



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Środowiska

KSI.410.6.2.2025

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/040 Badanie sprawozdania finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z realizacji programu priorytetowego „Czyste Powietrze” (umowa między Skarbem Państwa a Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju)

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 pełnił: 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 Programu Priorytetowego Czyste Powietrze³, 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 2024 r. do dnia zakończenia kontroli ⁴ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeśli miały one wpływ na zakres objęty kontrolą. W przypadku konieczności porównania niektórych danych w zakresie umów zakończonych i rozliczonych z danymi za lata 2020-2023, okres kontroli obejmuje również te lata.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	Krzysztof Dąbrowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/72/2025 z 6 sierpnia 2025 r.; Izabella Krawczyk, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/73/2025 z 6 sierpnia 2025 r.

(akta kontroli str. 1-4)

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

² Dalej: „Prezes Zarządu”.

³ Dalej: „PPCP”.

⁴ 7 listopada 2025 r.

⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą dotacje w ramach PPCP finansowane były ze środków udostępnionych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i gospodarki Wodnej⁷ oraz środków własnych Funduszu. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie planowania i realizacji efektów rzeczowych lub ekologicznych w ramach PPCP. 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 publicznych⁸.

W okresie od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2024 r. WFOŚiGW w Warszawie zakończył i rozliczył 10 337 umów dotacji o łącznej wartości 336 095,2 tys. zł, w tym 10 198 umów dotacji o łącznej wartości 333 888,1 tys. zł ujętych w jednostkowym sprawozdaniu finansowym z realizacji PPCP dla Banku Światowego⁹.

Zakończone i rozliczone umowy dotacyjne PPCP wypełniały cele PPCP. Środki na realizację przedsięwzięć PPCP pozyskane zostały przez WFOŚiGW w Warszawie na podstawie porozumień i umów zawartych w tym zakresie z NFOŚiGW.

NIK pozytywnie ocenia sporządzenie przez WFOŚiGW w Warszawie jednostkowego sprawozdania finansowego z realizacji Programu Priorytetowego „Czyste powietrze”¹⁰ za 2024 r. na potrzeby Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju¹¹. Przedstawia ono rzetelny obraz sytuacji finansowej PPCP w zakresie umów dotacji zakończonych i rozliczonych w okresie od 15 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2024 r.

Badanie w zakresie organizacji rachunkowości w jednostce wykazało, że 18 marca 2025 r. dokonano trwałego zamknięcia ksiąg rachunkowych dla roku 2024 poprzez blokadę całego roku. Jednakże nie zapewniono trwałego zapisu ksiąg rachunkowych w miesięcznych okresach sprawozdawczych, co było niezgodne z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹². Trwałość zapisów księgowych następowała dopiero z dniem zamknięcia ksiąg rachunkowych danego roku obrotowego. Ponadto zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej nie były sporządzane dla wszystkich kont księgowych po zakończeniu miesięcznych okresów sprawozdawczych, co było niezgodne z art. 24 ust. 5 pkt 2 uor.

Badanie szczegółowe 205 umów dotacji na kwotę 12 540,4 tys. zł uznanych przez WFOŚiGW za zamknięte i rozliczone wykazało, że operacje gospodarcze polegające na wypłacie beneficjentom PPCP środków dotacyjnych były prawidłowo ujmowane w księgach rachunkowych Funduszu. W przypadku 93 umów Fundusz wypłacił środki beneficjentom dopiero po upływie od 60 do 215 dni od daty wpływu poprawnego i kompletnego wniosku o płatność do dnia zatwierdzenia wypłaty. W przypadku dyspozycji wypłaty transzy dotacji (umowa nr 2023CDK08370 z 11 sierpnia 2023 r.) niezgodnie z art. 22 ust. 3 uor dokonano poprawy daty zatwierdzenia do wypłaty przy podpisie Prezesa Zarządu. Ponadto

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁷ Dalej: „NFOŚiGW” lub „Narodowy Fundusz”.

⁸ Dz. U. z 2025 r. poz. 14283. Dalej „ufp”.

⁹ Dalej: „sprawozdanie finansowe PPCP”.

¹⁰ Dalej: „jednostkowego sprawozdanie finansowe PPCP”.

¹¹ Dalej: „MBOiR”.

¹² Dz.U. z 2023 r., poz. 120 ze zm. Dalej: „uor”.

w przypadku jednej dyspozycji na kwotę 39,9 tys. zł brak było daty zatwierdzenia do wypłaty na dyspozycji¹³ wypłaty środków przy podpisie Prezesa Zarządu, co było działaniem nierzetelnym.

Stwierdzono także naruszenie art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. b ufp w związku z powierzeniem przez Prezesa Zarządu pracownikowi Wydziału Finansowo-Księgowego¹⁴ WFOŚiGW w Warszawie dokonywania kontroli wstępnej dokumentów księgowych w trakcie obecności Głównego Księgowego Funduszu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁵ 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 2024 r. zawarł w ramach PPCP łącznie 22 872 umów dotacji na dofinansowanie przedsięwzięć polegających m.in. na wymianie źródła ciepła i/ lub termomodernizacji budynków, z tego: 15 207 umów było finansowanych ze środków KPO a 7 665 umów w ramach środków FEnIKS¹⁶.

(akta kontroli str. 201-206, 238-243)

W celu zapewnienia finansowania w formie dotacji przedsięwzięć w ramach PPCP Fundusz zawarł w latach 2018-2021 dwie umowy z NFOŚiGW o udostępnienie środków z przeznaczeniem na udzielanie dotacji i wspólnej realizacji PPCP¹⁷. W 2024 r. aneksem nr 14 do umowy udostępnienia NFOŚiGW wprowadził zmiany polegające na zmniejszeniu środków na dofinansowanie.

Ponadto 16 kwietnia 2024 r. zawarł umowę o dofinansowanie, w ramach działania FENX.01.01 Efektywność energetyczna priorytet FENX.01 Wsparcie sektorów energetyka i środowisko z Funduszu Spójności programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027¹⁸, która została zmieniona aneksem nr 1 z 10 lipca 2025 r.

Fundusz w 2024 r. na dofinansowanie przedsięwzięć w ramach PPCP w formie dotacji w ramach umowy o udostępnienie dysponował środkami w wysokości ogółem 818 731,1 tys. zł, w tym: 1 800,0 tys. zł ze środków własnych. Ponadto

¹³ Dyspozycja wypłaty z 20 grudnia 2023 r. na kwotę 39,5 tys. zł.

¹⁴ Dalej: „WFK”.

¹⁵ 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.

¹⁶ Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027.

¹⁷ 1) 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 1-14 – dalej: „umowa o udostępnienie”; 2) Umowa z 5 lipca 2021 r. udostępnienia środków Nr 588/2021/Wn-70A-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.

¹⁸ Umowa o dofinansowanie z 16 kwietnia 2024 r. nr FENX.01.01-IW.01-0014/24 Projektu „Program priorytetowy „Czyste Powietrze” realizowany w województwie mazowieckim” w ramach działania FENX.01.01 Efektywność energetyczna priorytet FENX.01 Wsparcie sektorów energetyka i środowisko z Funduszu Spójności programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027

w ramach umowy o dofinansowanie w ramach FEnIKS dysponował środkami w wysokości 936 369,2 tys. zł¹⁹.

W Funduszu zapewniono pełną realizację postanowień dwóch ww. umów udostępnienia środków jak i umowy dofinansowania z FEnIKS, zawartych z NFOŚiGW na potrzeby zapewnienia środków na udzielenie dofinansowania beneficjentom PPCP.

Ogółem w 2024 r. Fundusz wydatkował na realizację PPCP 636 975,0 tys. zł, z tego:

- W ramach umowy o udostępnienie w wysokości 575 166,3 tys. zł, z tego: 1 800, tys. zł ze środków własnych oraz 573 366,3 tys. zł środków NFOŚiGW;
- W ramach umowy udostępnienia środków z przeznaczeniem na udzielanie dotacji na częściową spłatę kapitału kredytów bankowych i wspólną realizację Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze” w wysokości 944,5 tys. zł;
- Umowy o dofinansowanie FEnIKS w wysokości 60 864,2 tys. zł, z tego: 28 229,2 tys. zł – wypłata w formie dotacji oraz 32 635,0 tys. zł – wypłata w formie refundacji.

(akta kontroli str. 201-206, 238-243)

Od 15 maja 2020 r. do 31 grudnia 2023 r. ²⁰ zakończono realizację łącznie 26 272 umów na dofinansowanie przedsięwzięć w ramach PPCP. Natomiast w okresie od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2024 r. zakończono realizację 10 198 umów dotacji o łącznej wartości 333 888,1 tys. zł, dla których wniosków o dofinansowanie w ramach PPCP przedsięwzięć innych niż zakup i montaż kotła na węgiel złożono nie wcześniej niż 15 maja 2020 r. Umowy te uwzględniono w jednostkowym sprawozdaniu PPCP.

(akta kontroli str. 366-372)

1.2. W 2024 r. w ramach umowy udostępnienia środków nr 334/2018/WF//US z przeznaczeniem na udzielenie dotacji i wspólnej realizacji Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”²¹ z 18 grudnia 2018 Fundusz złożył osiem wniosków o zaliczkę łącznie na 538 194,0 tys. zł, które NFOŚiGW wypłacił w 10 transzach. W przypadku umowy nr FENX.01.01.-IW.01-0014/24 Fundusz złożył cztery wnioski o zaliczkę ogółem na 786 053,1 tys. zł, przy czym czwarta zaliczka w wysokości 70 204,4 tys. zł została zwrócona w związku z niewykorzystaniem środków. W przypadku umowy udostępnienia środków z przeznaczeniem na udzielanie dotacji na częściową spłatę kapitału kredytów bankowych i wspólną realizację PPCP, Fundusz złożył trzy wnioski o zaliczkę.

W obowiązujących w 2024 r. „Zasadach sporządzania, obiegu, kontroli i zatwierdzania dokumentów finansowo-księgowych w Wojewódzkim Funduszu

¹⁹Umowa nr FENX.01.01.-IW.01-0014/24 Projektu „Program Priorytetowy „Czyste Powietrze” realizowany w województwie mazowieckim: w ramach działania FENX.01.01. Efektywność energetyczna priorytet FENX.01Wsparcie sektorów energetyka i środowisko z Funduszu Spójności Fundusze Europejskiej na Infrastrukturę, Klimat i Środowisko 2021 – 2027 z 16 kwietnia 2024 r.

²⁰ Na dzień 30 czerwca 2025 r.

²¹ Wraz z aneksami 1-15.

Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie” a także w „Zasadach 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”, nie określono maksymalnej liczby dni na realizację zadań polegających na sprawdzeniu merytorycznym WoP, sprawdzeniu formalno-rachunkowym WoP a następnie zatwierdzeniu wypłaty przez głównego księgowego oraz upoważnionego członka Zarządu Funduszu w celu zapewnienia terminowego i w ustalonym horyzoncie czasowym porządku dla wniosków, które przeszły pozytywną kontrolę merytoryczną.

Badanie szczegółowe 205 umów dotacji wykazało, że w przypadku 93 umów WFOŚiGW w Warszawie przekazał beneficjentom zaliczki dopiero po upływie od 60 dni do 215 dni od 60 do 215 dni od daty wpływu poprawnego i kompletnego wniosku o płatność do dnia zatwierdzenia wypłaty., pomimo iż zgodnie z pkt 3 „Warunków realizacji umowy” zawartej z beneficjentem, środki powinny być wypłacone w terminie 30 dni od dnia złożenia poprawnego wniosku o płatność²² przez beneficjenta (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Aneksem nr 14 z 11 września 2025 r. do umowy udostępniania środków nr 334/2018/WF/US z przeznaczeniem na udzielanie dotacji i wspólnej realizacji Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”, zmniejszono budżet Programu na lata 2019 - 2024 o 355 921 886,04 zł, pomimo że w 2024 r. wystąpiły opóźnienia w przekazywaniu zaliczek przez NFOŚiGW ze względu na brak środków.

Z wyjaśnień Prezesa Zarządu wynikało, że jedną z przyczyn zmniejszenia budżetu Programu na lata 2019 - 2024 o 355 921 886,04 zł były m.in. oszczędności powstające w sytuacji rezygnacji przez beneficjentów z realizacji pełnego zakresu dofinansowywanego przedsięwzięcia.

(akta kontroli str. 366-372, 415-418)

P.o. Głównego Księgowego wyjaśniła, że „Oszczędności w stosunku do zaangażowanych środków w ramach umowy 334/2018/WF/US [...], zgodnie z wytycznymi NFOŚiGW, wynikały z: – rezygnacji beneficjenta z dofinansowania, po podjęciu uchwały o dofinansowaniu przez Zarząd WFOŚiGW a przed podpisaniem umowy, – wypowiedzenia umowy o dofinansowanie przez beneficjenta przed złożeniem wniosku o płatność, – wypowiedzenia umowy o dofinansowanie przez WFOŚiGW, po upływie terminów umownych na realizację inwestycji i niezłożeniu wniosku o płatność przez beneficjenta, 3 – wypowiedzenia umowy np. po stwierdzeniu nieprawidłowości w realizacji umowy (po dokonanej już płatności i dokonaniu zwrotu płatności przez beneficjenta), – zakończenia i rozliczenia umowy o dofinansowanie wydatkowanej w niepełnej wysokości. Na podstawie umowy udostępnienia środków nr 334/2018/WF/US [...] (§ 4 pkt. 3 umowy) w przypadku wypowiedzenia, rozwiązania albo odstąpienia od umowy z beneficjentem, WFOŚiGW jest zobowiązany do zwrotu NFOŚiGW przekazanych na dane przedsięwzięcie środków. WFOŚiGW w Warszawie stosował się do zapisów

²² Dalej: „WoP”.

zawartej z NFOŚiGW umowy 334/2018/WF/US [...] zm., która nie przewidywała możliwości wykorzystania oszczędności, niemniej jednak w składanych wnioskach o płatność WFOŚiGW informował NFOŚiGW o zaległych wypłatach. Potwierdzeniem tego faktu jest m.in. przekazany Kontrolującym wniosek o wypłatę środków nr 17 w formie zaliczki do ww. umowy, gdzie w uwagach WFOŚiGW w Warszawie wspomina o zaległych wypłatach”.

(akta kontroli str. 488-516)

W sprawie przyczyn niewykorzystania oszczędności na zmniejszenie opóźnień w terminowym regulowaniu zobowiązań oraz zmniejszenia budżetu PPPCP w 2024 r. w drodze aneksu nr 14 Prezes Zarządu wyjaśnił, że „powyższe działanie WFOŚiGW w Warszawie wynika z zapisów aneksu nr 14 z dnia 11 września 2025 r. do umowy udostępnienia środków nr 334/2028/WF/US z dnia 18 grudnia 2018 r., tj. art. 2 oraz art. 5 ust. 1 niniejszego aneksu.[...] Aneksy do umowy udostępnienia środków nr 334/2028/WF/US [...] są przygotowywane przez NFOŚiGW i po podpisaniu przez osoby upoważnione po stronie NFOŚiGW, przesyłane do WFOŚiGW w Warszawie, w celu ich podpisania. Kwoty uwzględniane w przygotowanych projektach aneksów wynikają z zestawień wymaganych przez NFOŚiGW. W przypadku projektu aneksu nr 14 do przedmiotowej umowy, prowadzono korespondencję w celu wprowadzenia niezbędnych korekt. W dniu 4 września 2025 r. NFOŚiGW przesłał do WFOŚiGW w Warszawie zaktualizowany aneks nr 14 do umowy udostępnienia środków nr 334/2028/WF/US z dnia 18 grudnia 2018 r., podpisany jednostronnie w dniu 4 września 2025 r. z prośbą podpisanie niniejszego aneksu i odesłanie dokumentów (umowy z załącznikami). Aneks nr 14 zawarto w dniu 11 września 2025 r.

(akta kontroli str. 526)

1.3. WFOŚiGW w Warszawie na 2024 r. określił wskaźniki osiągnięcia celów ekologicznych i rzeczowych w ramach PPCP na następującym poziomie: wymiana 10 019 szt. nieefektywnych źródeł ciepła na niskoemisyjne w budynkach/lokalach mieszkaniowych; 11 411 szt. budynków/lokali mieszkalnych o poprawionej efektywności energetycznej.

Ponadto WFOŚiGW w Warszawie określił wskaźnik ograniczenia emisji CO₂ o 133 109,82 Mg/rok łącznie dla PPCP oraz Programu Priorytetowego „Agroenergia”.

Na podstawie danych z systemu Prolan dla umów zakończonych ustalono, że 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.

(akta kontroli str. 336-339)

W 2024 r. w wyniku udzielonego przez Fundusz dofinansowania w ramach PPCP łącznie wymieniono 10 288 szt. nieefektywnych źródeł ciepła na niskoemisyjne w budynkach/lokalach mieszkalnych oraz poprawiono efektywność energetyczną 12 390 budynków lub lokali mieszkalnych, tj. 108,6 % planu. Działania te przyniosły efekty ekologiczne w postaci ograniczenia zużycia energii końcowej ogółem 198 408,0 MWh/rok. Ponadto w 2024 r. ograniczono roczną

emisję dwutlenku węgla CO₂ o 133 365,41 Mg/rok łącznie w ramach PPCP oraz Programu Priorytetowego „Agroenergia”.

W porównaniu z 2023 r. wartość miernika dotyczącego poprawy efektywności energetycznej osiągnięta w 2024 r. była niższa o 2 302 budynków lub lokali mieszkalnych. Także w przypadku miernika dotyczącego wymiany nieefektywnych źródeł ciepła na niskoemisyjne w budynkach/lokalach mieszkalnych w 2024 r. osiągnięta wartość była niższa o 291 budynków w porównaniu z 2023 r. Prezes Zarządu wyjaśnił, że przyczyną takiego stanu był wzrost liczby umów z prefinansowaniem, w przypadku których procedowanie wiązało się z rozpatrywaniem dodatkowych płatności w formie zaliczek, częstym aneksowaniem tych umów (m.in. z powodu zmiany wykonawcy), jak również częstym wnioskowaniem o wydłużenie okresu realizacji przedsięwzięcia. Wyjaśnił także m.in., że „[...] dotacja z prefinansowaniem jest formą dofinansowania przysługującą beneficjentom w ramach Części 2) i Części 3), gdzie dla beneficjentów uprawnionych do najwyższego poziomu dofinansowania (Część 3 Programu) dotacja może zostać wypłacona w maksymalnie pięciu częściach, co dodatkowo zwiększa wieloetapowość procedowania umów z prefinansowaniem. Znaczące zwiększenie procentowego udziału umów z prefinansowaniem w 2024 r. w porównaniu do roku poprzedniego w głównej mierze przyczyniło się do osiągnięcia niższych wskaźników w 2024 r. w porównaniu z 2023 r.”.

(akta kontroli str. 345-355)

W ramach 10 198 umów dotacji PPCP, ujętych w jednostkowym sprawozdaniu finansowym PPCP których realizacja zakończyła się w 2024 r., dofinansowano m.in.:

- zakup i montaż m.in. 176 szt. pomp ciepła o podwyższonej klasie efektywności energetycznej; 2043 kotłowni gazowych; 1419 kotłów na pelet drzewny o podwyższonej klasie efektywności energetycznej; 755 kotłów gazowych kondensacyjnych; 198 kotłów na pelet drzewny; 131 kotłów na pelet drzewny o podwyższonym standardzie; 103 kotłowni gazowych (przyłącze gazowe i instalacja wewnętrzna, kocioł gazowy kondensacyjny, opłata przyłączeniowa, dokumentacja projektowa); 52 gruntowych pomp ciepła o podwyższonej klasie efektywności energetycznej, 43 kotłów zgazowujących drewno; 26 pomp ciepła typu powietrze/powietrze;
- termomodernizację 8 390 budynków, w których w: 3061 przypadkach ocieplono przegrody budowlane; 2559 przypadkach wymieniono stolarkę okienną; 2419 przypadkach wymieniono stolarkę drzwiową; a w 351 budynkach wykonano wentylację mechaniczną z odzyskiem ciepła;
- montaż 1590 mikroinstalacji fotowoltaicznych.

(akta kontroli str. 5-11, 201-206)

Dane o efektach rzeczowych i ekologicznych raportowano do NFOŚiGW w sposób wskazany w wytycznych Narodowego Funduszu.

1.4. W 2024 r. na potrzeby PPCP w WFOŚiGW w Warszawie funkcjonowały następujące mechanizmy kontrolne wynikające z: dokumentacji Procesu

Obsługi tego programu²³; „Wytycznych do przeprowadzenia kontroli przedsięwzięcia w ramach Programu Priorytetowego *Czyste Powietrze*” – załącznik do Programu „Czyste Powietrze” z 14 czerwca 2024 r.²⁴; Pomocniczej Listy sprawdzającej dotyczącej symptomów mogących wskazywać na wystąpienie nadużycia finansowego²⁵:

- 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,
- sprawdzenie poprawności wykonania zadań inwestycyjnych w ramach przedsięwzięcia PPCP, polegające 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.

WFOŚiGW w Warszawie wdrożył i stosował działania, o których mowa w „Wytycznych do przeprowadzenia kontroli w ramach Programu Priorytetowego *Czyste Powietrze*”, wprowadzonych przez NFOŚiGW w 2024 r., a dotyczących przedsięwzięć finansowanych z programu FEnIKS. Działania te polegały m.in. na kontroli realizacyjnej, tj. realizacji przedsięwzięcia przed płatnością końcową i kontroli trwałości, tj. po zrealizowaniu przedsięwzięcia w okresie 5 lat. Prezes Zarządu wyjaśnił m.in., że WFOŚiGW w Warszawie realizował działania kontrolne przedsięwzięć w ramach PPCP (w tym prowadził kontrole w okresie trwałości), zgodnie z wytycznymi do kontroli opracowanymi przez NFOŚiGW. Wytyczne te odnoszą się do wszystkich wniosków o dofinansowanie składanych przez beneficjentów w ramach wszystkich wersji PPCP (dofinansowanych z różnych źródeł).

W 2024 r. WFOŚiGW w Warszawie przeprowadził kontrole w okresie trwałości dla 498 umów, z czego: 10 dotyczyło umów zawartych na podstawie naborów od początku trwania Programu do 14 maja 2020 r., 291 z naborów od 15 maja 2020 r. do 2 stycznia 2023 r., zaś 197 z naborów od 3 stycznia 2023 r. do 21 kwietnia 2024 r. W 2024 r. nie było przeprowadzonych żadnych kontroli

²³ Z 14 czerwca 2024 r. (wcześniejsze wersje od 2022 r., z 25 stycznia 2022 r., 15 lipca 2022 r., z 3 stycznia 2023 r., z 22 kwietnia 2024 r.

²⁴ Wcześniejsze wersje od 2022 r. z: 25 stycznia 2022 r., 15 lipca 2022 r., z 3 stycznia 2023 r. oraz z 22 kwietnia 2024 r.

²⁵ Załącznik do „Wytycznych przeprowadzenia kontroli przedsięwzięcia w ramach Programu Priorytetowego *Czyste Powietrze*” z 14 czerwca 2024 r.

w okresie trwałości w przypadku umów z naborów od 22 kwietnia 2024 r. (środki FEnIKS).

Prezes Zarządu wyjaśnił, że „W 2024 r. nie były prowadzone kontrole w okresie trwałości w przypadku umów z naborów od 22 kwietnia 2024 r. (środki FEnIKS) w związku z tym, iż pierwsze z tych umów wchodziły w okres trwałości dopiero w drugiej połowie 2024 r., ponadto plan kontroli został przyjęty na początku 2024 r., tj. przed rozpoczęciem ww. naborów. Po wprowadzeniu w czerwcu 2024 r. przez NFOŚiGW zmienionych Wytycznych do przeprowadzenia kontroli przedsięwzięcia w ramach Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”, w WFOŚiGW w Warszawie opracowano i zatwierdzono zmianę planu kontroli przedsięwzięć realizowanych w ramach PPCP. W oparciu o wprowadzone założenia, plan kontroli dotyczył roku obrachunkowego 01.07.2024 - 30.06.2025 r.”.

(akta kontroli str. 201-206, 366-372, 396-409, 415-418)

W przypadku umów zawartych na podstawie wniosków oznaczonych jako FEnIKS (nabór od 22 kwietnia 2024 r. do 28 listopada 2024 r.), dla usprawnienia obsługi PPCP i potrzeby standaryzacji sposobów rozliczeń tych umów, wprowadzono przekazaną 22 kwietnia 2024 r. przez NFOŚiGW do stosowania „Księgę Procedur wraz z rekomendowanymi i maksymalnymi stawkami kosztów jednostkowych”.

1.5. Fundusz w 2024 r. posiadał aktualną dokumentację opisującą przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, wprowadzoną uchwałami Zarządu WFOŚiGW w Warszawie ²⁶. 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 przetwarzania danych.

(akta kontroli str. 12- 148, 201-207)

1.6. WFOŚiGW w Warszawie ewidencjonował, w 2024 r., operacje gospodarcze związane z realizacją przedsięwzięć PPCP dofinansowanych ze środków udostępnionych przez NFOŚiGW na następujących kontach księgowych:

- 131 – RK BGK „Czyste Powietrze”;
- 137 – 02 - 03 – overnighy „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.;

²⁶Uchwała nr 2968/2023 Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska w Warszawie z dnia 11.12.2023 r. w sprawie ustalenia zasad (polityki) rachunkowości w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie; Uchwała Nr 1782/2024 Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska w Warszawie z dnia 10.12.2024 r. w sprawie ustalenia zasad (polityki) rachunkowości w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie.

– 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

W 2024 r. operacje związane z realizacją przedsięwzięć PPCP ewidencjonowano na następujących kontach księgowych:

642 Rozliczenia międzyokresowe kosztów-zaliczki- Czyste Powietrze - um. FENX.01.01.- IW.01.-0014/24;

702-08-01 -Dotacje - Czyste Powietrze - um. FENX.01.01.-IW.01.-0014/24;

702-08-02 - Dotacje - Czyste Powietrze - um. FENX.01.01.-IW.01.-0014/24 – Prefinansowanie;

702-08-03 - Dotacje- Czyste Powietrze - um. FENX.01.01.-IW.01.-0014/24 - Prefinansowanie – zaliczka;

763 Przychody z tyt. dotacji w ramach um. FENX.01.01.-IW.01.-0014/24- Czyste Powietrze;

845-01 - Rozliczenie międzyokresowe przychodów-zaliczki- Czyste Powietrze - um. FENX.01.01.-IW.01.-0014/24.

W Funduszu księgi rachunkowe prowadzone były w informatycznym systemie Prolan. Szczegółowe dane o umowach dotacji zawartych w ramach PPCP gromadzone były w module „Umowy/Wnioski (w tym wnioski na Zarząd)”, który był zintegrowany z modulem FK, jednakże nie był integralną częścią ksiąg rachunkowych.

Ponadto w zasadach (polityce) rachunkowości określono, że na koncie 210-17 będą ewidencjonowane tzw. pożytki. P.o. Głównego księgowego oświadczyła, że „umowa z NFOŚiGW dotycząca FEnIKS zobowiązuje WFOŚiGW w Warszawie do przekazania NFOŚiGW pożytków, czyli wygospodarowanych środków znajdujących się na koncie bankowym. WFOŚiGW w Warszawie w 2025 r. co kwartał przekazuje te środki, a w 2024 r. przekazano za cały rok.”

(akta kontroli str. 12- 148, 201-207, 340-344)

1.7. W 2024 r. w Funduszu wprowadzono zmiany do „Zasad sporządzania, obiegu, kontroli i zatwierdzania dokumentów finansowo-księgowych w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej”²⁷, w których określono zasady dla działań realizowanych w ramach Programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027” „Projekt Doradztwa Energetycznego” - działanie „Efektywność energetyczna” priorytet „Wsparcie sektorów energetyka i środowisko z Funduszu Spójności”, w tym szczegółowe wymogi opisu dowodów księgowych ww. projektu. W dokumencie tym została szczegółowo opisana kontrola wstępna księgowa odnosząca się do postępowania z dokumentami finansowo-księgowymi w Funduszu.

(akta kontroli str. 259-266, 396-400)

²⁷Zarządzenie nr 31/2024 Prezesa Zarządu WFOŚiGW w Warszawie z dnia 20 grudnia 2024 r. w sprawie ustalenia „Zasad sporządzania, obiegu, kontroli i zatwierdzenia dokumentów finansowo-księgowych w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej”.

Mechanizm kontroli danych finansowych zapewnił poprawność danych WFOŚiGW w Warszawie przekazanych na potrzeby sprawozdania finansowego PPCP.

Kontrola wykazała, że w badanej próbie²⁸ umów PPCP sporządzono dokumenty polecenia wypłaty dotacji, które były sprawdzone pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym. W jednym przypadku stwierdzono brak podpisu osoby uprawnionej do zatwierdzenia dowodu do wypłaty (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). W przypadku pozostałych umów badanej próby wszystkie dyspozycje wypłat zawierały identyfikowalne i kompletne podpisy osób uprawnionych do sprawdzenia merytorycznego, zatwierdzenia formalno-rachunkowego oraz osób zatwierdzających środki do wypłaty jak i p.o. Głównego księgowego lub osoby zastępującej. W przypadku dwóch dyspozycji wypłaty dotacji²⁹ przy podpisie zatwierdzającym wypłatę środków stwierdzono brak daty (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

1.8. W 2024 r. tak samo jak 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 na zatwierdzenie. W momencie importu wyciągu bankowego do systemu finansowo-księgowego Funduszu dane były w stanie edycji do czasu zaksięgowania, w tym czasie istniała możliwość zmiany danych przez pracownika dokonującego weryfikacji. W momencie zaksięgowania zapisowi przypisywano numer ewidencyjny, który był niezmienny.

W związku z ustaleniem kontroli P/24/042 „Badanie sprawozdania finansowego z realizacji programu priorytetowego *Czyste Powietrze*” dotyczącym dokonywania modyfikacji zapisów po ostatecznym zatwierdzeniu zapisów księgowych przez p.o. Główną Księgową lub upoważnioną osobę, Prezes Zarządu 4 listopada 2024 r. podjął decyzję o wprowadzeniu funkcjonalności – trwała blokada roku obrotowego w systemie Prolan. W trakcie oględzin 14 października 2025 r.

²⁸ Próba obejmująca 205 umów PPCP, o których mowa w pkt. 1.10 wystąpienia pokontrolnego.

²⁹ Dyspozycja wypłaty z 5 lipca 2023 r. na kwotę 12 414,72 zł (umowa dotacji nr 2023CDK02526) oraz dyspozycja wypłaty z 20 grudnia 2023 r. na kwotę 39 500,00 zł (umowa nr 2023CZK02173 z 30 sierpnia 2023 r.).

ustalono, że wdrożono powyższą funkcjonalność tj. trwałą blokadę, ale całego roku. W dalszym ciągu nie dotyczy ta blokada miesięcznych okresów sprawozdawczych zamykanych w cyklu kwartalnym. Zgodnie z art. 24 ust. 5 pkt 2 uor księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bieżąco, jeżeli zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej są sporządzane przynajmniej za poszczególne okresy sprawozdawcze, nie rzadziej niż na koniec miesiąca tym samym na koniec okresu sprawozdawczego zapisy powinny być trwałe i zabezpieczone przed modyfikacją zgodnie z art. 23 ust. 1 uor (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

1.9. Szczegółowe badanie 205 umów dotacji PPCP o łącznej wartości 12 540,4 tys. zł, stanowiących 2,00 % umów zakończonych w 2024 r. wykazało, że:

- wszystkie umowy zostały przyznane na cele określone w PPCP, a dofinansowanie nie było przeznaczone na zakup pieca na węgiel oraz uwzględniło limity obowiązujące w momencie złożenia wniosku;
- wszystkie umowy zostały poprzedzone złożeniem przez beneficjenta wniosku o dofinansowanie;
- 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;
- w przypadku 93 umów dotacji okres pomiędzy datą wpływu poprawnego i kompletnego wniosku o płatność a datą zatwierdzenia do wypłaty środków wyniosło od 60 do 215 dni , przy czym wypłata środków powinna nastąpić w terminie 30 dni od dnia złożenia przez beneficjenta prawidłowo podpisanego kompletnego i poprawnie wypełnionego wniosku o płatność;

(akta kontroli str. 269-278, 517-518)

Szczegółowe badanie próby 200 umów dotacji ujętych w jednostkowym sprawozdaniu finansowym PPCP pod kątem zgodności kwoty grantu i zakresu rzeczowego ze stanem faktycznym, tj. z dokumentacją księgową oraz wnioskami o płatność złożonymi przed beneficjentów nie wykazało stanów nieprawidłowych.

(akta kontroli str. 430-434)

1.10. Po kontroli P/24/042 „Badanie sprawozdania finansowego z realizacji programu priorytetowego *Czyste Powietrze*”, przeprowadzonej w Funduszu, NIK sformułowała uwagę, iż 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. Ponadto NIK sformułowała wniosek dotyczący podjęcia działań w celu wyegzekwowania od beneficjenta PPCP zwrotu nienależnie otrzymanej dotacji w wysokości 600,00 zł. W związku z ww. wnioskiem dokonano weryfikacji upoważnień. Po przeprowadzonej analizie, udzielono upoważnień,

doprecyzowując zawarte w nich zapisy jednocześnie aktualizując zakresy czynności poszczególnym pracownikom WFK w Funduszu. Prezes Zarządu upoważnił głównego specjalistę w Wydziale Finansowo-Księgowym WFOŚiGW w Warszawie (upoważnienie nr 142/2024 z 2 grudnia 2024 r.) do zatwierdzania do wypłaty dowodów księgowych i dokumentów księgowych, w tym dokonywania wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów operacji gospodarczych i finansowych, w rozumieniu art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. b ufp. Zakres upoważnienia obejmował czynności zrealizowane wstecz, czyli od 13 lutego 2024 r. i udzielone zostało na czas nieokreślony (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W zakresie czynności, obowiązków, uprawnień, odpowiedzialności ww. pracownika, z 2 grudnia 2024 r., określono osobę zastępowaną oraz wyszczególniono, że do zakresu obowiązków należy m.in. dokonywanie kontroli wstępnej dowodów i dokumentów księgowych podczas obecności Głównego Księgowego na jego polecenie oraz zastępowanie Głównego Księgowego podczas jego nieobecności (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W ramach realizacji wniosku pokontrolnego NIK wyegzekwowano zwrot od beneficjenta PPCP nienależnie otrzymanej dotacji w wysokości 600,00 zł.

(akta kontroli str. 238-243)

1.11. W okresie objętym kontrolą WFOŚiGW w Warszawie złożył dwa zawiadomienia do prokuratury o możliwości popełnienia przestępstwa, tj.: zgłoszenie z 6 czerwca 2024 r. dotyczące złożenia nierzetelnych dokumentów, które obejmowało cztery umowy i zostało złożone do Prokuratury Rejonowej w Ostrołęce (postępowanie w toku; źródło finansowania KPO) oraz zgłoszenie z 30 grudnia 2024 r. dotyczące złożenia nierzetelnych dokumentów w zakresie źródła ciepła (źródło finansowania FENIKS) do Prokuratury Rejonowej w Płocku – postępowanie w toku.

Natomiast w 2025 r. Fundusz złożył kolejne dwa zawiadomienia do prokuratury, tj.:

- zgłoszenie³⁰ z 3 lutego 2025 r. do Prokuratury Rejonowej Radom Wschód w Radomiu odnośnie m.in. zawyżonych kosztów prac;
- zgłoszenie z 12 maja 2025 r. do Prokuratury Rejonowej w Ostrowie Mazowieckiej odnośnie złożenia podrobionego dokumentu.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że w przypadku zgłoszenia z 3 lutego 2025 r. sprawa nie została zakończona. A w odniesieniu do zgłoszenia z 12 maja 2025 r. WFOŚiGW w Warszawie otrzymał pismo Komisariatu Policji w Małkini Górnej z 26 czerwca 2025 r., że postępowanie zostało zawieszone.

(akta kontroli str. 201-206, 259-266, 366-372)

Pismem z 28 maja 2025 r. WFOŚiGW w Warszawie przekazał do Ministerstwa Klimatu i Środowiska zestawienie siedmiu zawiadomień dot. PPCP skierowanych do prokuratury w latach 2019-2025.

³⁰ Nr 4176-4Ds.260.2025.

1.12.-1.13 Fundusz otrzymał od podmiotów zewnętrznych informacje o podejrzeniach nadużyć/oszustw przy realizacji przedsięwzięć dofinansowanych w ramach PPCP w postaci:

- informacji z NFOŚiGW z 12 grudnia 2024 r.³¹ dotyczącej kontroli 20 przedsięwzięć³² dofinansowanych ze środków udostępnionych przez WFOŚiGW w Warszawie w ramach umowy nr 334/2018/WF/US pn. „Dotacja i wspólna realizacja Programu Priorytetowego Czyste Powietrze”. W piśmie tym NFOŚiGW poinformował Prezesa Zarządu WFOŚiGW w Warszawie o zidentyfikowaniu zagrożenia dla prawidłowości kwalifikowania wydatków oraz braku zachowania trwałości przedsięwzięć wniosków, dla których umowy były realizowane przez trzy firmy, które „[...] dopuściły się nieprawidłowego wykonania robót, zawyżania kosztów realizacji; fałszowania podpisów wnioskodawców; składania dokumentów potwierdzających nieprawdę”. W zaleceniach pokontrolnych NFOŚiGW wskazał Funduszowi m.in.: dokonanie analizy wszystkich przedsięwzięć, dla których umowy były realizowane przez trzy firmy w zakresie prawidłowości realizacji i zgodności z wymogami programu PPCP; przeprowadzenie kontroli na miejscu inwestycji dla całej określonej w wyniku analizy populacji beneficjentów; opracowanie i przedstawienie mechanizmów mających na celu zapewnienie dodatkowej kontroli po weryfikacji wniosków o płatność dla przedsięwzięć, w których wykonawcami były trzy firmy; przekazanie informacji o podjętych działaniach dotyczących dodatkowej kontroli przy weryfikacji wniosków o płatność dla przedsięwzięć, w których wykonawcami były te trzy firmy; dokonanie pogłębionej weryfikacji przedstawianych w ramach wniosków o dotację z prefinansowaniem, umów z wykonawcami tych trzech firm przed wypłatą zaliczki, a w uzasadnionych przypadkach zalecono wstrzymanie wypłaty zaliczki i dokonanie kontroli w miejscu inwestycji.

WFOŚiGW w Warszawie zgodnie z zaleceniami pokontrolnymi NFOŚiGW przeprowadził dodatkową weryfikację dokumentów w przypadku 20 umów objętych kontrolą NFOŚiGW.

WFOŚiGW w Warszawie³³ dokonał weryfikacji umów, w przypadku których przedsięwzięcia były realizowane przez trzy wskazane firmy w wystąpieniu pokontrolnym NFOŚiGW. W wyniku przeprowadzonej analizy Fundusz stwierdził, że łączna liczba umów zawartych przez beneficjentów PPCP z tymi firmami to 1004 umowy. Następnie Fundusz określił pulę umów, dla których stwierdzono możliwość zaistnienia nieprawidłowości/naruszeń – wzięto pod uwagę umowy z prefinansowaniem oraz w przypadku których beneficjenta reprezentował pełnomocnik. Takich umów zidentyfikowano 824, na łączną kwotę dofinansowania 81 337,0 tys. zł³⁴, z czego w przypadku

³¹ Znak: DST.53.58.2024

³² Od 4 listopada 2025 r. do 15 listopada 2025 r.

³³ Pismo z 6 maja 2025 r., znak: WFOŚiGW.EBO.WO.084.091.24.003.15583.25

³⁴ Łączna wysokość dofinansowania określona w poszczególnych umowach dotacji.

47 umów nastąpiło odstąpienie beneficjentów od realizacji inwestycji. Ostatecznie pula umów, o których mowa powyżej wyniosła 777 sztuk.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że „[...] Wytypowanie w 2025 r. 824 umów [...] wynikało z zaleceń pokontrolnych NFOŚiGW, które wydano w styczniu bieżącego roku w wyniku przeprowadzonych pod koniec 2024 r. kontroli [...]. W roku 2024 WFOŚiGW w Warszawie, typując umowy do kontroli, opierał się na obowiązujących wówczas Wytycznych do kontroli przedsięwzięć w ramach PPCP, które zostały zmienione w połowie czerwca 2024 r. przez NFOŚiGW. Żadnym z kryteriów doboru próby do kontroli nie było ustanowienie przez beneficjenta pełnomocnika. Ponadto wyjaśniamy, iż w rejestrze ryzyk wystąpienia nadużyć finansowych w związku z realizacją PPCP na 2025 r., po otrzymaniu zaleceń pokontrolnych z NFOŚiGW, uwzględniono ryzyko związane z wystąpieniem nieprawidłowości w przypadku umów realizowanych przez pełnomocników.”.

(akta kontroli str. 366-372, 443-481)

WFOŚiGW w Warszawie realizując zalecenia pokontrolne wskazane przez NFOŚiGW w piśmie z 24 kwietnia 2024 r. przeprowadził kontrole umów zawartych w ramach PPCP przeprowadzonych w terenie, w przypadku których wykonawcami były trzy firmy. Spośród 50 skontrolowanych umów w przypadku siedmiu umów ich wykonanie przez beneficjentów oceniono negatywnie. Spośród tych siedmiu umów, w przypadku czterech umów według stanu na 22 października 2025 r. trwały czynności zmierzające do ich wypowiedzenia, a w przypadku jednej umowy dotacji procedura wypowiedzenia umowy była w toku. Z kolei w sprawach dotyczących pozostałych dwóch umów dotacji beneficjenci złożyli wyjaśnienia, które nie dały podstaw do ich wypowiedzenia.

(akta kontroli str. 201-206, 259-266, 333-335)

Fundusz pismem z 15 stycznia 2025 r. przekazał do Ministerstwa Klimatu i Środowiska Informację na temat podejmowanych działań w związku z ujawnionymi nieprawidłowościami. W informacji tej wskazano nieprawidłowości, które dotyczyły wykonawcy (w ramach różnych inwestycji), oraz beneficjenta programu i polegały na przedstawieniu nierzetelnych dokumentów w celu uzyskania dofinansowania.

(akta kontroli str. 366-372)

- informacji NFOŚiGW przekazanej pismem z 22 stycznia 2025 r.³⁵ dotyczącej kontroli umowy nr 334/2018/WF/US (ze zm.)³⁶ przeprowadzonej od 16 grudnia 2024 r. do 20 grudnia 2024 r. W informacji tej wskazano nieprawidłowości/naruszenia, uchybienia w zakresie prawidłowości kwalifikowania wydatków w przypadku 21 wniosków na kwotę około 2,2 mln zł.

³⁵ Znak: DST.53.9.2025.

³⁶ O objęcie wsparciem z planu rozwojowego przedsięwzięcia pn. „Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej budynków mieszkalnych jednorodzinnych w ramach PPCP”

NFOŚiGW w zaleceniach pokontrolnych wskazał wdrożenie odpowiednich procedur obowiązujących w PPCP w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości/naruszeń w celu zapewnienia prawidłowości kwalifikowania wydatków i zapewnienia prawidłowego wydatkowania środków publicznych oraz przesłanie informacji o wynikach przeprowadzonej weryfikacji dokumentacji i podjętych działaniach dla 21 wniosków badanych przez NFOŚiGW.

Prezes Zarządu pismem z 2 czerwca 2025 r.³⁷ przekazał informację o realizacji powyższych zaleceń wskazując, że przeprowadził 14 kontroli umów spośród 21 ww. wniosków, a w przypadku pozostałych 7 wniosków/umów kontrole zostaną przeprowadzone przed wypłatą środków w ramach płatności końcowej.

- informacji z 24 marca 2025 r.³⁸ przekazanej przez p.o. Dyrektora Departamentu Kontroli w NFOŚiGW do Dyrektora Biura WFOŚiGW w Warszawie informującego, że w związku z przeprowadzoną przez NFOŚiGW kontrolą od 4 listopada 2024 r. do 15 listopada 2024 r. na terenie województwa mazowieckiego, dotyczącej realizacji PPCP, 5 grudnia 2024 r. NFOŚiGW przekazał do Prokuratury Okręgowej w Warszawie zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, dotyczącego m.in. podejrzenia fałszowania podpisów, podejrzenia składania fałszywych oświadczeń i złożenia fałszywych dokumentów.

(akta kontroli str. 443-481)

Ponadto informacje na temat podejrzeń w sprawie nadużyć i nieprawidłowości w realizacji Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”, w których posiadaniu był WFOŚiGW w Warszawie, pochodziły, w szczególności z pism, zapytań kierowanych przez organy ścigania, w związku z prowadzonymi postępowaniami. W poszczególnych latach do WFOŚiGW w Warszawie wpłynęły: w 2023 r. 2 pisma z Policji, w 2024 r.: 21 pism z Policji i 3 z Prokuratury, a w 2025 r.: 92 pism z Policji i 30 z Prokuratury, 2 z CBA oraz 6 z Sądów (stan na dzień 30 października 2025 r.). Najczęstszymi powodami zgłaszanych nieprawidłowości było nierzetelne wykonanie prac przez wykonawcę – brak wykonania prac i wyłudzenie zaliczki w prefinansowaniu.

WFOŚiGW w Warszawie przyjmował także zgłoszenia telefoniczne lub osobiste od beneficjentów Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”, jedno zgłoszenie w 2023 r. wpłynęło w formie pisemnej.

W toku kontroli ustalono, że WFOŚiGW w Warszawie nie prowadził odrębnego rejestru przyjętych zgłoszeń o nieprawidłowościach pochodzących bezpośrednio od beneficjentów, a ww. dane ustalono na podstawie dokumentacji będącej w dyspozycji pracowników Funduszu obsługujących zgłoszenia kierowane do WFOŚiGW w Warszawie.

(akta kontroli str. 366-380, 482)

³⁷ Znak: WFOŚiGW.EBO.WO.084.001.21171.25

³⁸ Znak: DST.53.2024.

1.14. WFOŚiGW w Warszawie podejmował działania mające na celu minimalizację ryzyka oszustw i nadużyć w ramach PPCP. Polegały one m.in. na:

- W przypadku umów zawartych przez beneficjentów z trzema firmami w Funduszu wdrożono następującą ścieżkę postępowania:
 - 19 grudnia 2024 r. wstrzymano wszelkie płatności, w przypadku przedsięwzięć realizowanych przez trzy firmy wskazane przez NFOŚiGW;
 - od 30 grudnia 2024 r. w przypadku rozliczania przedmiotowych umów przed wypłatą zaliczki wprowadzono wymóg uzyskania od beneficjenta oświadczenia oraz obligatoryjne przeprowadzenie kontroli na miejscu u beneficjenta przed wypłatą środków.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że „W przypadku umów, gdzie przedsięwzięcia realizowane były przez firmy wskazane przez NFOŚiGW, [...] w dniu 9 stycznia 2025 r. postanowiono, iż:

a) w przypadku wniosku o płatność częściową - będzie prowadzona dodatkowa weryfikacja wniosku w oparciu o dostane przez beneficjenta zdjęcia/dodatkowe dokumenty/wyjaśnienia,

b) w przypadku wniosku o płatność końcową - będzie prowadzona obligatoryjna kontrola w miejscu realizacji inwestycji.

Informacja o przyjętej ścieżce postępowania, o której mowa powyżej (tego samego dnia) została przesłana do wszystkich pracowników zajmujących się weryfikacją wniosków w ramach PPCP. [...]”.

(akta kontroli str. 333-335)

W załączniku nr 1 do Polityki kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem w WFOŚiGW w Warszawie ³⁹ określono m.in. ryzyko operacyjne kategorii III.6 Oszustwo – ryzyko związane z łamaniem prawa oraz przekraczaniem uprawnień.

W rejestrze ryzyk na 2024 r. WFOŚiGW w Warszawie, w przypadku zadania „Stabilny, zdywersyfikowany i niskoemisyjny system energetyczny” nie określono ryzyka kategorii III.6 – Oszustwo – związanego z łamaniem prawa oraz przekraczaniem uprawnień. Dopiero w rejestrze ryzyk na 2025 r. zidentyfikowano ryzyko „Oszustwo”.

Prezes Zarządu odnośnie przyczyn niezidentyfikowania ryzyka „Oszustwo” w 2024 r. wyjaśnił, że „po otrzymaniu zaleceń pokontrolnych z NFOŚiGW, uwzględniono ryzyko związane z wystąpieniem nieprawidłowości w przypadku umów realizowanych przez pełnomocników”.

(akta kontroli str. 366-372)

³⁹Zarządzenie Nr 26/2021 Prezesa Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie z dnia 04.11. 2021 r. w sprawie wprowadzenia „Polityki Kontroli Zarządczej oraz Zarządzania Ryzykiem w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie”.

Pismem⁴⁰ z 17 lutego 2025 r. do Ministerstwa Klimatu i Środowiska przekazano, iż żadne z ryzyk wskazanych w „Rejestrze ryzyk na 2024 r. do planu działalności WFOŚiGW w Warszawie na 2024 r.” nie zmaterializowało się.

(akta kontroli str. 336-339, 345-350)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku 93 umów dotacji⁴¹ spośród 205 objętych badaniem szczegółowym WFOŚiGW w Warszawie przekazał beneficjentom zaliczki dopiero po upływie od 60 dni do 215 dni od daty wpływu kompletnego i poprawnego wniosku o płatność do dnia zatwierdzenia dyspozycji wypłaty.

Prezes Zarządu jako przyczynę opóźnień w przekazywaniu środków na konto beneficjentów wskazał problemy z zasobami kadrowymi.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że „[...] Powyższe zbiegło się w czasie ze zmianą składu Zarządu WFOŚiGW w Warszawie (Zarząd Województwa Mazowieckiego podjął uchwałę w sprawie powołania Pana [...] na stanowisko Prezesa Zarządu Funduszu w dniu 14 lutego 2024 r., z mocą obowiązywania od dnia 13 lutego 2024 r., a Zastępcę Prezesa Zarządu Pana [...] powołano z dniem 15 kwietnia 2024 r.). Ponadto faktem jest, iż WFOŚiGW w Warszawie w związku z wyczerpaniem środków, zgodnie z wytycznymi NFOŚiGW - po dokonaniu 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 - przygotowywał i złożył do NFOŚiGW w dniu 11 czerwca 2024 r. wniosek o wypłatę środków w formie zaliczki. Środki zostały przekazane przez NFOŚiGW w dniu 27 czerwca 2024 r. Pracownicy Wydziału Finansowo-Księgowego, w czasie oczekiwania na wpłynięcie środków z NFOŚiGW, systematycznie dokonywali sprawdzania pod względem formalnym i rachunkowym przekazanych przez wydziały merytoryczne dyspozycji, a Główny Księgowy dokonywał kontroli wstępnej

⁴⁰ Znak: WFOŚiGW.EBO.WO.035.004.25.001.5671.25

⁴¹ Umowy dotacji nr: 2023CDK00989; 2022CD13465; 2022CD15956; 2023CD000427; 2023CDK15915; 2023CDK10534; 2023CDK06726; 2023CDK14498; 2023CDK15567; 2023CDK15207; 2023CDK04356; 2023CDK16276; 2023CDK11833; 2023CDK08370; 2021CD06271; 2023CDK14863; 2023CDK13135; 2023CDK09319; 2023CDK04010; 2023CDK07350; 2023CDK10519; 2023CDK09247; 2023CDK04592; 2023CDK14103; 2023CDK03536; 2024CDK00091; 2022CD09336; 2022CD05744; 2023CDK13315; 2023CZK01977; 2023CDK12513; 2023CDK03075; 2023CDK01163; 2023CDK10843; 2023CDK10601; 2021CD09439; 2023CDK13545; 2023CDK00179; 2023CDK11185; 2023CDK06810; 2023CDK14201; 2023CDK12713; 2023CDK06770; 2023CDK05983; 2022CD13411; 2023CDK04781; 2021CD06355; 2023CDK05756; 2023CDK11899; 2023CDK09759; 2024CDK02658; 2023CZK04930; 2023CDK07789; 2021CD13242; 2023CDK08769; 2023CZK03988; 2023CDK06103; 2022CD08747; 2024CDK03525; 2023CZK03362; 2023CDK10197; 2023CDK08310; 2023CDK11869; 2024CDK04512; 2024CZK00334; 2021CD14245; 2023CDK07888; 2023CDK12332; 2022CD11203; 2023CZK04145; 2023CZK04965; 2023CDK08722; 2023CDK11466; 2023CDK01165; 2023CDK11148; 2022CD03294; 2023CZK04248; 2023CZK04254; 2024CDK00250; 2023CZK01270; 2023CZK03172; 2023CZK02713; 2023CZK04054; 2023CDK09926; 2023CZK00476; 2024CZK00425; 2023CDK13153; 2023CZK01295; 2023CZ00030; 2023CZK03839; 2023CZK02173; 2023CZK03563; 2023CZK00138.

wpływających do WFK płatności. Dlatego też, w tym przypadku, akceptacja Głównego Księgowego dokonana została w dniu 18 czerwca 2024 r. (po przygotowaniu oraz złożeniu wniosku o wypłatę środków do NFOŚiGW w dniu 11 czerwca 2024 r.), a zatwierdzenie dyspozycji przez Prezesa Zarządu nastąpiło w dniu 1 lipca 2025 r. (po otrzymaniu środków z NFOŚiGW w dniu 27 czerwca 2024r.)."

(akta kontroli str. 201-206, 279-335)

Odnosnie do działań podejmowanych w Funduszu w celu likwidacji opóźnień w zakresie wypłat środków z KPO i FEnIKS, Prezes Zarządu wyjaśnił, że „WFOŚiGW w Warszawie, dążąc do zlikwidowania bądź uniknięcia opóźnień w zakresie wypłaty środków z KPO i FEnIKS w ramach PPCP, wdrożył m.in. następujące działania: 1) zmieniono strukturę organizacyjną WFOŚiGW w Warszawie w celu usprawnienia procesu obsługi beneficjentów składających wnioski o dofinansowanie lub wnioskujących o wypłatę przyznanych środków w ramach PPCP; 2) prowadzony jest ciągły nabór pracowników skierowanych do obsługi PPCP; 3) wprowadzono „normy” weryfikujące wykonane przez pracowników zadania i jednocześnie służących jako plan pracy w zakresie realizacji PPCP (systematyczne analizowanie obciążenia pracą poszczególnych komórek organizacyjnych obsługujących beneficjentów PPCP i szybkie reagowanie np. poprzez płynne przesuwanie zasobów kadrowych); 4) dokonywane są przesunięcia pomiędzy poszczególnymi wydziałami zamiejscowymi WFOŚiGW w Warszawie w zakresie obsługiwanych przez nie powiatów w celu usprawnienia pracy; 5) czasowo zatrudniono pracowników zewnętrznych stanowiących tymczasowe wsparcie posiadanych zasobów kadrowych do obsługi przedmiotowego programu”.

(akta kontroli str. 335-355)

Prezes Zarządu wyjaśnił, że „[...] W 2024 r. Fundusz wzmocnił zasoby kadrowe Wydziału Finansowo-Księgowego do realizacji PPCP zatrudniając, czasowo oddelegowując bądź przenosząc z innych komórek organizacyjnych łącznie 11 pracowników (spośród ww. pracowników trzy osoby podjęły decyzję o zmianie zatrudnienia)”.

NIK zauważa podejmowanie przez Prezesa Zarządu działań w celu zwiększenia obsady osób obsługujących PPCP nie mniej jednak nie były to działania wystarczające.

Jak wyjaśnił Prezes Zarządu „WFOŚiGW w Warszawie nie wprowadził dodatkowego terminu na etap pośredni, tj. na weryfikację formalno-rachunkową dokumentów, dokonanie kontroli wstępnej przez głównego księgowego oraz zatwierdzenie dyspozycji wypłaty przez upoważnionego członka Zarządu Funduszu, ponieważ czas ten jest zmienny i zależy od wielu, często niezależnych czynników, a sztywne wyznaczenie liczby dni jest trudne do określenia oraz może wpływać m.in. na wytyczne NFOŚiGW wprowadzane w tym zakresie. Ponadto WFOŚiGW w Warszawie wyjaśnia, iż ww. czynności zarówno przez pracowników Wydziału Finansowo-Księgowego, głównego księgowego oraz upoważnionego członka Zarządu Funduszu do zatwierdzenia wypłaty środków w ramach PPCP realizowane są bez zbędnej zwłoki”.

Zdaniem NIK, wszyscy beneficjenci PPCP powinni mieć zapewnione jednolite zasady obsługi ich wniosków o płatność, w tym w szczególności w zakresie terminowości wypłaty środków dotacji.

W ocenie NIK, przekazywanie beneficjentom PPCP środków finansowych po upływie 60 dni do 215 dni od daty wpływu kompletnego i poprawnego wniosku o płatność do dnia zatwierdzenia dyspozycji wypłaty, było działaniem nierzetelnym.

2. W WFOŚiGW w Warszawie w 2024 r. nie zapewniono trwałego zapisu ksiąg rachunkowych w miesięcznych okresach sprawozdawczych a jedynie dla danego roku obrotowego, co było niezgodne z art. 23 ust. 1 uor. Ponadto zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej nie były sporządzane po zakończeniu miesięcznych okresów sprawozdawczych, co było niezgodne z art. 24 ust. 5 pkt 2 uor.

Zgodnie z §1 pkt 3 ppkt 2 zasad (polityki) rachunkowości⁴² w ramach roku obrotowego od 1 stycznia 2024 r. okresami sprawozdawczymi były w WFOŚiGW w Warszawie odpowiednio rok⁴³ i miesiąc⁴⁴.

Zgodnie z §3 pkt 10 ppkt 13-14 ww. zasad (polityki) rachunkowości w WFOŚiGW w Warszawie dokonywano do dnia 30 dnia następnego miesiąca po zakończonym kwartale blokady zapisów księgowych na kontach księgi głównej poprzez uruchomienie funkcji „Administrator/blokady miesięcy”. Osobą upoważnioną do odblokowania zapisów księgowych był Główny Księgowy lub osoba przez niego upoważniona.

W wystąpieniu pokontrolnym z kontroli P/24/042 „Badanie sprawozdania finansowego z realizacji programu priorytetowego „Czyste Powietrze”, przeprowadzonej w WFOŚiGW w Warszawie opisano nieprawidłowość dotyczącą niezgodnego z art. 23 ust. 1 i 5 uor dokonywania zmian zapisów księgowych wprowadzonych w module finansowo- księgowym w związku z dopuszczeniem do użytku systemu finansowo-księgowego niezapewniającego trwałości zapisów.

W trakcie oględzin p.o. Główny Księgowy WFOŚiGW w Warszawie oświadczyła, że „18 marca 2025 r. dokonano zamknięcia ksiąg rachunkowych dla roku 2024 – blokada całego roku – po opinii biegłego rewidenta dokonano trwałego zapisu ksiąg. Zamknięcie okresów miesięcznych następuje w cyklach kwartalnych, jednakże trwały zapis następuje w momencie zamknięcia ksiąg rachunkowych dla danego roku obrotowego. Do czasu zamknięcia ksiąg rachunkowych dla danego roku obrotowego jest możliwość ujmowania operacji gospodarczych w miesięcznych okresach sprawozdawczych, które są zamykane w cyklu

⁴² Uchwała nr 1782/2024 Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie z dnia 10 grudnia 2024 r. w sprawie ustalenia zasad (polityki) rachunkowości w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie.

⁴³ Do sporządzenia sprawozdania finansowego w trybie przewidzianym uor.

⁴⁴ Do sumowania obrotów na kontach księgi głównej i uzgodnienia z dziennikiem oraz zapisami na kontach pomocniczych.

kwartalnym, co ma związek z przygotowaniem przez WFOŚiGW w Warszawie sprawozdań kwartalnych.”

Prezes Zarządu wyjaśnił, że „Według Stanowiska Komitetu Standardów Rachunkowości w sprawie niektórych zasad prowadzenia ksiąg rachunkowych, zgodnie z podjętą uchwałą nr 5/10 Komitetu Standardów Rachunkowości z dnia 13 kwietnia 2010 r.: Od zamknięcia ksiąg rachunkowych, które ma charakter nieodwracalny, odróżnia się tzw. „zamknięcie miesiąca” polegającego na wyłączeniu możliwości dokonywania zapisów lub korekty zapisów w danym miesiącu. Powyższe stanowisko w zakresie zamknięcia ksiąg rachunkowych jest stosowane w WFOŚiGW w Warszawie”.

(akta kontroli str. 410-414)

NIK nie podziela stanowiska Prezesa Zarządu o możliwości wprowadzenia nowych zapisów do zamkniętych miesięcznych okresów sprawozdawczych, bowiem „zamknięcie miesiąca” polega na wyłączeniu możliwości dokonywania zapisów lub korekty zapisów w danym miesiącu.

P.o. Główny Księgowy WFOŚiGW w Warszawie powołując się na ww. uchwałę Komitetu Standardów Rachunkowości wyjaśniła m.in., że „[...] System Prolan posiada możliwość wyłączenia miesiąca, które jest dokonywane przeze mnie lub osobą do tego upoważnioną. Wobec powyższego nie widziałam konieczności zgłaszania takiej blokady. [...]”.

(akta kontroli str. 488-490)

Niezapewnienie trwałości zapisów w miesięcznych okresach sprawozdawczych negatywnie wpływa na możliwość prawidłowej realizacji wymagań m.in. art. 24 ust. 5 pkt 2 uor. Zgodnie z tym przepisem księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bieżąco, jeżeli zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej są sporządzane przynajmniej za poszczególne okresy sprawozdawcze, nie rzadziej niż na koniec miesiąca tym samym na koniec okresu sprawozdawczego zapisy powinny być trwałe i zabezpieczone przed modyfikacją zgodnie z art. 23 ust. 1 uor.

W sprawie sporządzania na koniec miesiąca zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej p.o. Główny Księgowy WFOŚiGW w Warszawie wyjaśniła m.in., że „[...] Ustawa o rachunkowości nakazuje m.in. stosowanie: – zasady memoriału czyli ewidencjonowania przychodów i kosztów w okresie, w którym faktycznie wystąpiły, a nie w momencie zapłaty, – zasady wiernego i rzetelnego obrazu, która oblige do prowadzenia ksiąg w sposób rzetelny, a informacje o sytuacji majątkowej muszą być prawdziwe, – zasady istotności, która zakłada możliwość stosowania pewnych uproszczeń w rachunkowości i opisanie ich w polityce rachunkowości. Ponadto zgodnie z art. 24 ustawy o rachunkowości: – księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty, – księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bezbłędnie, jeżeli wprowadzono do nich kompletnie i poprawnie wszystkie zakwalifikowane do zaksięgowania w danym miesiącu dowody księgowe, zapewniono ciągłość zapisów oraz bezbłędność działania stosowanych procedur obliczeniowych. Wobec powyższego, kwartalne zamykanie okresów sprawozdawczych, jest zgodne z ustawą o rachunkowości oraz polityką rachunkowości obowiązującą w WFOŚiGW w Warszawie. [...] Ponadto, zgodnie

z art. 3 ust. 8 ustawy o rachunkowości, okres sprawozdawczy - to okres, za który sporządza się sprawozdanie finansowe w trybie przewidzianym ustawą lub inne sprawozdania sporządzone na podstawie ksiąg rachunkowych. W związku z powyższym, w WFOŚiGW w Warszawie dokonuje się miesięcznej weryfikacji stanu kont na księdze głównej na podstawie zestawienia obrotów i sald. Niemniej jednak sprawozdania na podstawie ksiąg rachunkowych są realizowane w okresach kwartalnych, a dokumentowane są zestawieniem obrotów i sald nie rzadziej niż na koniec miesiąca okresu sprawozdawczego. Dla celów podatkowych i rozliczeniowych, Wydział Finansowo-Księgowy dokumentuje miesięcznie zestawienia obrotów i sald dla poszczególnych kont rozrachunkowych [...]. Wyjaśniam, iż poprzednia kontrola w przedmiotowym zakresie prowadzona w roku poprzednim nie kwestionowała tak prowadzonych ksiąg rachunkowych. Wobec powyższego, Fundusz wywiązuje się z obowiązku, o którym mowa w art. 24 ustawy o rachunkowości.”.

(akta kontroli str. 488-491)

W ocenie NIK stwierdzone postępowanie było niezgodne z art. 24 ust. 5 pkt 2 uor, bowiem zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej powinny być sporządzane przynajmniej za poszczególne miesięczne okresy sprawozdawcze, nie rzadziej niż na koniec miesiąca, w terminie obowiązujących jednostkę sprawozdań finansowych i innych, sprawozdań, w tym deklaracji podatkowych oraz dokonanie rozliczeń finansowych.

3. Pracownik NFOŚiGW dokonał ręcznej przeróbki daty zatwierdzenia do wypłaty przy podpisie Prezesa Zarządu, na dyspozycji wypłaty raty dotacji (umowa nr 2023CDK08370 z 11 sierpnia 2023 r.), co było niezgodne z art. 22 ust. 3 uor, stanowiącym, że błędy w dowodach wewnętrznych mogą być poprawiane przez skreślenie błędnej treści lub kwoty, z utrzymaniem czytelności skreślonych wyrażeń lub liczb, wpisanie treści poprawnej i daty poprawki oraz złożenie podpisu osoby do tego upoważnionej, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Nie można poprawiać pojedynczych liter lub cyfr.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że „Dyspozycja wypłaty nr 2 do umowy nr 2023CDK08370 została zatwierdzona do wypłaty w dniu 25 marca 2024 r. (co potwierdza zatwierdzenie przelewu w systemie). Po zatwierdzeniu ww. dyspozycji, pracownik Funduszu przystawiający na dyspozycji datę za pomocą datownika, zauważył, że nie zaktualizował tejże daty na datowniku. Wówczas pracownik skorygował na dyspozycji datę. Jedyną nieprawidłowością była forma naprawy omyłki, co faktycznie powinno nastąpić poprzez przekreślenie błędnie przystawionej daty datownikiem, wpisanie treści poprawionej oraz złożenie daty i podpisu osoby do tego upoważnionej. Wszystkim pracownikom WFOŚiGW w Warszawie przypomniano, w jaki sposób należy poprawnie dokonywać sprostowań oczywistych omyłek pisarskich.”.

(akta kontroli str. 345-355)

4. Prezes Zarządu na jednej dyspozycji⁴⁵ wypłaty, spośród 205 badanych, nie umieścił daty zatwierdzenia przez niego operacji gospodarczej, a tym samym nie było możliwe ustalenie czy zatwierdzenie ww. operacji nastąpiło przed dokonaniem realizacji płatności w systemie Banku Gospodarstwa Krajowego.

Każdy dowód księgowy przed wprowadzeniem do ksiąg rachunkowych powinien być poddany kontroli merytorycznej, formalnoprawnej i rachunkowej oraz zatwierdzony przez upoważnioną osobę. A czynności te powinny następować kolejno po sobie. Kontrola dowodów księgowych ma na celu sprawdzenie czy dowody są, jak mowa o tym w art. 22 ust. 1 ustawy o rachunkowości, rzetelne, tj. zgodne z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, którą dokumentują, kompletne, czyli zawierające co najmniej dane wymagane ustawą, oraz czy są wolne od błędów rachunkowych.

Zgodnie z wymogami określonymi w „Zasadach 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”⁴⁶. W § 9 pkt 13 tych Zasad określono, że po zatwierdzeniu płatności przez Głównego Księgowego albo osobę upoważnioną dyspozycja jest zatwierdzana przez Członka Zarządu Funduszu albo osobę upoważnioną w celu realizacji płatności.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że w przypadku dyspozycji wypłaty⁴⁷ środków w wysokości 39,5 tys. zł przyczyną braku daty zatwierdzenia do wypłaty było przeoczenie.

Ponadto Prezes Zarządu wyjaśnił, że „[...] w sytuacji braku daty na „papierowej” dyspozycji wypłaty można dokonać potwierdzenia daty przeprowadzonej kontroli księgowej w systemie BGK (z poziomu Funduszu istnieje taka możliwość w okresie do dwóch lat wstecz). W systemie BGK – w przypadku wypłaty środków w ramach umowy dotacji nr 2023CZK02173 na kwotę 39,9 tys. zł na podstawie dyspozycji z dnia 20 grudnia 2023 r. – dokonano zatwierdzenia tejże dyspozycji w dniu 22 lutego 2024 r.”

(akta kontroli str. 201-206, 279-282)

Zdaniem NIK, nieumieszczenie daty zatwierdzenia wypłaty przy podpisie Prezesa Zarządu, na dyspozycji wypłaty będącej dokumentem księgowym, było postępowaniem nierzetelnym.

5. Prezes Zarządu WFOŚiGW upoważnił pracownika WFK niebędącego zastępcą Głównego Księgowego Funduszu do dokonywania kontroli

⁴⁵ Dyspozycja wypłaty z 20 grudnia 2023 r. na kwotę 39 500,00 zł (umowa nr 2023CZK02173 z 30 sierpnia 2023 r.).

⁴⁶ Zarządzenie nr 11/2024 Prezesa Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie z dnia 14 czerwca 2024 r. w sprawie wprowadzenia „Zasad 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”.

⁴⁷ Z 20 grudnia 2023 r. Dyspozycja wypłaty dotyczy umowy dotacji nr 2023CZK02173 z 30 sierpnia 2023 r.

wstępnej dowodów i dokumentów księgowych również podczas obecności Głównego Księgowego.

W zakresie czynności, obowiązków, uprawnień, odpowiedzialności pracownika WFOŚiGW w Warszawie w zakresie obowiązków głównego specjalisty w WFK Funduszu określono, że do jego obowiązków należało m.in. dokonywanie kontroli wstępnej dowodów i dokumentów księgowych podczas obecności Głównego Księgowego na jego polecenie oraz zastępowanie Głównego Księgowego podczas jego nieobecności, w tym w szczególności dokonywanie kontroli wstępnej dowodów księgowych, akceptacja przelewów w systemie bankowym BGK jako pierwszy akceptujący.

(akta kontroli str. 201-206, 279-282)

Tym samym do dokonywania kontroli wstępnej oprócz Głównego Księgowego, w trakcie jego obecności, została upoważniona osoba, która nie miała do tego uprawnień wynikających z art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. b ufp.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że „Upoważnienia pracownika [...] do dokonywania kontroli wstępnej dowodów i dokumentów księgowych, w tym podczas obecności głównego księgowego, dokonano w celu zapewnienia płynności i ciągłości działania obsługi księgowej oraz usprawnienia pracy Wydziału”.

(akta kontroli str. 482-483)

Ponadto Prezes Zarządu w upoważnieniu nr 142/2024 z 2 grudnia 2024 r., dla głównego specjalisty w WFK w WFOŚiGW w Warszawie wskazał, że zakres tego upoważnienia obejmuje czynności realizowane od 13 lutego 2024 r. (od dnia powołania Prezesa Zarządu Funduszu, udzielającego ww. upoważnienia), tj. przed datą wystawienia ww. upoważnienia. Powyższe zgodnie z wyjaśnieniami Prezesa Zarządu „[...] wynikało z konieczności realizacji zaleceń pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli (KSI. 410.5.2.2024 z 19 listopada 2024 r.) w stosunku do następującego stanu faktycznego. W sytuacji nieobecności Głównego Księgowego osobą zastępującą był pracownik Wydziału Finansowo-Księgowego [...] na podstawie zakresu obowiązków, czynności, uprawnień, odpowiedzialności pracownika WFOŚiGW w Warszawie. Zakres wskazany w upoważnieniu Pani [...] realizowała przed 2 grudnia 2024 r. zgodnie z zadaniami wskazanymi w swoim zakresie obowiązków. W szczegółowym zakresie obowiązków pracownika wskazano zastępowanie Głównego Księgowego we wszystkich jego obowiązkach. W związku z zaleceniem pokontrolnym w zakresie obszaru wstępnej kontroli dyspozycji wypłat i konieczności dostosowania obowiązującego upoważnienia, w jego treści wskazano, że obejmuje ono okres sprzed daty jego sporządzenia, potwierdzając dodatkowo tym samym wcześniejsze czynności osoby, która faktycznie wykonywała te obowiązki.”.

(akta kontroli str. 201-206, 384-388)

Po kontroli P/24/042 NIK sformułowała 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.

Zdaniem NIK udzielenie upoważnienia do wykonywania czynności z mocą wsteczną jest bezskuteczne z punktu widzenia oceny prawidłowości czynności dokonywanej przez danego pracownika przed dniem udzielenia mu takiego upoważnienia, bowiem w dacie dokonania danej czynności osoba taka nie była upoważniona do wykonywania tych zadań.

OCENA CZĄSTKOWA

W 2025 r. Fundusz przekazał jednostkowe sprawozdanie finansowe zawierające informację o zakończonych umowach w okresie od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2024 r. Badana próba 405 umów nie wykazała niezgodności z celami PPCP oraz kwoty grantu ujętego w sprawozdaniu. Spośród 205 umów objętych badaniem pod względem prawidłowości ujęcia operacji wypłaty dotacji w księgach rachunkowych w jednym przypadku stwierdzono, że na dyspozycji wypłaty raty dotacji (umowa nr 2023CDK08370 z 11 sierpnia 2023 r.) poprawiono datę zatwierdzenia do wypłaty przy podpisie Prezesa Zarządu niezgodnie z art. 22 ust. 3 uor. W drugim przypadku nie było daty zatwierdzenia do wypłaty środków na dyspozycji wypłaty⁴⁸ przy podpisie Prezesa Zarządu, co było działaniem nierzetelnym.

W WFOŚiGW w Warszawie w 2024 r. nie zapewniono trwałego zapisu ksiąg rachunkowych w miesięcznych okresach sprawozdawczych a jedynie dla danego roku obrotowego, co było niezgodne z art. 23 ust. 1 uor. Ponadto zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej nie były sporządzane po zakończeniu miesięcznych okresów sprawozdawczych, co było niezgodne z art. 24 ust. 5 pkt 2 uor.

Ponadto stwierdzono, że w zakresie czynności, obowiązków, uprawnień, odpowiedzialności głównego specjalisty w WFK WFOŚiGW w Warszawie w określono, że do jego obowiązków należało m.in. dokonywanie kontroli wstępnej dowodów i dokumentów księgowych podczas obecności Głównego Księgowego na jego polecenie. Także Prezes Zarządu upoważnił tego pracownika do dokonywania kontroli wstępnej oprócz p.o. Głównego Księgowego w upoważnieniu z 2 grudnia 2024 r., w trakcie jego obecności jednocześnie upoważniając do tych czynności wstecznie, tj. od 13 lutego 2025 r. tj. upoważnił pracownika przed dniem udzielenia mu takiego upoważnienia, bowiem w dacie dokonania danej czynności osoba taka nie była upoważniona.

Badanie szczegółowe 205 dyspozycji wypłat wykazało nieterminową wypłatę środków dotacyjnych w przypadku 93 dyspozycji wypłat co było niezgodne z warunkami umowy dotacji zawartej z beneficjentem, tj. z postanowieniami „Warunki umowy dotacji” pkt 3 „Wypłata dotacji” ppkt 1 .

⁴⁸ Dyspozycja wypłaty z 20 grudnia 2023 r. na kwotę 39 500,00 zł (umowa nr 2023CZK02173 z 30 sierpnia 2023 r.).

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

Opis stanu faktycznego

WFOŚiGW w Warszawie pismem z 8 sierpnia 2025 r.⁴⁹ otrzymał od NFOŚiGW wytyczne w sprawie sporządzenia jednostkowego sprawozdania finansowego PPCP na potrzeby MBOiR. Przedmiotowe pismo zawierało wzór jednostkowego sprawozdania finansowego PPCP⁵⁰ oraz jego procedurę sporządzenia, mającą charakter harmonogramu⁵¹.

W piśmie tym zobowiązano WFOŚiGW w Warszawie do: wypełnienia formatek sprawozdania danymi za rok 2024 i lata 2020-2024, według stanu na 30 czerwca 2025 r.; ich podpisanie przez osoby upoważnione po stronie WFOŚiGW w Warszawie; przesłanie podpisanego jednostkowego sprawozdania finansowego PPCP do NFOŚiGW przez ePUAP oraz mailowo na wskazany adres w terminie do 18 sierpnia 2025 r.

(akta kontroli str. 201-206)

2.1 WFOŚiGW w Warszawie zrealizował zadanie polegające na przygotowaniu jednostkowego sprawozdania finansowego PPCP na podstawie wytycznych NFOŚiGW.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że „Wytyczne NFOŚiGW dotyczące sposobu przygotowania jednostkowego sprawozdania finansowego PPCP za 2024 r. odnosiły się do określenia naborów PPCP, terminu zakończenia i rozliczenia umów oraz do informacji o konieczności pominięcia umów obejmujących wymianę źródła ciepła na kotły węglowe. Zdaniem WFOŚiGW w Warszawie, w szczególności powinny zostać określone działania, w przypadku, gdy po wykazaniu danej umowy, Fundusz zidentyfikuje zdarzenie takie jak: – rezygnacja z umowy przez beneficjenta, – wypowiedzenie umowy przez wfośigw, – zwrot części środków lub korekta wypłaty środków. Ze względu na krótki termin WFOŚiGW w Warszawie nie powziął informacji jak postępować w ww. przypadkach.”.

(akta kontroli str. 356-360)

⁴⁹ Pismo Departamentu Środków Zagranicznych NFOŚiGW, znak: DUW.55.2.2025.1.Kat.Rut.

⁵⁰ Zawierało ono dane finansowe, obejmujące:

- Wypłatę grantów (bez wypłat/umów obejmujących wymianę źródła ciepła na kotły węglowe) w ramach umów zakończonych i rozliczonych do 31 grudnia 2024 r. w ramach naborów współfinansowanych z KPO ze środków obejmujących: [1] środki udostępnione przez NFOŚiGW w ramach KPO; [2] środki własne WFOŚiGW;
- Wypłaty grantów w ramach umów zakończonych i rozliczonych do 31 grudnia 2024 r. w ramach naboru finansowanego z FEnIKS.

⁵¹ Procedura przygotowania sprawozdania finansowego Programu Priorytetowego Czyste Powietrze (PPCP) na potrzeby Banku Światowego, która zawierała harmonogram działań na wfośigw, tj. w latach następnych mają sporządzać sprawozdanie finansowe corocznie do 30 kwietnia za rok poprzedzający.

W toku kontroli ustalono, że Fundusz przekazał jednostkowe sprawozdanie finansowe PPCP do NFOŚiGW pismem z 20 sierpnia 2025 r., tj. z dwudniowym opóźnieniem (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

2.2 W jednostkowym sprawozdaniu finansowym PPCP za 2024 r. na potrzeby Banku Światowego wykazano wydatki na dotacje PPCP w wysokości:

- 333 888,1 tys. zł, z czego: 311 316,4 tys. zł ze środków współfinansowanych z KPO oraz 22 571,7 tys. zł ze środków FEnIKS, dla umów dotacji zakończonych i rozliczonych w 2024 r.;
- 771 837,2 tys. zł, z czego: 749 265,5 tys. zł ze środków współfinansowanych z KPO oraz 22 571,7 tys. zł ze środków FEnIKS, dla umów dotacji zakończonych i rozliczonych w okresie od 15 maja 2020 r. do 31 grudnia 2024 r.,

(akta kontroli str. 201-206; 487)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Prezes Zarządu przekazał do NFOŚiGW jednostkowe sprawozdanie finansowe PPCP z dwudniowym opóźnieniem, co było działaniem nierzetelnym.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że „[...] Wskazany przez NFOŚiGW termin był bardzo krótki (niepełne 6 dni roboczych) od otrzymania wiadomości. WFOŚiGW w Warszawie przygotował i przekazał ww. sprawozdanie w możliwie najkrótszym wówczas terminie”.

(akta kontroli str. 482-483)

Ponadto Prezes Zarządu wyjaśnił, że „uważa, iż termin 10 dni kalendarzowych na weryfikację danych umów dotacji i sporządzenie jednostkowego sprawozdania finansowego PPCP, z zachowaniem dbałości o pozostałe zobowiązania Funduszu, nie jest wystarczający. Na realizację ww. zadania na potrzeby przygotowania danych w kolejnym roku powinien być przewidziany dłuższy okres np. min. 15 dni roboczych [...] Po przekazaniu do NFOŚiGW jednostkowego sprawozdania finansowego PPCP za 2024 r., NFOŚiGW nie kierował do WFOŚiGW w Warszawie pytań ani próśb w sprawie danych prezentowanych w tym dokumencie, a także nie występował o udostępnienie wykazu umów lub innych dokumentów. NFOŚiGW nie zgłosił uwag, co do treści i danych prezentowanych w ww. dokumencie.

(akta kontroli str. 356-360)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia sporządzenie jednostkowego sprawozdania finansowego PPCP za 2024 r., które przedstawia rzetelny obraz sytuacji finansowej PPCP w zakresie umów dotacji zakończonych i rozliczonych w okresie od 15 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2024 r.

Stwierdzona nieprawidłowość polegająca na dwudniowym opóźnieniu w przekazaniu ww. dokumentu do NFOŚiGW nie miała wpływu na ocenę ze względu na zakres i skutki ww. nieprawidłowości.

IV. Wnioski

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

- | | |
|---------|--|
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. Terminowe przekazywanie środków beneficjentom PPCP.2. Zapewnienie trwałego zapisu ksiąg rachunkowych w miesięcznych okresach sprawozdawczych zgodnie z art. 23 ust.1 uor.3. Wyeliminowanie możliwości dokonywania kontroli wstępnej niezgodnie z art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. b ufp.4. Zapewnienie sporządzania zestawień obrotów i sald księgi głównej zgodnie z art. 24 ust. 5 pkt 2 uor. |
|---------|--|

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

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 zgłoszenia 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 wykonania wniosków	Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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, 7 listopada 2025 r.

Kontrolerzy

Izabella Krawczyk

główny specjalista kontroli
państwowej

/podpisano elektronicznie/

Krzysztof Dąbrowski

doradca ekonomiczny

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Departament Środowiska

Dyrektor

Paweł Trzaskowski

/podpisano elektronicznie/