], zgodnie z którą do obowiązków wykonawcy należało m.in. opracowanie dokumentacji projektowej oraz wykonanie prac termomodernizacyjnych, montaż kotła na biomasę i magazynu energii. Termin zakończenia wszystkich prac wyznaczono na 6 kwietnia 2026 r. Wartość umowy wyniosła 1 094,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 356 – 382)

W przypadku pozostałych złożonych wniosków, jeden został przez Gminę wycofany (B2.2.2), jeden – odrzucono (B2.2), a jeden pozostaje w trakcie rozpatrywania (B3.1.1).

Jak wyjaśniła Wójt Gminy, *(...) w przypadku złożonego wniosku w 2023 r.,* w ramach *wsparcia B2.2.2, w związku z brakiem zainteresowania przystąpieniem do przedsięwzięcia przez wszystkich członków klastra, podjęto decyzję o rezygnacji z podpisania umowy o dofinansowanie. W przypadku złożonego wniosku w 2024 r. w ramach inwestycji B2.2 wskazano na konieczność jego uzupełnienia, ze względu na brak możliwości aktualnego wyszacowania kosztów nie dokonano ich w wymaganym terminie. Natomiast w przypadku inwestycji B3.1.1 wniosek*

[18] Wniosek złożono w dniu 14 października 2024 r., a w dniu 5 maja 2025 r. NFOŚiGW dokonał całkowitej oceny wniosku.
[19] Nr KPOD.03.05-IW.04-0181/24.
[20] Dalej: umowa z wykonawcą robót budowlanych.

uzyskał pozytywną ocenę, jednak znajduje się na liście przedsięwzięć możliwych do objęcia wsparciem jako przedsięwzięcie niemieszczące się w kwocie środków określonej w „Regulaminie wyboru przedsięwzięć do objęcia wsparciem z KPO".

(akta kontroli str. 436 – 437)

W okresie objętym kontrolą, nie wystąpił przypadek o którym mowa w art. 14lze Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[21], tj. Gmina nie występowała o ponowną ocenę przedsięwzięcia, o które wnioskowała.

2.2. W ramach Inwestycji B1.1.3 w dniu 18 lipca 2025 r. zawarta została umowa o dofinansowanie (z NFOŚiGW) przedsięwzięcia pn. *Termomodernizacja budynków edukacyjnych w Gminie Lipie*. Określała ona m.in.: opis przedsięwzięcia, w tym cel, na jaki przyznano środki i termin jego realizacji; wysokość przyznanych środków finansowych oraz sposób ustalania transz, terminy i warunki przekazywania środków, a także harmonogram dokonywania wydatków przez ostatecznego odbiorcę wsparcia, obejmujący okres co najmniej jednego kwartału; zobowiązanie do przechowywania dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia kontroli przez okres wskazany w umowie; zobowiązanie do poddania się kontroli i tryb kontroli realizacji przedsięwzięcia; termin i sposób rozliczenia przedsięwzięcia oraz ewentualnych zaliczek; formy zabezpieczeń należytego wykonania zobowiązań wynikających z umowy; warunki rozwiązania umowy ze względu na nieprawidłowości występujące w trakcie realizacji przedsięwzięcia; warunki i terminy zwrotu środków, w tym środków nieprawidłowo wykorzystanych lub pobranych w nadmiernej wysokości lub w sposób nienależny; zobowiązanie do prowadzenia działań informacyjnych o finansowaniu przedsięwzięcia ze środków Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności; inne postanowienia umożliwiające monitorowanie i sprawozdawanie z osiągania wskaźników inwestycji, w ramach której realizowano przedsięwzięcie.

W umowie zawarto również uregulowania dotyczące zasad dokonywania ewentualnych zmian, w tym m.in. warunek, że wszelkie zmiany Umowy wymagają formy pisemnej pod rygorem nieważności i są wprowadzane w formie aneksu, chyba że Umowa stanowi inaczej.

Ww. umowę podpisali: ze strony NFOŚiGW – Pełnomocnik Zarządu[22] i Główna Księgowa NFOŚiGW[23], a ze strony Gminy – Wójt i Skarbnik Gminy.

