



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Zasobów Naturalnych

KZN.410.1.4.2026

Tekst jednolity

Pani

Dorota Zawadzka-Stępnia

Prezes Zarządu

**Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska
i Gospodarki Wodnej**

Wystąpienie pokontrolne

P/26/001

Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. – wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

*Wystąpienie pokontrolne uwzględniające treść uchwały nr KOP-KOR.441.111.2026 Zespołu
Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z 10 czerwca 2026 r.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej¹
ul. Pańska 97, 00-834 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej

Dorota Zawadzka Stępnia, Prezes Zarządu NFOŚiGW, od 18 marca 2024 r.

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia do 31 grudnia 2025 r. oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonaniem ustawy budżetowej na rok 2025. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata 2022-2024 okres kontroli obejmuje również te lata.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli².

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli, Departament Zasobów Naturalnych.

Kontrolerzy

1. Kamila Trzcińska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KZN/4/2026 z dnia 9 stycznia 2026 r.
2. Agata Trzeciak, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KZN/1/2026 z dnia 9 stycznia 2026 r.
3. Marta Stefaniak, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KZN/3/2026 z dnia 9 stycznia 2026 r.
4. Andrzej Szymczyk, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KZN/3/2026 z dnia 9 stycznia 2026 r.

(akta kontroli str. 1-19)

¹ Dalej: „NFOŚiGW” lub „Narodowy Fundusz”.

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

II. Zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2025 r. planu finansowego NFOŚiGW pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań. Stosownie do art. 400 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska³ NFOŚiGW jest państwową osobą prawną należącą do sektora finansów publicznych, zgodnie z art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴. Ocenie podlegały w szczególności:

- planowanie i realizacja przychodów NFOŚiGW,
- planowanie i wykonanie kosztów i wydatków majątkowych oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji,
- wykorzystanie otrzymanych dotacji i środków na realizację programów/projektów finansowanych z budżetu Unii Europejskiej ,
- gospodarowanie wolnymi środkami,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2025 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe kontrolowanej działalności.*

III. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

NIK w formie opisowej ocenia wykonanie planu finansowego NFOŚiGW na 2025 r. w zakresie przychodów i kosztów. Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość, polegająca na ujęciu w księgach rachunkowych zwrotów środków do MKiŚ uznanych za niekwalifikowalne w ramach pomocy technicznej z funduszy UE, skutkowałą pomniejszeniem rzeczywistej wartości przychodów z otrzymanych dotacji ujętej w sprawozdaniu finansowym, w rachunku zysków i strat oraz w sprawozdaniu z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2025 rok, planu finansowego podmiotów, o których mowa w art. 9 pkt 8 i 14 ufp Rb-40 za grudzień 2025 r. ⁶.

Na podstawie badania dowodów księgowych odpowiadających 72 zapisom księgowym łącznie na 29 602,8 tys. zł. stwierdzono, że poniesione koszty były celowe i gospodarne, prawidłowo udokumentowane i zostały poniesione zgodnie z przepisami prawa.

W 2025 r. zbadane szczegółowo wydatki majątkowe o łącznej wartości 1699,5 tys. zł były zgodnie z umową lub zamówieniem i wprowadzone do ewidencji aktywów trwałych. Natomiast działaniem nierzetelnym było niezapewnienie przez ponad cztery miesiące wykorzystania zgodnie z przeznaczeniem zakupionego do nowej siedziby elektromechanicznego depozytora na klucze.

³ Dz.U z 2025 r. poz. 647 ze zm., dalej: „Poś”.

⁴ Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm., dalej: „ufp”.

⁵ 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.

⁶ Dalej: „RB-40 za grudzień 2025 r.”

W ramach kontroli zamówień publicznych stwierdzono: naruszenie art. 223 ust.1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁷, polegające na tym, że komisja przetargowa⁸ zaniechała wezwania oferenta do złożenia wyjaśnień w zakresie wskazania imienia i nazwiska jednego z dwóch wykonawców. Kwalifikacje i doświadczenie obu wykonawców umieszczono w wykazie osób stanowiącym załącznik do oferty, natomiast imię i nazwisko jednego z nich nie zostało wskazane w wykazie (tabeli), ale znajdowało się ono na pierwszej stronie ww. załącznika.

NIK jako nierzetelne uznaje dokonanie przez Zarząd NFOŚiGW dopiero z końcem 2025 r. zmiany planu kosztów w zakresie zakupów majątkowych, pomimo iż decyzję o wynajęciu budynku biurowego w miejsce zakupu nowej siedziby podjął już w grudniu 2024 r. jak również stwierdzone opóźnienia w podejmowaniu do oceny i ocenie wniosków o dofinansowanie⁹.

W zakresie realizacji zadań stwierdzono nierzetelne planowanie kosztów i wartości mierników na etapie opracowywania zmiany planu finansowego w układzie zadaniowym, co spowodowało znaczne odchylenia zrealizowanych wielkości względem planu po zmianach.

Sprawozdania z wykonania: planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym (Rb-BZ2), sprawozdanie w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2024 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) oraz sprawozdaniu Rb-40 za grudzień 2025 r., zostały przekazane do Ministerstwa Klimatu i Środowiska¹⁰ terminowo. Kwoty wykazane w sprawozdaniach wynikały z ewidencji księgowej. Za nierzetelne należy uznać nieprawidłowe ujęcie w sprawozdaniu RB-40 za grudzień 2025 r. danych z wykonania planu przychodów w poz. II.2, oraz w konsekwencji w poz. II.3. oraz II.4..

NIK odstąpiła od wydania opinii o sprawozdaniach, w związku ze stwierdzoną po raz kolejny nieprawidłowością dotyczącą niestosowania w NFOŚiGW zasady memoriału oraz ujmowaniem operacji gospodarczych w księgach rachunkowych niezgodnie z ich treścią ekonomiczną. Stwierdzony stan nieprawidłowy stwarza wysokie ryzyko prezentacji w sprawozdaniach objętych badaniem danych nieodzwierciedlających należycie sytuacji finansowej podmiotu., co potwierdza w skrajnych przypadkach wykazywanie w sprawozdaniu RB-40 za grudzień 2025 r. ujemnych kosztów wykonania dotacji, tj. wartości niezgodnych z sensem ekonomicznym kosztu.

⁷ Dz.U. z 2024 r. poz. 1320, ze zm., dalej: „upzp”.

⁸ W postępowaniu o udzielenie zamówienia pn.: "Świadczenie pomocy prawnej na rzecz NFOŚiGW".

⁹ 76,4% złożonych wniosków w ramach 10 badanych naborów z programu w ramach programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027 (dalej: FEnIKS) oraz wszystkich 11 badanych przypadków w ramach programu „Mój Prąd”.

¹⁰ Dalej: „MKiŚ”.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹¹ kontrolowanej działalności

1. Wykonanie planu finansowego państwowej osoby prawnej

1.1. Wykonanie planu przychodów

Opis stanu faktycznego

W planie finansowym NFOŚiGW na 2025 r. przychody zostały zaplanowane w wysokości 13 572 319,0 tys. zł, co było zgodne z zapisami ustawy budżetowej na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r.¹². W ciągu roku plan przychodów został zwiększony per saldo o 3 435 217 tys. zł do 17 007 536 tys. zł, tj. o 25,3%. Zwiększenie planu w zakresie przychodów związane było głównie z planowanej wyższej realizacji przychodów w pozycji „Przychody ze sprzedaży przez Komisję Europejską uprawnień do emisji w systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Fundusz Modernizacyjny)” wynikającej z uzyskania zgody Europejskiego Banku Inwestycyjnego na finansowanie programu priorytetowego Czyste Powietrze ze środków Funduszu Modernizacyjnego i jednoczesnego uruchomienia transzy środków umożliwiających podejmowanie zobowiązań finansowych przez NFOŚiGW oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej¹³ na ten cel. Zmiana ta miała pozwolić na zwiększenie dostępnych środków na inwestycje związane z poprawą efektywności energetycznej i redukcją gazów cieplarnianych.

(akta kontroli str. 2098-2161)

W 2025 r. NFOŚiGW uzyskał przychody w kwocie 16 091 108 tys. zł, tj. per saldo o 916 428 tys. zł niższej niż w planie po zmianach (o 5,4%). W porównaniu do przychodów z 2024 r. były one mniejsze o 3 648 666,6 tys. zł, tj. o 18,5%. Wynikało to głównie z niższego niż planowano na 2025 r. wykonania przychodów z tytułu "Przychody ze sprzedaży przez Komisję Europejską uprawnień do emisji w systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Fundusz Modernizacyjny)" w kwocie 6 033 650 tys. zł, wobec planowanych 6 365 000 tys. zł jak i przychodów w pozycji „Środki otrzymane od jednostek spoza sektora finansów publicznych” w kwocie 2 358 846,6 tys. zł, wobec planowanych 3 463 391 tys. zł. Niższe niż planowano przychody wynikały głównie z przedłużającej się oceny składanych przez NFOŚiGW do Ministerstwa Klimatu i Środowiska wniosków o płatność oraz konieczności wydłużenia horyzontu wypłat środków z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności¹⁴ – na obsługę umów z grantobiorcami do końca 2027 r. – w celu umożliwienia wykorzystania pełnej alokacji środków na finansowanie programu priorytetowego Czyste Powietrze, w ramach inwestycji B1.1.2. Uzyskano natomiast wyższe niż planowano przychody w pozycjach: „Odsetki od depozytów u MF lub z tytułu skarbowych papierów wartościowych”

¹¹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych przedstawionych w kolejnych punktach niniejszego rozdziału wystąpienia pokontrolnego. Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę cząstkową 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.

¹² Dz. U. poz. 63; dalej: „ustawa budżetowa”.

¹³ Dalej: „WFOŚiGW”.

¹⁴ Dalej: „KPO”.

(o 16,8%, tj. o 159 674,8 tys. zł); „Opłaty za usługi wodne” (o 20,8%, tj. o 60 183,7 tys. zł); „Opłata emisyjna, o której mowa w art. 321a ustawy Prawo ochrony środowiska” (o 1,5% tj. o 34 670,5 tys. zł).

(akta kontroli str. 994-998, 1804-1809, 2098-2161)

W strukturze zrealizowanych przychodów największy udział, tj. 67,2% (10 807 569 tys. zł), miały przychody uzyskane z tytułu opłat i kar środowiskowych. Stanowiły one 97,8% kwoty planowanej po zmianach (11 045 500 tys. zł). Źródłami tych przychodów były wpływy z:

- pozostałych przychodów ze sprzedaży przez Komisję Europejską uprawnień do emisji w systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, w wysokości 6 033 650 tys. zł, tj. 94,8% planu po zmianach (6 365 000 tys. zł) i 83,1% przychodów uzyskanych w 2024 r. (7 263 474 tys. zł);
- opłat i kar za korzystanie ze środowiska, w wysokości 258 220,4 tys. zł, tj. 99,3% planu po zmianach (260 000 tys. zł) i 131,7% przychodów uzyskanych w 2024 r. (196 098,6 tys. zł);
- opłat eksploatacyjnych i koncesyjnych, wynikających z ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze¹⁵, w wysokości 337 467,8 tys. zł, tj. 99,3% planu po zmianach (340 000 tys. zł) i 108,3% przychodów uzyskanych w 2024 r. (311 699,4 tys. zł);
- opłat za usługi wodne wynikających z ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne¹⁶, w wysokości 350 183,7 tys. zł, tj. 120,7% planu po zmianach (290 000 tys. zł) i 137% przychodów uzyskanych w 2024 r. (255 537,9 tys. zł);
- opłat zastępczych i kar wynikających z ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej¹⁷, w wysokości 898 373,3 tys. zł, tj. 98,9% planu po zmianach (908 000 tys. zł) i 107,1% przychodów uzyskanych w 2024 r. (838 886,1 tys. zł);
- opłaty emisyjnej, o której mowa w art. 321a Poś, w wysokości 2 273 170,5 tys. zł, tj. 101,5% planu po zmianach (2 238 500 tys. zł) i 102,2% przychodów uzyskanych w 2024 r. (2 224 543,6 tys. zł);
- opłaty zastępczej dotyczącej Narodowego Celu Redukcyjnego i Narodowego Celu Wskaźnikowego w wysokości 201 468,1 tys. zł, tj. 93,3% planu po zmianach (216 000 tys. zł) i 99,6% przychodów uzyskanych w 2024 r. (202 305,1 tys. zł).

Należności ogółem na 31 grudnia 2025 r. wyniosły 9 283 525,2 tys. zł i w porównaniu do stanu na koniec 2024 r. były niższe o 259 523,4 tys. zł, tj. o 2,7%. Spadek należności wynikał przede wszystkim z wyższej niż w 2024 r. kwoty rozliczeń zwrotów dotacji przez państwowe jednostki budżetowe¹⁸. Należności z tego tytułu wyniosły 13 604,4 tys. zł i były niższe od należności w tej pozycji w 2024 r. o 95%. Zmniejszenie kwoty tych należności wynikało głównie z rozliczenia przez pjb, do 31 grudnia 2025 r., wyższych niż w roku ubiegłym kwot dotacji. Najwyższe należności w kwocie 1 057 690,9 tys. zł pochodziły z tytułu niespłaconych pożyczek, a zmniejszenie ich kwoty w stosunku do 2024 r. (o 1,9%) wynikało zarówno ze spłat oraz faktu,

¹⁵ Dz. U. z 2026 r. poz. 69, dalej: „Pgg”.

¹⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 960 ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 711.

¹⁸ Dalej: „pjb”.

że w 2025 r. podpisano mniejszą liczbę umów dotyczących dofinansowania zwrotnego krótkoterminowego.

Zaległości ogółem na 31 grudnia 2025 r. wyniosły 391 514,8 tys. zł i były wyższe o 19% (62 641 tys. zł) od zaległości według stanu na koniec 2024 r. Wzrost ten wynikał: ze zwiększenia w 2025 r. stopnia niespłacalności zaległości z tytułu wypowiedzianych umów dotacji oraz naliczeń odsetek podatkowych (o 48 000,2 tys. zł, tj. o 36,7% w porównaniu do 2024 r.); utrzymujących się wysokich stawek odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych z tytułu zaległości z opłat z Pgg (o 5371,0 tys. zł, tj. o 6,2% w porównaniu do 2024 r.); wzrostu pozostałych należności, odsetek i kar określonych w umowach (o 3445,8 tys. zł, tj. o 13,3% w porównaniu do 2024 r.); naliczeń i braku spłat odsetek ustawowych, karnych z tytułu umów pożyczki (o 3838,5 tys. zł, tj. o 5% w porównaniu do 2024 r.).

Odzyskane należności z tytułu opłat wynikających z ustawy Pgg oraz nawiązek sądowych w 2025 r. wyniosły łącznie 21 689,7 tys. zł (w tym 20 513,8 tys. zł należność główna i 1173,1 tys. zł odsetki za zwłokę) i były wyższe o 8,4% (tj. o 1675 tys. zł) w stosunku do uzyskanych w 2024 r. W 2025 r., z uwagi na upływ pięciu lat od terminu płatności, przedawnieniu uległy zaległości powstałe w latach 2013-2020 z tytułu opłat z Pgg na łączną kwotę 268,2 tys. zł. Wobec przedawnionych zaległości prowadzone były postępowania egzekucyjne przez organy podatkowe, na podstawie wystawionych przez NFOŚiGW tytułów wykonawczych, jednakże postępowania te zostały umorzone z uwagi na ich bezskuteczność, m.in. z powodu nieposiadania przez dłużników majątku i źródeł dochodów, z których możliwa byłaby skuteczna egzekucja należności.

(akta kontroli str. 915-998, 1726-1901)

W 2025 r. NFOŚiGW z tytułu opłat z Pgg wystawił:

- 220 upomnień łącznie na 5536,7 tys. zł tytułem należności głównej,
- 127 tytułów wykonawczych łącznie na 4450,3 tys. zł,

oraz wydał 45 decyzji w przedmiocie nadpłat w wysokości 127,3 tys. zł.

Szczegółowym badaniem objęto 17 spraw dotyczących dochodzenia należności z tytułu opłat z ustawy Pgg, wybranych metodą celową według kryterium wartości należności i okresu przeterminowania, łącznie na 2501,6 tys. zł, tj. 67,5% kwoty zaległych należności według stanu na 31 grudnia 2025 r. Termin płatności należności objętych badaniem upłynął w latach 2016-2025. We wszystkich objętych badaniem sprawach dotyczących zaległych należności z tytułu opłat za wydobywanie kopalin NFOŚiGW wykonał prawidłowo czynności określone w „Podręczniku procedur NFOŚiGW”¹⁹.

(akta kontroli str. 915-992)

W 2025 r. Prezes Zarządu NFOŚiGW wydała 85 decyzji o udzieleniu ulg w spłacie opłat ustalonych na podstawie Pgg, tj.:

¹⁹ Przyjętym Uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr A/85/2/2024 z 19 grudnia 2024 r. (dalej: „Podręcznik procedur”).

- 71 decyzji o umorzeniu z urzędu zaległych opłat eksploatacyjnych w wysokości od 0,04 zł do 77,49 zł – razem 1157,03 zł. Decyzje podjęto na podstawie art. 67d § 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa²⁰;
- 11 decyzji o udzieleniu ulgi w spłacie opłat eksploatacyjnych, podwyższonych i dodatkowych na podstawie art. 142 ustawy Pgg na wniosek strony na podstawie art. 67a Op, w wysokości od 9,8 tys. zł do 977,8 tys. zł – razem 2181,8 tys. zł. Decyzją Prezesa Zarządu NFOŚiGW 212,8 tys. zł umorzono, 1880,3 tys. zł rozłożono na raty, a spłatę 36,4 tys. zł odroczone. Szczegółowym badaniem objęto cztery postępowania zakończone wydaniem decyzji administracyjnej łącznie na 1545,6 tys. zł, tj. 75% kwoty objętej wydanymi decyzjami. Stwierdzono, że postępowania były prowadzone prawidłowo z zachowaniem terminów wynikających z przepisów prawa, a decyzje zawierały wszystkie wymagane elementy;
- trzy decyzje o umorzeniu z urzędu zaległych opłat eksploatacyjnych w wysokości od 98,9 zł do 184,2 tys. zł – razem 318,4 tys. zł. Decyzje podjęto na podstawie art. 67d § 1 pkt 1 Op. Badaniem objęto wszystkie trzy decyzje, nie stwierdzono nieprawidłowości, a wydane decyzje były uzasadnione.

(akta kontroli str. 915-988)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1.2. Wykonanie planu kosztów

Opis stanu faktycznego

Plan kosztów według ustawy budżetowej wyniósł 13 024 034 tys. zł. W wyniku zmiany planu finansowego NFOŚiGW na 2025 r. z 2 grudnia 2025 r.²¹ plan kosztów nie został zwiększony, a dokonane w nim zmiany dotyczyły przeniesienia kosztów pomiędzy pozycjami, nie zwiększając ogólnej kwoty kosztów. Dokonanie przesunięć było uzasadnione przez Zarząd NFOŚiGW we wniosku o zmianę planu finansowego koniecznością: zwiększenia nakładów na zakup usług audytowych, doradczych, eksperckich w związku z obsługą wniosków od beneficjentów oraz wdrażaniem nowych programów w ramach KPO; zakupu licencji i pakietów dostępowych; zakupu w wyższej niż planowano kwocie wyposażenia nowo zasiedlanego budynku; zwiększenia limitów kosztów oraz wydatków na realizację zadań w zakresie środków przekazywanych w ramach dotacji dla beneficjentów; zmniejszenia limitów pozycji „amortyzacja” oraz wydatków majątkowych wynikających z odstąpienia od zakupu budynku biurowego przeznaczonego na siedzibę na rzecz najmu długoterminowego. Zmiana planu kosztów w zakresie zakupów majątkowych została dokonana dopiero z końcem 2025 r., pomimo iż Zarząd NFOŚiGW decyzję o wynajęciu siedziby zamiast zakupu budynku biurowego podjął w grudniu 2024 r. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

²⁰ Dz. U. z 2025 r. poz. 111, ze zm. – dalej: „Op”.

²¹ Uchwała nr 204/2025 Rady Nadzorczej NFOŚiGW z 2 grudnia 2025 r. w sprawie uchwalenia zmiany projektu zmiany Planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na 2025 rok uchwalonego w drodze uchwały Nr 145/25 z 25 września 2025 roku.

W 2025 r. poniesiono koszty ogółem w wysokości 7 544 672,3 tys. zł, tj. o 5 479 361,7 tys. zł mniej (o 42,1%) od planowanej w ustawie budżetowej i od planu po zmianach. W porównaniu do kosztów zaewidencjonowanych w 2024 r. koszty ogółem były niższe o 2 822 862,8 tys. zł (o 27,2%).

Powodem niższego niż planowano poziomu wykonania planu kosztów ogółem było w szczególności niższe niż planowano wykonanie kosztów funkcjonowania NFOŚiGW oraz kosztów realizacji zadań.

Dominującą pozycję w kosztach ogółem (95,7%) stanowiły koszty realizacji zadań w wysokości 7 219 993,3 tys. zł, tj. środki przekazane innym podmiotom, które były o 2 826 416 tys. zł (o 28,1%) niższe niż w 2024 r.

W ramach ww. pozycji obejmującej koszty realizacji zadań²² – środki przekazane innym podmiotom, NFOŚiGW finansował w 2025 r. przedsięwzięcia realizowane przez inne podmioty w szczególności w następujących dziedzinach:

- Transformacja energetyczna – zrealizowane w łącznej wysokości 1 486 124²³ tys. zł (24% wartości określonej w planie działalności). Niższy poziom realizacji²⁴ w zakresie finansowania ze środków własnych wynikał głównie z niższego wykorzystania środków w programie „Kogeneracja dla Ciepłownictwa”. Jak wyjaśnił dyrektor Departamentu Kontrolingu i Strategii²⁵ niepełne wykorzystanie środków wynikało z kilku istotnych czynników, tj.: zmiany przepisów dotyczących pomocy publicznej, które spowodowało wydłużenie procesu oceny wniosków i przełożyło się na opóźnienia w zawieraniu umów oraz uruchamianiu wypłat środków; opóźnienia w realizacji przedsięwzięć przez beneficjentów, skutkujące koniecznością wprowadzania zmian w harmonogramach wypłat; podpisanie mniejszej liczby umów niż pierwotnie zakładano, a także przyjęcie zbyt optymistycznych założeń planistycznych na 2025 r., które nie w pełni uwzględniały rzeczywiste tempo przygotowania i realizacji projektów. Natomiast w zakresie środków zewnętrznych z KPO niższy poziom realizacji wynikał głównie z niższego niż planowano poziomu wdrażania programu „Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej szkół”, spowodowanego opóźnieniami w realizacji umów przez ostatecznych odbiorców wsparcia, co skutkowało koniecznością przesunięcia terminów planowanych wypłat oraz z opóźnień w składaniu wniosków przez beneficjentów w programie „Budowa i modernizacja sieci dystrybucyjnych energii elektrycznej na obszarach wiejskich w celu umożliwienia przyłączenia nowych źródeł OZE”, spowodowanych trudnościami związanymi z realizacją specyficznych inwestycji.

²² Kwoty wg przyjętego przez Zarząd NFOŚiGW na posiedzeniu w dniu 29 stycznia 2026 r. wstępnego sprawozdania z realizacji planu działalności NFOŚiGW za 2025 r.

²³ W kwocie 1 319 614 tys. zł wypłaty zrealizowane ze środków własnych oraz 166 510 tys. zł ze środków zewnętrznych, tj. ze środków pochodzących z KPO oraz FEniKS.

²⁴ Zgodnie z informacjami zawartymi we wstępnym sprawozdaniu z realizacji planu działalności NFOŚiGW za 2025 r. przyjętym przez Zarząd NFOŚiGW na posiedzeniu 29 stycznia 2026 r.

²⁵ Dalej: „DKiS”

- Poprawa jakości powietrza – zrealizowane w łącznej wysokości 9 178 230 tys. zł²⁶ (67,2% wartości określonej w planie działalności). Niższy niż planowano poziom realizacji²⁷ w ramach środków własnych (dotacje) wynikał głównie z niższego niż planowano zapotrzebowania na środki w ramach programu „Czyste Powietrze” wynikającego z wydłużonego procesu oceny wniosków o płatność przez WFOŚiGW, niższego niż planowano poziomu realizacji programu „Zielony Transport Publiczny”, który wynikał przede wszystkim ze zmian w harmonogramach wypłat skutkujących koniecznością zawarcia aneksów do umów oraz koniecznością dokonywania korekt do złożonych przez beneficjentów wniosków o płatność, co wydłużało proces rozliczania wniosków o płatność. Dyrektor DKiS wyjaśnił, że na tempo realizacji wypłat wpłynęły również czynniki organizacyjne, w tym znaczące zaangażowanie zasobów kadrowych w przygotowanie próbkowania G26G²⁸ na potrzeby Komisji Europejskiej, co ograniczyło możliwość terminowego procedowania wniosków o płatność. Natomiast w zakresie środków zewnętrznych z KPO niższy poziom realizacji wynikał głównie z niższego niż planowano poziomu realizacji programu „NaszEauto”, w związku m.in. ze składaniem przez ostatecznych odbiorców niewłaściwych form dokumentów zabezpieczających umowę.
- Gospodarka w obiegu zamkniętym, w tym gospodarowanie odpadami, ochrona wód i gospodarka wodna – zrealizowane w łącznej wysokości 1 010 551 tys. zł²⁹ (69% wartości określonej w planie działalności). Niższy niż planowano poziom realizacji w ramach środków własnych wynikał przede wszystkim z braku wypłat w ramach programu „Usuwanie nielegalnie nagromadzonych odpadów” spowodowanych opóźnieniami w uruchomieniu programu priorytetowego. Dyrektor DKiS wyjaśnił, że „(...) Ostateczne decyzje dotyczące zakresu programu zostały podjęte pod koniec lipca 2025 r., natomiast jego akceptacja przez Zarząd oraz potwierdzenie braku uwag przez MKiŚ nastąpiły w sierpniu 2025 r. Dodatkowo kryteria wyboru przedsięwzięć zostały zatwierdzone przez Radę Nadzorczą pod koniec sierpnia 2025 r., co wpłynęło na przesunięcie kolejnych etapów wdrażania programu. Nabór wniosków rozpoczął się we wrześniu i trwał do końca listopada 2025 r., co uniemożliwiło zakończenie procedury oceny wniosków oraz zawarcie umów w tym samym roku. Proces oceny wymagał dodatkowo potwierdzenia zgodności przedsięwzięć przez MKiŚ, przy czym pierwsze opinie zostały przekazane dopiero na początku grudnia 2025 r. (...) pierwsze zobowiązania w ramach programu mogły zostać zawarte dopiero w lutym 2026 r. (...)”. Natomiast w zakresie środków zewnętrznych niższy poziom realizacji wynikał głównie z niższego niż planowano poziomu realizacji programu „Racjonalna gospodarka odpadami”. Dyrektor DKiS wyjaśnił, że niższa niż planowano realizacja spowodowana była głównie wydłużeniem czasu realizacji kluczowych przedsięwzięć przez beneficjentów, wynikającego z przyczyn od nich niezależnych, w tym w szczególności opóźnień w dostawach maszyn i urządzeń. W konsekwencji następowały przesunięcia terminów składania wniosków o płatność oraz wypłat środków na kolejne okresy rozliczeniowe.

