



# Ministerstwo Klimatu i Środowiska

Sekretarz Stanu  
Krzysztof Bolesta

DFE-WNF.050.73.2025.AS  
3957927.16062249.12933291  
Warszawa, 26-09-2025

**Dotyczy:** odpowiedzi na interpelację Posła Sławomira Mentzena (K10INT11853)  
**Temat:** wstrzymywanie wypłat dofinansowania w ramach programu priorytetowego „Czyste powietrze”

**Pan**  
**Szymon Hołownia**  
Marszałek Sejmu RP

Szanowny Panie Marszałku,

poniżej przedstawiam odpowiedzi na pytania dotyczące realizacji programu priorytetowego „Czyste powietrze” (dalej: Program).

## **1. Czy opisany w niniejszej interpelacji problem jest Pani Minister znany?**

Ministerstwo Klimatu i Środowiska (dalej: MKiŚ) współpracuje z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW) przy realizacji Programu, występując w kilku rolach, jako:

- organ nadzoru zgodnie z ustawą - Prawo ochrony środowiska (również jako organ nadzoru nad wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej (dalej: wfośigw));
- Instytucja Odpowiedzialna za Realizację Inwestycji w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności (dalej: KPO);
- Instytucja Pośrednicząca w Programie Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027 (dalej: FEnIKS);
- organ nadzoru nad NFOŚiGW jako Operatorem Funduszu Modernizacyjnego (dalej: FM).

W ramach wskazanych ról, MKiŚ podejmuje wszelkie działania, aby zapewnić efektywną i zgodną z obowiązującymi przepisami realizację Programu w związku z czym posiada pełną wiedzę na temat sposobu jego wdrażania.

## **2. W jaki sposób właściwe WFOŚiGW weryfikowały przedstawione we wnioskach o dofinansowanie koszty pod względem rodzajowym i kwotowym na etapie wydawania decyzji?**

Na etapie wydawania decyzji o dofinansowaniu koszty przedstawione przez wnioskodawcę we wniosku o dofinansowanie (dalej: WoD) są weryfikowane pod kątem ustalenia rodzaju przedsięwzięcia zdefiniowanego w Programie oraz zakresu i rodzaju kosztów (tj. czy koszty w ujęciu rzeczowym mieszczą się w katalogu kosztów kwalifikowanych do dofinansowania). Zgodnie ze wskazanym we wniosku o dofinansowanie rodzajem przedsięwzięcia oraz zakresem kosztów kwalifikowanych ustalana jest maksymalna wysokość dotacji możliwa do uzyskania przez beneficjenta w ramach zawartej umowy dotacji. Rzeczywiste wysokości kosztów są określane dopiero we

wnioskach o płatność rozliczających otrzymane prefinansowanie, czy też wnioskach o refundację poniesionych wydatków, na podstawie przedstawionych dokumentów potwierdzających realizację przedsięwzięcia objętego zawartą umową dotacji. Na podstawie ustalonej wysokości rzeczywiście poniesionych kosztów kwalifikowanych wyliczana jest należna do wypłaty dotacja, która może być niższa niż maksymalna kwota określona w umowie.

### **3. Dlaczego obecnie WFOŚiGW kwestionują wydatki, które wcześniej same zaakceptowały?**

Na etapie wydawania decyzji o dofinansowaniu wfośigw podejmują zobowiązanie do wypłaty dotacji na podstawie rodzaju przedsięwzięcia oraz zakresu rzeczowego kosztów kwalifikowanych wskazanego we WoD. Ostateczna kwota dotacji należna do wypłaty wyliczana jest na podstawie faktycznie poniesionych kosztów i zrealizowanego zakresu przedsięwzięcia w ramach umowy dotacji.

W § 3 ust. 1 umowy o dofinansowanie zawarte jest zdanie, że beneficjent rozumie i akceptuje, że wysokość wypłaconej dotacji może być niższa niż wskazana w polu D.1.2 (pole w WoD z maksymalną kwotą dotacji dostępną w ramach danej umowy), w zależności od obliczenia dokonanego zgodnie z daną umową i zakresu udokumentowania poniesionych kosztów.

Weryfikacja wysokości kosztów przedstawianych na etapie wniosku o płatność jest prowadzona z uwzględnieniem przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności:

- ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska<sup>1</sup>, zgodnie z którą zarząd wfośigw, jako organ wfośigw, dokonuje wyboru przedsięwzięć do finansowania ze środków wfośigw i środków udostępnionych przez NFOŚiGW dla wfośigw na udzielanie dotacji oraz gospodaruje tymi środkami;
- ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>2</sup>, zgodnie, z którą wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;
- ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>3</sup>, zgodnie, z którą do wydatkowania i rozliczania środków wypłaconych w ramach wdrażania KPO stosuje się zasady wydatkowania i rozliczania przewidziane dla środków publicznych;
- rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r.<sup>4</sup>, przewidującego ustanowienie i wdrożenie środków mających na celu ochronę interesów finansowych i budżetu Unii, w odniesieniu do programów wspieranych m.in. z FEnIKS;

---

<sup>1</sup> art. 400k ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 54, z późn. zm.)

<sup>2</sup> art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.),

<sup>3</sup> art. 14lp ust. 5 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 324, z późn. zm.),

<sup>4</sup> motywu (70) preambuły Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz. U. UE. L. z 2021 r. Nr 231, str. 159, z późn. zm.),

- rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r.<sup>5</sup>, dotyczącego należytego zarządzania finansami Unii oraz przewidujących ustanowienie i wdrożenie środków mających na celu ochronę interesów finansowych i budżetu Unii, w odniesieniu do środków z KPO;
- ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027<sup>6</sup>określającej obowiązki podczas realizacji przedsięwzięcia finansowanego ze środków FEnIKS, w tym obowiązek realizacji projektu grantowego zgodnie z założonym celem i odzyskiwanie grantów w przypadku ich wykorzystania niezgodnie z umową o powierzenie grantu;
- ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>7</sup>, określającej ogólne zasady dotyczące stron stosunków prawnych, zobowiązań umownych, zakaz nadużywania uprawnień, obowiązek dochowania należytej staranności.

Dla usprawnienia obsługi Programu i potrzeby standaryzacji sposobów rozliczeń umów uwzględniających powyższe przepisy, NFOŚiGW wraz z WFOŚiGW wspólnie wypracowały zestawienie tabelaryczne dot. rekomendowanych kosztów przedsięwzięcia, które znajduje się na stronie: <https://czystepowietrze.gov.pl/wazne-komunikaty/przyspieszamy-wycene>. Istnieje możliwość akceptacji przez dany wfośigw wyższych kosztów kwalifikowanych i udzielenia dofinansowania w wyższej wysokości, jeśli w związku ze stanem technicznym lub charakterem budynku rzeczywiste poniesione koszty jednostkowe przekraczają wartości wskazane w tabeli. Beneficjent zobowiązany jest wtedy do złożenia dodatkowych wyjaśnień oraz dokumentów potwierdzających zasadność poniesionych kosztów. Po ich analizie, wfośigw podejmuje indywidualną decyzję dotyczącą możliwości zastosowania wyższych jednostkowych kwot dotacji. Rozwiązanie to pozwala w praktyce na uwzględnienie specyfiki lokalnych rynków i zróżnicowanie cen przy jednoczesnym zagwarantowaniu dbałości o racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi.

#### **4. *Jakie obiektywne i rzeczywiste przesłanki przemawiają za kwestionowaniem wcześniej zaakceptowanych wydatków?***

Na etapie wydawania decyzji o dofinansowaniu wfośigw podejmują zobowiązanie do wypłaty dotacji na podstawie rodzaju przedsięwzięcia oraz zakresu rzeczowego kosztów kwalifikowanych wskazanego we WoD. Wydatki są akceptowane dopiero na etapie rozliczania faktycznie poniesionych kosztów.

#### **5. *W jaki sposób weryfikowane są koszty w przypadku odmowy wypłaty części dofinansowania – kto i w jaki sposób szacuje koszty materiałów i robocizny? Czy sporządzana jest pisemna wycena przez profesjonalny podmiot?***

Określone w Programie maksymalne kwoty dotacji nie są wartościami bezpośrednio wyliczonymi według jednej, konkretnej metodyki. Wynika to z dużej różnorodności dostępnych technologii, których zastosowanie zależy od wielu czynników. Zostały one ustalone na podstawie cen rynkowych. Do kalkulacji przyjęto ceny różnych technologii ocieplenia przegród budowlanych oraz ceny różnych typów materiałów. Wartości dla okien, drzwi i bram garażowych przyjęto na podstawie typowych materiałów i technologii. W proces nie są zaangażowane inne jednostki dokonujące wyceny.

<sup>5</sup> motywu (53) oraz (72) preambuły Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz. U. UE. L. z 2021 r. Nr 57, str. 17, z późn. zm.)

<sup>6</sup> art. 41 ust. 8 ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027 (Dz. U. poz. 1079, z późn. zm.)

<sup>7</sup> art. 5, art. 56, art. 3531, art. 354, art. 355 oraz art. 750 w zw. z art. 734 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, z późn. zm.)

Jeśli dany wfośigw uzna przedstawione wydatki za zbyt wysokie, beneficjent ma możliwość przedstawienia dodatkowych wyjaśnień, które są brane pod uwagę przez wfośigw przy podejmowaniu ostatecznej decyzji.

#### **6. Dlaczego odmowa dotacji następuje dopiero po zakończeniu przedsięwzięcia?**

Na etapie rozpatrywania wniosku o dofinansowanie rzeczywiste koszty realizacji prac nie są możliwe do szczegółowego ustalenia, nawet jeśli beneficjent dysponuje umową z wykonawcą. Z tego względu do umowy z beneficjentem wprowadzona jest maksymalna kwota dofinansowania. Dopiero na etapie oceny wniosków o płatność, zawierających protokoły odbioru oraz dokumenty finansowe potwierdzające poniesione wydatki, możliwa jest faktyczna ocena poniesionych kosztów.

#### **7. Kto pełnił nadzór nad weryfikacją kosztów zgłoszonych do dofinansowania na etapie wydawania decyzji o udzieleniu dotacji?**

Nadzór nad weryfikacją kosztów zgłoszonych do dofinansowania na etapie wydawania decyzji o udzieleniu dotacji pełnił wfośigw, jako strona umów zawieranych z beneficjentami Programu.

Wfośigw, jako dysponent środków publicznych, jest zobowiązany do zachowania szczególnej staranności w odniesieniu do dokumentów przedłożonych przez beneficjentów Programu w ramach rozliczenia wniosku o płatność. Wnioski składane do wfośigw poddawane są szczegółowej analizie, a każdy projekt w ramach Programu oceniany jest indywidualnie, z uwzględnieniem jego specyfiki, zakresu rzeczowego, oraz przedstawionych dokumentów.

#### **8. Czy planowana jest jakakolwiek pomoc dla beneficjentów, których domy podlegają zajęciu komorniczemu na poczet należności wykonawców?**

NFOŚiGW odnotowuje rosnącą liczbą zgłoszeń dotyczących beneficjentów Programu poszkodowanych przez nieuczciwych wykonawców. W szczególności dotyczy to przypadków, w których wykonawcy pobrali z wfośigw zaliczki w imieniu beneficjentów, a następnie nie zrealizowali inwestycji.

W ramach powołanej przez NFOŚiGW grupy roboczej, do której zaproszeni zostali przedstawiciele MKiŚ, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, Prokuratury Krajowej, Ministerstwa Sprawiedliwości, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: UOKiK) oraz NFOŚiGW, trwają prace mające na celu m.in.:

- opracowywanie zmian w obszarze systemowym wdrażania Programu oraz zmian legislacyjnych mających na celu wzmocnienie ochrony beneficjentów,
- wypracowanie dalszych działań operacyjnych związanych z przyjmowaniem zgłoszeń, udzielaniem informacji o Programie, o prawnych możliwościach działania (infolinie, wskazanie miejsc z dostępną pomocą prawną i punktów wsparcia, zakładka na stronie internetowej – poradnik dla poszkodowanych),
- dalsze działania komunikacyjne i prewencyjne (kampania informacyjna i materiały edukacyjne we współpracy z UOKiK, szkolenia dla rzeczników praw konsumenta).

W przeciwieństwie do rzeczników praw konsumentów, NFOŚiGW, wfośigw oraz UOKiK nie mają uprawnień do ingerowania w stosunki prawne wynikające z zawartych umów beneficjentów Programu z wykonawcami.

Istotne jest, że UOKiK posiada system monitoringu i obserwacji uczestników rynku i podejmuje odpowiednie działania w reakcji na bezprawne praktyki wykonawców, takie jak stosowanie niedozwolonych klauzul umownych oraz wprowadzanie beneficjentów w błąd

przed dokonaniem sprzedaży, przy zawarciu umowy oraz w trakcie jej realizacji.

NFOŚiGW i UOKiK prowadzą działania edukacyjne - publikują poradniki, wytyczne, komunikaty wskazujące na określone niebezpieczeństwa. Ponadto UOKiK stawia zarzuty w przypadkach bezprawnego działania przedsiębiorców oraz wydaje wobec nich stosowne decyzje oraz nakłada kary finansowe na wykonawców działających bezprawnie. UOKiK wyraża również gotowość do pomocy rzecznikom konsumentów w ocenie sytuacji prawnej, w sposób umożliwiający tym rzecznikom pomoc osobom fizycznym poszkodowanym przez wykonawców na gruncie ich indywidualnych spraw.

WfośiGW również podejmują współpracę z właściwymi lokalnymi samorządami zawodowymi radców prawnych oraz adwokatów w celu zapewnienia beneficjentom Programu nieodpłatnej pomocy prawnej.

**9. Czy Ministerstwo ustaliło osoby odpowiedzialne za przedstawiony wyżej stan rzeczy, a jeżeli tak, to czy zostały wyciągnięte wobec nich konsekwencje służbowe?**

Przedstawiony powyżej stan rzeczy, tj. praktyka przedstawiania do rozliczenia nieracjonalnie wysokich wydatków przy niejednokrotnie znikomych efektach ekologicznych, jest konsekwencją decyzji zarządczych w ramach Programu podjętych przez poprzednie kierownictwo NFOŚiGW i MKiŚ. Obecnie prowadzone działania mają na celu zagwarantowanie i zabezpieczenie prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi.

**10. Czy w Pani ocenie obywatele Państwa są adresatami normy wyrażonej w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, mając na uwadze, że właściwe WFOŚiGW zarzucają beneficjentom naruszenie tego przepisu?**

Bezpośrednim adresatem wskazanej normy<sup>8</sup> są jednostki sektora finansów publicznych, czyli np. wfośiGW. To one mają obowiązek gospodarować środkami publicznymi zgodnie z zasadami wskazanymi w tym przepisie, uwzględniając także normy wskazane w odpowiedzi na pytanie nr 3.

Także beneficjenci programów takich jak Program „Czyste powietrze” są związani tą normą, ponieważ:

- ich działania (np. sposób wydatkowania dotacji) mogą wpływać na to, czy dany wfośiGW realizuje swoje obowiązki zgodnie ze wskazanym artykułem,
- wfośiGW może oceniać racjonalność i efektywność wydatków beneficjenta, aby sam nie naruszył zasad gospodarowania środkami publicznymi.

Jeśli beneficjent przedstawia rażąco zawyżone koszty lub wydatki nieuzasadnione ekonomicznie, wfośiGW może:

- zakwestionować te wydatki,
- zażądać wyjaśnień,
- odmówić wypłaty środków lub żądać ich zwrotu, aby nie naruszyć tego artykułu.

WfośiGW ma obowiązek kontrolować, czy środki są wydatkowane zgodnie z zasadami celowości, oszczędności i efektywności – nawet jeśli środki trafiają do osób fizycznych.

**11. Jaka jest w Pani ocenie relacja opisanego problemu do zasady zaufania do organów państwa i ochrony praw nabytych?**

Zasada zaufania obywatela do państwa oraz ochrona praw nabytych to fundamenty demokratycznego państwa prawa. Sygnały o przypadkach nadużyć wobec beneficjentów

---

<sup>8</sup> z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych

Programu są więc traktowane przez MKiŚ, NFOŚiGW i wfośigw z najwyższą powagą. Podejmowane są działania mające na celu zarówno prewencję, jak i pomoc osobom poszkodowanym. Wprowadzane są zmiany zwiększające kontrolę nad wykonawcami, a także uproszczone procedury zgłaszania nieprawidłowości. Przygotowywane jest wsparcie dla osób, których prawa nabyte w ramach Programu zostały naruszone lub zagrożone. Celem NFOŚiGW jest odbudowa zaufania i zapewnienie, że Program realizowany jest z poszanowaniem interesu publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

**12. Jaka jest w Pani ocenie relacja opisanego problemu do zasady *pacta sunt servanda* w kontekście zawieranych przez beneficjentów umów o dofinansowanie?**

W przypadkach w których beneficjent – działając w zaufaniu do systemu i informacji dostępnych w ramach Programu – padł ofiarą nieuczciwego wykonawcy, sytuacja ta może prowadzić do utrudnień lub nawet uniemożliwienia realizacji zapisów umowy. Choć formalnie nie wpływa to na ważność umowy, to w praktyce może rodzić ryzyko jej niewykonania z przyczyn niezawinionych przez beneficjenta.

W takich sytuacjach wfośigw podejmuje indywidualną ocenę spraw i, w miarę możliwości prawnych, dążą do takiej interpretacji przepisów i warunków umów, która nie narusza zasady *pacta sunt servanda*, ale jednocześnie uwzględnia ochronę interesów beneficjenta działającego w dobrej wierze. Analizowane są również możliwości aneksowania umów i wydłużenia terminów realizacji inwestycji.

Należy podkreślić, że celem działań MKiŚ i instytucji wdrażających Program jest zapewnienie, by beneficjenci nie ponosili konsekwencji działań podmiotów trzecich, na które nie mieli wpływu, przy jednoczesnym zachowaniu zasady trwałości i rzetelności zawartych umów.

Z wyrazami szacunku

Krzysztof Bolesta  
Sekretarz Stanu  
Ministerstwo Klimatu i Środowiska  
/ – podpisany cyfrowo/

Do wiadomości: Departament Spraw Parlamentarnych, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów