NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.20.3.2025

Pan
Michał Konecki
Burmistrz Opoczna

Urząd Miejski w Opocznie
ul. Staromiejska 6, 26-300
Opoczno

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 Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 93-106 Łódź
tel. 48422393200, llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Opocznie, ul. Staromiejska 6, 26-300 Opoczno
Kierownik jednostki kontrolowanej	Michał Konecki, Burmistrz Opoczna, od 8 maja 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Dariusz Kosno, Burmistrz Opoczna, od 20 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zapewnienie przez gminy prawidłowego przygotowana do realizacji przedsięwzięć objętych wsparciem z Krajowego Programu 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 Delegatura w Łodzi
Kontroler	Joanna Nurkiewicz, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LLO/95/2025 z 26 września 2025 r.

(akta kontroli str. 1-2)

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

II. Ocena ogólna[3] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Gmina Opoczno była przygotowana organizacyjnie i finansowo do realizacji Przedsięwzięcia „Zielona energia dla regionu opoczyńskiego" w ramach Inwestycji B2.2.2/G1.1.2 Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności: Instalacje OZE realizowane przez społeczności energetyczne Część A (wsparcie przedinwestycyjne)[4].

Pracownicy, którym powierzono realizację Przedsięwzięcia uczestniczyli w szkoleniach i spotkaniach dotyczących zasad realizacji zadań ze środków zewnętrznych. Gmina zabezpieczyła w budżecie na rok 2025 oraz w Wieloletniej Prognozie Finansowej środki niezbędne do realizacji Przedsięwzięcia, w tym środki własne.

Umowa o objęcie Przedsięwzięcia wsparciem z KPO zawarta została w kształcie określonym przez Ministra Klimatu i Środowiska[5] a jego realizacja przebiegała co do zasady zgodnie z jej postanowieniami. Wprowadzone zostały zmiany dotyczące zmniejszenia wartości Przedsięwzięcia oraz jego podziału na zadania, które nie wymagały zmiany treści umowy. Osiągnięto wartości docelowe wszystkich wskaźników przyjętych w Przedsięwzięciu.

Gmina Opoczno przestrzegała zasad współpracy określonych w porozumieniu o partnerstwie podpisanym z czterema gminami z terenu powiatu opoczyńskiego w celu wspólnej realizacji Przedsięwzięcia oraz nadzorowała realizację zadań przez Partnerów.

Zapewniono prowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej dotyczącej realizowanego Przedsięwzięcia zarówno w ewidencji organu jak i jednostki, jednak żadna z tych ewidencji nie obejmowała całości transakcji związanych z Przedsięwzięciem.

Składanie przez Gminę wniosków o płatność dotyczących realizowanego Przedsięwzięcia oraz dokonywanie korekt odbywało się w sposób zgodny z przyjętymi u umowie zasadami. W okresie sześciu miesięcy Gmina złożyła cztery wnioski o płatność (w tym dwa refundacyjne). Łączna wartość poniesionych wydatków na realizację objętego badaniem Przedsięwzięcia wynosiła 222,8 tys., zł, w tym 197 tys. zł wydatków kwalifikowanych. Kwota dofinansowania wyniosła 178,3 tys. zł.

Poniesione wydatki w ramach badanego Przedsięwzięcia spełniały wymogi w zakresie kwalifikowalności. Prawidłowo dokonano wyboru usługodawców jednak zapytanie ofertowe dotyczące jednego z trzech przeprowadzonych postępowań zostało sporządzone nierzetelnie.

Gmina prawidłowo dokonała zwrotu niewykorzystanych środków przekazanych na podstawie umowy o objęcie Przedsięwzięcia wsparciem oraz odsetek od nich.

---

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

[4] Dalej: Przedsięwzięcie.

[5] Minister Klimatu i Środowiska był Instytucją odpowiedzialną za realizację inwestycji (IOI).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[6] kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie przez gminy prawidłowego przygotowana do realizacji przedsięwzięć objętych wsparciem z KPO

1.1 Przygotowanie organizacyjne

Opis stanu faktycznego

W regulaminach organizacyjnych Urzędu Miejskiego w Opocznie[7] obowiązujących w okresie objętym kontrolą nie zostały wprost ujęte zadania odnoszące się do realizacji przedsięwzięć objętych wsparciem z KPO. Zadania dotyczące programów współfinansujących zadania własne gminy, w tym przygotowywanie i składanie dokumentów aplikacyjnych oraz realizacja projektów, które uzyskały dofinansowanie powierzone zostały Wydziałowi Funduszy Europejskich. Wydział ten we współpracy z wydziałami merytorycznymi realizował również zadania w zakresie: sporządzania wniosków o płatność, wypełniania obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych oraz obowiązków wynikających z trwałości projektów. W zakresach czynności pracowników Wydziału (sześć do siedmiu osób) nie wyodrębniano zadań odnoszących się bezpośrednio do planowania i realizacji projektów KPO.

W Urzędzie nie wprowadzono sformalizowanych procedur odnoszących się do Przedsięwzięcia „Zielona energia dla regionu opoczyńskiego" w ramach Inwestycji B2.2.2/G1.1.2 Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO): Instalacje OZE realizowane przez społeczności energetyczne Część A (wsparcie przedinwestycyjne) realizowanego na podstawie umowy zawartej z Ministrem Klimatu i Środowiska. Jak wynika z wyjaśnienia Sekretarza Miasta Opoczna, decyzje dotyczące przystąpienia do konkursów oraz wyboru przedsięwzięć kierowanych do realizacji podejmował Burmistrz, zgodnie z obowiązującym podziałem kompetencji i przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Wydział Funduszy Europejskich uczestniczył w procesie przygotowania projektów pod względem merytorycznym, natomiast kwestie formalne i proceduralne w zakresie zamówień publicznych realizowane były zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz przez właściwe komórki organizacyjne Urzędu.

W okresie objętym kontrolą, w odniesieniu do Przedsięwzięcia objętego wsparciem z KPO, Gmina nie zgłaszała innym podmiotom problemów w jego realizacji, nie wystąpiły przypadki zgłaszania skarg i wniosków na działania

[6] 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.

[7] Zarządzenie nr 76/2021 Burmistrza Opoczna z dnia 15 kwietnia 2021 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Opocznie, ze zm. Zarządzenie nr 181/2023 Burmistrza Opoczna z dnia 31 października 2023 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Opocznie. Zarządzenie nr 191/2024 Burmistrza Opoczna z dnia 23 września 2024 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Opocznie.

Gminy w tym zakresie a jego realizacja nie była poddana kontroli wewnętrznej ani audytowi wewnętrznemu.

Gmina korzystała ze wsparcia zewnętrznego na etapie przygotowania wniosku o dofinansowanie objętego kontrolą Przedsięwzięcia[8]. Koszty związane z przygotowaniem aplikacji były finansowane ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2021. Tym samym Gmina w okresie objętym kontrolą nie poniosła z własnego budżetu żadnych wydatków na usługi doradcze lub konsultingowe związane z tym Przedsięwzięciem.

Pracownicy Wydziału Funduszy Europejskich uczestniczyli w nieodpłatnych szkoleniach dotyczących realizacji projektów w perspektywie finansowej 2021-2027 m.in. dotyczących obsługi systemu CST2021, zasad promocji projektów, zasad rozliczania projektów, zasady DNSH oraz w webinarach dotyczących zasad komunikacji, informacji i promocji projektów, stosowania ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych[9] i zasady konkurencyjności, kwalifikowalności wydatków, wniosków o dofinansowanie oraz rozliczania projektów. Pracownicy nie zgłaszali innych potrzeb szkoleniowych w tym zakresie.

