



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Lubuska Delegatura w Zielonej Górze

DLZ.410.1.2.2026

**Pani
Lilianna Krajewska
Prezes Zarządu
Zielonogórskiego Związku Powiatowo-
Gminnego**

Wystąpienie pokontrolne

**P/26/001 Wykonanie budżetu państwa w 2025 roku –
wykorzystanie środków z Krajowego Planu Odbudowy przez
Zielonogórski Związek Powiatowo-Gminny**

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Zielonogórski Związek Powiatowo-Gminny (dalej: Związek lub OOW¹), ul. Ogrodowa 9, 66-016 Czerwieńsk

Kierownik jednostki kontrolowanej

Lilianna Krajewska, Prezes Zarządu, od 23 września 2016 r.

Okres objęty kontrolą

Rok 2025 oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z realizacją przedsięwzięcia.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Lubuska Delegatura w Zielonej Górze

Kontrolerzy

1. Patrycja Woźniak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr DLZ/11/2026 z dnia 7 stycznia 2026 r.
2. Katarzyna Smereczyńska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr DLZ/34/2026 z dnia 10 lutego 2026 r.

(akta kontroli str. 1-3, 100)

¹ Ostateczny Odbiorca Wsparcia.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, ze zm.; dalej: ustawa o NIK.

II. Zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny pod względem legalności, rzetelności i gospodarności wykorzystania przez Zielonogórski Związek Powiatowo-Gminny środków otrzymanych z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności przekazanych za pośrednictwem Centrum Unijnych Projektów Transportowych na zakup i dostawę niskoemisyjnych autobusów do obsługi linii pozamiejskich na terenie Zielonogórskiego Związku Powiatowo-Gminnego³.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego*.

³ Kontrola nie obejmowała procesu przyznania środków oraz wyboru dostawców autobusów niskoemisyjnych – stosowania procedur zamówień publicznych.

III. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Związek wykorzystał przyznane środki⁵ z Krajowego Planu Odbudowy (dalej: KPO) na cel przewidziany w umowie o objęcie wsparciem bezzwrotnym z planu rozwojowego⁶ (dalej: przedsięwzięcie lub projekt). Środki przekazane w ramach zaliczki w całości przeznaczono na zakup 20 autobusów niskoemisyjnych. Ostateczna dostawa taboru nastąpiła szybciej niż założenia wynikające z harmonogramu, tym samym, osiągnięcie kamieni milowych było możliwe przed upływem określonego w umowie terminu.

Płatności dokonywane z rachunku bankowego wyodrębnionego na potrzeby realizacji przedsięwzięcia dotyczyły wyłącznie kwalifikowanych wydatków. Pomimo że nie przekroczono łącznej kwoty dofinansowania, to wydatki na zakup autobusów poniesiono i przedstawiono do rozliczenia⁷ w kwocie o 7,7 tys. zł wyższej, niż wynikało z zatwierdzonego budżetu. Ponadto stwierdzono, że w sześciu przypadkach wnioski o płatność zostały złożone z naruszeniem obowiązujących w tym zakresie terminów lub/i okresów sprawozdawczych. Nie dochowano również terminów aktualizacji lub potwierdzania aktualności harmonogramów.

W wyniku zaniechań i braku rzetelności nie dołączono do zawartej umowy o wsparcie wymaganego załącznika⁸, kolejnego nie zaktualizowano na etapie realizacji przedsięwzięcia⁹, a pomimo zaistnienia przesłanek, nie zawarto aneksu do tej umowy.

Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na prawidłowość wykorzystania przyznanych środków¹⁰, a Centrum Unijnych Projektów Transportowych (dalej: CUPT)¹¹, posiadało wiedzę o przebiegu realizacji ciężących na OOW obowiązkach.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

⁵ Próbą kontrolną objęto wydatki na zakup 20 autobusów, w łącznej kwocie 31 991,0 tys. zł, przy czym wydatki sfinansowane ze środków pochodzących z dofinansowania – 22 107,7 tys. zł.

⁶ Nr KPOD.09.05_IW.02-0033/00 z dnia 22 maja 2024 r., aneks z dnia 10 grudnia 2025 r. (dalej: umowa o wsparcie).

⁷ Do dnia 11 marca 2026 r. CUPT nie zatwierdził wniosku, w którym przedstawiono do rozliczenia te wydatki.

⁸ Tj. Załącznik nr 12 Wzór planu naprawczego (PN).

⁹ Tj. Załącznik nr 6 Wykaz kamieni milowych przedsięwzięcia.

¹⁰ Kontrola nie obejmowała przyznania środków.

¹¹ Jako jednostka wspierająca (dalej: JW).

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

Realizacja Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności

Opis stanu faktycznego

1. Na potrzeby przygotowania do udziału w konkursie, a następnie realizacji przedsięwzięcia, w przypadku zakwalifikowania się projektu do otrzymania dofinansowania¹², Związek (organizator transportu) zawarł 15 maja 2023 r. z Zielonogórką Komunikacją Powiatową Sp. z o. o.¹³ (operator transportu) porozumienie określające role w realizacji przedsięwzięcia, wzajemne zobowiązania, odpowiedzialność wobec dysponenta środków unijnych oraz zawierające upoważnienie do ponoszenia wydatków w ramach projektu.

