



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.16.1.2024

**Pan
Stanisław Mazur
Prezes Zarządu
Wojewódzkiego Funduszu Ochrony
Środowiska i Gospodarki Wodnej**

ul. Wojciechowska 5
20-704 Lublin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie, 20-704 Lublin, ul. Wojciechowska 5 (dalej: WFOŚiGW lub Fundusz).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisław Mazur, Prezes Zarządu WFOŚiGW od 14 marca 2024 r. (dalej: Prezes). Poprzednio funkcję Prezesa pełnili: – Agnieszka Kruk od 12 stycznia 2023 r. do 13 marca 2024 r., – Grzegorz Grzywaczewski od 27 października 2020 r. do 3 stycznia 2023 r., – Paweł Gilowski od 2 stycznia 2018 r. do 26 października 2020 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zapewnienie środków na dofinansowanie przedsięwzięć w ramach programu priorytetowego „Czyste Powietrze” (dalej: 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. (tj. do dnia zakończenia czynności kontrolnych), 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 ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	1. Katarzyna Typiak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/131/2024 z 3 października 2024 r. 2. Lidia Olszak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/114/2024 z 9 września 2024 r. 3. Agnieszka Kulik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/115/2024 z 10 września 2024 r. 4. Aleksandra Zagaja, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/137/2024 z 22 października 2024 r. (akta kontroli tom I str. 3-11)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2020-2023 WFOŚiGW prawidłowo realizował zadania polegające na zapewnieniu i wykorzystaniu środków na wypłatę dotacji na dofinansowanie realizacji przedsięwzięć w ramach programu priorytetowego „Czyste Powietrze”. Dotacje wypłacone zostały na realizację przedsięwzięć w ramach PPCP na cele i w wysokości zgodnej z umowami zawartymi z beneficjentami. Organizacja systemu rachunkowości zapewniała właściwą ewidencję zdarzeń gospodarczych dotyczących dofinansowania przedsięwzięć. Stosowany system finansowo-księgowy dopuszczał jednak możliwość otwierania zamkniętych okresów sprawozdawczych, w trakcie kontroli nie stwierdzono korzystania z tej możliwości.

Badanie dotacji wypłaconych na podstawie 267 umów o wartości 10 022,6 tys. zł, stanowiącej 3,5% wartości umów zakończonych i zaraportowanych do CST2021³

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Centralny System Teleinformatyczny, wykorzystywany na potrzeby wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce w perspektywie finansowej 2021-2027.

w latach 2020-2023, wykazało nieprawidłowości polegające w szczególności na błędnym sporządzaniu i weryfikowaniu dokumentów stanowiących podstawę do wypłaty dotacji. Miały one jednak charakter formalny i nie wpłynęły w sposób zasadniczy na dane wykazane w raportach do CST2021. Wskazują jednak na nieskuteczne mechanizmy kontroli zarządczej funkcjonującej w WFOŚiGW.

WFOŚiGW nie uczestniczył w procesie przygotowania sprawozdania finansowego PPCP, nie otrzymał umowy pożyczki ani informacji o wymaganiach Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju odnośnie sposobu realizacji tej umowy. WFOŚiGW terminowo i zgodnie z wytycznymi Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW) sporządzał i przekazywał raporty o umowach, zawartych w związku z wnioskami złożonymi od 15 maja 2020 r., zakończonych do 31 grudnia 2023 r., z wyjątkiem danych o czterech umowach nieprzekazanych do CST2021, pomimo że spełniały one warunki do ujęcia w raportach. Umowy te dotyczyły wymiany źródła ciepła na piec inny niż węglowy lub termomodernizacji, a zakończenie ich realizacji nastąpiło w latach 2022-2023.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2020-2023 dotacje w ramach PPCP udzielane były na podstawie umów udostępnienia środków zawartych z NFOŚiGW:

- nr 319/2018/WF/US z 18 grudnia 2018 r. (ze zm.) z przeznaczeniem na udzielanie dotacji i wspólnej realizacji PPCP (dalej: umowa nr 319/2018),
- nr 584/2021/Wn-3/OA-po-WF/US z 30 czerwca 2021 r. (ze zm.) z przeznaczeniem na udzielenie dotacji na częściową spłatę kapitału kredytów bankowych i wspólną realizację PPCP (dalej: umowa nr 584/2021).

W umowie nr 319/2018 (po zmianach) określono budżet PPCP, w tym maksymalną kwotę udostępnioną przez NFOŚiGW oraz kwotę środków własnych, którą WFOŚiGW zobowiązał się przeznaczyć na realizację PPCP, tj.:

- w 2020 r. 97 482,3 tys. zł, z tego NFOŚiGW 97 033,2 tys. zł natomiast WFOŚiGW 449,1 tys. zł,
- w 2021 r. 133 488,3 tys. zł, z tego NFOŚiGW 133 225,8 tys. zł i WFOŚiGW 262,5 tys. zł,
- w 2022 r. 203 688,5 tys. zł, z tego NFOŚiGW 203 418,5 tys. zł i WFOŚiGW 270 tys. zł,
- w 2023 r. 774 544 tys. zł, z tego NFOŚiGW 774 268 tys. zł i WFOŚiGW 276 tys. zł.

W umowie nr 584/2021 (po zmianach) określona została maksymalna kwota, jaką NFOŚiGW przeznaczył na częściową spłatę kredytu na realizację przedsięwzięć PPCP, tj. 743,3 tys. zł w 2021 r., 2724,2 tys. zł w 2022 r. i 1394,3 tys. zł w 2023 r.

(akta kontroli tom I str. 12-108, 168-169)

⁴ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

Środki na realizację PPCP były przekazywane przez NFOŚiGW na podstawie wniosków o wypłatę złożonych przez WFOŚiGW.

Środki z NFOŚiGW na wypłatę dotacji na podstawie umowy nr 319/2018 wynosiły:

- w 2020 r. 103 784,7 tys. zł, w tym 64 700 zł otrzymane z NFOŚiGW w 2020 r. oraz 39 084,7 tys. zł otrzymane w 2019 r., niewykorzystane do końca tego roku. Dotacje udzielone w 2020 r. wyniosły 72 825 tys. zł, zwroty dotacji nie wystąpiły. Na koniec roku pozostała kwota 30 959,7 tys. zł;
- w 2021 r. 118 729,7 tys. zł, w tym 87 770 tys. zł otrzymane z NFOŚiGW w 2021 r. oraz 30 959,7 tys. zł niewykorzystane w 2020 r. Dotacje udzielone w 2021 r. wyniosły 90 317,3 tys. zł, zwroty nie wystąpiły. Na koniec 2021 r. pozostała kwota 28 412,4 tys. zł;
- w 2022 r. 138 482,4 tys. zł, w tym 110 070 tys. zł otrzymane z NFOŚiGW w 2022 r. oraz 28 412,4 tys. zł niewykorzystane środki w 2021 r. Dotacje udzielone wyniosły 128 010 tys. zł, a zwroty dotacji 117,5 tys. zł. Na koniec roku pozostała kwota 10 354,9 tys. zł;
- w 2023 r. 336 929,9 tys. zł, w tym 326 575 tys. zł otrzymane z NFOŚiGW w 2023 r. oraz 10 354,9 tys. zł niewykorzystane w 2022 r. Dotacje udzielone wyniosły 336 030,3 tys. zł, zwroty wyniosły 887,2 tys. zł. Na koniec roku pozostała kwota 12,4 tys. zł.

