



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.19.1.2025

Pani
Bernadeta Dżugan
Prezes Zarządu
Wojewódzki Fundusz Ochrony
Środowiska i Gospodarki Wodnej
w Rzeszowie
ul. Zygmuntowska 9
35-025 Rzeszów

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 Rzeszowie ¹ , ul. Zygmuntowska 9, 35-025 Rzeszów.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bernadeta Dżugan, Prezes Zarządu WFOŚiGW, od dnia 1 sierpnia 2025 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili ² : – Adam Skiba, Prezes Zarządu, od 18 lipca 2017 r. do 26 kwietnia 2024 r., – Marta Zajko, Prezes Zarządu, od 27 kwietnia 2024 r. do 26 maja 2025 r., – Marek Klara, Wiceprezes Zarządu, od 27 maja do 31 lipca 2025 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zapewnienie środków na dofinansowanie przedsięwzięć w ramach PPCP³, ich wykorzystanie i uzyskane efekty oraz monitoring. 2. Sporządzenie jednostkowego sprawozdania finansowego PPCP na potrzeby Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju⁴.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2024 r. do dnia zakończenia kontroli, 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 Delegatura w Rzeszowie.
Kontrolerzy	1. Jacek Wolan, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/101/2025 z 6 sierpnia 2025 r. 2. Edward Lis, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LRZ/103/2025 z 6 sierpnia 2025 r. 3. Krzysztof Pakuła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/102/2025 z 6 sierpnia 2025 r.

(akta kontroli tom I str. 3-13)

¹ Dalej: WFOŚiGW lub Fundusz.

² Dalej: Prezes Zarządu.

³ Program Priorytetowy „Czyste Powietrze”.

⁴ Dalej: Bank Światowy lub BŚ.

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

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA Z UZASADNIENIEM

WFOŚiGW sporządził jednostkowe sprawozdanie finansowe PPCP zgodnie z wymaganiami NFOŚiGW⁷ i Banku Światowego. Sprawozdanie sporządzono w terminie wymaganym przez NFOŚiGW na podstawie prowadzonej przez WFOŚiGW ewidencji umów zakończonych i rozliczonych w wymaganych okresach, w oparciu o system CST2021⁸.

WFOŚiGW zapewnił i wydatkował środki na dofinansowanie przedsięwzięć w ramach PPCP zgodnie z postanowieniami regulacji wewnętrznych oraz warunkami umów zawartych z NFOŚiGW. Środki na PPCP wydatkowano w wysokościach zgodnych z zatwierdzonymi dokumentami. Zgodnie z wymogami prowadzono monitoring i kontrolę oraz przekazywano do NFOŚiGW dane o stanie realizacji PPCP, uzyskiwanych efektach rzeczowych i ekologicznych.

Fundusz posiadał i stosował dokumentację opisującą zasady rachunkowości, spełniające wymagania określone w art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹. Wdrożono również wewnętrzne regulacje obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych oraz zapewniono poprawność ich stosowania. Księgi rachunkowe prowadzono zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o rachunkowości oraz regulacjami wewnętrznymi WFOŚiGW.

Dokumenty księgowe potwierdzające wydatki na realizację PPCP i zapisy w księgach rachunkowych spełniały wymogi ustawy o rachunkowości i regulacji wewnętrznych.

Metodologia ujmowania danych w jednostkowym sprawozdaniu finansowym PPCP oraz sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych nie pozwalały na powiązanie poszczególnych pozycji jednostkowego sprawozdania finansowego PPCP z ewidencją księgową. Przedmiotowe sprawozdanie sporządzano na podstawie innych baz danych prowadzonych przez WFOŚiGW, a obowiązek jego sporządzenia wynikał z pisma przesłanego przez NFOŚiGW.

WFOŚiGW nieterminowo wywiązywał się z postanowień umów zawartych z beneficjentami w ramach PPCP w zakresie płatności, które wystąpiły w ponad 50% badanych umów.

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

⁷ Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

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

⁹ Dz. U. z 2023 r., poz. 120 ze zm. – zwana dalej ustawą o rachunkowości.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ 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 okresie objętym kontrolą WFOŚiGW realizował zadania związane w dofinansowaniu przedsięwzięć w ramach PPCP, w ramach zawartych z NFOŚiGW umów: - Umowa o udostępnienie środków nr 327/2018/WF/US z przeznaczeniem na udzielanie dotacji i wspólnej realizacji Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze” z dnia 18 grudnia 2018 r.¹¹, - w okresie objętym kontrolą obowiązywało pięć aneksów¹² zawartych do tej umowy, - Umowa o dofinansowanie nr FENX.01.01-IW.01-0010/24 Projektu „Program priorytetowy „Czyste Powietrze” realizowany w województwie podkarpackim”¹³ z dnia 15 kwietnia 2024 r., do której w okresie objętym kontrolą zawarto dwa aneksy¹⁴, - Umowa udostępnienia środków nr 590/2021/Wn-9/OA-po-WF/US z przeznaczeniem na udzielanie dotacji na częściową spłatę kapitału kredytów bankowych i wspólną realizację Programu Priorytetowego pn. „Czyste Powietrze”¹⁵ z dnia 1 lipca 2021 r., do której w okresie objętym kontrolą zawarto jeden aneks¹⁶. Realizując postanowienia umowy nr 327, strony tej umowy deklarowały w tym okresie: - udostępnienie w 2024 r. środków przez NFOŚiGW (na podstawie wniosków WFOŚiGW o udostępnienie) w wysokościach: a) do kwoty 162 714,8 tys. zł – wg aneksu nr 12; b) do kwoty 348 705,4 tys. zł – wg aneksu nr 13; c) do kwoty 734 279,5 tys. zł – wg aneksu nr 14; d) do kwoty 675 456,2 tys. zł – wg aneksu nr 15; - przeznaczyć w 2024 r. kwotę 100 tys. zł środków własnych WFOŚiGW (w aneksach nr 12, 13 i 14), w aneksie nr 15 wskazano kwotę 200 tys. zł wydatkowaną przez WFOŚiGW¹⁷ na realizację PPCP w 2024 r. W aneksie nr 15 określono, że budżet tego programu (umowy) na lata 2019-2024 dla województwa podkarpackiego wynosi 1 932 216,3 tys. zł, w tym: - środki udostępnione przez NFOŚiGW w kwocie 1 930 291,3 tys. zł.; - środki udostępnione przez WFOŚiGW w kwocie 1925 tys. zł.

¹⁰ 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.

¹¹ Dalej: „umowa nr 327”.

¹² Aneksy: - nr 11 z dnia 30 listopada 2023 r.; - nr 12 z dnia 20 lutego 2024 r.; - nr 13 z dnia 22 marca 2024 r.; - nr 14 z dnia 17 czerwca 2024 r.; - nr 15 z dnia 10 kwietnia 2025 r.

¹³ Dalej: „umowa FENX”.

¹⁴ Aneks nr 1 z dnia 29 listopada 2024 r. i aneks nr 2 z dnia 11 lipca 2025 r.

¹⁵ Dalej: - „umowa 590” lub „ścieżka bankowa”,

¹⁶ Aneks nr 2 z dnia 21 lutego 2024 r.

¹⁷ Aneks nr 15 zawarty był już w 2025 r., podczas gdy WFOŚiGW w 2024 r. poniósł wydatki na realizację tej umowy w kwocie 100 tys. zł, pozostała kwota 100 tys. zł wydatkowana ma być do końca 2025 r.

W aneksie nr 15 wskazano także, iż w ramach tej umowy udzielane będą dofinansowania wyłącznie dla wniosków o dofinansowanie złożonych w naborach, z których ostatni zakończył się 21 kwietnia 2024 r.

Umowa FENX określała zasady dofinansowania Projektu Grantowego „Program priorytetowy „Czyste Powietrze” realizowany w województwie podkarpackim”. Zgodnie z postanowieniami umowy beneficjentem tych środków był WFOŚiGW. Określony w umowie planowany całkowity koszt realizacji projektu oraz maksymalna kwota wydatków kwalifikowalnych wynosiły 486 000 tys. zł, a okres kwalifikowania wydatków wyznaczono od dnia 1 października 2023 r. do dnia 31 grudnia 2029 r.

Aneksem nr 1 do tej umowy zwiększono całkowity koszt realizacji projektu oraz maksymalną kwotę wydatków kwalifikowalnych do wysokości 653 309,3 tys. zł, a także wskazano, iż WFOŚiGW udzielone zostanie dofinansowanie w formie zaliczki, przy czym jednorazowa transza zaliczki nie może przekroczyć kwoty 282 000 tys. zł. Aneksem nr 2 do umowy FENX zwiększono całkowity koszt realizacji projektu oraz maksymalną kwotę wydatków kwalifikowalnych do wysokości 659 080,1 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą, do umowy 590 zawarty został aneks nr 2, który zobowiązywał NFOŚiGW do udostępnienia WFOŚiGW środków do kwoty 2545 tys. zł w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2024 r.

(akta kontroli tom I str. 33-330)

W latach 2024 – 2025 (I półrocze) na realizację PPCP Fundusz wydatkował następujące środki:

- w 2024 r. łączna kwota wydatków wyniosła – 572 614,3 tys. zł, z tego:
 - środki własne WFOŚiGW – 100 tys. zł;
 - łącznie środki NFOŚiGW – 586 500 tys. zł, z tego w ramach realizacji: umowy 327 – 535 586 tys. zł; umowy FENX – 36 422,3 tys. zł; umowy 590 – 506 tys. zł;
- w I półroczu 2025 r. łączna kwota wydatków wyniosła – 226 744,9 tys. zł, z tego:
 - środki własne WFOŚiGW – 0,00 tys. zł;
 - łącznie środki NFOŚiGW – 226 744,9 tys. zł, z tego w ramach: umowy 327 – 110 007,7 tys. zł; umowy FENX – 116 624,7 tys. zł; umowy 590 – 112,5 tys. zł.

Na podstawie składanych przez Fundusz wniosków do NFOŚiGW w ramach poszczególnych umów, w latach 2024-2025 (I półrocze) WFOŚiGW otrzymywał od NFOŚiGW następujące środki:

- w 2024 r. łącznie 686 307,8 tys. zł, z tego w ramach: umowy 327 – 586 500 tys. zł, umowy FENX – 99 337,8 tys. zł, umowy 590 – 470 tys. zł;
- w I półroczu 2024 r. łącznie 205 000 tys. zł, z tego w ramach: umowy 327 – 64 000 tys. zł, umowy 590 – 141 000 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą WFOŚiGW zapewnił realizację postanowień umów udostępnienia środków zawartych z NFOŚiGW oraz postanowień porozumień dot. wdrażania PPCP w zakresie zapewnienia środków własnych na potrzeby wypłaty dofinansowania beneficjentom PPCP.

(akta kontroli tom I str. 331-347)

1.2.

Ustalono, że na początku 2024 r. występowały problemy w zakresie udostępnienia środków przez NFOŚiGW w ramach umowy 327. W dniu 4 grudnia 2023 r. Fundusz wystąpił (wniosek nr 13) do NFOŚiGW o wypłatę środków

w kwocie 60 000 tys. zł¹⁸. W dniach 19 i 27 grudnia 2023 r. Fundusz otrzymał po 10 000 tys. zł tj. 33% wnioskowanej kwoty. W dniu 17 stycznia 2024 r. Fundusz informował NFOŚiGW o powstałych zaległościach w wypłacie środków dla beneficjentów w ramach umowy 327, wskazując jednocześnie iż zapotrzebowanie na wypłatę tych środków na ten dzień wynosiło już ponad 55 000 tys. zł. Kwota 40 000 tys. zł wynikająca ze złożonego wniosku nr 13 przekazana zostało w dniach 19 stycznia (33 500 tys. zł) i 1 lutego (6500 tys. zł) 2024 r. Składając wniosek nr 14¹⁹ (kwota wniosku 42 500 tys. zł), Fundusz otrzymał środki w transzach w dniach 21 lutego (12 500 tys. zł), 11 marca (12 000 tys. zł) i 15 marca (18 000 zł) 2024 r. W późniejszych terminach okresu objętego kontrolą nie stwierdzono występowania problemów w zakresie udostępniania środków przez NFOŚiGW na realizację PPCP.

Wyjaśniając Główny Księgowy Funduszu podała, że „*począwszy od IV kwartału 2023 r. do końca kwietnia 2024 r. wnioskowane kwoty były dzielone i przekazywane przez NFOŚiGW w kilku transzach co powodowało dodatkowe opóźnienia w realizacji wypłat do Beneficjentów przez WFOŚiGW*”.

(akta kontroli tom I str. 127-219; 348-349)

1.3. i 1.4.

W okresie objętym kontrolą Fundusz przedkładał do NFOŚiGW sprawozdania półroczne i roczne z efektów rzeczowych i ekologicznych z realizacji PPCP²⁰. Fundusz ewidencjonował i wykazywał wszystkie przewidziane w PPCP wskaźniki osiągnięcia celu w związku z wydatkowaniem środków pochodzących z NFOŚiGW oraz środków własnych Funduszu²¹.

Łączne efekty rzeczowe wynikające z realizacji PPCP²² w postaci liczby budynków o poprawionej efektywności energetycznej oraz liczby wymiany nieefektywnych źródeł ciepła w poszczególnych latach przedstawiały się następująco:

- a) Budynki o poprawionej efektywności energetycznej: w 2024 r. – 6993, w I półroczu 2025 r. – 999.
- b) Wymiana nieefektywnych źródeł ciepła w istniejących budynkach: w 2024 r. – 16 056, w I półroczu 2025 r. – 522.

Łączne efekty ekologiczne wynikające z realizacji PPCP (liczone jak wyżej) w postaci ograniczenia emisji pyłów²³ i benzo(a)pirenu oraz zmniejszenia emisji CO₂ w poszczególnych latach przedstawiały się następująco:

- a) Ograniczenia emisji pyłów (Mg/rok): w 2024 r. – 261,9859; w I półroczu 2025 r. – 76,3274.
- b) Ograniczenia emisji benzo(a)pirenu (Mg/rok): w 2024 r. – 2,0210; w I półroczu 2025 r. – 6,8161.
- c) Zmniejszenia emisji CO₂ (Mg/rok): w 2024 r. – 146 723,8261; w I półroczu 2025 r. – 73 784,7963.

¹⁸ Wniosek złożony w momencie wykorzystania min. 80% środków z otrzymanej zaliczki z poprzedniego wniosku.

¹⁹ Wniosek po korekcie z dnia 5 lutego 2024 r.

²⁰ W ramach zawartych umów: umowa 327, umowa FENX, umowa 590.

²¹ Efekty osiągnięte w ramach środków własnych Funduszu wykazywane w sprawozdaniu dotyczącym realizacji umowy 327.

²² Zrealizowane w ramach umów: umowa 327, umowa FENX, umowa 590.

²³ O średnicy mniejszej niż 10 mikrometrów (PM10).

W okresie objętym kontrolą Fundusz nie opracowywał dokumentacji planistycznej określającej planowane do osiągnięcia efekty rzeczowe i ekologiczne przy realizacji PPCP na obszarze województwa podkarpackiego. NFOŚiGW nie wymagał od WFOŚiGW opracowania takiego planu.

(akta kontroli tom I str. 350-397)

1.5.

W okresie objętym kontrolą WFOŚiGW zapewniał bieżące monitorowanie procesu zawierania i wykonywania umów. Na potrzeby dokonywania ocen oraz monitorowania i realizacji wniosków składanych przez beneficjentów PPCP, Zarządzeniem Prezesa Zarządu²⁴ Funduszu wprowadzono *Instrukcję postępowania z dokumentami dotyczącymi Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”*,

Instrukcja zawierała szczegółową procedurę procedowania wniosków składanych przez beneficjentów od momentu ich wpływu do Funduszu, poprzez ich ocenę wg kryteriów dostępu oraz kryteriów jakościowych dopuszczających, procedurę uzupełniania wniosków, przygotowania i zawarcia umów, aż po zasady ich końcowego rozliczenia.

Fundusz wdrożył mechanizmy kontrolne²⁵, zgodnie z którymi powołany został Zespół do sporządzania planu kontroli przedsięwzięć w ramach PPCP w okresie ich trwałości. W 2024 r Zespół wytypował²⁶ do kontroli 403 zrealizowane umowy oraz określił 281 kontroli do przeprowadzenia przed dokonaniem płatności końcowej. Na koniec października 2025 r. z planowanych 403 umów WFOŚiGW skontrolował 385 umów. Jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału Wniosków i Doradztwa Energetycznego WFOŚiGW, *kontrola w miejscu realizacji pozostałych 18 umów zostanie przeprowadzona w najszybszym możliwym czasie. Brak skontrolowania 18 umów wynikał najczęściej z przyczyn leżących po stronie beneficjentów*²⁷.

Dyrektor odnosząc się do monitorowania przedsięwzięć w ramach PPCP podał m.in., że *dane są gromadzone i przetwarzane w systemie dziedzinowym Prolan/bazie danych WFOŚiGW w Rzeszowie, który zapewnia ich jednolitość i spójność. Należy podkreślić, że większość danych dotyczących programu „Czyste Powietrze” importowana jest automatycznie do systemu dziedzinowego Prolan. Dane wprowadzane ręcznie podlegają sprawdzeniu przez osobę weryfikującą zgodnie z zasadą dwóch par oczu, a następnie wybiórczo przez koordynatora ds. analiz i procesów systemowych. Planowane efekty ekologiczne wyliczane są automatycznie na podstawie danych wprowadzonych do systemu dziedzinowego, co zapewnia ich jednolitość, spójność oraz wysoką jakość. Dodatkowo, w celu zapewnienia spójności i jakości danych, prowadzony jest okresowy przegląd raportów i zestawień kontrolnych generowanych z systemu dziedzinowego. Analiza ta pozwala na wychwycenie ewentualnych rozbieżności oraz korektę. WFOŚiGW w Rzeszowie cyklicznie przekazuje NFOŚiGW dane dotyczące stanu wdrażania Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze” na terenie województwa podkarpackiego.*

²⁴ Zarządzenie nr 5/2022 Prezesa WFOŚiGW w Rzeszowie z dnia 10 lutego 2022 r., dalej: Instrukcja.

²⁵ Zarządzenie nr 2/2020 Prezesa Zarządu WFOŚiGW w Rzeszowie z dnia 23 stycznia 2020 r. w sprawie powołania Zespołu do sporządzania planu kontroli przedsięwzięć w okresie trwałości na podstawie Wytycznych do przeprowadzenia kontroli przedsięwzięć w ramach PPCP.

²⁶ Na okres lipiec 2024 r. – czerwiec 2025 r.

²⁷ Pobyt za granicą, choroba i przebywanie w szpitalu/sanatorium, śmierć beneficjenta i konieczność przeprowadzenia sprawy spadkowej celem ustalenia nowych właścicieli/współwłaścicieli.

NFOŚiGW przygotował procedurę postępowania na wypadek błędów i awarii stwierdzonych w systemie CBCP. Niniejsza procedura określa działania, jakie należy wykonać po stronie WFOŚiGW w przypadku stwierdzenia zakłócenia prawidłowego działania lub naruszenia funkcjonalności Centralnej Bazy Czyste Powietrze. Osoby pełniące rolę koordynatora CBCP WFOŚiGW odpowiadają za utrzymanie prawidłowej funkcjonalności CBCP oraz jakość danych w zakresie dotyczącym WFOŚiGW w Rzeszowie.

Analiza 205 umów o dotację zawartych z beneficjentami w ramach PPCP wykazała, że przyjęte procedury wewnętrzne były stosowane we wszystkich przypadkach objętych badaniem.

(akta kontroli tom I str. 397-423; tom III str. 249-253)

1.6. i 1.7.

Fundusz posiadał aktualną w okresie objętym kontrolą dokumentację opisującą przyjęte zasady rachunkowości²⁸, która spełniała wymogi określone w art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości, w tym opis metod wyceny aktywów i pasywów, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, wykaz zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych, a także opis systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów.

Przyjęte w Funduszu zasady rachunkowości i księgi rachunkowe, spełniały wymogi określone w ustawie o rachunkowości. Sposób dokonywania zapisów w dzienniku umożliwiał ich jednoznaczne powiązanie ze sprawdzonymi i zatwierdzonymi dowodami księgowymi (art. 14 ust. 2 ustawy o rachunkowości). Zapisy księgowe spełniały wymogi określone w art. 23 ustawy o rachunkowości. Posiadały automatycznie nadany numer pozycji, zawierały wymagane dane, dokonywane w kolejności chronologicznej, a zapisy w dzienniku i na kontach księgi głównej były powiązane ze sobą w sposób umożliwiający ich sprawdzenie.

Zgodnie z art. 18 ustawy o rachunkowości sporządzano zestawienia obrotów i sald, a obroty tego zestawienia były zgodne z obrotami dziennika. Zapewniony był dostęp do zbiorów danych pozwalających na uzyskanie w dowolnym czasie i za dowolnie wybrany okres sprawozdawczy jasnych i zrozumiałych informacji o treści zapisów dokonanych w księgach rachunkowych.

Poszczególnym pracownikom Działu Ekonomiczno-Finansowym (DE-F) w sposób jednoznaczny określono zakresy obowiązków.

W Funduszu opracowano i stosowano system przydzielania pracownikom uprawnień do korzystania z zasobów systemu informatycznego rachunkowości, powołano osobę zarządzającą uprawnieniami oraz sporządzono rejestr użytkowników mających takie uprawnienia. Każdy z użytkowników posiadał sporządzony na piśmie zakres odpowiedzialności i uprawnień użytkownika systemu informatycznego rachunkowości. Opracowano i wdrożono również procedury postępowania w przypadkach incydentalnych (np. awaria systemu) i procedury tworzenia rezerwowych kopii danych. Procedury te i aktualizowana

²⁸ Zarządzenie nr 28/2024 Prezesa Zarządu WFOŚiGW w Rzeszowie z dnia 31 grudnia 2024 r. w sprawie wprowadzenia zasad polityki rachunkowości w WFOŚiGW; Zarządzenie nr 12/2024 Prezesa Zarządu WFOŚiGW w Rzeszowie z dnia 23 lipca 2024 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w WFOŚiGW.

dokumentacja eksploatacyjna systemu informatycznego były na bieżąco dostępne dla pracowników DE-F.

(akta kontroli tom I str. 397; 424-435; tom III str. 255-380)

1.8.

Prezes Zarządu WFOŚiGW wdrożył dokumentację określającą obieg i kontrolę dokumentów finansowo-księgowych²⁹. W dokumentacji tej określono rodzaje dowodów księgowych dokumentujących poszczególne operacje gospodarcze, komórki organizacyjne uprawnione do sporządzania poszczególnych dowodów, obieg dokumentów pomiędzy poszczególnymi komórkami, stanowiska pracy odpowiedzialne za sprawdzenie dowodu pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowym, kontrolę wstępną i zatwierdzenie. Określono również zakres kontroli finansowo-księgowej oraz procedury w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w toku kontroli udokumentowania operacji gospodarczej. Zgodnie z przyjętymi regulacjami dowodem księgowym dokumentującym operacje związane z rozliczeniem i wypłatą dotacji w ramach PPCP była dyspozycja wypłaty oraz wyciąg bankowy. Zgodnie z przyjętymi zasadami obiegu i kontroli dokumentacji finansowo-księgowej dyspozycję wypłaty wystawiał pracownik Działu Wniosków i Doradztwa Energetycznego (DWiDE) na podstawie umowy dotacji, wniosku o płatność i dokumentacji rozliczeniowej. Osobą odpowiedzialną za kontrolę wstępną i merytoryczną był Dyrektor DWiDE, a za formalno-rachunkową pracownik DE-F. Dyspozycje zatwierdzał Prezes lub Zastępca Prezesa Zarządu i Główny Księgowy. Na podstawie sprawdzonej i zatwierdzonej dyspozycji wypłaty pracownik DE-F sporządzał polecenie przelewu. Poprawność sporządzenia polecenia przelewu sprawdzał inny pracownik DE-F. Sprawdzone polecenia przelewu przekazywane były do banku celem dokonania przelewu. W księgach rachunkowych księgowany był wyciąg bankowy potwierdzający dokonanie przelewu. Dyspozycje wypłaty przechowywane były w dokumentach poszczególnych umów. Dokumenty dotyczące rozliczenia dotacji, stanowiące podstawę wystawienia dyspozycji wypłaty przechowywane były w dokumentach prowadzonych przez pracowników DWiDE.

(akta kontroli tom I str. 397; 424-435; tom III str. 255-380)

1.9.

Księgi rachunkowe prowadzone były zgodnie z przepisami określonymi w ustawie o rachunkowości i wewnętrznymi regulacjami.

WFOŚiGW sporządził jednostkowe sprawozdanie finansowe PPCP w oparciu o dane zgromadzone w systemie dziedzinowym Prolan oraz system CST2021. Otrzymywane przez Fundusz środki od NFOŚiGW³⁰ na realizację przedsięwzięć w ramach PPCP przekazywane były ogólną kwotą poszczególnych transz, bez podziału w jakiej części dotyczą one zadań które należy ująć w wymienionym sprawozdaniu. Takiego podziału w ewidencji księgowej nie było również po stronie wydatkowania tych środków, gdzie ewidencjonowano wydatki

²⁹ Zarządzenia Prezesa Zarządu wprowadzające i zmieniające „Instrukcję w sprawie obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych” nr 9/2019 z dnia 11 kwietnia 2019 r., nr 11/2019 z dnia 17 kwietnia 2019 r., nr 19/2020 z dnia 22 czerwca 2020 r., nr 23/2020 z dnia 10 września 2020 r., nr 28/2020 z dnia 20 listopada 2020 r., nr 20/2021 z dnia 1 października 2021 r., nr 2/2022 z dnia 3 stycznia 2022 r., nr 21/2023 z dnia 10 listopada 2023 r. i nr 4/2023 z dnia 15 marca 2023 r.

³⁰ W ramach zawartych umów: umowa 327, umowa FENX, umowa 590.

„narastająco” bez podziału na przedsięwzięcia zakończone lub kontynuowane. Obowiązku „dostosowania” ewidencji księgowej Funduszu do potrzeb sporządzenia sprawozdania jednostkowego PPCP nie wymagały zawarte umowy Funduszy z NFOŚiGW.

Na potrzeby PPCP, na podstawie ewidencji księgowej można jedynie wskazać jakie środki wpłynęły w danym okresie sprawozdawczym i w jakiej wysokości były one wydatkowane na realizację przedsięwzięć w ramach poszczególnych umów Funduszu z NFOŚiGW oraz umów z beneficjentami.

W okresie objętym kontrolą biegły rewident przeprowadził badanie rocznego sprawozdania finansowego Funduszu za rok 2024. Z przeprowadzonego badania biegły rewident wydał opinię bez zastrzeżeń³¹.

(akta kontroli tom I str. 397, 410-412, 424-435; tom II str. 273-274; tom III str. 255-380)

1.10., 1.11., 1.12., 1.13.

Szczegółowym badaniem objęto 205 losowo wybranych umów przedsięwzięć zrealizowanych i rozliczonych w 2024 r., które ujęte były w jednostkowym sprawozdaniu finansowym PPCP za 2024 r. Poddane analizie umowy stanowiły 3% umów (6681) ujętych w tym sprawozdaniu, o łącznej kwocie 14 781,2 tys. zł, tj. 5% z wykazanej kwoty 299 930,3 tys. zł. Badane dokumenty wskazywały, iż wydatkowane środki w ramach PPCP przeznaczone na dofinansowanie przedsięwzięć w ramach PPCP poniesione zostały dla osiągnięcia celów PPCP zgodnych z wymaganiami Banku Światowego, a poniesione koszty ujęte w sprawozdaniu finansowym PPCP były kwalifikowalne i zatwierdzone przez upoważnione osoby oraz w wysokości zgodnej z wymogami PPCP. Dokumenty księgowe poświadczające dokonanie badanego wydatku zostały prawidłowo i rzetelnie opisane i poddane kontroli, w tym w ramach kontroli formalno-rachunkowej, kontroli merytorycznej i wstępnej kontroli przez głównego księgowego³².

Na dokumentach księgowych naniesiony był numer pozycji zapisu uwidocznionego w księgach rachunkowych.

Ujęte w ewidencji księgowej wymienione operacje gospodarcze dotyczące środków przeznaczonych na wypłatę dofinansowania przedsięwzięć w ramach PPCP były kompletne i przejrzyste oraz prawidłowo udokumentowane.

Zapisy księgowe analizowanych dokumentów umożliwiały jednoznacznie powiązanie zapisów w dzienniku z zatwierdzonymi dowodami księgowymi, miały

³¹ Która stanowi, że sprawozdanie finansowe:

- przedstawia rzetelny i jasny obraz sytuacji majątkowej i finansowej Funduszu na dzień 31.12.2024 r. oraz jej wyniku finansowego i przepływów pieniężnych za rok obrotowy zakończony w tym dniu zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami ustawy o rachunkowości oraz przyjętymi zasadami (polityką) rachunkowości,
- jest zgodne co do formy i treści z obowiązującymi Fundusz przepisami prawa,
- zostało sporządzone na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych zgodnie z przepisami rozdziału 2 ustawy o rachunkowości („Prowadzenie ksiąg rachunkowych”).

³² Brak stwierdzenia sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja), podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania - wynika z techniki dokumentowania zapisów księgowych.

charakter trwały i zawierały elementy wymagane w art. 23 ust. 2 ustawy o rachunkowości³³.

Płatności dokonywane przez Fundusz dotyczące realizacji badanych umów były ujęte w księgach rachunkowych na odpowiednich kontach księgi głównej i kontach pomocniczych, zgodnie z ich treścią ekonomiczną i z datą poniesionego wydatku.

Ustalono, że w 12 przypadkach (5,9% badanych, o łącznej kwocie 378,1 tys. zł) termin ostatniej płatności³⁴ (zgodnie z zawartymi umowami) przypadał w 2023 r. a był zrealizowany i ujęty w ewidencji księgowej w 2024 r.

(akta kontroli tom I str. 397; 429-435; tom III str. 4-231; 254)

Odpowiadając na pytanie czy kwota płatności końcowej tych wniosków ujmowana była w Funduszu po stronie zobowiązań na koniec 2023 roku, Prezes Zarządu WFOŚiGW podała, że „realizując umowy dotacji w ramach PPCP Dział Ekonomiczno-Finansowy dokonuje wypłaty środków do Beneficjenta niezwłocznie po rozliczeniu i wystawieniu dyspozycji przelewu przez merytorystę oraz po jej zatwierdzeniu zgodnie z instrukcją w zakresie obiegu i kontroli dokumentów finansowo – księgowych. Wnioski o płatność złożone w 2023 r., których wypłata nastąpiła w roku następnym nie były ujmowane w księgach funduszu jako zobowiązania 2023 r.

W przypadku zobowiązań wobec beneficjentów PPCP nie przewidziano ich księgowania memoriałowo ze względu na fakt, iż momentem powstania zobowiązania w tym przypadku jest moment zatwierdzenia do zapłaty dyspozycji przelewu środków, który jest tożsamy z momentem dokonania przelewu środków z rachunku bankowego. Operacja ta jest ujmowana w księgach kasowo, na podstawie wyciągu bankowego. Wypłata dotacji dla beneficjenta PPCP, tak jak i innych dotacji wypłacanych, czy to ze środków własnych WFOŚiGW w Rzeszowie, czy też ze środków udostępnianych przez NFOŚiGW następuje niezwłocznie po zatwierdzeniu dyspozycji, więc nie jest zasadne dokonywanie dodatkowych zapisów księgowych.

Ponadto ujmowanie zatwierdzonych dyspozycji przelewu w księgach WFOŚiGW w Rzeszowie jako zobowiązanie wobec beneficjentów PPCP powodowałoby konieczność ewidencji tej samej kwoty jako należność wobec Funduszu ze strony NFOŚiGW (zgodnie z zasadą podwójnego zapisu).

Nawiązując do art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości zaznaczyć należy, że wypłacane beneficjentom PPCP środki w ramach umowy udostępnienia są wydatkiem dla Funduszu, ale nie kosztem i nie powodują powstania przychodu po stronie WFOŚiGW w Rzeszowie, dlatego też ewidencja księgowa realizowana była poprzez konta rozrachunkowe, a nie kosztowe. Środki związane z realizacją PPCP z umowy udostępnienia w latach 2024-2025 były przekazywane w formie zaliczek na rachunek WFOŚiGW w Rzeszowie przez NFOŚiGW. Następnie realizowane były wypłaty dla beneficjentów, w związku z czym następował jedynie przepływ środków na rachunku WFOŚiGW w Rzeszowie. Koszt WFOŚiGW w Rzeszowie stanowią jedynie te wypłaty, które realizowane były jako wkład własny wynikający z zapisów umowy udostępnienia oraz umowy grantowej FEnIKS we wskazanym okresie realizacji PPCP. Zgodnie z wytycznymi, aby umowa dotacji mogła zostać uznana za zakończoną i rozliczoną oraz wykazana w jednostkowym sprawozdaniu finansowym PPCP za 2024 r., płatność końcowa musiała zostać zrealizowana w 2024 r.

³³ Tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 120.

³⁴ Ujęte w stwierdzonych nieprawidłowościach dotyczących opóźnień w płatności.

Zgodnie z wytycznymi NFOŚiGW, umowy aneksowane, w których Beneficjent wystąpił z wnioskiem o rezygnację z części zakresu rzeczowego oraz o zamknięcie umowy, wykazuje się z datą ostatniej płatności przyjmując, że płatność częściowa stała się płatnością końcową”.

(akta kontroli tom III str. 2-3)

Na podstawie analizy dokonanych przez WFOŚiGW płatności dotyczących realizacji poddanych badaniom umów stwierdzono, że wydatki te były gospodarne. W żadnym przypadku nie przekroczono limitu kwoty dofinansowania określonej w umowach, jak również przestrzegano limitów kwot kwalifikowanych oraz poziomów dofinansowania wydatków określonych dla poszczególnych kategorii kosztów.

(akta kontroli tom I str. 429-435)

Stwierdzono opóźnienia w wypłacie ostatniej transzy płatności dotyczących umów na dofinansowanie przedsięwzięć dofinansowywanych środkami z PPCP – szczegółowy opis w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli tom I str. 429-435)

W objętej badaniem dokumentacji dotyczącej realizacji wylosowanych umów ustalono, że na 205 badanych umów, w 20 przypadkach (tj. 10%) realizacja tych umów była poddana kontroli WFOŚiGW, z czego w 18 przypadkach kontrole pozytywnie oceniły realizację umów (wydatków) przez beneficjentów, natomiast w jednym przypadku Fundusz wystąpił³⁵ do grantobiorcy o zwrot wypłaconej dotacji w kwocie 114 930 zł wraz z odsetkami. W drugim przypadku po kontroli u beneficjenta środków³⁶ WFOŚiGW stwierdził, iż (pomimo złożonych w dniu 17 października 2025 r. wyjaśnień przez beneficjenta) wypłacone dofinansowanie w kwocie 136 200 zł (wraz z odsetkami), podlega zwrotowi.

(akta kontroli tom I str. 429-435; tom III str. 4-231)

Ustalono, że w sześciu przypadkach (3% badanych), w składanych wnioskach o dofinansowanie beneficjenci oświadczali, iż prowadzą gospodarstwo jednoosobowe (potwierdzone w wystawianych przez urzędy gmin zaświadczeniach o wysokości przeciętnego miesięcznego dochodu przypadającego na jednego członka gospodarstwa domowego w gospodarstwie jedno lub wieloosobowym), podczas gdy z innych złożonych oświadczeń wynikało, iż pod tym samym adresem zamieszkuje większa liczba osób. Oświadczali również, iż kwalifikują się do najwyższego poziomu dofinansowania (potwierdzone wymienionymi zaświadczeniami z urzędów gmin), w tym w ośmiu (4% badanych) przypadkach wskazano dochód 0,00 zł, a w dwóch przypadkach do rozliczeń umów przedłożono faktury za które beneficjenci dokonali płatności gotówką (kwoty 55.284 zł i 51.200 zł).

(akta kontroli tom I str. 429-435)

³⁵ W dniach 17 lipca i 16 września 2025 r.

³⁶ W dniu 4 września 2025 r. – budynek w trakcie remontu, na który udzielono w dniu 6.07.2020 r. pozwolenia na nadbudowę i nie oddano do użytkowania, beneficjent we wniosku o dofinansowanie oświadczył, iż budynek objęty dofinansowaniem jest w całości oddany do użytkowania.

Odpowiadając na pytanie czy weryfikowano wiarygodność składanych oświadczeń przez beneficjentów środków PPCP i zaświadczeń wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego w zakresie dochodów przypadających na jednego członka gospodarstwa domowego oraz wielkości gospodarstwa domowego (jedno lub wieloosobowe) Prezes Zarządu WFOŚiGW wyjaśniła, że zgodnie z art. 411 ust. 10g-h ustawy Prawo Ochrony Środowiska (dalej: POŚ) zaświadczenie, o którym mowa w ust. 10g ww. ustawy, wydaje wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby fizycznej. Zaświadczenie wydawane jest w trybie przewidzianym w art. 217§2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.

Zaświadczenie wydawane jest po uprzednim złożeniu przez osobę fizyczną żądania wydania zaświadczenia o wysokości przeciętnego miesięcznego dochodu przypadającego na jednego członka jej gospodarstwa domowego, w którym pod rygorem odpowiedzialności karnej przedstawia skład gospodarstwa domowego, które prowadzi. Powyższe wskazuje, że tylko organ przyjmujący żądanie, w przypadku wątpliwości co do rzetelności złożonych w nim oświadczeń, działając w granicach ustawowych, może podjąć działania w celu potwierdzenia zgodności stanu faktycznego z ustawową definicją gospodarstwa domowego. Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie nie posiada kompetencji w tym zakresie.

Podjęte w nowej odsłonie programu przez jego twórcę, NFOŚiGW z siedzibą w Warszawie, działania mające na celu ograniczenie skali nieprawidłowości wpływających na realną wysokość możliwej do uzyskania dotacji mogą stanowić swoistego rodzaju dysonans w stosunku do definicji wskazanej w art. 10j ustawy POŚ. W celu wyjaśnienia powstałych wątpliwości interpretacyjnych oraz wypracowania prawidłowego modelu ubiegania się o dotację przez osoby, które pomimo pozostawania w związku małżeńskim, na gruncie przepisów ustawy POŚ, mogą nie prowadzić wspólnego gospodarstwa domowego, Fundusz w Rzeszowie zwrócił się do NFOŚiGW z pismem w przedmiotowej sprawie. Do dnia dzisiejszego nie otrzymano odpowiedzi.

WFOŚiGW w Rzeszowie zauważył również potencjalne nieprawidłowości związane z obrotem prawem własności nieruchomości, objętej wnioskiem o dofinansowanie. Dokonywane są one krótko przed złożeniem wniosku i wskazują na działania mające na celu otrzymanie podwyższonego lub najwyższego poziomu dofinansowania. W ocenie WFOŚiGW w Rzeszowie rzeczywistym adresatem dofinansowania w przedmiotowym stanie faktycznym powinien być współwłaściciel nieruchomości posiadający większy udział w własności do nieruchomości.

Analiza materiałów będących w posiadaniu Funduszu wskazywała na następujące okoliczności mające wpływ na celowe działanie Wnioskodawcy, aby uzyskać maksymalne dofinansowanie: Wnioskodawca nabywając krótko przed złożeniem wniosku ułamkową część w prawie własności do nieruchomości na podstawie umowy darowizny występował z wnioskiem do organu o wydanie Zaświadczenia o wysokości przeciętnego miesięcznego dochodu przypadającego na jednego członka gospodarstwa domowego wydanego na podstawie art. 411 ust. 10g ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo Ochrony Środowiska. Zdarzały się przypadki, gdy Wnioskodawca występował do organu o wydanie Zaświadczenia, nie będąc jeszcze pełnoprawnym współwłaścicielem nieruchomości, ponieważ umowa darowizny miała miejsce w terminie późniejszym. Ponadto analiza dokumentacji niejednokrotnie wskazywała, iż Wnioskodawca, któremu rodzic darował ułamkową

część nieruchomości prowadzi gospodarstwo jednoosobowe osiągając zerowy dochód i mieszka z rodzicem lub w innym przypadku jest osobą uczącą się, której adres zamieszkania jest tymczasowy. Powyższe poddaje pod wątpliwość fakt prowadzenia gospodarstwa jednoosobowego. Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tj. Dz. U. 2024 r., poz. 323) definiuje pojęcie rodziny: Zgodnie z art. 3 pkt. 16. przez rodzinę rozumie się odpowiednio następujących członków rodziny: małżonków, rodziców dzieci, opiekuna faktycznego dziecka oraz pozostające na utrzymaniu dzieci w wieku do ukończenia 25. roku życia, a także dziecko, które ukończyło 25. rok życia legitymujące się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jeżeli w związku z tą niepełnosprawnością przysługuje świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy albo zasiłek dla opiekuna. Natomiast ustawa Kodeks Rodzinny i opiekuńczy z dnia 25 lutego 1964 (tj. Dz. U 2023 poz. 2809) wskazuje: art.133 – obowiązek utrzymywania dziecka przez rodziców nie znika w momencie osiągnięcia przez dziecko pełnoletności. Rodzice zobowiązani są do pomocy finansowej również pełnoletniemu dziecku, które nie jest jeszcze w stanie utrzymać się samodzielnie, np. w przypadku podjęcia/kontynuowania nauki. Polskie prawodawstwo nie przewiduje górnej granicy wieku wygaśnięcia ww. obowiązku.

Szczegółowa analiza dokumentów składanych przez Grantobiorców i ich pełnomocników pozwoliła zidentyfikować dwa obszary o największym ryzyku wystąpienia nieprawidłowości tj.: koszty przedsięwzięcia oraz kryteria dochodowe uzależniające wysokość możliwej do uzyskania dotacji na dany budynek od dochodu Wnioskodawcy i/lub dochodów jego gospodarstwa domowego. Identyfikacja wrażliwych obszarów spowodowała konieczność podjęcia przez Fundusz dodatkowych działań w zakresie ochrony finansów publicznych.

Podczas oceny Wniosków o dotację zauważalne były sytuacje przedkładania wraz z wnioskiem zaświadczeń o dochodach wskazujących na prowadzenie jednoosobowego gospodarstwa domowego, w sytuacjach, gdy z pozostałych dokumentów wynika, że np. Wnioskodawca pozostaje w związku małżeńskim w ustawowej wspólności majątkowej, czy jest osobą małoletnią. Najczęściej zaświadczenia takie wskazują zerowy albo bardzo niski dochód uprawniający do ubiegania się o dotację w ramach 3 Części Programu. Od pewnego czasu Fundusz obserwuje również zjawisko nabywania w drodze darowizny od osób spokrewnionych ułamkowej części własności nieruchomości (1/100, 5/100, 1/8 itp.) głównie przez osoby do 25 r. życia i osoby 75+. Działania te podejmowane są w najczęściej na kilka tygodni, miesięcy przed złożeniem do Funduszu wniosku o dotację i mają charakter celowy. Działania polegające na przeniesieniu ułamkowej części nieruchomości na osoby o zerowych/niskich dochodach oraz deklarowanie prowadzenia jednoosobowego gospodarstwa domowego w żądaniu wydania zaświadczenia o dochodach kierowanego do gminy w sytuacji odmiennego stanu rzeczywistego celem ubiegania się o najwyższy poziom dotacji w ramach Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze” WFOŚiGW w Rzeszowie ocenia jako sprzeczne z zasadami współżycia społecznego i stanowiące nadużycie zapisów programu uzależniających wysokość udzielanej dotacji od wysokości dochodu wnioskodawcy. Mając na względzie bezpieczeństwo finansów publicznych WFOŚiGW w Rzeszowie od 17 lipca 2024 roku wnioski takie poddaje szczegółowej analizie i wzywa Wnioskodawców do weryfikacji złożonych oświadczeń. Otrzymywane w toku wezwania wyjaśnienia niejednokrotnie potwierdzają jedynie fakt celowych działań, a ich skutkiem jest odmowa przyznania dotacji.

WFOŚiGW w Rzeszowie w ostatnim czasie zintensyfikował również działania kontrolne w związku z coraz częściej składanymi przez Beneficjentów lub ich Pełnomocników dokumentami wskazującymi na możliwość popełnienia przestępstwa podrobienia/przerobienia dokumentów, złożenia dokumentu z podrobionym podpisem. Do dokumentów obarczonych najwyższym ryzykiem należą oświadczenia współwłaściciela, współmałżonka, pełnomocnictwo, zaświadczenie wydawane przez organ Gminy. Działania te mają na celu wyłudzenie dotacji. Fundusz w Rzeszowie po powzięciu informacji o możliwości popełnienia przestępstwa składa stosowne zawiadomienia do organów ścigania.

Należy tutaj zaznaczyć, iż zgodnie z pismem z dnia 06.10.2022 r. przesłanym drogą e-mail dotyczącym ograniczenia wzywania beneficjentów do składania dodatkowych dokumentów oraz z dnia 30.01.2023 r. znak NFOSiGW -ABMC.030.12.2023.1 Zastępcy Prezesa Zarządu NFOŚiGW Pana Pawła Mirowskiego, wprowadzono uproszczenia w rozliczaniu wniosków o płatność w ramach wersji programu priorytetowego Czyste powietrze obowiązujących od dnia 15.05.2020 r. do dnia 02.01.2023 r. – pisma w załączeniu. Uproszczenia polegają m.in. na ograniczeniu weryfikacji wniosków o płatność do minimalnego wymaganego zakresu, określonego w dokumencie Proces obsługi Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”. Pogłębiona weryfikacja wniosków o płatność i załączników dotyczy próby min. 15% ogółu złożonych wniosków o płatność dla wersji programu obowiązujących od 15.05.2020 r. do dnia 22.01.2023 r.”

(akta kontroli tom III str. 232-243)

Badając dokumentację wymienionych umów ustalono również, że:

- w czterech przypadkach (2% badanych), beneficjent ponownie brał udział w programie PPCP³⁷,
- w dokumentacji trzech umów (1,5% badanych) stwierdzono przepisanie na wnioskodawcę udziału w nieruchomości bezpośrednio przed złożeniem wniosku,
- w przedkładanych wnioskach o płatność, w szczególności dotyczących termomodernizacji (ocieplenie przegród budowlanych, wymiana stolarki drzwiowej) i składanych przez pełnomocników beneficjentów występowały duże różnice cen za wykonane usługi lub materiały – np. cena 1m² ocieplenia wełną mineralną 695,5 zł lub 422,78 zł (średnia cena rynkowa to ok. 200 zł/m²).

(akta kontroli tom I str. 429-435)

W złożonych wyjaśnieniach Prezes Zarządu WFOŚiGW podała, że z uwagi na brak - zarówno w wersji programu obowiązującej od 22.04.2024 r. jak i w wersji od 03.01.2023 r. - maksymalnych kwot jednostkowych dla kosztów związanych z dociepleniem przegród oraz wymianą stolarki okiennej i drzwiowej (wskaźniki jednostkowe obowiązywały we wcześniejszych wersjach Programu) Fundusz od dłuższego czasu boryka się z problemem zawyżania kosztów ww. zadań w umowach zawartych pomiędzy Wnioskodawcami i wykonawcami celem uzyskania najwyższej, możliwej w danej grupie przedsięwzięć wysokości dotacji. O najbardziej drastycznych przykładach takich działań np. koszt zakupu i montażu 1szt. drzwi zewnętrznych na kwotę 40 000,00 zł 1 m2 stolarki okiennej za kwotę 27 514,17 zł WFOŚiGW w Rzeszowie informował NFOŚiGW.

³⁷ W opisanych przypadkach dochodziło do zawarcia nowej umowy.

Brak regulacji w tym przedmiocie spowodował, że WFOŚiGW w Rzeszowie dokonał merytorycznej analizy skali problemu i wdrożył wstępną ścieżkę wewnętrznej oceny i weryfikacji podawanych w dokumentach programowych kosztów. Stworzono tabelę kosztów poszczególnych zadań w oparciu o wartości minimalne i maksymalne wynikające ze złożonych dokumentów, a następnie zestawiono te dane z cenami rynkowymi z województwa podkarpackiego. Ustalono i zaakceptowano próg maksymalnych kosztów przedsięwzięcia. Rozwiązanie zostało wdrożone w dniu 2 sierpnia 2024 r. i obowiązywało do dnia 17.03.2025 r. czyli wejścia w życie zaktualizowanego dokumentu NFOŚiGW Procesu obsługi Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze” – ścieżka wfośigw. Załącznikiem do tego dokumentu jest Załącznik nr 5 - Księga Procedur wraz z rekomendowanymi i maksymalnymi stawkami kosztów jednostkowych. Załącznik został zaktualizowany dla wszystkich wersji Programu i jest stosowany przez wszystkich pracowników oceniających Wnioski o płatność.

Na etapie oceny Wniosków o dotację Wnioskodawcy są wzywani do złożenia wyjaśnień w zakresie deklarowanych kosztów, na przykład do przedłożenia specyfikacji kosztów poszczególnych zadań. Niejednokrotnie po wezwaniu dokonywane są korekty wartości wskazanych w umowie, częściej jednak spotykamy się z odmową Wnioskodawców/Pełnomocników przywołujących argument braku podstawy programowej do podejmowania takich działań. Pracownicy Funduszu dodatkowo informują Wnioskodawców/Pełnomocników o ponownej weryfikacji kosztów na etapie przedstawienia do rozliczenia Wniosków o płatność wraz z dokumentami finansowymi.

Stanowcze działania kontrolne kosztów podejmowane są jednak na etapie Wniosku o płatność. W przypadku zidentyfikowania zawyżonych kosztów zgodnie z Księgą procedur, wykazanych do rozliczenia Fundusz wzywa do udokumentowania racjonalności ich poniesienia, aby można było wykluczyć dofinansowanie na koszty, które powinny stanowić element niekwalifikowany (np. prace wykończeniowe, kasetony, położenie paneli, płytek, itp.). Po otrzymaniu wyjaśnienia, Pracownik weryfikuje/analizuje poszczególne elementy prac i ewentualnie wyłącza z dofinansowania koszty niekwalifikowalne a następnie rozlicza zadanie. W przypadku odmowy udzielenia wyjaśnień przez Grantobiorcę/Pełnomocnika/Wykonawcę, bądź braku racjonalnego uzasadnienia kosztów przekraczających akceptowalne wartości, Fundusz wstrzymuje wypłatę z uwagi na przekroczone koszty jednostkowe bądź wypłaca tzw. koszty bezsporne.

(akta kontroli tom III str. 232-243)

1.14.

NIK w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 19 listopada 2024 r. (znak: LRZ.410.20.1.2024)³⁸ sformułowała wniosek o usunięcie z systemu FK możliwości dokonywania zmian w ewidencji księgowej w zamkniętych okresach sprawozdawczych sprawozdania finansowego. Wniosek pokontrolny NIK został zrealizowany. Firma obsługująca dokonała modyfikacji systemu FK uniemożliwiającej cofnięcie blokady założonej na zamkniętym okresie sprawozdawczym w dniu 4 listopada 2024 r.

(akta kontroli tom II, str. 256-261)

³⁸ Po kontroli P/24/042.

1.15.

W okresie objętym kontrolą, WFOŚiGW w trakcie oceny wniosków o dofinansowanie i wniosków o płatność oraz przeprowadzonych kontroli, zidentyfikował 24 przypadki nadużyć/oszustw przy realizacji przedsięwzięć dofinansowanych w ramach PPCP, w wyniku których złożono do organów ścigania zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa, w tym:

- 11 przypadków zidentyfikowanych nadużyć dotyczyło etapu złożenia wniosku o dofinansowanie oraz złożenia wniosku o płatność potwierdzającego realizację zadań. Najczęstsze nieprawidłowości to: podrabianie/przerabianie dokumentów składanych jako załączniki do wniosku o dofinansowanie i wniosku o płatność, ich antydatowanie, składanie podpisów za współmałżonka, współwłaścicieli, osoby nieżyjące, czy też nieprawdziwych oświadczeń w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej i wysokości przychodów osiąganych z jej tytułu;
- 13 przedsięwzięć, dla których kontrola ujawniła oszustwo na etapie złożenia wniosków lub realizacji przedsięwzięcia, co wiązało się z przekazaniem zawiadomień o możliwości popełnienia przestępstwa oraz żądaniem zwrotu całości wypłaconej kwoty dotacji.

Ponadto, podczas kontroli stwierdzono 45 przypadków nieprawidłowości związanych z realizacją przedsięwzięć w sposób częściowo niezgodny z warunkami PPCP, dla których WFOŚiGW podjął decyzję o częściowym zwrocie udzielonej dotacji. Najczęściej występującymi nieprawidłowościami, z powodu których zmniejszono kwotę dotacji, była realizacja przedsięwzięć niezgodnie z warunkami PPCP, w tym: wymiana stolarki w pomieszczeniach nieogrzewanych, termomodernizacja przegród innych niż przegrody pomiędzy pomieszczeniami ogrzewanymi a nieogrzewanymi. Nieprawidłowości skutkujące wypowiedzeniem umowy to głównie: brak spełnienia wymagań warunków technicznych, niespełnienie definicji budynku jednorodzinnego, przekroczenie 30% powierzchni budynku przeznaczonej na działalność gospodarczą, niespełnienie wymagań odnośnie źródła ciepła, zatajanie prowadzenia działalności gospodarczej oraz przychodów z tejże działalności.

(akta kontroli tom II, str. 262-268)

1.16.

W okresie objętym kontrolą WFOŚiGW otrzymał łącznie 21 zgłoszeń o możliwych nieprawidłowościach mogących wystąpić na etapie złożenia wniosków o dofinansowanie, realizacji przedsięwzięcia i złożenia wniosków o płatność w ramach PPCP.

Zgłoszenia wpływały od sygnalistów będących osobami fizycznymi, podwykonawców firm realizujących zadania u beneficjentów oraz od instytucji (NFOŚiGW, MKiŚ³⁹).

Prezes Zarządu wyjaśniła, że w przypadku zgłoszeń od instytucji, zgłoszenia te dublowały się z sygnałami bezpośrednio otrzymanymi przez Fundusz. Zespół ds. kontroli realizuje również zgłoszenia wewnętrzne, tj. kontrolował realizację przedsięwzięć rozliczanych wnioskami o płatność, w stosunku do których pracownicy merytoryczni powzięli podejrzenie nieprawidłowości w momencie analizy

³⁹ Ministerstwo Klimatu i Środowiska.

przedłożonej dokumentacji rozliczeniowej. W przypadku złożenia wniosku o płatność do umowy, w sytuacji gdy Fundusz uzyskał sygnał o możliwych nieprawidłowościach wypłata realizowana była dopiero po przeprowadzeniu kontroli z wynikiem pozytywnym. W przypadku rozbieżności niekwalifikujących się do rozwiązania umowy, pracownik merytoryczny wzywał do korekty wniosku w oparciu o wnioski pokontrolne. Każde zgłoszenie, każdy sygnał jest analizowany i najpóźniej do momentu rozliczenia umowy zostają zweryfikowane w terenie, tj. w miejscu realizacji inwestycji. W przypadku wystąpienia nieprawidłowości, które mogą mieć znamiona popełnienia czynu niezgodnego z prawem, sprawa zostaje zgłoszona do właściwych organów ścigania.

(akta kontroli tom II, str. 262-266; 273-275)

1.17.

WFOŚiGW podejmował działania mające na celu minimalizację ryzyka oszust i nadużyć w ramach PPCP. Analiza 205 umów wykazała, że podczas kontroli wniosków o dofinansowanie oraz wniosków o płatność weryfikowane były dokumenty w zakresie ich kompletności i rzetelności sporządzenia oraz kwalifikowalności wydatków w ramach PPCP m.in. pod kątem minimalizacji ryzyka oszustw i nadużyć.

WFOŚiGW, zgodnie z zatwierdzoną dokumentacją programową uznawał za najbardziej ryzykowne umowy, które spełniają następujące cechy: występuje najwyższy poziom dofinansowania, przedsięwzięcie realizowane jest przy udziale pełnomocnika, dotacja obejmuje prefinansowanie, przedsięwzięcie dotyczy tzw. kompleksowej termomodernizacji.

Prezes Zarządu wyjaśniła, m.in. że przy rozliczaniu umów, w których występuje wysokie ryzyko nadużyć finansowych pracownicy zwracają szczególną uwagę na poniższe aspekty: czy beneficjent jest beneficjentem części 3) Programu w związku z realizacją przedsięwzięć w innym budynku/lokalu (kontrola krzyżowa), czy przedłożony został dokument potwierdzający opłacenie przez beneficjenta wkładu własnego na realizację przedsięwzięcia (opłacenie podatku VAT) na rzecz wykonawcy ze środków beneficjenta, czy podpisy złożone na przedłożonym pełnomocnictwie zostały poświadczane notarialnie [...], czy koszty realizacji przedsięwzięcia nie są zawyżone w stosunku do średnich cen i zasadne w odniesieniu do zakresu wykonanych prac, czy zakres zrealizowanego przedsięwzięcia, w przypadku dotacji z prefinansowaniem, jest zgodny z umową z Wykonawcą i czy nie istnieje konieczność aneksowania umowy o dofinansowanie i/lub umowy z wykonawcą, czy został przeprowadzony audyt energetyczny i w pierwszym wniosku o płatność został złożony dokument podsumowujący audyt energetyczny [...] i czy wskazuje on, że w wyniku realizacji przedsięwzięcia osiągnięty został co najmniej jeden ze wskaźników kompleksowej termomodernizacji, określonych w Programie, czy dokumentacja rozliczeniowa (np. faktury/rachunki, protokoły odbioru prac) jest zgodna z faktycznie wykonanym zakresem rzeczowym przedsięwzięcia (kontrola na miejscu realizacji przedsięwzięcia) i czy nie posiada ona symptomów mogących wskazywać na występowanie nadużyć finansowych w zakresie fałszowania dokumentów, czy dyspozycja wypłaty zaliczki została podpisana osobiście przez beneficjenta (nawet gdy realizuje przedsięwzięcie przy pomocy pełnomocnika). Część umów, wytypowanych w oparciu o wyniki przeprowadzonej analizy ryzyka, jest przed wypłatą dotacji kierowana do kontroli w miejscu realizacji przedsięwzięcia. Sumarycznie liczba kontroli wykonanych w miejscu realizacji przedsięwzięcia przed

wypłatą środków do końca okresu obrachunkowego powinna wynosić minimum 2% wniosków o płatność końcową złożonych w okresie bieżącego roku obrachunkowego. Ponadto dla przedsięwzięć, w ramach których prace wykonywane były siłami własnymi obligatoryjnie wykonywana jest kontrola co najmniej na dokumentach w siedzibie WFOŚiGW w Rzeszowie.

Dodatkowo WFOŚiGW informował NFOŚiGW o zauważanych nadużyciach związanych z celowym zawyżaniem kosztów inwestycji, w tym przedstawiał najbardziej drastyczne przykłady działań np. koszt zakupu i montaż jednej sztuki drzwi zewnętrznych na kwotę 40 000,00 zł, lub 1 m² stolarki okiennej za kwotę 27 514,17 zł.

Brak regulacji w tym przedmiocie spowodował, że WFOŚiGW w Rzeszowie dokonał merytorycznej analizy skali problemu i wdrożył wewnętrzną wstępną ścieżkę oceny i weryfikacji podawanych w dokumentach rozliczeniowych kosztów. Stworzono tabelę kosztów poszczególnych zadań w oparciu o wartości minimalne i maksymalne wynikające ze złożonych dokumentów, a następnie zestawiono te dane z cenami rynkowymi z województwa podkarpackiego. Ustalono akceptowalny próg maksymalnych kosztów przedsięwzięcia. Rozwiązanie zostało wdrożone w dniu 2 sierpnia 2024 r.

W przypadku zidentyfikowania zawyżonych kosztów, wykazanych do rozliczenia Fundusz wzywa do udokumentowania racjonalności ich poniesienia, aby można było wykluczyć dofinansowanie na koszty, które powinny stanowić element niekwalifikowany (np. prace wykończeniowe, kasetony, położenie paneli, płytek, itp.). Po otrzymaniu wyjaśnienia, Pracownik oceniający wniosek interpretuje poszczególne elementy prac i wyłącza z dofinansowania koszty niekwalifikowalne oraz rozlicza zadanie. W przypadku odmowy udzielenia wyjaśnień przez Beneficjenta/Pełnomocnika/Wykonawcę bądź braku wiarygodnego uzasadnienia kosztów przekraczających akceptowalne wartości, Fundusz wstrzymuje wypłatę z uwagi na przekroczone koszty jednostkowe i kieruje przedsięwzięcie do kontroli na miejscu jego realizacji celem potwierdzenia zadeklarowanego zakresu prac. Po wprowadzeniu Księgi Procedur wnioski o płatność są oceniane z uwzględnieniem maksymalnych kosztów za wykonane prace termomodernizacyjne co dodatkowo zmniejsza możliwość nadużyć związanych z zawyżaniem kosztów wykonanych inwestycji.

Ponadto Fundusz podejmował/podejmuje dodatkowe działania, których celem jest zabezpieczenie interesów Beneficjenta. Jednym z takich działań jest bezpośredni kontakt z Beneficjentami przed wypłatą zaliczek dla podmiotów, uznanych za „ryzykowne” celem potwierdzenia trwającej współpracy pomiędzy Beneficjentem i wykonawcą.

Fundusz poddaje analizie dokumentację posiadanych spraw względem otrzymywanych zawiadomień od organów ścigania, pod kątem możliwych nieprawidłowości. W uzasadnionych przypadkach fundusz wstrzymuje ocenę wniosku lub wypłatę środków do momentu rozstrzygnięcia sprawy przez właściwy organ lub stwierdzenia stanu faktycznego w miejscu realizacji przedsięwzięcia. Fundusz razem z NFOŚiGW prowadzi również kampanię informacyjną wśród gmin oraz w mediach społecznościowych przestrzegającą potencjalnych beneficjentów przed nieuczciwymi praktykami.

(akta kontroli tom I str. 429-435; tom II, str. 262-266; 273-275)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

WFOŚiGW nieterminowo realizował płatności dla beneficjentów. Analiza 205 umów poddanych badaniom wykazała, że w 117 przypadkach (tj. 57,1% badanych) o łącznej kwocie 3955,3 tys. zł⁴⁰ płatności końcowej dokonano z opóźnieniem od 5 do 170 dni w stosunku do terminu określonego w warunkach umowy.

Zgodnie warunkami umowy dotacji – pkt 3 ppkt 1), *wypłata kwoty dotacji nastąpi w terminie 30 dni od dnia złożenia przez Beneficjenta prawidłowo podpisanego, kompletnego i poprawnie wypełnionego wniosku o płatność.*

(akta kontroli tom I str. 429-435; tom III 4-231)

W złożonych wyjaśnieniach Prezes Zarządu WFOŚiGW podała, że *„przyczyn występowania opóźnień, które – co należy podkreślić – występują we wszystkich funduszach, jest sporo. Wprowadzony w 2018 r. przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej Program Priorytetowy „Czyste Powietrze” skierowany jest do osób fizycznych, właścicieli/współwłaścicieli budynków mieszkalnych jednorodzinnych położonych na terenie całego kraju. Program posiada charakter masowy, a nabory wniosków o dofinansowanie realizowane są przez Wojewódzkie Fundusze (właściwe ze względu na lokalizację w/w budynków) w trybie ciągłym. Tak określony tryb naboru wniosków o dofinansowanie charakteryzuje się dużą i nieprzewidywalną zmiennością (wzrostem) liczby składanych wniosków w czasie, które oceniane i procedowane są za kolejnością wpływu, bez zbędnej zwłoki. Obecny czas rozpatrywania wniosków w ramach Programu nie wynika z opieszałości, lecz z ogromnej liczby wniosków, które wpłynęły do naszego Funduszu w 2024 i 2025 r. Obecny Zarząd Funduszu od samego początku podejmuje szereg wewnętrznych usprawnień procesu rozpatrywania wniosków m.in.: zwiększanie zatrudnienia, pozyskania nowej lokalizacji dla kluczowego Działu Wniosków, zgody na pracę pracowników oceniających w nadgodzinach – także w soboty. Efekty podjętych działań będą zauważalne dopiero po pewnym czasie. Należy podkreślić, że poprzedni Zarząd nie przygotował organizacyjnie Funduszu do sytuacji, z jaką obecnie przyszło się nam mierzyć.*

Największy wpływ na powstawanie opóźnień ma niska jakość wniosków o płatność składanych przez beneficjentów/pełnomocników. W związku z powyższym pracownicy merytoryczni wielokrotnie zajmują się tą samą sprawą. Ponad 70% wniosków o płatność wymaga korekty.

Aktualnie wnioski o wypłatę zaliczki, tj. prefinansowanie w wysokości 50 % przyznanej kwoty dotacji, rozpatrywane i wypłacane są na bieżąco. Wnioski o płatność (częściową lub końcową) – dla których występują opóźnienia – zostaną rozpatrzone w ciągu 3-4 miesięcy.

Warto nadmienić, iż w ramach Programu „Czyste Powietrze” do Funduszu złożono 69 982 wniosków o dofinansowanie na łączną kwotę 3.438.793.136,00 zł. Fundusz rozpatrzył 66 944 wniosków o dofinansowanie na łączną kwotę 3.258.661.560,66 zł. Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie zapewnia o zachowaniu ciągłości realizacji programu i wykonywaniu niezbędnych czynności polegających na nieprzerwanym rozpatrywaniu wniosków o płatność

⁴⁰ W tym 12 przypadków, których termin ostatniej płatności przypadał w 2023 r. a zrealizowany był w 2024 r.

składanych z tytułu rozliczania zawartych i zawieranych umów o dofinansowanie oraz wypłacie środków dotacyjnych.

Dzięki uruchomieniu przez Rząd środków z KPO płynność finansowa Programu, jest w dużej mierze zachowana. Rzeczywisty problem braku środków finansowych, który wystąpił na przełomie 2023/2024 roku, skutkujący brakiem wypłat w tym okresie należnych środków z tytułu zawartych umów, nie powtórzył się do dnia dzisiejszego. W 2024 r. nastąpił również olbrzymi wzrost w porównaniu do lat poprzednich wielkości środków wypłaconych przez WFOŚiGW w Rzeszowie za wykonane prace termomodernizacyjne w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych na rzecz mieszkańców naszego województwa. Fundusz wypłacił tylko w tym właśnie roku ponad 572.614.348 zł (niewiele mniej niż łącznie w latach 2018-2023) i środki te trafiły w dużej mierze do przedsiębiorców z naszego regionu. Już samo to pokazuje skalę pracy wykonanej przez pracowników WFOŚiGW w Rzeszowie, a warto nadmienić, że choć nasze województwo nie należy do największych i najludniejszych w kraju, to liczba składanych wniosków i wysokość złożonych rozliczeń sytuuje nas w ścisłej krajowej czołówce”.

(akta kontroli tom III str. 232-243)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli WFOŚiGW zapewnił środki na dofinansowanie przedsięwzięć w ramach PPCP.

Fundusz prawidłowo wydatkował środki na dofinansowanie przedsięwzięć w ramach PPCP zgodnie z postanowieniami regulacji wewnętrznych oraz warunkami umów zawartych z NFOŚiGW. WFOŚiGW monitorował i kontrolował dane o stanie wdrażania PPCP pod względem ilościowym i jakościowym, a dane o stanie realizacji PPCP i uzyskiwanych efektach rzeczowych i ekologicznych przekazywane były do NFOŚiGW zgodnie z zawartymi umowami.

Fundusz posiadał i stosował dokumentację opisującą zasady (politykę) rachunkowości, spełniające wymagania określone w art. 10 ustawy o rachunkowości niezbędną do prawidłowego i rzetelnego ewidencjonowania wypłat dofinansowania udzielonego beneficjentom PPCP. Wdrożono również wewnętrzne regulacje obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych oraz zapewniono poprawność ich stosowania.

Księgi rachunkowe prowadzono zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o rachunkowości oraz regulacjami wewnętrznymi WFOŚiGW.

Dokumenty księgowe potwierdzające wydatki na realizację PPCP i zapisy księgowe spełniały wymogi ustawy o rachunkowości i regulacji wewnętrznych. Zostały sporządzone z należytą starannością, zawierały prawidłowe dane, zgodne z ewidencją księgową i innymi dokumentami źródłowymi, zapisy księgowe były zgodne ze stanem faktycznym.

NIK negatywnie ocenia nieterminowe regulowanie płatności przez WFOŚiGW wobec beneficjentów środków w ramach PPCP. Nieterminowe płatności wystąpiły w 57% umów objętych badaniem.

OBSZAR**2. Sporządzenie jednostkowego sprawozdania finansowego PPCP na potrzeby Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju****Opis stanu faktycznego**

W WFOŚiGW nie opracowano wewnętrznych procedur/instrukcji sporządzania jednostkowego sprawozdania finansowego PPCP.

W dniu 8 sierpnia 2025 r. NFOŚiGW skierował do WFOŚiGW pismo w sprawie przygotowania i przekazania do 18 sierpnia 2025 r. jednostkowego sprawozdania finansowego PPCP. Załącznikiem do ww. pisma był wzór sprawozdania finansowego PPCP na potrzeby Banku Światowego za rok 2024 r. oraz procedura jego przygotowania.

Zgodnie z zaleceniami BŚ jednostkowe sprawozdanie finansowe PPCP za 2024 r. miało zostać przygotowane w podziale na: wypłaty grantów w ramach umów zakończonych i rozliczonych do 31 grudnia 2024 r. w ramach naborów współfinansowanych z KPO ze środków obejmujących: środki udostępnione przez NFOŚiGW w ramach KPO i środki własne WFOŚiGW (bez wypłat/umów obejmujących wymianę źródła ciepła na kotły węglowe) oraz wypłaty grantów w ramach umów zakończonych i rozliczonych do 31 grudnia 2024 r. w ramach naboru finansowanego z FEnIKS.

Sprawozdanie miało zostać sporządzone, zgodnie z ww. zakresem, za rok 2024 i kumulatywnie za okres od 15 maja 2020 r. do 31 grudnia 2024 r., według stanu na 30 czerwca 2025 r.

WFOŚiGW sporządził jednostkowe sprawozdanie finansowe PPCP zgodnie z wytycznymi NFOŚiGW, w tym Banku Światowego. Sprawozdanie zawierało wartość wypłat w ramach umów zakończonych i rozliczonych obejmujących środki udostępnione przez NFOŚiGW i środki własne WFOŚiGW w ramach naborów współfinansowanych z KPO oraz wartość wypłat w ramach umów zakończonych i rozliczonych w ramach naboru finansowanego z FEnIKS.

WFOŚiGW sporządził jednostkowe sprawozdanie finansowe PPCP za rok 2024 r. i za okres od 15 maja 2020 r. do 31 grudnia 2024 r., według stanu na 30 czerwca 2025 r.

Sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych w WFOŚiGW nie pozwalał na powiązanie poszczególnych pozycji jednostkowego sprawozdania finansowego PPCP z ewidencją księgową.

W ewidencji księgowej WFOŚiGW ujmowano wydatki w ramach PPCP w momencie ich płatności (kasowo), bez rozróżnienia czy dotyczą umów zakończonych czy kontynuowanych.

Główna Księgowa WFOŚiGW wyjaśniła, że *WFOŚiGW w Rzeszowie nie stosował oznaczania śladem rewizyjnym faktu dokonania weryfikacji danych objętych sprawozdaniem finansowym z zapisami księgowymi.*

Dane na potrzeby jednostkowego sprawozdania finansowego PPCP generowane były z systemu dziedzicznego Prolan za pośrednictwem funkcjonalności CST2021. Poprawność wprowadzonych danych weryfikowana była przez pracowników przypisanych do poszczególnych wniosków oraz masowo na etapie przygotowania zestawień umów.

Sprawozdanie jednostkowe PPCP zostało sporządzone w terminie wymaganym przez NFOŚiGW i przekazane drogą mailową w dniu 18 sierpnia 2025 r. oraz za pośrednictwem platformy ePUAP w dniu 19 sierpnia 2025 r.

Wartość wypłat wykazana w jednostkowym sprawozdaniu finansowym PPCP w 2024 r. w ramach naborów współfinansowanych z KPO (bez wypłat/umów obejmujących wymianę źródła ciepła na kotły węglowe) wyniosła 293 905 tys. zł oraz wypłat grantów w ramach umów zakończonych i rozliczonych do 31 grudnia 2024 r. w ramach naboru finansowanego z FEnIKS wyniosła 6025,2 tys. zł. Łącznie 299 930,2 tys. zł.

Wartość wypłat w okresie od 15 maja 2020 r. do 31 grudnia 2024 r. w ramach naborów współfinansowanych z KPO (bez wypłat/umów obejmujących wymianę źródła ciepła na kotły węglowe) wyniosła 595 773,5 tys. zł oraz wypłat grantów w ramach naboru finansowanego z FEnIKS wynosiła 6025,2 tys. zł. Łącznie 601 798,7 tys. zł.

(akta kontroli tom II, str. 2-253; 269-272; 276-302; tom III str. 249-253)

Dyrektor Wydziału Wniosków i Doradztwa Energetycznego WFOŚiGW wyjaśnił, że wyznaczony przez NFOŚiGW termin na przygotowanie jednostkowego sprawozdania z realizacji programu priorytetowego „Czyste Powietrze” był wystarczający. [...] NFOŚiGW nie wymagał od Funduszy analizy umów wykazanych w jednostkowym sprawozdaniu PPCP w kontekście obciążenia ryzykiem nadużyć i oszustw. NFOŚiGW nie określił kryteriów i nie występował o informacje nt. umów zagrożonych ryzykiem nadużyć i oszustw wykazanych w jednostkowym sprawozdaniu PPCP.

WFOŚiGW w Rzeszowie nie otrzymał umowy z Bankiem Światowym, w związku z tym nie był w stanie ocenić zgodności wytycznych do przygotowania jednostkowego sprawozdania z wymogami Banku Światowego.

(akta kontroli tom II, str. 254-255)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

WFOŚiGW sporządził jednostkowe sprawozdanie finansowe PPCP zgodnie z wymaganiami NFOŚiGW i Banku Światowego.

Sprawozdanie jednostkowe PPCP zostało sporządzone w terminie wymaganym przez NFOŚiGW na podstawie prowadzonej w WFOŚiGW ewidencji umów zakończonych i rozliczonych w wymaganych okresach, według stanu na dzień 30 czerwca 2025 r.

Dane na potrzeby jednostkowego sprawozdania finansowego PPCP generowane były z systemu dziedziny Prolan za pośrednictwem funkcjonalności CST2021. System kontroli zarządczej zapewniał poprawność danych WFOŚiGW zawartych w tym sprawozdaniu.

Metodologia ujmowania danych w jednostkowym sprawozdaniu finansowym PPCP oraz sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych nie pozwalały na powiązanie poszczególnych pozycji jednostkowego sprawozdania finansowego PPCP z ewidencją księgową, w związku z brakiem obowiązku jej zapewnienia

IV. Wnioski

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

Wnioski Podjęcie działań w celu terminowego regulowania płatności wobec Beneficjentów umów w ramach PPCP.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono i opatrzone podpisem własnoręcznym w dwóch jednobrzmiących 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 Rzeszowie. 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
wykonania
wniosku Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Rzeszów, 7 listopada 2025 r.

Kontrolerzy

Najwyższa Izba Kontroli

Jacek Wolan

Delegatura w Rzeszowie

główny specjalista kontroli
państwowej

p.o. Wicedyrektor

Witold Pałasz

/podpis/

Krzysztof Pakuła

/podpis/

główny specjalista kontroli
państwowej

/podpis/

Edward Lis

doradca ekonomiczny

/podpis/