(akta kontroli str. 4-5, 103-121, 397-401)

W dniu 22 maja 2024 r. Związek zawarł umowę o objęcie wsparciem bezzwrotnym z planu rozwojowego, na podstawie której realizował przedsięwzięcie pn. Zakup i dostawa niskoemisyjnych autobusów do obsługi linii pozamiejskich na terenie Zielonogórskiego Związku Powiatowo-Gminnego. Planowany całkowity koszt realizacji przedsięwzięcia wynikający z ww. umowy to 32 004,6 tys. zł, przy czym maksymalna kwota wydatków kwalifikowalnych – 26 020,0 tys. zł, w tym wsparcie pochodzące ze środków KPO, obliczone przy uwzględnieniu stopy wsparcia¹⁴, w kwocie nie większej niż 22 117,0 tys. zł.

W ramach ww. wsparcia Spółka została uwzględniona jako podmiot upoważniony do ponoszenia wydatków, wyłonienia wykonawcy oraz zobowiązany do poniesienia wydatków niekwalifikowalnych w kwocie odpowiadającej podatkowi VAT od zakupionych autobusów.

Głównym celem realizowanego przedsięwzięcia miało być usprawnienie funkcjonującego transportu publicznego poprzez zwiększenie liczby przyjaznego dla środowiska taboru autobusowego, tj. zakup 20 niskoemisyjnych autobusów zasilanych olejem napędowym (diesel, norma EURO VI), dostosowanych do grup podróżnych o różnych potrzebach transportowych, w szczególności wykluczonych i niepełnosprawnych.

(akta kontroli str. 6-102, 397-399)

Do zawartej umowy o wsparcie nie dołączono wymaganego załącznika nr 12 Wzór planu naprawczego (PN), co szerzej opisano w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 6-89, 644-647)

2. Zgodnie z okresem kwalifikowalności określonym w § 7 ust. 4 umowy o wsparcie, wydatki mogły być ponoszone od 1 lipca 2024 r. do 31 marca 2026 r.¹⁵ W tym terminie zaplanowano realizację

¹² Przedsięwzięcie wybrane w ramach konkursu nr KPOD. 09.05-IW.02-001/23, Komponent E, Zielona, inteligentna mobilność, Inwestycja: E1.1.2 Zero- i niskoemisyjny transport zbiorowy (autobusy).

¹³ Związek jest 100% udziałowcem Zielonogórskiej Komunikacji Powiatowej Sp. z o. o, dalej: Spółka.

¹⁴ Stopę wsparcia przedsięwzięcia stanowił iloraz kwoty wsparcia przedsięwzięcia i maksymalnej kwoty wydatków kwalifikowalnych (po uwzględnieniu ewentualnej luki finansowej w przedsięwzięciu) pomnożony przez 100%.

¹⁵ Okres ten nie upłynął do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 11 marca 2026 r.

przedsięwzięcia, przy czym w harmonogramie stanowiącym załącznik nr 3 do umowy o wsparcie, wskazano, że:

- zadanie 1 Zakup 20 sztuk autobusów niskoemisyjnych będzie realizowane od 30 sierpnia 2024 r. do 31 marca 2026 r.,
- zadanie 2 Działania informacyjno-promocyjne będzie realizowane od 1 lipca 2024 r. do 31 marca 2026 r.

(akta kontroli str. 19, 40)

3. Od momentu zawarcia umowy o wsparcie, Związek złożył wnioski za dziewięć okresów rozliczeniowych, obejmujących okres od 1 lipca 2024 r. do 31 stycznia 2026 r., przy czym ostatni zatwierdzony przez CUPT wniosek o płatność obejmował okres do 28 listopada 2025 r.¹⁶ Stosownie do uwag wnoszonych przez CUPT na etapie ich weryfikacji¹⁷, Związek składał poprawione wnioski i dołączał wymagane przez CUPT dokumenty.

Ustalono, że część wniosków o płatność¹⁸ (tj. dotyczących pięciu spośród dziewięciu okresów rozliczeniowych) zostało złożonych z naruszeniem wymaganych terminów i/lub okresów rozliczeniowych, co szerzej opisano w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 145, 147-148, 151, 153-154, 157, 159-162, 164-167, 169-174, 177-182, 402-559, 692)

W załączniku nr 6 Wykaz kamieni milowych przedsięwzięcia do umowy o wsparcie błędnie wskazano nazwę kamienia milowego nr 3, tj. Dostawa taboru – pierwsza transza dostaw autobusów niskoemisyjnych (4 sztuki) E14G – Nowe nisko- i zeroemisyjne pojazdy w eksploatacji oraz jego wartość docelową. W związku z rozbieżnościami pomiędzy załącznikiem nr 6, a stanem faktycznym opisanym we wniosku o płatność nr KPOD.09.05-IW.02-0033/23-001¹⁹, CUPT zwrócił się do OOW w dniu 25 października 2024 r. z prośbą o wyjaśnienie oraz przesłanie uzupełnionego planu naprawczego (załącznik nr 12 do umowy o wsparcie). Związek przesłał wymagany załącznik nr 12 za pośrednictwem systemu SL2021 w dniu 10 grudnia 2024 r. Pismem²⁰ z dnia 24 grudnia 2024 r. CUPT poinformował o jego akceptacji oraz o odstąpieniu od zawarcia aneksu, z uwagi na zmiany, które zdaniem CUPT, nie obejmowały kluczowych kamieni milowych lub wskaźników przedsięwzięcia.