W „Strategii Rozwoju Gminy Opoczno 2030”[10] jako potencjale źródło finansowania zadań realizowanych w ramach celu strategicznego – poprawa jakości życia w gminie, celów operacyjnych: Poprawa funkcjonowania transportu zbiorowego, Poprawa standardu i dostępności przestrzeni publicznych – w tym ciągów pieszych i rowerowych oraz Poprawa jakości świadczonych mieszkańcom usług wskazano Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

W dokumencie „Projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla gminy Opoczno – aktualizacja na lata 2023 – 2026 z perspektywą do 2038”[11] przewidziano utworzenie klastra energii z gminami Poświętne, Mniszków, Sławno oraz minimum 4 podmiotami gospodarczymi. Plan realizacyjny na tym etapie obejmował pozyskanie w ramach konkursu KPO środków w ramach inwestycji B2.2.2 Instalacje OZE realizowane przez społeczności energetyczne, Działanie A.3: Rozwój nowych społeczności energetycznych działających w zakresie OZE – wsparcie przedinwestycyjne. Wśród innych możliwych źródeł finansowania zadań inwestycyjnych z KPO wskazano w tym dokumencie również: B3.5.1. Inwestycje w energooszczędne budownictwo mieszkaniowe dla gospodarstw domowych o niskich i średnich dochodach oraz B1.1.2. Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych, część dotycząca budynków wielorodzinnych.

Jak wynika z wyjaśnień Sekretarza Miasta Opoczna, Gmina podjęła decyzję o nieaplikowaniu o środki w ogłoszonych naborach w ramach ww. inwestycji ze

---

[8] Na podstawie umowy z dnia 9 stycznia 2023 r., realizowanej w ramach projektu pn. „Opoczno 2.0 – nowe otwarcie: Opoczno – bezpieczny ekologicznie regionalny ośrodek przedsiębiorczości o rozpoznawalnej marce i silnym poczuciu tożsamości lokalnej mieszkańców”, w ramach przedsięwzięcia „Uruchomienie Miejskiego Laboratorium Cyrkularnej Ekonomii OPO LAB”.

[9] Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, ze zm. Dalej: ustawa pzp.

[10] Przyjęta uchwałą nr LI/568/2022 Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 28 października 2022 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy Opoczno 2030.

[11] Przyjęty uchwałą nr LXIV/722/2023 Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 30 października 2023 r.

względu na proponowany niski poziom dofinansowania (Inwestycja B3.5.1 - Budownictwo mieszkaniowe: 35% kosztów dla gospodarstw o umiarkowanych dochodach, 25% kosztów dla gospodarstw o niższych dochodach, Inwestycja B1.1.2 - Wymiana źródeł ciepła w budynkach wielorodzinnych: grant termomodemizacyjny - 10% kosztów netto, grant OZE - 50% kosztów netto, grant MZG - wsparcie dla budynków komunalnych - 30% kosztów netto). Ponadto Gmina deklarowała zamiar udziału w naborze wniosków w ramach programu priorytetowego „Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej szkół" (Inwestycja B1.1.3), realizowanego przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Ze względu na duże zainteresowanie, nabór, którego wstępny termin ustalono na okres od 14 października 2024 r., godz. 7:30, do 30 grudnia 2024 r., godz. 15:00, został zamknięty już 18 października 2024 r., godz. 15:00. Warunki uczestnictwa wymagały posiadania audytu energetycznego oraz pełnej dokumentacji wniosku. Gmina rozpoczęła procedurę przygotowawczą: wstępne analizy placówek oświatowych, planowanie zakresu inwestycji, zabezpieczenie wkładu własnego oraz opracowanie niezbędnej dokumentacji technicznej i audytów. Ze względu na krótki czas trwania naboru (tylko 4 dni) nie było możliwe pełne przygotowanie wniosku, zakończenie opracowania audytów i dokumentacji technicznej w wymaganej formie, oraz skutecznej rejestracji i złożenia wniosku w systemie. W związku z powyższym Gmina podjęła decyzję o niewystępowaniu z wnioskiem w tej edycji naboru.

(akta kontroli str. 3-15, 609-613, 641-652)

1.2 Przygotowanie finansowe

Środki na realizację Przedsięwzięcia zabezpieczone zostały w „Planie dochodów i wydatków na realizację zadań z Krajowego Planu Odbudowy Gminy Opoczno w 2025 r."[12] Zaplanowano dochody w wysokości 377 245 zł (dział 758, rozdział 75867, paragraf 2007 oraz wydatki w łącznej wysokości 444 295 zł[13] w dziale 750, z czego 37 200 zł w rozdziale 75023 (z czego 28 045 zł w paragrafie 4017, 3 116 zł w paragrafie 4019, 4 748 zł w paragrafie 4117, 528 zł w paragrafie 4119, 687 zł w paragrafie 4127, 76 zł w paragrafie 4129) a 407 095 w rozdziale 75095 (57 600 zł w paragrafie 2057, 1 089,72 zł w paragrafie 4217, 399,56 zł w paragrafie 4219, 259 965,28 zł w paragrafie 4307 i 88 040,44 zł w paragrafie 4309). W okresie objętym kontrolą dwukrotnie dokonano zmian w ww. planie wydatków, w wyniku których łączna ich kwota zwiększona została do 472 195 zł[14]. Środki na realizację Przedsięwzięcia zabezpieczone zostały również w Wieloletniej

---

[12] Załącznik Nr 22 do Uchwały Nr XIII/115/2025 Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 28 stycznia 2025 roku w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Opoczno na 2025 rok https://prawomiejscowe.pl/UrzadMiejskiwOpocznie/document/1143301/Uchwa%C5%82a

[13] Pozostała kwota wynikająca z umowy stanowiła wkład własny oraz wydatki do poniesienia przez partnerów przedsięwzięcia oraz wydatki na wynagrodzenia przewidziane pierwotnie do poniesienia w 2024 r.

[14] Na mocy uchwały Nr XIV/122/2025 Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 18 lutego 2025 r wysokość wydatków na wynagrodzenia została zwiększona do 65 100 zł a łączna wysokość wydatków do 472 271 zł, a na mocy Uchwały Nr XVI/139/2025 Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 29 kwietnia 2025 roku wysokość wydatków w paragrafie 4127 zmniejszona została do 1 202,33 zł. https://prawomiejscowe.pl/UrzadMiejskiwOpocznie/document/1150198/dokument https://prawomiejscowe.pl/UrzadMiejskiwOpocznie/document/1176326/dokument

Prognozie Finansowej Gminy Opoczno na lata 2025-2043[15]. Przewidziano w niej łączne nakłady finansowe w kwocie 473 460 zł oraz limit wydatków na 2025 r. w wysokości 428 160 zł. W wyniku zmiany uchwały w dniu 30 września 2025 r.[16], łączne nakłady finansowe określono na 473 460 a limit wydatków na rok 2025 na 472 195 zł.

1.3 Zagadnienia ogólne

Jak wynika z wyjaśnień Burmistrza Opoczna informacje o możliwości objęcia przedsięwzięć wsparciem z KPO Gmina pozyskiwała poprzez śledzenie bieżących informacji internetowych na temat naborów wniosków. Na tle polityki informacyjnej w odniesieniu pozostałych działań finansowanych ze środków UE, ta dotycząca wdrażania KPO była wyjątkowo nieprzejrzysta i nieintuicyjna, a przede wszystkim bardzo angażująca zasoby ludzkie potencjalnych beneficjentów, jeśli chodzi o zdobywanie informacji w tym zakresie – na stronie KPO brak czytelnego podziału, brak harmonogramu naborów wniosków z programu i co najważniejsze brak sprecyzowanych danych instytucji wdrażających poszczególne operacje w ramach KPO. Potencjalny beneficjent w celu zdobycia informacji o programie był zmuszony analizować najpierw listy instytucji pośredniczących zaangażowanych w realizację KPO, czyli ministerstw, Banku Gospodarstwa Krajowego czy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i dopiero tam poszukiwać szczegółowych informacji.

W ocenie Burmistrza Opoczna najważniejsze bariery w wykorzystaniu środków w ramach KPO z punktu widzenia potencjalnego wnioskodawcy to:

- nieadekwatna do potrzeb inwestycyjnych na szczeblu samorządowym alokacja finansowa na poszczególne operacje. Gmina Opoczno planowała ubiegać się o najistotniejsze z jej punktu widzenia wsparcie na termomodernizację placówek oświatowych, gdzie alokacja została wyczerpana po kilku dniach trwającego naboru. Brak konkretnych kryteriów punktowych oceny wniosków, rankingujących wnioski czy to w odniesieniu do założonej efektywności kosztowej czy energetycznej skutkował przyjęciem do realizacji operacje niekoniecznie najbardziej niezbędne czy efektywne. Ponadto Gmina Opoczno, poprzez spółkę komunalną, ubiegała się o dofinansowanie ze środków KPO do zadania dotyczącego budowy kanalizacji sanitarnej. Pierwszym progiem był limit 5 mln zł dofinansowania na jednego Beneficjenta. Drugim wysokość środków alokowanych na ten cel. W województwie łódzkim na 118 wniosków, które spełniły kryteria dostępu do dofinansowania, wsparcie otrzymało 17 z nich,
- maksymalny czas realizacji zadań. Mimo przedłużania terminów ponoszenia wydatków w ramach KPO i tak, z punktu widzenia beneficjenta najbezpieczniejsze jest refinansowanie inwestycji zakończonych lub zbliżających się do zakończenia. Jest to jednak z dużej mierze wykluczone, gdyż środki przyznawane są jako pomoc publiczna lub de minimis więc

[15] Załącznik Nr 2 do uchwały Nr XIII/114/2025 Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 28 stycznia 2025 r. https://prawomiejscowe.pl/UrzadMiejskiwOpocznie/document/1143289/Uchwa%C5%82a

[16] Załącznik Nr 1 do uchwały Nr XXI/179/2025 Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 30 września 2025 r. w sprawie zmian Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Opoczno na lata 2025-2043 https://prawomiejscowe.pl/UrzadMiejskiwOpocznie/document/1229053/Uchwa%C5%82a

z definicji muszą stanowić efekt zachęty do realizacji przedsięwzięcia czyli dotyczyć przedsięwzięć nierozpoczętych. Rok czasu, bo tyle szacunkowo jest czasu od podpisania umowy na realizację przedsięwzięcia to zbyt mało by planować poważne inwestycje i przeprowadzić je zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Jako plus KPO Burmistrz wskazał wysoki poziom dofinansowania operacji w stosunku do innych programów UE a jako szansę możliwość realizacji konkretnych i ważnych przedsięwzięć dla Gminy przy współfinansowaniu inwestycji w zakresie szeroko rozumianej obronności – szczególnie w zakresie infrastruktury podwójnego zastosowania.

W zakresie dobrych praktyk Burmistrz Opoczna wskazał na koncentrację KPO na problemach, które nie były dotychczas priorytetem małych samorządów: transformacja energetyczna i zielona transformacja. Środki z KPO pozwoliły poważnie i konstruktywnie zająć się tematem transformacji energetycznej, a jednocześnie konstrukcja etapowego wsparcia w zakresie społeczności energetycznej pozwala krok po kroku wypracowywać następne rozwiązania i stopniowo przygotowywać się merytorycznie i procesowo do ich wdrażania. Dobrą praktyką wynikającą z realizacji operacji jest skonsolidowanie kilku jst wokół problemu wykraczającego poza obszar jednej gminy. Nawiązana w tym zakresie współpraca partnerska z pięcioma gminami przynosi pozytywne efekty zarówno w obszarze efektywności energetycznej, ale też stała się platformą do współpracy w innych dziedzinach, np. poprawy działania grup zakupowych.

(akta kontroli str. 603-605)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia przygotowanie Gminy Opoczno do realizacji Przedsięwzięcia objętego wsparciem z KPO. Pracownicy Urzędu Miejskiego odpowiedzialni za realizację zadań związanych z uzyskaniem wsparcia posiadali ustanowione zakresy obowiązków oraz korzystali z różnych form rozwoju zawodowego. Przeprowadzenie i finansowanie inwestycji zostało uwzględnione w dokumentach o charakterze strategicznym i planistycznym Gminy.

OBSZAR

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

2.1 Uczestnictwo w naborach wniosków i zawarcie umowy

Opis stanu faktycznego

Gmina Opoczno uczestniczyła w jednym naborze wniosków o objęcie przedsięwzięcia wsparciem z KPO (KPOD.03.12-IP.05-001/23) przeprowadzonym przez Ministra Rozwoju i Technologii do 31 grudnia 2023 r. na zasadach określonych w „Regulaminie wyboru przedsięwzięć do objęcia wsparciem bezzwrotnym z planu rozwojowego - Inwestycja B2.2.2/G1.1.2 Instalacje OZE realizowane przez społeczności energetyczne[17].

Wniosek o objęcie Przedsięwzięcia wsparciem w okresie od 2 stycznia do 31 grudnia 2024 r., złożony został 27 grudnia 2023 r. i uzupełniony 30 lipca

[17] Dalej: Regulamin wyboru przedsięwzięć.

2024 r. (tj. po 216 dniach) w związku z uwagami przekazanymi przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska[18] w dniu 23 lipca 2024 r.

Ocena wniosku zakończona została w dniu 30 sierpnia 2024 r. (tj. 247 dni od złożenia wniosku, 30 dni od jego uzupełnienia) o czym Gmina poinformowana została w dniu 3 września 2024 r. W związku z wprowadzonymi przez Ministra Rozwoju i Technologii w dniu 6 czerwca 2024 r. zmianami Regulaminu wyboru przedsięwzięć[19], Gmina w dniu 31 października 2024 r. wystąpiła o zmianę terminu zakończenia okresu ponoszenia wydatków kwalifikowalnych w ramach projektu na 31 marca 2025 r.

Umowa o objęcie wsparciem bezzwrotnym z planu rozwojowego nr KPOD.03.12-IP.05-0255/23 Przedsięwzięcia „Zielona energia dla regionu opoczyńskiego" w ramach Inwestycji B2.2.2/G1.1.2 Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO): Instalacje OZE realizowane przez społeczności energetyczne Część A (wsparcie przedinwestycyjne)[20] zawarta została w dniu 19 grudnia 2024 r. (tj. po 107 dniach od momentu poinformowania gminy o pozytywnej ocenie wniosku).

Umowa została podpisana przez właściwe osoby i zawierała elementy określone w art. 14lzh ust. 2. ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[21], uregulowania odnoszące się do zmian umowy oraz załączniki sporządzone według wzorów przekazanych przez Departament Odnawialnych Źródeł Energii MKiŚ.

Celem Przedsięwzięcia był rozwój lokalnych odnawialnych źródeł energii realizowanych przez społeczność energetyczną z uwzględnieniem grupowo działających prosumentów na terenie pięciu gmin powiatu opoczyńskiego w województwie łódzkim. Termin realizacji Przedsięwzięcia ustalony został na okres od dnia 1 września 2024 r. do dnia 31 marca 2025 r. Aneksem z dnia 7 kwietnia 2025 r., na wniosek Gminy z dnia 28 lutego 2025 r., termin realizacji Przedsięwzięcia został ustalony na dzień 30 czerwca 2025 r.

Umowa zakładała, że Przedsięwzięcie realizowane będzie w partnerstwie z gminami Białaczów, Mniszków, Poświętne, Sławno, przy czym ostatecznym odbiorcą wsparcia[22] była Gmina Opoczno, a pozostałe podmioty pełniły rolę Partnerów.

Planowany całkowity koszt realizacji Przedsięwzięcia określony został na 493 315 zł, maksymalna kwota wydatków kwalifikowalnych na 416 955 zł w tym: wydatków kwalifikowalnych bezpośrednich 397 100 zł a wydatków kwalifikowalnych pośrednich 19 855 zł. Łączna wartość wsparcia ogółem z planu rozwojowego wynosiła 377 245 zł. Gmina Opoczno jako OOW zobowiązała się

---

[18] Dalej MKiŚ. Od 1 lipca 2024 r. zagadnieniami dot. inwestycji B2.2.2 społeczności energetyczne zajmuje się Minister Klimatu i Środowiska.

[19] § 3 ust. 12 Regulaminu - w przypadku Poddziałania A.1a – etap I oraz Działania A.3 – etap I, na wniosek Podmiotu wnioskującego złożony najpóźniej do dnia 31.10.2024 r., okres ponoszenia wydatków kwalifikowalnych może być wydłużony maksymalnie do dnia 31.03.2025 r. – pod warunkiem, że na dzień złożenia tego wniosku, Podmiot wnioskujący zawarł z wykonawcami umowę lub umowy na opracowanie koncepcji rozwoju, o której mowa w § 4 ust. 5 lub 6.

[20] Dalej: Umowa o objęcie wsparciem.

[21] t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 198.

[22] Dalej: OOW.

zapewnić wkład finansowy w wysokości 39 710 zł oraz pokryć wydatki konieczne do poniesienia, a niekwalifikujące się do objęcia wsparciem z planu rozwojowego. Okres kwalifikowania wydatków ustalono na okres od 27 grudnia 2023 r. do 30 czerwca 2025 r.

W dniu 27 czerwca 2025 r. Gmina wystąpiła z wnioskiem o wyrażenie zgody na zmianę zakresu rzeczowego Przedsięwzięcia poprzez odstąpienie od realizacji zadania Z.3. Analiza uwarunkowań technicznych, które to zadanie zostało ujęte w Zadaniu Z.1 Opracowanie koncepcji rozwoju klastra energii i Z.2 Opracowanie związane z powołaniem i rejestracją. Wnioskowana zmiana nie stanowiła jednak istotnej zmiany zakresu rzeczowego w rozumieniu § 11 ust. 1 pkt 6 umowy. Wniosek zatwierdzony został przez IOI w dniu 5 września 2025 r.

Jak wynika z wyjaśnień Burmistrza Opoczna, decyzja o wystąpieniu z wnioskiem o zmianę zakresu rzeczowego projektu mogła zostać podjęta dopiero po otrzymaniu pełnej dokumentacji i przeanalizowaniu znaczącej części materiałów koncepcji. W okresie poprzedzającym złożenie wniosku o zmianę Gmina pozostawała w bieżącym kontakcie z pracownikami IOI, również w formie konsultacji telefonicznych dotyczących kwestii technicznych oraz interpretacyjnych związanych z realizacją Przedsięwzięcia. Wniosek o zmiany musiał zawierać wszystkie niezbędne dane, kwoty i informacje po przeprowadzonych wszystkich postępowaniach. Wniosek o płatność z dnia 14 lipca 2025 r. zawierał dane spójne z rzeczywistym przebiegiem realizacji Przedsięwzięcia oraz z treścią wniosku o zmianę zakresu rzeczowego, który był już na tym etapie formalnie złożony i oczekiwał na rozpatrzenie przez IOI. Gmina działała w dobrej wierze, kierując się stanem faktycznym realizacji projektu i obowiązującymi procedurami w zakresie zgłaszania zmian.

(akta kontroli str. 16-173, 658-660)

2.2 Realizacja umowy

Przed podpisaniem umowy o objęcie wsparciem Gmina zawarła w dniu 11 września 2024 r. Porozumienie o współpracy przy realizacji inwestycji B2.2.2/G1.1.2 pn. Instalacje OZE realizowane przez społeczności energetyczne z gminami Białaczów, Mniszków, Poświętne i Sławno, przedmiotem którego było uregulowanie wzajemnych praw i obowiązków Stron oraz zasad funkcjonowania współpracy w związku z realizacją przedsięwzięcia KPOD.03.12-IP.05-0255/23 pn. „Zielona energia dla regionu opoczyńskiego". W dniu 14 marca 2025 r. do porozumienia w drodze aneksu dodano, wymagane § 3 ust. 17 pkt 1, 2, 5 umowy o objęcie wsparciem, postanowienia dotyczące finansowania Przedsięwzięcia, w tym założenia dotyczące rozliczeń finansowych. Partnerstwo zawiązane zostało początkowo na okres od dnia jego zawarcia do dnia 31 marca 2025 r. a aneksem termin ten przesunięto na 30 czerwca 2025 r.

W odniesieniu do braku uregulowania w Porozumieniu o współpracy z Partnerami z dnia 17 września 2024 r. kwestii zakresu finansowego realizowanych działań, wkładu finansowego do Przedsięwzięcia OOW i partnerów oraz założeń dotyczących rozliczeń finansowych przed podpisaniem umowy w dniu 19 grudnia 2024 r., Burmistrz Opoczna wyjaśnił, że wzory dokumentów, które Beneficjent zobowiązany był wypełnić i odesłać w ciągu 14 dni (w tym Załącznik nr 7 – Porozumienie o współpracy z partnerami)

otrzymano w dniu 3 września 2024 r. wraz z informacją o pozytywnej decyzji o objęciu Przedsięwzięcia wsparciem. Na podstawie przesłanych informacji Gmina przygotowała wszystkie niezbędne dokumenty do podpisania umowy o dofinansowanie. W podpisanej umowie z dnia 19 grudnia 2024 r., w § 3 ust. 17 pkt 1, 2 i 5, zawarto informacje, które powinny zostać uwzględnione w Porozumieniu między partnerami[23]. Mając na uwadze powyższe zapisy, Beneficjent uszczegółowił zakres finansowy i rozliczeniowy, w Aneksie nr 1 z dnia 14 marca 2025 r. do Porozumienia o współpracy z partnerami zawartego w dniu 17 września 2024 r., zapewniając tym samym pełną zgodność z wymaganiami umowy i Regulaminu. Jak wynika z wyjaśnień Burmistrza Opoczna, Gmina przed podpisaniem umowy nie została poinformowana przez MKiŚ, że wzór porozumienia ma charakter indykatywny i do decyzji OOW i partnerów pozostawało ustalenie stopnia szczegółowości zapisów.

Porozumienie określało obowiązki stron w zakresie realizacji projektu, udzielania informacji, przedstawiania dokumentów oraz sprawozdań przy czym Gmina zobowiązała się m.in. do koordynacji realizacji Przedsięwzięcia, reprezentowania Partnerów przed IOI, przeprowadzenia niezbędnych postępowań o udzielenie zamówień publicznych oraz przedkładania wniosków o płatność i rozliczeń do IOI.

W zakresie finansowym partnerzy zobowiązali się ponieść koszty związane z realizacją zadania „Spotkanie mające na celu identyfikację interesariuszy w Gminie Partnera" zgodnie z umową o objęcie wsparciem, w wysokości wynikającej z łącznej wartości organizacji dwóch spotkań mających na celu identyfikację interesariuszy na terenie gminy danego Partnera. Wszystkie strony porozumienia zobowiązały się do dokonania indywidualnie płatności za koszty kwalifikowane i niekwalifikowane przewidziane w ramach Projektu. Do dokonania rozliczenia finansowania Projektu w terminach przewidzianych w umowie o objęcie wsparciem zobowiązała się Gmina Opoczno.

W związku z zawartym porozumieniem Gmina przekazała każdemu z partnerów w dniu 14 maja 2025 r. dotację w wysokości 14 400 zł (łącznie 57 600 zł). Postępowania o udzielenie zamówienia związane z organizacją ww. spotkań przeprowadziła Gmina. Z przekazanej przez partnerów Gminie dokumentacji wynikało, że spełnili oni nałożone umową obowiązki otwarcia odrębnego rachunku bankowego, prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej oraz zwrotu niewykorzystanej części dotacji oraz odsetek.

(akta kontroli str. 98-109, 120-123, 174-196, 204-208, 617-634, 663-664)

[23] 1) zakres realizowanych działań (w ujęciu rzeczowym i finansowym); 2) wkład finansowy do Przedsięwzięcia OOW i Partnerów; 3) wykaz kluczowych obowiązków OOW i Partnerów; 4) zakres wzajemnej odpowiedzialności; 5) założenia dotyczące rozliczeń finansowych; 6) zobowiązanie do przestrzegania zasad obowiązujących w ramach KPO, którym podlega OOW na podstawie niniejszej Umowy, w szczególności w zakresie przechowywania dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia kontroli, poddania się kontroli, jak również zwrotu środków, w tym środków nieprawidłowo wykorzystanych lub pobranych w nadmiernej wysokości lub w sposób nienależny w trybie art. 14ls ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

W Harmonogramie Przedsięwzięcia przewidziano realizację zadań:

a. w okresie od 1 września 2024 r. do 30 czerwca 2025 r.
   - Opracowanie koncepcji rozwoju klastra energii – zadanie nr 1
   - Opracowanie związane z powołaniem i rejestracją klastra – zadanie nr 2
   - Analiza uwarunkowań technicznych - zadanie nr 3

   Zadania te zakończone zostały łącznie jako zadanie nr 1 w dniu 26 czerwca 2025 r.
b. w okresie od 31 października 2024 r. do 31 marca 2025 r.
   - Spotkania informacyjno-edukacyjne dla całego obszaru partnerstwa – zadanie nr 4
   - Spotkania mające na celu identyfikację interesariuszy w Gminach Opoczno, Białaczów, Poświętne, Sławno oraz Mniszków (do 30 kwietnia 2025 r.) - zadania nr 5-9

   W założonym terminie zorganizowano cztery spotkania o charakterze informacyjno-edukacyjnym, dotyczącym promowania projektu oraz realizującym aspekty edukacyjne w zakresie działalności klastra, potrzeby jego istnienia oraz korzyści płynących z zrzeszenia w klastrze[24] oraz 10 spotkań o charakterze identyfikującym interesariuszy klastra oraz uwarunkowania lokalne, przeznaczonych dla interesariuszy klastra, mieszkańców, przedsiębiorców i wszelkich zainteresowanych stron[25].
c. w okresie od 2 listopada 2024 r. do 30 czerwca 2025 r. – przeprowadzenie kampanii informacyjno-edukacyjnej skierowanej do interesariuszy. W ramach zadania do dnia 16 czerwca 2025 r. wykonana została strona internetowa Przedsięwzięcia[26] oraz plakaty informacyjne (pięć szt.), zamieszczono ogłoszenia w prasie (dwie publikacje) i utworzony został fanpage[27].
d. w okresie od 1 października 2024 r. do 30 czerwca 2025 r. - zatrudnienie personelu merytorycznego do koordynacji działań w Przedsięwzięciu. W ramach realizacji zadania w dniu 8 stycznia 2025 r. została zatrudniona osoba na stanowisku Koordynatora merytorycznego projektu.

(akta kontroli str. 114, 214-215, 221-222, 229-230, 256-257, 283-284, 315-354)

W Urzędzie Miejskim w Opocznie prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową dla transakcji związanych z realizacją Przedsięwzięcia poprzez ujmowanie tych transakcji na specjalnie w tym celu utworzonych kontach analitycznych w ewidencji księgowej organu: 133-68, 901-66, 902-44 oraz poprzez zastosowanie znacznika w ewidencji księgowej jednostki: 7277–FE_ Zielona energia dla regionu opoczyńskiego. Zarówno w ewidencji księgowej organu jak i jednostki nie zostały ujęte niektóre transakcje związane z realizacją Przedsięwzięcia (szczegółowy opis w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

[24] Spotkania odbyły się w dniach: Gmina Opoczno: 8 stycznia 2025 r., Gmina Białaczów: 17 stycznia 2025 r., Gmina Mniszków: 17 stycznia 2025 r., Gmina Drzewica: 4 lutego 2025 r.
[25] Spotkania odbyły się w dniach: Gmina Opoczno: 30 stycznia i 4 lutego 2025 r., Gmina Białaczów: 17 stycznia i 3 marca 2025 r., Gmina Mniszków: 19 lutego i 28 kwietnia 2025 r., Gmina Poświętne: 4 lutego i 19 lutego 2025 r., Gmina Sławno: 3 marca i 17 marca 2025 r.
[26] https://zielonaenergia.opoczno.pl/
[27] https://www.facebook.com/ZielonaEnergiaOpoczno

Wszystkie dokumenty księgowe rozliczane w ramach Przedsięwzięcia zawierały wyraźne i jednoznaczne odniesienie do Przedsięwzięcia.

(akta kontroli str. 197-213, 216-220, 223-228, 231-255, 258-282, 285-310, 315-354)

We wniosku o dofinansowanie ww. Przedsięwzięcia zawarta została deklaracja opracowania Analizy zgodności z zasadą DNSH[28] na etapie rozliczenia Przedsięwzięcia (Wniosku o płatność końcową) - zgodnie z załącznikiem nr 10 do Regulaminu wyboru przedsięwzięć. Wniosek o płatność końcową miał zostać złożony, zgodnie z § 4 ust. 7 i 12 umowy o objęcie wsparciem, najpóźniej do 14 dni po zakończeniu realizacji Przedsięwzięcia.

NIK zauważa, że ww. postanowienie umowy z 19 grudnia 2024 r. był sprzeczne z postanowieniami Załącznika nr 21 do Regulaminu wyboru przedsięwzięć „Procedura uzupełniania wniosku etap I do II", który wszedł w życie 29 listopada 2024 r. Ponieważ przedmiotowe Przedsięwzięcie zostało zaplanowane do realizacji w dwóch etapach – etapie I i etapie II to zgodnie z Wytycznymi ostatni wniosek o płatność w ramach etapu I nie mógł być wnioskiem końcowym, gdyż wniosek o płatność końcową składany mógł być dopiero po zakończeniu realizacji etapu II.

Burmistrz Opoczna wyjaśnił, że Gmina przygotowywała się do złożenia wniosku i realizacji Etapu II Przedsięwzięcia i po jego zakończeniu, w ustalonym terminie, złoży wniosek o płatność końcową obejmujący rozliczenie całości Przedsięwzięcia. Warunkiem złożenia wniosku w etapie II jest zatwierdzony etap I, który nadal był w ocenie IOI.

(akta kontroli str. 18-54, 64-109, 658-660)

Podstawą rozliczenia wydatków kwalifikowalnych ponoszonych w ramach Przedsięwzięcia były wnioski o płatność złożone przez Gminę zgodnie z umową o objęcie wsparciem za pośrednictwem systemu SL2021, nie rzadziej niż raz na kwartał, tj.:

- w dniu 30 stycznia 2025 r. - zaliczkowy, skorygowany w dniu 28 lutego 2025 r. w wyniku uwag IOI z dnia 25 lutego 2025 r. (brak listy osób upoważnionych do podpisywania wniosku o płatność po stronie OOW w systemie CST2021 oraz korekta okresu wniosku) i zatwierdzony w dniu 17 kwietnia 2025 r.
- w dniu 19 marca 2025 r. – sprawozdawczy za okres od 1 września 2024 r. do 29 stycznia 2025 r., skorygowany w dniu 29 kwietnia 2025 r. w wyniku uwag IOI z dnia 27 kwietnia 2025 r. (korekty okresu sprawozdawczego i wynikających z tego zapisów dotyczących stanu realizacji poszczególnych zadań projektowych oraz wskaźników, adresu miejsca przechowywania dokumentacji) oraz w dniu 13 maja 2025 r. w wyniku uwag z dnia 8 maja

[28] DNSH (Do No Significant Harm), czyli „Nie czyń poważnych szkód", to kluczowa zasada Unii Europejskiej, która wymaga, by projekty nie wyrządzały znaczącej szkody żadnemu z sześciu celów środowiskowych (zmiany klimatu, woda, gospodarka o obiegu zamkniętym, zanieczyszczenia, bioróżnorodność).

2025 r. (korekty opisu postępu rzeczowego, uzupełnienie załączników) i zatwierdzony w dniu 26 maja 2025 r.