²⁶ W kwocie 5605 161 tys. zł wypłaty zrealizowane ze środków własnych oraz 3 573 063 tys. zł ze środków zewnętrznych, tj. ze środków pochodzących z KPO oraz FEniKS oraz Programu STOP SMOG.

²⁷ Zgodnie z informacjami zawartymi we wstępnym sprawozdaniu z realizacji planu działalności NFOŚiGW za 2025 r. przyjętym przez Zarząd NFOŚiGW na posiedzeniu 29 stycznia 2026 r.

²⁸ Przypis kontrolera: Zeroemisyjny transport zbiorowy (autobusy) – kamień milowy, KPO.

²⁹ W kwocie 658 068 tys. zł wypłaty zrealizowane ze środków własnych oraz 352 483 tys. zł ze środków zewnętrznych, tj. ze środków pochodzących z KPO oraz FEniKS.

- Ochrona różnorodności biologicznej i funkcji ekosystemów – zrealizowane w wysokości 121 164³⁰ tys. zł (67% wartości określonej w planie działalności). Niewykonanie planu wypłat³¹ ze środków własnych NFOŚiGW wynikało z niższego niż zakładano poziomu wypłat w ramach programu „Ochrona i przywracanie różnorodności biologicznej i krajobrazowej” spowodowanego dłuższym niż zakładano czasem realizacji przedsięwzięć przez beneficjentów, co skutkowało zmianami harmonogramu wypłat oraz opóźnieniami w składaniu wniosków o płatność przez beneficjentów.
- Monitoring środowiska – zrealizowane w wysokości 99 918 tys. zł (100% wartości określonej w planie działalności);
- Ekspertyzy środowiskowe – zrealizowane w wysokości 253 417 tys. zł (74% wartości określonej w planie działalności). Niewykonanie planu wypłat³² ze środków własnych NFOŚiGW wynikało z niższego niż zakładano poziomu wypłat zarówno w formie zwrotnej jak i bezzwrotnej, w ramach programu „Udostępnianie wód termalnych w Polsce” spowodowanego zawarciem umów w terminie uniemożliwiającym rozpoczęcie realizacji przedsięwzięć zgodnie z pierwotnie zakładanymi harmonogramami. Istotne odstępstwo od planu dotyczyło również realizacji programu „Współfinansowanie Programu LIFE”, które wynikało z konieczności wprowadzania korekt do złożonych wniosków o płatność oraz opóźnień w ich składaniu przez beneficjentów.
- Edukacja ekologiczna – zrealizowane w wysokości 34 754 tys. zł (50% wartości określonej w planie działalności). Niezrealizowanie planu wypłat było wynikiem niższego niż zakładano poziomu realizacji „Programu Regionalnego Wsparcia Edukacji Ekologicznej” oraz „Edukacja ekologiczna”, które wynikało z konieczności wprowadzania korekt do złożonych przez beneficjentów wniosków o płatność oraz zmian w harmonogramach wypłat.
- Innowacyjność – zrealizowane w wysokości 315 678³³ tys. zł (67% wartości określonej w planie działalności). Niezrealizowanie planu wypłat³⁴ ze środków własnych było wynikiem niższego niż zakładano poziomu realizacji programu „Innowacje dla Środowiska” i wynikało przede wszystkim ze zmian w harmonogramie wypłat wynikających z podpisanej umowy oraz wydłużających się negocjacji poprzedzających jej zawarcie oraz braku rozliczenia końcowego przedsięwzięcia przez beneficjenta. Niewykonanie wypłat w zakresie środków zewnętrznych było rezultatem niższej realizacji programu „Wodoryzacja Gospodarki” finansowanego ze środków KPO i wynikało z przedłużających się negocjacji z przedsiębiorcami, co skutkowało koniecznością przesunięcia terminów planowanych wypłat.

³⁰ W kwocie 53 586 tys. zł. wypłaty zrealizowane ze środków własnych oraz 67 578 tys. zł ze środków zewnętrznych, tj. ze środków pochodzących z Funduszy Europejskich dla Polski Wschodniej na lata 2021-2027 oraz FEniKS – Programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę Klimat, Środowisko 2021-2027.

³¹ Zgodnie z informacjami zawartymi we wstępnym sprawozdaniu z realizacji planu działalności NFOŚiGW za 2025 r. przyjętym przez Zarząd NFOŚiGW na posiedzeniu 29 stycznia 2026 r.

³² Zgodnie z informacjami zawartymi we wstępnym sprawozdaniu z realizacji planu działalności NFOŚiGW za 2025 r. przyjętym przez Zarząd NFOŚiGW na posiedzeniu 29 stycznia 2026 r.

³³ W kwocie 265 211 tys. zł. wypłaty zrealizowane ze środków własnych oraz 50 467 tys. zł ze środków zewnętrznych, tj. ze środków pochodzących z KPO.

³⁴ Zgodnie z informacjami zawartymi we wstępnym sprawozdaniu z realizacji planu działalności NFOŚiGW za 2025 r. przyjętym przez Zarząd NFOŚiGW na posiedzeniu 29 stycznia 2026 r.

- Adaptacja do zmian klimatu – zrealizowane w wysokości 175 011³⁵ tys. zł (36% wartości określonej w planie działalności). Niższy niż planowano poziom realizacji, jak wyjaśnił Dyrektor DKiS, wynikał głównie z opóźnień w realizacji przedsięwzięć przez beneficjentów, skutkiem czego konieczne było przesunięcie terminów wypłat na lata kolejne. Opóźnienia związane były m.in. z przedłużającymi się procedurami administracyjnymi, trudnościami na etapie realizacji inwestycji oraz zmianami harmonogramów rzeczowo-finansowych projektów. Dodatkowym czynnikiem wpływającym na poziom realizacji planu finansowego była niewystarczająca jakość dokumentacji przedkładanej przez beneficjentów, co powodowało konieczność jej uzupełniania i wprowadzania korekt. W konsekwencji wydłużał się proces weryfikacji wniosków o płatność oraz zatwierdzania wypłat, co ograniczało możliwość wykorzystania środków w pierwotnie zakładanym okresie.

Ponadto w skład kosztów ogółem wchodziły:

- koszty funkcjonowania;
- pozostałe koszty, zrealizowane w wysokości 90 284,2 tys. zł (28% planu po zmianach), w porównaniu do kosztów poniesionych w 2024 r. były niższe o 30 176,3 tys. zł (o 25,1%) i stanowiły 1,2% kosztów ogółem.

(akta kontroli str. 1587-1598, 1653-1712, 1804-1849, 2098-2161)

Koszty funkcjonowania ujęte w planie finansowym NFOŚiGW na 2025 r. według ustawy budżetowej wyniosły 301 416,0 tys. zł i nie były zwiększane w ciągu roku. Dokonane w 2025 r. zmiany planu kosztów utrzymania organów i Biura NFOŚiGW oraz planu inwestycyjnego Biura NFOŚiGW polegały na przesunięciach środków pomiędzy poszczególnymi grupami kosztów. Dokonana zmiana planu kosztów utrzymania organów i Biura NFOŚiGW oraz planu inwestycyjnego Biura NFOŚiGW w zakresie zakupów majątkowych została dokonana dopiero w grudniu 2025 r., pomimo iż Zarząd NFOŚiGW decyzję o wynajęciu siedziby zamiast zakupu budynku biurowego podjął w grudniu 2024 r. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”)

Koszty funkcjonowania zostały zrealizowane w wysokości 234 394,8 tys. zł (77,8% planu po zmianach). Stanowiły one 3,1% kosztów ogółem w 2025 r. i były o 33 729,5 tys. zł (o 16,8%) wyższe niż poniesione w 2024 r., a w tym kosztów amortyzacji od wszystkich zaplanowanych na 2025 r. wydatków majątkowych, spowodowane faktem niewykonania w pełni planu inwestycyjnego, kosztów materiałów i energii, kosztów zakupu usług obcych; wpłat na pracownicze plany kapitałowe, wynikające z niższej niż planowano liczby pracowników NFOŚiGW którzy przystąpili do PPK oraz niższych niż planowano kosztów promocji i reklamy oraz szkoleń.

Dominującą pozycję (73,3%) w tej grupie kosztów stanowiły wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi w wysokości 171 881,6 tys. zł (95,7% planu po zmianach). Koszty wynagrodzeń wraz z pochodnymi były o 10 993,1 tys. zł (o 6,8%) wyższe od poniesionych w 2024 r. Koszty usług obcych wyniosły w 2025 r. 14 559,2 tys. zł (26,3% planu po zmianach). Niższe wykonanie

³⁵ W kwocie 25 625 tys. zł. wypłaty zrealizowane ze środków własnych oraz 149 386 tys. zł ze środków zewnętrznych, tj. ze środków pochodzących z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, Funduszy Europejskich dla Polski Wschodniej na lata 2021-2027 oraz FEnIKS.

kosztów w zakresie usług obcych wynikało z niższego niż zakładano poziomu realizacji zewnętrznych usług doradczych/eksperckich. Koszty amortyzacji w 2025 r. wyniosły 5008,6 tys. zł (56% planu po zmianach). Były one o 1998,1 tys. zł (o 28,5%) niższe niż w 2024 r. Przyczyną spadku kosztów amortyzacji było głównie niewykonanie w pełni planu inwestycyjnego (m.in. ze względu na niższą realizację w zakresie wartości niematerialnych i prawnych). Koszty materiałów i energii wyniosły 9216,2 tys. zł (87,8% planu po zmianach). Na niepełne wykonanie w tym zakresie planu kosztów miały wpływ niższe niż planowano koszty zakupu wyposażenia biura NFOŚiGW oraz sprzętu komputerowego. W 2025 r. na wynagrodzenia bezosobowe zaplanowano 2 500 tys. zł. Wykonano 1499,7 tys. zł, tj. 60% planu po zmianach. Przyczyną niższego wykonania było niższe zapotrzebowanie poszczególnych komórek organizacyjnych na zawieranie umów cywilnoprawnych. Koszty z tytułu podatków i opłat wyniosły 2556,7 tys. zł (58,1% planu po zmianach), a niższe wykonanie, jak wyjaśnił dyrektor DKiS wynikało m.in. z faktu, iż na etapie planowania trudno było precyzyjnie przewidzieć wszystkie mogące wystąpić koszty za poszczególne czynności podlegające opłacie, które powstają w trakcie postępowań – a w szczególności koszty apelacji, zażaleń, skarg kasacyjnych, poszukiwania majątku, opłat od pełnomocnictwa, opłat od pobieranych dokumentów i danych. Pozostałe koszty funkcjonowania wyniosły 29 560,4 tys. zł (74,8% planu po zmianach). Niższe niż planowano wykonanie planu w 2025 r. wynikało głównie z niższych kosztów z tyt. opłat na PFRON, które są uzależnione od wysokości wskaźnika zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami i w związku z powyższym są trudne do oszacowania na etapie planowania.

Plan kosztów utrzymania organów i Biura NFOŚiGW na 2025 r. został przyjęty przez Zarząd NFOŚiGW 6 marca 2025 r.³⁶, tj. po upływie prawie dwóch miesięcy od wejścia w życie ustawy budżetowej oraz prawie półtora miesiąca od przyjęcia przez Zarząd NFOŚiGW planu działalności na 2025 r., a następnie zmieniony uchwałą Zarządu NFOŚiGW z 17 września 2025 r.³⁷ Zgodnie z postanowieniami uchwały zmiana planu finansowego zaczynała obowiązywać z dnia przyjęcia, pod warunkiem uzyskania zgód Ministra Klimatu i Środowiska oraz Ministra Finansów oraz opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu.

W ramach kontroli „Wykonania budżetu państwa w 2024 r. – wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej” przeprowadzonej przez NIK w poprzednim roku, sformułowano wniosek pokontrolny dotyczący uchwalania przez Zarząd NFOŚiGW planu kosztów utrzymania organów i Biura NFOŚiGW oraz planu inwestycyjnego Biura NFOŚiGW najpóźniej na początku roku, którego plany te dotyczą.

Dyrektor DKiS wyjaśnił, że „Przygotowanie planu kosztów organów i Biura NFOŚiGW jest procesem złożonym i czasochłonnym, wymagającym ścisłej koordynacji prac pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi. Proces ten wymagał pogodzenia zapotrzebowania zgłoszonego przez poszczególne komórki organizacyjne z limitami określonymi w poszczególnych pozycjach Planu finansowego wynikającymi z ustawy budżetowej na 2025 r. (...). Dodatkowo w związku ze zmianą składu Zarządu w 2024 roku oraz wynikającymi z niej nowymi wymaganiami dotyczącymi planowania kosztów na 2025 rok,

³⁶ Uchwałą nr A/17/3/2025.

³⁷ Uchwałą nr B/44/21/2025 Zarządu NFOŚiGW z 17 września 2025 r. w sprawie uchwalenia zmiany Planu kosztów utrzymania organów i Biura NFOŚiGW na 2025 rok.

dokument został przygotowany w zmodyfikowanym formacie, co wiązało się z większym nakładem pracy przy jego przygotowaniu (...). Ponadto zarówno koniec roku, jak również początek kolejnego jest okresem spiętrzenia prac związanych m.in. z zamknięciem roku, rozliczaniem kosztów w poszczególnych projektach, przygotowywaniem danych planistycznych, jak również dodatkowymi zadaniami związanymi m.in. z przygotowywaniem dodatkowych informacji i zestawień dla kontroli zewnętrznych, co w naturalny sposób wydłuża proces przygotowywania planu kosztów organów i Biura NFOŚiGW, tym bardziej, że w proces planowania zaangażowanych jest w sposób bezpośredni lub pośredni większość samodzielnych komórek organizacyjnych Narodowego Funduszu.”. NIK zauważa, że z roku na rok poprawia się terminowość procesu opracowania i przyjęcia przez Zarząd planu kosztów organów i Biura NFOŚiGW i plan ten przyjmowany jest w pierwszych miesiącach roku.

(akta kontroli str. 1587-1598, 1653-1901, 2098-2161)

Badanie kosztów przeprowadzono na próbie o łącznej wartości 29 602,8 tys. zł (12,6% kosztów funkcjonowania NFOŚiGW) na podstawie dowodów księgowych odpowiadających 72 zapisom księgowym. Doboru próby 20 z tych zapisów łącznie na 5228,7 tys. zł, dokonano metodą MUS³⁸, a pozostałe 52 dowody wybrano w sposób celowy, według osądu kontrolera, łącznie na 24 374,1 tys. zł.

Stwierdzono, że koszty zostały poniesione zgodnie z przepisami prawa i były prawidłowo udokumentowane, celowe i gospodarne, z wyjątkiem potwierdzenia wykonania zamówienia na dostawę i montaż szaf garderobianych w terminie innym niż miał rzeczywiście miejsce.

(akta kontroli str. 1902-1987)

Udzielanie zamówień publicznych

W 2025 r. Wydział Zamówień Publicznych w NFOŚiGW prowadził 37 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego według zasad określonych w upzp, których łączna wartość szacunkowa wynosiła 100 343,5 tys. zł. W wyniku 26 postępowań o łącznej wartości szacunkowej 70 714,8 tys. zł, w 2025 r. zawarto umowy na łączną kwotę 78 316,3 tys. zł brutto. Udzielono także 395 zamówień według zasad określonych w regulaminie udzielania zamówień publicznych przez NFOŚiGW dla zamówień o wartości szacunkowej do 130 tys. zł netto. Wartość szacunkowa tych zamówień wyniosła 5596,3 tys. zł netto, zaś kwota umów – 5711,3 tys. zł brutto. W NFOŚiGW, w 2025 r. terminowo sporządzono i opublikowano plan postępowań o udzielenie zamówień na stronie internetowej zamawiającego, a także w Biuletynie Zamówień Publicznych. Plan był zmieniany ośmiokrotnie i aktualizowany na bieżąco. Szczegółową analizą objęto trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, zakończone zawarciem trzech umów o łącznej wartości 694,6 tys. zł brutto, z czego w 2025 r. NFOŚiGW wydatkował kwotę 235,4 tys. zł, z tego:

- jedno postępowanie w trybie podstawowym bez możliwości prowadzenia negocjacji na podstawie art. 275 pkt 1 upzp na świadczenie pomocy prawnej na rzecz NFOŚiGW. Postępowanie to, w którym wpłynęło pięć ofert (z tego jedną odrzucono³⁹), zakończono zawarciem umowy 6 lutego 2025 r. o wartości 522,8 tys. zł brutto. Z tytułu tej umowy w 2025 r. poniesiono wydatki w kwocie 162,3 tys. zł.

³⁸ Próbkowanie według jednostek pieniężnych (ang. Monetary Sampling Unit – MUS).

³⁹ Odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 upzp – treść oferty nie odpowiada treści SWZ.

- dwa postępowania przeprowadzone na podstawie „Regulaminu udzielania zamówień publicznych przez NFOŚiGW”, tj.: na świadczenie usług wsparcia administracyjnego (recepcja)⁴⁰, realizowanego zgodnie z umową z 3 listopada 2025 r. na kwotę 102,8 tys. zł brutto, z czego w 2025 r. wydatkowano kwotę 15,6 tys. zł brutto oraz na najem nieruchomości gruntowej z przeznaczeniem na utworzenie zaplecza logistycznego do składowania mebli lub pozostawiania aut⁴¹, realizowanego zgodnie z umową z 15 kwietnia 2025 r. na kwotę 69 tys. zł brutto, z czego wydatkowano kwotę 57,5 tys. zł brutto.

Postępowania o udzielenie zamówień publicznych, poza jednym przypadkiem, przeprowadzono zgodnie z przepisami upzp oraz obowiązującymi Regulaminami udzielania zamówień przez NFOŚiGW.

W ramach kontroli zamówień publicznych stwierdzono, w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na świadczenie pomocy prawnej na rzecz NFOŚiGW, że komisja przetargowa, wbrew art. 223 ust.1 upzp, zaniechała wezwania do złożenia wyjaśnień lidera konsorcjum składającego ofertę nr 1 w zakresie wskazania imienia i nazwiska jednego z dwóch wykonawców, którego kwalifikacje i doświadczenie umieszczono w wykazie osób stanowiącym załącznik do oferty (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 312-316, 347-370)

Dotacje budżetowe i ich rozdysponowanie

W planie finansowym na 2025 r. zaplanowano⁴² uzyskanie przez NFOŚiGW dotacji budżetowych w wysokości 86 892 tys. zł. W ciągu roku plan dotacji został zwiększony⁴³ o 17 790 tys. zł. do wartości 104 682 tys. zł. Wykonanie w tym zakresie zostało zaewidencjonowane w kwocie 63 285,5 tys. zł, tj. 60,5% planu po zmianach. Środki uzyskane z dotacji zostały przeznaczone na: refundację poniesionych wydatków w ramach pomocy technicznej Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego Norweski Mechanizm Finansowy⁴⁴, zapewnienie efektywnego systemu wdrażania programu Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej na lata 2021-2027⁴⁵, realizację programu FEnIKS, a także zapewnienia sprawnego systemu realizacji oraz skutecznej i efektywnej informacji oraz promocji tego Programu jak również finansowanie inwestycji B3.2.1. KPO, tj. „Inwestycje w neutralizację zagrożeń oraz odnowę wielkoobszarowych terenów zdegradowanych i Morza Bałtyckiego”.

Dyrektor DKiS w NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że niskie wykonanie planu dotacji (poz. VII.1) było spowodowane założeniem większego wykorzystania dotacji na finansowanie inwestycji B3.2.1. KPO, niż faktycznie miało to miejsce, ujęcia w tej pozycji planu środków w ramach umowy na sfinansowanie programu priorytetowego „Mój Prąd”⁴⁶, której wykonanie wykazywane zostało

⁴⁰ Według zapisów Regulaminu udzielania zamówień publicznych przez NFOŚiGW stanowiący załącznik do uchwały Zarządu NFOŚiGW nr A/28/1/2025 z 10 kwietnia 2025 r.

⁴¹ Według zapisów Regulaminu udzielania zamówień publicznych przez NFOŚiGW stanowiący załącznik do uchwały Zarządu NFOŚiGW nr A/3/4/2024 z 15 lutego 2024 r.

⁴² Według poz. VII.1. planu.

⁴³ Uchwała nr 204/2025 Rady Nadzorczej NFOŚiGW z 2 grudnia 2025 r. w sprawie uchwalenia zmiany projektu zmiany Planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na 2025 rok uchwalonego w drodze uchwały Nr 145/25 z dnia 25 września 2025 r.

⁴⁴ Dalej odpowiednio: „MF EOG na lata 2014-2021” lub „MF EOG na lata 2021-2028”.

⁴⁵ Dalej: „FEPW”.

⁴⁶ FENX.02.02-IP.01-0002/23-00 z 19 listopada 2024 r.

w poz. II.3 planu, ponieważ były to w całości środki z UE, a także nieotrzymanie środków z sześciu umów z programu FEnIKS⁴⁷, ponieważ w 2025 r. nie zawarto z beneficjentami umów będących efektem prowadzonych naborów.

W 2025 r. NFOŚiGW otrzymał środki z budżetu państwa na podstawie pięciu umów dotacji celowych, których stroną był Minister Klimatu i Środowiska, łącznie na 77 696 tys. zł. Środki otrzymane w 2025 r. wyniosły 74 141,4 tys. zł, z których wykorzystano 66 515,4 tys. zł.⁴⁸ Niewykorzystane środki w wysokości 7626 tys. zł zostały zwrócone na rachunek MKiŚ.

Badanie wykorzystania środków z czterech umów dotacji, tj. 79,3% środków przyznanych w 2025 r., wykazało, że:

1. Na podstawie umowy dotacji celowej nr 24/DB/2025 z 7 lutego 2025 r. NFOŚiGW otrzymał środki w wysokości 1218,9 tys. zł., z której wykorzystał 921,5 tys. zł. Niewykorzystaną kwotę 297,3 tys. zł terminowo zwrócił do MKiŚ w marcu 2025 r. Koszty były poniesione na wynagrodzenia dla pracowników oraz na funkcjonowanie biura NFOŚiGW. Według stanu na luty 2025 r. sfinansowane zostały wynagrodzenia dla 70 pracowników NFOŚiGW.
2. Na podstawie umowy dotacji celowej nr 35/DB/2025 z 27 listopada 2025 r. NFOŚiGW otrzymał dotację w wysokości 1743,6 tys. zł, z której wykorzystał 1088,7 tys. zł. Niewykorzystaną kwotę (654,9 tys. zł) terminowo zwrócił do MKiŚ. Koszty były poniesione na wynagrodzenia dla pracowników oraz na funkcjonowanie biura NFOŚiGW. Według stanu na grudzień 2025 r. sfinansowane zostały wynagrodzenia dla 32 pracowników NFOŚiGW.
3. Na podstawie umowy o dofinansowanie nr FEPW.06.01-IP.03-0001/25-00 z 28 sierpnia 2025 r. NFOŚiGW otrzymał dotację w wysokości 3518 tys. zł, z której wykorzystał 3487,7 tys. zł. Niewykorzystaną kwotę (30,3 tys. zł) terminowo zwrócił do MKiŚ. Koszty zostały poniesione na wynagrodzenia dla pracowników oraz na funkcjonowanie biura NFOŚiGW. Według stanu na grudzień 2025 r. sfinansowane zostały wynagrodzenia dla 14 pracowników NFOŚiGW.
4. Na podstawie umowy o dofinansowanie nr FENX.08.01-IP.01-0002/25-00 z 27 czerwca 2025 r. NFOŚiGW otrzymał dotację w wysokości 49 871,1 tys. zł, z której wykorzystał 47 932,1 tys. zł. Niewykorzystaną kwotę terminowo zwrócił do MKiŚ (1939 tys. zł). Koszty zostały poniesione na wynagrodzenia dla pracowników oraz na funkcjonowanie biura NFOŚiGW. Według stanu na grudzień 2025 r. środki dotacji przeznaczono na wynagrodzenia dla 389 pracowników NFOŚiGW.

(akta kontroli str. 529-560, 2098-2161)

Szczegółowe badanie 17 wydatków w ramach realizacji czterech z umów dotacji⁴⁹ wykazało, że badane wydatki były ponoszone zgodnie z warunkami określonymi w umowie o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 538-604, 2098-2161)

⁴⁷ FEnIKS: FENX.01.01-IP.01-0003/23 z 2 sierpnia 2024 r., FENX.01.01-IP.01-0004/23 z 2 sierpnia 2024 r., FENX.01.01-IP.01-0001/24 z 31 października 2024 r., FENX.02.01-IP.01-0001/24 z 30 października 2024 r., FENX.02.01-IP.01-0002/24 z 12 grudnia 2024 r., FENX.02.02-IP.01-0001/23 z 2 sierpnia 2024 r.

