



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA WE WROCŁAWIU

LWR.410.24.1.2024

**Pan
Paweł Łapacz
Prezes Zarządu Wojewódzkiego Funduszu
Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
we Wrocławiu**

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska
i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu
ul. Jastrzębia 24
53-148 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu ¹ , ul. Jastrzębia 24, 53-148 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Łapacz, Prezes Zarządu WFOŚiGW, od 18 marca 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Łukasz Kasztelowicz, od 30 października 2017 r. do 17 marca 2024 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zapewnienie środków na dofinansowanie przedsięwzięć w ramach Programu Priorytetowego Czyste Powietrze, ich wykorzystanie i uzyskane efekty oraz monitoring. 2. Sporządzenie jednostkowego sprawozdania finansowego Programu Priorytetowego Czyste Powietrze na potrzeby Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do dnia zakończenia kontroli ² , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeśli miały one wpływ na zakres objęty kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Cezary Mazik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/128/2024 z 4 września 2024 r. 2. Renata Połatajko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/133/2024 z 19 września 2024 r.

(akta kontroli: tom I, str. 1-3)

¹ Dalej: WFOŚiGW lub Fundusz.

² Tj. do 31 października 2024 r.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Zakończone umowy dotacyjne programu priorytetowego „Czyste Powietrze”⁵ były zgodne w zakresie wartości z dokumentacją dotyczącą ich rozliczenia oraz z ewidencją księgową Funduszu. Wypełniały także cele PPCP. Pozyskane przez WFOŚiGW środki na realizację przedsięwzięć PPCP wynikały z porozumień i umów zawartych w tym zakresie z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁶. W okresie objętym kontrolą osiągnięto także założone efekty rzeczowe lub ekologiczne w zakresie realizacji przedsięwzięć PPCP.

WFOŚiGW w okresie objętym kontrolą nie sporządzał jednostkowego sprawozdania finansowego w zakresie przedsięwzięć PPCP na potrzeby Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju⁷.

Fundusz przekazał NFOŚiGW w marcu 2024 r. dane 13 977 zakończonych umów dotacji PPCP, dla których wnioski zostały złożone w okresie od 15 maja 2020 r. do 31 grudnia 2023 r. Dane te przekazano w celu zasilenia systemu CST2021⁸ i zostały one wykorzystane do sporządzenia sprawozdania dla MBOiR.

NFOŚiGW nie występował przy tym do Funduszu o potwierdzenie poprawności i aktualności danych wykorzystanych do sporządzenia sprawozdania finansowego PPCP. WFOŚiGW nie uczestniczył także w procesie przygotowania sprawozdania finansowego PPCP, nie otrzymał umowy pożyczki, jak również informacji o wymaganiach MBOiR odnośnie do sposobu realizacji tej umowy.

Stwierdzone w toku kontroli NIK nieprawidłowości polegały m.in. na: **[1]** niesporządzaniu list sprawdzających do wniosków o płatność, **[2]** braku precyzyjnie określonych zasad i procedur dotyczących obiegu dokumentów wewnątrz WFOŚiGW, w szczególności pomiędzy biurami terenowymi i biurem Funduszu we Wrocławiu, **[3]** nieprzestrzeganiu przyjętych uregulowań wewnętrznych określających zasady wypełniania, zatwierdzania i obiegu dokumentów księgowych oraz **[4]** braku dokonywania kontroli wstępnej przez Głównego Księgowego.

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

⁵ Dalej: PPCP.

⁶ Dalej: NFOŚiGW.

⁷ Dalej: MBOiR.

⁸ Aplikacja Centralny System Teleinformatyczny, dalej: CST2021.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. WFOŚiGW w latach 2020-2023 zawarł łącznie 27 107 umów dotacji¹⁰ na dofinansowanie przedsięwzięć w ramach PPCP polegających na wymianie źródła ciepła starej generacji opalanych węglem i/lub termomodernizacji budynków. Spośród zawartych umów 26 798¹¹ dotyczyło bezpośredniego dofinansowania beneficjentów¹² w formie dotacji na realizację tych zadań¹³, a 309¹⁴ dotyczyło przyznania dotacji na częściową spłatę przez beneficjentów kapitału kredytów bankowych zaciągniętych na realizację przedsięwzięć objętych PPCP¹⁵.

W celu zapewnienia finansowania umów w ramach PPCP Fundusz zawierał porozumienia¹⁶ i umowy¹⁷ z NFOŚiGW. Zgodnie z ich postanowieniami WFOŚiGW w latach 2020-2023 zobowiązał się m.in. do przyjmowania wniosków o dotacje, ich oceny, zawierania umów zgodnie z programem PPCP i ich rozliczania oraz udostępnienia środków własnych w wysokości 3 778 455,86 zł.

