



Minister Klimatu i Środowiska

Paulina Hennig-Kloska

BAK-WKR.0931.2.2026.PR
4209583.18263904.14898263
Warszawa, 31-07-2026

Pani
Dorota Zawadzka-Stępiak
Prezes Zarządu
Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska
i Gospodarki Wodnej
ul. Pańska 97
00-834 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Przedstawiam Pani Prezes wystąpienie pokontrolne z kontroli planowej przeprowadzonej przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska¹ (dalej: MKiŚ) w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW lub Narodowy Fundusz) w zakresie wykorzystania środków Funduszu Modernizacyjnego na modernizację krajowego systemu energetycznego i poprawę efektywności energetycznej.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2025 r.²

Podstawa prawna:

1. art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej³;
2. art. 400r ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁴ (dalej: ustawa POŚ);
3. obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 17 października 2025 r. ws. wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Klimatu i Środowiska lub przez niego nadzorowanych⁵.

Informacja o jednostce kontrolowanej

NFOŚiGW jest osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶ (dalej: uofp), która działa na podstawie ustawy POŚ oraz statutu przyjętego rozporządzeniem Ministra Środowiska⁷. Zgodnie z art. 400b ust. 1 ustawy POŚ celem działania Narodowego Funduszu jest finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym tą ustawą (tj. w art. 400a ust. 1 pkt 1a-2c, 5-9a, 11-22, 24-42 oraz art. 410a ust. 4-6 ustawy POŚ).

Fundusz Modernizacyjny (dalej: FM), zgodnie z art. 10d ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie ETS⁸, stanowi instrument finansowania modernizacji systemu energetycznego i poprawy efektywności energetycznej, który ustanowiono w Unii Europejskiej na lata 2021-2030. Środki z FM przewidziano dla 13 krajów o największych wyzwaniach związanych z realizacją unijnych celów redukcji emisji CO₂, z czego Polsce przypada 34,2% dostępnej puli środków - niemniej wartość ostatecznej puli środków FM zależeć będzie od aktualnej ceny uprawnień do emisji⁹. Finansowanie inwestycji ze środków FM odbywa się w ramach programów priorytetowych NFOŚiGW. Programy te w obszarach priorytetowych są zatwierdzane przez Europejski Bank Inwestycyjny (dalej: EBI), a w obszarach niepriorytetowych wynikają

¹ Kontrolę przeprowadzili pracownicy Biura Kontroli i Audytu: [REDAKTURA] - [REDAKTURA], [REDAKTURA] - [REDAKTURA]. Czynności kontrolne prowadzono od 17 lutego do 15 kwietnia 2026 r.

² Z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli miały one związek z zakresem kontroli.

³ T. j. Dz. U. z 2026 r. poz. 158.

⁴ T. j. Dz. U. z 2025 r. poz. 647, ze zm.

⁵ M.P. z 2025 r. poz. 1125.

⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, ze zm.

⁷ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (Dz. U. nr 240 poz. 1609, ze zm.).

⁸ Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE z dnia 13 października 2003 r. (Dz. Urz. UE. L Nr 275, str. 32, ze zm., w tym dyrektywą 2018/410 z dnia 14 marca 2018 r. i 2023/959 z dnia 10 maja 2023 r.) - dalej: dyrektywa ETS.

⁹ <https://www.gov.pl/web/funduszmodernizacyjny/dowiedz-sie-wiecej> (dostęp: 20 maja 2026 r.).

z rekomendacji Komitetu Inwestycyjnego. Dofinansowanie przedsięwzięć przewidziano zarówno w formie bezzwrotnej, jak i zwrotnej (pożyczek).

NFOŚiGW zarządza krajowym systemem wdrażania FM jako operator FM. Do jego zadań, zgodnie z art. 50e ust. 5 ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych¹⁰ (dalej: ushue), należy w szczególności:

1. konsultowanie i wdrażanie programów priorytetowych na dofinansowanie realizacji inwestycji, mających na celu modernizację krajowego systemu energetycznego oraz poprawę efektywności energetycznej, w tym: podejmowanie czynności prowadzących do zawarcia umów o dofinansowanie, nadzorowanie wdrażania i realizacji inwestycji, dokonywanie oceny uzyskanych efektów ekologicznych oraz sprawowanie kontroli nad wykorzystaniem środków FM przez beneficjentów;
2. prowadzenie działalności promocyjnej i informacyjnej;
3. monitorowanie inwestycji w ramach krajowego systemu wdrażania FM.

Funkcję Prezesa Zarządu NFOŚiGW od 18 marca 2024 r. pełni Pani Dorota Zawadzka-Stępniak¹¹.

OCENA OGÓLNA KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

Inwestycje dofinansowane ze środków FM w formie bezzwrotnej i zwrotnej

[Stopień wdrażania programów z FM] W celu modernizacji krajowego systemu energetycznego oraz poprawy efektywności energetycznej NFOŚiGW systematycznie przygotowywał założenia oraz opracowywał dokumentację programów priorytetowych (PP) przewidzianych do dofinansowania w latach 2021-2030 ze środków Funduszu Modernizacyjnego (FM). Założenia programów były zgodne z dokumentami unijnymi i krajowymi. Na koniec 2025 r., tj. w połowie okresu wdrażania FM, Narodowy Fundusz uzyskał z Unii Europejskiej środki na realizację 25 PP¹² o łącznym budżecie 48,3 mld zł (dla pomocy bezzwrotnej, jak i zwrotnej). Stanowi to 88-97% szacowanego budżetu przydzielonego Polsce na lata 2021-2030 (ok. 50-55 mld zł)¹³. Pozytywnie należy ocenić wysoki poziom zatwierdzonego przez UE planu wydatkowania środków z budżetu FM, jednakże zastrzeżenia budzi praktyczna realizacja PP, w szczególności stosunkowo niska wartość zawartych umów z beneficjentami oraz nieznaczna wielkość wypłaconych im środków. W okresie wdrażania FM (lata 2021-2025) zawarto 70,81 tys. umów o dofinansowanie w ramach 20 PP, przy czym ich wartość wynosiła 12,8 mld zł (27% budżetu), z czego wypłacono zaledwie 2,1 mld zł (4% budżetu). Może powodować to ryzyko w zakresie niepełnego osiągnięcia celów PP i wykorzystania środków z FM oraz kumulacji zadań w końcowym okresie finansowania.

Wolne tempo wdrażania PP zostało zidentyfikowane przez NFOŚiGW w 2025 r. W efekcie prac wewnętrznego zespołu roboczego ds. usprawnienia wdrażania FM przyjęto do realizacji 13 rekomendacji służących w szczególności ograniczeniu biurokratyzacji, w tym złożonego procesu oceny wniosków, dostosowania systemów IT do potrzeb PP oraz wprowadzeniu możliwości podziału zadań między komórkami w przypadku zwiększonego obciążenia pracą. Działania w tym zakresie powinny korzystnie wpłynąć na efektywność dalszych prac.

[Zawarcie umowy powyżej budżetu PP] Budżety programów ustalano w ramach analiz finansowych sporządzanych na podstawie wiedzy eksperckiej oraz doświadczeń NFOŚiGW, z uwzględnieniem konsultacji społecznych oraz uzgodnień z MKiŚ. Narodowy Fundusz udzielał dofinansowań w ramach zatwierdzonych przez UE limitów dla poszczególnych PP – z wyjątkiem programu Kogeneracja dla Ciepłownictwa - cz. 2, w którym zawarto z beneficjentem umowę o dofinansowanie o wartości przekraczającej budżet programu o 5,2 mln zł. Co prawda przyznanie wspomnianych środków uzależniono w umowie z beneficjentem od zwiększenia budżetu PP przez EBI, jednakże NFOŚiGW wystąpił do EBI o zwiększenie budżetu programu dopiero rok po podpisaniu wspomnianej umowy.

[Rachunki bankowe i lokowanie wolnych środków] Stosownie do art. 50b ushue Narodowy Fundusz prowadził odrębny rachunek bankowy dla wypłat środków z FM (rachunek FM) oraz dodatkowo rachunek dla wpłat z tytułu pożyczek z FM i odsetek (rachunek pożyczkowy FM).

¹⁰ T. j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1685, ze zm.

¹¹ Pismo Ministra Klimatu i Środowiska z 13 marca 2024 r., znak: BZKL-WK.1201.26.2024.MS.

¹² W tym 22 PP z obszarów priorytetowych, zatwierdzone przez EBI, oraz 3 PP z obszarów niepriorytetowych, zaleconych do realizacji przez Komitet Inwestycyjny FM.

¹³ W zależności od aktualnej ceny uprawnień do emisji CO₂.

Wolne środki zgromadzone na tych rachunkach były lokowane w formie depozytów u Ministra Finansów, zgodnie z art. 48 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Od początku wdrażania FM (tj. od 2021 r.) z tego tytułu na rachunek FM wpłynęły odsetki w wysokości 1 469,1 mln zł (w tym w 2025 r. - 685,4 mln zł), a na rachunek pożyczkowy - 0,6 mln zł (w tym w 2025 r. - 0,5 mln zł).

[Sprawozdawczość] Narodowy Fundusz nieterminowo, tj. z naruszeniem art. 50m ust. 1 ustawy, przekazywał do MKiŚ projekty rocznych sprawozdań dotyczących FM za 2024 r. i 2025 r. Opóźnienie wyniosło 68-73 dni, a materiały przesyłano do MKiŚ na 1-4 dni robocze przed terminem przekazania sprawozdań do Komisji Europejskiej (KE). Przygotowane przez NFOŚiGW informacje za 2024 r. wymagały, stosownie do uwag EBI, wprowadzenia korekt i uzupełnień w sprawozdaniu. Jednocześnie Narodowy Fundusz dla celów sprawozdawczych za 2024 r. zastosował, wzorem lat ubiegłych, nieaktualny kurs walutowy dla EUR (przyjęto stałą wartość 4,50 zł/1 EUR przez cały 10-letni okres wdrażania FM), co negatywnie wpłynęło na rzetelność danych. W efekcie, przykładowo, kiedy dla danych sprawozdawczych za 2025 r. zastosowano kurs zbliżony do sytuacji rynkowej (4,2806 zł), wartość sprawozdawcza umów w jednym z programów wzrosła w stosunku do 2024 r. o 1,2 mln EUR (mimo że w obydwu latach wynosiła niezmiennie 105 mln zł). Kwestia stosowanego kursu dla celów sprawozdawczych nie została wewnętrznie przez NFOŚiGW uregulowana.

[Monitoring i kontrole] NFOŚiGW monitorował realizację inwestycji w zakresie wydatkowania środków oraz osiągniętych efektów ekologicznych. W 2025 r. przeprowadzono 175 kontroli przedsięwzięć w ramach 6 PP. Dotyczyły one głównie 3 PP (168 kontroli, 96%), tj.: Czyste Powietrze, Moja Elektrownia Wiatrowa oraz Moje Ciepło. Kontroli nie prowadzono w 2025 r. w zakresie 14 pozostałych PP z uwagi na wczesny etap realizacji zadań lub zaplanowane kontrole w 2026 r. W 21 kontrolach ujawniono nieprawidłowości skutkujące obowiązkiem zwrotu środków przez beneficjentów, a w 1 przypadku stwierdzono podejrzenie popełnienia przestępstwa.

[Działania informacyjne] Negatywnie należy ocenić działania informacyjne NFOŚiGW dotyczące realizacji inwestycji z FM z uwagi na naruszenie art. 50l ust. 2 pkt 3 ustawy. W 1 z 3 badanych PP nie opublikowano wymaganych informacji o dofinansowanych inwestycjach. W pozostałych 2 badanych PP brakowało informacji dotyczących od 77% do 83% inwestycji (tj. odpowiednio 978 i 5 umów); braki w tym zakresie uzupełniono dopiero w trakcie kontroli.

[Podział zadań] Prawidłowo ustalono i uregulowano zakres zadań i odpowiedzialności związanych z wdrażaniem PP z FM, co umożliwiało odpowiednie zarządzanie tym obszarem.

Realizacja zadań związanych z dofinansowaniem zwrotnym z FM

W ramach kontroli w obszarze pożyczek zbadano dodatkowo: stan wdrożenia tej formy finansowania, księgowanie środków, monitorowanie spłat, gromadzenie wpływów oraz umorzenia.

Wg stanu na 31 grudnia 2025 r. budżet pożyczek stanowił ok. 25% ogólnego budżetu zatwierdzonych PP (pozostałe 75% stanowiło pomoc bezzwrotną). W latach 2021-2025 pożyczki przewidziano w ramach 13 PP w łącznej kwocie 12,07 mld zł. Do końca 2025 r. zakontraktowano jedynie 3,28 mld zł (tj. 27% z 12,07 mld zł), z kolei w ramach 8 PP wypłacono zaledwie 0,5 mld zł (4% z 12,07 mld zł). Niski stopień zaawansowania działań w zakresie podpisywania umów i wydatkowania środków jest analogiczny, jak dla całości środków z FM, oraz powoduje tożsame ryzyka i trudności.

Najpoważniejszą nieprawidłowością dotyczącą pożyczek było naliczenie z opóźnieniem 4 i 7 miesięcy odsetek na kwotę 46,20 tys. zł. Ponadto w prowadzeniu wyodrębnionej ewidencji księgowej stwierdzono błędy, tj. w 6 przypadkach zaksięgowano operacje gospodarcze na nieprawidłowych kontach księgowych.

Skala opóźnień w spłatach pożyczek w 2025 r. dotyczyła przede wszystkim programu Energia dla wsi (20 z 21 umów z opóźnieniem spłat). Odsetki z tytułu opóźnień zostały naliczone i pobrane w łącznej wysokości 4,6 tys. zł zgodnie z wewnętrzną procedurą. Na próbie 4 umów potwierdzono poprawność działań windykacyjnych NFOŚiGW.

W latach 2021-2025 ze spłat pożyczek i związanych z nimi odsetek do NFOŚiGW wpłynęły środki w łącznej wysokości 19,8 mln zł. Ze zgromadzonych środków na rachunku pożyczkowym nie korzystano, co wynikało z braku odpowiednich regulacji prawnych. W celu doprecyzowania przeznaczenia środków pochodzących ze spłat NFOŚiGW zgłosił w 2024 r. uwagi do projektów 2 aktów prawnych, spośród których 1 w trakcie kontroli pozostawał na etapie prac legislacyjnych¹⁴.

Zasady i tryb częściowego umarzania pożyczek prawidłowo uregulowano wewnętrznie. Możliwości w tym zakresie przewidziano w ramach 6 PP, jednakże do końca 2025 r. nie wystąpił żaden przypadek umorzenia z uwagi na wczesny etap realizacji inwestycji.

USTALENIA SZCZEGÓŁOWE

Inwestycje dofinansowane ze środków FM w formie bezzwrotnej i zwrotnej

1. [Stopień wdrażania programów z FM - przyjęte PP] Od 2021 r., tj. od początku wdrażania FM, do końca 2025 r. NFOŚiGW pozyskał z Unii Europejskiej środki na realizację 25 programów priorytetowych (PP) z FM. Świadczy to o aktywności Narodowego Funduszu w przygotowaniu i inicjowaniu przedsięwzięć mających na celu modernizację systemu energetycznego i poprawę efektywności energetycznej. Założenia programów były zgodne z dokumentami unijnymi i krajowymi, a ich wdrażanie miało na celu ograniczenie emisji CO₂.

Jednolitemu opracowywaniu i wdrażaniu PP sprzyjało uregulowanie wewnętrznych zasad w tym zakresie w *Podręczniku procedur* oraz *Zasadach udzielenia dofinansowania ze środków NFOŚiGW*.

W ramach FM dofinansowywane są inwestycje mające na celu modernizację krajowego systemu energetycznego oraz poprawę efektywności energetycznej poprzez wsparcie:

1. inwestycji priorytetowych (określonych w art. 50a ust. 1 pkt 1-4 *ushue*¹⁵), które są oceniane i zatwierdzane przez EBI lub
2. inwestycji niepriorytetowych, w stosunku do których zalecenie finansowania wydaje Komitet Inwestycyjny (dalej: KI).

Do 31 grudnia 2025 r. NFOŚiGW uzyskał środki na finansowanie z FM 25 PP¹⁶, w tym:

1. 22 programy zostały zatwierdzone przez EBI jako inwestycje priorytetowe,
2. 3 programy zostały zalecone przez KI jako inwestycje niepriorytetowe.

Środki na realizację inwestycji z FM poprzez zatwierdzenie lub zalecenie z UE uzyskało:

1. w 2021 r. - 9 PP, tj.:
 - 1) Renowacja z gwarancją oszczędności EPC (Energy Performance Contract) Plus (dalej również: Renowacja z gwarancją oszczędności EPC+);
 - 2) Elektroenergetyka - Inteligentna infrastruktura energetyczna (dalej również: Elektroenergetyka - IIE);
 - 3) Rozwój infrastruktury elektroenergetycznej na potrzeby rozwoju stacji ładowania pojazdów elektrycznych (dalej również: Rozwój infrastruktury stacji ładowania pojazdów);
 - 4) Kogeneracja dla Energetyki i Przemysłu - cz. 1 (dalej: KdEP cz.1);
 - 5) Kogeneracja dla Ciepłownictwa - cz. 1 (dalej: KdC cz. 1);
 - 6) Digitalizacja sieci ciepłowniczych (dalej również: DSC);
 - 7) Wykorzystanie paliw alternatywnych na cele energetyczne (dalej również: Wykorzystanie paliw alternatywnych);

¹⁴ Ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (propozycje odrzucone) oraz ustawy o zmianie ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz niektórych innych ustaw (nr UC33 w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów).

¹⁵ Tj. (1) wspieranie inwestycji w wytwarzanie i wykorzystywanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych lub (2) wspieranie inwestycji w magazynowanie energii i modernizację sieci energetycznych, (...), lub (3) wspieranie (...) sprawiedliwych przemian mających na celu ułatwienie pracownikom zmiany miejsca zatrudnienia oraz zdobywanie nowych i specjalistycznych umiejętności, wspieranie edukacji oraz inicjatyw zatrudnieniowych, a także nowych inicjatyw gospodarczych działających na zasadzie startup, lub (4) wspieranie inwestycji w efektywność energetyczną, w tym w sektorach transportu, budownictwa, rolnictwa i odpadów.

¹⁶ Wdrażane przez 7 komórek organizacyjnych: Departament Ciepłownictwa (dalej: DT) - 7 PP, Departament Energetyki i Przemysłu (dalej: DE) - 6 PP, Departament Elektromobilności (dalej: DN) - 4 PP, Departament Gospodarowania Odpadami (dalej: DL) - 4 PP, Departament Energetyki Prosumenckiej (dalej: DD) - 2 PP, Departament Czystego Powietrza (dalej: DC) - 1 PP oraz Departament Efektywności Energetycznej (dalej: DG) - 1 PP. Koordynacją wdrażania 25 PP zajmował się Departament Środków Zagranicznych (dalej: DŚZ).

- 8) Wsparcie wykorzystania magazynów oraz innych urządzeń na cele stabilizacji sieci - program dla Operatorów Sieci Dystrybucyjnych (dalej: Wsparcie wykorzystania magazynów na cele stabilizacji sieci);
- 9) Moje Ciepło - dot. inwestycji niepriorytetowych, zalecanych przez KI;
2. w 2022 r. - 6 PP, tj.:
 - 1) Przemysł energochłonny - OZE (dalej: PE-OZE);
 - 2) Przemysł energochłonny - poprawa efektywności energetycznej (dalej: PE-PEE);
 - 3) Energia dla wsi (dalej również: EdW);
 - 4) Kogeneracja powiatowa (dalej: KP);
 - 5) Rozwój kogeneracji w oparciu o biogaz komunalny (dalej: Rozwój kogeneracji - biogaz);
 - 6) OZE - źródło ciepła dla ciepłownictwa - dot. inwestycji niepriorytetowych, zalecanych przez KI;
3. w 2023 r. - 2 PP, tj.:
 - 1) Kogeneracja dla Ciepłownictwa - cz. 2 (dalej również: KdC - cz.2);
 - 2) Kogeneracja dla Energetyki i Przemysłu - cz. 2 (dalej: KdEP - cz.2);
4. w 2024 r. - 5 PP, tj.:
 - 1) Wsparcie budowy lub rozbudowy ogólnodostępnej stacji ładowania dla transportu ciężkiego (dalej: Wsparcie stacji ładowania dla transportu ciężkiego);
 - 2) Moja Elektrownia Wiatrowa (dalej również: MEW);
 - 3) Magazyny energii elektrycznej i związana z nimi infrastruktura dla poprawy stabilności polskiej sieci elektroenergetycznej (dalej: Magazyny energii elektrycznej);
 - 4) Budowa/rozbudowa sieci elektroenergetycznych na potrzeby ogólnodostępnych stacji ładowania dużych mocy (dalej: Budowa/rozbudowa sieci dla stacji ładowania dużych mocy);
 - 5) Wsparcie zakupu lub leasingu pojazdów zeroemisyjnych kategorii N2 i N3 (dalej: Wsparcie zakupu lub leasingu pojazdów);
5. w 2025 r. - 3 PP, tj.:
 - 1) Czyste powietrze (dalej również: CP);
 - 2) Wysokosprawna kogeneracja z biogazu wytwarzanego z biomasy, w tym z odpadów komunalnych (dalej: Wysokosprawna kogeneracja z biogazu z biomasy);
 - 3) Poprawa bezpieczeństwa energetycznego poprzez wykorzystanie biometanu (dalej: Wykorzystanie biometanu) - dot. inwestycji niepriorytetowych, zalecanych przez KI.

Wszystkie PP wpisywały się w założenia wynikające z Porozumienia paryskiego¹⁷, Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych¹⁸, polityk klimatycznych UE¹⁹ oraz Polityki Energetycznej Polski do 2040 r.²⁰. Dokumenty te wskazywały na potrzebę podejmowania działań zmierzających do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych m.in. poprzez zwiększenie udziału energii odnawialnej oraz transformację energetyczną. Wdrożone PP wspierały realizację wspomnianych celów, a jednym z najważniejszych efektów ekologicznych inwestycji było zmniejszenie emisji CO₂.

Zasady opracowania i wdrażania programów priorytetowych, a także zasady naboru i oceny wniosków o dofinansowanie, sposób udzielania dofinansowania i realizacji inwestycji z FM określał *Podręcznik procedur*²¹. Dodatkowo podstawy udzielania dofinansowania w formie zwrotnej i bezzwrotnej uregulowano w *Zasadach udzielania dofinansowania ze środków NFOŚiGW* (dalej: *Zasady dofinansowania*)²².

2. [Stopień wdrażania programów z FM – zatwierdzone budżety PP] Łączny budżet 25 PP z FM obejmował kwotę 48,3 mld zł, co stanowi 88-97% całego budżetu FM przewidzianego dla Polski na lata 2021-2030 (ok. 50-55 mld zł). Pozyskanie środków w tej kwocie w połowie okresu finansowania należy ocenić pozytywnie.

Budżety programów ustalano w ramach analiz finansowych sporządzanych na podstawie wiedzy eksperckiej i doświadczeń NFOŚiGW, z uwzględnieniem konsultacji społecznych oraz uzgodnień z MKiŚ. Narodowy Fundusz udzielał dofinansowań w ramach zatwierdzonych przez UE limitów dla poszczególnych PP – z wyjątkiem programu Kogeneracja dla Ciepłownictwa - cz. 2, w którym zawarto z beneficjentem umowę o dofinansowanie o wartości przekraczającej budżet programu o 5,22 mln zł (5%). Co prawda przyznanie wspomnianych środków uzależniono w umowie z beneficjentem od zwiększenia budżetu PP przez EBI, jednakże NFOŚiGW wystąpił do EBI o zwiększenie budżetu programu dopiero rok po podpisaniu wspomnianej umowy. Takie działanie

¹⁷ Przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 36).

¹⁸ Przyjętej w Nowym Jorku 9 maja 1992 r. (Dz.U. 1996 nr 53, poz. 238).

¹⁹ W tym: unijnej polityki klimatyczno-energetycznej do 2030 r. (Komunikat Komisji Europejskiej z 24 października 2014 r., EUCO 169/14, Ambitniejszy cel klimatyczny Europy do 2030 r. (Komunikat Komisji Europejskiej z 17 września 2020 r., COM(2020) 562 final) oraz strategii Europejski Zielony Ład (Komunikat Komisji Europejskiej z 11 grudnia 2019 r., COM(2019) 640 final).

²⁰ Przyjętej uchwałą nr 22/2021 Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2021 r. Ogłoszonej w obwieszczeniu Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. (M.P. z 2021 r. poz. 264).

²¹ Procedura 1.1 pn. Opracowanie i wdrażanie programu priorytetowego oraz nr 1.2 pn. Dofinansowanie przedsięwzięć ze środków NFOŚiGW.

²² Przyjętych uchwałą nr 48/24 z 22 marca 2024 r. oraz 94/25 z 29 maja 2025 r.

zakłócało proces zarządzania środkami FM, pewność obrotu prawnego oraz realizację umowy przez beneficjenta.

[Budżet FM] Budżet środków z FM dla poszczególnych krajów UE na lata 2021-2030 jest zmienny w czasie z uwagi na uzależnienie od liczby przyznanych²³ uprawnień do emisji CO₂ oraz ceny ich sprzedaży. Wg stanu na 31 marca 2026 r. budżet do wykorzystania przez Polskę szacowano w kwocie 50-55 mld zł.

W latach 2021-2025 łączny budżet zatwierdzonych 25 PP wyniósł 11 205 mln EUR (48 247 mln zł). Spośród 25 programów największy budżet uzyskał PP Czyste Powietrze - 2 470 mln EUR (10 000 mln zł), co stanowiło 22% wszystkich środków z FM na dofinansowanie inwestycji.

Kolejnym czterem programom przypisano budżet powyżej 500 mln EUR, tj.:

- 1) Wykorzystanie paliw alternatywnych na cele energetyczne - 1 332 mln EUR (6 000 mln zł);
- 2) Magazyny energii elektrycznej - 1 000 mln EUR (4 150 mln zł);
- 3) Energia dla wsi - 691,83 mln EUR (3 000 mln zł);
- 4) Kogeneracja dla Ciepłownictwa - cz. 1 - 666,66 mln EUR (3 000 mln zł).

Dla pozostałych 20 PP przewidziano budżety na kwotę od 22,2 mln EUR do 481,93 mln EUR (tj. od 100 mln zł do 2 000 mln zł).

Wyjaśniono²⁴, że budżety programów ustalano w oparciu o wiedzę ekspercką i doświadczenia płynące z wcześniejszych programów NFOŚiGW. Następnie budżety te podlegały konsultacjom społecznym i uzgodnieniom z MKiŚ. Analizy finansowe były uwzględniane we wnioskach aplikacyjnych o dofinansowanie projektów PP ze środków FM, składanych do EBI.

[Przekroczenie budżetu PP] Budżet programu Kogeneracja dla Ciepłownictwa - cz. 2 ustalono na kwotę 100 mln zł, z czego 50 mln zł na dotacje, a 50 mln zł na pożyczki. W grudniu 2023 r. Zarząd oraz Rada Nadzorcza NFOŚiGW zgodziły się na dofinansowanie przedsięwzięcia w formie dotacji na kwotę 55,22 ml zł. W umowie dotacji zawarto postanowienie, że udzielenie dofinansowania powyżej kwoty 50 mln zł będzie możliwe po zwiększeniu budżetu PP. Zgodnie z wyjaśnieniem²⁵ decyzję taką podjęto, ponieważ żaden obowiązujący akt prawny nie zabraniał tego typu działania.

NFOŚiGW starał się zwiększyć budżet programu o 1 mld zł, składając do EBI 2 wnioski²⁶ w 2025 r. (tj. rok po podpisaniu umów), ale EBI nie wyraził na to zgody. We wniosku do EBI z 18 lutego 2025 r. o wypłatę transzy środków na kwotę 20 mln EUR (ok. 81 mln zł) nieprawidłowo wskazano, że środki te pozwolą na bieżące zawieranie umów, podczas gdy faktycznie budżet programu (100 mln zł) był już wykorzystany (29 grudnia 2023 r. podpisano 2 umowy na łączną kwotę 105,22 mln zł). NFOŚiGW²⁷ nie wyjaśnił przyczyn nierzetelnego uzasadnienia wniosku, a jedynie wskazał, że w jego ocenie wypłata zaliczki dla uzgodnionych programów to tylko formalność.

NFOŚiGW może rozdzielać środki na inwestycje priorytetowe z FM wyłącznie w ramach limitu budżetu zatwierdzonego przez EBI i wyłącznie w takim zakresie dysponuje upoważnieniem do działania. Jeśli na etapie realizacji PP wynikała potrzeba zwiększenia budżetu programu, należało podjąć niezwłoczne działania zmierzające do jego zmiany. Ponadto, ocena NFOŚiGW co do charakteru wypłacanych przez EBI środków nie stanowi uzasadnienia dla nierzetelności informacji we wniosku o wypłatę środków.

3. [Stopień wdrażania programów z FM – umowy z beneficjentami] Na 31 grudnia 2025 r. podpisano 70,81 tys. umów z beneficjentami PP na kwotę 12,82 mld zł, co oznacza, że w połowie okresu wdrażania FM (5 z 10 lat) stopień zakontraktowanych środków z FM wynosił mniej niż 1/3 (27%) zatwierdzonego budżetu programów. Może to powodować ryzyko niepełnego wykorzystania tego instrumentu finansowego oraz doprowadzić do kumulacji zadań w końcowym okresie finansowania. Umowy zawarto w ramach 20 PP; w pozostałych 5 PP trwała ocena wniosków o dofinansowanie (3 PP) albo nabory planowano do realizacji w 2026 r. (2 PP). NFOŚiGW wśród głównych powodów takiego poziomu zakontraktowania środków wymienił: konieczność zachowania odstępów czasowych między naborami w ramach podobnych PP finansowanych z innych źródeł, zmiany w przepisach prawnych dotyczących pomocy publicznej, małe zainteresowanie ze strony rynku oraz długi proces oceny wniosków.

²³ Polsce przyznano 172 423 912 uprawnień do emisji CO₂ na podstawie udziałów w FM wynikających z załącznika nr 2 do dyrektywy ETS.

²⁴ Pisma: dyrektora DN z 9 kwietnia 2026 r., znak: DNS.4310.104.2026.JoaMia; dyrektora DL z 10 kwietnia 2026 r.; dyrektora DD z 9 kwietnia 2026 r., znak: DDZ.4319.246.2026; dyrektora DE z 9 kwietnia 2026 r.; dyrektora DT z 10 kwietnia 2026 r.; dyrektora DG z 4 kwietnia 2026 r., znak: DGZ.4317.10.2024.4.Kas.Jas.

²⁵ Wyjaśnienia dyrektora DL z 18 marca 2026 r.

²⁶ Wniosek z 18 lutego 2025 r. i 9 września 2025 r.

²⁷ Pismo prezesa Zarządu NFOŚiGW z 24 kwietnia 2026 r., znak: DOK.0910.9.2026.AZ.

Skala rozwiązywania umów była niewielka i wynosiła 143 z 70,81 tys. umów ogółem (poniżej 1%). We wszystkich 3 badanych przypadkach dotyczących programu Moja Elektrownia Wiatrowa umowy zostały rozwiązane na wniosek beneficjentów.

[Stan zakontraktowania środków] Na 31 grudnia 2025 r. podpisano 70,81 tys. umów na łączną kwotę 12,82 mld zł, co stanowiło 27% budżetu dla 25 PP. Spośród 20 PP, w których zawarto umowy z beneficjentami, największy stopień zakontraktowania środków (powyżej 30% wartości budżetu) wystąpił w następujących 8 programach:

- 1) Kogeneracja dla Ciepłownictwa - cz. 2 - podpisano 2 umowy na łączną kwotę 105,22 mln zł (105% budżetu programu);
- 2) Elektroenergetyka - Inteligentna infrastruktura energetyczna - zawarto 11 umów na łączną kwotę 976,07 mln zł (98% budżetu programu);
- 3) Magazyny energii elektrycznej - podpisano 180 umów na łączną kwotę 3 731,19 mln zł (90% budżetu programu);
- 4) Rozwój infrastruktury elektroenergetycznej na potrzeby rozwoju stacji ładowania pojazdów elektrycznych - zawarto 14 umów na łączną kwotę 768,62 mln zł (77% budżetu programu);
- 5) Moje Ciepło - zawarto 36,66 tys. umów na łączną kwotę 318,96 mln zł (53% budżetu programu);
- 6) Wykorzystanie paliw alternatywnych na cele energetyczne - zawarto 30 umów na łączną kwotę 2 982,21 mln zł (49% budżetu programu);
- 7) Digitalizacja sieci ciepłowniczych - zawarto 49 umów na łączną kwotę 189,80 mln zł (38% budżetu programu);
- 8) Renowacja z gwarancją oszczędności EPC (Energy Performance Contract) Plus - zawarto 6 umów na łączną kwotę 33,75 mln zł (31% budżetu programu).

W pozostałych 12 PP łączna wartość umów nie przekroczyła 30% budżetu danego programu, tj. w ramach:

- 1) 2 PP²⁸ zakontraktowanie wynosiło 20-29% budżetu (podpisano łącznie 32 438 umów);
- 2) 3 PP²⁹ zakontraktowanie wynosiło 10-19% budżetu (podpisano łącznie 130 umów);
- 3) 7 PP³⁰ zakontraktowanie wynosiło do 10% budżetu (podpisano łącznie 1 290 umów).