- w dniu 28 kwietnia 2025 r. - refundacyjny, sprawozdawczy za okres od 30 stycznia 2025 r. do 28 kwietnia 2025 r., skorygowany w dniu 17 czerwca 2025 r. w wyniku uwag IOI z dnia 10 czerwca 2025 r. (korekty opisu postępu rzeczowego, wartości wskaźników produktu, zestawienia dokumentów oraz uzupełnienie załączników), w dniu 18 września 2025 r. w wyniku uwag z dnia 16 września 2025 r. (aktualizacja danych z uwagi na zatwierdzenie wniosku o zmianę), korekty zestawienia dokumentów). Do 30 września 2025 r. wniosek nie został zatwierdzony przez IOI[29],
- w dniu 14 lipca 2025 r. - rozliczający zaliczkę, refundacyjny, sprawozdawczy za okres od 29 kwietnia 2025 r. do 30 czerwca 2025 r., który do 30 września 2025 r. nie został zweryfikowany ani zatwierdzony przez IOI[30].

Łączna wartość poniesionych wydatków na realizację objętego badaniem Przedsięwzięcia wynosiła 222 830,84 zł, w tym wydatków kwalifikowanych 197 062 zł. Kwota dofinansowania wyniosła 178 294,17 zł. W okresie objętym kontrolą ze środków z KPO na realizację Przedsięwzięcia w dniu 2 maja 2025 r. przekazane zostało 119 130 zł tytułem zaliczki, o którą wystąpiła Gmina we wniosku z dnia 28 lutego 2025 r.[31].

(akta kontroli str. 355-459)

W ramach Przedsięwzięcia Gmina trzykrotnie przeprowadziła procedurę udzielenia zamówienia o wartości powyżej kwoty 20 tys. zł netto do kwoty 130 tys. zł netto, ustanowioną „Regulaminem udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza 130 000 zł netto dla Urzędu Miejskiego w Opocznie", stanowiącym Załącznik do Zarządzenia nr 207/2022 Burmistrza Opoczna z dnia 10 października 2022 r.[32], których przedmiotem były usługi polegające na:

- opracowaniu "Koncepcji Rozwoju Opoczyńskiego Klastra Energii"[33]
- przeprowadzeniu „Kampanii informacyjno-edukacyjnej w ramach Projektu Zielona energia dla regionu opoczyńskiego"[34]
- obsłudze czternastu spotkań organizowanych przez Gminę w ramach projektu pn.: „Zielona energia dla regionu opoczyńskiego" w podziale na 3 zadania (zadanie nr 1 - Zakup artykułów piśmienniczych (120 zestawów), zadanie nr 2 - Usługa cateringu, zadanie nr 3 - Usługa dokumentacji fotograficznej)[35].

W celu przeprowadzenia postępowania w sposób przejrzysty, proporcjonalny, zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji, równe traktowanie

---

[29] Wniosek został zatwierdzony w dniu 30 października 2025 r.

[30] Pierwsze uwagi do wniosku wpłynęły w dniu 14 listopada 2025 r.

[31] W dniu 6 listopada 2025 r Gmina otrzymała refundację środków ujętych we wniosku za okres od 30 stycznia 2025 r. do 28 kwietnia 2025 r. w wysokości 26 857,35 zł.

[32] https://prawomiejscowe.pl/UrzadMiejskiwOpocznie/document/875350/Zarz%C4%85dzenie

[33] Umowa nr 13/FE/2024 z dnia 31 października 2024 r.– protokół odbioru z dnia 26 czerwca 2025 r.

[34] Umowa nr 08/2025/ZP z dnia 13 marca 2025 r. – protokół odbioru z dnia 16 czerwca 2025 r.

[35] Umowy z dnia 7 stycznia 2025 r.: umowa nr 1/2025/FE/ZE na usługę zakupu art. piśmienniczych – protokół odbioru z dnia 13 stycznia 2025 r., umowa nr 2/2025/FE/ZE na obsługę cateringową spotkań – protokół odbioru z dnia 28 kwietnia 2025 r. - umowa nr 3/2025/FE/ZE na obsługę fotograficzną spotkań – protokół odbioru z dnia 28 kwietnia 2025 r.

wykonawców oraz uzyskanie najlepszych efektów zamówienia w stosunku do poniesionych nakładów zamawiający:

- dokonał i udokumentował sposób ustalenia szacunkowej wartości zamówienia,
- zamieścił zapytania ofertowe wraz z opisem przedmiotu zamówienia w bazie konkurencyjności bądź w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Opocznie,
- sporządził i przekazał zawiadomienia bądź opublikował informacje o wyborze najkorzystniejszej oferty,
- sporządził protokół postępowania.

Z wykonawcami ww. zamówień zawarte zostały umowy w formie pisemnej.

W zapytaniu ofertowym na wykonanie usługi polegającej na opracowaniu „Koncepcji Rozwoju Opoczyńskiego Klastra Energii" wymagania dotyczące warunków, jakie musiał spełniać oferent do ubiegania się o wykonanie zamówienia oraz treści ofert zostały określone w sposób niejednolity (szczegółowy opis w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

Umowa o objęcie wsparciem bezzwrotnym z planu rozwojowego (§ 4 ust. 26 pkt 4) oraz Załącznik nr 8 do Regulaminu (pkt 5 lit. d) obligowały Gminę do udzielania zamówień w ramach Przedsięwzięcia zgodnie z regułami konkurencyjności, w tym do zapewnienia, aby czynności związane z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia wykonywały osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm.

W Regulaminie udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza 130 000 zł netto dla Urzędu Miejskiego w Opocznie wskazano, że przy udzielaniu zamówień należało przestrzegać zasady, iż czynności związane z udzieleniem zamówienia wykonują pracownicy zapewniający bezstronność i obiektywizm (§ 1 ust. 4 pkt 3). Regulamin nie odnosił się natomiast do kwestii sposobu zapewnienia przestrzegania tej zasady.

W przypadku postępowań na wykonanie usługi polegającej na opracowaniu „Koncepcji Rozwoju Opoczyńskiego Klastra Energii" oraz na obsługę czternastu spotkań organizowanych przez Gminę w ramach projektu pn.: Zielona energia dla regionu opoczyńskiego" nie udokumentowano weryfikacji czy czynności związane z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem postępowania wykonywały osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm co nie pozwala stwierdzić, czy Zamawiający dochował należytej staranności aby zapewnić realizację tej zasady (szczegółowy opis w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 460-490, 552-601)

Gmina dokonała zwrotu niewykorzystanej części zaliczki w kwocie 33 709,14 zł oraz odsetek zgromadzonych na rachunkach bankowych w łącznej kwocie 21,70 zł w dniach 11 lipca i 4 sierpnia 2025 r.

(akta kontroli str. 311-312)

Przyjęte w umowie o objęcie wsparciem wskaźniki produktu do monitorowania postępu rzeczowego Przedsięwzięcia zostały zrealizowana w 100% w założonym terminie co potwierdziły dokumenty przyjęte jako sposoby pomiaru wykazania

osiągnięcia wskaźników w ramach Inwestycji (kolejno: nazwa wskaźnika, jednostka miary, wartość docelowa, rok osiągnięcia wartości docelowej, sposób pomiaru wskaźnika):

- liczba opracowanych koncepcji rozwoju (szt., 1, 2025 r., protokół odbioru dokumentacji),
- liczba miejsc pracy utworzona w wyniku wspieranych przedsięwzięć (EPC[36], 0,5, 2025 r., umowa o pracę, lista płac),
- liczba zorganizowanych spotkań, wizyt (szt., 14, 2025 r., protokoły przeprowadzonych spotkań studyjnych, warsztatów, szkoleń związanych z rozwojem społeczności energetycznej),
- liczba kampanii informacyjno – edukacyjnych (szt., 1, 2025 r., liczba utworzonych stron internetowych).

(akta kontroli str. 223-228, 283-284, 315-354)

2.3 Kontrola i sprawozdawczość

W okresie objętym kontrolą Gmina nie była kontrolowana i nie została poddana audytowi przez podmioty zewnętrzne (np. MKiŚ) w zakresie dotyczącym badanego Przedsięwzięcia.