Z przeprowadzonej w toku kontroli analizy zaakceptowanego planu naprawczego wynikało jednak, że należało dokonać zmiany załącznika nr 6, m.in. w zakresie wartości docelowej kamienia milowego nr 3 oraz zawrzeć aneks do umowy o wsparcie, co szerzej opisano w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 44-46, 145, 149-150, 158, 183-184, 658-661)

¹⁶ Do dnia zakończenia czynności kontrolnych tj. 11 marca 2026 r. w systemie SL2021 widniało 19 wersji dziewięciu wniosków o płatność, przy czym korekty jednego wniosku dokonał CUPT, pozostałe złożył OOW, tj.: jedną wersję wniosku nr /23-004 i nr /23-009, po dwie wersje wniosku nr /23-001, nr /23-002, nr /23-005, nr /23-006, nr /23-008 i po trzy wersje wniosku nr /23-003 i nr /23-007.

¹⁷ Do dnia zakończenia czynności kontrolnych CUPT nie wniósł uwag do wniosku nr /23-009.

¹⁸ W zależności od wniosku – pierwotnej lub kolejnej, poprawionej wersji.

¹⁹ Dotyczyło pierwszej wersji wniosku.

²⁰ Znak: DPD-WPD IV.710.32.2024/KM.

4. W toku kontroli nie stwierdzono opóźnień, ani zagrożeń w realizacji postępu rzeczowego przedsięwzięcia. Dostawę taboru autobusowego (tj. 20 pojazdów) zrealizowano w czterech transzach, każda po pięć sztuk autobusów, co było zgodne z ogólnymi założeniami przedsięwzięcia. Realizacja ostatniej dostawy autobusów nastąpiła szybciej niż wynikało to z harmonogramu, dzięki czemu wszystkie autobusy zostały dostarczone jeszcze w 2025 r., a nie jak pierwotnie planowano w pierwszym kwartale 2026 r.

Technicznego odbioru autobusów dokonano w oparciu o protokoły²¹, przy czym protokół odbioru technicznego pierwszej transzy autobusów (pięć sztuk) nie zawierał żadnej daty, co szerzej opisano w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

Pozostałych odbiorów technicznych dokonano w dniach: 26 czerwca 2025 r. (pięć sztuk), 25 września 2025 r. (pięć sztuk), 5 grudnia 2025 r. (cztery sztuki) i 15 grudnia 2025 r. (jedna sztuka).

(akta kontroli str. 252-254, 257, 260, 263, 266, 269, 273, 277-281, 285, 289, 293, 297, 301, 305, 641-643)

Dla każdego autobusu wydano świadectwo homologacji oraz oświadczenie o danych i informacjach o pojeździe niezbędnych do rejestracji i ewidencji pojazdu wraz z potwierdzeniem m.in. normy emisji spalin. Na ich podstawie uznano, że dostarczone przez wykonawcę autobusy były zgodne z umową zawartą w ramach przeprowadzonego zamówienia publicznego i wpisywały się w typ inwestycji E1.1.2 Zero- i niskoemisyjny transport zbiorowy (autobusy), który dopuszczał zakup pojazdów z napędem konwencjonalnym diesel, w tym klasyczna hybryda – HEV/MHEV, spełniający normę minimum EURO VI. Powyższe dokumenty stanowiły również potwierdzenie, że zakupiony, a następnie oddany do użytkowania tabor był zgodny z zasadą DNSH²².

Dokumenty, o których mowa powyżej, jak również dokumenty potwierdzające poniesione wydatki, w tym faktury i potwierdzenia zapłaty, protokoły przekazujące autobusy Spółce oraz wymagane oświadczenia, OOW dołączał do wniosków o płatność²³.

(akta kontroli str. 189-198, 212-251, 255-256, 258-259, 261-262, 264-265, 267-268, 270-272, 274-276, 278-280, 282-284, 286-288, 290-292, 294-296, 298-300, 302-304, 306-348)

Prezes Zarządu Związku wyjaśniła, że: „Zakupione autobusy wykorzystywane są zgodnie z zawartą umową z Zielonogórką Komunikacją Powiatową Sp. z o. o. na 33 trasach.” Analiza aneksów do umowy o powierzeniu podmiotowi wewnętrznemu wykonywanie zadań w zakresie publicznego transportu zbiorowego wykazała, że po oddaniu do użytkowania zakupionych w ramach przedsięwzięcia autobusów uruchomiono osiem nowych linii.

(akta kontroli str. 573-630)

Liczba przejechanych kilometrów przez poszczególne autobusy była uzależniona od terminu ich odebrania i przekazania do użytkowania, i wyniosła od 7,2 tys. km (autobus odebrany w grudniu

²¹ Łącznie sporządzono 16 protokołów (jeden potwierdzający odbiór techniczny pierwszej transzy autobusów – pięć sztuk i 15 potwierdzających odbiór każdego kolejnego autobusu z pozostałych trzech transz).

²² Tj. z ang. Do No Significant Harm – nie czyni poważnych szkód.

²³ Wraz z pierwotną wersją wniosku o płatność lub na żądanie CUPT do kolejnej, poprawionej wersji wniosku.