Integralną część ww. umowy stanowiło 16 załączników, dot. m.in. harmonogramu realizacji przedsięwzięcia[24], harmonogramu płatności, wzoru oświadczenia o zmianie rachunku bankowego, wzoru planu naprawczego,

[21] Dz. U. z 2025 r., poz. 198, dalej: uozppr.
[22] Na podstawie pełnomocnictwa z dnia 9 stycznia 2023 r. wystawianego przez Prezesa Zarządu NFOŚiGW dla Dyrektora Departamentu Efektywności Energetycznej.
[23] Na podstawie pełnomocnictwa z dnia 9 stycznia 2023 r. wystawianego przez Prezesa Zarządu NFOŚiGW dla Głównej Księgowej NFOŚiGW.
[24] Zakładał on, że realizacja i finansowanie przedsięwzięcia rozpocznie się od II kw. 2026 r.

zasady kwalifikowalności wydatków KPO, wzory opisu faktury i/lub równoważnego dokumentu, informacji o zamówieniach dla przedsięwzięcia.

(akta kontroli str. 256 – 333)

Na dzień zakończenia niniejszej kontroli, przedsięwzięcie realizowano zgodnie z przyjętym harmonogramem stanowiącym załącznik nr 3 umowy o dofinansowanie, tj. opracowano: audyt energetyczny (w dniu 20 września 2024 r.); niezbędną dokumentację techniczną w formie programu funkcjonalno-użytkowego (w listopadzie 2024 r.) oraz dokumentację przetargową dla postępowania związanego z wyborem wykonawcy robót.

Zarówno w ww. umowie, jak i w załączonym do niej harmonogramie nie dokonywano żadnych zmian.

(akta kontroli str. 521 – 596)

2.3. W systemie finansowo-księgowym Urzędu wyodrębniono ewidencję księgową, która wyraźnie i jednoznacznie odnosiła się do realizowanego przedsięwzięcia objętego wsparciem z KPO. Wskazano kod księgowy w postaci wyróżnika wyodrębnionych kont, poprzez dodanie do nazwy konta analitycznego nazwy projektu oraz opisu *Krajowy Plan Odbudowy*. Do kont syntetycznych, na których księgowano operacje związane z wydatkami symbol – literę U (wyodrębniona ewidencja – projekty programy współfinansowanych ze środków UE).

(akta kontroli str. 383 – 387)

2.4. Stosownie do umowy o dofinansowanie, Gmina była zobowiązana do bieżącego gromadzenia informacji, danych oraz dokumentacji, stanowiących potwierdzenie realizacji przedsięwzięcia zgodnie z zasadą *nie czyń poważnych szkód* (zasada DNSH) i przekazywania informacji w tym zakresie Jednostce Wspierającej[25] (NFOŚiGW) na jej wezwanie. Gmina została zobowiązana również do opracowania okresowego sprawozdania potwierdzającego realizację przedsięwzięcia zgodnie z zasadą DNSH w okresie realizacji przedsięwzięcia, każdorazowo w terminie do końca miesiąca następującego po upływie roku[26] i kolejnych lat od zawarcia przedmiotowej umowy, a także do złożenia raportu końcowego najpóźniej wraz z wnioskiem o płatność końcową.

(akta kontroli str. 266)

Ponadto, w programie funkcjonalno-użytkowym zawarto zapisy nakładające na wykonawcę robót budowlanych obowiązek stosowania przepisów dotyczących ochrony środowiska naturalnego. Wykonawca został zobowiązany m.in. do przestrzegania zasady zrównoważonego rozwoju i zasady DNSH na wszystkich etapach inwestycji, tj. podczas projektowania i wykonawstwa. Został zobowiązany również do przekazania kart, świadectw i deklaracji potwierdzających pochodzenie, jakość i bezpieczeństwo zastosowanych

[25] Dalej: JW.
[26] Pierwsze sprawozdanie w sierpniu 2026 r.

materiałów, urządzeń itp., a także przestrzegania obowiązujących przepisów dot. ochrony środowiska na etapie budowy.

(akta kontroli str. 535)

Z uwagi na fakt, że obowiązek sprawozdawczy w zakresie realizacji przedsięwzięcia wyznaczono zgodnie z umową *„(...) każdorazowo w terminie do końca miesiąca następującego po upłynięciu roku (...) od zawarcia umowy"* w okresie objętym kontrolą Gmina nie składała okresowych sprawozdań potwierdzających realizację przedsięwzięcia zgodnie z zasadą DNSH. Na dzień zakończenia niniejszej kontroli, Gmina nie posiadała informacji, danych oraz dokumentacji, które miały stanowić potwierdzenie realizacji przedsięwzięcia zgodnie z ww. zasadą.

Realizacja przedsięwzięcia rozpoczęła się z dniem zawarcia umowy z wybranym w trybie zamówień publicznych wykonawcą robót budowlanych (6 października 2025 r.), w formule zaprojektuj i wybuduj. Na dzień zakończenia niniejszej kontroli, przedmiot umowy nie został jeszcze wykonany i przekazany Gminie.

Jak wyjaśniła osoba uprawniona do zarządzania projektem po stronie Urzędu, *(...) na podstawie podpisanej umowy z wykonawcą dokumentacja projektowa zakłada stosowanie zasady DNSH. Na dzień dzisiejszy wykonawca zobowiązany do wykonania robót zgodnie z podpisaną umową jest na etapie projektowania (umowa na roboty budowlane nie zakładała szczegółowego terminu na przekazanie dokumentacji projektowej), po zakończeniu etapu projektowania wykonawca przedstawi zakres oraz planowane do zabudowy elementy wtedy też inwestor wraz z inspektorem nadzoru oceni spełnienie zasady DNSH.*

(akta kontroli str. 634)

2.5. W związku z faktem, że przedmiot umowy z wykonawcą robót budowlanych znajdował w trakcie niniejszej kontroli w trakcie opracowania, a harmonogram realizacji przedsięwzięcia stanowiący załącznik nr 3 do umowy o dofinansowanie nie przewidywał w 2025 r. finansowania zadania, do dnia zakończenia czynności kontrolnych Gmina nie zwracała się z wnioskiem o płatność.

(akta kontroli str. 292 – 294)

2.6. Wyboru wykonawcy zadania[27] dokonano z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych[28], w trybie podstawowym, o którym mowa w art. 275 pkt 1 ww. ustawy.

W wyniku przeprowadzonej w toku kontroli analizy nie stwierdzono naruszeń przepisów Pzp oraz zarządzenia Wójta z 7 stycznia 2021 r. nr 0050.3.2021 w sprawie powołania stałej Komisji Przetargowej do przeprowadzania postępowań na udzielenie zamówień publicznych oraz wprowadzenia Regulaminu Komisji Przetargowej. W toku przeprowadzonego postępowania prawidłowo określono przedmiot zamówienia, termin jego realizacji oraz wysokość wynagrodzenia wykonawcy. W umowie z wykonawcą robót budowlanych należycie zabezpieczono interesy Gminy przy realizacji inwestycji,

[27] Termomodernizacja budynków edukacyjnych w Gminie Lipie.
[28] Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, ze zm., dalej: „Pzp".

poprzez m.in. ustalenie terminu zakończenia robót[29]; ustalenie wynagrodzenia ryczałtowego, które uniemożliwiało podwyższenie wynagrodzenia; sposobu rozliczenia umowy (na podstawie bezusterkowego protokołu końcowego odbioru robót i faktury końcowej); udzielenie przez wykonawcę rękojmi na wykonane roboty oraz gwarancji na wykonane roboty[30]; wniesienie zabezpieczenia należytego wykonania umowy[31] oraz zasad jego zwrotu[32]; ustalenie wysokości kar umownych za opóźnienia w wykonaniu przedmiotu umowy lub usunięciu wad stwierdzonych przy odbiorze[33], za opóźnienia w usunięciu wad stwierdzonych w okresie rękojmi[34], a także za odstąpienie od umowy z przyczyn zależnych od Wykonawcy[35].

(akta kontroli str. 356 – 382 i 438 – 627)

Stosownie do § 4 pkt 20 zawartej umowy na dofinansowanie, opracowana została analiza ryzyka, którą zgodnie z wymogiem przesłano do JW na adres poczty elektronicznej, który był wskazany w tej umowie. Odbyło się to jednak z naruszeniem terminu[36] określonego w przywołanym powyżej paragrafie, tj. w dniu 26 listopada 2025 r., co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

W opracowanej analizie ryzyka uwzględniono ryzyko wystąpienia podwójnego finansowania zadania, m.in. w zakresie: wykazania tego samego kosztu w ramach dwóch różnych projektów współfinansowanych ze środków krajowych lub wspólnotowych; sfinansowania kosztu podatku VAT ze środków projektu, a następnie odzyskania tego podatku ze środków budżetu państwa w oparciu o ustawę o VAT; zakupienia środka trwałego z udziałem środków dotacji krajowej lub dofinansowania innego projektu, a następnie wykazania kosztów amortyzacji tego środka w projekcie objętym dofinansowaniem; wskazania tego samego kosztu w ramach rozliczenia dotacji lub dofinansowania innego projektu a następnie wykazania tego kosztu w ramach realizowanego projektu.

We wszystkich tych przypadkach ryzyko zostało określone jako *nie występuje* lub *brak możliwości sfinansowania podatku VAT w ramach zadania z przedmiotowych środków*.

W przywołanym powyżej dokumencie wskazano również na posiadane mechanizmy ograniczające ryzyko, tj. skuteczne i proporcjonalne środki zapobiegawcze zjawisku podwójnego finansowania, do których zaliczono m.in. funkcjonowanie mechanizmu do sygnalizowania nieprawidłowości i nadużyć.

(akta kontroli str. 426 – 433)

---

[29] Na 6 kwietnia 2026 r.
[30] 60 miesięcy, licząc od dnia końcowego odbioru robót.
[31] W wysokości 5% wynagrodzenia brutto.
[32] W wysokości 70% zabezpieczenia należytego wykonania umowy w terminie 30 dni od dnia wykonania zamówienia i uznania przez Urząd prawidłowego wykonania umowy.
[33] W wysokości: 0,1% za zwłokę w realizacji przedmiotu umowy oraz 0,1% za zwłokę w usunięciu wad i usterek stwierdzonych przy odbiorze.
[34] W wysokości: 0,1% wynagrodzenia brutto za zwłokę w usunięciu wad i usterek stwierdzonych przy odbiorze za każdy dzień zwłoki.
[35] W wysokości 20% wynagrodzenia brutto.
[36] 14 dni od daty zatwierdzenia. Zatwierdzenie nastąpiło w dniu 5 lipca 2025 r.

2.7. W związku z rozpoczęciem realizacji umowy z wykonawcą robót budowlanych, rozliczenie inwestycji jeszcze nie nastąpiło (zgodnie z harmonogramem przewidziane jest na 30 czerwca 2026 r.), w związku z czym nie wystąpiły przypadki dokonywania zwrotu przekazanych środków finansowych.

2.8. W załączniku nr 5 do zawartej umowy (*Opis przedsięwzięcia*) realizowanego zadania *Termomodernizacja instytucji edukacyjnych* określono 11 wskaźników rezultatu: oszczędności pod względem rocznego zużycia energii pierwotnej (wartość docelowa 259,490 MWh/rok); dodatkowa moc zainstalowana odnawialnych źródeł energii (wartość docelowa 0,0080 MW); zmodernizowanie lub wymiana źródła ciepła na spełniające wymogi dotyczące stosowania zasady *nie czyń poważnych szkód* w budynkach instytucji edukacyjnych (wartość docelowa 1,0 – jednostka miary liczba); poddanie termomodernizacji budynków instytucji edukacyjnych (wartość docelowa 1,0 – jednostka miary liczba); powierzchnia budynków o regulowanej temperaturze powietrza (wartość docelowa – 882,6200 m^2); dodatkowa zdolność wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych (wartość docelowa 0,0080 MWe – jednostka miary MWe); pojemność magazynów energii elektrycznej (wartość docelowa 0,0080 MWh – jednostka miary MWh); roczne zmniejszenie zużycia energii końcowej (wartość docelowa 134,100 MWh/rok – jednostka miary MWh/rok); ilość zaoszczędzonej energii cieplnej (wartość docelowa 129,8900MWh/rok – jednostka miary MWh/rok); ilość zaoszczędzonej energii elektrycznej (wartość docelowa 4,2100 MWh/rok – jednostka miary MWh/rok); szacowana redukcja emisji gazów cieplarnianych (wartość docelowa 85,700 Mg/rok – jednostka miary Mg/rok).