Gmina poprzez funkcjonalność w systemie teleinformatycznym SL2021 opartą na module wniosku o płatność, trzykrotnie sporządziła sprawozdania z postępów prac w Przedsięwzięciu, przedstawiając osiągnięte wartości wskaźników Przedsięwzięcia oraz postęp finansowy. Dane wykazane w systemie sprawozdawczym o poniesionych wydatkach oraz o realizacji wskaźników były spójne z danymi wynikającymi z dokumentów księgowych.

Zgodnie z § 8 ust. 2 ww. umowy o objęcie wsparciem Gmina została zobowiązana do wprowadzania Informacji sprawozdawczych na bieżąco, do 3 dni roboczych od wystąpienia zdarzenia warunkującego konieczność wprowadzenia lub modyfikacji danych - nie rzadziej niż raz na 3 miesiące.

We wnioskach o płatność o charakterze sprawozdawczym brak jest informacji pozwalających na weryfikację spełnienia przez Gminę ww. obowiązku. We wniosku o płatność nr KPOD.03.12-IP.05-0255/23-003-001 jako datę powiązania dokumentów stanowiących potwierdzenie osiągniętej wartości wskaźników Przedsięwzięcia oraz postępu finansowego wskazano 7 maja 2025 r. a w kolejnych wersjach tego wniosku odpowiednio 10 i 11 czerwca 2025 r. oraz 17 września 2025 r. We wniosku KPOD.03.12-IP.05-0255/23-004-001 daty powiązania nie zostały wskazane.

Jak wyjaśnił Burmistrz Opoczna daty powiązania dokumentów we wnioskach o płatność odpowiadały terminom technicznego zatwierdzenia poszczególnych wersji wniosku o płatność w systemie SL2021, a nie datom faktycznego wprowadzenia lub aktualizacji danych sprawozdawczych. Dane dotyczące postępu rzeczowego i finansowego były uzupełniane na bieżąco w trakcie realizacji Przedsięwzięcia – zgodnie z obowiązującym harmonogramem i w terminach określonych w umowie, nie rzadziej niż raz na 3 miesiące. Brak

[36] Ekwiwalent pełnego czasu pracy.

wskazania dat powiązania dokumentów we wniosku nr KPOD.03.12-IP.05-0255/23-004-001 wynika ze specyfiki funkcjonowania systemu SL2021 – informacje sprawozdawcze zostały wprowadzone do modułu wniosku o płatność zgodnie z umową, w ciągu 14 dni od daty zakończenia realizacji projektu. Gmina realizowała obowiązki wynikające z § 8 ust. 1 i 2 umowy w sposób zgodny z jej zapisami, a ewentualne rozbieżności w zakresie dat w systemie SL2021 mają charakter techniczny i nie wpływają na prawidłowość prowadzenia bieżącej sprawozdawczości. Ponadto, w całym okresie realizacji projektu, Gmina nie otrzymała informacji z Instytucji Odpowiedzialnej za Inwestycję o jakichkolwiek nieprawidłowościach związanych z niedotrzymaniem ww. terminów.

(akta kontroli str. 363-459, 617-634)

Gmina Opoczno zweryfikowała prawidłowość danych przekazywanych przez partnerów Przedsięwzięcia, którzy tytułem rozliczenia dotacji przedstawili sprawozdania z poniesionych wydatków wykazując w nich całkowitą wartość wydatków, kwotę wkładu własnego oraz kwotę wydatkowaną ze środków dotacji. Od strony merytorycznej realizacja zadań polegających na organizacji spotkań mających na celu identyfikację interesariuszy w poszczególnych gminach, udokumentowana została protokołami ich przeprowadzenia.

(akta kontroli str. 174-196)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. W wyodrębnionej dla Przedsięwzięcia ewidencji księgowej Gminy Opoczno i ewidencji księgowej Urzędu Miejskiego w Opocznie nie zostały ujęte niektóre transakcje związane z jego realizacją co było niezgodne z § 6 ust.2 umowy o objęcie wsparciem.
   W ewidencji księgowej organu za okres od 1 stycznia do 30 września 2025 r. nie ujęto transakcji w łącznej kwocie 69 712,82 zł[37], natomiast w ewidencji zadania prowadzonej w księgach jednostki nie ujęto transakcji dotyczących wynagrodzeń oraz pochodnych w łącznej kwocie 59 144,22 zł za okres od stycznia do czerwca 2025 r.[38]
   Jak wynika z wyjaśnień Burmistrza Opoczna zgodnie z zawartą umową zostały utworzone dwa rachunki bankowe do realizacji projektu: rachunek do otrzymania zaliczki oraz rachunek do wpływu środków do refundacji. Wydatki z tych rachunków były dokonywane zgodnie z dedykacją otwarcia. Z rachunku gdzie wpłynęły środki na wydatkowanie przyszłych kosztów, natomiast z rachunku „refundacja" na refundację wydatków poniesionych z konta wydatków bieżących Gminy. W bieżącym ujęciu ewidencji wynagrodzeń nie wskazano znacznika ww. zadania. Po wykorzystaniu środków z zaliczki otrzymanej dnia 2 maja 2025 w wysokości 119 130 zł, realizacja z tytułu zapłaty kosztów nastąpiła z rachunku bieżącego

[37] Transakcja z dnia 10 lutego 2025 r. dotycząca faktury Vat nr 61/01/2025 oraz z dnia 27 czerwca 2025 r. dotycząca faktury Vat nr F/000227/06/2025.

[38] Wynikających z list płac nr: 24/2025 (daty transakcji: 30 stycznia 2025 r. 5 lutego 2025 r., 20 lutego 2025 r.), 70/2025 (daty transakcji: 27 lutego 2025 r., 5 marca 2025 r., 20 marca 2025 r.), 106/2025 (daty transakcji:28 marca 2025 r., 7 kwietnia 2025 r.,22 kwietnia 2025 r.), 149/2025 (data transakcji: 29 kwietnia 2025 r.), 221/2025 (data transakcji: 30 maja 2025 r.), 319/2025 (data transakcji: 27 czerwca 2025 r.)

wydatków Gminy. Po otrzymaniu środków na konto refundacji 6 listopada 2025 r. w kwocie 26 857,35 zł dokonano refundacji wydatków na wynagrodzenia oraz f-ry 61/01/2025. Nie dokonano refundacji poniesionych wydatków z tytułu f-ry F/000227/06/2025, ponieważ wniosek o refundacji poniesionych wydatków jest w dalszej ocenie.
Korekty zapisu dokonano w trakcie kontroli NIK[39].
NIK nie podważa zasadności utworzenia dwóch rachunków bankowych do realizacji projektu: rachunku do otrzymania zaliczki oraz rachunku do wpływu środków z refundacji. Prowadzenie dwóch rachunków nie zwalnia jednak z obowiązku prowadzenia zapisów księgowych w ewidencji organu i jednostki w sposób prawidłowy i kompletny.
(akta kontroli str. 204-208, 210-213, 216-220, 290-294, 315-354, 641- 652)