Na podstawie umowy nr 584/2021 zostały przekazane przez NFOŚiGW w 2021 r. środki finansowe w kwocie 20 600 tys. zł. Dotacje na spłatę kredytu w 2021 r. wyniosły 68,6 tys. zł, w 2022 r. 830,5 tys. zł, w 2023 r. 1214,3 tys. zł. W związku z aneksem nr 1 do umowy zmniejszającym kwotę udostępnioną, w 2023 r. dokonano zwrotu do NFOŚiGW środków w wysokości 3956,7 tys. zł. Na koniec 2023 r. ze środków finansowych przekazanych w 2021 r. pozostała niewykorzystana kwota 14 529,9 tys. zł.

Środki finansowe w ramach PPCP zostały wykorzystane w szczególności na wymianę źródeł ciepła i przeprowadzenie termomodernizacji budynków.

(akta kontroli tom I str. 164-170, tom II str. 155-160, 247-279, 295-296, 322-333)

Według wyjaśnienia Prezesa pod koniec 2023 r. pojawiły się trudności związane z przekazaniem zaliczki przez NFOŚiGW w ramach wniosku złożonego przez WFOŚiGW 13 grudnia 2023 r. na kwotę 55 mln zł. Wypłata tej zaliczki odbywała się w transzach, pierwsza (5 mln zł) została przekazana 22 grudnia 2023 r., druga (10 mln zł) 28 grudnia 2023 r., trzecia (33 mln zł) 19 stycznia 2024 r., a czwarta (7 mln zł) 1 lutego 2024 r. Skutkowało to zachwianiem płynności finansowej oraz nierealizowaniem dyspozycji wypłat dotacji dla beneficjentów z zachowaniem terminu wypłaty. Terminy przekazania środków miały wpływ na opóźnienie realizacji umów dotacyjnych z beneficjentami, lecz nie skutkowały zapłatą odsetek na rzecz beneficjentów. W latach 2020-2023 nie odnotowano innych problemów z udostępnieniem środków przez NFOŚiGW.

(akta kontroli tom I str. 490-495)

Według przekazanych przez WFOŚiGW danych, do 31 grudnia 2023 r. zakończono 14 785 umów dotacji na realizację przedsięwzięć PPCP, zawartych na wnioski od 15 maja 2020 r., na kwotę ogółem 292 251,7 tys. zł, z tego 14 742 ze środków NFOŚiGW (291 470,1 tys. zł), 40 z WFOŚiGW (749,1 tys. zł), trzy współfinansowane przez te fundusze (32,5 tys. zł, z tego 3,9 tys. zł z NFOŚiGW i 28,6 tys. zł z WFOŚiGW), w tym:

- w 2020 r. 288 umów ze środków udostępnionych przez NFOŚiGW na kwotę dotacji 1952,7 tys. zł i dwie umowy ze środków WFOŚiGW (15,8 tys. zł),

- w 2021 r. 3280 umów ze środków udostępnionych przez NFOŚiGW (35 585,5 tys. zł) i 14 umów ze środków WFOŚiGW (202,3 tys. zł),
- w 2022 r. 5365 umowy ze środków udostępnionych przez NFOŚiGW (83 303,1 tys. zł), 16 umów ze środków WFOŚiGW (299 tys. zł) oraz dwie współfinansowane przez te fundusze (19,5 tys. zł, z tego 2,9 tys. zł z NFOŚiGW i 16,6 tys. zł z WFOŚiGW),
- w 2023 r. 5809 umów ze środków udostępnionych przez NFOŚiGW (170 628,8 tys. zł), osiem umów ze środków WFOŚiGW (232 tys. zł) oraz jedna współfinansowana przez te jednostki (13 tys. zł, z tego 1 tys. zł z NFOŚiGW i 12 tys. zł z WFOŚiGW).

(akta kontroli tom I str. 165-489, 496-499)

Prezes wyjaśnił, że na etapie podejmowania przez Zarząd WFOŚiGW uchwał o wyborze projektów do dofinansowania analizowano wykorzystanie środków udostępnionych przez NFOŚiGW i możliwości finansowania kolejnych przedsięwzięć. Monitorowanie wykorzystania tych środków odbywało się ponadto na etapie wnioskowania do NFOŚiGW o ich wypłatę, a także przygotowania półrocznych i rocznych sprawozdań z realizacji PPCP oraz tygodniowych i miesięcznych raportów z realizacji przedsięwzięć, dla których wnioski o dofinansowanie zostały złożone od 15 maja 2020 r. Sprawozdania i raporty przygotowywane były na podstawie danych zaciągniętych z systemu informatycznego Prolan, weryfikowanych przez specjalistów właściwych komórek merytorycznych.

(akta kontroli tom I str. 109-132, tom II str. 155-160, 295-296)

W wyniku udzielonego wsparcia ze środków NFOŚiGW osiągnięto m.in. nw. efekty:

- poprawiono efektywność energetyczną 2474 budynków w 2020 r., 4690 w 2021 r., 5733 w 2022 r. i 6783 w 2023 r.,
- wymieniono nieefektywne źródła ciepła w 3293 budynkach w 2020 r., 4542 w 2021 r., 5373 w 2022 r. i 6026 w 2023 r.,
- zamontowano niskoemisyjne źródła ciepła w 714 nowych budynkach w 2020 r., 243 w 2021 r., 77 w 2022 r. i siedmiu w 2023 r.,
- ograniczono zużycie energii końcowej o 38 673 MWh w 2020 r., 87 094 MWh w 2021 r., 106 560 MWh w 2022 r. i 113 679 MWh w 2023 r.,
- ograniczono emisję CO₂ o 15 818 Mg w 2020 r., 36 530 Mg w 2021 r., 45 429 Mg w 2022 r. i 45 332 w 2023 r.,

W wyniku udzielonego wsparcia ze środków NFOŚiGW osiągnięto m.in. nw. efekty:

- poprawiono efektywność energetyczną 19 budynków w 2020 r., 16 w 2021 r., 19 w 2022 r. i 10 w 2023 r.,
- wymieniono nieefektywne źródła ciepła w 29 budynkach w 2020 r., 17 w 2021 r., 18 w 2022 r. i sześciu w 2023 r.,
- zamontowano niskoemisyjne źródła ciepła w 10 nowych budynkach w 2020 r., dwóch w 2021 r. i jednym w 2022 r.,
- ograniczono zużycie energii końcowej o 279 MWh w 2020 r., 303 MWh w 2021 r., 346 MWh w 2022 r. i 60 MWh w 2023 r.,
- ograniczono emisję CO₂ o 123 Mg w 2020 r., 129 Mg w 2021 r., 150 Mg w 2022 r. i 39 Mg w 2023 r.