2025 r.) do 53,0 tys. km (autobus odebrany w marcu 2025 r.).

(akta kontroli str. 396)

Na podstawie oględzin wybranego autobusu²⁴ potwierdzono, że został on oznaczony informacją o źródłach finansowania, był dostosowany do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami transportowymi (o czym mowa w opisie przedsięwzięcia), tj. niskopodłogowy, z miejscem dla osób poruszających się z wózkiem, niepełnosprawnych, wyposażony w komunikaty wizualne, dźwiękowe i głosowe oraz w monitoring.

(akta kontroli str. 684-691)

5. Z uwagi na trwający do 31 marca 2026 r. okres kwalifikowalności wydatków, do dnia zakończenia czynności kontrolnych, OOW nie był zobowiązany do dokonania końcowego rozliczenia przedsięwzięcia²⁵. Na podstawie wyciągów bankowych z rachunku wyodrębnionego na potrzeby przekazywania zaliczki²⁶ ustalono, że środków pochodzących z transz dofinansowania²⁷ nie wydatkowano na inne cele²⁸ niż realizowane przedsięwzięcie.

(akta kontroli str. 189-200, 212-251, 692)

Płatności za wydatki dotyczące zakupu autobusów dokonywano każdorazowo z trzech źródeł, w następujący sposób:

a) w ramach wydatków kwalifikowalnych:

- środki pochodzące z zaliczek (w kwocie odpowiadającej 85% wartości netto wynikającej z faktury), z wyodrębnionego na potrzeby realizacji przedsięwzięcia rachunku bankowego (łącznie 22 107,7 tys. zł),
- środki pochodzące z wkładu własnego (w kwocie odpowiadającej 15% wartości netto wynikającej z faktury) – z rachunku bankowego Związku (łącznie 3 901,3 tys. zł),

b) w ramach wydatków niekwalifikowalnych: w kwocie odpowiadającej wysokości podatku VAT, którego płatności dokonywała Spółka (łącznie 5 982,0 tys. zł).

(akta kontroli str. 190, 193, 196, 198, 201-211, 384-387)

W okresie objętym kontrolą Związek otrzymał cztery zaliczki ze środków pochodzących z dofinansowania, w łącznej kwocie 22 117,0 tys. zł, przy czym:

- 6 marca 2025 r. otrzymano kwotę 5 450,2 tys. zł, którą w całości 4 kwietnia 2025 r. wydatkowano na pokrycie wydatków związanych z zakupem pierwszej transzy autobusów;
- 24 lipca 2025 r. otrzymano kwotę 5 459,5 tys. zł, z której w tym samym dniu poniesiono wydatki na sfinansowanie zakupu drugiej transzy autobusów w wysokości 5 450,2 tys. zł, przy

²⁴ Do oględzin wybrano autobus realizujący kurs na trasie Świdnica – Zielona Góra i Zielona Góra – Świdnica.

²⁵ Zgodnie z § 7 ust. 5 umowy o wsparcie termin na złożenie wniosku o płatność końcową upłyne 30 kwietnia 2026 r.

²⁶ Za okres od 6 marca 2025 r. do 31 grudnia 2025 r.

²⁷ Próba kontrolną objęto 20 faktur dotyczących zakupu 20 autobusów.

²⁸ W dniu 4 kwietnia 2025 r. Związek zasilił konto kwotą 0,2 tys. zł, z uwagi na opłaty pobierane przez Bank za prowadzenie rachunku oraz dokonywane przelewy.

czym 2 września 2025 r. dokonano zwrotu kwoty 9,3 tys. zł jako niewykorzystanej części zaliczki²⁹,

- 9 października 2025 r. otrzymano kwotę 5 505,9 tys. zł, którą w całości 23 października 2025 r. wydatkowano na pokrycie wydatków związanych z zakupem trzeciej transzy autobusów,
- 29 grudnia 2025 r. otrzymano kwotę 5 701,4 tys. zł, którą w całości 31 grudnia 2025 r. wydatkowano na pokrycie wydatków związanych z zakupem czwartej transzy autobusów.

Każdorazowo wnioskowana kwota zaliczki wynikała z zatwierdzonego harmonogramu płatności.

(akta kontroli str. 189-190, 193, 195-196, 198, 560-565)

Łączna kwota, jaką OOW poniósł na zakup 20 autobusów wyniosła 31 991,0 tys. zł, z czego wydatki kwalifikowane wyniosły 26 009,0 tys. zł, w tym z dofinansowania 22 107,7 tys. zł. Natomiast w zatwierdzonym budżecie projektu na zakup 20 autobusów przewidziano dofinansowanie w kwocie 22 100,0 zł, co szerzej opisano w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 133, 190, 193, 196, 198)

6. Pomimo niezakończenia realizacji przedsięwzięcia, analiza postępu rzeczowego³⁰ wykazała, że zakładane wartości docelowe zostały już osiągnięte (tj. zakupiono i oddano do użytkowania 20 autobusów), przy czym na dzień zakończenia czynności kontrolnych wniosek o płatność nr KPOD.09.05-IW.02-0033/23-009³¹, za okres od 29 listopada 2025 r. do 31 stycznia 2026 r., złożony 27 lutego 2026 r. pozostawał na etapie weryfikacji przez CUPT. W przedmiotowym wniosku wykazano realizację wskaźników na poziomie 100%.