⁴⁸ Zgodnie z zestawieniem Rozliczenie środków otrzymanych z dotacji, z 8 kwietnia 2026 r.

⁴⁹ Umowa dotacji: nr 24/DB/2025 z 7 lutego 2025 r.; nr 35/DB/2025 z 27 listopada 2025 r.; nr FEPW.06.01-IP.03-0001/25-00 z 28 sierpnia 2025 r.; nr FENX.08.01-IP.01-0002/25-00 z 27 czerwca 2025 r.

W sprawozdaniu RB-40 za grudzień 2025 r., w poz. VII ujęto kwotę wykonania w wysokości 63 285,5 tys. zł, tj. o 3230 tys. zł niższej niż wartość wynikająca z rozliczenia poniesionych wydatków na realizację poszczególnych umów dotacji. Różnica ta wynikała ze zwrotów:

- w wysokości 56,1 tys. zł, w związku z uznaniem części wydatków za niekwalifikowalne w ramach realizacji projektu FEPW.06.01-IP.03-0001/24 pn. Finansowanie kosztów zarządzania i wdrażania FEPW w NFOŚiGW w latach 2023-2024⁵⁰;
- w wysokości 22,3 tys. zł, w związku z uznaniem części wydatków za niekwalifikowalne w ramach realizacji projektu FENX.08.01-IP.01-0002/24 pn. Pomoc techniczna Programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat i Środowisko 2021-2027 dla Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na rok 2024⁵¹;
- niewykorzystanej dotacji z 2024 r. w wysokości 3152 tys. zł; w związku z zakończeniem realizacji umowy dotacji celowej nr 3/DB/2024 z 26 lutego 2024 r (szczegółowy opis nieprawidłowości w pkt 8 w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”)

(akta kontroli str. 561-590)

Ponadto w 2025 r. na podstawie trzech umów dotacji, zawartych pomiędzy Ministrem Klimatu i Środowiska i Narodowym Funduszem, NFOŚiGW otrzymał środki z UE w wysokości 1 010 532,9 tys. zł, które przeznaczył na: ogólnopolski program systemu wsparcia doradczego dla sektora publicznego, mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej oraz odnawialnych źródeł energii; program priorytetowy „Mój Prąd” (w ramach programu FEnIKS); Projekt doradztwa energetycznego. Na podstawie umowy nr 1/NFOŚiGW/G1.1.4/2024⁵² zawartej pomiędzy Ministrem Funduszy i Polityki Regionalnej i Narodowym Funduszem, NFOŚiGW otrzymał 5728,9 tys. zł⁵³ na refundację uprzednio poniesionych kosztów dofinansowania realizacji przedsięwzięcia w ramach Inwestycji G1.1.4 Wsparcie instytucji realizujących reformy i inwestycje REPowerEU KPO.

(akta kontroli str. 533-537, 2098-2161)

Szczegółowe badanie umowy o dofinansowanie FENX.02.02-IP.01-0002/23-00 z 19 listopada 2024 r. (zmienionej aneksem z 15 maja 2025⁵⁴) wykazało, że NFOŚiGW otrzymał dotację w wysokości 977 503,1 tys. zł, którą wykorzystał na refundację uprzednio poniesionych kosztów dofinansowania realizacji Projektu Grantowego Mój Prąd⁵⁵.

⁵⁰ Pismem z 21 maja 2025 r. MKiŚ wezwało NFOŚiGW do zwrotu środków w wysokości 56,1 tys. zł, w związku z uznaniem części wydatków za niekwalifikowalne w ramach realizacji projektu FEPW.06.01-IP.03-0001/24 pn. Finansowanie kosztów zarządzania i wdrażania FEPW w NFOŚiGW w latach 2023-2024. Natomiast wniosek o płatność rozliczający zaliczkę na IV kwartał 2024 r. nr FEPW.06.01-IP.03-0001/24-005-04 został zatwierdzony przez MKiŚ, pismem z 27 czerwca 2025 r.

⁵¹ Pismem z 4 sierpnia 2025 r. MKiŚ wezwało NFOŚiGW do zwrotu środków w wysokości 22,3 tys. zł, w związku z uznaniem części wydatków za niekwalifikowalne w ramach realizacji projektu FENX.08.01-IP.01-0002/24 pn. Pomoc techniczna Programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat i Środowisko 2021-2027 dla Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na rok 2024. Natomiast wniosek o płatność rozliczający zaliczkę na IV kwartał 2024 r. nr FENX.08.01-IP.01-0002/24-003-03 został zatwierdzony przez MKiŚ, pismem z 10 września 2025 r.

⁵² Umowa zmieniona aneksem nr 1 z 16 lutego 2026 r.

⁵³ Wpłaty dokonywane przez Polski Fundusz Rozwoju Spółkę Akcyjną (PFR), zgodnie z art. 14In ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju (Dz. U. z 2024 r., poz.923).

⁵⁴ Aneks nr FENX.02.02-IP.01-0002/23-01.

⁵⁵ Projektu Grantowego pn. Program priorytetowy „Mój Prąd” w ramach działania 2.2 Rozwój OZE priorytet II Wsparcie sektorów energetyka i środowisko z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego Celu szczegółowego: 2.2 Wspieranie energii odnawialnej zgodnie z dyrektywą (UE) 2018/2001, w tym określonymi w niej kryteriami zrównoważonego rozwoju programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027.

W 2025 r. NFOŚiGW prowadził nabór wniosków złożonych przez beneficjentów w ramach naboru nr VI do programu priorytetowego „Mój Prąd”. W ramach tego naboru, w okresie od 2 września 2024 r. do 12 września 2025 r., złożonych zostało łącznie 124 244 wniosków o dofinansowanie, na łączną kwotę 1 898 935,9 tys. zł, w ramach refundacji poniesionych kosztów na zakup, montaż, mikroinstalacji fotowoltaicznej, która musiała być podłączona do sieci energetycznej lub zakup, montaż następujących urządzeń dodatkowych: magazyn energii elektrycznej, magazyn ciepła. Do jednej mikroinstalacji fotowoltaicznej można było zgłosić do dofinansowania jeden magazyn energii i jeden magazyn ciepła. Spośród wniosków złożonych w ramach tego naboru pozytywnie zostało rozpatrzonych 107 529⁵⁶ i w 2025 r. wypłacono 50 496 refundacji na łączną kwotę 640 403,1 tys. zł. Poza wnioskami złożonymi w ramach ww. naboru w 2025 r. rozpatrywane przez NFOŚiGW były również wnioski złożone we wcześniejszym, V naborze⁵⁷.

W wyniku szczegółowego badania 11 wniosków, stanowiących jednocześnie umowę o dofinansowanie/powierzenie⁵⁸, na łączną kwotę 377,6 tys. zł, złożonych w ramach naboru V oraz naboru VI ustalono, że we wszystkich przypadkach od momentu złożenia przez beneficjenta wniosku do momentu rozpoczęcia jego oceny upłynęło od 86 do 395 dni kalendarzowych (od 63 do 284 dni roboczych). Natomiast analiza dat wypłat środków beneficjentom wykazała, że następowały one od 109 do 435 dni licząc od daty złożenia pierwszej wersji wniosku (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Ponadto ustalono, że w 2025 r. w trzech przypadkach nastąpił zwrot wypłaconych w 2022 r. i 2023 r. dotacji w wys. 12,6 tys. zł⁵⁹ w ramach Programu Priorytetowego Mój Prąd sfinansowanych z projektów Grantowych „Program Priorytetowy Mój Prąd na lata 2021-2023 - Fundusz Spójności”⁶⁰ oraz „Program Priorytetowy Mój Prąd na lata 2021-2023 – React EU”⁶¹ w wyniku rezygnacji przez grantobiorców z dotacji.

Zwrócone środki dotacyjne nie obejmowały odsetek za okres dysponowania nimi przez Grantobiorców, natomiast zwroty środków dokonane przez NFOŚiGW zarówno do MKiŚ oraz MF⁶² uwzględniały zarówno kwoty należności głównej jak i odsetki od wypłaconych środków.

Analiza zawartych wnioskowo-umów grantu wykazała, że grantobiorcy zobowiązali się, w składanych oświadczeniach, do zwrotu dotacji wraz z odsetkami w przypadku wypowiedzenia

⁵⁶ Do rozpatrzenia pozostało 1659 wniosków.

⁵⁷ Nabór wniosków prowadzony w okresie od 22.04.2023 r. do 13.12.2023 r. W naborze tym wpłynęło 90 901 wniosków na łączną kwotę 962 742,1 tys. zł. Wszystkie zostały rozpatrzone, 863 wnioski oczekują na złożenie korekty. W 2025 r. wypłacono 768 refundacji na kwotę 9668,3 tys. zł.

⁵⁸ Dalej: „wnioskowo-umowy”

⁵⁹ Pierwszy wniosek o numerze MP5/033490 złożony 12 lipca 2023 r., dotacja została wypłacona 8 grudnia 2023 r. w wysokości 3,6 tys. zł. Następnie 9 kwietnia 2025 r. na konto NFOŚiGW od Grantobiorcy wpłynął zwrot całej kwoty dofinansowania. Drugi wniosek o numerze MP5/035194 złożony 17 lipca 2023 r., 8 grudnia 2023 r. wypłacono dotację w wysokości 6,0 tys. zł. Następnie 3 kwietnia 2025 r. wpłynął zwrot całej kwoty dofinansowania. Trzeci wniosek o nr MP3/135698 na kwotę 3,0 tys. zł został wypłacony 23 czerwca 2022 r., Środki zostały zwrócone przez Syndyka, zgodnie z postanowieniem Sądu Rejonowego w Bielsku-Białej, z dnia 18 lipca 2025 roku w sprawie dotyczącej postępowania upadłościowego osób fizycznych nie prowadzących działalności gospodarczej.

⁶⁰ W ramach działania 1.1 Wspieranie wytwarzania i dystrybucji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020.

⁶¹ W ramach działania 11.1 Program Mój Prąd oś priorytetowa XI – REACT-EU Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014 – 2020.

⁶² W przypadku zwrotu środków przyznanych w ramach programu grantowego finansowanego z „Programu Priorytetowego Mój Prąd na lata 2021-2023 – React EU”.

umowy lub w przypadku niewyrażenia zgody na przeprowadzenie kontroli przez Narodowy Fundusz lub osoby wskazane przez NFOŚiGW lub wizytacji przez Instytucję Pośredniczącą / Zarządzającą. W żadnym z oświadczeń zawartych we wniosko-umowie nie określono wymogu zwrotu należności głównej wraz z odsetkami w przypadku dobrowolnego zwrotu przez grantobiorcę środków dotacyjnych w związku z rezygnacją przez niego z dotacji (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1902-1953)

Ponadto szczegółowe badanie próby 15 umów dotacji zawartych przez NFOŚiGW z beneficjentami na łączną kwotę 595 466,7 tys. zł, w tym z WFOŚiGW wykazało, że operacje gospodarcze ujmowane były niezgodnie z ich treścią ekonomiczną oraz naruszeniem zasady memoriału. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1902-1953, 2098-2161)

Środki europejskie

W Planie działalności NFOŚiGW na 2025 r. wypłaty dla beneficjentów ze środków europejskich planowano w wysokości 4 450 523 tys. zł, natomiast wykonano w wysokości 3 623 835,3 tys. zł, co stanowiło 81,4% planu. Wypłaty w 2025 r. były wyższe o 1 179 268,8 tys. zł (o 48,2%) niż w 2024 r.⁶³

W ramach POIiŚ 2014-2020 planowano wypłaty w wysokości 24 100 tys. zł, wykonano 24 353,7⁶⁴ tys. zł (101,1% planowanych). Wypłaty w badanym okresie były o 721 975,6 tys. zł (o 96,7%) niższe niż w 2024 r.

W ramach programu FENIKS – planowano 4 351 179 tys. zł, wykonano 3 542 345,7 tys. zł (81,4% wielkości planowanych). Wypłaty w badanym okresie były o 2 175 688,7 tys. zł (o 159,2%) wyższe niż w 2024 r. Z tego w poszczególnych priorytetach:

- FENX.01 wsparcie sektorów energetyka i środowisko z Funduszu Spójności: planowano 4 175 987 tys. zł, wykonano 3 470 994,3 tys. zł (83,1% kwoty planowanej);
- FENX.02 Wsparcie sektorów energetyka i środowisko z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – planowano 175 192 tys. zł, wykonano 71 351,4 tys. zł (40,7% kwoty planowanej), z powodu opóźnień w ocenie wniosków oraz zawieraniu umów.

W ramach programu FEPW – planowano 75 244 tys. zł, wykonano 57 136 tys. zł (75,9% kwoty planowanej). Wypłaty w badanym okresie były o 48 347,7 tys. zł (o 550,1%) wyższe niż w 2024 r. Finansowanie poszczególnych działań przedstawiało się następująco:

- 02.02 Adaptacja do zmian klimatu – planowano 33 289 tys. zł, wykonano 45 710,6 tys. zł (137,3%), z powodu wypłacania beneficjentom środków w formie zaliczek;
- 02.03 Bioróżnorodność – planowano 41 955 tys. zł, wykonano 11 425,3 tys. zł (27,2%), z powodu opóźnień w realizacji projektów względem pierwotnych założeń wynikających z przedłużającej się oceny wniosków i późniejszym zawieraniem umów.

W ramach pozostałych środków zewnętrznych – programu „Stop Smog” – wsparcie realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych na rzecz najmniej zamożnych gospodarstw domowych

⁶³ Środki europejskie otrzymane przez NFOŚiGW w ramach dotacji – opis w części dotyczącej dotacji.

⁶⁴ Według Zestawienia finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze środków europejskich w 2025 r.

w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych (finansowanie ze środków Banku Gospodarstwa Krajowego Funduszu Termomodernizacji i Remontów) – planowano 109 000 tys. zł, wykonano 4 326,9 tys. zł z powodu niższego zainteresowania programem wynikającego m.in. z dostępności na rynku innych, korzystniejszych z punktu widzenia beneficjentów, ofert finansowych np. programu „Czyste Powietrze” oraz ulgi termomodernizacyjnej.

(akta kontroli str. 766-777, 901-914, 2098-2161)

Analiza czasu oceny wniosków złożonych w ramach realizowanego przez NFOŚiGW programu priorytetowego FENIKS, w zakresie: naboru nr FENX.01.01-IW.01-004/24 (Działanie FENX.01.01 Efektywność energetyczna), naboru FENX.01.02-IW.01-001/24 (Działanie FENX.01.02 Adaptacja terenów zurbanizowanych do zmian klimatu), naboru nr FENX.01.03-IW.01-001/25 (Działanie FENX.01.03 Gospodarka wodno-ściekowa), pięciu naborów w ramach Działania FENX.01.04 Gospodarka odpadami oraz gospodarka o obiegu zamkniętym⁶⁵ oraz naboru FENX.02.05-IW.01-001/23 (Działanie FENX.02.05 Woda do spożycia), wykazała, że ocenę 482 z 631 (76,4%) złożonych wniosków zakończono od 2 do 277 dni po upływie czasu oceny wniosków przewidzianego dla tej czynności w regulaminach wyboru projektów (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 778-877, 2098-2161)

Program na rzecz ochrony środowiska i klimatu LIFE

W 2025 r. wypłacono środki z umów podpisanych w ramach programu priorytetowego „Współfinansowanie Programu LIFE” w wysokości 46 974 tys. zł, tj. 65% planowanej.

Niższa niż planowano kwota wypłat dotacji wynikała, jak wyjaśnił dyrektor DKiS, z opóźnień w składaniu przez beneficjentów wniosków o płatność oraz z niskiej jakości przekazywanej przez beneficjentów dokumentacji rozliczeniowej, co powodowało konieczność jej wielokrotnej weryfikacji i uzupełnienia, a skutkowało wydłużeniem procesu rozliczania przedsięwzięć.

(akta kontroli str. 775-777, 634-653)

Program Priorytetowy „Czyste Powietrze”

W 2025 r. NFOŚiGW kontynuował realizację uruchomionego w 2018 r. programu priorytetowego „Czyste Powietrze”, którego celem jest poprawa jakości powietrza oraz zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych poprzez wymianę źródeł ciepła i poprawę efektywności energetycznej budynków mieszkalnych jednorodzinnych. W planie działalności na 2025 r. na realizację tego programu priorytetowego zaplanowane zostało 4 737 184 tys. zł. Wykonanie było o 1 865 910 tys. zł (tj. o 39,4 tys. zł) niższe. Dyrektor DKiS wyjaśnił, że niepełne wykorzystanie zaplanowanych środków wynikało m.in. z szeregu złożonych czynników o charakterze regulacyjnym, organizacyjnym oraz rynkowym, które wpływały zarówno na tempo realizacji przedsięwzięć, jak i proces ich rozliczania. Dyrektor DKiS podał również, że istotnym czynnikiem były problemy związane z funkcjonowaniem listy Zielonych Urządzeń i Materiałów⁶⁶, równocześnie zmiany wymagań Komisji Europejskiej oraz Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej w zakresie kosztów kwalifikowanych i dokumentowania wydatków, m.in. w związku z modyfikacją listy ZUM,

⁶⁵ Wnioski złożone w ramach naborów nr: FENX.01.04-IW.01-001/23, FENX.01.04-IW.01-002/23, FENX.01.04-IW.01-001/24, FENX.01.04-IW.01-003/24 oraz FENX.01.04-IW.01-004/24.

⁶⁶ Dalej: „ZUM”.

powodowały trudności w wydatkowaniu środków oraz w procesie certyfikacji w ramach FEnIKS. Ponadto, jak wskazał dyrektor DKiS „(...) na realizację programu negatywnie oddziaływały również nieprawidłowości po stronie części wykonawców, w tym przypadki działania pełnomocników bez wiedzy beneficjentów, poświadczania nieprawdy w dokumentach, występowania o zaliczki bez zgody beneficjentów czy nieterminowej lub niewykonanej realizacji przedsięwzięć. Jednocześnie obserwowano niewystarczające zaangażowanie części beneficjentów w monitorowanie realizacji inwestycji, co sprzyjało powstawaniu nieprawidłowości oraz zawyżaniu kosztów. Dodatkowym czynnikiem były liczne zmiany wprowadzane w programie, złożoność obsługi programu, wynikająca z wykorzystania różnych źródeł finansowania oraz funkcjonowania wielu systemów informatycznych, wpływała na wydłużenie procesów operacyjnych.”.

(akta kontroli str. 1599-1712, 2098-2161)

Wydatki majątkowe

W ustawie budżetowej oraz w planie działalności NFOŚiGW na 2025 r. wydatki majątkowe zostały ustalone w wysokości 229 215 tys. zł⁶⁷.

Plan inwestycyjny Biura NFOŚiGW na rok 2025 został uchwalony przez Zarząd NFOŚiGW 6 marca 2025 r.⁶⁸ Wysokość planowanych wydatków inwestycyjnych na rok 2025 została jednokrotnie zmniejszona⁶⁹ do kwoty 22 785 tys. zł. Plan obejmował wydatki majątkowe na zakup środków trwałych w wysokości 7330 tys. zł oraz wartości niematerialnych i prawnych w wysokości 23 105 tys. zł. Dodatkowo w planie znajdowała się rezerwa środków, które pierwotnie były przeznaczone na zakup nowej siedziby NFOŚiGW w wysokości 198 780 tys. zł. Zmianą planu inwestycyjnego na 2025 r. zlikwidowano tę rezerwę, a także zmniejszono zaplanowane wydatki na zakup i aktualizację oprogramowania do kwoty 10 655 tys. zł.

W 2025 r. wydatki majątkowe NFOŚiGW wyniosły 5314,5 tys. zł, tj. 2,3% planu inwestycyjnego oraz 23,3% planu po zmianach. Były poniesione na zakup:

- środków trwałych w wysokości 2491,2 tys. zł (34% planu po zmianach), z tego na: sprzęt komputerowy (2309,5 tys. zł), zakup mebli biurowych (136,4 tys. zł), urządzenia biurowe i techniczne (45,3 tys. zł);
- wartości niematerialnych i prawnych w wysokości 2823,3 tys. zł (18,3% planu po zmianach), z tego na zakup i aktualizację oprogramowania (2416,9 tys. zł) oraz wdrożenie nowych i rozbudowę istniejących systemów informatycznych (406,4 tys. zł).

Niepełne wykonanie planu inwestycyjnego wynikało m.in. ze zmiany harmonogramów projektów informatycznych, zmiany koncepcji w zakresie cyberbezpieczeństwa oraz przesunięcia części przedsięwzięć na kolejne lata budżetowe.

⁶⁷ Uchwała nr 3/25 Rady Nadzorczej NFOŚiGW z 30 stycznia 2025 r. w sprawie uchwalenia Planu działalności NFOŚiGW na 2025 rok.

⁶⁸ Uchwała Zarządu nr A/17/3/2025 z 6 marca 2025 r. w sprawie uchwalenia Planu kosztów utrzymania organów i Biura NFOŚiGW oraz Planu inwestycyjnego Biura NFOŚiGW na rok 2025.

⁶⁹ Uchwałą nr 145/25 z dnia 25 września 2025 r. Rady Nadzorczej NFOŚiGW w sprawie uchwalenia projektu zmiany Planu finansowego NFOŚiGW.

Spośród 23 wydatków majątkowych wykazanych w zestawieniu zawierającym wykonanie planu inwestycyjnego biura NFOŚiGW w 2025 r., szczegółowym badaniem objęto dwa⁷⁰ wydatki majątkowe o łącznej wartości 1699,5 tys. zł, co stanowiło 32% ogółu wydatków majątkowych.

W wyniku badania ustalono, że oba zakupy były zrealizowane na potrzeby NFOŚiGW, gospodarnie, zgodnie z umową lub zamówieniem i wprowadzone do ewidencji aktywów trwałych. Zapłaty dokonano w terminach wynikających z postanowień umów lub zamówień. Dostawa towarów nastąpiła terminowo.

Elektromechaniczny depozytor na klucze – znajdujący się na 5 piętrze przy wejściu B, mimo podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego 2 września 2025 r. do 29 stycznia 2026 r. – nie posiadał nadanych dostępów oraz nie był wykorzystywany do deponowania kluczy (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 303-306, 317-324, 347-370)

Zobowiązania

Na koniec 2025 r. zobowiązania i rezerwy na zobowiązania wyniosły 260 545,6 tys. zł i były wyższe o 86 960,2 tys. zł (o 50,1%) niż na koniec 2024 r. Na zobowiązania składały się: rezerwy na zobowiązania w wysokości 43 555,9 tys. zł (wyższe niż w 2024 r. o 7859,2 tys. zł, tj. o 22%), zobowiązania krótkoterminowe w wysokości 201 355,6 tys. zł (wyższe o 76 821,2 tys. zł, tj. o 61,7% niż na koniec 2024 r.), oraz rozliczenia międzyokresowe krótkoterminowe w wysokości 15 634 tys. zł (wyższe niż w 2024 r. o 2279,9 tys. zł, tj. o 17,1%).

Rezerwy na zobowiązania wzrosły głównie na skutek wzrostu rezerw w pozycji „Świadczenia emerytalne i podobne” (długo- i krótkoterminowe).

Wzrost zobowiązań krótkoterminowych wynikał głównie ze wzrostu środków pochodzących ze spłat pomocy zwrotnej POLiŚ (z 92 037,9 tys. zł. do 148 160,5 tys. zł, tj. o prawie 61%). Jak wyjaśniła Główna Księgowa w NFOŚiGW „W pozycji „środki pochodzące ze spłat pomocy zwrotnej POLiŚ” są ujmowane spłaty dokonywane przez beneficjentów w ramach projektów realizowanych jako pomoc zwrotna w (...) POLiŚ (...). Wzrost zobowiązania (...) na dzień 31.12.2025 r. był konsekwencją kumulowania się spłat z lat poprzednich oraz roku 2025.”.

Ponadto na wzrost zobowiązań krótkoterminowych miał wpływ wzrost kwot w pozycji „niewykorzystane zaliczki na koszty zarządzania” (z 188 tys. zł do 2624,2 tys. zł, tj. o prawie 1300%). Jak wyjaśniła Główna Księgowa w NFOŚiGW, pozycja ta dotyczy zobowiązań wobec Ministerstwa Klimatu i Środowiska z tytułu trzech umów⁷¹. Główna Księgowa w NFOŚiGW wskazała, że w odniesieniu do umowy: FENX.08.01-IP.01-0002/25-00 – zwrot kwot wynikał z niższego poziomu refundowanych kosztów osobowych oraz niepełnego wykorzystania środków w ramach systemu premiowania efektywności; FENX.06.01-IP.03-0001/25-00 – zwrot kwot wynikał z niezrealizowania wszystkich planowanych szkoleń dla beneficjentów oraz działań w kategorii informacja i komunikacja; 35/DB/2025 – zwrot niewykorzystanej zaliczki wynikał z faktu, iż nie

⁷⁰ Elektromechaniczny depozytor kluczy SAIK KEY 54 oraz licencje na pakiet aktualizacji na serwerowy system operacyjny.

⁷¹ FENX.08.01-IP.01-0002/25-00, FENX.06.01-IP.03-0001/25-00, 35/DB/2025.

poniesiono planowanych wydatków związanych z budową aplikacji do obsługi Programu „Zielona Transformacja” (przesunięcia w harmonogramie realizacji projektu).

Zarówno na koniec 2024 r. jak i 2025 r. nie wystąpiły zobowiązania przeterminowane ani wymagalne. Nie wystąpiły również zobowiązania długoterminowe. Od 1 stycznia do 31 grudnia 2025 r. NFOŚiGW nie zaciągał kredytów bankowych i pożyczek. W ww. okresie NFOŚiGW nie dokonywał wpłat do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na podstawie art. 65 ust. 16 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19⁷², ani do Funduszu Pomocy, na podstawie art. 14 ust. 22 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy⁷³.