Prezes wyjaśnił, że zgodnie z postanowieniami umowy nr 319/2018 efekty rzeczowe i ekologiczne przedsięwzięć były ewidencjonowane przez NFOŚiGW i WFOŚiGW proporcjonalnie do zaangażowanych środków. Efekty rzeczowe definiowano na podstawie zakresów rzeczowych wskazanych we wnioskach, natomiast efekty ekologiczne agregowano automatycznie przez system informatyczny Prolan na

podstawie zakresów rzeczowych przedsięwzięć wg metodyki przyjętej przez NFOŚiGW. Monitorowanie osiągnięcia wartości wskaźników odbywało się na etapie składania półrocznych sprawozdań z realizacji PPCP składanych do NFOŚiGW oraz na etapie wnioskowania do NFOŚiGW o wypłatę środków. Do 2021 r. wzory wniosków do NFOŚiGW zawierały kolumny określające planowane efekty rzeczowe i ekologiczne na dany rok wynikające z wnioskowanej kwoty udostępnienia środków. Wartość planowanych do osiągnięcia wskaźników na etapie wnioskowania do NFOŚiGW o udostępnienie środków mogła ulec zmianie, ponieważ nie wszystkie przedsięwzięcia były realizowane w pełnym, tj. planowanym na dzień zawarcia umów, zakresie. We wnioskach o udostępnienie środków składanych od 2022 r. nie szacowano planowanych wartości wskaźników produktu i rezultatu na dany rok, ponieważ zmianie uległ wzór wniosku o udostępnienie środków. Fundusz nie posiada dedykowanej wskaźnikom wewnętrznej procedury, ponieważ nie ma takiego wymogu w postanowieniach umowy udostępnienia środków. Wartości osiągniętych wskaźników w każdym momencie mogą zostać wygenerowane przez Fundusz z systemu informatycznego. Monitorowanie wykonania umów z beneficjentami odbywało się na etapie rozliczeń przedsięwzięć (weryfikacja wniosków o płatność) oraz ich kontroli. Weryfikacji podlegała m.in. zgodność zakresu rzeczowego zrealizowanych przedsięwzięć z zakresem określonym w umowie o dofinansowanie. W przypadku niezrealizowania pełnego zakresu rzeczowego przez beneficjenta, a więc nieosiągnięcia wszystkich wskaźników, WFOŚiGW mógł aneksować umowę w przedmiocie zmniejszenia zakresu rzeczowego, o ile było to zgodne z postanowieniami PPCP.

(akta kontroli tom I str. 109-132, 500, tom II str. 155-160, 296)

W WFOŚiGW w obszarze wdrażania programów zidentyfikowano ryzyko błędnego przygotowania sprawozdań i niedotrzymania terminów ich przekazywania. W planie postępowania z ryzykiem wskazano utworzenie terminarza opracowywania sprawozdań oraz bieżący kontakt z jednostkami odpowiedzialnymi za weryfikację i przyjęcie sprawozdań. Odpowiedzialny za wdrożenie tych mechanizmów w zakresie PPCP był koordynator Programu. Prawdopodobieństwo ryzyka określono jako bardzo rzadkie lub prawie niemożliwe⁵. W trakcie kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przygotowywania miesięcznych raportów do NFOŚiGW oraz terminowości ich przekazywania.

(akta kontroli tom II str. 156-161, 296)

1.2. Dokumentacja opisująca przyjęte w WFOŚiGW zasady (politykę) rachunkowości została wprowadzona przez Prezesa zarządzeniami nr 53/2018 z dnia 30 listopada 2018 r. (ze zm.)⁶ oraz nr 51/2023 z 28 grudnia 2023 r. (dalej: polityka rachunkowości). Spełniała wymagania określone w art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷. Oględziny systemu finansowo-księgowego wykazały, że w systemie tym istniała możliwość odblokowywania zamkniętych okresów sprawozdawczych, co było niezgodne z art. 12 ust. 5 ustawy o rachunkowości. W trakcie kontroli nie stwierdzono przypadków wykorzystywania tej funkcjonalności systemu.

⁵ Arkusze identyfikacji, oceny i określenia metody przeciwdziałania ryzyku sporządzane były zgodnie z zał. do zarządzenia nr 52/2022 Prezesa Zarządu WFOŚiGW z 7 października 2022 r. w sprawie wprowadzenia Zasad zarządzania ryzykiem w WFOŚiGW. Poprzednio obowiązywało w tej sprawie zarządzenie nr 43/2021 z 15 grudnia 2021 r.

⁶ Uchylone z dniem 28 grudnia 2023 r.

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm., dalej: ustawa o rachunkowości.

W WFOŚiGW zostały wdrożone regulacje określające obieg dokumentów księgowych⁸, w tym dotyczące PPCP⁹. Ustalono m.in. procedurę sporządzania i zatwierdzania dowodów, zakres kontroli finansowo-księgowej, termin realizacji dyspozycji wypłaty dotacji w ramach PPCP.

(akta kontroli tom I str. 153-163, tom II str. 3-77, 297-315, 318)

Na podstawie przeglądu ksiąg rachunkowych w zakresie ewidencji zdarzeń finansowych w obszarze PPCP stwierdzono, że zgodnie z przepisami rozdziału 2 ustawy o rachunkowości zapewniono m.in. chronologię zapisów, ich trwałość, sprawdzalność i jednoznaczne powiązanie z dowodami księgowymi oraz zgodność obrotów zestawienia obrotów i sald z obrotami dziennika. Kontrolę wstępną i formalno-rachunkową oraz ewidencję księgową dyspozycji wypłat dotacji w zakresie PPCP prowadzili pracownicy Zespołu Ekonomiczno-Księgowego (dalej: ZEK), zgodnie z zakresem czynności oraz nadanymi uprawnieniami do użytkowania systemu informatycznego.

Ewidencja księgowa operacji gospodarczych w ramach PPCP umożliwiała pozyskanie danych wymaganych we wnioskach o udostępnienie środków oraz w raportach przekazywanych do NFOŚiGW, tj. m.in. środków otrzymanych na realizację PPCP, wypłat dotacji w okresie sprawozdawczym ogółem i w podziale na źródła finansowania oraz rodzaj wypłaty (np. prefinansowanie, rozliczenie). Ponadto wykorzystywano ewidencję pozaksięgową obejmującą kartoteki umów z pełną informacją o kwocie przyznanego dofinansowania, zrealizowanych wypłatach oraz kwoty pozostałej do wypłaty.

(akta kontroli tom II str. 86-97, 156, 161-162, 297-315, 334, 340-348)

W polityce rachunkowości określono, że zobowiązania z tytułu udzielanej pomocy finansowej w formie zawartych umów pożyczek i dotacji są traktowane jako zobowiązania warunkowe, bowiem obowiązek wykonania świadczeń uzależniony był od zaistnienia określonych zdarzeń, a przede wszystkim spełnienia przez beneficjentów warunków umożliwiających podpisanie umów o dofinansowanie i ich prawidłowej realizacji (art. 3 ust. 1 pkt 28 ustawy o rachunkowości).

Zobowiązania warunkowe z tytułu dotacji udzielonych na podstawie umowy nr 319/2018 wyniosły na koniec 2023 r. 480 909,8 tys. zł, zaś umowy nr 584/2021 – 1270,2 tys. zł, wynikały z ewidencji pozaksięgowej umów dotacji ujętych w systemie informatycznym w module Umowy/wnioski i dotyczyły umów finansowanych ze środków przekazanych przez NFOŚiGW.