Wyjaśniono³¹, że niski poziom zakontraktowania środków wynikał z konieczności zapewnienia odstępów czasowych między naborami w ramach FM oraz ze środków UE o krótszym horyzoncie wydatkowania środków (KPO, FENiKS). Ponadto opóźnienia w rozpoczęciu niektórych naborów spowodowane były zmianami w przepisach dotyczących pomocy publicznej. Niska liczba umów wynikała również z małego zainteresowania ze strony rynku oraz długiego procesu oceny wniosków.

Zachowanie odstępów czasowych dotyczyło 6³² z 25 PP (24%). Nabory 3 PP zakończono w I części na czas prowadzenia naborów finansowanych z innych źródeł (w późniejszym czasie ogłaszano II część naboru dla PP), a w pozostałych 3 przypadkach nabory ze środków FM, ze względu na inne realizowane tym czasie programy, uruchomiono dopiero po 3,5, 4 oraz 9,5 miesiącach³³ od wypłaty pierwszej transzy przez EBI.

W przypadku 5³⁴ z 25 PP (20%) nie podpisano żadnej umowy do końca 2025 r. Ich budżet wynosił 78 mln zł, czyli 16% wartości wszystkich PP. Wyjaśniono³⁵, że w przypadku 3 programów trwała ocena wniosków złożonych w 2025 r., w pozostałych 2 naborach zaplanowano na 2026 r. Jak wyjaśniono, na czas rozpatrywania wniosków wpływały m.in. konieczność licznych uzupełnień i poprawek ze strony wnioskodawców, złożony proces oceny oraz liczba wniosków w poszczególnych programach³⁶.

[Umowy rozwiązane] Do końca 2025 r. z 70,81 tys. zawartych umów rozwiązano 143 (poniżej 1%) na łączną kwotę 493,99 mln zł w ramach następujących 4 PP:

- 1) Czyste Powietrze - rozwiązano przed wypłatą środków 117 z 32,43 tys. umów na 8,16 mln zł;
- 2) Moja Elektrownia Wiatrowa - rozwiązano po wypłacie środków 16 z 1,27 tys. umów na 437 tys. zł;
- 3) Wykorzystanie paliw alternatywnych na cele energetyczne - rozwiązano przed wypłatą środków 6 z 30 umów na 485,37 mln zł;
- 4) Moje Ciepło - rozwiązano po wypłacie środków 4 z 36,66 tys. umów na 37,98 tys. zł.

²⁸ Rozwój kogeneracji - biogaz (8 umów na 362,34 mln zł - 24% budżetu) i CP (32,43 tys. umów na 1 996,93 mln zł - 20% budżetu).

²⁹ EdW (126 umów na 548,68 mln zł - 18% budżetu); PE-PEE (1 umowa na 128,00 mln zł - 15% budżetu) i PE-OZE (3 umowy na 64,98 mln zł - 10% budżetu).

³⁰ MEW (1,27 tys. umów na 37,70 mln zł - 9% budżetu); Wsparcie wykorzystania magazynów na cele stabilizacji sieci (4 umowy na 85,17 mln zł - 8% budżetu); KdEP cz. 1 (2 umowy na 131,80 mln zł - 7% budżetu); OZE-źródło ciepła dla ciepłownictwa (5 umów na 130,86 mln zł - 6% budżetu); KdC cz. 1 (4 umowy na 160,55 mln zł - 5% budżetu); KP (4 umowy na 38,57 mln zł - 4% budżetu); KdEP - cz.2 (2 umowy na 26,80 mln zł - 2% budżetu).

³¹ Pismo dyrektora DŚZ z 16 marca 2026 r., znak: DUW.090.1.2026.1.ElzHan.

³² KdC cz. 1; KP; PE-PEE; Magazyny energii elektrycznej; Wysokosprawna kogeneracja z biogazu z biomasy; Wykorzystanie biometanu.

³³ Odpowiednio 106, 119 i 286 dni.

³⁴ Wsparcie stacji ładowania dla transportu ciężkiego; Budowa/rozbudowa sieci dla stacji ładowania dużych mocy; Wsparcie zakupu lub leasingu pojazdów; Wysokosprawna kogeneracja z biogazu z biomasy; Wykorzystanie biometanu.

³⁵ Pismo dyrektora DŚZ z 16 marca 2026 r., znak: DUW.090.1.2026.1.ElzHan.

³⁶ Pismo dyrektora DN z 9 kwietnia 2026 r., znak: DNS.4310.104.2026.JoaMia.

W przypadku 2 programów³⁷, w których wystąpiły przypadki rozwiązania umów po wypłacie środków, NFOŚiGW poinformował³⁸ o zwrocie wszystkich środków przez beneficjentów.

Na próbie 3 z 16 umów³⁹ (2%) rozwiązanych w programie Moja Elektrownia Wiatrowa stwierdzono, że wynikały one z rezygnacji beneficjentów z realizacji zadania, w związku z czym zwrócono środki na rachunek FM.

4. [Stopień wdrażania programów z FM – wydatkowanie środków] Stopień wydatkowania środków z FM był niewielki – na koniec 2025 r. wyniósł 2,1 mld zł, tj. 4% budżetu programów. Wypłaty środków realizowano w 17 z 25 przyjętych PP (68%). Taką sytuację uzasadniano w szczególności długookresowym charakterem inwestycji, które w 2025 r. nie osiągnęły jeszcze fazy realizacyjnej. Niski stopień wydatkowania środków, związany m.in. z ograniczoną kwotą zakontraktowanych wcześniej środków, może powodować ryzyko w zakresie niepełnego osiągnięcia celów PP i wykorzystania środków z FM oraz kumulacji zadań w końcowym okresie finansowania.

Do 31 grudnia 2025 r. na 25 przyjętych PP w 20 podpisano umowy z beneficjentami. Wypłacono im środki w ramach 17 PP na łączną kwotę 2 134,06 mln zł (4% budżetu programów i 17% kwoty zawartych umów). W 3 programach⁴⁰ pomimo zawarcia umów nie wypłacono jeszcze środków.

W 2 z 17 programów (12%) wypłacono środki w 100% wartości umów (tj. Moja Elektrownia Wiatrowa - 37,70 mln zł i Moje Ciepło - 318,97 mln zł).

Poziom wypłat w ramach pozostałych programów był następujący:

- 1) 1 PP⁴¹ - 80% budżetu programu;
- 2) 1 PP⁴² - 64% budżetu programu;
- 3) 2 PP⁴³ - 41-48% budżetu programu;
- 4) 1 PP⁴⁴ - 31% budżetu programu;
- 5) 10 PP⁴⁵ - do 19% budżetu programu.

Wyjaśniono⁴⁶, że niski poziom wydatkowania środków wynikał w szczególności z długookresowego charakteru inwestycji, często poprzedzonej długim czasem oczekiwania na uzyskanie wymaganych dokumentów (m.in. pozwolenia zintegrowanego, pozwolenia na budowę, decyzji środowiskowej) i ustanowienie zabezpieczeń umownych. Z tych względów wypłaty planowano w końcowych latach realizacji inwestycji.

5. [Stopień wdrażania programów z FM – działania naprawcze] NFOŚiGW identyfikował ryzyka w zakresie wolnego tempa realizacji PP z FM. Z tego względu w kwietniu 2025 r. powołano zespół roboczy ds. usprawnienia wdrażania FM, który poddał analizie trudności dotyczące zainteresowania programami, biurokratyzacji, w tym złożonego procesu oceny wniosków, niedostosowania systemów IT oraz braku możliwości podziału zadań między komórkami w przypadku zwiększonego obciążenia pracą części z nich. W wyniku prac zespołu Zarząd NFOŚiGW przyjął do realizacji 13 rekomendacji usprawniających. Działania w tym zakresie powinny korzystnie wpłynąć na efektywność dalszych prac.

[Zespół ds. usprawnienia wdrażania FM] W kwietniu 2025 r. Zarząd NFOŚiGW powołał zespół roboczy ds. usprawnienia wdrażania FM⁴⁷, który poddał analizie trudności we wdrażaniu FM, w szczególności takie jak mała liczba wniosków, niski poziom umów oraz niewielki stopień wypłat środków. Jako główne przyczyny wykazano skomplikowane procedury, niedostosowane do potrzeb PP systemy informatyczne

³⁷ Moje Ciepło i MEW.

³⁸ Pismo dyrektora DD z 17 marca 2026 r., znak: DDZ.4319.187.2026.

³⁹ Umowy nr MEW1_000815, MEW1_001864 i MEW1_001877.

⁴⁰ KdC cz. 1, KdEP - cz. 2 i Magazyny energii elektrycznej.

⁴¹ KdC - cz. 2 (84,18 mln zł - 80% wartości umów).

⁴² EdW - 352,27 mln zł (64% wartości umów).

⁴³ Elektroenergetyka - IIE - 471,16 mln zł (48% kwoty zawartych umów) i Rozwój infrastruktury stacji ładowania pojazdów - 312,78 mln zł (41% kwoty zawartych umów).

⁴⁴ KP - 11,92 mln zł (31% kwoty zawartych umów).

⁴⁵ DSC - 36,69 mln zł (19% kwoty zawartych umów); Wykorzystanie paliw alternatywnych - 337,46 mln zł (11% kwoty zawartych umów); OZE - źródło ciepła dla ciepłownictwa - 11,24 mln zł (9% kwoty zawartych umów); Renowacja z gwarancją oszczędności EPC+ - 2,26 mln zł (67% kwoty zawartych umów); CP - 133,60 mln zł (7% kwoty zawartych umów); PE-OZE - 3,70 mln zł (67% kwoty zawartych umów); Rozwój kogeneracji - biogaz - 16,56 mln zł (5% kwoty zawartych umów); KdEP cz. 1 - 2 mln zł (1% kwoty zawartych umów); PE-PEE - 1,28 mln zł (1% kwoty zawartych umów); Wsparcie wykorzystania magazynów na cele stabilizacji sieci - 280,80 tys. zł (poniżej 1% kwoty zawartych umów).

⁴⁶ Pismo dyrektora DŚ z 16 marca 2026 r., znak: DUW.090.1.2026.1.ElzHan.

⁴⁷ Uchwała Zarządu NFOŚiGW nr B/20/17/2025 z 17 kwietnia 2025 r.

oraz brak możliwości podziału zadań między komórkami w przypadku spiętrzenia zadań. W efekcie prac zespołu Zarząd przyjął 13 rekomendacji⁴⁸ dotyczących:

- 1) usprawnienia i integracji systemów informatycznych NFOŚiGW (rekomendacja nr 1);
- 2) uproszczenia procedur oraz zwiększenia uprawnień decyzyjnych komórek wdrażających FM, w tym podwyższenia progów wymagających zgód Zarządu/Rady Nadzorczej (rekomendacja nr 3 i 13);
- 3) uproszczenia zasad zabezpieczeń finansowych, ujednolicenia wniosków i umów o dofinansowanie (rekomendacja nr 4 i 5);
- 4) wzmocnienia zasobów kadrowych poprzez zorganizowanie w strukturze NFOŚiGW doświadczonych koordynatorów/analityków wspierających komórkę organizacyjną wdrażającą FM w przypadku spiętrzenia zadań, a także wzmocnienie systemu motywacyjnego, w tym zmian w kwalifikowalności pracowników, wartościowania stanowisk i podziale premii (rekomendacje 6-9);
- 5) usprawnienia współpracy z MKiŚ, Kancelarią Prezesa Rady Ministrów i Ministerstwem Aktywów Państwowych oraz przyspieszenia procesów decyzyjnych i legislacyjnych w zakresie programów finansowanych z FM (rekomendacja nr 10 i 12);
- 6) rozszerzenie oferty wsparcia z FM o krótkim okresie realizacji inwestycji (rekomendacja nr 11);
- 7) nadanie rekomendacjom priorytetu przy pracach nad strategią NFOŚiGW (rekomendacja nr 15).