Fundusz w latach 2020-2023 na realizację PPCP na ścieżce dotacyjnej dysponował budżetem (środkami) w wysokości 311 665 546,85 zł, w tym 3 778 762,62 zł ze środków własnych WFOŚiGW, z czego:

- 30 085 785,38 zł w 2020 r., w tym 311 136,90 zł ze środków własnych,
- 38 891 982,17 zł w 2021 r., w tym 1 055 306,76 zł ze środków własnych,
- 84 174 784,97 zł w 2022 r., w tym 1 136 501,61 zł ze środków własnych,
- 158 512 994,33 zł w 2023 r., w tym 1 275 817,35 zł ze środków własnych.

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

Ponadto z tytułu umowy udostępnienia środków Nr 582/2021/Wn-1/OA-po-WF/US z 29 czerwca 2021 r. WFOŚiGW dysponował kwotą 33 750 000,00 zł, na realizację przedsięwzięć PPCP na ścieżce bankowej¹⁸.

Ogółem w latach 2020-2023 Fundusz wydatkował na realizację PPCP (na ścieżce dotacyjnej i bankowej) środki w wysokości 317 343 649,85 zł, z czego

⁹ 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.

¹⁰ Z tego: 3 577 umów w 2020 r., 6 129 umów w 2021 r., 9 070 umów w 2022 r. oraz 8 331 umów w 2023 r.

¹¹ W tym: 3 577 umów w 2020 r., 6 103 umów w 2021 r., 8 852 umowy w 2022 r. i 8 266 umów w 2023 r.

¹² Osoba fizyczna będąca właścicielem/współwłaścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego lub wydzielonego w budynku jednorodzinnym lokalu mieszkalnego z wyodrębnioną księgą wieczystą, spełniająca kryteria dochodowe określone w PPCP.

¹³ Dalej: realizacja na ścieżce dotacyjnej.

¹⁴ W tym: 26 umów w 2021 r., 218 umów w 2022 r. oraz 65 umów w 2023 r.

¹⁵ Dalej: realizacja na ścieżce bankowej.

¹⁶ Porozumienie z 7 czerwca 2018 r. w sprawie realizacji PPCP, porozumienie z 20 listopada 2018 r., porozumienie z 29 maja 2020 r. na rzecz informowania o instrumentach finansowych związanych z PPCP oraz porozumienie z 1 lutego 2021 r. w sprawie wspólnego wyboru banków udzielających kredyty z dotacją w ramach PPCP.

¹⁷ Umowa udostępniania środków Nr 336/2018/WF/US z przeznaczeniem na udzielanie dotacji i wspólnej realizacji PPCP z 18 grudnia 2018 r. wraz z aneksami 1-8 oraz umowa udostępnienia środków Nr 582/2021/Wn-1/OA-po-WF/US z przeznaczeniem na udzielanie dotacji na częściową spłatę kapitału kredytów bankowych i wspólną realizację PPCP z 29 czerwca 2021 r. wraz z aneksami 1 i 2.

¹⁸ Przejściowo ze względu na opóźnienia w przekazywaniu przez NFOŚiGW środków na ścieżce dotacyjnej (umowa Nr 336/2018/WF/US) w dniu 19 grudnia 2023 r. przekazano kwotę 8 296 376,77 zł ze ścieżki bankowej na finansowanie przedsięwzięć PPCP na ścieżce dotacyjnej.

313 564 887,23 zł pochodziło ze środków NFOŚiGW¹⁹, a 3 778 762,62 zł ze środków własnych WFOŚiGW. W poszczególnych latach wydatki te kształtowały się w następujący sposób:

- 30 085 785,38 zł w 2020 r., z czego 29 774 648,48 zł ze środków NFOŚiGW, a 311 136,90 zł ze środków Funduszu²⁰,
- 38 891 982,17 zł w 2021 r., z czego 37 836 675,41 zł ze środków NFOŚiGW, a 1 055 306,76 zł ze środków WFOŚiGW²¹,
- 85 193 604,26 zł w 2022 r., z czego 84 057 102,65 zł²² ze środków NFOŚiGW, a 1 136 501,61 zł ze środków Funduszu,
- 163 172 278,04 zł w 2023 r., z czego 161 896 460,69²³ zł ze środków NFOŚiGW, a 1 275 817,35 zł ze środków WFOŚiGW.

(akta kontroli: tom I, str. 8-13, 45-47, 381-385, 396-436 plik 535-591, 597-618; tom II, str. 420)

W okresie od 15 maja 2020 r. do 31 maja 2023 r. zakończono realizację 14 916 umów na dofinansowanie przedsięwzięć w ramach PPCP o łącznej wartości 210 412 142,85 zł²⁴, z czego 265 umów zostało sfinansowanych środkami własnymi WFOŚiGW w wysokości 3 206 731,86 zł²⁵, a 644 umów dotyczyło wymiany źródła ciepła na piec węglowy nowego typu²⁶.