(akta kontroli tom I str. 135-136, 155, tom II str. 172-173)

Prezes wyjaśnił, że prowadzenie ksiąg rachunkowych w latach 2020-2023 było rokrocznie przedmiotem badania przez niezależnego biegłego rewidenta, który nie wnosił zastrzeżeń. W 2024 r. został przeprowadzony audyt za lata 2022 r. – luty 2024 r. „Ocena WFOŚiGW pod względem finansowo-organizacyjnym”, obejmujący m.in. prawidłowość stosowanego systemu księgowego w zakresie przyjętych i stosowanych zasad rachunkowości, prawidłowości operacji gospodarczych, prawidłowego ujmowania zdarzeń w księgach rachunkowych, rzetelności prowadzenia ksiąg rachunkowych, poprawności inwentaryzacji. W ocenie

⁸ W latach 2020-2023 obowiązywały Instrukcje sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w WFOŚiGW wprowadzone zarządzeniami Prezesa Zarządu WFOŚiGW nr 57/2018 z 14 grudnia 2018 r. (ze zm.) oraz nr 50/2023 z 28 grudnia 2023 r. (obowiązywało od 1 stycznia 2023 r.).

⁹ Instrukcja obiegu dokumentów dotyczących dofinansowania zadań ze środków WFOŚiGW, stanowiąca załącznik do uchwały nr 511/2022 Zarządu Funduszu z 16 maja 2022 r. oraz Instrukcji wykonawczych wdrażania procedur w związku z realizacją PPCP (w latach 2020-2023 obowiązywało osiem wersji Instrukcji, ostatnia wprowadzona uchwałą Zarządu nr 142/2023 z 28 lutego 2023 r.), dalej: Instrukcja wykonawcza PPCP.

audytorów księgi rachunkowe w badanym okresie prowadzono rzetelnie i bezbłędnie, z zachowaniem zasad określonych w ustawie o rachunkowości.

(akta kontroli tom II str. 172, 219-246)

W WFOŚiGW w obszarze ksiąg rachunkowych zidentyfikowano ryzyko błędów księgowych w związku ze znacznym spiętrzeniem się liczby i rodzaju operacji finansowych. W planie postępowania z ryzykiem wskazano stałą analizę ewidencji księgowej i angażowanie większej liczby pracowników do realizacji zadań, które uległy spiętrzeniu. Prawdopodobieństwo ryzyka określono jako średnie.

(akta kontroli tom II str. 296)

1.3. Badaniem objęto łącznie 467 umów na kwotę 29 597 tys. zł pod kątem zgodności terminu ostatniej wypłaty, zakresu rzeczowego i wysokości grantu, w tym 267 umów¹⁰ na kwotę wypłaconych dotacji 10 022,6 tys. zł pod kątem prawidłowości kontroli, zatwierdzenia dokumentów księgowych i ich ujęcia w księgach rachunkowych.

Dotacje wypłacone zostały na realizację przedsięwzięć w ramach PPCP na cele i w wysokości zgodnej z umowami zawartymi z beneficjentami. Dyspozycje wypłaty dotacji zostały zatwierdzone do wypłaty przez osoby upoważnione. Dyspozycje wypłaty zostały poddane kontroli wstępnej, merytorycznej i formalno-cyfrowej, dowody księgowe zawierały wskazanie okresu (daty) księgowania, potwierdzenie ich zakwalifikowania do ujęcia w księgach oraz dekretację. W celu zapewnienia prawidłowej weryfikacji przez ZEK kwot dotacji na dyspozycjach wypłat i pozostałych do wypłaty, w IV kwartale 2023 r. wdrożono w systemie Prolan dodatkową funkcjonalność, pozwalającą na uwzględnienie podczas weryfikacji wszystkich dyspozycji przygotowywanych przez pracowników Zespołu Ekspertów Ekologicznych, a nie tylko zrealizowanych.

Stwierdzone nieprawidłowości w dokumentacji stanowiącej podstawę sporządzenia polecenia przelewu dotacji polegały m.in. na:

- zatwierdzeniu do wypłaty czterech dyspozycji, pomimo że wnioski o płatność stanowiące podstawę ich wystawienia nie zostały zweryfikowane w sposób określony w Instrukcji wykonawczej PPCP, tj. listy sprawdzające nie zawierały podpisu drugiej osoby weryfikującej prawidłowość wniosku o płatność i/lub kierownika/ koordynatora zatwierdzającego listę;
- dokonaniu na pięciu dyspozycjach wypłaty skreśleń i poprawek bez złożenia podpisu osoby dokonującej korekt;
- nierzetelnej kontroli wstępnej dwóch dyspozycji w zakresie kwoty dotacji pozostałej do wypłaty;
- niewskazaniu na dwóch dyspozycjach wypłaty znajdujących się w aktach merytorycznych, czy przelew dotacji powinien zostać dokonany na rachunek wykonawcy czy dotowanego. Wskazania takie zostały dokonane tylko na dyspozycjach znajdujących się w ZEK;
- podaniu w poleceniu przelewu dotacji nieprawidłowego numeru umowy i nazwiska beneficjenta (numer rachunku bankowego był prawidłowy i dotyczył właściwego beneficjenta).

Zapisy księgowe, dotyczące ujęcia w ewidencji objętych badaniem dotacji, były kompletne, powiązane z dowodami księgowymi, trwałe i zawierały elementy wymagane w art. 23 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

Zdarzenia gospodarcze zostały ujęte w księgach na odpowiednich kontach księgi głównej i ksiąg pomocniczych, z wyjątkiem sześciu operacji w 2022 r., w których

¹⁰ Wylosowanych metodą monetarną (z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości) z umów raportowanych do CST2021.

wypłaty dotacji zaksięgowano na koncie analitycznym niewymienionym w Zakładowym Planie Kont (dalej: ZPK). Konto to zostało wprowadzone do stosowania w WFOŚiGW dopiero od 1 stycznia 2023 r. W trakcie kontroli, zarządzeniem nr 75/2024 Prezesa Zarządu WFOŚiGW z 8 listopada 2024 r. w sprawie sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej w zarządzeniu nr 62/2022 Prezesa Zarządu WFOŚiGW, w dacie wejścia w życie zarządzenia wpisano 2022 r. w miejsce 2023 r.

Operacje gospodarcze zostały ujęte w księgach rachunkowych we właściwym okresie sprawozdawczym.

(akta kontroli tom I str. 147-152, 163, tom II str. 3-154, 340-351)

Analiza dotacji wypłaconych na podstawie 200 umów na kwotę 19 574,4 tys. zł, wybranych celowo według najwyższych kwot, wykazała, że cel przedsięwzięcia realizowanego w ramach PPCP oraz rozliczona kwota dotacji zostały prawidłowo zaraportowane do CST2021.

(akta kontroli tom II str. 349-351)

Badanie 10 umów na kwotę wypłaconych dotacji 95,2 tys. zł pod kątem prawidłowości wykluczenia z ujęcia w raportach do CST2021 nie wykazało nieprawidłowości. Umowy dotyczyły realizacji przedsięwzięć polegających na wymianie źródła ciepła na piec węglowy, tj. nie podlegały raportowaniu.

(akta kontroli tom II str. 352)

Prezes wyjaśnił, że mając na uwadze ryzyko błędów księgowych w związku ze znacznym spiętrzeniem się liczby i rodzaju operacji finansowych w ostatnim kwartale 2023 r. podjęto działania mające na celu eliminację błędów, poprzez zastosowanie dodatkowej funkcjonalności w systemie Prolan, w tym importowanie danych do przelewów z dyspozycji wypłat przygotowanych w module Umowy oraz dwutorową weryfikację przelewów (wg listy generowanej z systemu Prolan i listy zleceń z poziomu banku). W 2023 r. Prezes wyraził zgodę na zatrudnienie pracownika w ZEK od stycznia br. Działanie miało na celu zaangażowanie pracownika do realizacji zadań PPCP. W 2024 r. pojawiło się nowe źródło finansowania PPCP i zatrudniona osoba nie jest wsparciem jak planowano na wstępie, ale realizuje nowe zadanie nałożone na Fundusz, wobec powyższego istnieje konieczność zatrudnienia kolejnej osoby do ZEK.