Po przyjęciu rekomendacji w sierpniu 2025 r.⁴⁹ wyznaczono komórki odpowiedzialne za ich wdrożenie. Dokument przesłano również do MKiŚ.

6. [Rachunki bankowe i lokowanie wolnych środków] NFOŚiGW, stosownie do art. 50b ushue, posiadał wyodrębniony rachunek bankowy dla środków z FM przewidzianych na dofinansowanie realizacji inwestycji (rachunek FM). Ponadto w celu zapewnienia przejrzystości przepływów pieniężnych prowadzono dodatkowy rachunek bankowy do obsługi spłat pożyczek udzielonych z FM oraz związanych z nimi odsetek (rachunek pożyczkowy FM).

W latach 2021-2025 do NFOŚiGW wpłynęły środki z EBI w ramach FM o łącznej wartości 4,4 mld EUR (18,8 mld zł). Na koniec 2025 r. stan rachunku FM wynosił 17,8 mld zł, a stan rachunku pożyczkowego FM - 0,02 mld zł.

Wolne środki z dwóch wspomnianych rachunków były przekazywane zgodnie z art. 48 ust. 2 uofp do depozytu u Ministra Finansów. Dzięki temu NFOŚiGW w latach 2021-2025 uzyskał odsetki w kwotach: 1,5 mld zł z rachunku FM oraz 0,5 mln zł z rachunku pożyczkowego FM.

[Rachunki bankowe] NFOŚiGW posiadał rachunek bankowy w EUR, na który wpływały środki przekazywane przez EBI. Następnie środki te były przewalutowane i przekazywane na wyodrębniony rachunek NFOŚiGW prowadzony w PLN (dalej: rachunek FM), z którego realizowano wypłaty dla beneficjentów. Zasady przewalutowania środków z EBI określono w *Podręczniku procedur*⁵⁰. Na próbie środków przekazanych przez EBI w 2025 r. stwierdzono, że NFOŚiGW w oparciu o ww. podręcznik wynegocjował z Bankiem Gospodarstwa Krajowego korzystniejszy kurs wymiany walut od przewidzianego w tabeli kursów tego banku na dany dzień.

W latach 2021-2025 NFOŚiGW otrzymał od EBI środki na realizację programów w łącznej wysokości 18 764,23 mln zł (tj. 4 383,52 mln EUR) w ramach 10 transz wypłat, z czego:

- 1) w 2021 r. 1 576,69 mln zł (I transza: 409,50 mln zł, II transza: 1 167,19 mln zł);
- 2) w 2022 r. 2 937,21 mln zł (III transza: 1 108,76 zł, IV transza: 1 828,45 mln zł);
- 3) w 2023 r. 953,21 mln zł (V transza: 205,60 mln zł, VI transza: 747,62 mln zł);
- 4) w 2024 r. 7 263,48 mln zł (VII transza: 2 947,11 mln zł, VIII transza: 4 316,37 mln zł);
- 5) w 2025 r. 6 033,66 mln zł (IX transza: 5 581,08 mln zł, X transza: 452,57 mln zł).

Na koniec 2025 r. stan środków na rachunku FM wynosił 17 853,86 mln zł.

Dla środków z FM dodatkowo prowadzono rachunek bankowy do obsługi spłat pożyczek i odsetek. Stan środków na tym rachunku na koniec 2025 r. wynosił 23,84 mln zł.

[Lokowanie wolnych środków] NFOŚiGW lokował wolne środki w formie depozytu u Ministra Finansów. Z tego tytułu:

- 1) w ramach rachunku FM w latach 2021-2025 uzyskano odsetki w łącznej wysokości 1 468,53 mln zł, w tym w 2025 r. w ramach 251 depozytów overnight odsetki w wysokości 684,90 mln zł. W ramach badanej próby, na podstawie danych za listopad 2025 r. stwierdzono, że NFOŚiGW utworzył u Ministra Finansów, zgodnie z art. 48 ust. 2 uofp, 19 depozytów overnight, a uzyskane odsetki w wysokości 51,59 mln zł zaksięgowano na koncie 134419⁵¹, zgodnie z Zakładowym Planem Kont;
- 2) w ramach rachunku pożyczkowego FM: w latach 2021-2025 uzyskano w ramach 864 depozytów odsetki w łącznej wysokości 556,94 tys. zł, w tym w 2025 r. odsetki w wysokości 491,70 tys. zł.

⁴⁸ Spośród 15 propozycji rekomendacji przygotowanych przez zespół 2 nie nadano dalszego biegu.

⁴⁹ Pismo prezesa Zarządu NFOŚiGW z 24 kwietnia 2026 r., znak: DOK.0910.9.2026.AZ.

⁵⁰ Pkt IV.2.4 Podręcznika procedur NFOŚiGW z grudnia 2024 r. (wersja nr 8) – Obsługa przychodów.

⁵¹ Lokaty - Fundusz Modernizacyjny EBI.

7. [Sprawozdawczość] NFOŚiGW nieterminowo, niezgodnie z art. 50m ust. 1 ushue, przekazywał do MKiŚ projekty rocznych sprawozdań za 2024 r. i 2025 r., tj. zamiast do 15 lutego projekty sprawozdań przedłożono 29 kwietnia 2025 r. i 24 kwietnia 2026 r. Opóźnienia ze strony Narodowego Funduszu wyniosły 68-73 dni; w efekcie do MKiŚ trafiały informacje na 1-4 dni robocze przed terminem przekazania przez MKiŚ sprawozdań do KE (do 30 kwietnia).

NFOŚiGW z opóźnieniem przekazał do MKiŚ projekty rocznych sprawozdań za 2024 r. i za 2025 r., odpowiednio 29 kwietnia 2025 r.⁵² i 24 kwietnia 2026 r. zamiast do 15 lutego, co było niezgodne z art. 50m ust. 1 ushue. Opóźnienia wyniosły odpowiednio 73 i 68 dni. Wyjaśniono⁵³, że NFOŚiGW przygotowywał sprawozdania zgodnie z terminem wskazanym w zmienionym rozporządzeniu wykonawczym KE (UE) 2023/2606 z 22 listopada 2023 r., tj. do 30 kwietnia, a przepisy ushue nie były dostosowane do zmienionych przepisów unijnych⁵⁴. Dodatkowo wpływ na termin miały konsultacje społeczne w ramach przeglądu inwestycji oraz przekazanie w marcu 2026 r. przez EBI nowego wzoru sprawozdania wymagającego dodatkowych danych.

Wskazać należy, że termin określony w rozporządzeniu wykonawczym KE (UE) 2023/2606 z 2023 r. na przekazanie sprawozdania do EBI, tj. do 30 kwietnia, dotyczy przekazania sprawozdania przez MKiŚ, a nie przez NFOŚiGW. Termin przekazania przez Narodowy Fundusz projektu sprawozdania do MKiŚ określono w prawie krajowym, tj. w art. 50m ust. 1 ushue. Ponadto wspomniane rozporządzenie KE (UE) nie określa terminu przeprowadzenia konsultacji społecznych, a przekazanie w marcu 2026 r. przez EBI nowego wzoru sprawozdania nie powinno mieć wpływu na dochowanie przez NFOŚiGW wcześniejszego terminu na przekazanie projektu sprawozdania do MKiŚ - do 15 lutego.

8. NFOŚiGW przedłożył do MKiŚ projekt sprawozdania dotyczącego FM za 2024 r., który zawierał niekompletne informacje. Przygotowane przez Narodowy Fundusz informacje wymagały, stosownie do uwag EBI, wprowadzenia korekt i uzupełnień w sprawozdaniu, które dotyczyły sposobu prezentacji danych.

Jednocześnie Narodowy Fundusz we wspomnianym projekcie sprawozdania zastosował, wzorem lat ubiegłych, nieaktualny kurs walutowy dla EUR (przyjęto stałą wartość 4,50 zł/1 EUR przez cały 10-letni okres wdrażania FM), co negatywnie wpłynęło na rzetelność danych. W projekcie sprawozdania za 2025 r. zastosowano zbliżony do sytuacji rynkowej kurs EUR (4,2806 zł), jednak bez podania metodologii jego ustalenia. Różnica w podejściu do wyznaczania kursu przewalutowania dla celów sprawozdawczych spowodowała, że dane za 2024 r. i 2025 r. były niespójne i nieporównywalne. Przykładowo, kiedy dla danych sprawozdawczych za 2025 r. zastosowano kurs zbliżony do sytuacji rynkowej (4,2806 zł), wartość sprawozdawcza umów w jednym z programów wzrosła w stosunku do 2024 r. o 1,2 mln EUR (mimo że w obydwu latach wynosiła niezmiennie 105 mln zł). Kwestia stosowanego kursu dla celów sprawozdawczych nie została wewnętrznie przez NFOŚiGW uregulowana.

Badaniu poddano sprawozdanie dotyczące FM za 2024 r., złożone w 2025 r. (projekt sprawozdania za 2025 r., złożony do MKiŚ w 2026 r., przekazano po zakończeniu czynności kontrolnych). Sprawozdanie za 2024 r., oparte o projekt przygotowany przez NFOŚiGW, wymagało korekt ze względu na zgłoszone przez EBI uwagi. Dotyczyły one niepełnych informacji (na temat planowanych do osiągnięcia efektów ekologicznych w 6 programach) oraz błędnie przedstawionych danych o wydatkowanych środkach (brak wskazania w 2 programach kwot odzyskanych od beneficjentów), jak również o osiągniętych efektach ekologicznych (we wszystkich programach w zakresie wyliczenia kosztów redukcji emisji CO₂).

NFOŚiGW nie ustalił formalnie zasad związanych ze stosowaniem kursu walutowego dla celów sprawozdawczych FM. Jak wyjaśniono⁵⁵, na potrzeby sprawozdań rocznych z uwagi na długi okres realizacji FM (lata 2021-2030) stosowano stały kurs przeliczania 1 EUR=4,5 zł. Kurs ten, odbiegający od warunków rynkowych, faktycznie zastosowano w projekcie sprawozdania za 2024 r. W projekcie sprawozdania za 2025 r. przyjęto już inny kurs, tj. 1 EUR=4,2806 zł. W efekcie dane ze sprawozdań były niespójne i nieporównywalne. Przykładem jest program Kogeneracja dla Ciepłownictwa - cz. 2, w którym mimo braku zmian wartości zawartych umów (105 mln zł), wykazano w następujących po sobie

⁵² Pismo prezesa Zarządu NFOŚiGW z 29 kwietnia 2025 r., znak: DUW.4317.8.2025.1.KatMat.