Termin osiągnięcia ww. wskaźników wg zawartej umowy ustalono na 30 czerwca 2026 r. W składanych sprawozdaniach z realizacji przedsięwzięcia wykazywano stany zerowe.

(akta kontroli str. 296 – 297)

2.9. W okresie objętym kontrolą, Gmina nie była kontrolowana i nie została poddana audytowi przez podmioty zewnętrzne (np. przez NFOŚiGW, MKiŚ) w zakresie przedsięwzięcia *Termomodernizacja budynków edukacyjnych w Gminie Lipie* w ramach działania B1.1.3.

(akta kontroli str. 92 – 94)

2.10. Zgodnie z § 9 pkt 2 umowy o dofinansowanie, Gmina była zobowiązana m.in. do składania wniosków o płatność[37] za pośrednictwem systemu CST2021[38], do trzeciego dnia roboczego każdego miesiąca kalendarzowego. Od dnia objęcia wsparciem (18 lipca 2025 r.) Urząd stosownie do zawartej umowy złożył cztery sprawozdania przedstawiające postęp w realizacji przedsięwzięcia. Sprawozdania za lipiec 2025 r. oraz za sierpień 2025 r. złożono w dniu 1 października 2025 r., tj. kolejno po 60 i po 30 dniach od terminu wskazanego w umowie. Kolejne sprawozdania (za wrzesień i za październik 2025 r.) złożono

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

[38] System teleinformatyczny wykorzystywany na potrzeby wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce w perspektywie finansowej 2021-2027.

odpowiednio w dniach 3 października 2025 r. i 5 listopada 2025 r., tj. zgodnie z wymogiem określonym w zawartej umowie.

(akta kontroli str. 340 – 375)

Przyczyną opóźnionego złożenia dwóch sprawozdań był brak możliwości ich przesłania w systemie CST2021, gdyż dopiero po 63 dniach kalendarzowych (45 dniach roboczych) od daty złożenia wniosku przez Gminę[39] NFOŚiGW dodał beneficjenta do systemu obsługującego Projekt.

(akta kontroli str. 388 – 389)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Przesłanie analizy ryzyka dla realizowanego przedsięwzięcia (zatwierdzonej przez Wójta Gminy 5 lipca 2025 r.) w dniu 26 listopada 2025 r., tj. z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w § 3 pkt 20 umowy o dofinansowanie wynoszącym 91 dni roboczych. Dokument ten należało przesłać do NFOŚiGW w terminie 14 dni od daty jego zatwierdzenia.

(akta kontroli str. 633)

Jak wyjaśniła Wójt Gminy, w *wyniku przeoczenia pracownika analiza nie została przesłana w wymaganym terminie.*

(akta kontroli str. 437)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Urzędu w zakresie realizacji przedsięwzięcia objętego wsparciem z KPO. Wyboru wykonawcy usług, dostaw i robót w ramach planowanej inwestycji dokonano zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Terminowo wywiązywano się również z obowiązków sprawozdawczych związanych z realizacją przedmiotowego przedsięwzięcia.

Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość dotyczyła opóźnionego przesłania do NFOŚiGW, jednego z wymaganych dokumentów - analizy ryzyka.

IV. Uwagi i wnioski

Uwzględniając podjęte w trakcie kontroli działania związane z przesłaniem analizy ryzyka dla realizowanego przedsięwzięcia do NFOŚiGW, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Katowicach. 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.

[39] O dodanie osoby uprawnionej do zarządzania projektem po stronie beneficjenta.

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Katowice, dnia 16 grudnia 2025 r.

Kontroler nadzorujący

Michał Kapek
Doradca ekonomiczny

.....

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach