



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Środowiska

KSI.410.5.2.2024

Pan
Zbigniew Deptuła
Prezes Zarządu
Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska
i Gospodarki Wodnej
ul. Ogrodowa 5/7
00-893 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/042 Badanie sprawozdania finansowego z realizacji programu priorytetowego „Czyste Powietrze”

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Środowiska
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
tel. 48224445232, ksi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie ¹ ul. Ogrodowa 5/7, 00-893 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Deptuła, Prezes Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie ² od 13 lutego 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Marek Ryszka, Prezes Zarządu od 7 listopada 2019 r. do 12 lutego 2024 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zapewnienie środków na dofinansowanie przedsięwzięć w ramach PPCP, ich wykorzystanie i uzyskane efekty oraz monitoring 2. Sporządzenie jednostkowego sprawozdania finansowego PPCP na potrzeby Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do 8 listopada 2024 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeśli miały one wpływ na zakres objęty kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Departament Środowiska
Kontrolerzy	Magdalena Krukowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/80/2024 z 4 września 2024 r. Izabella Krawczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/103/2024 z 17 października 2024 r. Krzysztof Dąbrowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/82/2024 z 4 września 2024 r.

(akta kontroli str.1-6)

¹ Dalej: „WFOŚiGW w Warszawie” lub „Fundusz”.

² Dalej: „Prezes Zarządu”.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

WFOŚiGW w Warszawie w latach 2020-2023 nie sporządził jednostkowego sprawozdania finansowego z realizacji programu priorytetowego „Czyste Powietrze”⁵ na potrzeby Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju⁶, bowiem Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁷, nie wystąpił o opracowanie i przekazanie takiego sprawozdania.

Fundusz na potrzeby rozliczenia środków w ramach Krajowego Planu Odbudowy, w odpowiedzi na zapotrzebowanie NFOŚiGW, przekazał trzy zestawienia danych o umowach dotacji zakończonych i rozliczonych w ramach PPCP (dla których wnioski o dofinansowanie zostały złożone w okresie od 15 maja 2020 r.) kolejno 22 marca 2024 r.; 10 maja 2024 r. oraz 26 sierpnia 2024 r. do NFOŚiGW w celu zasilenia systemu CST2021⁸. Badanie szczegółowe 467⁹ umów dotacji o wartości ogółem 28 054,6 tys. zł, uznanych przez WFOŚiGW w Warszawie za zamknięte i rozliczone w latach 2020-2023 wykazało pełną zgodność danych raportowanych do NFOŚiGW ze stanem faktycznym w zakresie terminu wypłaty ostatniej transzy środków oraz zakresu rzeczowego tych umów z celami PPCP. Ujęte w zestawieniu kwoty środków wypłaconych beneficjentom były także prawidłowe, z wyłączeniem jednej umowy dotacji, w wypadku której wartość grantu wykazana w ww. zestawieniu była zgodna co prawda z zatwierdzonym rozliczeniem umowy dotacji, ale rozliczenie zostało sporządzone nierzetelnie. Rzeczywista wartość grantu została zawyżona o 600,00 zł, co było skutkiem nierzetelnej kontroli merytorycznej na etapie zatwierdzania wniosku o płatność.

W okresie objętym kontrolą dotacje w ramach PPCP finansowane były ze środków udostępnionych przez NFOŚiGW oraz środków własnych Funduszu. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie planowania i realizacji efektów rzeczowych lub ekologicznych w ramach PPCP, przy czym Fundusz nie otrzymał z NFOŚiGW żadnych wskazówek w tym zakresie. Efekty ekologiczne i rzeczowe od 2021 r. były planowane przez WFOŚiGW w Warszawie na potrzeby planów działalności Ministra Klimatu i Środowiska, o których mowa w art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰.

Badanie w zakresie organizacji rachunkowości w jednostce wykazało, że osoba pełniącą obowiązki Głównej Księgowej korzystała w module finansowo-księgowym, w którym prowadzone były księgi rachunkowe Funduszu, z funkcjonalności umożliwiającej odblokowywanie zapisów księgowych nawet po zamknięciu okresów sprawozdawczych, tym samym nie została zapewniona trwałość zapisów, o której mowa w art. 23 ust. 1 i ust. 5 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości¹¹.

Ponadto kontrola wykazała, że spośród 267 umów dotacji objętych szczegółowym badaniem pod względem prawidłowości ujęcia w księgach rachunkowych operacji

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: „PPCP”.

⁶ Dalej: „MBOiR”.

⁷ Dalej: „NFOŚiGW”.

⁸ CST2021 - system teleinformatyczny wykorzystywany na potrzeby wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce w perspektywie finansowej 2021-2027.

⁹ 267 umów dotacji zakończonych i rozliczonych w latach 2020-2023 objętych szczegółowym badaniem pod względem prawidłowości ujęcia w księgach rachunkowych operacji polegającej na wypłacie dotacji oraz 200 umów zbadanych pod względem zgodności kwoty i celu przedsięwzięć. Dobór próby metodą losową – 267 umów, a dobór celowy - 200 umów.

¹⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530. Dalej: „ufp”.

¹¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm. Dalej: „uor”.

polegającej na wypłacie dotacji - 176 dyspozycji wypłaty ostatniej transzy w ramach danej umowy łącznie na 6 207,3 tys. zł poddanych zostało wstępnej kontroli przez nieupoważnionego pracownika Funduszu lub z naruszeniem udzielonego upoważnienia. Jedna z tych osób – pracownik Wydziału Finansowo-Księgowego¹² Funduszu w przypadku 163 dyspozycji wypłaty łącznie na 6 019,1 tys. zł dokonała wstępnej kontroli, pomimo że nie powierzono jej wykonywania zadań w zastępstwie Głównego Księgowego, w razie jego nieobecności. Drugi pracownik posiadający upoważnienie do wykonywania czynności głównego księgowego w trakcie jego nieobecności, dokonał wstępnej kontroli 13 dyspozycji wypłat łącznie na 188,2 tys. zł, pomimo że w tym czasie główny księgowy był obecny.

III.Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie środków na dofinansowanie przedsięwzięć w ramach PPCP, ich wykorzystanie i uzyskane efekty oraz monitoring

Opis stanu faktycznego

1.1. WFOŚiGW w Warszawie w latach 2020-2023 zawarł w ramach PPCP łącznie 28 590 umów dotacji na dofinansowanie przedsięwzięć polegających na m.in. wymianie źródła ciepła i/lub termomodernizacji budynków, z tego: 28 164 umowy były finansowane ze środków NFOŚiGW, 421 umów było finansowanych ze środków WFOŚiGW oraz 5 umów było współfinansowanych ze środków NFOŚiGW i WFOŚiGW w Warszawie.