⁵³ Pisma: dyrektorów DŚZ, Departamentu Księgowości i Rozliczeń (dalej: DK), Departamentu Strategii i Kontrolingu (dalej: DY) i Departamentu Organizacyjnego z 27 lutego 2026 r., znak: DOK.0910.9.2026.AZ; dyrektora DŚZ z 27 marca 2026 r., znak: DUW.090.1.2026.2.ElzHan i prezesa Zarządu NFOŚiGW z 24 kwietnia 2026 r., znak: DOK.0910.9.2026.AZ.

⁵⁴ Tj. ww. rozporządzenia wykonawczego oraz dyrektywy ETS.

⁵⁵ Pismo dyrektora DŚZ z 27 marca 2026 r., znak: DUW.090.1.2026.2.ElzHan.

sprawozdaniach różne kwoty: 23,38 mln EUR w sprawozdaniu za 2024 r. oraz 24,58 mln EUR w sprawozdaniu za 2025 r.

9. [Monitoring, kontrole i skargi] System zarządzania informacjami dotyczącymi FM pozwalał NFOŚiGW na okresową ocenę stanu wdrażania PP oraz formułowanie rekomendacji zmian w budżetach programów. Narodowy Fundusz okresowo raportował MKiŚ o postępach we wdrażaniu FM.

Prawidłową realizację PP i właściwe wykorzystanie środków wspierał system kontroli prowadzonych u beneficjentów. W 2025 r. w ramach 6 PP przeprowadzono 175 kontroli (96 kontroli NFOŚiGW i 79 kontroli wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej – dalej: WFOŚiGW). W 37 z nich (21%) stwierdzono nieprawidłowości, w tym w 21 przypadkach skutkujące koniecznością zwrotu środków, a 1 - podejrzeniem popełnienia przestępstwa.

Liczba skarg dotyczących PP realizowanych ze środków FM nie była znaczna – w 2025 r. do NFOŚiGW wpłynęło 12 takich pism. We wszystkich przypadkach skargi przesyłano zgodnie z właściwością do rozpoznania przez MKiŚ.

[Monitoring realizacji PP] Do monitorowania realizacji PP z FM wykorzystywano systemy informatyczne⁵⁶ takie jak GWD (generator wniosków o dofinansowanie), SAP, Lotus, system Wnioski i Umowy (dalej: WiU). Dane o wydatkowaniu środków z FM i efektach ekologicznych były monitorowane przez Departament Kontrolingu i Strategii oraz przedstawiane Radzie Nadzorczej NFOŚiGW.

W ramach prowadzonego monitoringu NFOŚiGW przygotowywał okresowe informacje dotyczące postępu finansowego PP, w tym liczby naborów, liczby i kwot wniosków, liczby i kwot zawartych umów oraz kwot wypłaconych środków. Informacje te przekazywano do MKiŚ.

Na podstawie monitoringu realizacji PP NFOŚiGW trzykrotnie w 2025 r. przekazał do MKiŚ⁵⁷ rekomendacje zmian budżetu. Zaproponowano zmniejszenie budżetu 4 programów o niskim potencjale wdrożeniowym⁵⁸ (o kwotę 630,22 mln EUR) oraz zwiększenie budżetu 3 programów o wysokim potencjale⁵⁹ (o kwotę 391,75 mln EUR).

[Kontrole] W 2025 r. skontrolowano łącznie 175 inwestycji finansowanych z FM w ramach 6 PP, w tym:

- 1) Czyste Powietrze - 79 kontroli (wszystkie przeprowadzone przez WFOŚiGW);
- 2) Moja Elektrownia Wiatrowa - 68 kontroli;
- 3) Moje Ciepło - 21 kontroli;
- 4) Energia dla wsi - 4 kontrole;
- 5) Elektroenergetyka - Inteligentna infrastruktura energetyczna - 2 kontrole;
- 6) Digitalizacja Sieci Ciepłowniczych - 1 kontrola.

Na 175 przeprowadzonych kontroli 138 zakończyło się wynikiem pozytywnym (79%). W pozostałych 37 przypadkach (21%) stwierdzono nieprawidłowości lub sformułowano uwagi. Najwięcej zastrzeżeń dotyczyło programu Moja Elektrownia Wiatrowa, gdzie w 21 na 68 kontroli (tj. 31%) stwierdzono nieprawidłowości skutkujące obowiązkiem zwrotu środków⁶⁰ (do czasu prowadzenia niniejszej kontroli 4 beneficjentów zwróciło środki w łącznej kwocie 100 610 zł⁶¹). Ponadto w 1 kontroli w PP Energia dla wsi stwierdzono nieprawidłowości noszące znamiona nadużycia i podejrzenia popełnienia przestępstwa. W trakcie kontroli wspomniana sprawa pozostawała w toku⁶².

Kontroli nie prowadzono w 2025 r. w pozostałych 14 z 20 PP (70%). W przypadku 12⁶³ programów wynikało to z faktu⁶⁴, że projekty były na wczesnym etapie realizacji, głównie w fazie przygotowawczej, obejmującej m.in. finalizację dokumentacji technicznej, uzyskiwanie wymaganych zgód administracyjnych

⁵⁶ Pismo dyrektorów DŚZ, DK, DY i Departamentu Organizacyjnego z 27 lutego 2026 r., znak: DOK.0910.9.2026.AZ.

⁵⁷ Pisma prezesa Zarządu NFOŚiGW z: 15 lipca 2025 r., znak: DUW.4317.11.2025.1.KatMat; 15 września 2025 r., znak: DUW.4317.11.2025.1.RafKre; 21 listopada 2025 r., znak: DUW.4317.11.2025.2_ElżHan.

⁵⁸ KdEP cz. 1; Renowacja z gwarancją oszczędności EPC +; Wykorzystanie paliw alternatywnych; Wsparcie wykorzystania magazynów na cele stabilizacji sieci.

⁵⁹ KdC cz.2; Elektroenergetyka – IIE; PE-PEE.

⁶⁰ W pozostałych PP było to: 7 kontroli (9%) w CP, 1 kontrola (25%) w EdW i 1 kontrola (50%) w Elektroenergetyka - IIE.

⁶¹ Pismo dyrektora DD z 9 kwietnia 2026 r., znak: DDZ.4319.246.2026.

⁶² Pismo dyrektora DE z 9 kwietnia 2026 r.

⁶³ KdEP cz.1; KdEP cz.2; Magazyny energii elektrycznej; PE-OZE; PE-PEE; Renowacja z gwarancją oszczędności EPC+; KdC cz. 1; KdC cz. 2; KP; OZE - źródło ciepła dla ciepłownictwa; Wsparcie wykorzystania magazynów na cele stabilizacji sieci.

⁶⁴ Pisma: dyrektora DT z 10 kwietnia 2026 r.; dyrektora DL z 10 kwietnia 2026 r.; zastępcy dyrektora DN z 17 marca 2026 r.; dyrektora DE z 18 marca 2026 r., znak: DE.4317.2.2024.

oraz rozpoczęcie procedur przetargowych. Natomiast w odniesieniu do 2⁶⁵ kolejnych programów przeprowadzenie kontroli zaplanowano na 2026 r.⁶⁶

[Skargi] W 2025 r. NFOŚiGW zarejestrował 12 skarg na realizację PP z FM, które zgodnie z właściwością przekazywano do rozpoznania przez MKiŚ⁶⁷. Skargi dotyczyły PP:

- 1) Czyste Powietrze - 6 skarg w zakresie nieprawidłowego działania WFOŚiGW (4), ograniczenia udziału przedstawicieli związków zawodowych w spotkaniu (1) oraz funkcjonowania programu (1);
- 2) Moje Ciepło - 3 skargi w zakresie odrzucenia wniosku (2) oraz braku odpowiedzi ws. kwalifikowalności urządzenia (1);
- 3) Energia dla Wsi - 2 skargi w zakresie bezczynności NFOŚiGW (1) oraz braku możliwości podpisania wniosku (1);
- 4) Rozwój infrastruktury elektroenergetycznej na potrzeby stacji ładowania pojazdów - 1 skarga w zakresie bezczynności NFOŚiGW oraz problemów komunikacyjnych.

10.[Działania informacyjne] Negatywnie należy ocenić działania informacyjne NFOŚiGW dotyczące realizacji inwestycji z FM z uwagi na naruszenie art. 50I ust. 2 pkt 3 ush. W 1 z 3 badanych PP, mimo jego realizacji od roku, nie opublikowano wymaganych informacji o dofinansowanych inwestycjach, takich jak numer wniosku, nazwa inwestycji i kwota dofinansowania. W pozostałych 2 PP brakowało informacji dotyczących 77%-83% inwestycji (tj. odpowiednio 978 i 5 umów) - braki w tym zakresie uzupełniono dopiero w trakcie kontroli.

Na próbie 3 PP⁶⁸ stwierdzono, że NFOŚiGW nie zamieszczał na stronie internetowej FM (dalej: strona FM) w znacznym zakresie informacji dotyczących inwestycji finansowanych z tego instrumentu, co było niezgodne z art. 50I ust. 2 pkt 3 ush:

- 1) w przypadku programu Czyste Powietrze, mimo zawarcia od 31 marca 2025 r. 32,43 tys. umów, nie opublikowano wykazu inwestycji, a jedynie odesłanie na stronę internetową programu⁶⁹, która nie zawierała wymaganych informacji dotyczących numeru wniosku, nazwy inwestycji oraz kwoty udzielonego dofinansowania;
- 2) w pozostałych 2 PP rozbieżności między liczbą umów na 31 grudnia 2025 r. a liczbą inwestycji opublikowanych na stronie FM⁷⁰ wyniosły 77% w przypadku PP Moja Elektrownia Wiatrowa (z 1 269 umów opublikowano 291) oraz 83% w przypadku PP Renowacja z gwarancją oszczędności EPC Plus (z 6 umów opublikowano 1). Informacje uzupełniono na stronie FM w trakcie kontroli.

Odnośnie braku zamieszczania wymaganych informacji na stronie FM wyjaśniono⁷¹, że dane publikowane są okresowo, najczęściej pod koniec kwartału, dlatego w trakcie kontroli były niepełne. W przypadku PP Czyste Powietrze wyjaśniono⁷², że informacje są uzupełniane na stronie FM na etapie umów zakończonych, ponieważ dopiero wówczas możliwe jest określenie ostatecznej kwoty dofinansowania. Ponadto wskazano⁷³, że publikacja danych pozostawała w przygotowaniu ze względu na znaczną liczbę umów oraz konieczność ochrony danych wrażliwych beneficjentów.

W stosunku do wyjaśnień Kontrolowanego dotyczących PP Czyste Powietrze należy wskazać, że zgodnie z przepisami ush na stronie FM należy publikować informacje o inwestycjach, dla których zawarto umowę o dofinansowanie, a nie o umowach zakończonych. Zaznaczyć należy, że w przypadku innych PP finansowanych z FM Narodowy Fundusz nie miał wątpliwości co do tego, kiedy należy podać na stronie FM informacje o dofinansowanych inwestycjach.

11.[Podział zadań] Prawidłowo ustalono i uregulowano zakres zadań i odpowiedzialności związanych z wdrażaniem PP z FM, co umożliwiało odpowiednie zarządzanie tym obszarem.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Biura NFOŚiGW⁷⁴ za wdrażanie PP ze środków FM odpowiadało 7 komórek organizacyjnych⁷⁵, a za koordynację spraw związanych z wdrażaniem FM, w tym współpracę z EBI, monitoring oraz sporządzanie sprawozdań - Departament Środków Zagranicznych. Ponadto

⁶⁵ Rozwój infrastruktury stacji ładowania pojazdów; Wykorzystanie paliw alternatywnych.

⁶⁶ Pisma: dyrektora DL z 10 kwietnia 2026 r. i zastępcy dyrektora DN z 17 marca 2026 r.

⁶⁷ 9 uznano za bezzasadne; w 2 udzielono skarżącym wyjaśnień bez sposobu rozpatrzenia; w 1 wystąpiono do NFOŚiGW o zapewnienie bieżącego kontaktu z wnioskodawcami.

⁶⁸ CP, MEW oraz Renowacja z gwarancją oszczędności EPC+.

⁶⁹ <https://czystepowietrze.gov.pl/efekty-programu/czyste-powietrze-w-liczbach>

⁷⁰ Wg stanu na 9 marca 2026 r.

⁷¹ Pismo prezesa Zarządu NFOŚiGW z 24 kwietnia 2026 r., znak: DOK.0910.9.2026.AZ.

⁷² Wyjaśnienia zastępcy dyrektora DC z 30 marca 2026 r.

⁷³ Pismo prezesa Zarządu NFOŚiGW z 24 kwietnia 2026 r., znak: DOK.0910.9.2026.AZ.

⁷⁴ Wprowadzonym uchwałą Zarządu NFOŚiGW z 23 maja 2024 r. nr A/27/5/2024 ze zm.

⁷⁵ DL, DD, DN, DC, DE, DG, DT.

działania wspomnianych komórek w zakresie obsługi finansowej, prawnej, organizacyjnej i administracyjnej wspierało 7 komórek obsługowych Narodowego Funduszu⁷⁶.

Pośród 25 PP tylko 1 (4%) program - Czyste Powietrze był wdrażany we współpracy z 16 WFOŚiGW. Współpraca odbywała się na podstawie porozumienia z 2018 r. oraz umów udostępniania środków z 2025 r.⁷⁷ WFOŚiGW zajmowały się w szczególności przyjmowaniem i oceną wniosków o dofinansowanie, zawieraniem umów z beneficjentami, kontrolą oraz rozliczaniem tych umów.

Realizacja zadań związanych dofinansowaniem zwrotnym z FM

W ramach kontroli w obszarze pożyczek zbadano dodatkowo: stan wdrożenia, księgowanie środków, monitorowanie spłat, gromadzenie wpływów oraz umorzenia.

12.[Stan wdrożenia PP w zakresie pożyczek] Wg stanu na 31 grudnia 2025 r. budżet pożyczek stanowił ok. 25% ogólnego budżetu zatwierdzonych PP (pozostałe 75% stanowiło pomoc bezzwrotną). W latach 2021-2025 pożyczki przewidziano w ramach 13 PP w łącznej kwocie 12,07 mld zł. Do końca 2025 r. w ramach 12 PP i 102 umów zakontraktowano 3,28 mld zł (tj. 27% z 12,07 mld zł), z kolei w ramach 8 PP wypłacono 0,5 mld zł (4% z 12,07 mld zł). Narodowy Fundusz taki stan rzeczy tłumaczył w szczególności długim cyklem realizacji inwestycji. Niski stopień zaawansowania działań w zakresie podpisywania umów i wydatkowania środków jest analogiczny, jak dla całości środków z FM, oraz powoduje tożsame ryzyka i trudności (szerzej: pkt 3 i 4 dokumentu pokontrolnego).

Skala rozwiązywania umów pożyczek była znikoma, ponieważ do końca 2025 r. rozwiązano tylko 3 takie umowy (ze 102, tj. 3%), wszystkie przed wypłatą środków.

[Skala udzielonych pożyczek] W latach 2021-2025 w 13 PP ustalono budżet na pożyczki z FM w łącznej kwocie 12 070 mln zł oraz zawarto w ramach 12 PP 102 umowy⁷⁸ na kwotę 3 280,94 mln zł (tj. 27% budżetu pożyczek). W tym samym okresie w ramach 8 PP wypłacono kwotę 475,77 mln zł⁷⁹, co stanowiło 4% budżetu pożyczek.

Dane za 2025 r. obejmują: 44 zawarte umowy na kwotę 524,94 mln zł, z których wypłacono 325,25 mln zł.

Do końca 2025 r. najwyższy poziom zakontraktowanych oraz wypłaconych środków osiągnięto w programie Kogeneracja dla Ciepłownictwa - cz. 2, w którym wartość podpisanych umów pożyczek wyniosła 100%, a wartość wypłaconych środków - 80%⁸⁰.

W przypadku programu Magazyny energii elektrycznej poziom zakontraktowanych umów wynosił 99%, jednak nie wydatkowano jeszcze środków⁸¹.

W pozostałych 11 PP wartość zawartych umów nie przekroczyła 52% budżetu danego programu, tj.:

- 1) w 1 PP⁸² umowy zakontraktowano na poziomie 51% budżetu; wypłacono 7% budżetu;
- 2) w 1 PP⁸³ umowy zakontraktowano na poziomie 25% budżetu; wypłacono 2% budżetu;
- 3) w 4 PP⁸⁴ umowy zakontraktowano na poziomie 10-18% budżetu; wypłacono poniżej 11% budżetu;
- 4) w 4 PP⁸⁵ umowy zakontraktowano na poziomie 3-9%; wypłacono poniżej 1% budżetu;
- 5) w 1 PP⁸⁶ nie podpisano żadnych umów.

Wyjaśniono⁸⁷, że niski poziom zakontraktowania środków wynikał z konieczności zachowania odstępów czasowych między naborami w ramach FM oraz ze środków UE o krótszym horyzoncie wydatkowania środków, a także ze zmian w przepisach w zakresie pomocy publicznej oraz zmian technologicznych. Wpływ miał również długi proces oceny wniosków oraz niewielkie zainteresowanie rynku. Z kolei niski poziom wydatkowania środków wynikał z długiego czasu realizacji inwestycji, a jednocześnie największe wypłaty planowano na końcowym etapie działań.

⁷⁶ Departament Analiz i Ryzyka Finansowego, Departament Weryfikacji Rozliczeń, Departament Księgowości i Rozliczeń, Departament Kontrolingu i Strategii, Departament Kontroli, Departament Prawny oraz Departament Informatyki.

⁷⁷ Pismo dyrektora DŚ z 16 marca 2025 r., znak: DUW.090.1.2026.1.ElzHan.

⁷⁸ KdEP cz. 2 - 1; KdC cz. 1 - 2, KdC cz. 2 - 1; DSC - 17; Wykorzystanie paliw alternatywnych - 16; PE-OZE - 3; Przemysł energochłonny - poprawa efektywności energetycznej - 1; EdW - 45; KP - 1; Rozwój kogeneracji - biogaz - 4; Magazyny energii elektrycznej - 9; OZE - źródła ciepła dla ciepłownictwa - 2.

⁷⁹ Kwota uwzględnia dokonane przez beneficjentów zwroty niewykorzystanych zaliczek.

⁸⁰ Zakontraktowano 50 mln zł i wypłacono 40 mln zł.

⁸¹ Zakontraktowano 413,26 mln zł; brak wypłat.

⁸² Wykorzystanie paliw alternatywnych - 2 046,96 mln zł zakontraktowano i 284,09 mln zł wypłacono.

⁸³ Rozwój kogeneracji - biogaz - 189,43 mln zł zakontraktowano i 16,56 mln zł wypłacono.

⁸⁴ DSC - 45,07 mln zł zakontraktowano i 12,63 mln zł wypłacono; EdW - 170,89 mln zł zakontraktowano i 114,23 mln zł wypłacono; PE-PEE - 128,0 mln zł zakontraktowano i 1,28 mln zł wypłacono; PE-OZE - 64,98 mln zł zakontraktowano i 3,7 mln zł wypłacono.

⁸⁵ OZE-źródła ciepła dla ciepłownictwa - 51,44 mln zł zakontraktowano i brak wypłat; KdC cz. 1 - 88,16 mln zł zakontraktowano i brak wypłat; KP - 20,0 mln zł zakontraktowano i 3,27 mln zł wypłat.

⁸⁶ KdEP cz. 1.

⁸⁷ Pismo dyrektora DŚ z 16 marca 2026 r., znak: DUW.090.1.2026.1.ElzHan.

Do końca 2025 r. kapitał spłacono wyłącznie w programie Energia dla wsi w kwocie 2,64 mln zł. Z kolei spłaty odsetek wystąpiły w 7 programach w łącznej wysokości 17,15 mln zł.

[Rozwiązanie umów] W latach 2021-2025 rozwiązano tylko 3 umowy pożyczki - wszystkie w 2025 r., na wniosek beneficjentów. Rozwiązane umowy dotyczyły programu pn. Wykorzystanie paliw alternatywnych⁸⁸. W efekcie wartość środków zakontraktowanych w ramach ww. programu spadła o 308,97 mln zł, tj. o 6%.

13.[Księgowanie środków dot. pożyczek] NFOŚiGW prowadził wyodrębnioną ewidencję księgową, umożliwiającą weryfikację operacji gospodarczych związanych z obsługą pożyczek. Zbadano ewidencję dla 6 umów - w przypadku jednej z nich (17%) stwierdzono, że dwa razy błędnie naliczono odsetki, tj. zaniżono je o 46,20 tys. zł. Korektę w tym zakresie wprowadzono dopiero po 4 i 7 miesiącach od wystąpienia błędów, w efekcie czego odsetki zostały uregulowane przez beneficjenta w prawidłowej kwocie 6 i 9 miesięcy później niż powinny.

Ponadto w ramach badanej próby stwierdzono 6 błędnych księgowania, tj. z wykorzystaniem nieprawidłowych kont księgowych.

W 2025 r. Narodowy Fundusz prowadził w systemie finansowo-księgowym SAP (dalej: system SAP) ewidencję pożyczek ze środków FM na wyodrębnionych kontach obejmujących wypłaty, spłaty, odsetki oraz kary umowne. Do obsługi pożyczek wykorzystywano także system WiU, który służył do uzgadniania danych z systemu SAP sald umów pożyczek oraz sald odsetek. Ponadto w systemie WiU generowano odsetki z tytułu oprocentowania pożyczek, zbiorczo wprowadzane do systemu SAP. Nie prowadzono ewidencji analitycznej według programów priorytetowych, co uzasadniano brakiem takich wymogów⁸⁹.

Spśród 6 badanych umów⁹⁰ w 5 (83%) stwierdzono, że wypłaty i spłaty pożyczek księgowano na właściwych kontach i w prawidłowych wysokościach. W przypadku 1 umowy⁹¹ (17%) stwierdzono, że odsetki za II i III kwartał 2025 r. naliczono w zaniżonej wysokości - odpowiednio 109,74 tys. zł i 91,78 tys. zł zamiast 137,26 tys. zł i 110,46 tys. zł. Korektę na łączną kwotę 46,2 tys. zł wprowadzono do systemu SAP w styczniu 2026 r., a beneficjent zapłacił brakującą kwotę w marcu 2026 r. W wyniku błędu Narodowego Funduszu należne środki zostały uzyskane z opóźnieniem odpowiednio 246 i 154 dni. Wyjaśniono⁹², że przyczyną błędu było zastosowanie niewłaściwego wskaźnika do naliczania odsetek w systemie WiU.

Stwierdzono błędne księgowania w następującym zakresie:

- 1) 2 naliczenia odsetek za III i IV kwartał 2025 r.⁹³ w wysokości 194,13 tys. zł zaksięgowano w 2025 r. na niewłaściwym koncie (244100) zamiast na koncie przeznaczonym dla odsetek z FM (244101); korekty dokonano dopiero w styczniu 2026 r.;
- 2) 2 wypłaty dotacji w łącznej wysokości 3,65 mln zł błędnie zaksięgowano w marcu⁹⁴ oraz czerwcu⁹⁵ 2025 r. na koncie przeznaczonym dla pożyczek z FM (243830), zamiast na kontach właściwych dla dotacji z FM. Błędne księgowania skorygowano w miesiącu ich popełnienia;
- 3) w 1⁹⁶ przypadku zwrot niewykorzystanej zaliczki pożyczki w kwocie 5,93 mln zł zaksięgowano w czerwcu 2025 r. na niewłaściwym koncie (243710), zamiast na koncie przeznaczonym do ewidencji pożyczek z FM (243830). Błąd ten skorygowano w trakcie kontroli w marcu 2026 r.;
- 4) pożyczki⁹⁷ na kwotę 410,97 zł zaksięgowano we wrześniu 2025 r. na niewłaściwym koncie (243830), zamiast na koncie przeznaczonym na pożyczki z FM (828205). Błędne księgowanie skorygowano w miesiącu jego popełnienia.

14.[Monitorowanie spłat pożyczek] Zasady i tryb monitorowania spłat pożyczek określono prawidłowo w *Podręczniku procedur*. Narodowy Fundusz naliczał odsetki karne z tytułu opóźnienia w spłacie kapitału, zgodne ze wspomnianą regulacją oraz umowami o dofinansowanie. Na próbie 4 badanych umów stwierdzono, że spłaty monitorowano w większości zgodnie z *Podręcznikiem procedur* - z wyjątkiem braku dokumentowania ustaleń komórki finansowej z komórką merytoryczną w zakresie przyczyn opóźnień w spłatach.

[Procedura] Zasady i tryb monitorowania spłat pożyczek określono w *Podręczniku procedur*. Odpowiedzialność za monitorowanie spłat pożyczek ze środków FM przypisano do Departamentu Księgowości i Rozliczeń, który w tym celu wykorzystywał system WiU oraz system SAP.

⁸⁸ Umowy nr 1833/2023/P, 244/2023/P, 3196/2022/P.

⁸⁹ Pismo prezesa Zarządu z 24 kwietnia 2026 r., znak: DOK.0910.9.2026.AZ.

⁹⁰ 6 umów z programu EdW: [REDACTED].

⁹¹ Umowa nr [REDACTED].

⁹² Pismo prezesa Zarządu NFOŚiGW z 24 kwietnia 2026 r., znak: DOK.0910.9.2026.AZ.

⁹³ Umowa nr 477/2024/P.

⁹⁴ Odbiorca nr 15540.

⁹⁵ Odbiorca nr 15897.

⁹⁶ Odbiorca nr 8252.

⁹⁷ Odbiorca nr 13806.

[Skala opóźnień] W 2025 r. opóźnienia w spłatach wystąpiły⁹⁸ w 21 umowach, z czego 20 (95%) dotyczyło programu Energia dla wsi, a 1 - programu Digitalizacja sieci ciepłowniczych. Opóźnienia dotyczyły 23 spłat odsetek (lub ich części) na łączną kwotę 940,87 tys. zł oraz 13 rat kapitału (lub ich części) na łączną kwotę 807,57 tys. zł. Opóźnienia w spłacie rat kapitału wynosiły od 1 do 63 dni, a w spłacie odsetek od 1 do 85 dni (spłaty odsetek uregulowane po 154 i 246 dniach z powodu błędnego wyliczenia odsetek i księgowania zostały opisane w pkt 13 dokumentu pokontrolnego).

Na próbie 4 umów⁹⁹ ustalono, że NFOŚiGW terminowo wysyłał wezwania do zapłaty oraz przedsądowe wezwania do zapłaty. Przyczyny opóźnień spłat przez beneficjentów pracownicy Departamentu Księgowości i Rozliczeń uzgadniali z komórkami merytorycznymi telefonicznie lub osobiście zamiast mejlowo, co było niezgodne z *Podręcznikiem procedur*. Wyjaśniono¹⁰⁰, że sposób komunikacji miał zapewnić szybszą weryfikację oraz dalsze podejmowanie działań.

[Odsetki za opóźnienia] Odsetki za opóźnienia w spłacie kapitału naliczono jak dla zaległości podatkowych, co było zgodne z *Podręcznikiem procedur*. Łączna kwota naliczonych odsetek wyniosła 4,6 tys. zł i została w całości uregulowana przez beneficjentów.

15.[Gromadzenie wpływów z tytułu spłat pożyczek] Do końca 2025 r. beneficjenci spłacili z tytułu pożyczek z FM łącznie 19,8 mln zł, z czego 87% stanowiły odsetki. Ze zgromadzonych środków na rachunku pożyczkowym FM nie korzystano, co wynikało z braku odpowiednich regulacji prawnych. W celu doprecyzowania przeznaczenia środków pochodzących ze spłat NFOŚiGW zgłosił w 2024 r. uwagi do projektów 2 aktów prawnych, spośród których 1 w trakcie kontroli pozostawał na etapie prac legislacyjnych.

Spłaty odsetek i kapitału pożyczek z FM rozpoczęły się w 2024 r. Kapitał był spłacany wyłącznie w programie Energia dla wsi - 496,47 tys. zł w 2024 r. oraz 2,15 mln zł w 2025 r. Odsetki spłacano w ramach 4 programów¹⁰¹ w 2024 r. (1,71 mln zł) oraz w 7 programach¹⁰² w 2025 r. (15,44 mln zł).

Jak wyjaśniono¹⁰³, środki ze spłat pozostawały niewykorzystane; planowano przeznaczyć je na kolejne nabory oraz na pokrycie różnic kursowych. W celu doprecyzowania przeznaczenia tych środków Narodowy Fundusz zgłosił w 2024 r. uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (nr UC33 w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów)¹⁰⁴ oraz projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz niektórych innych ustaw (UC39)¹⁰⁵. Propozycje dotyczące pierwszego ze wspomnianych aktów prawnych nie zostały uwzględnione, a drugi akt pozostawał w trakcie kontroli na etapie prac legislacyjnych.

16.[Umarzanie pożyczek] Zasady i tryb częściowego umarzania pożyczek uregulowano wewnętrznie w *Zasadach dofinansowania* oraz w *Podręczniku procedur*. Możliwość umorzenia pożyczek przewidziano w ramach 6 PP, jednakże w latach 2021-2025 r. nie wystąpił żaden przypadek umorzenia z uwagi na wczesny etap realizacji inwestycji.

Zasady częściowego umarzania pożyczek ustalono w ramach *Zasad dofinansowania*. Z kolei procedurę postępowania z wnioskami o umorzenie części pożyczki określono w *Podręczniku procedur*.

Umorzenie części pożyczek dopuszczono w 6¹⁰⁶ z 13 PP, w tym w 2 programach¹⁰⁷ maksymalna kwota umorzenia wynosiła do 5 mln zł, a w pozostałych - do 1 mln zł. Zgodnie z *Zasadami dofinansowania* umorzeniu podlega ostatnia rata pożyczki, co zostało uwzględnione w 9 umowach z 5 programów¹⁰⁸; w przypadku 1 programu żadna z umów nie spełniała kryteriów uprawniających do umorzenia pożyczki.

Do czasu prowadzenia kontroli nie umarzano pożyczek ze względu na początkowy etap wdrażania inwestycji.

⁹⁸ Dane ustalone w oparciu o zestawienie przekazane przez NFOŚiGW dla celów kontroli, skorygowane na podstawie raportów kwartalnych dot. opóźnień oraz dokumentacji dot. badanej próby.

⁹⁹ Umowy: 1678/2023/P, 1945/2023/P, 222/2025/P, 477/2024/P.

¹⁰⁰ Pismo prezesa Zarządu NFOŚiGW z 24 kwietnia 2026 r., znak: DOK.0910.9.2026.AZ.

¹⁰¹ KdC. cz. 2; DSC; PE-PEE; EdW.

¹⁰² KdC cz. 2; DSC; Wykorzystanie paliw alternatywnych; PE-OZE; PE-PEE; EdW; KP.

¹⁰³ Pismo dyrektorów DŚZ, DK, DY i Departamentu Organizacyjnego z 27 lutego 2026 r., znak: DOK.0910.9.2026.AZ.

¹⁰⁴ Pismo prezesa Zarządu NFOŚiGW z 17 czerwca 2024 r.

¹⁰⁵ E-mail zastępcy dyrektora DŚZ w NFOŚiGW przekazujący do MKiŚ uwagi do projektu.

¹⁰⁶ Magazyny energii elektrycznej; EdW; PE-OZE; PE-PEE; Rozwój kogeneracji - biogaz; Wykorzystanie paliw alternatywnych.

¹⁰⁷ Rozwój kogeneracji - biogaz; Wykorzystanie paliw alternatywnych.

¹⁰⁸ Pismo dyrektor DE z 18 marca 2026 r., znak: DE.4317.2.2024 i pismo dyrektor DL z 17 marca 2026 r.

Biorąc pod uwagę przedstawione oceny i ustalenia, **zalecam Pani Prezes:**

1. Podjęcie skutecznych działań zapewniających sprawne wdrożenie programów finansowanych z FM, w tym przyspieszenie zawierania umów z beneficjentami. W tym celu niezbędna jest efektywna realizacja rekomendacji przyjętych przez Zarząd NFOŚiGW w zakresie usprawnienia wdrażania FM.
2. Terminowe przekazywanie do MKiŚ projektów rocznych sprawozdań dotyczących FM.
3. Zapewnienie rzetelności danych sprawozdawczych poprzez określenie i stosowanie udokumentowanych zasad przeliczania wartości wyrażonych w EUR z wykorzystaniem aktualnych kursów walutowych, adekwatnych do okresu sprawozdawczego.
4. Bieżące publikowanie na stronie internetowej FM informacji o dofinansowanych inwestycjach.
5. Wzmocnienie mechanizmów kontroli zarządczej w celu wyeliminowania przypadków:
 - a) zawierania umów o dofinansowanie ponad zatwierdzone budżety programów przed uzyskaniem zgody na zwiększenie tych budżetów przez właściwy organ;
 - b) nieprawidłowego naliczania odsetek oraz błędnego księgowania operacji dotyczących pożyczek;
 - c) niedokumentowania ustaleń i działań podejmowanych w związku z monitorowaniem spłat pożyczek.

Proszę Panią Prezes o przedstawienie, w terminie 30 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykonania zaleceń lub o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Paulina Hennig-Kłoska
Minister Klimatu i Środowiska
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/