(akta kontroli tom II str. 282-286, 292)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Funduszu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W systemie finansowo-księgowym dopuszczonym do stosowania w WFOŚiGW, istniała możliwość odblokowywania zamkniętych okresów sprawozdawczych, co było niezgodne z art. 12 ust. 5 ustawy o rachunkowości.

Według art. 12 ust. 5 ustawy o rachunkowości, zamknięcie ksiąg rachunkowych polega na nieodwracalnym wyłączeniu możliwości dokonywania zapisów księgowych w zbiorach tworzących zamknięte księgi rachunkowe.

Prezes wyjaśnił, że w systemie Prolan istnieje funkcja blokująca możliwości dokonywania zmian zapisów księgowych w zamkniętych okresach zarówno miesięcznych, jak i rocznych i była ona stosowana przez Fundusz. Dostęp do tej funkcji ma Główny Księgowy oraz dostawca systemu. Ustawiana blokada przez Głównego Księgowego nie daje możliwości dokonywania zmian zapisów księgowych przez pracowników. W przekonaniu WFOŚiGW było to trwałe, gdyż księgi można było wydrukować, odczytać na ekranie komputera, jednak nie można w nich dokonać żadnych zmian. Dla każdego zamkniętego miesiąca drukowane były obroty i dokonywany był eksport danych. Taki sposób postępowania nie był

kwestionowany przez biegłych badających sprawozdania finansowe Funduszu. Podkreślić należy, że ustawodawca w art. 12 ust. 5 ustawy o rachunkowości ograniczył się do podania definicji „zamknięcia ksiąg rachunkowych”, natomiast nie zostało określone, jak technicznie tego dokonać. WFOŚiGW 7 listopada 2024 r. zlecił firmie Prolan trwałą blokadę systemu.

(akta kontroli tom II str. 292-293, 318-321)

2. Dokumentacja merytoryczna stanowiąca podstawę dokonania wypłaty dotacji w poniższych przypadkach była sporządzana nierzetelnie i niezgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi, zawierała nw. braki formalne:

- 1) Listy sprawdzające do czterech wniosków o płatność nie zawierały podpisów potwierdzających ich sprawdzenie przez specjalistę i/lub zatwierdzenie przez kierownika/ koordynatora. Dotyczyło to umów nr: 2455/2021/CD/OA (wniosek o płatność nr 1), 3049/2022/CD/OA (wniosek o płatność nr 1), 0816/2023/CD/OA (wniosek o płatność nr 2) oraz 0936/2023/CD/OA (wniosek o płatność nr 2).

Zgodnie z § 14 Instrukcji wykonawczej PPCP, przygotowany do wypłaty komplet dokumentów przekazywany jest do specjalisty będącego tzw. „drugą parą oczu”, który dokonuje sprawdzenia ich poprawności pod względem rachunkowym, na podstawie przygotowanej wcześniej przez specjalistę weryfikującego wniosek o płatność, listy sprawdzającej do dokumentacji wniosku. W przypadku pozytywnej weryfikacji dokumentacji lista sprawdzająca zostaje opatrzona podpisem tzw. drugiej pary oczu. Dyspozycja wypłaty wraz z załącznikami (listy sprawdzające, wniosek o płatność z załącznikami) przekazywana jest niezwłocznie do Kierownika/Koordynatora, celem zatwierdzenia.

Prezes wyjaśnił, że wskazane braki podpisów wynikały z omyłki pisarskiej, tj. omyłkowego pominięcia podpisu na jednym z dokumentów w komplecie.

(akta kontroli tom II str. 98-105, 282, 287)

- 2) Na pięciu dyspozycjach wypłaty dokonano skreśleń i poprawek nieopatrzonych podpisem osoby dokonującej korekt, tj.:

- na dyspozycji do umowy nr 1008/2021/CD/OA, z datą przelewu 12 lipca 2022 r. na kwotę 4645,29 zł, przekreślono pozostałą kwotę do wypłaty i naniesiono inną kwotę;
- na dyspozycji do umowy nr 4502/2021/CD/OA, z datą przelewu 18 stycznia 2022 r. na kwotę 12 000 zł, poprawiono datę sprawdzenia pod względem formalnym i cyfrowym, zatwierdzenia do wypłaty i opłacenia przelewem;
- na dyspozycjach do umów nr 4011/2022/CD/OA, z datą przelewu 15 listopada 2022 r. na kwotę 18 500 zł, nr 3243/2023/CD/OA, z datą przelewu 7 czerwca 2023 r. na kwotę 25 100 zł i nr 5914/2023/CD/OA, z datą przelewu 14 listopada 2023 r. na kwotę 16 100 zł skreślono datę zleconego przelewu.

Zgodnie z art. 22 ust. 3 ustawy o rachunkowości, 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 wyjaśnił, że nieopatrzenie dodatkową parafą skreśleń oraz ręcznych poprawek na dyspozycjach wypłaty wynikało z przeoczenia przez pracownika oraz liczby realizowanych dokumentów w ramach PPCP. Pracownicy zostali

ponownie pouczeni o prawidłowym korygowaniu błędu zgodnie z obowiązującym zapisem § 2 ust. 5 pkt. 10 Instrukcji w sprawie sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w WFOSiGW.

(akta kontroli tom II str. 106-112, 282-283, 288)

- 3) Dwie dyspozycje wypłaty zgromadzone w dokumentacji merytorycznej były nierzetelnie sporządzone, nie wskazano na nich, na czyje konto (beneficjenta czy wykonawcy) należy przekazać dofinansowanie, tj. przekreślono numer rachunku bankowego zarówno beneficjenta, jak i wykonawcy. Dyspozycje te nie były tożsame z przekazanymi do ZEK, w których:
- na dyspozycji przekazania dotacji dotyczącej umowy nr 3548/2023/CD/OA, z datą przelewu 12 czerwca 2023 r. na kwotę 29 953,70 zł, płatność zlecono na rachunek bankowy wykonawcy,
 - na dyspozycji przekazania dotacji w ramach umowy nr 5681/2022/CD/OA, z datą przelewu 29 września 2022 r. na kwotę 6822,90 zł, płatność zlecono na rachunek bankowy wykonawcy.

Prezes wyjaśnił, że wykreślenie rachunku bankowego wykonawcy stanowi wyłącznie omyłkę pisarską i wynika ze sposobu generowania formularzy dyspozycji w tamtym czasie. Dla każdej wypłaty generowane były dwa egzemplarze dyspozycji (wersja dot. dokumentacji księgowej, wersja dot. dokumentacji merytorycznej). Dokumentacja księgowa zawierała poprawne wskazanie odbiorcy środków, natomiast w wyniku omyłki pisarskiej w dokumentacji merytorycznej nie wskazano tego odbiorcy.

(akta kontroli tom II str. 3-78, 113-121, 283-284, 291)

- 4) Na dyspozycji wypłaty dotacji dotyczącej umowy nr 5304/2022/CD/OA z datą przelewu 7 września 2022 r. na kwotę 3375 zł w polu określającym odbiorcę przelewu podano kwotę 13 500 zł. Dyspozycja została zatwierdzona do wypłaty w ZEK na prawidłową kwotę, tj. 3375 zł i w tej wysokości zrealizowano przelew dotacji.

Prezes wyjaśnił, że błędnie wskazana kwota przy nazwie wykonawcy stanowi omyłkę pisarską osoby sporządzającej dyspozycję wypłaty środków. Omyłka ta wynikała z faktu tworzenia dyspozycji zaliczek „ręcznie”, bez wsparcia systemu Prolan i przygotowywania dużej ich liczby.

(akta kontroli tom II str. 124-130, 283-290)

3. W dwóch przypadkach na dyspozycji wypłaty przekazanej do ZEK dokonano nierzetelnej weryfikacji kwoty pozostałej do wypłaty w ramach zawartych umów dotacji nr 4377/2023/CD/OA z datą przelewu 19 września 2023 r. na kwotę 27 800 zł i nr 4650/2023/CD/OA z datą przelewu 31 października 2023 r. na kwotę 6000 zł. W weryfikacji nie uwzględniono poprzedniej wypłaty środków. Nie spowodowało to wypłaty dotacji w wysokości przekraczającej wartości określone w umowach zawartych z beneficjentami.

Prezes wyjaśnił, że niewłaściwe zweryfikowanie kwoty dostępnej do wypłaty w ramach ww. umów dotacji wynikało z omyłek spowodowanych dużą liczbą czynności do zrealizowania przez pracownika sprawdzającego.

(akta kontroli tom II str. 131-132, 283, 288-289)

4. W poleceniu przelewu dotacji na kwotę 4500 zł z dnia 28 lutego 2023 r. na rzecz beneficjenta umowy nr 6462/2022/CD/OA, podano nieprawidłowy numer umowy (nr CD226432) i nazwisko beneficjenta tej umowy. W ewidencji księgowej, w opisie operacji gospodarczej, wpisano prawidłowy numer umowy (CD226462), ale błędne nazwisko beneficjenta.

Prezes wyjaśnił, że przygotowanie przelewów dokonywane było przez pracownika ZEK poprzez wprowadzanie numeru umowy z poziomu przelewu w systemie Prolan. Zamiast umowy o nr CD226462 została wpisana umowa nr CD226432 i dane beneficjenta zostały zaimportowane z modułu Umowy. Pomimo dokonanej przez pracownika w trakcie przygotowywania przelewu poprawy podpisanej umowy na właściwą, tj. CD226462, system nie zaktualizował danych osobowych beneficjenta w opisie przelewu i pozostały dane z umowy nr CD226432. Treść z dyspozycji przelewu była automatycznie przenoszona z banku poprzez import wyciągu bankowego wraz z opisem wykonanej operacji księgowej. Kwota wypłacona 28 lutego 2023 r. została zaksięgowana i przypisana do poprawnej umowy (CD226462). Weryfikacja listy zleceń przelewów z banku nie pozwalała na weryfikację pełnej treści przygotowanych zleceń, ze względu na ograniczoną liczbę znaków. Wobec tego, mając na celu eliminację błędów, wprowadzono dwutorową weryfikację przelewów. Z poziomu systemu Prolan generowano listę do weryfikacji, zawierającą pełną treść przelewu (czego brakowało na liście zleceń z poziomu banku). Natomiast z poziomu banku generowano listę zleceń i sprawdzano kwotę zbiorczą.

(akta kontroli tom II str. 136, 139-144, 283, 290-291)

5. Zrealizowane w 2022 r. wypłaty dotacji z prefinansowaniem zaewidencjonowano na koncie 240-18, które zostało wprowadzone do Zakładowego Planu Kont dopiero od 1 stycznia 2023 r. Dotyczyło to wypłat na podstawie nw. umów:

- nr 5304/2022/CD/OA na kwotę 3375 zł, dokonanej 7 września 2022 r. oraz na kwotę 13 500 zł w dniu 8 września 2022 r.;
- nr 5414/2022/CD/OA na kwotę 32 250 zł, dokonanej 14 września 2022 r.;
- nr 5681/2022/CD/OA na kwotę 6822,90 zł i 26 325 zł, dokonanych 29 września 2022 r.;
- nr 5975/2022/CD/OA na kwotę 39 500 zł, dokonanej 28 października 2022 r.;
- nr 6462/2022/CD/OA na kwotę 4500 zł i 27 000 zł, dokonanych 15 listopada 2022 r.;
- nr 6895/2022/CD/OA na kwotę 12 150 zł, dokonanej 1 grudnia 2022 r.

Ww. operacje gospodarcze ujęto w księgach pod datą wyciągów bankowych.

W obowiązującym w 2022 r. Zakładowym Planie Kont, wprowadzonym zarządzeniem nr 45/2021 Prezesa Zarządu WFOŚiGW z 23 grudnia 2021 r. w sprawie zmian w polityce rachunkowości, nie występowało konto 240-18. Konto 240-18 „Rozliczenie dotacji NFOŚiGW – Czyste powietrze Prefinansowanie” zostało wprowadzone dopiero zarządzeniem nr 62/2022 Prezesa Zarządu WFOŚiGW z 29 grudnia 2022 r. w sprawie zmian w polityce rachunkowości, które weszło w życie z dniem 1 stycznia 2023 r.

Prezes wyjaśnił, że konto 240-18 zostało wykazane w ZPK zawartym w polityce rachunkowości obowiązującej w roku 2022. W zarządzeniu nr 62/2022 w § 3 był oczywisty błąd pisarski polegający na błędnie wpisanym roku. W zarządzeniu wpisano moc obowiązywania od 1 stycznia 2023 r., winno być: od 1 stycznia 2022 r. W związku z realizacją wielu programów i tym samym koniecznością rozbudowywania ZPK przyjęto zasadę wprowadzania aktualizacji polityki rachunkowości pod koniec roku kalendarzowego.

W trakcie kontroli, zarządzeniem nr 75/2024 Prezesa Zarządu WFOŚiGW z 8 listopada 2024 r., sprostowano oczywistą omyłkę poprzez zmianę daty wejścia w życie zarządzenia (tj. wprowadzenie z dniem 1 stycznia 2022 r. zamiast 2023 r.).

(akta kontroli tom I str. 143-152, 163, tom II str. 115-135, 145-154, 283, 289-290)

OCENA CZĄSTKOWA

WFOŚiGW prawidłowo realizował zadanie polegające na zapewnieniu i wykorzystaniu środków na wypłatę dotacji na przedsięwzięcia PPCP. Monitorowano wdrażanie Programu pod względem zawierania i realizacji umów dofinansowania. Dotacje wypłacone zostały na realizację przedsięwzięć w ramach PPCP na cele i w wysokości zgodnej z umowami zawartymi z beneficjentami. Prawidłowo zorganizowano system rachunkowości na potrzeby ewidencji zdarzeń gospodarczych dotyczących dofinansowania przedsięwzięć. Stosowany system finansowo-księgowy dopuszczał możliwość otwierania zamkniętych okresów, nie stwierdzono jednak korzystania z tej możliwości. Nieprawidłowości w dokumentacji stanowiącej podstawę wypłaty dotacji i jej zaewidencjonowania miały charakter formalny i nie wpłynęły w sposób zasadniczy na dane wykazane w raportach do CST2021. Wskazują one jednak, że funkcjonująca w WFOŚiGW kontrola zarządcza w zakresie weryfikacji dowodów stanowiących podstawę przekazania dotacji beneficjentom, była niewystarczająca.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W raporcie danych do CST2021, przekazanym dnia 15 marca 2024 r.¹¹, ujęto 14 036 umów finansowanych lub współfinansowanych przez NFOŚiGW na podstawie umów nr 319/2018 i 584/2021 na kwotę dotacji 286 073,4 tys. zł, zakończonych w latach 2020-2023, w tym:

- w 2020 r. 261 umów ze środków NFOŚiGW (1867,9 tys. zł);
- w 2021 r. 2983 umów ze środków NFOŚiGW (34 118,1 tys. zł);
- w 2022 r. 5040 umów ze środków NFOŚiGW (80 814,1 tys. zł) oraz dwie współfinansowane przez NFOŚiGW (2,9 tys. zł) oraz przez WFOŚiGW;
- w 2023 r. 5749 umów ze środków NFOŚiGW (169 269,4 tys. zł) oraz jedną współfinansowaną przez NFOŚiGW (1 tys. zł) oraz przez WFOŚiGW.

Nie zareportowano dotacji w kwocie 6178,3 tys. zł, z tego udzielonych na podstawie zakończonych:

- 40 umów finansowanych ze środków własnych WFOŚiGW na kwotę dotacji 749,1 tys. zł oraz wartości współfinansowania ze środków WFOŚiGW trzech umów (28,6 tys. zł). Niewykazanie umów finansowanych ze środków własnych wynikało z wytycznych NFOŚiGW przekazanych mailem 1 marca 2024 r. Prezes wyjaśnił, że po konsultacjach z NFOŚiGW w raportach pozostawiono umowy współfinansowane przez WFOŚiGW, ale tylko w zakresie środków z NFOŚiGW. W arkuszach „płatności” dodano kolumnę, w której wpisywano informację, czy umowa była współfinansowana ze środków WFOŚiGW;
- 580 umów ze środków NFOŚiGW na kwotę dotacji 2816,1 tys. zł dotyczących głównie wymiany pieca na węglowy. Niewykazanie tych umów wynikało z wytycznych NFOŚiGW przekazanych mailem 1 marca 2024 r.;
- 129 umów na kwotę 2584,5 tys. zł ze środków NFOŚiGW, które dotyczyły przedsięwzięć polegających na: wymianie pieca na inny niż węglowy oraz termomodernizacji. Zakończenie tych umów w systemie informatycznym nastąpiło w czterech przypadkach (143,7 tys. zł) w roku dokonania ostatniej wypłaty (w latach 2022-2023), w pozostałych (2440,8 tys. zł) w okresie od marca do września 2024 r., wskutek zawarcia aneksów w innym roku niż

¹¹ W kolejnych raportach do CST2021 z 10 maja i 30 sierpnia 2024 r., dane o umowach zakończonych do 31 grudnia 2023 r. nie były zmieniane.

wystąpiła ostatnia wypłata dotacji na realizację projektu lub zmiany planu w systemie.

Prezes wyjaśnił, że za datę zakończenia i rozliczenia umowy na potrzeby zestawień do importu do CST2021 przyjmowano datę ostatniej wypłaty środków w ramach danej umowy. W 105 przypadkach zawarcie aneksu zmieniającego zakres rzeczowy oraz kwotę umowy powodowało jej zamknięcie od strony finansowej w momencie podpisania aneksu i wprowadzenia zmian w planie finansowym dla umowy. W przypadku, gdy data podpisania aneksu następowała w latach następnych po dacie ostatniej wypłaty transzy, umowa taka nie była ujmowana na liście umów objętych eksportem do CST za wskazany przez NFOŚiGW okres. Kwestia ta będzie jeszcze przedmiotem rozmów z NFOŚiGW celem ustalenia spójnego sposobu postępowania z takimi przypadkami, gdyż nie zostało określone do którego roku należy przypisać tę umowę: czy do roku ostatniej wypłaty czy też do roku, w którym został podpisany aneks. Pozostałe umowy były podobnymi przypadkami, lecz nie został podpisany do nich aneks, a jedynie została podjęta przez Zarząd zgoda na zmianę planu. W takim przypadku do systemu wprowadzane były zmiany w planie finansowym tychże umów i wówczas dopiero umowa była traktowana jako rozliczona pod względem finansowym.

Odnosnie do niezareportowania umów na termomodernizację Prezes wyjaśnił, że bazując na wytycznych dotyczących zakresu danych do eksportu do CST przekazywanych przez NFOŚiGW, WFOŚiGW nie miał świadomości, iż projekty obejmujące zakresem wyłącznie termomodernizację, również muszą być eksportowane do CST. W przekazywanej przez NFOŚiGW korespondencji zawsze główny nacisk kładziony był na eksport umów obejmujących wymianę źródła ciepła a dopiero w przypadkach, gdy źródłem ciepła był piec węglowy, wymagane było by zakres rzeczowy obejmował dodatkowo termomodernizację lub fotowoltaikę. Biorąc pod uwagę wyjaśnienia jakie WFOŚiGW otrzymał telefonicznie od NFOŚiGW, dane eksportowane do CST zostaną w najbliższym czasie zaktualizowane o umowy zakończone obejmujące zakresem samą termomodernizację.

(akta kontroli tom I str. 168-499, 501-503, tom II str. 167-172, 176-218, 337-338)

2.2. Na podstawie analizy miesięcznych raportów przekazanych do NFOŚiGW m.in. za grudzień 2023 r. ustalono, że wykazane przez WFOŚiGW dane o wypłatach dotacji w okresie sprawozdawczym oraz od początku realizacji PPCP były zgodne z ewidencją księgową.

Dane o umowach zakończonych zareportowane do CST2021 pochodziły z programu umowy/wnioski, stanowiącego ewidencję pozabilansową dla potrzeb rachunkowości i sprawozdawczości i były przekazywane do NFOŚiGW mailowo jako załączniki w postaci spakowanych i zaszyfrowanych arkuszy Excel. Wykazane kwoty wypłaconych dotacji na podstawie poszczególnych umów były zgodne z ewidencją księgową.

Nieprawidłowości stwierdzone w wyniku badania próby dotacji, opisane w pkt 1.3 wystąpienia, nie miały wpływu na poprawność danych wykazanych w raportach.

Do NFOŚiGW raportowano pełne kwoty wypłat, tj. łącznie z podatkiem VAT kwalifikowalnym dla wniosków złożonych do grudnia 2022 r. Prezes wyjaśnił, że nie otrzymano z NFOŚiGW zalecenia niewykazywania pełnej wartości wypłaconych dotacji na podstawie umów, dla których VAT był kosztem kwalifikowalnym. W przypadku eksportów danych zrealizowanych do stycznia 2024 r. NFOŚiGW informował WFOŚiGW o zdyskontowaniu o 13% łącznej wartości tych umów. Dla raportów przekazywanych od marca 2024 r. do WFOŚiGW nie dotarły informacje

o dyskontowaniu zaraportowanych kwot. NFOŚiGW nie zgłaszał uwag co do liczb i kwot wykazanych w zestawieniach do importu do CST2021

(akta kontroli tom II str. 167-168, 176-218, 298)

WFOŚiGW nie uczestniczył w procesie przygotowania sprawozdania finansowego PPCP, nie otrzymał umowy pożyczki ani informacji o wymaganiach Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju odnośnie do sposobu realizacji tej umowy.

Prezes wyjaśnił, że 22 października 2024 r. NFOŚiGW przesłał do WFOŚiGW prośbę o potwierdzenie prawidłowości przekazywanych danych sprawozdawczych i rozliczeniowych i złożenie stosownego oświadczenia potwierdzającego rzetelność danych źródłowych wprowadzonych do CST2021 przez NFOŚiGW. Po zweryfikowaniu prawidłowości danych, stosowne oświadczenie podpisane przez upoważnionych pełnomocników WFOŚiGW zostało przesłane za pośrednictwem ePUAP w dniu 25 października 2024 r.

(akta kontroli tom I str. 493, tom II str. 168, 337)

2.3. Raporty na potrzeby CST2021 sporządzone w WFOŚiGW nie podlegały zatwierdzeniu przez Głównego Księgowego ani Członka Zarządu przed ich wysłaniem do NFOŚiGW. Według wyjaśnienia Prezesa, wynikało to z faktu, że NFOŚiGW, zwracając się z prośbą o te zestawienia, nie wymagał ich formalnego potwierdzenia.

(akta kontroli tom II str. 169, 298)

Raporty danych o zakończonych umowach w ramach PPCP na potrzeby CST2021 przekazywano w terminach określonych przez NFOŚiGW. Prezes wyjaśnił, że NFOŚiGW ustalał każdorazowo datę graniczną przekazania raportu oraz zakres czasowy, który obejmował umowy zakończone. Raporty były przekazywane począwszy od 6 października 2023 r., następnie 20 listopada i 22 grudnia 2023 r. oraz 18 stycznia 2024 r. Po konsultacjach z Komisją Europejską NFOŚiGW uznał, że przekazany zakres danych w tych raportach był za mały na potrzeby raportowania do CST. W związku z tym zaraportowane dotychczas dane zostały usunięte z systemu CST i zastąpione nowymi danymi w szerszym zakresie. Pierwszy duży eksport takich danych miał miejsce 15 marca 2024 r. i obejmował zakres dla umów zakończonych do 31 stycznia 2024 r. (dla wniosków złożonych od 15 maja 2020 r.). Następny raport, za okres od 1 lutego do 31 marca 2024 r., przekazano 10 maja 2024 r., a raport za okres od 1 kwietnia do 30 czerwca 2024 r. – 30 sierpnia 2024 r.

(akta kontroli tom II str. 171)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności WFOŚiGW w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Do CST2021 nie zaraportowano czterech umów na kwotę 143 681,08 zł, sfinansowanych ze środków NFOŚiGW. Umowy nr: CD215515, CD216072 i CD237602 dotyczyły wymiany źródła ciepła na piec inny niż węglowy, zostały zakończone w systemie informatycznym w związku z zawarciem aneksów do umów odpowiednio w dniach: 26 stycznia 2022 r., 19 października 2022 r. i 15 grudnia 2023 r. Umowa nr CD235183 dotyczyła termomodernizacji i została zakończona w systemie 30 listopada 2023 r. po wprowadzeniu korekty planu dotacji. Wypłaty dotacji z tych umów zostały dokonane w latach 2022-2023¹².

Zgodnie z zakresem danych do raportu do CST2021 podanym w mailu NFOŚiGW z 1 marca 2024 r., w raportach należało podać umowy zakończone na dzień 31 stycznia 2024 r. z naboru prowadzonego od 15 maja 2020 r. do 2 stycznia 2023 r.

¹² Daty zakończenia wynikają z zestawień przekazanych 7 listopada 2024 r.

bez uwzględniania umów obejmujących wyłącznie wymianę nieefektywnego źródła ciepła na kocioł węglowy lub wymianę źródła ciepła na kocioł węglowy razem z instalacją centralnego ogrzewania i ciepłej wody oraz wszystkie zakończone na ww. dzień umowy z naboru od 3 stycznia 2023 r.

Według wyjaśnienia Prezesa niezareportowanie umowy nr CD235183 wynikało z faktu, że WFOŚiGW nie miał świadomości, iż projekty obejmujące zakresem wyłącznie termomodernizację, również muszą być eksportowane do CST. Brak wskazania w raporcie trzech umów o numerach CD215515, CD216072 oraz CD237602 wynikał z braku korekty planu finansowego obejmującego te umowy w momencie przygotowywania danych do eksportu za okres obejmujący lata 2022-2023. Skrypty przygotowujące dane na potrzeby eksportu CST bazują na dacie ostatniej wypłaty, w przypadku, gdy plan jest równy wypłatom. W przypadku ww. umów przyjęto, że ich zakończenie finansowe nastąpiło w 2022 r. i w 2023 r. (wg. ostatniej wypłaty), lecz faktyczna informacja o kwalifikacji tych umów do eksportu nastąpiła dopiero w czerwcu 2024 r., gdy pracownik skorygował plan, by się zgadzał z dokonanymi wypłatami. WFOŚiGW przygotowuje korekty skryptów eksportujących dane na potrzeby CST w taki sposób, aby tego typu przypadki były uwzględniane podczas kolejnych eksportów do CST. W najbliższym eksporcie danych do CST wskazane umowy zostaną ujęte w raporcie przekazywanym do NFOŚiGW.

(akta kontroli tom I str. 174-182, 501-503, tom II str. 170, 337-339, 353-355)

OCENA CZĄSTKOWA

WFOŚiGW, zgodnie z wytycznymi NFOŚiGW, przekazywał do CST2021 raporty o umowach, zawartych w związku z wnioskami złożonymi od 15 maja 2020 r., zakończonych do 31 grudnia 2023 r., z wyjątkiem danych o czterech umowach niezareportowanych, pomimo że dotyczyły one wymiany źródła ciepła na piec inny niż węglowy lub termomodernizacji, a ich zakończenie nastąpiło w latach 2022-2023. Dane o wypłatach środków z poszczególnych umów były zgodne z ewidencją księgową i na żądanie NFOŚiGW dokonano potwierdzenia prawidłowości ich wykazania.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Prawidłowe sporządzanie i rzetelne weryfikowanie dokumentacji merytorycznej, stanowiącej podstawę wypłaty dotacji na realizację przedsięwzięć PPCP.
2. Rzetelne weryfikowanie kwot dotacji pozostałych do wypłaty w ramach umów zawartych na realizację przedsięwzięć PPCP.
3. Wykazywanie rzetelnych danych w przelewach dotacji.
4. Raportowanie do CST2021 wszystkich zakończonych umów o dofinansowanie przedsięwzięć spełniających wymogi ujęcia ich w tych raportach.

W związku z podjęciem działań w celu wyeliminowania pozostałych nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych w celu ich usunięcia.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości wskazują na nie w pełni skuteczny system kontroli zarządczej funkcjonujący w WFOŚiGW, w zakresie sporządzania i weryfikowania dokumentów stanowiących podstawę wypłaty dotacji na realizację przedsięwzięć w ramach PPCP.

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 Delegatury NIK w Lublinie. 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 uwagi
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 uwagi 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.

Lublin, dnia 15 listopada 2024 r.

Kontrolerzy:

Katarzyna Typiak
Doradca ekonomiczny
/podpisano elektronicznie/

Agnieszka Kulik
Starszy inspektor kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/

Aleksandra Zagaja
Inspektor kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Szempruch
/podpisano elektronicznie/