W celu zapewnienia finansowania w formie dotacji przedsięwzięć w ramach PPCP Fundusz zawarł dwie umowy z NFOŚiGW o udostępnienie środków z przeznaczeniem na udzielanie dotacji i wspólnej realizacji PPCP¹⁴. Zgodnie z postanowieniami tych umów WFOŚiGW w Warszawie w latach 2020-2023 zobowiązał się m.in. do przyjmowania wniosków o dotacje, ich oceny, zawierania umów zgodnie z programem PPCP i ich rozliczania oraz udostępnienia środków własnych. Fundusz w latach 2020-2023 na dofinansowanie w ramach PPCP przedsięwzięć w formie dotacji dysponował budżetem (środkami) w wysokości ogółem 1 916 508,7 tys. zł, w tym 6 490,0 tys. zł ze środków własnych, z czego:

- 150 576, 3 tys. zł w 2020 r., w tym 1 510,0 tys. zł ze środków własnych,
- 233 390, 1 tys. zł w 2021 r., w tym 1 380,0 tys. zł ze środków własnych,
- 345 576, 4 tys. zł w 2022 r., w tym 1 800, 0 tys. zł ze środków własnych,
- 1 186 965,9 tys. zł w 2023 r., w tym 1 800,00 tys. zł ze środków własnych.

Tym samym zapewniono pełną realizację postanowień umów udostępnienia środków zawartych z NFOŚiGW oraz postanowień porozumień dotyczących wdrożenia PPCP w zakresie zapewnienia środków na udzielenie dofinansowania beneficjentom tego programu.

¹² Dalej: „WFK”.

¹³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁴ Umowa z 18 grudnia 2018 r. udostępnienia środków nr 334/2018/WF//US z przeznaczeniem na udzielenie dotacji i wspólnej realizacji Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze” wraz z aneksami 1-13; Umowa z 5 lipca 2021 r. udostępnienia środków Nr 588/2021/Wn-7OA-po-WF//US z przeznaczeniem na udzielanie dotacji na częściową spłatę kapitału kredytów bankowych i wspólną realizację Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze” wraz z aneksami 1-2.

Ogółem w latach 2020-2023 Fundusz wydatkował na realizację PPCP 888 758,2 tys. zł, z czego 882 268,2 tys. zł pochodziło ze środków NFOŚiGW, a 6 490,00 tys. zł ze środków własnych. W poszczególnych latach wydatki te kształtowały się w następujący sposób:

- 114 910,5 tys. zł w 2020 r., z czego 113 400,5 tys. zł ze środków NFOŚiGW, a 1 510,00 tys. zł ze środków WFOŚiGW w Warszawie,
- 98 448,9 tys. zł w 2021 r., z czego 97 068,9 tys. zł ze środków NFOŚiGW, a 1 380,00 tys. zł ze środków WFOŚiGW w Warszawie,
- 157 492,1 tys. zł w 2022 r., z czego 155 692,1 tys. zł ze środków NFOŚiGW, a 1 800,00 tys. zł ze środków WFOŚiGW w Warszawie,
- 517 906,7 tys. zł w 2023 r., z czego 516 106,7 tys. zł ze środków NFOŚiGW, a 1 800,00 tys. zł ze środków WFOŚiGW w Warszawie.

Wśród raportowanych do NFOŚiGW danych umów PPCP, było 2 062¹⁵ umów o łącznej wartości 15 930,3 tys. zł w ramach, których dofinansowano zakup i montaż pieca na węgiel.

W 2021 r. Fundusz zawarł z NFOŚiGW także umowę udostępnienia środków¹⁶ z przeznaczeniem na udzielanie dotacji na częściową spłatę kapitału kredytów bankowych i wspólną realizację Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”. Kwota udostępnionych środków (z uwzględnieniem aneksu nr 2 z 6 marca 2024 r.) wyniosła 20 673,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 1084-1180)

WFOŚiGW w Warszawie w 2024 r. przekazał do NFOŚiGW na potrzeby importu danych do systemu CST2021 r. trzy zestawienia danych o umowach zakończonych i rozliczonych, dla których wnioski o dofinansowanie zostały złożone od 15 maja 2020 r.:

- zestawienie nr 1 – płatności końcowe na dzień 31 stycznia 2024 r.,
- zestawienie nr 2 – płatności końcowe na dzień 31 marca 2024 r.,
- zestawienie nr 3 – płatności końcowe na dzień 30 czerwca 2024 r.

(akta kontroli str. 746-752)

1.2. W latach 2020-2022 występowały problemy w zakresie udostępnienia przez NFOŚiGW środków. Związane to było z warunkiem umowy udostępniania środków nr 334/2018/WF/US określonym w § 4 ust. 3, zgodnie z którym WFOŚiGW w Warszawie mógł wykorzystać udostępnione środki na realizację przedsięwzięć, dla których podjął uchwały o dofinansowaniu do dnia 31 grudnia danego roku. Powyższe skutkowało tym, iż podejmowanie przez Zarząd decyzji w sprawie udzielenia dofinansowania przedsięwzięć w ramach PPCP na początku kolejnego roku było wstrzymane do czasu zawarcia aneksu do ww. umowy. Od dnia podpisania (11 stycznia 2022 r.) aneksu nr 6, którym zmieniono zapis § 4 ust. 3 przedmiotowej umowy, uchwały o dofinansowaniu przedsięwzięć w ramach PPCP można było podejmować do końca stycznia roku następnego.

Prezes Zarządu wyjaśnił: „[...] w kwestii przekazywania udostępnionych środków z konta NFOŚiGW na konto WFOŚiGW w Warszawie problem nastąpił po przekazaniu przez NFOŚiGW wystąpienia [...] Zastępcy Prezesa NFOŚiGW¹⁷, zgodnie z którym od sierpnia 2023 r. nastąpiła zmiana podejścia przy składaniu

¹⁵ 80 umów w 2020 r., 634 umowy w 2021 r., 1097 w 2022 r., 251 w 2023 r.

¹⁶ Nr 588/2021/Wn-70A-po-WF/US z 5 lipca 2021 r.

¹⁷ Pismo znak: NFOŚiGW-ABWT.073.31.2023.2 z dnia 18 sierpnia 2023 r.

wniosków WFOŚiGW o zaliczki (§ 3 ust. 2): „Wniosek, o którym mowa w ust. 1 paragrafu 3 umowy udostępnienia może być złożony po dokonaniu przez WFOŚiGW wypłaty 80% kwoty ostatnio otrzymanej zaliczki oraz nie wcześniej niż na 2 tygodnie przed prognozowanym zakończeniem wypłat 100% ostatnio otrzymanej zaliczki, na kwotę nie większą niż suma wypłat zaplanowanych na rzecz beneficjentów w okresie kolejnych 6 pełnych tygodni kalendarzowych. [...] Powyższa zmiana wpłynęła na zaburzenia w realizacji PPCP w zakresie przekazywania beneficjentom środków, powodując wstrzymywanie wypłat. O powyższych sytuacjach zarówno Zarząd Funduszu w Warszawie¹⁸ jak i Rada Nadzorcza WFOŚiGW w Warszawie¹⁹ były informowane na bieżąco na posiedzeniach podczas omawiania spraw związanych z realizacją PPCP [...]”.

(akta kontroli str. 746-752)

1.3. Ze sprawozdań z wykonania planów działalności Funduszu w poszczególnych latach 2020-2023 wynikało, że w wyniku udzielonego dofinansowania w ramach PPCP łącznie wymieniono 31 867 szt. nieefektywnych źródeł ciepła na niskoemisyjne w budynkach/lokalach mieszkalnych oraz poprawiono efektywność energetyczną w przypadku 35 538 budynków lub lokali mieszkalnych. Działania te przyniosły efekty ekologiczne w postaci ograniczenia zużycia energii końcowej ogółem 545 424,58 MWh/rok²⁰.

Natomiast wg 28 590 umów, których dane przekazano do NFOŚiGW w celu zasilenia systemu CS2021, dokonano:

- wymiany 1508 źródeł ciepła na piece węglowe bądź wymiany piecy węglowych wraz z modernizacją instalacji;
- termomodernizacji 13 712 budynków, w których w 5 233 przypadkach ocieplono przegrody budowlane, w 3 917 przypadkach wymieniono stolarkę okienną; w 2 236 przypadkach wymieniono stolarkę drzwiową, a w 52 budynkach wykonano wentylację mechaniczną z odzyskiem ciepła;
- montażu 3 440 mikroinstalacji fotowoltaicznych.

(akta kontroli str. 746-752, 1084-1180)

Fundusz nie wdrożył odrębnych regulacji wewnętrznych określających sposób i tryb raportowania do NFOŚiGW danych o efektach rzeczowych i ekologicznych oraz danych finansowych z realizacji PPCP. Prezes Zarządu wyjaśnił, że „[...] Do powyższego jesteśmy zobligowani poprzez zawartą umowę udostępnienia środków z NFOŚiGW, zgodnie z którą składane są wnioski o udostępnienie środków lub sprawozdania półroczne/roczne z realizacji tej umowy. Ponadto WFOŚiGW w Warszawie na podstawie roboczych ustaleń z NFOŚiGW, w szczególności mailowych przekazuje do NFOŚiGW dane dotyczące zakresów rzeczowych oraz danych finansowych w sprawie realizacji PPCP w cotygodniowych lub comiesięcznych raportach oraz w innych zestawieniach [...]”.

(akta kontroli str. 746-752)

Wykazywano, zgodnie z wymaganiami NFOŚiGW, łączne efekty NFOŚiGW i WFOŚiGW w Warszawie. Jak wyjaśnił Prezes Zarządu „Wykazanie wyłącznie efektów WFOŚiGW w Warszawie nie było wymagane.”.

(akta kontroli str. 968)

1.4. WFOŚiGW w Warszawie w latach 2021-2023 określił wskaźniki osiągnięcia celów ekologicznych i rzeczowych w ramach PPCP na następującymi poziomach:

¹⁸ Przypis kontrolera.

¹⁹ Przypis kontrolera.

²⁰ Z czego: w 2021 r. – 117 403,00 MWh/rok; w 2022 r. – 183 526 MWh/rok; w 2023 r. – 244 295,58 MWh/rok.

- na rok 2021 – ograniczenie emisji CO₂ o 36 609 Mg/rok; wymienienie 4 296 nieefektywnych źródeł ciepła na niskoemisyjne w budynkach/lokalach mieszkaniowych; 4 667 budynków/lokalii mieszkaniowych o poprawionej efektywności energetycznej;
- na rok 2022 - ograniczenie emisji CO₂ o 52 795,19 Mg/rok; wymienienie 4 725,60 nieefektywnych źródeł ciepła na niskoemisyjne w budynkach/lokalach mieszkaniowych; 5 133,70 budynków/lokalii mieszkaniowych o poprawionej efektywności energetycznej;
- na rok 2023 - ograniczenie emisji CO₂ o 66 808,69 Mg/rok; wymienienie 7 281,00 nieefektywnych źródeł ciepła na niskoemisyjne w budynkach/lokalach mieszkaniowych; 7 870 budynków/lokalii mieszkaniowych o poprawionej efektywności energetycznej.

Zaplanowane wskaźniki osiągnięcia celu zostały zrealizowane. Wskaźniki te były ustalane przez Fundusz na potrzeby planu działalności Ministra Klimatu i Środowiska, o którym mowa w art. 70 ufp, w związku z jego poleceniem.

(akta kontroli str. 746-752)

1.5. W latach 2020-2023 w realizacji przedsięwzięć PPCP w WFOŚiGW w Warszawie funkcjonowały następujące mechanizmy kontrolne wynikające z dokumentacji Procesu Obsługi tego programu:

- sprawdzenie poprawności sporządzania wniosku o dofinansowanie PPCP przez beneficjenta - poprzez sporządzenie tabelarycznej karty oceny wniosku o dofinansowanie, w której zdefiniowano oraz odnotowano spełnienie kryteriów formalnych i merytorycznych programu. Pozytywna ocena wniosku o dofinansowanie była warunkiem dalszego jego procedowania w celu podpisania umowy, a niespełnienie któregoś z kryterium skutkowało zwróceniem wniosku do beneficjenta do uzupełnienia lub jego odrzuceniem. W badanej próbie umowy PPCP dla każdej z nich sporządzono kartę oceny wniosku, a dokonana ocena uprawniała do zawarcia umowy,
- sprawdzenie poprawności wykonania zadań inwestycyjnych w ramach przedsięwzięcia PPCP, polegającego na obowiązku przedłożenia przez beneficjenta protokołu odbioru prac według jednolitego wzoru obowiązującego w programie, w którym wykonawca potwierdzał rodzaj i zakres wykonanych prac,
- sprawdzenie poprawności sporządzenia wniosku o płatność – polegającego na sporządzeniu tabelarycznej listy sprawdzającej do wniosku o płatność, w której odnotowano wykonanie zdefiniowanych w niej czynności sprawdzających wykonanych przez pracownika rozliczającego,
- przeprowadzenie kontroli z realizacji trwałości przedsięwzięcia, podczas której uprawnieni pracownicy Funduszu dokonywali kontroli wykonanych prac sfinansowanych środkami PPCP.

Prezes Zarządu wyjaśnił „Monitoring i kontrola realizacji zadań związanych z zawieraniem i rozliczaniem umów dotacji w ramach programu priorytetowego „Czyste Powietrze” prowadzone są systematycznie, m.in. poprzez przygotowywanie co tygodniowych zestawień stanu realizacji PPCP dla NFOŚiGW. Ponadto Zarząd Funduszu na posiedzeniach jest informowany o przebiegu realizacji PPCP, a raz w miesiącu cyklicznie przygotowywane są zestawienia w tym zakresie. Jednocześnie Rada Nadzorcza WFOŚiGW w Warszawie otrzymuje prezentacje, które

przedstawiają stan realizacji programu. W przypadku kontroli przeprowadzanych w ramach PPCP stosowano wytyczne do przeprowadzenia kontroli przedsięwzięć w ramach Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze” opracowywane i przekazywane przez NFOŚiGW, w związku z powyższym nie było potrzeby tworzenia regulacji wewnętrznych WFOŚiGW w Warszawie w tym zakresie.”.

(akta kontroli str. 7-83)

W 2022 r. została przeprowadzona w Wydziale Zamiejscowym w Płocku kontrola wewnętrzna dotycząca terminowości rozpatrywania wniosków o dofinansowanie w formie dotacji na częściową spłatę kapitału kredytu w ramach PPCP. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w tym zakresie. Ponadto w WFOŚiGW w Warszawie zidentyfikowano ryzyka w obszarze rachunkowości i tak m.in. ryzyko związane z błędną analizą sytuacji ekonomicznej i finansowej beneficjenta; ryzyko błędnej realizacji wypłaty przez WFK (czynniki ludzkie).

(akta kontroli str. 807-960)

1.6 Fundusz w latach 2020-2023 posiadał aktualną dokumentację opisującą przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, wprowadzoną uchwałami Zarządu WFOŚiGW²¹. W ustalonej polityce rachunkowości określono rok obrotowy i okresy sprawozdawcze, metody wyceny aktywów i pasywów oraz ustalenia wyniku finansowego Funduszu, sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz opis systemu informatycznego przetwarzania danych.

(akta kontroli str. 7-83)

1.7. WFOŚiGW w latach 2020-2023 operacje gospodarcze związane z realizacją przedsięwzięć PPCP ewidencjonował na następujących kontach księgowych:

- 131 – RK BGK „Czyste Powietrze”;
- 137 – 02 - 03 – overnights „Czyste Powietrze”;
- 202 - 09 - RK z NFOŚiGW – umowa nr 334/2018/WF/US - „Czyste Powietrze”;
- 203 - 09 - RK z NFOŚiGW – umowa nr 334/2018/WF/US - „Czyste Powietrze”;
- 203 - 10 - RK z NFOŚiGW – umowa nr 334/2018/WF/US - „Czyste Powietrze” od 15 maja 2020 r.;
- 203 - 10-01 - RK z NFOŚiGW – umowa nr 334/2018/WF/US - „Czyste Powietrze” od 15 maja 2020 r.;
- 203 - 10-02 - RK z NFOŚiGW – umowa nr 334/2018/WF/US - „Czyste Powietrze” od 15 maja 2020 r. podwyższony poziom;
- 702 - 05 – Dotacje – umowa z NFOŚiGW – „Czyste Powietrze”.

(akta kontroli str. 7-83)

W Funduszu księgi rachunkowe prowadzone były w informatycznym systemie Prolan. Szczegółowe dane o umowach dotacji zawartych w ramach PPCP gromadzone były przez WFOŚiGW w Warszawie w module „Umowy”, który był zintegrowany

²¹ Uchwała Nr 1622/2020 Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z dnia 22.12.2020 r. w sprawie ustalenia zasad (polityki) rachunkowości w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej; Uchwała Nr 1644/2021 Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z dnia 21.12.2021 r. w sprawie ustalenia zasad (polityki) rachunkowości w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej; Uchwała Nr 2391/2022 Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z dnia 28.12.2022 r. w sprawie ustalenia zasad (polityki) rachunkowości w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej; Uchwała Nr 2968/2023 Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z dnia 11.12.2023 r. w sprawie ustalenia zasad (polityki) rachunkowości w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

z modulem FK, jednakże nie był j integralną częścią ksiąg rachunkowych. Zgodnie z przyjętą polityką rachunkowości środki udostępniane przez NFOŚiGW nie były ujmowane jako przychody WFOŚiGW w Warszawie, a wypłaty dotacji z tych środków jako koszty. Do ksiąg rachunkowych były wprowadzane zdarzenia gospodarcze polegające na wypłacie środków dotacji z rachunku bankowego. Poddana uprzedniej kontroli i zatwierdzona dyspozycja wypłaty była podstawą do wypłaty środków beneficjentowi. Monitorowanie zawartej umowy dotacji oraz wypłat w ramach danej umowy było możliwe poprzez moduł „Generator raportów”, który importował dane z modułu „Umowy”. Dyspozycje wypłat środków były przekazywane Głównemu Księgowemu do zatwierdzenia w pakietach, dla których uprzednio do systemu bankowego wprowadzono dane przelewów przez upoważnionego pracownika WFK.

(akta kontroli str. 7-83, 786-795)

1.8. W Funduszu obowiązywały „Zasady obiegu dokumentów w związku z rozpatrywaniem wniosków w ramach programów priorytetowych skierowanych do osób fizycznych w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie”²², które w okresie objętym kontrolą były pięciokrotnie modyfikowane²³.

(akta kontroli str. 7-83)

Zgodnie z § 9 powyższych zasad za weryfikację wniosku o płatność oraz rozliczenie prefinansowania w przypadku dotacji z prefinansowaniem, w szczególności pod względem merytorycznym, w tym pod względem kwalifikowalności kosztów, odpowiadał właściwy wydział merytoryczny. Jeżeli złożony wniosek o płatność był kompletny, wypełniony prawidłowo, zgodny z zestawieniem rzeczowo-finansowym stanowiącym załącznik do umowy, wówczas pracownik wydziału merytorycznego wypełniał dane w systemie informatycznym Funduszu oraz przygotowywał formularz dyspozycji wypłaty wraz z opinią do rozliczenia. Dyspozycja wypłaty wraz z opinią do rozliczenia powinna być opatrzona podpisami: pracownika i dyrektora wydziału merytorycznego. Następnie pracownik wydziału merytorycznego zamieszczał w systemie informatycznym Funduszu zeskanowany wniosek o płatność wraz z kompletem załączników. Po dokonaniu tych czynności, dyrektor wydziału merytorycznego akceptował w systemie informatycznym dyspozycję wypłaty. Zaakceptowana dyspozycja wypłaty wraz z opinią do rozliczenia raty była przekazywana do WFK. Następnie w wydziale tym potwierdzano poprawność weryfikacji dokumentów księgowych załączonych w systemie informatycznym, poprawność pod względem rachunkowym, w szczególności zgodność kwoty do wypłaty z dyspozycją wypłaty, poprawność numeru rachunku bankowego. W przypadku pozytywnej weryfikacji dokumentów księgowych, pracownik WFK wykonywał czynność techniczną polegającą na zablokowaniu w systemie informatycznym wniosku o płatność wraz załącznikami. W § 9 pkt 9 Zasad określono, że po zatwierdzeniu płatności przez Głównego Księgowego bądź osobę upoważnioną

²² Zarządzenie Nr 44/2023 Prezesa Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie z dnia 29 listopada 2023 r. Dalej: „ZOD”.

²³ Zarządzenie Nr 11/2019 Prezesa Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2019 r., zastąpione Zarządzeniem Nr 12/2021 Prezesa Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie z dnia 23 czerwca 2021 r., zastąpione Zarządzeniem Nr 8/2022 Prezesa Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie z dnia 6 kwietnia 2022 r., zastąpione Zarządzeniem Nr 15/2022 Prezesa Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie z dnia 9 sierpnia 2022 r., zastąpione Zarządzeniem Nr 2/2023 Prezesa Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie z dnia 10 stycznia 2023 r., zastąpione Zarządzeniem Nr 44/2023 Prezesa Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie z dnia 29 listopada 2023 r.; (dalej: Zasady).

dyspozycja wypłaty była zatwierdzana do wypłaty przez Członka Zarządu Funduszu bądź osobę upoważnioną.

(akta kontroli str. 786-795)

W trakcie oględzin ustalono, że wyciąg bankowy po zaciągnięciu z systemu finansowo-księgowego podlegał weryfikacji przez pracownika WFK pod względem poprawności danych zaimportowanych z systemu bankowego BGK, tj. danych dotyczących numeru umowy oraz opisu zdarzenia gospodarczego. W momencie zaimportowania danych do systemu finansowo-księgowego następowała zmiana statusu wniosku o płatność oraz jednocześnie zmiana w kartotece planowanego rozliczenia zawierająca informacje o dokonanych przelewach oraz rezygnacjach dla danej umowy. Pod względem formalno-rachunkowym dokumenty były sprawdzane przez pracowników WFK.

(akta kontroli str. 7-83, 786-795)

1.9. W latach 2020-2023 w Funduszu do ewidencji finansowo-księgowej stosowano dzienniki częściowe, grupujące zdarzenia według ich rodzajów. Sposób dokonywania zapisów w tych dziennikach, umożliwiał ich jednoznaczne powiązanie. Zapis księgowy posiadał także automatycznie nadany numer pozycji, pod którą został wprowadzony do dziennika, a także dane pozwalające na ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu. Zapisy na kontach księgi głównej dokonywane były chronologicznie. Zawierały one datę dokonania operacji gospodarczej, określenie rodzaju i nr identyfikacyjny dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu, skrót lub kod opisu operacji, kwotę i datę zapisu. Zapisy w dzienniku były powiązane z zatwierdzonymi dowodami księgowymi. Data operacji była datą wprowadzenia dowodu księgowego do ksiąg rachunkowych Funduszu. W numerze ewidencyjnym zawarta była informacja o okresie sprawozdawczym, do którego dany dowód został przypisany. Weryfikacja w systemie finansowo-księgowym była powiązana z dyspozycją wypłat w formie papierowej. Moduł „Wnioski o płatność WFK” umożliwiał sprawdzenie, ile dyspozycji w danym czasie oczekiwało do zatwierdzenia. W momencie importu wyciągu bankowego do systemu finansowo-księgowego Funduszu dane były w stanie edycji do czasu zaksięgowania, w tym czasie była możliwość zmiany danych przez pracownika dokonującego weryfikacji. W momencie zaksięgowania zapisowi przypisywany numer ewidencyjny, który był niezmienny. W trakcie oględzin ustalono jednak, że zapisy księgowe nie miały trwałości, bowiem system posiadał funkcjonalność umożliwiającą odblokowanie do edycji zapisu księgowego. Zmiana zapisu była możliwa po uzyskaniu zgody Głównego Księgowego lub osoby zastępującej.

Funkcja taka pozostawała w sprzeczności z art. 23 ust 5 uor, który stanowi, że zapisy w księgach rachunkowych powinny być dokonane w sposób zapewniający ich trwałość, przez czas nie krótszy od wymaganego do przechowywania ksiąg rachunkowych (szczegółowy opis w „Sekcji stwierdzonych nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 786-796)

W Funduszu opracowano zasady przyznawania uprawnień do korzystania z systemów informatycznych, m.in. z modułu finansowo-księgowego. Zasady te zostały opisane w Rozdziale II „Instrukcji określającej sposób zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie”²⁴.

Główny Księgowy według potrzeb ustalał przydział uprawnień pracownikom do systemu informatycznego Prolan, w tym do modułu finansowo-księgowego.

²⁴ Stanowiącej załącznik nr 2 do zarządzenia nr 9/2019 Prezesa Zarządu WFOŚiGW w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2019 r.

W Funduszu administrator systemu prowadził rejestr użytkowników mających dostęp do systemów informatycznych, m.in. do systemu Prolan (moduł finansowo-księgowy). Rejestr prowadzono w formie wniosków papierowych.

Procedury postępowania w przypadkach incydentalnych (awaria systemu, utrata danych itp.) zostały opracowane i wdrożone w 2019 r. Procedury zawarte były w „Polityce bezpieczeństwa danych osobowych w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie”²⁵.

(akta kontroli str. 886-900)

W latach 2020-2023 użytkowany w WFOŚiGW w Warszawie system informatyczny Prolan był 98 razy modyfikowany. Modyfikacje były dokonywane zarówno z inicjatywy producenta oprogramowania (np. w celu do dostosowania do obowiązującego prawa, wprowadzenia usprawnień systemu) oraz z inicjatywy Funduszu (np. w celu rozbudowy systemu, w szczególności o moduł PPCP, poprawy funkcjonalności systemu, aktualizacji struktury organizacyjnej Funduszu). Modyfikacje systemu informatycznego Prolan dokonywane były na podstawie obowiązujących umów²⁶ nadzoru serwisowego oraz zleceń.

(akta kontroli str. 886-900, 920-967)

1.10 Badanie 467 umów pod kątem zgodności z wymaganiami Banku Światowego zakresu rzeczowego umowy dotacji, terminu zamknięcia umowy oraz kwoty grantu udzielonego beneficjentowi wykazała pełną zgodność w ww. zakresie, w tym z zapisami księgowymi. Szczegółowe badanie pod względem prawidłowego ujęcia operacji w księgach rachunkowych obejmowało 267 umów PPCP²⁷ o łącznej wartości wypłaconych grantów 7 921,8 tys. zł, wykazało, że:

- wszystkie umowy objęte szczegółowym badaniem zostały zawarte na cele określone w PPCP, a przyznane dofinansowanie było zgodne z warunkami programu PPCP,
- wszystkie umowy zostały poprzedzone złożeniem wniosku przez beneficjenta,
- na dokumentach księgowych dotyczących badanych umów naniesiony był numer pozycji zapisu w księgach rachunkowych, a zapisy w księgach rachunkowych były kompletne,
- we wszystkich przypadkach podlegające księgowaniu zdarzenia były prawidłowo udokumentowane, tj. poleceniami wypłaty dotacji, wnioskami o wypłatę dotacji, kopiami faktur za zrealizowane przedsięwzięcia, protokołami odbioru prac objętych dotacjami,
- zapisy księgowe w zakresie realizacji przedsięwzięć PPCP były kompletne i dokonywane na podstawie dowodów księgowych tak jak: polecenie wypłaty dotacji, polecenie księgowania oraz wyciąg bankowy. Dotyczyły wszystkich poniesionych wydatków w ramach realizacji PPCP, w tym zaliczek oraz poszczególnych rat płatności. Zapisy księgowe zawierały elementy określone w art. 23 ust. 2 pkt 1-5 uor,

²⁵ Stanowiącej załącznik nr 1 do zarządzenia nr 9/2019 Prezesa Zarządu WFOŚiGW w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2019 r.

²⁶ WFOŚiGW/WGT/83/2019 z 31 grudnia 2019 r.; WFOŚiGW/WGT/46/2021 z dnia 22 grudnia 2021 r.

²⁷ Próbie wylosowano metodą MUS (Monetary Unit Sampling) z wykorzystaniem programu komputerowego Pomocnik Kontrolera PK wersja 5.7. Populację stanowiły wszystkie umowy PPCP przekazane przez WFOŚiGW do NFOŚiGW w celu zasilenia systemu CST2021, pomniejszona o wydatki mniejsze niż 1 000,00 zł, składająca się z 267 umów o łącznej wartości 7 921,8 tys. zł.

- w przypadku 1 z 267 umów objętych szczegółowym badaniem zatwierdzono do wypłaty kwotę dotacji wyższą o 600,00 zł niż wynikającą z korekty wniosku o płatność (szczegółowy opis w „Sekcji stwierdzonych nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 169-744; 1076-1083)

Analiza 267 dyspozycji wypłat objętych szczegółowym badaniem wykazała, że w przypadku 176 tych dokumentów kontrola wstępna została przeprowadzona przez nieupoważnionego pracownika Funduszu lub z naruszeniem udzielonego upoważnienia (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W przypadku 106 spośród 267 dyspozycji wypłat objętych szczegółowym badaniem stwierdzono modyfikacje zapisów księgowych, w przypadku których różnica pomiędzy datą księgowania a datą operacji dla wyciągów księgowych wyniosła od 10 do 239 dni. Powyższe wskazuje na modyfikację pierwotnego zapisu księgowego przez p.o. Główną Księgową lub osobę upoważnioną, co było niezgodne z art. 23 ust. 5 uor (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Ponadto dla pozostałych 161 z ww. 267 dyspozycji wypłaty stwierdzono dla wyciągów bankowych różnicę pomiędzy datą księgowania a datą operacji od 1 do 5 dni i jak wynikało z wyjaśnień p.o. Główną Księgową przyczyną tej różnicy było to, że wyciągi bankowe można zaksięgować (zatwierdzić) najwcześniej następnego dnia roboczego po dacie faktycznej operacji na wyciągu bankowym, gdyż wyciąg bankowy generowany jest w elektronicznym systemie BGK24 zawsze w następnym dniu roboczym. Ponadto p.o. Główną Księgową wyjaśniła: „[...] w związku z tym różnica między datą księgowania (operacji na wyciągu) a datą operacji (data zaksięgowania wyciągu bankowego) w każdym przypadku będzie wynosić minimum 1 dzień roboczy a także, pomiędzy datą wypłaty środków a datą ujęcia w księgach rachunkowych wyciągu bankowego. „[...] w związku z powyższym należałoby uznać, że różnice pomiędzy datą księgowania a datą operacji wynoszące 1 dzień lub 3 dni (weekend) nie stanowią opóźnienia/modyfikacji po zatwierdzeniu w księgowaniu wyciągu bankowego. We wszystkich przypadkach wykazaną różnicę pomiędzy datą księgowania a datą operacji należy pomniejszyć o minimum 1 dzień lub więcej w przypadku dni wolnych od pracy.”

(akta kontroli str. 1076-1083)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Niezgodne z art. 23 ust 5 uor dokonywanie zmian zapisów księgowych wprowadzonych w module finansowo- księgowym w związku z dopuszczeniem do użytku systemu finansowo-księgowego niezapewniającego trwałości zapisów.

Art. 23 ust 5 uor stanowi, że zapisy w księgach rachunkowych powinny być dokonane w sposób zapewniający ich trwałość, przez czas nie krótszy od wymaganego do przechowywania ksiąg rachunkowych.

W przypadku 106 spośród 267 dyspozycji wypłat objętych szczegółowym badaniem stwierdzono modyfikacje zapisów księgowych, w przypadku których różnica pomiędzy datą księgowania a datą operacji dla wyciągów księgowych wyniosła od 10 do 239 dni. Oznacza to, że modyfikacji dokonano po ostatecznym zatwierdzeniu zapisu księgowego przez p.o. Główną Księgową lub upoważnioną osobę. P.o. Główną Księgową oświadczyła, że „[...] funkcjonalność odblokowania edycji zapisu w księgach rachunkowych jest dostępna dla Głównego Księgowego bez ograniczeń czasowych, tj. w dniu oględzin²⁸ możliwe byłoby odblokowanie zapisu księgowego

²⁸ 18 października 2024 r.

wprowadzonego do ksiąg rachunkowych dla roku obrotowego 2022 [...] zmiana ta nie musi dotyczyć wskazanej umowy, może dotyczyć innego dokumentu zaksięgowanego w tym wyciągu bankowym.”

(akta kontroli str. zestawienie 976-986; 1076-1083)

Prezes Zarządu pełniący funkcję do 12 lutego 2024 r. w odniesieniu do funkcjonalności systemu informatycznego Prolan (moduł finansowo-księgowy), polegającej na możliwości odblokowania do edycji zapisów księgowych wcześniej zatwierdzonych wyjaśnił „[...] Dokonanie blokady na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy o rachunkowości po zatwierdzeniu sprawozdania finansowego traktowane są w Funduszu jako ostateczne zamknięcie ksiąg rachunkowych, a w rezultacie koniec możliwości wprowadzania jakichkolwiek zmian do sprawozdania finansowego i zamkniętych ksiąg rachunkowych. Przy badaniu sprawozdań finansowych przez biegłych rewidentów, działania w tym zakresie uznano za prawidłowe”.

(akta kontroli str. 797-800)

Prezes Zarządu wyjaśnił: „[...] w zastalym przeze mnie systemie informatycznym WFOŚiGW w Warszawie w dniu 4 listopada 2024 r. została wprowadzona funkcjonalność - trwała blokada roku blokująca dany rok i wszystkie miesiące poprzedzające [...]”.

(akta kontroli str. 786- -796; 974-976)

Powyższe działanie było niezgodne z art. art. 23 ust. 1 i 5 uor, jednakże w związku z tym, że Prezes Funduszu podjął decyzję o wyłączeniu funkcjonalności systemu FK umożliwiającej odblokowanie do edycji zatwierdzonych wcześniej zapisów księgowych, NIK odstępuje od sformułowania wniosku pokontrolnego.

2. Spośród 267 umów dotacji objętych szczegółowym badaniem pod względem prawidłowości ujęcia w księgach rachunkowych operacji polegającej na wypłacie dotacji, 176 dyspozycji wypłaty ostatniej transzy w ramach danej umowy łącznie na 6207,3 tys. zł poddanych zostało wstępnej kontroli przez nieupoważnionego pracownika Funduszu lub z naruszeniem udzielonego upoważnienia. Jedna z tych osób – pracownik WFK Funduszu w przypadku 163 dyspozycji wypłaty łącznie na 6 019,1 tys. zł dokonała wstępnej kontroli, pomimo że nie powierzono jej wykonywania zadań w zastępstwie Głównego Księgowego, w razie jego nieobecności. Drugi pracownik posiadający upoważnienie do wykonywania czynności głównego księgowego w trakcie jego nieobecności, dokonał wstępnej kontroli 13 dyspozycji wypłat łącznie na 188,2 tys. zł, pomimo że w tym czasie główny księgowy był obecny.

W „Części szczególnej” zakresu czynności, obowiązków, uprawnień, odpowiedzialności pracownika Funduszu w przypadku jednego pracownika WFK wskazano obowiązek zastępowania Głównego Księgowego podczas jego nieobecności, tj. wykonywania w przypadku nieobecności Głównego Księgowego wszelkich czynności przypisanych tej funkcji, w tym zakresie akceptacji przelewów w systemie bankowym BGK jako pierwszy akceptujący. W przypadku drugiego pracownika WFK nie określono takiego obowiązku w „Części szczególnej” zakresu czynności.

(akta kontroli str.767-785; 913-915)

W dokumencie „Zakres czynności” ww. pracownika z imienia i nazwiska wskazano osoby, do zastępstwa których był uprawniony, przy czym w części szczegółowej nie określono obowiązku zastępowania Głównego Księgowego, tak jak to miało miejsce w przypadku drugiego pracownika.

Koordinator Zespołu Realizacji Płatności w WFK Funduszu wyjaśniła m.in., że Prezes Zarządu WFOŚiGW w Warszawie udzielił Jej pełnomocnictwa (nr 2/2023 z 11 stycznia 2023 r.) do dysponowania środkami pieniężnymi na otwartych i prowadzonych na rzecz WFOŚiGW w Warszawie rachunkach bankowych przypisanych do programu PP „Czyste Powietrze” tj. do wykonywania wszelkich czynności prawnych związanych z dysponowaniem środkami na tych rachunkach bankowych, w tym związanych z zatwierdzeniem dyspozycji w ramach usługi polecenia zapłaty, w sposób zgodny ze schematem akceptacji w systemie bankowości elektronicznej BGK 24.

(akta kontroli str. 867-868)

NIK zauważa, że Koordinator Zespołu Realizacji Płatności w WFK Funduszu posiadała pełnomocnictwo do dysponowania środkami pieniężnymi na otwartych i prowadzonych na rzecz WFOŚiGW w Warszawie rachunkach bankowych przypisanych do programu PPCP, to jednak nie miała upoważnienia do zastępowania głównego księgowego.

P.o. Głównego Księgowego wyjaśniła, że „[...] w przypadku głównego specjalisty, gdzie wskazano obowiązek zastępowania Głównego Księgowego podczas jego nieobecności, tj. wykonywanie w przypadku nieobecności Głównego Księgowego wszelkich czynności przypisanych tej funkcji. W „Części szczegółowej” zakresu czynności Koordynatora Zespołu Realizacji Płatności takiego obowiązku nie określono. Natomiast zastępowanie mojej osoby przez Koordynatora Zespołu Realizacji Płatności określone w „Części ogólnej” zakresu czynności polega jedynie na wykonywaniu czynności w zakresie koordynacji pracami Zespołu Realizacji Płatności w Wydziale Finansowo-Księgowym. [...] Punkt 21 „Części szczegółowej” zakresu czynności głównego specjalisty określa, że do szczegółowego zakresu obowiązków pracownika należy zastępowanie Głównego Księgowego we wszystkich jego obowiązkach, w szczególności w zakresie akceptacji przelewów w systemie bankowym BGK jako pierwszy akceptujący. Natomiast zakres czynności, obowiązków, uprawnień, odpowiedzialności pracownika - Koordynatora Zespołu Realizacji Płatności nie określa obowiązku wykonywania czynności przypisanych funkcji Głównego Księgowego podczas jego nieobecności.”

(akta kontroli str. 913-915)

W ocenie NIK powyższe czynności wykonywała osoba, która nie miała do tego uprawnień wynikających z art. 54 ust. 1 pkt 3 ufp.

3. Zaakceptowanie pod względem merytorycznym do wypłaty dotacji w kwocie 12,2 tys. zł, niezgodnej z kwotą wskazaną w korekcie wniosku o płatność określającym wypłatę w wysokości 11,6 tys. zł.

W dniu 29 sierpnia 2023 r. zatwierdzono wypłatę dotacji w wysokości 12,2 tys. zł w ramach umowy dotacji nr 2022CD06537 z 4 sierpnia 2022 r., pomimo iż zgodnie z korektą wniosku o płatność z dnia 25 sierpnia 2023 r. prawidłowa wysokość dotacji powinna wynieść 11,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 169-743)

Pracownik merytoryczny Wydziału Zamiejscowego w Radomiu wyjaśniła, że „Różnica w kwocie wskazanej na dyspozycji wypłaty wynikała z faktu, iż Beneficjent złożył pierwotny wniosek o płatność na kwotę 12,2 tys. zł, a następnie korektę tego wniosku na kwotę 11,6 tys. zł. W wyniku złożoności procesu i wielu czynności przy przygotowaniu dyspozycji wypłaty byłam przekonana, że korekta została poprawnie

wprowadzona do systemu informatycznego Funduszu. Przedmiotowy wniosek o płatność był rozpatrywany w sierpniu 2023 r. i nie jestem w stanie bardziej szczegółowo wyjaśnić zaistniałej sytuacji. Aby uniknąć m.in. ww. przypadków obecnie w WFOŚiGW w Warszawie wdrożono sprawdzanie składanych rozliczeń umów przez dwóch pracowników merytorycznych. Ponadto wyjaśniam, iż w związku z zaistniałą sytuacją WFOŚiGW w Warszawie poinformował Beneficjenta – [...] o konieczności zwrotu środków.”

(akta kontroli str. 801-803)

Zdaniem NIK wypłacenie środków w nienależnej kwocie było działaniem nierzetelnym.

OCENA CZĄSTKOWA

Fundusz przekazał w 2024 r. do NFOŚiGW, w celu zasilenia systemu CST2021 dane umów PPCP zakończonych, dla których wnioski zostały złożone w okresie od 15 maja 2020 r. do 31 grudnia 2023 r. Badana próba 467 umów nie wykazała niezgodności z celami PPCP, niezgodności dat ostatniej płatności, a w ewidencji księgowej ewidencjonowano wszystkie umowy PPCP wskazując ich status realizacji, tj. oznaczenie dotyczące zakończenia umowy. Spośród 267 umów objętych badaniem pod względem prawidłowości ujęcia operacji wypłaty dotacji w księgach rachunkowych w jednym przypadku stwierdzono, że wypłacono zawyżoną o 600,0 zł wypłatę dotacji, czego przyczyną była nierzetelna kontrola merytoryczna.

Pozyskane przez WFOŚiGW środki na realizację przedsięwzięć PPCP wynikały z umów zawartych w tym zakresie w NFOŚiGW. Fundusz w okresie objętym kontrolą osiągał także założone efekty rzeczowe lub ekologiczne w zakresie realizacji przedsięwzięć PPCP.

W przypadku 106 spośród 267 dyspozycji wypłat objętych szczegółowym badaniem stwierdzono modyfikacje wcześniej zatwierdzonych zapisów księgowych. Czynność ta była możliwa do wykonania, ponieważ system finansowo-księgowy umożliwiał odblokowanie do edycji zatwierdzonych zapisów księgowych.

Ponadto stwierdzono, że 176 dyspozycji wypłat poddanych zostało wstępnej kontroli przez nieupoważnionego pracownika Funduszu lub z naruszeniem udzielonego upoważnienia, tj. przez osoby nie posiadające uprawnień wynikających z art. 54 ust. 1 pkt 3 ufp.

OBSZAR

2. Sporządzenie jednostkowego sprawozdania finansowego PPCP na potrzeby Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju

Opis stanu faktycznego

Według stanu na 8 listopada 2024 r. WFOŚiGW w Warszawie nie posiadał wiedzy na temat warunków umowy Pożyczki 9310 PL zawartej z MBOiR, a jej treść nie została Funduszowi udostępniona. WFOŚiGW w Warszawie nie sporządzał także za okres objęty kontrolą jednostkowego sprawozdania finansowego PPCP na potrzeby MBOiR.

Prezes Zarządu wyjaśnił: „[...] Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie nie przekazywał do NFOŚiGW sprawozdania finansowego z realizacji programu priorytetowego „Czyste Powietrze” (PPCP) sporządzonego przez WFOŚiGW w Warszawie w zakresie jego właściwości na potrzeby sporządzenia przez NFOŚiGW dla Międzynarodowego Banku Odbudowy

i Rozwoju sprawozdania finansowego PPCP za lata 2020-2023, o którym mowa w umowie pożyczki nr 9310-PL zawartej 18 kwietnia 2024 r. pomiędzy Skarbem Państwa a Bankiem Światowym, gdyż NFOŚiGW nie zwracał się o przygotowanie sprawozdania finansowego, o którym mowa powyżej. Na podstawie umowy udostępnienia środków nr 334/2028/WF/US z przeznaczeniem na udzielanie dotacji i wspólnej realizacji Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”, zawartej z NFOŚiGW w dniu 18 grudnia 2018 r. wraz z aneksami, przekazywane są sprawozdania półroczne i roczne z realizacji przedsięwzięć. [...] Jednocześnie, w dniu 25 lipca 2023 r. NFOŚiGW po raz pierwszy skierował m.in. do WFOŚiGW w Warszawie korespondencję mailową o treści: „odnosząc się do konieczności uzupełniania tzw. formularza grantów w aplikacji CST2021 danymi beneficjentów Programu Priorytetowego Czyste Powietrze (PPCP) celem wypełnienia wymagań stawianych w art. 22 ust. 2 lit. d) rozporządzenia ws. instrumentu odbudowy i zwiększania odporności UE, z którego finansujemy PPCP, zapraszamy na spotkanie szkoleniowe, na którym chcielibyśmy przekazać Państwu wyniki dotychczasowych prac w tym zakresie oraz omówić działanie formularza grantobiorców w systemie CST [...]”.

(akta kontroli str. 7-83)

WFOŚiGW w Warszawie przy opracowywaniu zestawienia danych, które zostały przekazane do NFOŚiGW celem zasilenia bazy CST2021, za datę zakończenia i rozliczenia umowy dotacji w ramach PPCP w latach 2020-2023 przyjmował datę ostatniej wypłaty środków beneficjentowi. Z wyjaśnień Prezesa Zarządu Funduszu wynikało, że „[...] W przypadku, gdy po częściowej wypłacie dotacji nastąpiła rezygnacja beneficjenta z wypłaty pozostałych środków, w ponownie przekazywanym do NFOŚiGW zestawieniu ujmowano takie przedsięwzięcia. Wówczas jako datę zakończenia i rozliczenia umowy dotacji wykazywano datę ostatniej wypłaty, która nastąpiła przed złożeniem przez beneficjenta rezygnacji”.

(akta kontroli str. 46-752)

Według stanu na 8 listopada 2024 r. WFOŚiGW w Warszawie nie był informowany przez NFOŚiGW o sposobie wprowadzania zmian w zestawieniach danych przekazywanych celem zasilenia bazy CST2021. „Data wypowiedzenia umowy”, która uwzględnia możliwość wypowiedzenia umowy w okresie trwałości²⁹. Ponadto WFOŚiGW w Warszawie widzi potrzebę weryfikacji przekazanych zestawień, celem sprawdzenia, czy zaistniały zmiany w systemie informatycznym Funduszu w stosunku do danych zastanych w systemie informatycznym na dzień wykonywania tych zestawień.

(akta kontroli str. 746-752)

Fundusz, według stanu na 8 listopada 2024 r., nie dokonywał korekty przesłanych NFOŚiGW danych umów PPCP w celu zasilenia systemu CST2001.

Z wyjaśnień Prezesa Zarządu Funduszu wynikało, że WFOŚiGW w Warszawie nie odnosił się do kwot podatku VAT ze względu na fakt, że problematyka nie była podnoszona przez NFOŚiGW. Fundusz otrzymał mailowe potwierdzenie, iż w polach „wartość przedsięwzięcia/wartość grantu” należało wpisać kwotę wypłaconych środków³⁰.

(akta kontroli str. MK-3)

²⁹ e-mail z dnia 13 sierpnia 2024 r. zatytułowany: Zasilenie danymi beneficjentów PPCP tzw. Formularza grantobiorców CST2021 - prośba o przekazanie danych za okres 1.04.2024-30.06.2024

³⁰ e-mail z dnia 03.10.2023 r. zatytułowany „RE: [ZEW] RE: zasilenie danymi beneficjentów PPCP tzw. formularza grantobiorców CST2021- prośba o przygotowanie danych do przekazania w kolejnym tygodniu”

W systemie informatycznym Prolan stosowanym w WFOŚiGW w Warszawie, w każdej danej umowie zawartej przez WFOŚiGW system automatycznie wskazywał status. I tak w Funduszu stosowano następujące oznaczenia:

- C01 – CP Umowa wygenerowana,
- C02 – CP Umowa podpisana,
- C03 – CP Umowa wypowiedziana przez WFOŚiGW,
- C04 – CP Umowa zrealizowana - w okresie trwałości,
- C04a – CP Umowa niezrealizowana, wypłacona w całości,
- C05 – CP Umowa zakończona – w okresie trwałości,
- C06 – CP Umowa zaarchiwizowana,
- C07 – CP Umowa niepodpisana – rezygnacja,
- C07a – CP Umowa niepodpisana – błędny email,
- C08 – CP Umowa wygenerowana, podpisana – odstąpienie.

Do terminu zakończenia okresu trwałości przedsięwzięcia, może nastąpić kontrola jego realizacji wykonana w okresie trwałości, jak również kontrola trwałości przedsięwzięcia. Zgodnie z zasadami Procesu Obsługi PPCP w przypadku, gdy w wyniku kontroli stwierdzono niezgodność zrealizowanego przedsięwzięcia z warunkami umowy o dofinansowanie lub niezgodność informacji i oświadczeń z wniosku o dofinansowanie i wniosków o płatność ze stanem faktycznym, WFOŚiGW w Warszawie może wypowiedzieć umowę o dofinansowanie i/lub żądać od Beneficjenta zwrotu części lub całości wypłaconej dotacji. Powyższe przypadki mogą przyczynić się do zmiany statusu danej umowy.

(akta kontroli str. 1024-1028)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

IV. Dane przekazywane przez WFOŚiGW w Warszawie do NFOŚiGW na potrzeby importu danych do CST były rzetelne i zgodne z księgami rachunkowymi Funduszu. Uwagi i wnioski

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

Uwaga

NIK zwraca uwagę, że stwierdzone nieprawidłowości w zakresie dokonywania wstępnej kontroli dyspozycji wypłat przez nieupoważnioną osobę lub z naruszeniem udzielonego upoważnienia, a także w zakresie kontroli merytorycznej wniosków o płatność wymagają wzmocnienia mechanizmów kontroli zarządczej.

Wniosek

1. Podjęcie działań w celu wyegzekwowania od beneficjenta PPCP zwrotu nienależnie otrzymanej dotacji w wysokości 600,0 zł.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Środowiska. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 19 listopada 2024 r.

Kontrolerzy

Magdalena Krukowska
specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska
p.o. Wicedyrektora
Agnieszka Kołakowska

/podpisano elektronicznie/

Izabella Krawczyk
główny specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Krzysztof Dąbrowski
doradca ekonomiczny

/podpisano elektronicznie/