(akta kontroli str. 405-413)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Komisja przetargowa w postępowaniu o udzielenie zamówienia pn.: „Świadczenie pomocy prawnej na rzecz NFOŚiGW”, zaniechała wezwania oferenta lidera konsorcjum składającego ofertę nr 1 do złożenia wyjaśnień, w zakresie wskazania imienia i nazwiska, kwalifikacji i doświadczenia jednego z dwóch wykonawców, którego kwalifikację i doświadczenie umieszczono wykazie osób sporządzonym zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 6 do SWZ⁷⁴, co było niezgodne z art. 223 ust.1 upzp. Zgodnie z tym przepisem zamawiający może żądać od wykonawców wyjaśnień dotyczących treści złożonych ofert oraz przedmiotowych środków dowodowych lub innych składanych dokumentów lub oświadczeń.

W załączniku do oferty pn. wykaz osób, wykonawcy byli zobowiązani do wskazania kwalifikacji i doświadczenia dwóch osób, które miały wykonywać niniejsze zamówienie. Dane z ww. załącznika miały posłużyć do oceny oferty w zakresie kryterium „doświadczenie zespołu”, za które można było uzyskać do 66 pkt. ze 100 możliwych. Ofertę nr 1 złożyło konsorcjum dwóch kancelarii, prowadzonych jako jednoosobowe działalności gospodarcze, wskazane w załączniku jako „Wykonawcy”, z podaniem imienia i nazwiska właścielek kancelarii.

W załączniku do oferty pn. wykaz osób lider konsorcjum opisał kwalifikację i doświadczenie dwóch osób, z tym, że jedynie w przypadku jednej osoby wskazał imię i nazwisko, a w przypadku drugiej osoby wskazano „Radca prawny”. W trakcie oceny kryterium „doświadczenia zespołu” oferty nr 1, komisja przetargowa pierwszemu wykonawcy, wskazanemu w załączniku do oferty pn. wykaz osób, przyznała 33 punkty, natomiast z powodu braku podania imienia i nazwiska drugiego wykonawcy, przyznała 0 punktów. Komisja przetargowa nie wezwała lidera konsorcjum do wyjaśnień w zakresie, wskazania imienia i nazwiska osoby, której kwalifikację i doświadczenie wskazano jako drugiego wykonawcy, pomimo że na pierwszej stronie załącznika do oferty pn. wykaz osób, imię i nazwisko takie się znajdowało.

Przewodniczący komisji przetargowej 29 listopada 2024 r. wezwał lidera konsorcjum do wyjaśnienia w zakresie rażąco niskiej ceny. Odpowiedź w powyższym zakresie została

⁷² Dz.U. 2020 poz. 568.

⁷³ Dz.U. 2022 poz. 583.

⁷⁴ Sporządzonego zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 6 do SWZ; dalej: „załącznik do oferty pn. wykaz osób”.

udzielona w terminie wskazanym w wezwaniu, tj. 3 grudnia 2024 r. Powyższe wezwanie nie zawierało wezwania do złożenia wyjaśnień w innym zakresie.

Oferta nr 1 otrzymała łącznie 67,0 punktów (oferując cenę 207 806,04 zł), natomiast zwycięska oferta nr 3 otrzymała 69,66 punktów (z ceną 425 334,00 zł).

(akta kontroli str. 347-370)

Przewodniczący komisji przetargowej wyjaśnił m.in.: „(...) Z tego co sobie przypominam uznaliśmy na komisji, że brak wskazania imienia i nazwiska drugiej osoby nie podlegał wyjaśnieniom. Oferent, z tego co pamiętam, nie składał odwołań w tym zakresie.”.

(akta kontroli str. 149)

Członek komisji przetargowej w zakresie wezwania wykonawcy do wyjaśnień i prac komisji w tym zakresie wyjaśnił m.in.: „Jako członek komisji informuję, że było to przedmiotem weryfikacji oraz analizy. Określone działanie komisji wynikało z postanowień SWZ, Zamawiający przewidział bowiem rozróżnienie pomiędzy „wyjaśnieniem lub doprecyzowaniem” informacji już zawartych w Wykazie, a „uzupełnieniem o nową osobę lub brakujące informacje”, które nie stanowią takiego wyjaśnienia/doprecyzowania. Zgodnie z SWZ: „W przypadku uzupełniania Wykazu osób o nową osobę lub brakujące informacje, które nie stanowią wyjaśnienia lub doprecyzowania zawartych już w Wykazie informacji, nowe osoby/informacje będą brane pod uwagę wyłącznie w celu wykazania spełnienia warunku udziału w postępowaniu, nie będą natomiast brane pod uwagę przy ocenie oferty w kryterium oceny ofert.”. SWZ wprost wskazuje, że w razie uzupełniania Wykazu osób o nową osobę lub brakujące informacje (niebędące wyjaśnieniem/doprecyzowaniem) nowe osoby/informacje mogą być uwzględnione wyłącznie dla potwierdzenia spełnienia warunku udziału, natomiast nie mogą być uwzględniane przy ocenie oferty w kryterium oceny ofert. Dopisanie imienia i nazwiska osoby niewskazanej w rubryce „Nazwisko i imię” stanowiłoby uzupełnienie brakującej informacji, a nie „doprecyzowanie” już podanej identyfikacji tej osoby. Zatem ewentualne wezwanie w tym zakresie prowadziłoby do uzupełnienia Wykazu w rozumieniu SWZ, a więc: nie mogłoby skutkować uwzględnieniem tych nowych danych w punktacji w kryterium doświadczenia, zgodnie z SWZ; mogłoby rodzić ryzyko naruszenia zasady równego traktowania wykonawców poprzez dopuszczenie dopisania brakującej informacji identyfikacyjnej po terminie złożenia oferty. (...)”.

(akta kontroli str. 260-262)

W powyższej sprawie te same argumenty przytoczył również drugi członek komisji przetargowej oraz Dyrektor Biura, któremu kierownik zamawiającego powierzył wykonanie zastrzeżonych dla siebie czynności w postępowaniu.

(akta kontroli str. 265-267, 2094-2097)

Liderka konsorcjum składająca ofertę nr 1, wyjaśniła⁷⁵, że kwalifikacje i doświadczenie wskazane w pozycji drugiej, zestawienia tabelarycznego zawartego w załączniku do oferty pn. wykaz osób, dotyczyło drugiego wykonawcy wskazanego m.in. w tymże załączniku.

(akta kontroli str. 248)

NIK nie podziela argumentacji członków komisji przetargowej, jakoby wskazanie imienia i nazwiska drugiego radcy prawnego (wykonawcy) stanowiło uzupełnienie oferty, ponieważ bez

⁷⁵ W odpowiedzi na pismo NIK z 10 lutego 2026 r. znak: KZN.410.1.4.2026.as/6, udzielonej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

uzyskania wyjaśnienia od lidera konsorcjum, komisja przetargowa nie była w stanie stwierdzić czy powyższe stanowiłoby uzupełnienie, czy doprecyzowanie. Kluczową kwestią dla rozstrzygnięcia tego sporu była kwestia, czy składający ofertę nr 1 w zestawieniu tabelarycznym dotyczącym kwalifikacji i doświadczenia drugiego wykonawcy, przedstawił je dla drugiego członka konsorcjum czy dla np. podwykonawcy. Jedynie informacja uzyskana od oferenta byłaby w stanie rozstrzygnąć tę kwestię, a tym samym ustalenie czy przedłożone przez oferenta wyjaśnienia stanowiłyby nową informację, czy jedynie doprecyzowanie informacji o wykonawcach, ich doświadczeniu i kwalifikacjach zaprezentowanej zgodnie z załącznikiem pn. wykaz osób. Zgodnie z wyjaśnieniami liderki konsorcjum, kwalifikacje i doświadczenie wskazane w pozycji drugiej zestawienia tabelarycznego zawartego w załączniku do oferty pn. wykaz osób, dotyczyły drugiego wykonawcy, wskazanego m.in. w tymże załączniku. W związku z powyższym informacja o imieniu i nazwisku drugiego wykonawcy stanowiłaby doprecyzowanie informacji już zawartej w tymże załączniku oraz nie stanowiłaby zmiany treści oferty.

2. Na wniosek dyrektora DA dokonano zakupu urządzenia, tj. depozytora kluczy do nowej siedziby NFOŚiGW przy ul. Pańskiej, które przez okres ponad czterech miesięcy, pozostawało niewykorzystane i nie nadano mu pełnej funkcjonalności, pomimo zamontowania go, odebrania od 2 września 2025 r. i poniesienia z tego tytułu kosztu we wrześniu 2025 r. w wysokości 45,3 tys. zł, co było w ocenie NIK działaniem nierzetelnym.

Depozytor został odebrany protokołem z 2 września 2025 r. NFOŚiGW 19 września 2025 r. zapłacił za realizację umowy dostawy i montażu 45,3 tys. zł. Oględziny wykonane 29 stycznia 2026 r. wykazały, że depozytor znajdujący się przy wejściu B na piątym piętrze nie zawierał żadnego klucza oraz nie był użytkowany. Pracownik DA odpowiedzialny za depozytor nie umieścili w nim kluczy oraz nie nadali dostępów.

(akta kontroli str. 325, 347-370)

Specjalista w Zespole Administracji DA odpowiedzialny za depozytory kluczy wyjaśnił m.in., że: „Brak nadania pełnej funkcjonalności wynikał z braku czasu. Inne zadania, które miałem do wykonania, były pilniejsze do wykonania. Nadałem im wyższy priorytet. Uznałem, że depozytor może poczekać. W tym okresie musiałem realizować zadania związane z nadawaniem dostępów do budynku (były duże problemy z aplikacją dostępową), dostęp do parkingu, rozdzielanie pokoi oraz zakupy związane z nowym budynkiem. Potwierdzam, że klucze nie były umieszczone w depozytorze oraz nie były nadane dostępy do kluczy.”.

(akta kontroli str. 442-455)

Dyrektor DA wyjaśnił m.in., że: „Urządzenie jest działające i sprawne, dla wyjaśnienia w dacie oględzin nie było w nim zdeponowanych żadnych kluczy. Opóźnienie, które powstało (3 miesiące) było wynikiem stabilizacji systemu kontroli dostępu (KD), zwiększenia bezpieczeństwa w związku z programowaniem nowych kart KD.”.

(akta kontroli str. 66)

Zdaniem NIK nienadanie pełnej funkcjonalności dla dyspozytora kluczy, a w konsekwencji jego nieużywanie przez okres ponad czterech miesięcy było działaniem nierzetelnym. Dodatkowo należy wskazać, że po dokonaniu zakupu dyrektor DA winien zapewnić taką organizację pracy, która doprowadziłaby do wykorzystania zakupionego urządzenia.

3. Pracownik DA dokonał odbioru prac objętych umową 2025/0191/NFK bez zastrzeżeń, a następnie w ramach kontroli merytorycznej dowodu księgowego (faktury VAT) wraz z dyrektorem DA potwierdził niezgodną ze stanem faktycznym datę operacji gospodarczej na tym dokumencie, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym.

Umowa 2025/0191/NFK obejmowała swoim zakresem dostawę i montaż szaf garderobianych. Z treści § 3 ust. 3 umowy nr 2025/0191/NFK wynika, że „zamawiający zapłaci kwotę wynikającą z prawidłowo wystawionej faktury VAT (...) w terminie 21 dni od dnia otrzymania prawidłowo wystawionej faktury”. Faktura VAT została wystawiona na podstawie podpisanego w dniu 15 października 2025 r. protokołu zdawczo odbiorczego, w którym pracownik DA potwierdził odbiór zamówienia bez zastrzeżeń. Termin płatności faktury wyznaczony został na 7 listopada 2025 r.

Dyrektor DA wyjaśnił: „Po dokonaniu odbioru prac bez zastrzeżeń, pracownik odpowiedzialny za odbiór ww. zamówienia zwrócił uwagę na nieporządek oraz pozostawione wyposażenie wykonawcy. Z uwagi na okoliczność, że wykonawca miał odebrać wyposażenie oraz uprzątnąć po sobie miejsce pracy, a proces ten się przedłużał, NFOŚiGW wstrzymał płatność za realizację zamówienia.”.

Obowiązek weryfikacji prawidłowego uprzątnięcia miejsca realizacji prac oraz usunięcia wszelkich narzędzi i sprzętu przez wykonawcę umowy spoczywał na pracowniku NFOŚiGW odpowiedzialnym za odbiór ww. prac, na etapie podpisywania protokołu zdawczo-odbiorczego, stanowiącego potwierdzenie należytego wykonania i odbioru przedmiotu zamówienia. Zdaniem NIK, w sytuacji, gdy zamówienie nie zostało zrealizowane zgodnie z umową, potwierdzenie odbioru prac w protokole zdawczo-odbiorczym bez zastrzeżeń stanowi działanie nierzetelne. Protokół zdawczo-odbiorczy powinien opisywać rzeczywisty zakres i jakość wykonanych prac, a w przypadku niepełnej lub niezgodnej z umową realizacji zamówienia, powinien zawierać stosowne uwagi.

(akta kontroli str. 442-479, 507-509)

Jak wyjaśnił dyrektor DA, dokonanie zapłaty za prace wynikające z ww. umowy uzależnione było od uprzątnięcia przez Wykonawcę miejsca realizacji zamówienia oraz odebrania należącego do niego wyposażenia, a wstrzymanie zapłaty miało być środkiem mobilizującym wykonawcę do realizacji tych czynności.

Pomimo braku uwag co do należytego wykonania przedmiotu zamówienia, co było skutkiem nierzetelnie dokonanego odbioru zrealizowanych prac, NFOŚiGW nie dokonał zapłaty w terminie określonym w fakturze, lecz w dniu 14 listopada 2025 r. wystąpił do Wykonawcy o prolongatę terminu zapłaty do 18 listopada 2025 r. Na pytanie, dlaczego prośba o prolongatę terminu płatności wystosowana została do Wykonawcy po upływie terminu płatności faktury, dyrektor DA wyjaśnił „Prośba została skierowana w dniu 14 listopada 2025 r. z uwagi na fakt, że do tego czasu prowadzone były ustalenia operacyjne z Wykonawcą dotyczące terminu uprzątnięcia pozostawionych elementów i urządzeń. Dopiero gdy stało się jasne, że termin płatności upłynął, a Wykonawca nie zabrał elementów należących do niego należało wystąpić z wnioskiem o jego przesunięcie.”.

Jak wyjaśnił dyrektor DA, Wykonawca potwierdził usunięcie elementów 17 listopada 2025 r. i od tego momentu uznano, że wszystkie czynności związane z realizacją zamówienia zostały zakończone.

(akta kontroli str. 442-479, 507-509)

Wskazany na fakturze nr 5/10/2025 termin operacji gospodarczej (data sprzedaży), tj. 15 października 2025 r. był inny niż faktyczny termin zakończenia prac, tj. 17 listopada 2025 r. Pracownik odpowiedzialny za odbiór zamówienia wykonał kontrolę merytoryczną dowodu księgowego (faktury VAT), w ramach której nie zakwestionował daty 15 października 2025 r. jako daty faktycznej realizacji zamówienia, a dyrektor DA potwierdził poprawność wykonania tej kontroli.

W kwestii poinformowania dyrektora Departamentu Księgowości i Rozliczeń o okoliczności że faktyczny termin zakończenia realizacji przedmiotu zamówienia będzie inny niż wskazany na fakturze termin operacji gospodarczej, oraz o możliwej konieczności wystąpienia do wykonawcy o skorygowanie wystawionej faktury (w zakresie korekty wskazanej daty sprzedaży), Dyrektor DA wyjaśnił, że „W dniu potwierdzenia kontroli merytorycznej faktury tj. 21 października 2025 r. uznawałem, że przedmiot umowy został wykonany zgodnie z jej zakresem, co znalazło odzwierciedlenie w protokole odbioru (...). Informacja o pozostawionych przez Wykonawcę elementach wyposażenia oraz narzędziach traktowana była jako kwestia porządkowa, niemająca wpływu na zakres rzeczowy umowy ani na datę wykonania dostawy i montażu mebli. W tamtym okresie zakładałem, że usunięcie tych elementów nastąpi niezwłocznie i nie będzie skutkowało zmianą kwalifikacji momentu wykonania przedmiotu zamówienia, a jedynie czasowym wstrzymaniem zapłaty jako środkiem mobilizującym Wykonawcę do doprowadzenia miejsca realizacji do stanu umożliwiającego normalne użytkowanie.”.

(akta kontroli str. 526-529)

Jednocześnie dyrektor DA wskazał: „Pozostawienie przez Wykonawcę elementów wyposażenia i narzędzi oraz ich usunięcie w dniu 17 listopada 2025 r. nie wpływało (...) na datę wykonania głównego świadczenia umownego, lecz dotyczyło czynności o charakterze porządkowym, niewchodzących w zakres samej dostawy i montażu”. Z drugiej strony, dyrektor DA wskazał, że dopiero od 17 listopada 2025 r., tj. po uprzątnięciu narzędzi przez Wykonawcę uznano, że wszystkie czynności związane z realizacją zamówienia zostały zakończone – i od tego uzależniona była płatność za realizację zamówienia”. Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia są ze sobą wewnętrznie niespójne i budzą wątpliwości co do rzetelnego przeprowadzenia zarówno odbioru zamówienia, jak i kontroli merytorycznej otrzymanego dowodu księgowego.

NIK wskazuje, że pracownik oraz dyrektor DA, w ramach kontroli merytorycznej dowodu księgowego powinni wskazać, że faktyczny termin zakończenia realizacji przedmiotu zamówienia, a więc operacji gospodarczej jest inny niż na fakturze, a tym samym ulega zmianie termin zapłaty za prace wynikające z ww. umowy.

4. Dyrektorzy departamentów: Efektywności Energetycznej, Adaptacji do Zmian Klimatu, Ochrony Wód, Gospodarowania Odpadami nie zapewnili terminowej oceny 482 z 631 (76,4%) złożonych, w ramach 10 naborów z programu FENIKS, wniosków o dofinansowanie. Oceny tej dokonywano z opóźnieniem wynoszącym od 2 do 277 dni po upływie czasu przewidzianego

dla tej czynności w pkt 49 „Systemu oceny i wyboru projektów w ramach programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat i Środowisko 2021- 2027” z 30 marca 2023 r.⁷⁶ oraz regulaminach wyboru projektu określonych dla tych naborów.

Czas na dokonanie oceny projektu określony został w pkt 49-54 Systemu oceny⁷⁷. Zgodnie z pkt 49 właściwa instytucja dokonuje oceny projektów w najkrótszym możliwym terminie, przy czym całkowity czas oceny nie powinien przekroczyć łącznie 120 dni. Termin ten w uzasadnionych przypadkach może być wydłużony przez instytucję nadrzędną o 60 dni. Czas oczekiwania na decyzję instytucji nadrzędnej w sprawie wydłużenia terminu nie jest wliczany do całkowitego czasu trwania oceny projektu. Do całkowitego czasu trwania terminu oceny nie wlicza się, co do zasady, czasu związanego z udzielaniem przez wnioskodawcę wyjaśnień lub z uzupełnianiem lub poprawianiem wniosku i poprawą przez instytucję oczywistych omyłek pisarskich lub rachunkowych (pkt 50 Systemu oceny). Jednocześnie, zgodnie z pkt 54 Systemu oceny, umowa o dofinansowanie podpisywana jest po zakończeniu oceny projektu i zatwierdzeniu jej wyniku, nie później niż 60 dni od poinformowania wnioskodawcy przez właściwą instytucję o jej pozytywnym wyniku. W związku z powyższym do czasu na ocenę wniosku nie dolicza się czasu związanego z podpisaniem umowy o dofinansowanie. W regulaminie wyboru projektów określany jest orientacyjny termin przeprowadzenia oceny projektów lub zakończenia postępowania (zgodnie z pkt 52 Systemu oceny).

Stosowanie do ww. postanowień Systemu oceny, w ramach realizowanego przez NFOŚiGW programu FEnIKS, w opublikowanych na stronie internetowej NFOŚiGW, regulaminach wyboru projektów⁷⁸, regulaminów ujęto analogiczne zapisy, w tym wskazujące, że całkowity czas oceny nie powinien przekroczyć łącznie 120 dni, a termin ten w uzasadnionych przypadkach może być wydłużony przez Instytucję Pośredniczącą o 60 dni⁷⁹.

W niżej wymienionych przypadkach oceny wniosków złożonych w ramach naborów⁸⁰, został przekroczony całkowity czas oceny wniosków wynikający z Systemu oceny oraz stosownych regulaminów wyboru projektów:

⁷⁶ Dostępny na stronie: https://www.archiwum.feniks.gov.pl/media/115823/System_wyboru_projektow_FEnIKS.pdf, dalej: „System oceny”.

⁷⁷ Proces wyboru projektów do dofinansowania, czyli całość działań podejmowanych przez właściwą instytucję w toku organizowanego postępowania po zakończeniu naboru wniosków o dofinansowanie lub etapu naboru, zasadniczo obejmuje ocenę spełniania kryteriów wyboru, w ramach której wyróżnia się etapy odpowiadające poszczególnym grupom kryteriów.

⁷⁸ Naborów nr FENX.01.01-IW.01-004/24 (dla działania FENX.01.01 Efektywność energetyczna), nr FENX.01.02-IW.01-001/24 (Działanie FENX.01.02 Adaptacja terenów zurbanizowanych do zmian klimatu), nr FENX.01.03-IW.01-001/25 (Działanie FENX.01.03 Gospodarka wodno-ściekowa) oraz pięciu naborów w ramach działania FENX.01.04 Gospodarka odpadami oraz gospodarka o obiegu zamkniętym oraz nr FENX.02.05-IW.01-001/23 (Działania FENX.02.05 Woda do spożycia).

⁷⁹ Za wyjątkiem – regulaminu naboru nr FENX.02.05-IW.01-001/23, w którym dopuszczono 225 dni na ocenę wniosków, liczonych od dnia zakończenia naboru projektu.

⁸⁰ Nr FENX.01.01-IW.01-004/24 (dla działania FENX.01.01 Efektywność energetyczna), nr FENX.01.02-IW.01-001/24 (Działanie FENX.01.02 Adaptacja terenów zurbanizowanych do zmian klimatu), nr FENX.01.03-IW.01-001/25 (Działanie FENX.01.03 Gospodarka wodno-ściekowa), pięciu naborów w ramach działania FENX.01.04 Gospodarka odpadami oraz gospodarka o obiegu zamkniętym oraz nr FENX.02.05-IW.01-001/23 (Działania FENX.02.05 Woda do spożycia).

- 1) w przypadku naboru nr FENX.01.01-IW.01-004/24 – ocenę 221 z 228 złożonych wniosków⁸¹ zakończono 64 dni po upływie całkowitego czasu oceny wniosków wynikającego z regulaminu naboru wniosków⁸².

Dyrektor Departamentu Efektywności Energetycznej w NFOŚiGW wyjaśniła, że „(...) Zakończenie procesu oceny w tym terminie okazało się niemożliwe, z uwagi na: bardzo dużą liczbę złożonych wniosków w ramach przedmiotowego naboru, równoległe prowadzenie innych naborów, w tym prowadzenie oceny ok 300 wniosków o dofinansowanie oraz obsługi niemal 200 umów w ramach programu „Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej szkół” (...) zaangażowanie pracowników w ocenę 118 wniosków w ramach naboru nr 22/I/OA/8.6.3/2024/cz.3_pożyczka – 8.6.3 Część 3) Poprawa efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych (wraz z instalacją OZE) – budynki wielorodzinne, równoczesną obsługę 45 umów w ramach naborów nr FENX.01.01-IW.01-001/24 i FENX.01.01-IW.01-005/24.”.

- 2) w przypadku naboru FENX.01.02-IW.01-001/24 – ocenę 24 złożonych wniosków zakończono od 74 do 80 dni⁸³ po upływie całkowitego czasu oceny wniosków wynikającego z regulaminu naboru wniosków⁸⁴.

Przewodniczący Komisji Oceny Projektów (KOP) w naborze FENX.01.02-IW.01-001/24 oświadczył, że przyczyną niedotrzymania regulaminowego terminu była obszerność wykonywanych ocen, opóźnienia w uzyskaniu ocen finansowych (około 4 miesiące – tj. od połowy lipca 2025 r.) z Departamentu Analiz Finansowych oraz równoczesne prowadzenie oceny w naborach zamkniętych oraz zakończenie ocen w naborze FENX.02.05-IW.01-001/23.

- 3) w przypadku naboru FENX.01.03-IW.01-001/25 – ocenę 32 z 63 złożonych wniosków zakończono od siedmiu do 126 dni⁸⁵ po upływie całkowitego czasu oceny wniosków wynikającego z regulaminu naboru wniosków⁸⁶; przy czym wg stanu na 26 marca 2026 r. 13 wniosków miało status „w trakcie oceny”.

Dyrektor Departamentu Ochrony Wód w NFOŚiGW wyjaśniła m.in., że „na ostateczny czas procedowania złożonych wniosków oprócz ogólnych zasad oceny miały wpływ (...):

⁸¹ Wg zestawienia opóźnień w ocenie wniosków złożonych w naborze nr FENX.01.01-IW.01-004/24.

⁸² § 7 pkt 4-6 Regulaminu wyboru projektu w ramach Programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027 Priorytet FENX.01 Wsparcie sektorów energetyka i środowisko z Funduszu Spójności Działanie FENX. 01.01 Efektywność Energetyczna Typ projektu: Poprawa efektywności energetycznej w budynkach użyteczności publicznej (wraz z instalacją OZE); w budynkach zabytkowych (projekty realizowane przez państwowe jednostki budżetowe i podmioty nie stanowiące państwowych jednostek budżetowych) oraz w budynkach niezabytkowych i mieszanych (projekty realizowane tylko przez państwowe jednostki budżetowe). Wersja nr 2.0, wrzesień 2024 r. - opublikowany na stronie internetowej: <https://www.gov.pl/web/nfosigw/fenx0101-iw01-00424>.

⁸³ Wg zestawienia opóźnień dla naboru FENX.01.02-IW.01-001/24.

⁸⁴ § 8. Pkt 5 Regulaminu wyboru projektu w ramach Programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027 Priorytet FENX.01 Wsparcie sektorów energetyka i środowisko z Funduszu Spójności Działanie: FENX.01.02 Adaptacja terenów zurbanizowanych do zmian klimatu z 23.10.2024 r.; <https://www.gov.pl/web/nfosigw/fenx0102-iw01-00124-adaptacja-terenow-zurbanizowanych-do-zmian-klimatu>.

⁸⁵ Wg zestawienia opóźnień wniosków złożonych w naborze nr FENX.01.03-IW.01-001/25 z 26 marca 2026 r.

⁸⁶ § 10. Pkt 5-7 Regulaminu wyboru projektów w ramach programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027 Priorytet FENX.01 Wsparcie sektorów energetyka i środowisko z Funduszu Spójności Działanie FENX.01.03 Gospodarka wodno-ściekowa, Nr naboru: FENX.01.03-IW.01-001/25 (wersja 2 z lipca 2025 r.); <https://www.gov.pl/web/nfosigw/fenx0103-iw01-00125---wspieranie-dostepu-do-wody-oraz-zrownowazonej-gospodarki-wodnej>.

1. trudności wynikające z konieczności stosowania jednolitego podejścia do oceny zgodności z obowiązującymi dla działania FENX.01.03 kryteriami wyboru projektów - w głównej mierze oparte są one o zapisy VI AKPOŚK, które w wielu przypadkach nie są jednoznaczne,
 2. złożoność projektów - przeprowadzenie oceny na II etapie wniosku (zwłaszcza w zakresie finansowym) możliwe było dopiero po ostatecznym zdefiniowaniu zakresu projektu, który spełnia wymogi naboru. Zatwierdzenie przez Zarząd NF listy projektów zakwalifikowanych do II etapu miało miejsce 4.09.2025r.
 3. konieczność zaangażowania w ocenę ekspertów z różnych obszarów wiedzy (OOŚ, finanse, zakres techniczny), co w związku z kumulacją oceny wniosków złożonych w ramach naborów nr FENX.01.03-IW.01-001/25 oraz naboru nr FENX.02.05-IW.01-001/23 w ramach Działania: FENX.02.05 Woda do spożycia wpłynęło na czas oceny wniosków w komórkach merytorycznych (ocena w danym obszarze np. formalno-technicznym czy finansowym wniosków w ramach różnych naborów przeprowadzana jest przez te same osoby),
 4. prowadzone równolegle prace nad przygotowaniem dokumentacji do kolejnego naboru wniosków składanych w trybie niekonkurencyjnym dla działania FENX.09.01 oraz FENX.10.01. – nabory powodziowe.”.
- 4) w przypadku pięciu naborów w ramach działania FENX.01.04⁸⁷ - ocenę 24 ze 135 wniosków zakończono od 2 do 277 dni⁸⁸ po upływie całkowitego czasu oceny wniosków wynikającego z regulaminu naboru wniosków⁸⁹;

Dyrektor Departamentu Gospodarowania Odpadami w NFOŚiGW wyjaśniła, że „Ocena w ramach etapu 1 zazwyczaj dokonywana jest przez pracowników komórek merytorycznych odpowiedzialnych za ogłoszenie i prowadzenie naboru. Do oceny etapu drugiego, włączani są pracownicy w zakresie analizy finansowo-ekonomicznej, w tym analizy kosztów i korzyści oraz z zakresu pomocy publicznej. Pracownicy powyżej są zatrudnieni w innych departamentach NFOŚiGW, w ramach których dokonywana jest m.in. ocena wniosków wszystkich programów

⁸⁷ Wnioski złożone w ramach naborów nr: FENX.01.04-IW.01-001/23, FENX.01.04-IW.01-002/23, FENX.01.04-IW.01-001/24, FENX.01.04-IW.01-003/24 oraz FENX.01.04-IW.01-004/24.

⁸⁸ Wg zestawienia pt. Opóźnienia w ocenie wniosków złożonych w ramach naborów nr: FENX.01.04-IW.01-001/23, FENX.01.04-IW.01-002/23, FENX.01.04-IW.01-001/24, FENX.01.04-IW.01-003/24 oraz FENX.01.04-IW.01-004/24.

⁸⁹ § 6 pkt 4-7 Regulaminu wyboru projektów w ramach programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027 Priorytet FENX.01 Wsparcie sektorów energetyka i środowisko z Funduszu Spójności Działanie FENX.01.04 Gospodarka odpadami oraz gospodarka o obiegu zamkniętym (...) nabór nr: FENX.01.04-IW.01-001/23; <https://www.gov.pl/web/nfosigw/fenx0104-iw01-00123>.

§ 6 pkt 4-7 Regulaminu wyboru projektów w ramach programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027 Priorytet FENX.01 Wsparcie sektorów energetyka i środowisko z Funduszu Spójności Działanie FENX.01.04 Gospodarka odpadami oraz gospodarka o obiegu zamkniętym (...) nabór nr FENX.01.04-IW.01-002/23, <https://www.gov.pl/web/nfosigw/fenx0104-iw01-00223>.

§ 6 pkt 4-7 Regulaminu wyboru projektów w ramach programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027 Priorytet FENX.01 Wsparcie sektorów energetyka i środowisko z Funduszu Spójności Działanie FENX.01.04 Gospodarka odpadami oraz gospodarka o obiegu zamkniętym (...) nabór nr FENX.01.04-IW.01-001/24; <https://www.gov.pl/web/nfosigw/fenx0104-iw01-00124>.

§ 6 pkt 4-7 Regulaminu wyboru projektów w ramach programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027 Priorytet FENX.01 Wsparcie sektorów energetyka i środowisko z Funduszu Spójności Działanie FENX.01.04 Gospodarka odpadami oraz gospodarka o obiegu zamkniętym (...) nabór nr FENX.01.04-IW.01-003/24; <https://www.gov.pl/web/nfosigw/fenx0104-iw01-00324-rozwijanie-recyklingu-odpadow>.

§ 6 pkt 4-7 Regulaminu wyboru projektów w ramach programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027 Priorytet FENX.01 Wsparcie sektorów energetyka i środowisko z Funduszu Spójności Działanie FENX.01.04 Gospodarka odpadami oraz gospodarka o obiegu zamkniętym (...) nabór nr FENX.01.04-IW.01-004/24; <https://www.gov.pl/web/nfosigw/fenx0104-iw01-004-24-optimalizacja-gospodarki-surowcami-i-odpadami-w-przedsiębiorstwach-w-celu-realizacji-zalozen-goz>.

realizowanych w instytucji zarówno w zakresie działań FEnIKS jak i innych źródeł finansowania. Skutkiem tego jest fakt, że w komórkach tych nastąpiła kumulacja ocen wniosków, co miało swoje bezpośrednie przełożenie na terminowość dokonywania tych ocen. Przeprowadzana ocena przedsięwzięć dotyczących gospodarki odpadami jest złożona i wieloaspektowa. Każdy projekt posiada własne rozwiązania i specyfikę, które należy zweryfikować pod kątem technologicznym, finansowym i zgodności z przepisami pomocy publicznej. Wnioski te nie są powtarzalne przez co do oceny każdego z nich należy podchodzić indywidualnie.”.

- 5) w przypadku naboru nr FENX.02.05-IW.01-001/23 – ocenę wszystkich 181 wniosków zakończono od 41 (w odniesieniu do 17 wniosków) do 274 (w odniesieniu do pozostałych 164 wniosków)⁹⁰ dni po upływie całkowitego czasu oceny wniosków wynikającego z regulaminu naboru wniosków⁹¹, przy czym czas przeznaczony tylko na II etap oceny wyniósł 233 dni.

Przewodniczący Komisji Oceny Projektów (KOP) w naborze FENX.02.05-IW.01-001/23 oświadczył m.in., że opóźnienie spowodowane było „Koniecznością wydłużenia czasu na ocenę był brak Porozumienia w sprawie wydawania dokumentu potwierdzającego zgodność z celami środowiskowymi dla projektów realizowanych w ramach polityki spójności, zawartego pomiędzy Ministrem Funduszy i Polityki Regionalnej oraz Prezesem Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, a następnie zmiana RWP ze względu potrzebę wydłużenia terminu na uzyskanie tego dokumentu przez Wnioskodawców do 40 dni roboczych, tak aby każdy Wnioskodawca miał równe szanse na uzyskanie wymaganej w naborze Informacji wodnej.”. Wskazał ponadto, że na „przedłużającą się ocenę finansową w NFOŚiGW na II etapie oceny.”.

Ponadto, dyrektor Departamentu Analiz i Ryzyka Finansowego wyjaśniła m.in., że „(...) Wydział Analiz (DFA) w Departamencie Analiz i Ryzyka Finansowego (DF) realizuje szeroki zakres zadań, wśród których ocena finansowa jest tylko jednym z elementów składowych. (...) Podstawowym powodem wydłużenia okresu ocen finansowych przez pracowników Wydziału Analiz (DFA) w Departamencie Analiz i Ryzyka Finansowego (DF) była kumulacja zadań do realizacji” wynikająca, m.in. skróconej perspektywy wdrażania działań finansowanych ze środków UE, złożoności projektów aplikujących o dofinansowanie oraz niewystarczalności zasobów kadrowych – „istotnemu wzrostowi obszaru zadaniowego towarzyszył spadek zatrudnienia w DFA.”.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła, że „Zarząd NFOŚiGW w sposób ciągły podejmował działania usprawniające proces oceny wniosków o dofinansowanie w ramach ww. naborów.” Prezes poinformowała, że działania te polegały głównie na: czasowym wzmocnieniu zespołów oceniających poprzez delegowanie pracowników z innych komórek organizacyjnych Biura NFOŚiGW, reorganizacji podziału zadań w komórkach merytorycznych oraz priorytetyzacji czynności związanych z oceną wniosków i wypłatą środków.

(akta kontroli str. 778-900, 2073-2093, 2098-2161)

⁹⁰ Wg zestawienia opóźnień wniosków złożonych w naborze FENX.02.05-IW.01-001/23.

⁹¹ § 10.pkt 11 Regulaminu wyboru projektów w ramach programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027 Priorytet: FENX.02 Wsparcie sektorów energetyka i środowisko z EFRR Działanie: FENX.02.05 Woda do spożycia (...) nabór nr: FENX.02.05-IW.01-001/23, <https://www.gov.pl/web/nfosigw/fenx0205-iw01-00123>.

NIK zauważa, że pomimo podjęcia przez poszczególne komórki organizacyjne działań mających na celu wydłużenie terminów oceny wniosków i tak wystąpiły znaczne opóźnienia w dokonywaniu ich oceny. Jakkolwiek określone w regulaminie naboru terminy mają charakter instrukcyjny, to stanowią one element systemu kontroli zarządczej ustanowionego w NFOŚiGW przez organ zarządzający i służą zapewnieniu skuteczności i efektywności realizowanych zadań. W ocenie NIK niezapewnienie terminowej realizacji zadań, wskutek m.in. spiętrzenia prac oraz niewystarczających zasobów kadrowych świadczy o niedochowaniu standardów kontroli zarządczej określonych odpowiednio w części II. „Standardy kontroli zarządczej” lit. A „Środowisko wewnętrzne” pkt 3 „Struktura organizacyjna”, zgodnie z którym struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań jednostki oraz w części II. „Standardy kontroli zarządczej” lit. C „Mechanizmy kontroli” pkt 11. „Nadzór” zgodnie z którym należy prowadzić nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji. W ocenie NIK wyżej wymienione postępowanie należy uznać za nierzetelne.

5. Prezes Zarządu NFOŚiGW nie dokonała w 2025 r. zmiany zasad (polityki) rachunkowości⁹², określających niezgodnie z zasadą memoriału sposób ujmowania kosztów związanych z udzielaniem dofinansowania. W konsekwencji główna księgowa ujmowała w kosztach działalności operacyjnej NFOŚiGW wypłacane zaliczki według zasady kasowej a nie memoriałowej, a zwroty niewykorzystanych zaliczek, nawet z lat ubiegłych, pomniejszały koszty roku 2025 r. Było to niezgodne z nadrzędną zasadą rachunkowości, w tym z zasadą memoriału określoną w art. 6 ust. 1 u.o.r. stanowiącą, że wszystkie przychody i koszty powinny być ujęte w księgach rachunkowych oraz sprawozdaniu finansowym w okresie odpowiadających im działań bez względu na termin ich zapłaty. Jednocześnie operacje gospodarcze polegające na wypłacie środków w formie zaliczki były ujmowane w księgach rachunkowych niezgodnie z ich treścią ekonomiczną, co było niezgodne z art. 4 ust. 2 u.o.r., który stanowi, że zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną.

W toku kontroli ustalono, że w NFOŚiGW ujmowano w księgach rachunkowych wypłaty środków w formie zaliczki na kontach księgowych Zespół 8 w dniu ich wypłaty beneficjentom, tj. według zasad określonych w przyjętych w NFOŚiGW w Zasadach (polityce) rachunkowości w kosztach działalności operacyjnej NFOŚiGW. Koszty te w danym roku obrotowym były pomniejszane o kwoty zwracanych przez beneficjentów środków, tj. w księgach rachunkowych roku obrotowego w którym nastąpił zwrot bez względu na to którego roku dotyczyła wypłata zaliczki. Dotyczyło to:

- udostępnionych beneficjentom w formie zaliczki środków przekazywanych w ramach siedmiu umów zawartych z WFOŚiGW w Gdańsku, w Warszawie, w Szczecinie, w Krakowie w Kielcach, w ramach programu priorytetowego „Moja woda”, „Ciepłe mieszkanie” oraz środki udostępnione z przeznaczeniem na pokrycie kosztów obsługi zadań realizowanych przez gminy w ramach programu „Czyste Powietrze”;
- zwrotów, które zostały dokonane przez NFOŚiGW w 2025 r. do MKiŚ i zostały ujęte w księgach zmniejszając kwoty przychodów roku bieżącego, tj. 2025 r. a nie zostały ujęte

⁹² Zatwierdzonych 18 grudnia 2024 r. uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr A/84/4/2024.

jako koszty bieżącej działalności NFOŚiGW, w związku z uznaniem tych kosztów jako niekwalifikowalne. Ujęcie tych zwrotów jako pomniejszenie przychodów było niezgodne z ich treścią ekonomiczną, bowiem zgodnie ze stanem rzeczywistym były one kosztem bieżącej działalności związanej z kosztami powstałymi w latach ubiegłych. Tego typu sytuacje nie zostały uwzględnione w obowiązującej polityce rachunkowości. Były to zwroty:

- w wysokości 22,3 tys. zł wynikający z uznania części środków za niekwalifikowalne w ramach realizacji projektu nr FENX.08.01-IP.01-0002/24 pn. „Pomoc techniczna Programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027 dla Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na rok 2024” w ramach Działania 08.01 oś priorytetowa VIII „Pomoc techniczna” programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027
- w wysokości 56 tys. zł wynikający z uznania części środków za niekwalifikowalne w ramach realizacji projektu nr FEPW.06.01-IP.03-0001/24 pn. „Finansowanie kosztów zarządzania i wdrażania FEPW w latach 2023-2024”.

W konsekwencji zastosowania ww. sposobu ujmowania wypłacanych zaliczek w sprawozdaniu finansowym w poz. XXV „Dotacja z Budżetu Państwa w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego Norweski Mechanizm Finansowy na lata 2014-2021” wykazano wartość ujemną wynoszącą „– 3 152 047,11 zł”. Ujemna kwota przychodów wykazana w ww. pozycji wynikała ze zwrotu do MKiŚ 15 stycznia 2025 r. niewykorzystanych przez NFOŚiGW środków otrzymanych w 2024 r. w ramach umowy nr 3/DB/2024 dotacji celowej. i Zgodnie z zasadą memoriału zwrot środków zaliczki powinien zostać ujęty w księgach rachunkowych roku, którego dotyczy, tj. w księgach roku 2024, a został ujęty kasowo, jako pomniejszenie kosztów 2025 r.⁹³. Skutkiem niezachowania zasady memoriału, ujmowania w poczet kosztów operacji gospodarczych niezgodnie z ich treścią ekonomiczną oraz ujęcia w poczet przychodów 2024 r. całej kwoty dotacji przed jej rozliczeniem jest wartość ujemna w ww. pozycji sprawozdania finansowego dla zakończonych i niekontynuowanych w 2025 r. umów dotacji. NIK zauważa, że zmniejszenie przychodów roku bieżącego powinno następować wyłącznie w sytuacji niemożności ujęcia operacji gospodarczej w księgach rachunkowych roku, którego dotyczy, jak to miało miejsce w przypadku zwrotów środków dotacyjnych w kwocie 12,6 tys. zł, rozliczonych w latach poprzednich w ramach programu „Mój Prąd”.

Ponadto na koniec roku 2025 w sprawozdaniu Rb-40 za grudzień 2025 r. ujęto kwotę wykorzystanych dotacji w poz. VII.1 pomniejszoną o ww. zwroty dotyczące umów dotacji zawartych w latach poprzednich.

Główna Księgowa wyjaśniła, że „(...) ujemne wartości przychodów wykazane w sprawozdaniu finansowym NFOŚiGW są konsekwencją stosowania przyjętych i obowiązujących od wielu lat w Funduszu zasad (polityki) rachunkowości, opracowanych zgodnie z ustawą o rachunkowości z uwzględnieniem specyfiki działalności NFOŚiGW wynikającej z przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z obowiązującymi zasadami (polityką) rachunkowości środki przekazywane w formie zaliczek – zarówno beneficjentom programów realizowanych przez

⁹³ Nieprawidłowość w tym zakresie została opisana w wystąpieniu pokontrolnym do Prezesa Zarządu NFOŚiGW po kontroli P/25/001 Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. – wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

NFOŚiGW, jak i wojewódzkim funduszom ochrony środowiska i gospodarki wodnej - ujmowane są w kosztach działalności operacyjnej w momencie ich wypłaty. Rozwiązanie to stanowi dopuszczalne uproszczenie, o którym mowa w art. 4 ust. 4 ustawy o rachunkowości i zostało przyjęte w oparciu o zasadę istotności, po ocenie wpływu tego sposobu ewidencji na rzetelność i jasność sprawozdania finansowego. Przyjęcie kasowego ujęcia wypłat powoduje, że zwroty niewykorzystanych środków – niezależnie od roku, którego pierwotnie dotyczyła wypłata - ujmowane są w księgach rachunkowych w roku ich faktycznego zwrotu, poprzez pomniejszenie przychodów działalności operacyjnej. W konsekwencji, w sytuacjach gdy kwoty zwrotów przewyższają bieżące wypłaty w danej pozycji sprawozdawczej, może dojść do wykazania ujemnych przychodów. NFOŚiGW wielokrotnie wyjaśniał w trakcie poprzednich kontroli, że jako państwowa osoba prawna od 2010 r. stosuje dozwolone uproszczenia w zakresie ujmowania dotacji, jak również, że prowadzenie w ten sposób ewidencji nigdy nie zostało zakwestionowane przez biegłych rewidentów, którzy corocznie badają sprawozdanie finansowe NFOŚiGW. Sformułowane wnioski przez Najwyższą Izbę Kontroli w wystąpieniu pokontrolnym za rok 2024 zostały przekazane biegłemu rewidentowi badającemu sprawozdanie finansowe NFOŚiGW za rok 2025. Biegły rewident w tym roku również uznał stanowisko NFOŚiGW za dopuszczalne, gdyż nie stwierdził nieprawidłowości i wydał pozytywną opinię o sprawozdaniu finansowym NFOŚiGW za rok 2025."

Ponadto Główna księgowa poinformowała, że „(...) mając na uwadze konieczność wyeliminowania wątpliwości Najwyższej Izby Kontroli w dniu 31.10.2025 r. zostało ogłoszone zamówienie dot. „Przeprowadzenia analizy obowiązujących w NFOŚiGW zasad w zakresie ewidencji przychodów i kosztów”. Jest ono jeszcze w trakcie realizacji, a otrzymane rekomendacje mogą stanowić podstawę do ewentualnych zmian w zasadach (polityce) rachunkowości NFOŚiGW.”.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła, że „(...) Sformułowane wnioski przez Najwyższą Izbę Kontroli w wystąpieniu pokontrolnym za rok 2024 zostały przekazane biegłemu rewidentowi badającemu sprawozdanie finansowe NFOŚiGW za rok 2025. Biegły rewident w tym roku również uznał stanowisko NFOŚiGW za dopuszczalne, gdyż nie stwierdził nieprawidłowości i wydał pozytywną opinię o sprawozdaniu finansowym NFOŚiGW za rok 2025. Niezależnie od powyższego, mając na uwadze konieczność wyeliminowania wątpliwości Najwyższej Izby Kontroli, w dniu 31.10.2025 r. zostało ogłoszone zamówienie dot. „Przeprowadzenia analizy obowiązujących w NFOŚiGW zasad w zakresie ewidencji przychodów i kosztów”. Jest ono jeszcze w trakcie realizacji, a otrzymane rekomendacje mogą stanowić podstawę do ewentualnych zmian w Zasadach (polityce) rachunkowości NFOŚiGW. (...) W przypadku otrzymania przez Zarząd NFOŚiGW rekomendacji, (...) i uznania ich za zasadne – zmiana Zasad (polityki) rachunkowości NFOŚiGW zostanie wprowadzona, najprawdopodobniej z mocą obowiązującą od dnia 01.01.2027 r.”.

(akta kontroli str. 561-590, 1804-1846, 2073-2093, 2098-2162)

Odnosnie do ujęcia w księgach rachunkowych zwrotów kosztów dotacji przyznanych w ramach pomocy technicznej i uznanych w wyniku kontroli jako niekwalifikowalne, Główna księgowa wyjaśniła, że „(...) W ramach umów z Ministerstwem Klimatu i Środowiska, NFOŚiGW otrzymał dotacje w ramach pomocy technicznej na obsługę programów finansowanych z Funduszy Europejskich na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027. Dotacja stanowi przychód

NFOŚiGW i tak została zaewidencjonowana w księgach rachunkowych NFOŚiGW w 2024 r. Kwota 22 354,02 zł została zwrócona 07.08.2025 r., a kwota 56 060,52 zł została zwrócona w dniu 30.05.2025 r. i zgodnie z obowiązującymi zasadami zostały one zaewidencjonowane jako pomniejszenie przychodów z tytułu dotacji w 2025 r. Takie ujęcie jest zgodne z art. 54 ustawy o rachunkowości oraz Krajowym Standard Rachunkowości nr 7 "Zmiany zasad (polityki) rachunkowości, wartości szacunkowych, poprawianie błędów, zdarzenia następujące po dniu bilansowym - ujęcie i prezentacja". Ponadto Główna księgową wskazała, że „(...) Otrzymane przez NFOŚiGW zaliczki w ramach zawartych z MKiŚ rocznych umów dotacji ujmowane są w księgach na kontach rozrachunkowych jako zobowiązanie wobec MKiŚ. Rozliczenie zaliczek następuje w momencie akceptacji wniosku o płatność przez MKiŚ.”

(akta kontroli str. 1988-1997)

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że zgodnie z art. 4 ust. 4 u.o.r. jednostka może w ramach przyjętych zasad (polityki) rachunkowości stosować uproszczenia, jeżeli nie wywiera to istotnie ujemnego wpływu na realizację obowiązku rzetelnego i jasnego przedstawienia sytuacji finansowej i majątkowej. Jednostka zobowiązana jest przy tym stosować inne nadrzędne zasady rachunkowości, w tym zasadę memoriału, o której mowa art. 6 ust. 1 u.o.r., zgodnie z którą wszystkie przychody i koszty powinny być ujęte w księgach rachunkowych oraz sprawozdaniu finansowym w okresie odpowiadających im działań bez względu na termin ich zapłaty. Do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić wszystkie zdarzenia, które nastąpiły w tym okresie sprawozdawczym, zgodnie z art. 20 ust. 1 u.o.r. Przy czym, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 8 u.o.r., przez okres sprawozdawczy należy rozumieć okres, za który sporządza się sprawozdanie finansowe w trybie przewidzianym ustawą lub inne sprawozdania sporządzone na podstawie ksiąg rachunkowych.

Przyjmując zasadę kasowego ujmowania w poczet kosztów bieżącej działalności NFOŚiGW kwot zaliczek przekazywanych beneficjentom (w tym WFOŚiGW) na zdarzenia przyszłe i niepewne oraz pomniejszając koszty operacyjne roku 2025 o zwroty środków z zaliczek przekazanych beneficjentom przez NFOŚiGW w latach poprzednich naruszono zasadę memoriału oraz ujmowano operacje gospodarcze w księgach rachunkowych niezgodnie z ich treścią ekonomiczną.

NIK zwraca uwagę, iż zarówno w ramach kontroli P/25/001 Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. – wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej”, jak i w ramach kontroli nr P/24/042 oraz P/25/040 dotyczących badania sprawozdania finansowego z realizacji programu priorytetowego „Czyste Powietrze” stwierdziła tożsamą nieprawidłowość w przypadku wypłat zaliczek w ramach ww. programu dokonywanych w latach 2022–2024 i sformułowała wnioski o ustalenie i wdrożenie zasad rachunkowości zapewniających ujmowanie zdarzeń w księgach rachunkowych zgodnie z treścią ekonomiczną i zachowaniem zasady memoriału.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli stosowanie do ewidencji niektórych dotacji zasady memoriału przy jednoczesnym ujmowaniu pozostałych dotacji kasowo negatywnie wpływa na jasne i rzetelne przedstawienie sytuacji finansowej jednostki i w tym zakresie NIK podtrzymuje stanowisko wyrażone po kontrolach P/25/001, P/24/042, P/25/040. Przyjęte zasady rachunkowości spowodowały bowiem, że przychody i koszty z tytułu otrzymania niektórych dotacji nie są prezentowane w kwocie faktycznie wykorzystanych środków, czego Zarząd

NFOŚiGW ma świadomość, w sytuacji, gdy w rozliczeniach umów dotacji prezentuje kwoty faktycznie wykorzystane, podczas gdy w sprawozdaniu finansowym prezentowane są kwoty nieodzwierciedlające faktycznie wykorzystanych środków.

Nie można się również zgodzić ze wskazaną w wyjaśnieniach argumentacją ujmowania w poczet przychodów i kosztów kwot bezspornie rozliczonych we wniosku o płatność przez MKiŚ, bowiem 21 maja 2025 r. MKiŚ wezwało NFOŚiGW do zwrotu środków w wysokości 56,1 tys. zł, a 4 sierpnia 2025 r. wezwało NFOŚiGW do zwrotu środków w wysokości 22,3 tys. zł, w związku z uznaniem części wydatków za niekwalifikowalne. Zwrotów NFOŚiGW dokonał odpowiednio 30 maja i 7 sierpnia 2025 r., natomiast wnioski o płatność rozliczające zaliczki na IV kwartał 2024 r. zostały zatwierdzone przez MKiŚ odpowiednio pismami z 27 czerwca oraz 10 września 2025 r. Tym samym w przypadku gdyby zastosowanie miały zasady wskazane przez główną księgową, tj. zaliczki w ramach zawartych z MKiŚ rocznych umów dotacji ujmowane byłyby w księgach na kontach rozrachunkowych to nie zmaterializowałoby się ryzyko konieczności wykazania ujemnych kwot w XXV pozycji sprawozdania finansowego oraz wykazania niższej kwoty dotacji otrzymanej w 2025 r., tj. kwoty niezgodnej ze stanem faktycznym.

6. Pracownicy NFOŚiGW, odpowiedzialni za dokonanie oceny 11 objętych szczegółowym badaniem wniosków w ramach programu „Mój Prąd”, rozpoczynali ocenę wniosków dopiero w okresie od 86 do 395 dni kalendarzowych (od 63 do 284 dni roboczych) od momentu ich złożenia. Takie postępowanie przyczyniło się do wydłużenia terminu oczekiwania przez beneficjentów na wypłaty środków, który wynosił od 109 do 756 dni od daty złożenia pierwszej wersji wniosku. Należy uznać je za nierzetelne.

W ramach realizowanego programu „Mój Prąd” we wszystkich objętych szczegółowym badaniem przypadkach (11) od momentu złożenia przez beneficjenta wniosku do momentu rozpoczęcia jego oceny upłynęło od 86 do 395 dni kalendarzowych (od 63 do 284 dni roboczych). Natomiast wypłata środków beneficjentom wykazała, że następowały one od 109 do 435 dni licząc od daty złożenia pierwszej wersji wniosku.

W regulaminach obowiązujących w ramach naborów zamieszczone zostały regulacje dotyczące terminu dokonania oceny złożonych wniosków, tj.: w przypadku naboru V przewidywany termin na rozpatrzenie wniosku to 90 dni liczonych od dnia jego prawidłowego złożenia w Generatorze Wniosków o Dofinansowanie⁹⁴, a w przypadku naboru VI przewidywany termin na rozpatrzenie wniosku to 140 dni roboczych liczonych od dnia jego prawidłowego złożenia w GWD. Jednocześnie w obu regulaminach wskazano, że termin ten ma charakter instrukcyjny i dotyczy jedynie wniosków prawidłowo złożonych, niewymagających uzupełnienia. O ile terminy wypłaty środków po ocenie wniosków, uwzględniając termin na uzupełnienia lub korekty złożonych wniosków przez beneficjentów, nie przekraczają wskazanych w ww. regulaminach terminów, to terminy bezczynności NFOŚiGW w odniesieniu do rozpoczęcia oceny wniosków są bardzo długie i skutkują znacznym wydłużeniem terminów rozpatrywania tych wniosków i długim oczekiwaniem przez beneficjentów na wypłatę refundacji poniesionych środków. W objętych szczegółowym badaniem wszystkich 11

⁹⁴ Dalej: „GWD”.

przypadkach od momentu złożenia pierwszego wniosku do momentu wypłaty refundacji upłynęło od 109 do 756 dni.

Dyrektor Departamentu Energetyki Prosumenckiej⁹⁵ wyjaśniła, że „(...) przyczyny podejmowania oceny wniosków o dofinansowanie w programie „Mój Prąd” w terminach od 86 do 395 dni kalendarzowych (od 63 do 284 dni roboczych) wynikały z obiektywnych uwarunkowań organizacyjnych i proceduralnych związanych z masowym charakterem programu oraz ograniczeniami zasobów kadrowych NFOŚiGW. (...) znaczący wpływ na czas podjęcia oceny miało nakładanie się okresów realizacji poszczególnych edycji programu, polegające na tym, że procedowanie wniosków z wcześniej ogłoszonego naboru nie było zakończone w momencie uruchamiania kolejnego. Proces ten odbywał się przy niezmienniej, stałej liczbie pracowników odpowiedzialnych za wdrażanie programu, co wymuszało równoległe prowadzenie czynności związanych z wieloma naborami. Należy również podkreślić, że ten sam zespół realizował nie tylko ocenę wniosków, lecz również szereg innych obowiązków wynikających z funkcjonowania programu, w tym: przygotowanie i aktualizację dokumentów programowych, pozyskiwanie środków zewnętrznych, obsługę wypłat, przygotowanie odpowiedzi na korespondencję kierowaną przez Wnioskodawców, sporządzanie zestawień, analiz oraz wkładów dla instytucji nadzorujących i współpracujących. Stałe obciążenie dodatkowymi zadaniami wpływało na możliwości operacyjne zespołu. Kolejnym istotnym czynnikiem była wysoka skala i nieregularność napływu wniosków. W wielu okresach naborów odnotowywano masowe, jednorazowe wpływy dokumentów, nierzadko kilka tysięcy wniosków w ciągu jednego dnia. Powodowało to znaczące spiętrzenia, a liczba wniosków składanych w krótkim czasie przewyższała dostępne zasoby przetwarzania. W konsekwencji wnioski złożone jednego dnia podlegały ocenie przez okres sięgający nawet kilku miesięcy, co wynikało z kolejności ich wpływu i możliwości operacyjnych zespołu. (...) NFOŚiGW działa w ramach limitów etatów oraz funduszu wynagrodzeń określanych przez Ministra Finansów, co uniemożliwiało zwiększenie stanu zatrudnienia do poziomu odpowiadającego skali programu. Zasoby kadrowe Funduszu pozostawały zatem nieproporcjonalne do liczby wniosków, co istotnie wpływało na czas podjęcia oceny. Mając na uwadze powyższe okoliczności, wydłużony okres oczekiwania na rozpoczęcie oceny wniosków wynikał przede wszystkim z niewystarczającej mocy przerobowej w stosunku do skali i dynamiki napływających wniosków, przy jednoczesnym wykonywaniu przez zespół szeregu innych ustawowych i programowych obowiązków związanych z wdrażaniem programu „Mój Prąd”. Opóźnienia te miały charakter systemowy i były niezależne od dochowania należytej staranności przez pracowników NFOŚiGW.”

Prezes Zarządu NFOŚiGW oraz dyrektor DEP wyjaśnili, że w celu usprawnienia procesu oceny wniosków oraz realizacji wypłat środków w ramach programu „Mój Prąd” wdrożono szereg działań naprawczych oraz organizacyjnych, mających na celu zwiększenie efektywności pracy, ograniczenie zaległości oraz poprawę terminowości realizowanych zadań. W szczególności było to czasowe zwiększanie zasobów osobowych poprzez oddelegowywanie pracowników z innych jednostek organizacyjnych, reorganizacji wewnętrznego podziału zadań, wdrożenie

⁹⁵ Dalej: „DEP”.

dotatkowych funkcjonalności systemów informatycznych obsługujących program, automatyzację wybranych czynności weryfikacyjnych.

(akta kontroli str. 1908-1951, 2073-2093, 2098-2161)

Zdaniem NIK jednostka organizacyjna powinna być przygotowana organizacyjnie na realizację dużych programów priorytetowych, zgodnie bowiem ze standardem określonym w części II. „Standardy kontroli zarządczej” lit. A „Środowisko wewnętrzne” pkt 3 „Struktura organizacyjna” załącznika do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁹⁶, struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Skala i zakres nieprawidłowości, w tym stwierdzone przypadki wniosków załatwianych po upływie prawie roku od dnia ich złożenia nie pozostają zdaniem NIK bez wpływu na poziom zaufania beneficjentów do jednostek sektora finansów publicznych oraz proces podejmowania decyzji przez przyszłych beneficjentów o zasadności i racjonalności uczestnictwa w programach wsparcia finansowanych ze środków publicznych. Negatywne doświadczenia wielu beneficjentów w zakresie obsługi ich wniosków o dofinansowanie lub o płatność mogą bezpośrednio negatywnie wpływać na wizerunek i poziom zaufania do NFOŚiGW, a w konsekwencji skutkować w przyszłości niemożnością pełnej realizacji przez NFOŚiGW jego celów i zadań. Kwestia ta nabiera szczególnego znaczenia w świetle deklarowanych przez pracowników NFOŚiGW przyczyn niepełnego wykonania planu finansowego w 2025 r.

7. Dyrektor DEP nierzetelnie przygotował wniosko-umowy w ramach programu „Mój prąd”, co skutkowało nierówną pozycją NFOŚiGW wobec beneficjentów oraz koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów w postaci odsetek w wysokości 2062,11 zł bez możliwości ich odzyskania.

W 2025 r. w trzech przypadkach nastąpił zwrot wypłaconych w 2022 i 2023 r. dotacji, na łączną kwotę 12,6 tys. zł⁹⁷, w wyniku rezygnacji przez Grantobiorców z dotacji. Zwrócone środki dotacyjne nie obejmowały odsetek za okres dysponowania nimi przez Grantobiorców, natomiast zwroty środków dokonane przez NFOŚiGW zarówno do MKiŚ oraz MF uwzględniały zarówno kwoty należności głównej jak i odsetki od wypłaconych środków w kwocie 1,2 tys. zł.

Analiza zawartych umów oraz wniosków, stanowiących jednocześnie umowę o dofinansowanie/powierzenie grantu wykazała, że Grantobiorcy zobowiązali się, w składanych oświadczeniach, do zwrotu dotacji wraz z odsetkami w przypadku wypowiedzenia umowy lub w przypadku niewyrażenia zgody na przeprowadzenie kontroli przez Narodowy Fundusz lub osoby wskazane przez NFOŚiGW lub wizytacji przez Instytucję Pośredniczącą / Zarządzającą. Żadne z oświadczeń zawartych we wniosko-umowie nie dotyczyło przypadku dobrowolnego zwrotu przez Grantobiorcę pobranych środków i możliwości w tym przypadku wypowiedzenia przez NFOŚiGW umowy. Zwrot pobranych przez Grantobiorców środków dokonywany był bez należnych odsetek.

⁹⁶ Dz. Urz. Ministra Finansów poz. 84.

⁹⁷ Przyznanych w ramach Projektu Grantowego „Program Priorytetowy Mój Prąd na lata 2021-2023 - Fundusz Spójności” w ramach działania 1.1 Wspieranie wytwarzania i dystrybucji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 oraz Projektu Grantowego „Program Priorytetowy Mój Prąd na lata 2021-2023 – React EU” w ramach działania 11.1 Program Mój Prąd oś priorytetowa XI – REACT-EU Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014 – 2020.

Dyrektor DEP wyjaśniła, że „(...) zwroty dokonane przez Grantobiorców zostały przez NFOŚiGW potraktowane jako równoznaczne z rezygnacją z dofinansowania, a w konsekwencji – jako wypowiedzenie umowy przez Grantobiorcę. (...) w zakresie żądania odsetek należy wskazać, że w ramach zawieranych umów NFOŚiGW nie przewidywał zapisów zobowiązujących Grantobiorcę do zapłaty odsetek w przypadku dobrowolnej rezygnacji z dofinansowania. W związku z brakiem podstawy prawnej do naliczania takich odsetek Fundusz nie miał możliwości ich dochodzenia. (...) W umowach obowiązujących w ramach programu Mój Prąd nie zostały zawarte zapisy ani oświadczenia umożliwiające żądanie od Grantobiorców odsetek w przypadku dobrowolnego zwrotu dotacji, ponieważ na etapie konstrukcji dokumentacji programowej oraz zapisów umownych nie rozważano scenariusza dobrowolnego zwrotu otrzymanych środków. Założeniem programu było, że Beneficjent korzysta z przyznanej dotacji i realizuje inwestycję zgodnie z zasadami programu, natomiast przypadki zwrotu środków były analizowane jedynie w kontekście naruszenia warunków umowy lub stwierdzenia nieprawidłowości.”.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła, że Zarząd NFOŚiGW nie podejmował działań zmierzających do dochodzenia odsetek od beneficjentów ponieważ w obowiązujących umowach i wnioskach-umowach brak było zapisów przewidujących naliczanie odsetek w przypadku dobrowolnego zwrotu środków oraz nie wystąpiły przesłanki ustawowe umożliwiające naliczanie odsetek na zasadach analogicznych do przypadków naruszenia warunków umowy lub stwierdzenia nieprawidłowości.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wskazała również, że „Zarząd NFOŚiGW rozważał potraktowanie dobrowolnych zwrotów jako podstawy do wypowiedzenia przez NFOŚiGW umowy zawartej z beneficjentem. Dobrowolne zwroty środków zostały potraktowane jako równoznaczne z rezygnacją z dofinansowania, a tym samym jako wypowiedzenie umowy przez Grantobiorcę. (...) wypowiedzenie umowy przez Beneficjenta nie stanowiło samoistnej podstawy do naliczenia odsetek, o ile nie towarzyszyło mu naruszenie warunków umowy. (...) w konsekwencji NFOŚiGW nie posiadał podstawy prawnej do dochodzenia odsetek, a podejmowanie działań windykacyjnych w tym zakresie byłoby działaniem nieuzasadnionym prawnie.” Ponadto Prezes NFOŚiGW wskazała, że „W okresie obowiązywania umów objętych kontrolą nie podejmowano działań zmierzających do wprowadzenia takich zapisów, ponieważ na etapie projektowania programu priorytetowego „Mój Prąd” nie przewidywano scenariusza dobrowolnego zwrotu dotacji przez beneficjenta, (...) wystąpienie pojedynczych przypadków dobrowolnych zwrotów wskazało na potrzebę rozważenia doprecyzowania zapisów umownych w przyszłości.”.

(akta kontroli str. 1921-1951, 2073-2093, 2098-2161)

W ocenie NIK niezapewnienie w umowie możliwości żądania odsetek również w przypadku rezygnacji przez Grantobiorcę z dotacji i jej zwrot stawia Grantobiorcę w uprzywilejowanej wobec NFOŚiGW pozycji, bowiem otrzymuje on środki, bez żadnego oprocentowania, którymi może dysponować przez dowolny okres, a w przypadku ich dobrowolnego zwrotu nie jest zobowiązany do zwrotu tej kwoty wraz z odsetkami. W ocenie NIK brak postanowień umożliwiających żądania odsetek również w przypadku dobrowolnego zwrotu środków przyznanych w ramach dotacji w umowach dot. programu „Mój Prąd” było działaniem nierzetelnym.

8. Dyrektor DKiS nierzetelnie przygotował projekt planu finansowego NFOŚiGW na 2025 r. oraz projekt planu kosztów organów i Biura NFOŚiGW i plan inwestycyjny, w którym uwzględnione zostały koszty zakupu nowej siedziby NFOŚiGW w kwocie 198,780 tys. zł, pomimo, że już w sierpniu 2024 r. zostało wykonane rozeznanie rynku, a w grudniu 2024 r. Zarząd NFOŚiGW podjął decyzję o rezygnacji z zakupu nieruchomości na rzecz najmu długoterminowego.

Szczegółowa analiza przekazanej do kontroli dokumentacji wykazała, że projekt planu finansowego przygotowywany był od czerwca 2024 r., plan działalności został przyjęty przez Zarząd 27 stycznia 2025 r., natomiast projekt planu kosztów organów i Biura NFOŚiGW przygotowany został przez DKiS 26 lutego 2025 r. Zarząd, po zapoznaniu się z wnioskiem dyrektora DKiS, 6 marca 2025 r. podjął uchwałę nr A/17/3/2025, w której przyjął plan kosztów organów i Biura NFOŚiGW oraz plan inwestycyjny Biura NFOŚiGW. Plan ten uchwałą nr B/44/21/2025 z dnia 17 września 2025 r. został zmieniony. Zgodnie z postanowieniami uchwały zmiana planu finansowego miała obowiązywać z dniem przyjęcia, pod warunkiem uzyskania zgód Ministra Klimatu i Środowiska oraz Ministra Finansów i opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu. Z analizy wniosku o zmianę jak i z korespondencji z Ministerstwami wynika, że jednym z powodów zmniejszenia wydatków majątkowych (nakładów na rzeczowe aktywa trwałe i wartości niematerialne i prawne – poz. VIII cz. A i III.2) o łączną kwotę -206 430 tys. zł była rezygnacja z zakupu nowej siedziby Narodowego Funduszu, na rzecz najmu długoterminowego, a w długiej perspektywie wybudowania nowej siedziby. W toku kontroli ustalono, że w sierpniu 2024 r. została przygotowana dla Zarządu NFOŚiGW informacja w sprawie rozeznania rynku nieruchomości biurowych na potrzeby wytypowania powierzchni biurowej pod przyszłą siedzibę NFOŚiGW, w której rozpatrywano wybór pomiędzy zakupem odpowiedniego budynku biurowego dla NFOŚiGW jak i możliwością najmu odpowiedniej powierzchni biurowej. W informacji tej rekomendowano Zarządowi NFOŚiGW wynajęcie powierzchni biurowej w nowo budowanym obiekcie przy ul. Pańskiej 97. Uchwałą nr 85/4/2024 z 19 grudnia 2024 r. Zarząd NFOŚiGW wyraził zgodę m.in. na najem powierzchni biurowej na okres 8 lat. Pomimo podjęcia decyzji przez Zarząd NFOŚiGW o odstąpieniu od zakupu nieruchomości i o najmie powierzchni biurowej w zamiar zakupu, zarówno w planie finansowym NFOŚiGW jak i w planie kosztów utrzymania organów i Biura NFOŚiGW oraz planie inwestycyjny Biura, środki przeznaczone na zakup nieruchomości pozostały w planowanej pierwotnie wielkości. Zmiana ww. planów nastąpiła dopiero 27 listopada 2025 uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr A/88/1/2025 a następnie została zatwierdzona uchwałą Rady Nadzorczej nr 2024/25 z 2 grudnia 2025 r.

Zarówno Prezes Zarządu NFOŚiGW jak i Dyrektor DKiS przedstawili analogiczne wyjaśnienia podając, że aktualizacja planu inwestycyjnego NFOŚiGW może zostać przeprowadzona wyłącznie równolegle ze zmianą Planu finansowego, co jest procesem wymagającym zebrania danych z całej organizacji oraz uzyskania zgody Zarządu, Rady Nadzorczej i organów zewnętrznych. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych, obowiązkowa zmiana Planu finansowego następuje tylko w przypadku wystąpienia konkretnych przesłanek. W ocenie zarówno Prezes Zarządu jak i dyrektora DKiS samo wykreślenie zakupu nieruchomości z planu inwestycyjnego nie jest obligatoryjną przesłanką do inicjowania zmian w planie finansowym, zwłaszcza gdy korekta ma charakter porządkujący. W związku z tym, przy okazji pierwszej zmiany planu finansowego na 2025 r., dokonano również odpowiednich zmian w planie inwestycyjnym, redukując m.in. środki pierwotnie przewidziane na zakup nowej siedziby.

Dodatkowo, decyzja o wynajmie budynku podjęta na początku 2025 r. sprawiła, że kwota 198 780 tys. zł została ujęta jako rezerwa na wydatki majątkowe w zatwierdzonym w marcu 2025 r. planie kosztów utrzymania organów i Biura oraz planie wydatków majątkowych NFOŚiGW.

(akta kontroli str. 391-397, 654-660, 1587-1598, 2000-2072, 2098-2161)

NIK zwraca uwagę, że przy przygotowywaniu planu finansowego jak i planu kosztów organów i Biura NFOŚiGW oraz planu inwestycji jednostka powinna zaplanować rzetelnie wysokość kosztów jaką zamierza realnie przeznaczyć na funkcjonowanie jednostki. Tym samym ujęcie w tych planach koszt zakupu nieruchomości, pomimo wcześniejszego podjęcia decyzji o odstąpieniu od realizacji tego kosztu było działaniem nierzetelnym.

1.3. Gospodarowanie wolnymi środkami i obligacjami

Opis stanu faktycznego

Na 31 grudnia 2025 r. środki pieniężne zgromadzone na rachunkach NFOŚiGW w Banku Gospodarstwa Krajowego⁹⁸ wyniosły 25 492 122,4 tys. zł. Większość środków, tj. 17 874 422,9 tys. zł (70,1%), pozostawała na rachunkach bankowych Funduszu Modernizacyjnego. Środki na rachunkach „Zobowiązań wieloletnich” wyniosły 5 088 109,8 tys. zł. Średni stan środków pieniężnych z 12 miesięcy w 2025 r. wyniósł 21 458 790,4 tys. zł.

Na podstawie art. 48 ust. 2 ufp oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie⁹⁹ NFOŚiGW był zobowiązany do lokowania wolnych środków znajdujących się w jego dyspozycji, które nie były wydatkowane na wykonywanie zadań oraz jego funkcjonowanie w określonym dniu, w formie depozytu u Ministra Finansów. Wyjątkiem były środki pochodzące z dotacji z budżetu. Lokowanie środków odbywało się za pośrednictwem BGK. Lokaty overnight były zakładane stałym automatycznym zleceniem dla BGK do przekazywania wolnych środków pozostałych na rachunkach, które nie były wydatkowane w danym dniu do godz. 15:00. NFOŚiGW w 2025 r. nie zakładał lokat terminowych.

Na 1 stycznia 2025 r. było czynnych 43 depozyty overnight w łącznej wysokości 16 872 799,1 tys. zł, które utworzono 31 grudnia 2024 r. na okres dwóch dni z oprocentowaniem 5,25% w stosunku rocznym. Na 31 grudnia 2025 r. były utworzone 44 depozyty overnight o wartości 25 329 753,9 tys. zł na jeden dzień (od 31 grudnia 2024 r. do 1 stycznia 2025 r.) z oprocentowaniem 3,5% w stosunku rocznym. W ciągu 2025 r. utworzono 11 207 depozytów, łącznie na 2 592 769 150,7 tys. zł.

Odsetki z tytułu oprocentowania wolnych środków w 2025 r. wyniosły 958 804,8 tys. zł. Do wpływów NFOŚiGW nie były zaliczane odsetki od środków ZFŚS oraz odsetki od opłat produktowych za opakowania (od wpłat redystrybuowanych do WFOŚiGW) oraz odsetki od zaliczek Pomocy Technicznej.

⁹⁸ Dalej: „BGK”.

⁹⁹ Dz. U. poz. 1864.

Rachunki bankowe NFOŚiGW były prowadzone tylko w BGK, natomiast w Domu Maklerskim BOŚ S.A. prowadzone były rachunki depozytowe dotyczące papierów wartościowych będących w posiadaniu NFOŚiGW.

W 2022 r. NFOŚiGW otrzymał nieodpłatnie od Ministra Finansów skarbowe papiery wartościowe o wartości nominalnej 4 000 000,0 tys. zł na finansowanie lub dofinansowanie działań w zakresie ochrony klimatu oraz wsparcia przemysłu energochłonnego. W 2024 r. NFOŚiGW sprzedał obligacje zerokuponowe o wartości nominalnej 400 000,0 tys. zł (OK0724). Pozostałe obligacje zostały ujęte jako długoterminowe dłużne papiery wartościowe (z terminem wykupu od 25 maja 2027 r. do 25 maja 2033 r.). Zgodnie z decyzją Zarządu NFOŚiGW, obowiązującą na dzień zakończenia czynności kontrolnych w NFOŚiGW, obligacje mają być utrzymywane do daty ich wykupu. Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła, że „Na dzień¹⁰⁰ udzielenia odpowiedzi Zarząd NFOŚiGW nie przewiduje sprzedaży obligacji przed datami ich wykupu.”

Na 31 grudnia 2025 r. zostały one zaewidencjonowane w księgach rachunkowych w łącznej wartości 3 614 112,4 tys. zł.

Przychody z tytułu odsetek od obligacji wyniosły na 31 grudnia 2025 r. 154 389,8 tys. zł i w całości stanowiły przychód z tytułu długoterminowych instrumentów finansowych.

NFOŚiGW w 2025 r. nie otrzymał oraz nie sprzedał posiadanych obligacji.

W 2025 r. wszystkie wolne środki były przekazywane na lokaty overnight oprocentowane według stopy depozytowej NBP. W 2025 r. oprocentowanie depozytów overnight zmieniało się sześciokrotnie¹⁰¹ z 5,25 do 3,5%. Oprocentowanie lokat overnight w 2025 r. było korzystniejsze w porównaniu do oprocentowania lokat terminowych.

(akta kontroli str. 332-370, 391)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1.4. Realizacja zadań

Opis stanu faktycznego

W planie finansowym NFOŚiGW w układzie zadaniowym w 2025 r.¹⁰² ujęto koszty realizacji zadań, zgodnie z ustawą budżetową, w wysokości 13 024 0 tys. zł, w planie po zmianach¹⁰³ wartość ta nie uległa zmianie

¹⁰⁰ Przypis kontrolera – na dzień udzielenia wyjaśnień, tj. na 26 marca 2026 r.

¹⁰¹ Za pierwszym razem spadek wyniósł 0,5%, a następnie za każdym razem po 0,25%.

¹⁰² Uchwała nr 47/25 Rady Nadzorczej NFOŚiGW z 27 lutego 2025 r. w sprawie uchwalenia Planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w układzie zadaniowym na rok budżetowy 2025 oraz na lata 2026-2027.

¹⁰³ Uchwała nr B/44/20/2025 Zarządu NFOŚiGW z 17 września 2025 r. w sprawie uchwalenia projektu zmiany Planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w układzie zadaniowym na rok budżetowy 2025 oraz na lata 2026-2027 oraz skierowania wniosku do Rady Nadzorczej NFOŚiGW, a następnie uchwała nr 146/25 Rady Nadzorczej NFOŚiGW z 25 września 2025 r. w sprawie uchwalenia zmiany Planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w układzie zadaniowym na rok budżetowy 2025 oraz na lata 2026-2027.

Według danych ujętych w sprawozdaniu Rb-BZ2 – Roczne sprawozdanie z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2025 r.¹⁰⁴ poniesione koszty wyniosły 7 544 672,3 tys. zł, co stanowiło 57,9% planu według ustawy budżetowej. Poniesione koszty były o 2 822 862,8 tys. zł, tj. o 27,2%, niższe niż w 2024 r.

W sprawozdaniu Rb-BZ2 w ramach funkcji 12 – Środowisko wykazano pięć zadań podzielonych na 11 podzadań i 21 działań, z których jedno podzadanie i 10 działań nie było ujętych w planie finansowym NFOŚiGW w układzie zadaniowym na 2025 r. Ponadto wykonanie kosztów czterech zadań, dziewięciu podzadań oraz dziewięciu działań wykazało odchylenia przekraczające 20% względem planu po zmianach, a w przypadku mierników odchylenia takie wystąpiły w 12 z 38¹⁰⁵ pozycji planu po zmianach (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Największe koszty poniesiono w ramach zadania 12.3.W. Ochrona powietrza i przeciwdziałanie zmianom klimatu. Stanowiły one 86,4% kosztów ogółem i wyniosły 6 519 951,1 tys. zł.

Na poziomie zadania 12.1.W System ochrony środowiska i informacji o środowisku koszty wyniosły 705 544,3 tys. zł (56,9% planu po zmianach). Celem zadania było „zwiększenie liczby osób objętych działaniami edukacyjnymi w zakresie ochrony środowiska”. Osiągnięta wartość miernika, określonego jako „zasięg zrealizowanych przedsięwzięć edukacyjno-promocyjnych oraz informacyjnych (mln osób)” wyniosła 359 mln osób wobec planowanych 153 mln osób według ustawy budżetowej i 293 mln osób według planu po zmianach (tj. odpowiednio 234,6% planu i 122,5% planu po zmianach). Wyższa wartość miernika względem planu po zmianach wynikała z dużego udziału działań medialnych charakteryzujących się dużym zasięgiem, przez co ostateczna ilość odbiorców była znacząco wyższa od zaplanowanej. Wykonanie kosztów wynikało ze sposobu wykorzystania środków na realizację pięciu podzadań, w tym m.in.:

- 12.1.1. Tworzenie i koordynacja regulacji w zakresie ochrony środowiska oraz informacja o środowisku – zrealizowano w wysokości 175 562,1 tys. zł, tj. 37,7% planu po zmianach, z powodu rezygnacji przez NFOŚiGW z zakupu nowej siedziby, na rzecz najmu długoterminowego oraz finansowania ekspertyz i prac naukowo badawczych, które przez beneficjentów mogą zostać wykazane w dowolnej z dziedzin finansowania ochrony środowiska (w innych pozycjach budżetu zadaniowego);
- 12.1.2.W Promocja zachowań proekologicznych i edukacja środowiskowa – zrealizowany poziom kosztów 58 311,1 tys. zł stanowił 57,9% planu po zmianach m.in. z powodu przesunięcia wypłat na lata kolejne wynikających z opóźnień w realizacji przedsięwzięć w dwóch programach¹⁰⁶;
- 12.1.3.W Monitoring środowiska i kontrole w zakresie ochrony środowiska – zrealizowany poziom kosztów 102 226,4 tys. zł, tj. 101% planu po zmianach;
- 12.1.4.W Ochrona przed skutkami zagrożeń – zrealizowano 112 724,4 tys. zł tj. 133,4% planu po zmianach, z powodu wyższych wydatków na realizację programu „Ogólnopolski System Finansowania Służb Ratowniczych” o 38 378 tys. zł;

¹⁰⁴ Dalej: „sprawozdanie Rb-BZ2”.

¹⁰⁵ Bez uwzględnienia 11 pozycji nieujętych w planie a wykazanych w sprawozdaniu.

¹⁰⁶ Program Regionalnego Wsparcia Edukacji Ekologicznej Część 1) Program Regionalnego Wsparcia Edukacji Ekologicznej na lata 2022-2025 i Część 2) Fundusz Ekologii oraz Edukacja ekologiczna. Część 1) Edukacja ekologiczna na lata 2021-2028.

- 12.1.6.W Gospodarka odpadami – zrealizowany poziom kosztów 256 720,2 tys. zł (tj. 52,8% planu po zmianach) wynikał m.in. z realizacji programu priorytetowego „Racjonalna gospodarka odpadami” oraz programu priorytetowego „Ogólnopolski program finansowania usuwania wyrobów zawierających azbest”.

Na realizację zadania 12.2.W Kształtowanie bioróżnorodności przeznaczono 102 938,8 tys. zł, tj. 68,5% planu po zmianach. Celem zadania było „powstrzymanie procesu utraty różnorodności biologicznej i krajobrazowej, odtworzenie i wzbogacenie zasobów przyrody oraz skuteczne zarządzanie gatunkami i siedliskami”. Wartość miernika określonego jako „powierzchnia siedlisk wspartych w zakresie uzyskania lepszego statusu ochrony” wyniosła 477 726 ha, co stanowiło 248% planu według ustawy budżetowej (192 632 ha) oraz 95,5% planu po zmianach (500 000 ha). Koszty zadania dotyczyły m.in.: ochrony przyrody i krajobrazu – 63 560,7 tys. zł (tj. 76,2% planu po zmianach), ochrony i remediacji powierzchni ziemi – 39 098,1 tys. zł (58,5% planu po zmianach). Poziom kosztów wynikał z niższych wydatków w zakresie programu „Ochrona i przywracanie różnorodności biologicznej i krajobrazowej” oraz programu „Przestrzeń dla przyrody”.

Zadanie 12.3.W Ochrona powietrza i przeciwdziałanie zmianom klimatu zrealizowano w wysokości 6 519 951,1 tys. zł, tj. 57,4% planu po zmianach. Celem zadania było „ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza”. Osiągnięta wartość miernika określonego jako „ilość ograniczonej lub unikniętej emisji dwutlenku węgla (Mg/rok)” wyniosła 1 557 007 Mg/rok i stanowiła 90,1% planu według ustawy budżetowej oraz 130,8% planu po zmianach. Przekroczenie wartości miernika według planu po zmianach było wynikiem realizacji programu „Czyste powietrze”, w ramach którego uzyskano wartość unikniętej emisji dwutlenku węgla w wysokości 901 916 Mg/rok. W ramach programów priorytetowych „Wsparcie projektów realizowanych w ramach poddziałania 1.1.1., działań 1.2, 1.5 i 1.6 Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2021” 330 871 Mg/rok i „Mój Prąd” 216 176 Mg/rok. Z pozostałych programów uzyskano dodatkowe 108 044 Mg/rok. Koszty zadania dotyczyły systemów ochrony powietrza i przeciwdziałania zmianom klimatu. Zrealizowany poziom kosztów wynikał m.in. z wypłaty środków na Fundusz Dróg Samorządowych – 1400,0 mln zł, realizacji programów: „Czyste powietrze” – 2872 mln zł, „Mój prąd” – 642,0 mln zł, „Elektroenergetyka – Inteligentna infrastruktura energetyczna” – 216 mln zł, „Budownictwo energooszczędne” – 203 mln zł, „Rozwój infrastruktury elektroenergetycznej na potrzeby stacji ładowania pojazdów elektrycznych” – 151 mln zł, „Energia dla wsi” – 145 mln zł, „Ciepłe mieszkanie” – 88 mln zł, Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych – 83 mln zł, „Moje ciepło” – 81 mln zł.

Koszty zadania 12.4.W Gospodarka zasobami i strukturami geologicznymi wyniosły 191 160,3 tys. zł, tj. 78% planu po zmianach. Celem zadania było „rozpoznawanie budowy geologicznej kraju pod kątem możliwości zaopatrzenia ludności oraz sektorów gospodarczych w kopaliny i wody podziemne wraz z ich ochroną”. Miernik stanowił „liczbę wykonanych opracowań geologicznych (szt.)”, która wyniosła 506 szt. i stanowiła 80,1% planu według ustawy budżetowej oraz 75,5% planu po zmianach. Niższe wykonanie miernika wynika z przesunięcia zakończenia realizacji umów oraz osiągnięcia efektu rzeczowego realizowanych umów. Koszty realizacji zadania dotyczyły gospodarczego wykorzystania zasobów i struktur geologicznych oraz badań geologicznych. Wykonanie kosztów wynikało z niższych wypłat

z programu „Poznanie budowy geologicznej na rzecz kraju” o 8856 tys. zł i programu „Udostępnianie wód termalnych w Polsce” o 43 098 tys. zł.

Na realizację zadania 12.5.W Ochrona wód i gospodarowanie zasobami wodnymi poniesiono koszty w wys. 25 077,8 tys. zł, tj. 102,3% planu po zmianach. Miernik nie został zaplanowany przez NFOŚiGW, ponieważ realizowane zadania związane z gospodarką wodami należały do kompetencji ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej. Koszty realizacji zadania dotyczyły wsparcia przedsięwzięć infrastrukturalnych w zakresie gospodarki wodno-ściekowej.

W NFOŚiGW nie przyjęto odrębnych procedur oceny stopnia realizacji planu finansowego w układzie zadaniowym oraz oceny efektywności wykonania zadań, podzadań i działań. Dyrektor DKiS poinformował, m.in. że dane na temat wykonania mierników są zbierane na poziomie umów o dofinansowanie, podczas ich rozliczania. Wartości mierników nie wynikające bezpośrednio z efektów ekologicznych i rzeczowych są zbierane na potrzeby wykonania planu w układzie zadaniowym od komórek je realizujących i są agregowane. Mierniki są głównie efektami ekologicznymi lub rzeczowymi i wynikają zrealizowanych umów. Wartości tych efektów są zapisywane w systemie informatycznym i są raportowane np. na potrzeby monitorowania Planu działalności.

W formularzu opisowym prezentującym wykonanie planu finansowego w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2025 r. wskazano m.in., że: „[...] w przypadku NFOŚiGW efektywność wydatkowania środków badana jest już na etapie oceny wniosków i jest jednym z głównych kryteriów procedowania decydującym o udzieleniu dofinansowania. W przypadku, gdy na którymkolwiek z etapów poprzedzających zawarcie umowy z beneficjentem, kryterium to nie jest spełnione to nie dochodzi do udzielenia dofinansowania. Wymiar efektywności, zawarty w procedurach i rzeczywistym działaniu NFOŚiGW, to nie tylko ujęcie pieniężne, ale również ujęcie zasadności podjęcia realizacji określonych typów przedsięwzięć z uwagi na ich charakter, głównie w oparciu o korzyści jakie zostaną osiągnięte w wymiarze ochrony środowiska. [...] Konkludując, nie sposób ocenić efektywności działania za pomocą mierników budżetu zadaniowego, gdyż ocenia on działanie w perspektywie rocznej, a inwestycje środowiskowe realizowane są często wiele lat (ocena na etapie podpisywania umów nie ma takiego ograniczenia). Nie można więc oceniać kosztu budowy np. oczyszczalni ścieków porównując jej parametry z kwotami wydatkowanymi na jej budowę w 1 roku realizacji. Ponadto mierniki budżetu zadaniowego, przedstawiające rzeczywiście osiągnięte efekty działalności, określane są jako potwierdzone uzyskanie efektu w danym okresie sprawozdawczym, finansowane w formie bezzwrotnej jak i zwrotnej. Natomiast koszty realizacji poszczególnych pozycji zawierają koszty udzielonych w danym okresie dotacji, koszty finansowe, pozostałe koszty operacyjne oraz alokowane na pozycje zadaniowe koszty utrzymania organów i biura.”.

(akta kontroli str. 623-653, 2098-2161)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Prezes Zarządu NFOŚiGW nie zapewniła w 2025 r., na potrzeby opracowywania zmiany planu finansowego w układzie zadaniowym, rzetelnego planowania kosztów i wartości mierników, co

spowodowało znaczne odchylenia wykonania kosztów i wartości mierników względem planu po zmianach w układzie zadaniowym.

Po zapoznaniu się z wnioskiem dyrektora ówczesnego Departamentu Kontrolingu¹⁰⁷ w NFOŚiGW, 16 września 2025 r. Zarząd NFOŚiGW uchwalił projekt zmiany planu finansowego NFOŚiGW w układzie zadaniowym na rok budżetowy 2025 oraz na lata 2026-2027 oraz skierował wniosek do Rady Nadzorczej NFOŚiGW¹⁰⁸, która 25 września 2025 r. zatwierdziła zmianę planu¹⁰⁹.

Plan po zmianie został sporządzony w układzie pięciu zadań, 10 podzadań, 12 działań i 27 mierników realizacji tych zadań, podzadań i działań, a według sprawozdania rocznego Rb-BZ2 z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2025 r. liczba zadań pozostała bez zmian, natomiast liczba podzadań, działań i liczba mierników wyniosła odpowiednio 11, 22 i 38. Oznacza to, że w sprawozdaniu wykazano dodatkowo jedno podzadanie¹¹⁰ i 10 działań¹¹¹ oraz 11 mierników tego podzadania i działań, których nie ujęto w zmienionym planie finansowym NFOŚiGW w układzie zadaniowym na 2025r.

W sprawozdaniu Rb-BZ2 wykonanie kosztów zadań, podzadań i działań wykazało odchylenia od 36,1% do 133,4% planu po zmianach. Odchylenia przekraczające 20% względem planu po zmianach stwierdzono w przypadku czterech zadań (80% zadań), dziewięciu podzadań (90% podzadań)¹¹² oraz dziewięciu działań (75% działań)¹¹³:

- a) koszty poniesione na realizację zadania 12.1.W System ochrony środowiska i informacji o środowisku wyniosły 705 544,3 tys. zł i stanowiły 56,9% planu po zmianach;
- b) koszty poniesione na realizację podzadania 12.1.1. Tworzenie i koordynacja regulacji w zakresie ochrony środowiska oraz informacja o środowisku wyniosły 175 562,1 tys. zł i stanowiły 37,7% planu po zmianach;
- c) koszty poniesione na realizację działania 12.1.1.2. Instrumenty służące realizacji polityki zrównoważonego rozwoju wyniosły 168 110,1 tys. zł i stanowiły 36,1% planu po zmianach;
- d) na wykonanie podzadania 12.1.2.W Promocja zachowań proekologicznych i edukacja środowiskowa poniesiono koszty w wysokości 58 311,1 tys. zł oraz na wykonanie działania 12.1.2.1.W Działania edukacyjno-promocyjne oraz informacyjne poniesiono

¹⁰⁷ Dalej „DK”.

¹⁰⁸ Uchwała nr B/44/20/2025 z 17 września 2025 r. Zarządu NFOŚiGW w sprawie uchwalenia projektu zmiany Planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w układzie zadaniowym na rok budżetowy 2025 oraz na lata 2026-2027 oraz skierowania wniosku do Rady Nadzorczej.

¹⁰⁹ Uchwała nr 146/25 z 25 września 2025 r. w sprawie uchwalenia zmiany Planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w układzie zadaniowym na rok budżetowy 2025 oraz na lata 2026-2027.

¹¹⁰ Podzadania: 12.2.2.W Ochrona i zrównoważony rozwój lasów

¹¹¹ Działania: 12.1.1.1. Tworzenie i koordynacja regulacji w zakresie ochrony środowiska, 12.1.1.3. Udostępnianie informacji o środowisku, 12.1.2.2. Krajowy system ekzarządzania i audytu – EMAS, 12.1.3.2.W Działalność kontrolna w zakresie ochrony środowiska, 12.1.4.2. Oceny oddziaływania na środowisko, 12.1.4.3. Pozwolenia zintegrowane i najlepsze dostępne techniki, 12.1.6.1.W System zagospodarowania odpadów, 12.2.1.3.W Rekompensata szkód powodowanych przez zwierzęta chronione, 12.2.2.2. Ochrona ekosystemów leśnych i gospodarowanie ich zasobami, 12.3.1.1.W Zarządzanie jakością powietrza i ograniczanie emisji zanieczyszczeń.

¹¹² Bez uwzględnienia nieujętego w planie a wykazanego w sprawozdaniu podzadania 12.2.2.W Ochrona i zrównoważony rozwój lasów.

¹¹³ Bez uwzględnienia 10 działań nieujętych w planie a wykazanych w sprawozdaniu.

koszty w wysokości 58 058,8 tys. zł, które stanowiły odpowiednio 57,9% oraz 57,7% planu po zmianach;

- e) na wykonanie podzadania 12.1.4.W. Ochrona przed skutkami zagrożeń poniesiono koszty w wysokości 112 724,4 tys. zł oraz na wykonanie działania 12.1.4.1.W. Przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska i likwidacja ich skutków poniesiono koszty w wysokości 111 998,5 tys. zł, które stanowiły odpowiednio 133,4% oraz 132,5% planu po zmianach;
- f) na wykonanie podzadania 12.1.6.W. Gospodarka odpadami poniesiono koszty w wysokości 256 720,2 tys. zł oraz na wykonanie działania 12.1.6.2. Przedsięwzięcia w zakresie gospodarowania odpadami poniesiono koszty w wysokości 255 666 tys. zł, które stanowiły odpowiednio 52,8% oraz 52,6% planu po zmianach;
- g) na wykonanie zadania 12.2.W Kształtowanie bioróżnorodności podzadania poniesiono koszty w wysokości 102 938,8 tys. zł., które stanowiły odpowiednio 68,5% planu po zmianach;
- h) na wykonanie podzadania 12.2.1.W Ochrona przyrody i krajobrazu poniesiono koszty w wysokości 63 560,7 tys. zł oraz na wykonanie działania 12.2.1.1.W. Formy ochrony przyrody poniesiono koszty w wysokości 63 485 tys. zł, które stanowiły 76,1% planu po zmianach;
- i) na wykonanie podzadania 12.2.3. Ochrona i remediacja powierzchni ziemi oraz działania 12.2.3.1. Ochrona i remediacja powierzchni ziemi poniesiono koszty w wysokości 39 098,1 tys. zł, które stanowiły 58,5% planu po zmianach;
- j) na wykonanie zadania 12.3.W Ochrona powietrza i przeciwdziałanie zmianom klimatu, podzadania 12.3.1.W Systemy ochrony powietrza i przeciwdziałania zmianom klimatu poniesiono koszty w wysokości 6 519 951,1 tys. zł oraz działania 12.3.1.3. Ograniczanie emisji gazów cieplarnianych i innych substancji poniesiono koszty w wysokości 6 490 065,1 tys. zł, które stanowiły 57,4% planu po zmianach;
- k) koszty realizacji działania 12.3.1.4. Handel uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i innych substancji oraz bilansowanie i zarządzanie emisjami wyniosły 28 758,7 tys. zł, które stanowiły 58,5% planu po zmianach;
- l) na wykonanie zadania 12.4. W Gospodarka zasobami i strukturami geologicznymi, podzadania 12.4.1.W Gospodarcze wykorzystanie zasobów i struktur geologicznych oraz badania geologiczne oraz działania 12.4.1.3.W Badania geologiczne poniesiono koszty w wysokości 191 160,3 tys. zł, które stanowiły 78% planu po zmianach.

Wg sprawozdania Rb-BZ2 wykonane wartości mierników, które określają stopień realizacji celu, wykazały odchylenia (przekraczające 20% względem planu po zmianach) w 12 z 27 pozycji (44,4%)¹¹⁴:

- a) na zadanie 12.1.W System ochrony środowiska i informacji o środowisku zaplanowano miernik określający stopień realizacji celu Zasięg zrealizowanych przedsięwzięć edukacyjno-promocyjnych oraz informacyjnych (w osobach, mln) o wartości 153 mln osób, w wyniku zmiany planu miernik zwiększono do 293 mln osób. Jego wykonanie w 2025 r. wyniosło 359 mln osób, tj. 122,5% wartości miernika wg planu po zmianach. Koszty zostały wykonane w 56,95% planu po zmianach;

¹¹⁴ Bez uwzględnienia 11 pozycji nieujętych w planie a wykazanych w sprawozdaniu.

- b) na podzadanie 12.1.1. Tworzenie i koordynacja regulacji w zakresie ochrony środowiska oraz informacja o środowisku zaplanowano miernik określający stopień realizacji celu Liczba wykonanych opracowań (w szt.) o wartości 25 szt., w zmienionym planie miernik nie uległ zmianie. Jego wykonanie w 2025 r. wyniosło 114 szt., tj. 456% wartości planowanego miernika. Koszty zostały wykonane w 37,7% planu po zmianach;
- c) na działanie 12.1.1.2. Instrumenty służące realizacji polityki zrównoważonego rozwoju zaplanowano miernik określający stopień realizacji celu Liczba zrealizowanych przedsięwzięć wspierających Ministra Klimatu i Środowiska w realizacji polityki zrównoważonego rozwoju (w szt.) o wartości 20 szt., w zmienionym planie miernik nie uległ zmianie. Jego wykonanie w 2025 r. wyniosło 12 szt., tj. 60% wartości planowanego miernika. Koszty zostały wykonane w 36,1% planu po zmianach;
- d) na podzadanie 12.1.4.W Ochrona przed skutkami zagrożeń zaplanowano miernik określający stopień realizacji celu Liczba ludności objętej środkami ochrony przed zagrożeniami (w osobach, tys.) o wartości 28 tys. osób, w zmienionym planie miernik nie uległ zmianie. Jego wykonanie w 2025 r. wyniosło 59,8 tys. osób, tj. 213,6% wartości planowanego miernika;
- e) na podzadanie 12.2.1.W Ochrona przyrody i krajobrazu zaplanowano miernik określający stopień realizacji celu Liczba gatunków zagrożonych, dla których wykonano działania ochronne bądź opracowano programy ochrony (w szt.) o wartości 91szt., w zmienionym planie miernik nie uległ zmianie. Jego wykonanie w 2025 r. wyniosło 63 szt., tj. 69,2% wartości planowanego miernika;
- f) na podzadanie 12.2.3. Ochrona i remediacja powierzchni ziem zaplanowano miernik określający stopień realizacji celu Powierzchnia gruntów poddanych rekultywacji/remediacji i zabiegom ochronnym (w ha) o wartości 222 ha, w wyniku zmiany planu miernik zmniejszono do 216 ha. Jego wykonanie w 2025 r. wyniosło 1 ha., tj. 0,46% planu po zmianach;
- g) na zadanie 12.3.W Ochrona powietrza i przeciwdziałanie zmianom klimatu zaplanowano miernik określający stopień realizacji celu Ilość ograniczonej lub unikniętej emisji dwutlenku węgla (w Mg/rok) o wartości 1 727 941 Mg/rok, w wyniku zmiany planu miernik zmniejszono do 1 190 761 Mg/rok. Jego wykonanie w 2025 r. wyniosło 1 557 007 Mg/rok, tj. 130,8% wartości miernika wg planu po zmianach. Koszty zostały wykonane w 57,4% planu po zmianach;
- h) na podzadanie 12.3.1.W Systemy ochrony powietrza i przeciwdziałania zmianom klimatu zaplanowano miernik określający stopień realizacji celu Ilość zaoszczędzonej energii (w MWh/rok) o wartości 2 436 182 MWh/rok, w wyniku zmiany planu miernik zmniejszono do 1 666 456 MWh/rok. Jego wykonanie w 2025 r. wyniosło 2 341 140 MWh/rok, tj. 140,5% wartości miernika wg planu po zmianach. Koszty zostały wykonane w 57,4% planu po zmianach;
- i) na działanie 12.3.1.3. Ograniczanie emisji gazów cieplarnianych i innych substancji zaplanowano miernik określający stopień realizacji celu Liczba zrealizowanych inwestycji związanych ze wzrostem efektywności energetycznej, produkcją energii ze źródeł odnawialnych i ograniczaniem emisji zanieczyszczeń do powietrza (w szt.) o wartości 339 422 szt., w wyniku zmiany planu miernik zmniejszono do 312 856 szt. Jego wykonanie w 2025 r. wyniosło 175 327 szt., tj. 56% planu po zmianach.

- j) na zadanie 12.4.W Gospodarka zasobami i strukturami geologicznymi, podzadanie 12.4.1.W, Gospodarcze wykorzystanie zasobów i struktur geologicznych oraz badania geologiczne oraz działanie 12.4.1.3.W Badania geologiczne zaplanowano taki sam miernik określający stopień realizacji celu Liczba wykonanych opracowań geologicznych (w szt.) o wartości 632 szt., w wyniku zmiany planu miernik zwiększono do 670 szt. Jego wykonanie w 2025 r. wyniosło 506 szt., tj. 75,5% planu po zmianach.

(akta kontroli str. 623-653, 2098-2161)

Dyrektor DKiS w NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: „NFOŚiGW nie ujął w zmienionym planie tych dodatkowych 10 działań z wypłatą na kwotę 13,9 mln zł (0,18% kosztów ogółem) gdyż na etapie dokonywania zmiany planu finansowego w układzie zadaniowym nie miał wiedzy nt. przypisania tych działań w tychże pozycjach. Były one zaplanowane w innych pozycjach budżetu zadaniowego, a wynika to z planowania wypłat na poziomie programów priorytetowych i uzgadniania kodów wypłat uzyskiwanych z raportów MKiŚ (wypłaty z rezerwy celowej 59). (...) NFOŚiGW nie występował podczas przygotowania zmiany planu finansowego w układzie zadaniowym w 2025 r. do MKiŚ, o zestawienie wniosków złożonych przez podległe Ministrowi jednostki (...) ze względu na fakt, iż nie nastąpiło zwiększenie kosztów ogółem, a dokonywana zmiana była pochodną zmiany planu finansowego w układzie tradycyjnym, mającą na celu zapewnienie zgodności z wcześniejszymi zaleceniami NIK (aktualizacja kosztów i mierników). Dodatkowym argumentem był fakt, iż zgodnie z zaleceniem NIK, na koniec roku wszystkie nie rozliczone w NFOŚiGW pozycje pjb są wyksięgowywane (do należności) i razem z postępującym rozliczaniem są ponownie księgowane. Może to spowodować odmienne zaksięgowanie kosztów niż pierwotnie zakładano lub dokonana w ciągu roku wypłata może zostać zwrócona i po dokonanej zmianie planu NFOŚiGW musiałby tłumaczyć się z niewykonania pozycji. (...) Należy zauważyć, że przy takiej konstrukcji sprawozdania nie da się uniknąć takich rozbieżności, można ewentualnie zmniejszyć ich skalę.”. Wyjaśnił ponadto, że zmiana „planu finansowego w układzie zadaniowym, w zakresie kosztów i planowanych wartości mierników, to odbywa się to w ramach korekt planu finansowego w układzie tradycyjnym. Koszty w tych planach muszą być adekwatne i zmiana jednego planu wymusza (jeżeli dotyczy kosztów i ich zmiany) zmiany drugiego. Zmiana planu finansowego wymaga w NFOŚiGW szeregu zabiegów, w tym podjęcia uchwały przez Zarząd NFOŚiGW, Radę Nadzorczą i uzyskanie odpowiednich zgód u jednostki nadzorującej. W związku z powyższym, oraz nieadekwatnością budżetu zadaniowego do działań realizowanych przez NFOŚiGW nie jest zasadne dokonywanie ciągłych zmian planu w układzie zadaniowym, w przypadku zmiany jakiegokolwiek jego wartości.”.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła, że „Nieujęcie 1 podzadania i 10 działań wynikało z uwarunkowań sprawozdawczych, a nie pominięcia merytorycznego. Dodatkowe podzadanie i działania zostały wykazane w sprawozdaniu rocznym: w wyniku stosowania klasyfikacji zadaniowej wskazywanej przez państwowe jednostki budżetowe (PJB), zgodnie z wieloletnimi zaleceniami Ministerstwa Klimatu i Środowiska. Na etapie zmiany planu NFOŚiGW nie posiadał informacji o ostatecznym przypisaniu tych wydatków do konkretnych kodów zadaniowych, gdyż były one planowane w innych pozycjach planu. Skala tego zjawiska była nieistotna finansowo – obejmowała 13,9 mln zł, tj. ok. 0,18% kosztów ogółem. Należy zauważyć, że zgodnie z zaleceniem NIK, na koniec roku wszystkie nierozliczone w NFOŚiGW pozycje pjb są

wyksięgowywane (do należności) i razem z postępującym rozliczaniem są ponownie księgowane. Może to spowodować odmienne zaksięgowanie kosztów niż pierwotnie zakładano lub dokonana w ciągu roku wypłata może zostać zwrócona i po dokonanej zmianie planu NFOŚiGW musiałby tłumaczyć się z niewykonania pozycji. Nieprecyzyjne planowanie kosztów i mierników miało charakter systemowy, a nie decyzyjny. Odchylenia kosztów i wartości mierników wynikały m.in. z: przesunięć harmonogramów realizacji projektów przez beneficjentów, opóźnień w rozliczeniach i raportowaniu efektów ekologicznych, agregacji danych z wielu umów, ostrożnego (zachowawczego) podejścia do prognozowania mierników przy zmianie planu. NFOŚiGW opierał się na danych przekazywanych przez komórki merytoryczne.”.

Ponadto Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła, że „(...) zmiana planu finansowego w układzie zadaniowym w celu zapewnienia zgodności z klasyfikacją beneficjenta powinna zostać dokonana w 2026 roku, gdyż dopiero na etapie rozliczania umów PJB jest znane dokładne przypisanie wszystkich wydatków. (...) na koniec roku wszystkie nierozliczone w NFOŚiGW pozycje pjb są wyksięgowywane (do należności) i razem z postępującym rozliczaniem są ponownie księgowane. Może to spowodować odmienne zaksięgowanie kosztów niż pierwotnie zakładano lub dokonana w ciągu roku wypłata może zostać zwrócona i po dokonanej zmianie planu NFOŚiGW musiałby wyjaśniać niewykonanie pozycji. Aby więc mieć pełną zgodność planu i wykonania należałoby wykonać zmianę w 2026 roku, co w opinii NFOŚiGW mija się z celem. W związku z tym, że problem dotyczy 10 działań na kwotę wypłat 13,9 mln zł stanowiących 0,18% kosztów ogółem, nie podjęto przedmiotowych działań.”

(akta kontroli str.654-683, 2073-2093.)

Minister Środowiska (pismem z 13 stycznia 2015 r.) zobowiązał Prezesa Zarządu NFOŚiGW do dokonywania od 1 stycznia 2015 r. zmian w planie finansowym w układzie zadaniowym, które powinny być wprowadzane na podstawie otrzymanych od jednostek podległych lub nadzorowanych przez Ministra Środowiska wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej lub wniosków o korektę decyzji Ministra Finansów, które wskazywać będą ostateczny cel przeznaczenia środków i będą skierowane do akceptacji NFOŚiGW. Na spotkaniu 29 stycznia 2015 r. w Ministerstwie Środowiska, ustalono, że „NFOŚiGW w sprawozdaniach z realizacji budżetu zadaniowego będzie wykazywał kwoty dofinansowania Funduszu dla pjb w pozycjach odpowiadających klasyfikacji zadaniowej pjb. Powyższe może wiązać się z potrzebą dokonania zmian w planie finansowym NFOŚiGW w układzie zadaniowym. MŚ przed upływem terminów sprawozdawczych przekaże NFOŚiGW do celów kontrolnych i porównawczych, zestawienie wniosków złożonych przez podległe Ministrowi Środowiska pjb uwzględniające kod klasyfikacji zadaniowej zastosowanej przez jednostki.”.

Na etapie zmiany planu finansowego w układzie zadaniowym NFOŚiGW nie wystąpił do MKiŚ o zestawienie wniosków złożonych przez podległe Ministrowi pjb uwzględniające kod klasyfikacji zadaniowej zastosowanej przez jednostki. O ww. zestawienie wystąpił dopiero 13 lutego 2026 r. W trakcie 2025 r. NFOŚiGW posiadał wiedzę o klasyfikacji budżetowej stosowanej przez pjb w związku z realizacją określonych umów na podstawie akceptowanych przez NFOŚiGW wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej.

W NFOŚiGW nie podjęto jednak działań w celu dokonania kolejnej zmiany Planu finansowego w układzie zadaniowym po uzyskaniu przez NFOŚiGW danych istotnych z punktu widzenia

rzetelnej prezentacji danych w sprawozdaniu, w tym pełnej wiedzy o klasyfikacji budżetowej stosowanej przez pjb, w zakresie umów, które ujęto w innych niż zaplanowano pozycjach budżetu zadaniowego, w szczególności w świetle identyfikowanych przez NIK stanów nieprawidłowych w tym zakresie.

Zmiany planu finansowego w układzie zadaniowym powinny być więc dokonywane po przeprowadzeniu rzetelnych analiz kosztów i wartości mierników.

(akta kontroli str. 661-760, 2098-2161)

Inne ustalenia kontroli

Monitoring zagrożeń wód śródlądowych

Pismem z 29 stycznia 2025 r. Prezes Zarządu NFOŚiGW skierowała do Instytutu Rybactwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza w Olsztynie¹¹⁵ zawiadomienie o wypełnieniu weksla, przedstawieniu weksla i wezwaniu do zapłaty, w wysokości 65 094,5 tys. zł, w związku z wypowiedzeniem 23 grudnia 2024 r. umowy nr 1036/2023/Wn-50/MN-PO/D z 5 czerwca 2023 r.¹¹⁶

18 lutego 2025 r. w MKiŚ odbyło się spotkanie z przedstawicielami NFOŚiGW, IRŚ-BIP oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, na którym postanowiono o wstrzymaniu działań windykacyjnych przez NFOŚiGW oraz o skierowaniu przez IRŚ-BIP wniosku o przeprowadzenie mediacji przed Sądem Polubownym Prokuratorii Generalnej RP¹¹⁷.

Uchwałą nr A/23/1/2025 Zarządu NFOŚiGW z 20 marca 2025 r. powołany został w NFOŚiGW sześciuosobowy zespół negocjacyjny do prowadzenia negocjacji w postępowaniu mediacyjnym przed PG RP z IRŚ-PIB w związku z wypowiedzianą umową dotacji nr 1036/2023/D¹¹⁸.

W efekcie przeprowadzonych mediacji, 21 lipca 2025 r. NFOŚiGW zawarł z IRŚ-PIB Porozumienie w zakresie wspólnego przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia publicznego na wykonanie raportu oceny środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, w tym środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych w budowie oraz wyposażenia, zakupionych i wytworzonych w ramach umowy zawartej pomiędzy NFOŚiGW a IRŚ-PIB nr 1036/2023/D.

Skutkiem prowadzonych w 2025 r. działań mających na celu wyłonienie wykonawcy i udzielenie zamówienia w ww. zakresie było zawarcie 29 stycznia 2026 r., wspólnie z IRŚ-PIB, umowy z Akademią Górniczo-Hutniczą im. Stanisława Staszica w Krakowie¹¹⁹ na wykonanie oceny środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, wytworzonych w ramach umowy z IRŚ-PIB¹²⁰ o wartości 141,6 tys. zł brutto. Zgodnie z opisem przedmiotu zamówienia (będącym załącznikiem nr 1 do ww. umowy) umowa obejmowała ocenę Aktywów oraz ich funkcjonalności, zgodnie z przeznaczeniem, z uwzględnieniem czasu ich użytkowania oraz przechowywania, w tym ocenę stanu technicznego, ocenę sprawności i przydatności urządzeń pomiarowych w zakresie parametrów wody: odczyn (ph), temperatura, tlen rozpuszczony, konduktancja, mętność; historia serwisowania, potencjalne usterki.

¹¹⁵ Dalej: „IRŚ-PIB”.

¹¹⁶ Dalej: „umowa 1036/2023/D”.

¹¹⁷ Dalej: „PG RP”.

¹¹⁸ Dalej: „Mediacje”.

¹¹⁹ Dalej: „AGH”.

¹²⁰ Dalej: „Aktywa”.

Jednocześnie w 2025 r. NFOŚiGW zawarł z Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska¹²¹ umowę nr 243/2025/Wn50/NEzs/D z dnia 18 czerwca 2025 r. o dofinansowanie zadania pn.: „Pilotażowe wdrożenie automatycznych badań jakości wód dorzecza Odry” o wartości 2 864,4 tys. zł. Zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym (stanowiącym załącznik nr 1 do ww. umowy) przewidziano do realizacji dwie kategorie zadań:

- najem urządzeń pomiarowych jakości wód powierzchniowych wraz z niezbędnym wyposażeniem do realizacji pomiarów automatycznych oraz realizacją dodatkowych usług niezbędnych do posadowienia urządzeń i ich utrzymania;
- opracowanie założeń do metodyki automatycznego monitoringu, w tym zidentyfikowanie oraz wytypowanie presji i zagrożeń wpływających negatywnie na środowisko, bioróżnorodność oraz zrównoważone gospodarowanie wodą, które będą ustalane na podstawie automatycznych badań jakości wód powierzchniowych z wykorzystaniem wybranych parametrów, a także wytypowanie kolejnych punktów pomiarowych do automatycznego badania jakości wód powierzchniowych na rzekach w Polsce.

Przewidziany w umowie termin zakończenia zadania to 15 lipca 2027 r.

Podjęte przez NFOŚiGW ww. działania nie doprowadziły w 2025 r. do ustalenia, jaki majątek wytworzony przez IRŚ-PIB może być wykorzystany do kontynuowania prac związanych z utworzeniem stałego monitoringu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania.

(akta kontroli str. 605-622, 2098-2161, 2162-2378)

Ocena cząstkowa

Prawidłowo zrealizowano plan finansowy NFOŚiGW po stronie przychodów. Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość w zakresie ujęcia w księgach rachunkowych zwrotów środków do MKiŚ uznanych za niekwalifikowalne w ramach pomocy technicznej z funduszy UE pomniejszyło w sprawozdaniu finansowym, w rachunku zysków i strat oraz sprawozdaniu Rb-40 za grudzień 2025 r., rzeczywistą wartość przychodów z otrzymanych dotacji.

Koszty objęte szczegółowym badaniem były poniesione w sposób legalny, celowy i gospodarny. NIK za nierzetelne uznaje dokonanie przez Zarząd NFOŚiGW dopiero z końcem 2025 r. zmiany planu kosztów w zakresie zakupów majątkowych, pomimo iż decyzję o wynajęciu budynku biurowego w miejsce zakupu nowej siedziby podjął już w grudniu 2024 r. jak również stwierdzone beczynność w procesie oceny wniosków i opóźnienia w ocenie wniosków o dofinansowanie¹²².

W zakresie realizacji zadań, po raz kolejny, stwierdzono nierzetelne planowanie kosztów i wartości mierników na etapie opracowywania zmiany planu finansowego w układzie zadaniowym, co spowodowało znacznym odchylenia zrealizowanych wielkości względem planu po zmianach.

¹²¹ Dalej: „GIOŚ”.

¹²² 76,4% złożonych wniosków w ramach 10 badanych naborów z programu w ramach programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027 oraz wszystkich 11 badanych przypadków w ramach programu „Mój Prąd”.

Stwierdzono w toku kontroli po raz kolejny nieprawidłowość dotyczącą niestosowania w NFOŚiGW zasady memoriału oraz ujmowaniem operacji gospodarczych w księgach rachunkowych niezgodnie z ich treścią ekonomiczną.

Stwierdzone nieprawidłowości wskazują na nieskuteczne działanie mechanizmów kontroli zarządczej w ww. zakresie.

2. Sprawozdawczość

2.1. Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2025 r. przez NFOŚiGW:

- z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej,
- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2025 rok, planu finansowego podmiotów, o których mowa w art. 9 pkt 8 i 14 ufp (Rb-40)
- z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym (Rb-BZ2)
- oraz sprawozdanie w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2024 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone i przekazane do MKiŚ terminowo.

Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Natomiast w sprawozdaniu RB-40 za grudzień 2025, zarówno w poz. II Przychody ogółem pkt 2 Dotacje i subwencje z budżetu państwa, jak i poz. VII Dotacje i subwencje z budżetu państwa pkt 1 Dotacje i subwencje ogółem wykazano, że wykonanie planu wyniosło 63 285,5 tys. zł.

Tym samym zaprezentowane wykonanie przychodów z dotacji w poz. II.2. było o

43 640,6 tys. zł wyższe w porównaniu ze stanem rzeczywistym (tj. 19 644,9 tys. zł) wynikającym

z ujęcia danych zgodnie z planem finansowym NFOŚiGW. Ustalono, że plan finansowy na

2025 r. został przygotowany w ujęciu określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia

2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji, dochodów, wydatków, przychodów

i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, obowiązującym na dzień

złożenia formularza, jak również w oparciu o zasady określone w załączniku nr 23 do noty

budżetowej, tj. w poz. VII pkt 1 Dotacje z budżetu wykazano środki wykazane w paragrafach

z czwartą cyfrą 1, 2, 8 i 9, a w poz. II pkt. 3 Środki otrzymane z Unii Europejskiej wykazano

środki wykazane w paragrafach z czwartą cyfrą 1, 7 i 8. (szczegółowy opis z sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Sprawozdanie RB-40 za grudzień 2025 r. dwukrotnie było korygowane przez NFOŚiGW

z własnej inicjatywy. Konieczność dokonania korekt wynikała, z potrzeby uzupełnienia

o brakujące wartości wykonania za rok poprzedzający rok sprawozdawczy¹²³, a następnie

z konieczności dokonania korekty wprowadzonych danych w tej kolumnie¹²⁴.

W wyniku przyjętego w NFOŚiGW nieprawidłowego sposobu ujmowania kosztów z tytułu

udzielonego dofinansowania, metodą kasową zamiast memoriałową, stwierdzono wysokie

¹²³ Korekta dokonana 27 lutego 2026 r. (pierwotne sprawozdanie złożone zostało 20 lutego 2026 r.)

¹²⁴ Korekta dokonana 12 marca 2026 r.

ryzyko prezentacji w sprawozdaniach objętych badaniem danych nieodzwierciedlających należycie sytuacji finansowej podmiotu. Pomimo sformułowania w wyniku kontroli NIK P/25/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. – wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej” wniosku o „ustalenie i wdrożenie zasad rachunkowości zapewniających ujmowanie zdarzeń w księgach rachunkowych zgodnie z treścią ekonomiczną i zachowaniem zasady memoriału”, Zasady rachunkowości (Polityka rachunkowości) obowiązujące w NFOŚiGW w 2025 r. pozostały niezmienione. Skutkowało to ujęciem w sprawozdaniu finansowym „ujemnych kosztów” w poz. XXV „Dotacja z Budżetu Państwa w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego Norweski Mechanizm Finansowy na lata 2014-2021” w postaci „– 3 152 047,11 zł”. Jest to konsekwencja ustaleń nieprawidłowo określonych zasad (polityki) rachunkowości dopuszczających do sytuacji, że środki wypłacane przez NFOŚiGW w formie zaliczki ujmowane były w księgach rachunkowych na kontach księgowych Zespół 8 w dniu ich wypłaty beneficjentom, tj. w kosztach działalności operacyjnej NFOŚiGW. Koszty te w danym roku obrotowym były pomniejszane o kwoty zwracanych przez beneficjentów środków, przy czym środki te ujmowane były w księgach rachunkowych kasowo, a nie memoriałowo, tj. w księgach rachunkowych roku obrotowego w którym nastąpił zwrot bez względu na to którego roku dotyczyła wypłata zaliczki.

(akta kontroli str. 761-765, 999-1803, 1847-1901, 2098-2162)

Zgodnie z obowiązującym w 2025 r. w NFOŚiGW podprocesem 2.1 Planowanie i monitorowanie działalności NFOŚiGW pkt 6 ppkt 3. "Sprawozdawczość i raportowanie okresowe" Departament Kontrolingu i Strategii zobowiązany był do przygotowywania miesięcznych sprawozdań z realizacji planu działalności i planu finansowego NFOŚiGW. Sprawozdania te zgodnie z pkt 6 ppkt 6 powinny zostać przyjęte przez Zarząd NFOŚiGW. Ponadto sporządzenie miesięcznego sprawozdania z realizacji planu finansowego i planu działalności dla Zarządu NFOŚiGW oraz kwartalnego sprawozdania z realizacji planu finansowego i planu działalności dla Rady Nadzorczej NFOŚiGW powinno zostać wykonane do 22 dnia kalendarzowego miesiąca następującego po upływie okresu sprawozdawczego. Przyjęcie ww. sprawozdań przez Zarząd NFOŚiGW powinno nastąpić ostatniego dnia miesiąca następującego po upływie okresu sprawozdawczego.

W toku kontroli ustalono, że nie przygotowano informacji z realizacji ww. planów za miesiące styczeń, luty 2025 r., a pierwsze sprawozdanie z realizacji planu działalności i planu finansowego NFOŚiGW w 2025 r. zostało przygotowane w kwietniu za okres od stycznia do marca 2025 r. Ponadto pięć z 10 sprawozdań przygotowanych zostało z opóźnieniem wynoszącym od jednego do czterech dni.

Dyrektor DKiS wyjaśnił, że „Sprawozdania za okres styczeń i luty z uwagi na początek roku oraz zamykanie spraw z roku poprzedniego mają charakter techniczny i informacyjny. Dlatego uznano, że dane za I kwartał mają bardziej istotne znaczenie zarówno jako materiał podsumowujący wykonanie planu, jak również umożliwiające wyciągnięcie rzetelnych wniosków co do dalszej jego realizacji. Jednakże z uwagi na wnioski z ostatniej kontroli NIK, NFOŚiGW zmienił podejście i od 2026 r. prowadzi się sprawozdawczość w cyklach miesięcznych począwszy od stycznia. (...) wnioski po kontroli P/25/001 zostały ostatecznie przyjęte 22 kwietnia 2025 roku więc nie było możliwości ich wdrożyć w I kwartale 2025 roku.

Ponadto dyrektor DKiS wyjaśnił, że „Procedura nakładała ścisłe terminy nie uwzględniające innych aspektów. Przygotowanie sprawozdania wymaga otrzymania danych na zamkniętym okresie sprawozdawczym z Departamentu Księgowości i Rozliczeń, jak również opracowania raportów z innych systemów informatycznych (poza księgowym programem SAP), wymagającym często dodatkowych wyjaśnień i uzgodnień oraz otrzymaniem odpowiednich informacji z komórek organizacyjnych. Samo przekazanie danych na Zarząd wynika bezpośrednio z harmonogramów posiedzeń Zarządów, dlatego opracowując sprawozdanie koncentrowano się na terminie umożliwiającym przekazanie Zarządowi danych prawidłowych przed końcem miesiąca następującego po okresie sprawozdawczym. (...)”.

akta kontroli str. 661-683, 999-1803)

NIK zauważa, że z roku na rok poprawia się terminowość przygotowywania informacji z wykonania planu finansowego i planu działalności NFOŚiGW oraz że wszystkie, przygotowane w 2025 r. przez DKiS, informacje z wykonania planu finansowego i planu działalności NFOŚiGW zostały przedłożone Zarządowi.

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Główna Księgowa nie zapewniła ujęcia w poz. II Przychody ogółem pkt 2 Dotacje z budżetu państwa, sprawozdania Rb-40 za grudzień 2025 r., prawidłowej kwoty wykonania planu dotacji, co było działaniem nierzetelnym.

W planie finansowym NFOŚiGW na 2025 r. zaplanowano uzyskanie przez NFOŚiGW dotacji budżetowych według poz. VII Dotacje z budżetu pkt 1 Dotacje ogółem wysokości 86 892 tys. zł. W ciągu roku plan dotacji w tej pozycji został zwiększony o 17 790 tys. zł. do wysokości 104 682 tys. zł. Natomiast w poz. II Przychody ogółem pkt 2 Dotacje z budżetu państwa – zaplanowano uzyskanie dotacji budżetowych w wysokości 13 040 tys. zł, plan dotacji w tej pozycji również został zwiększony o 17 790 tys. zł. do 30 830 tys. zł.

W sprawozdaniu RB-40 za grudzień 2025, zarówno w poz. II.2 Dotacje i subwencje z budżetu państwa, jak i poz. VII. 1 Dotacje i subwencje ogółem wykazano, że wykonanie planu wyniosło 63 285,5 tys. zł., co było o 43 640,6 tys. zł. wyższe w porównaniu ze stanem rzeczywistym (tj. 19 644,9 tys. zł.). W konsekwencji korekty wymagać będzie również: poz. II.3 Środki otrzymane z Unii Europejskiej (zwiększenie kwoty wykonania planu o 43 630,5 tys. zł) oraz poz. II.4 Środki od innych jednostek sektora finansów publicznych (w wysokości 10,1 tys. zł).

Główna Księgowa nie wyjaśniła przyczyn błędnej prezentacji danych wskazując jedynie, że „W dniu 07.04.2026 r. dokonano przesunięć pomiędzy pozycjami sprawozdania, w związku z tym poz. II.2 wykonania planu wynosi 19 644,9 tys. zł.”. Ponadto zgodnie z informacją przekazaną przez główną księgową i dyrektora DKiS, 8 kwietnia 2026 r. sprawozdanie Rb-40 za grudzień 2025 r. zostanie skorygowane przez NFOŚiGW w terminie do dnia 30 kwietnia 2026 r.

(akta kontroli str. 596-600, 1988-1997, 1794-1797, 1804-1818, 2073-20932098-2161)

Ocena częściowa

Zbadane sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych zostały sporządzone przez NFOŚiGW i przekazane do MKiŚ terminowo. Stwierdzono w sprawozdaniu RB-40 za grudzień

2025 r. nieprawidłowość polegającą na nieprawidłowym ujęciu w sprawozdaniu danych z wykonania planu przychodów w poz. II.2 oraz w konsekwencji w poz. II.3. oraz II.4.

NIK odstąpiła od wydania opinii o sprawozdaniach, w związku ze stwierdzoną po raz kolejny nieprawidłowością dotyczącą niestosowania w NFOŚiGW zasady memoriału oraz ujmowaniem operacji gospodarczych w księgach rachunkowych niezgodnie z ich treścią ekonomiczną. Stwierdzony stan nieprawidłowy stwarza wysokie ryzyko prezentacji w sprawozdaniach objętych badaniem danych nieodzwierciedlających należycie sytuacji finansowej podmiotu., co potwierdza w skrajnych przypadkach wykazywanie w sprawozdaniu RB-40 za grudzień 2025 r. ujemnych kosztów wykonania dotacji, tj. wartości niezgodnych z sensem ekonomicznym kosztu.

V. Wnioski

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

1. Poprawienie skuteczności mechanizmów funkcjonujących w ramach systemu kontroli zarządczej w celu zapewnienia:
 - a) rzetelnego planowania kosztów i wartości mierników w przypadku opracowywania zmiany planu finansowego w układzie zadaniowym,
 - b) przestrzegania terminów oceny wniosków o dofinansowanie określonych dla danego naboru w regulaminach wyboru projektu oraz niezwłocznego podejmowania do oceny wniosków złożonych przez beneficjentów w realizowanych przez NFOŚiGW programach,
 - c) rzetelnego przygotowywania sprawozdania RB-40.
2. Ustalenie i wdrożenie zasad rachunkowości zapewniających ujmowanie zdarzeń w księgach rachunkowych zgodnie z treścią ekonomiczną i zachowaniem zasady memoriału.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie¹²⁵ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Zasobów Naturalnych Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłoszenia 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 21 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,

¹²⁵ 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 2024 r. poz. 1045, ze zm.). 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.

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.

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

Warszawa, dnia 22 kwietnia 2026 r.

Kontrolerzy
Główny specjalista kontroli państwowej
Kamila Trzcńska

/podpisano elektronicznie/

Główny specjalista kontroli państwowej
Agata Trzeciak

/podpisano elektronicznie/

Główny specjalista kontroli państwowej
Marta Stefaniak

/podpisano elektronicznie/

Główny specjalista kontroli państwowej
Andrzej Szymczyk

/podpisano elektronicznie/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonała:
Agnieszka Kołakowska
p.o. wicedyrektor
Departamentu Zasobów Naturalnych
w Najwyższej Izbie Kontroli
/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Zasobów Naturalnych
p.o. Dyrektor
Paweł Trzaskowski

/podpisano elektronicznie/