(akta kontroli str. 388-395, 550-559, 692)

7. W zakresie zachowania trwałości przedsięwzięcia Prezes Zarządu Związku wyjaśniła, że przygotowuje umowę do zawartego porozumienia ze Spółką, która będzie szczegółowo opisywać zasady utrzymania taboru autobusowego, metody rozliczania wykonania kilometrów według obowiązujących wytycznych w ilości 70 tys. kilometrów rocznie i comiesięcznego raportowania.

(akta kontroli str. 669)

8. Pomimo obowiązku wynikającego z § 8 ust. 10 umowy o wsparcie, Związek nie dotrzymywał terminów aktualizacji harmonogramu płatności lub potwierdzania jego aktualności na dzień 31 marca i 30 września, w terminie siedmiu dni od upływu tych terminów³², co szerzej opisano w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 21, 90-93)

²⁹ Zgodnie ze zaktualizowanym 26 lutego 2026 r. harmonogramem płatności Związek niniejsza kwota zostanie wykorzystana na zadanie 2 Działania informacyjno-promocyjne.

³⁰ Na podstawie wniosków o płatność oraz dokumentacji dotyczącej zakupionych autobusów.

³¹ Do dnia zakończenia czynności kontrolnych wniosek nie został zatwierdzony.

³² Zgodnie z aneksem do umowy z 10 grudnia 2025 r. aktualizacji lub potwierdzenia aktualności harmonogramu płatności należało dokonywać na dzień 31 marca, 30 czerwca, 30 września i 31 grudnia, a harmonogramu przedsięwzięcia na dzień 31 marca i 30 września, każdorazowo w terminie siedmiu dni od upływu tych terminów.

Zgodnie z § 4 ust. 17 umowy o wsparcie, w terminie 30 dni od podpisania umowy OOW zobowiązany był zamieścić na swojej stronie internetowej, informacje o funkcjonowaniu mechanizmu umożliwiającego sygnalizowanie o potencjalnych poważnych nieprawidłowościach. Niniejsza informacja została zamieszczona po prawie trzech miesiącach od zawarcia umowy o wsparcie, co szerzej opisano w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 14, 631-640)

Stosownie do wymogu, wynikającego z § 4 ust. 20 umowy o wsparcie, 19 września 2024 r. OOW przesłał do CUPT wymaganą analizę ryzyka.

(akta kontroli str. 14, 380-383, 681)

Zgodnie z § 4 c ust. 2 Związek przygotował dwa sprawozdania³³ potwierdzające realizację przedsięwzięcia zgodnie z zasadą DNSH. W dniu 14 lutego 2024 r. CUPT wezwał OOW do przekazania sprawozdania za 2024 r., jednak w toku kontroli, poinformował, że OOW nie był zobligowany wówczas do jego przekazania, bowiem nie znalazł się w próbie ustalonej zgodnie z metodą doboru stosowaną przez CUPT.

(akta kontroli str. 152, 349-379, 648, 674)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Do umowy o wsparcie z dnia 22 maja 2024 r. nie dołączono załącznika nr 12 Wzór planu naprawczego (PN)³⁴, pomimo iż znajdował się on na wykazie załączników stanowiących integralną część umowy. Umowa o wsparcie zamieszczona w systemie CST2021 zawierała plik opisany jako załącznik nr 12, który jednak w swej treści odpowiadał załącznikowi nr 18.

W toku kontroli Prezes Zarządu Związku przekazała załącznik nr 12 podpisany w dniu 17 maja 2024 r. wyłącznie przez osoby reprezentujące OOW, a brak załącznika podpisanego przez obie strony umowy wyjaśniła następująco: „Nie znalazłam emaila potwierdzającego wysyłkę załącznika nr 12, wszystkie załączniki były podpisywane po kolei, na każdym etapie były prawidłowe, nie wiem kiedy powstała pomyłka”.

Zastępca Dyrektora CUPT wyjaśniła, że: „Omyłkowo dwukrotnie załączono załącznik nr 18 do umowy nr KPOD.09.05- IW.02-0033/23. Omyłka zostanie skorygowana w wyniku zawarcia aneksu.”

(akta kontroli str. 6-89, 670-680, 682-689)

2. Sześć wniosków o płatność złożono z naruszeniem terminów i/lub okresów rozliczeniowych, o których mowa w Instrukcji w zakresie wniosków o płatność OOW w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności składanych do CUPT³⁵, do stosowania której OOW zobowiązany był na mocy umowy o wsparcie, tj.:

³³ Sporządzone 31 grudnia 2024 r. i 31 grudnia 2025 r.

³⁴ Na podstawie umowy dołączonej do systemu CST2021.

³⁵ W okresie, jakim OOW składał wnioski o płatność obowiązywały trzy instrukcje: 1) do 1 kwietnia 2025 r. dalej: Instrukcja nr 1, 2) od 2 kwietnia 2025 r. do 7 lipca 2025 r., dalej: Instrukcja nr 2, 3) od 8 lipca 2025 r., dalej: Instrukcja nr 3.

a) pierwsza wersja wniosku o płatność nr KPOD.09.05-IW.02-0033/23-001 została złożona w dniu 19 września 2024 r., tj. po upływie prawie czterech miesięcy od podpisania umowy (22 maja 2024 r.), pomimo iż zgodnie z pkt. 4.2. Instrukcji nr 1 OOW zobowiązany był do składania wniosków o płatność nie rzadziej niż raz na trzy miesiące, licząc od momentu podpisania umowy o wsparcie. Dodatkowo, do złożenia przedmiotowego wniosku OOW został wezwany przez CUPT już 26 sierpnia 2024 r. oraz ponownie 27 sierpnia 2024 r.³⁶

Prezes Zarządu Związku wyjaśniła: „Z analizy korespondencji oraz przesłanych dokumentów w CST2021 obecnie nie jestem w stanie wskazać czy i dlaczego wniosek o płatność został złożony 19 września 2024 r.”

(akta kontroli str. 141-142, 402-407, 665-668)

b) wniosek o płatność nr KPOD.09.05-IW.02-0033/23-002, za okres rozliczeniowy od 20 września 2024 r. do 28 stycznia 2025 r., złożony w dniu zakończenia tego okresu (28 stycznia 2025 r.), tj. po upływie ponad czterech miesięcy, co było sprzeczne z pkt 4.2. Instrukcji nr 1. Ponadto druga wersja przedmiotowego wniosku, poprawionego zgodnie z uwagami CUPT, została złożona 18 lutego 2025 r., pomimo iż 5 lutego 2025 r. CUPT wyznaczył termin na jego złożenie – siedem dni od dnia otrzymania uwag. Tym samym wymagany termin upłynął 12 lutego 2025 r.

Z wyjaśnień Prezes Zarządu Związku wynikało, że przedmiotowy wniosek został przygotowany po zatwierdzeniu wniosku o płatność za poprzedni okres rozliczeniowy, a przekroczenie terminu na złożenie poprawionego wniosku wynikało z nieobecności osoby składającej wnioski.

(akta kontroli str. 151, 414-427, 666-667)

c) wniosek o płatność nr KPOD.09.05-IW.02-0033/23-003 złożony 9 maja 2025 r. obejmował okres rozliczeniowy od 29 stycznia 2025 r. do 7 maja 2025 r. (tj. ponad trzy miesiące), a data końcowa okresu, za jaki został złożony wniosek nie pokrywała się z datą ostatniego dnia miesiąca kalendarzowego, co było sprzeczne z pkt 4.2. Instrukcji nr 2. Niniejszy wniosek nie wpisywał się w wyjątki od tej zasady, określone w Instrukcji nr 2.

Z wyjaśnień Prezes Zarządu Związku wynikało, że przedmiotowy wniosek został przygotowany po zatwierdzeniu wniosku o płatność za poprzedni okres rozliczeniowy.

(akta kontroli str. 428-435, 667)

d) wniosek o płatność nr KPOD.09.05-IW.02-0033/23-007 za okres rozliczeniowy od 2 września 2025 r. do 31 października 2025 r., złożony 21 listopada 2025 r., tj. po wymaganym terminie wynikającym z pkt. 4.2. Instrukcji nr 3, zgodnie z którym OOW zobligowany jest przekazać wniosek najpóźniej do 20 dni kalendarzowych po okresie sprawozdawczym, za jaki składany jest wniosek. Tym samym termin na złożenie przedmiotowego wniosku upłynął 20 listopada 2025 r.

Prezes Zarządu Związku wyjaśniła, że: „Wniosek został złożony po otrzymaniu zaliczki i w terminie umożliwiającym rozliczenie zaliczki”.

(akta kontroli str. 506-515, 667)

³⁶ Przy czym w dniu 26 sierpnia 2024 r. wyznaczono termin na złożenie wniosku, tj. trzy dni robocze.

e) wniosek o płatność nr KPOD.09.05-IW.02-0033/23-009 za okres od 29 listopada 2025 r. do 31 stycznia 2026 r., złożony 27 lutego 2026 r., tj. po wymaganym terminie wynikającym z pkt. 4.2. Instrukcji nr 3, zgodnie z którym OOW zobligowany był przekazać wniosek najpóźniej do 20 dni kalendarzowych po okresie sprawozdawczym, za jaki jest składany. Tym samym termin na złożenie przedmiotowego wniosku upłynął 20 lutego 2026 r.

Prezes Zarządu Związku wyjaśniła, że: „Ze względu na prowadzoną kontrolę NIK, która wymaga przygotowania dużej ilości dokumentów, nastąpiło przeoczenie terminu złożenia wniosku”.

(akta kontroli str. 550-559, 682-683)

3. Pomimo dokonania zmiany w zakresie wartości docelowej kluczowego kamienia milowego oraz sporządzenia planu naprawczego, zgodnie z żądaniem CUPT³⁷:

a) nie zaktualizowano załącznika nr 6 Wykaz kamieni milowych przedsięwzięcia, pomimo iż konieczność jego zmiany wynikała ze sporządzonego planu naprawczego oraz faktycznej realizacji przedsięwzięcia,

b) nie zawarto aneksu do umowy, pomimo iż zgodnie z § 4 d ust. 3 umowy o wsparcie zatwierdzony plan naprawczy stanowi podstawę do zawarcia aneksu, jeśli dotyczy kluczowych kamieni milowych lub wskaźników

Powyższe zmiany wpisywały się w przesłankę wynikającą z § 4 d ust. 3 umowy o wsparcie. Zmiana dotyczyła wartości kluczowego kamienia milowego, a nie tylko jego nazwy i tym samym powinna znaleźć odzwierciedlenie w załączniku nr 6, i skutkować zawarciem aneksu do umowy.

(akta kontroli str. 16-17, 44-46, 149-150, 183-184)

Prezes Zarządu Związku wyjaśniła, że: „Załącznik numer 6 zostanie podpisany przez obie strony i dołączony do aneksu końcowego na etapie rozliczenia końcowego projektu”.

Ponieważ o braku konieczności zawarcia aneksu OOW został poinformowany przez JW, w toku kontroli zwrócono się o złożenie wyjaśnień do CUPT. Z udzielonej odpowiedzi wynikało, że wymagany załącznik nr 6 zostanie zaktualizowany i wprowadzony do umowy aneksem.

(akta kontroli str. 675, 682-683)

4. Protokół odbioru technicznego pierwszej transzy autobusów (pięć sztuk) nie zawierał żadnej daty, co uniemożliwiało potwierdzenie dokonania faktycznego terminu czynności odbioru. Jednym z podstawowych elementów protokołu jest data, a jej brak stanowi o nierzetelnym sporządzeniu dokumentu. Osobą dokonującą czynności odbioru była Prezes Zarządu Związku, która wyjaśniła, że: „Protokół odbioru pierwszych pięciu autobusów nie zawierał daty przez omyłkę pisarską, co zostało zauważone”.

W toku kontroli przedstawiono notatkę służbową z dnia 27 marca 2025 r., z której wynikało, że na protokole powinna widnieć data 19 marca 2025 r.

(akta kontroli str. 252-253, 664)

³⁷ Zatwierdzonego przez CUPT w dniu 24 grudnia 2024 r.

5. Stosownie do wymogu wynikającego z § 4 ust. 3 pkt 1 umowy o wsparcie, OOW zobowiązany jest realizować przedsięwzięcie zgodnie z wnioskiem o objęcie przedsięwzięcia wsparciem. Zgodnie z budżetem projektu zatwierdzonego ww. wniosku, na zadanie 1 Zakup 20 sztuk autobusów niskoemisyjnych przewidziano dofinansowanie w kwocie 22 100,0 tys. zł (wydatki ogółem 31 980,0 tys. zł, w tym wydatki kwalifikowalne 26 000,0 tys. zł). Na podstawie wyciągów bankowych oraz złożonego w dniu 27 lutego 2026 r. wniosku o płatność nr KPOD.09.05-IW.02-0033/23-009 za okres 29 listopada 2025 r. do 31 stycznia 2026 r. ustalono, że z przekazanego dofinansowania na to zadanie przeznaczono 22 107,7 tys. zł, tj. 7,7 tys. zł więcej niż wynikało z budżetu projektu. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych wydatki te nie zostały zatwierdzone przez CUPT³⁸.

Prezes Zarządu Związku wyjaśniła, że: „Wydatki są ponoszone zgodnie z budżetem projektu. Zakupione autobusy zostały przygotowane do eksploatacji i oklejone zgodnie ze Strategią Promocji i Informacji Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności od początku realizacji przedsięwzięcia. Zostały zorganizowane spotkania z mediami, na których były prezentowane autobusy z informacją o kwocie pozyskanego dofinansowania. Na działania informacyjno-promocyjne wykorzystano środki własne. W lutym 2026 r. nastąpiła aktualizacja harmonogramu płatności, gdzie OOW będzie wnioskował o refundację pozostałej kwoty otrzymanego dofinansowania. Dofinansowanie otrzymane przez OOW w wysokości 22 117,0 tys. zł zostanie wykorzystane w całości zgodnie z zawartą umową”.

Z wyjaśnień zastępcy Dyrektora CUPT wynikało, że: „Przekroczenia kwoty wsparcia na danym zadaniu, przy założeniu, że łączna kwota dofinansowania przedsięwzięcia nie zostanie przekroczona jest dopuszczalne. Dodatkowo przed poniesieniem wydatku w ramach zadania w kwocie przekraczającej kwotę wynikającą z budżetu, nie jest wymagane złożenie i zatwierdzenie zmian do wniosku o objęcie wsparciem. Przesłanki do aneksowania umowy określone zostały m.in. w § 4 ust. 4, 5, 6 umowy, tj. przesunięcie kwot pomiędzy zadaniami, nie jest wymienione jako przesłanka do aneksowania umowy”.

NIK zauważa, że umowa wprost zobowiązuje OOW do realizacji przedsięwzięcia zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie oraz reguluje sytuacje, w wyniku których dokonane zmiany wymagają uzyskania uprzedniej zgody, które są niedopuszczalne oraz te, które ewentualnie skutkują zawarciem aneksu. NIK nie kwestionuje wydatkowania środków w odniesieniu do łącznej kwoty dofinansowania na realizację przedsięwzięcia, a jedynie niezgodność z budżetem zatwierdzonego wniosku o dofinansowanie. Zmiana wniosku w zakresie budżetu, polegająca na przesunięciu kwot pomiędzy zadaniami nie skutkowałaby koniecznością zawarcia aneksu, a pozwoliłoby na rzetelną i prawidłową realizację umowy zgodnie z § 4 ust. 3 pkt 1.

(akta kontroli str. 12, 122-140, 668, 673-674)

6. Zgodnie z wymogiem określonym w § 8 ust. 10 umowy o wsparcie, zmienionym aneksem z dnia 10 grudnia 2025 r., na OOW ciążył obowiązek aktualizacji lub potwierdzania aktualności harmonogramu płatności i harmonogramu przedsięwzięcia w ciągu siedmiu dni od upływu terminów wskazanych w umowie. Analiza harmonogramów płatności oraz korespondencji

³⁸ Wniosek w trakcie weryfikacji.

prowadzonej w ich zakresie w systemie SL2021, wykazała że w odniesieniu do nw. przypadków OOW nie realizował tego obowiązku terminowo lub realizował go nierzetelnie:

- harmonogram płatności według stanu na dzień 30 września 2024 r., który powinien zostać złożony do 7 października 2024 r., OOW przesłał w dniu 14 października 2024 r., po wezwaniu CUPT z dnia 9 października do realizacji tego obowiązku;
- harmonogram płatności według stanu na 30 czerwca 2025 r., który powinien zostać złożony do 7 lipca 2025 r., został złożony 9 lipca 2025 r.,
- aktualność harmonogramu płatności sporządzonego 29 września 2025 r., a zatwierdzonego 30 września 2025 r. oraz harmonogramu przedsięwzięcia według stanu na 30 września 2025 r., OOW potwierdził dodatkowo 23 października 2025 r. Niniejszy harmonogram nie odpowiadał w pełni rzeczywistej, finansowej realizacji przedsięwzięcia, bowiem w dniu 2 września 2025 r. CUPT dokonał zwrotu części niewykorzystanej zaliczki, czego nie uwzględnił niniejszy harmonogram płatności,
- nie zaktualizowano, ani nie potwierdzono do dnia 7 stycznia 2026 r. aktualności harmonogramów na 31 grudnia 2025 r. (wymóg dodany aneksem).

Prezes Zarządu Związku wyjaśniła, że: „harmonogram płatności był aktualizowany w systemie w trakcie realizacji przedsięwzięcia; w systemie są trzy harmonogramy, które wymagały zmiany, w pozostałym okresie były potwierdzane za aktualne. W każdym przypadku składany wniosek o płatność służy przekazaniu informacji o postępie rzeczowym, a także przekazywaniu kluczowych informacji o przedsięwzięciu, w tym o stwierdzonych problemach i planowanych sposobach ich rozwiązania. (...) Realizacja przedsięwzięcia odbywa się zgodnie z zawartą umową, na żadnym etapie nie stwierdzono problemów lub zagrożenia w terminowym wykonaniu przedsięwzięcia”.

W toku kontroli, tj. 25 lutego 2026 r. OOW sporządził, a CUPT zatwierdził harmonogram uwzględniający rzeczywistą realizację przedsięwzięcia w zakresie wydatków i transz.

(akta kontroli str. 21, 143, 175-176, 188, 195, 560-567, 665-666)

7. OOW zamieścił na swojej stronie internetowej³⁹ informacje dotyczące funkcjonowania mechanizmu umożliwiającego sygnalizowanie o potencjalnych poważnych nieprawidłowościach 20 sierpnia 2024 r., tj. prawie trzy miesiące od zawarcia umowy o wsparcie (22 maja 2024 r.), pomimo, iż zgodnie z wymogiem określonym w § 4 ust. 17 umowy o wsparcie, obowiązek ten należało wykonać w terminie 30 dni od zawarcia przedmiotowej umowy.

Prezes Zarządu Związku wyjaśniła, że: „Według mojej wiedzy obowiązek (...) zrealizowano zgodnie z umową.”

Analiza danych zamieszczonych na stronie internetowej (w zakresie wersjonowania) wykazała, że wymagana informacja została dodana do artykułu 20 sierpnia 2024 r.

(akta kontroli str. 568, 631-640, 650-651)

³⁹ <https://zzpg.bip.gov.pl/projekty-dofinansowane/projekty.html>, dostęp 10 lutego 2026 r.

V. Wnioski

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

Wnioski

1. Zawarcie aneksu do umowy o wsparcie w zakresie zaktualizowanego załącznika nr 6 Wykaz kamieni milowych, zatwierdzonego planu naprawczego oraz załącznika nr 12, którego nie dołączono na etapie podpisania umowy o wsparcie.
2. Zapewnienie spójności pomiędzy ponoszonymi wydatkami na poszczególne zadania w ramach projektu, a kwotami przewidzianymi na te zadania w budżecie wniosku o dofinansowanie.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁴⁰ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Lubuskiej Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Zielonej Górze. 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.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. Zgodnie z art. 98 ustawy o NIK, kto nie informuje bądź niezgodnie z prawdą informuje o wykonaniu wniosków pokontrolnych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3.

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.

⁴⁰ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym na adres do doręczeń elektronicznych NIK, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 3). w przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie, w miarę możliwości, skanu tych zastrzeżeń na adres mailowy jednostki kontrolnej NIK przeprowadzającej postępowanie kontrolne.

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

Zielona Góra, dnia 19 marca 2026 r.

Kontroler
Specjalista kontroli państwowej
Patrycja Woźniak

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli
Lubuska Delegatura w Zielonej Górze
p.o. Wicedyrektora
Mariusz Kniat

/podpisano elektronicznie/