2. W zapytaniu ofertowym na opracowanie Koncepcji Rozwoju Opoczyńskiego Klastra Energii z dnia 22 października 2024 r. zamawiający zawarł niejednolite postanowienia dotyczące warunków jakie musiał spełniać oferent do ubiegania się o wykonanie zamówienia oraz warunków realizacji zamówienia, co NIK ocenia jako nierzetelne. I tak:
   a. W części II.9 pkt II i III Opis sposobu przygotowania oferty Zamawiający zobowiązał oferentów do złożenia oferty wraz z załącznikami podpisanych kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Wymaganym załącznikiem był m.in. Załącznik nr 2 – Wykaz osób skierowanych przez wykonawcę do realizacji zamówienia. Złożenie oferty po terminie oraz w innej formie niż wskazana skutkować miało jej odrzuceniem. Oferty niekompletne nie miały podlegać ocenie. Nie dopuszczono możliwości uzupełniania oferty. W części II.13 zapytania - Załączniki, Zamawiający nie wymienił przedmiotowego wykazu oraz nie dołączył jego wzoru. W toku postępowania żaden z oferentów nie złożył ww. wykazu a zamawiający nie odrzucił oferentów jako niespełniających postawionego warunku.
      Jak wynika z wyjaśnień Burmistrza Opoczna zamawiający nie stawiał oferentom konkretnego warunku w zakresie doświadczenia osób skierowanych do realizacji zamówienia, bowiem mogło by to mieć charakter jedynie kryterium punktowego oceny ofert, a nie kryterium dopuszczającego do realizacji zamówienia. Pierwotnie przygotowywano warunki udziału w postepowaniu zakładając reżim ustawy pzp czyli z określeniem dodatkowych kryteriów oceny ofert. W toku modyfikacji zaproszenia do składania ofert, przed jego opublikowaniem zdecydowano, że jedynym kryterium wyboru oferty będzie jej cena więc nie postawiono konkretnych wymagań co do doświadczenia osób wykonujących zamówienie. W okresie składania ofert nie było pytań wykonawców w tym zakresie, omyłka nie wzbudziła żadnych wątpliwości wśród wykonawców uczestniczących w postępowaniu i pozostała bez wpływu na jego wynik. Zamawiający nie miał podstaw do odrzucenia ofert nie zawierających wykazu osób

[39] W dniu 12 listopada 2025 r. poleceniem księgowania Nr 630/2025 na dzień 31 października 2025 r. dopisując do rodzaju wydatku jednolitego znacznika 7277_FE_Zielona Energia dla regionu opoczyńskiego.

skierowanych do realizacji zamówienia, gdyż nie stawiając warunków w tym zakresie nie miał możliwości i potrzeby ich faktycznej weryfikacji.

b. W części II.6 zapytania „Warunki, jakie musi spełniać oferent do ubiegania się o wykonanie zamówienia w ramach niniejszego zapytania ofertowego" określono, że: „Wykonawca w ramach warunku wiedzy i doświadczenia (warunku dotyczącego zdolności technicznej i zawodowej) zobowiązany był wykazać, że w okresie ostatnich 3 lat przed upływem terminu składania ofert wykonał dwie usługi polegające na opracowaniu dokumentów strategicznych lub planistycznych dotyczących utworzenia i działania społeczności energetycznych". Składający ofertę zobowiązany był załączyć dowody określające czy te usługi zostały wykonane należycie. Natomiast wzór wykazu usług wykonanych przez wykonawcę stanowiący załącznik nr 2 do zapytania, miał potwierdzać wymagania dotyczące wykonania trzech lub więcej usług, polegających na opracowaniu dokumentów z zakresu Klastrów Energii lub Wysp Energetycznych, lub opracowania tożsamego. Wykonanie poniższych dokumentów należało potwierdzić dołączając referencje poprawnie wykonanych usług lub protokoły odbioru.

   Jak wynika z wyjaśnień Burmistrz Opoczna stwierdzona rozbieżność miała charakter oczywistej omyłki redakcyjnej, powstałej na etapie opracowywania dokumentacji zapytania ofertowego. Właściwym i obowiązującym zapisem, odzwierciedlającym rzeczywiste intencje Zamawiającego, pozostała treść punktu II.6. W toku postępowania wszystkie oferty zostały ocenione zgodnie z tym warunkiem udziału. Zapis w Załączniku nr 2 nie stanowił podstawy do odrzucenia żadnej oferty ani nie wpłynął na ocenę spełniania warunków udziału w postępowaniu. W efekcie pomyłka ta nie miała wpływu na wynik postępowania ani wybór oferty najkorzystniejszej. Załączony do postępowania wzór formularza był dokumentem o charakterze porządkującym sposób złożenia oferty, a nie obligatoryjnym w swoim brzmieniu dokumentem.

Ponadto jak wyjaśnił Burmistrz Opoczna omyłki w zaproszeniu do składania ofert były skutkiem presji czasu związanej ze zbyt późną oceną wniosku o dofinansowanie przez instytucję udzielającą wsparcia. Gmina otrzymała wstępną decyzję o objęciu wsparciem w dniu 3 września 2024 r. Jednocześnie w trakcie opracowywania dokumentów niezbędnych do zawarcia umowy i bezpośrednich konsultacji z pracownikami MKiŚ, odpowiedzialnymi za wdrażanie wsparcia (w połowie września 2024 r.) powzięto informację o konieczności zawarcia umowy z wykonawcą do 31 października 2024 r. Półtora miesiąca na przygotowania i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia, zwłaszcza na usługę dotyczącą nowej dla Gminy tematyki, z którą pracownicy nie mieli wcześniej merytorycznie do czynienia, było stanowczo zbyt dużym obciążeniem czasowym, niezależnym od Gminy.

(akta kontroli str. 462-476, 641- 654)

3. W przypadku postępowań na wykonanie usługi polegającej na opracowaniu „Koncepcji Rozwoju Opoczyńskiego Klastra Energii" oraz na obsługę czternastu spotkań organizowanych przez Gminę w ramach projektu pn.: Zielona energia dla regionu opoczyńskiego" nie zostało udokumentowane

przeprowadzenie weryfikacji czy czynności związane z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia wykonywały osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm. Jak wynika z wyjaśnień Burmistrza Opoczna powyższe wynikało z założenia, że brak zgłoszenia jakichkolwiek zastrzeżeń przez osoby zaangażowane w postępowanie był równoznaczny z brakiem konieczności sporządzania odrębnych oświadczeń i zamieszczania stosownej informacji w protokole. Bezstronność i obiektywizm osób przygotowujących oraz przeprowadzających postępowanie zostały zapewnione poprzez faktyczne rozdzielenie czynności oraz udział pracowników, którzy nie posiadali jakichkolwiek powiązań osobistych lub zawodowych z wykonawcami mogącymi ubiegać się o udzielenie zamówienia. Ponadto weryfikacja przebiegu postępowań wykazała, że nie wystąpiły okoliczności wskazujące na istnienie konfliktu interesów, a osoby biorące udział w czynnościach nie posiadały powiązań mogących naruszyć bezstronność tych czynności.

(akta kontroli str. 460-490, 552-601, 641- 654)

OCENA CZĄSTKOWA Do 30 września 2025 r. realizacja Przedsięwzięcia objętego wsparciem z KPO przebiegała bez opóźnień. W składanych przez Gminę wnioskach o płatność wskazywano prawidłowe dane, zaś wydatki przedstawione do refundacji spełniały wymogi w zakresie kwalifikowalności. Pomimo stwierdzonych uchybień w procedurze udzielania zamówień, wybór wykonawców usług w ramach realizowanego Przedsięwzięcia nastąpił z zachowaniem reguły konkurencyjności. Gmina prawidłowo dokonała zwrotu niewykorzystanej części zaliczki oraz odsetek od niej zgromadzonych na rachunkach bankowym.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwaga W przypadku objęcia wsparciem z KPO przedsięwzięcia realizowanego w ramach Etapu II inwestycji B.2.2. Najwyższa Izba Kontroli, zwraca uwagę na potrzebę:

- zapewnienia rozwiązań organizacyjnych zapewniających przygotowywanie postępowań o udzielenie zamówienia w sposób zgodny z wytycznymi KPO oraz postanowieniami umowy,
- określenia zasad składania oświadczeń o zapewnieniu bezstronności i obiektywizmu od osób zaangażowanych w prowadzenie postępowań nieobjętych przepisami ustawy pzp oraz ich weryfikacji.

Wniosek Dokonanie korekty w wyodrębnionej dla Przedsięwzięcia ewidencji księgowej w celu ujęcia w niej wszystkich transakcji związanych z jego realizacją.

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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

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

Łódź, 18 grudnia 2025 r.

Kontroler

Joanna Nurkiewicz

doradca prawny

podpis/podpisano elektronicznie

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Łodzi

p.o. Dyrektor

Piotr Walczak

podpis/podpisano elektronicznie