(akta kontroli: tom I, str. 396-436 plik 705-716)

W dniach 10 i 11 marca 2024 r. Fundusz przekazał w celu zasilenia przez NFOŚiGW systemu CST2021 dane 13 977 zakończonych umów dotacji PPCP²⁷ o łącznej wartości 203 189 360,24 zł, dla których wnioski zostały złożone w okresie od 15 maja 2020 r. do 31 grudnia 2023 r., z czego, dla:

- 399 umów PPCP o łącznej wartości 3 932 759,85 zł, płatność końcową zrealizowano w 2020 r. (po 15 maja),
- 2 355 umów PPCP o łącznej wartości 25 455 760,04 zł, płatność końcową zrealizowano w 2021 r.,
- 4 974 umów PPCP o łącznej wartości 63 288 200,65 zł, płatność końcową zrealizowano w 2022 r.,
- 6 249 umów PPCP o łącznej wartości 110 512 639,70 zł, płatność końcową zrealizowano w 2023 r.

Wszystkie umowy, których dane przekazano do CST2021 zostały sfinansowane środkami NFOŚiGW, a wśród przekazanych danych umów PPCP było 66 umów w ramach, których dokonano wymiany źródła ciepła na piec węglowy nowego typu²⁸. Dane te według stanu na 22 października 2024 r. nie były przez Fundusz korygowane.

¹⁹ Z czego: 310 210 209,30 zł w ramach umowy Nr 336/2018/WF/US (ścieżka dotacyjna) oraz 3 354 677,93 zł w ramach umowy Nr 582/2021/Wn-1/OA-po-WF/US (ścieżka bankowa).

²⁰ Całość wydatków dotyczyła ścieżki dotacyjnej.

²¹ Całość wydatków dotyczyła ścieżki dotacyjnej.

²² W tym: 83 038 283,36 zł w ramach umowy Nr 336/2018/WF/US (ścieżka dotacyjna) oraz 1 018 819,29 zł w ramach umowy Nr 582/2021/Wn-1/OA-po-WF/US (ścieżka bankowa).

²³ W tym: 159 560 602,05 zł w ramach umowy Nr 336/2018/WF/US (ścieżka dotacyjna) oraz 2 335 858,64 zł w ramach umowy Nr 582/2021/Wn-1/OA-po-WF/US (ścieżka bankowa).

²⁴ W tym 424 umowy o wartości 4 020 827,76 zł zakończonych w 2020 r., 2 703 umowy o wartości 27 552 753,16 zł zakończonych w 2021 r., 5 413 umów o wartości 66 441 341,98 zł zakończonych w 2022 r. oraz 6 376 umów o wartości 112 397 219,95 zł zakończonych w 2023 r.

²⁵ Z czego: 93 umowy o wartości 794 412,90 zł zakończone w 2021 r., 103 umowy o wartości 1 136 501,61 zł zakończone w 2022 r. oraz 69 umów o wartości 1 275 817,35 zł zakończonych w 2023 r.

²⁶ Z czego: 25 w 2020 r., 244 w 2021 r., 319 w 2022 r. i 56 w 2023 r.

²⁷ Dla których złożono i rozliczono wnioski o płatność końcową.

²⁸ W danych przekazanych do zasilania systemu CST2021 znalazły się tylko przypadki, w których wymianę źródła ciepła na piec węglowy połączono z termomodernizacją, co zaznaczono także w treści e-maila do NFOŚiGW.

(akta kontroli: tom I, str. 46, 396-436 plik 640-645, 705-707)

Analiza zakończonych umów, przekazanych do zasilenia systemu CST2021, wykazała, że Fundusz nie przekazał NFOŚiGW danych 116 umów dotacji PPCP o wartości 1 616 296,77 zł (w celu zasilenia systemu CST2021)²⁹.

Według wyjaśnień Zastępczyni Prezesa Zarządu WFOŚiGW różnica ta dotyczyła umów zakończonych w okresie maj – czerwiec 2024 r., które zostały uznane za takowe w wyniku przeprowadzenia cyklicznego przeglądu umów, dla których czas realizacji przedsięwzięcia został zakończony. W przypadku przedmiotowych umów w systemie, po rezygnacji z przedsięwzięcia lub wypowiedzeniu umowy w zakresie części niezrealizowanej, ewidencjonowana jest data ostatniej płatności, a nie zamknięcia umowy. Wskazała także, że WFOŚiGW przekazał dane wszystkich umów PPCP zakończonych według stanu na dzień sporządzenia informacji do NFOŚiGW, a w najbliższym czasie³⁰ planowane jest przekazanie do NFOŚiGW informacji o umowach wypowiedzianych lub dla których zmniejszono dofinansowanie.

(akta kontroli: tom I, str. 380-383, 396-436 plik 640-645, 705-716)

1.2. W okresie objętym kontrolą w 10 z 11 przypadków nie występowały problemy w zakresie udostępnienia środków przez NFOŚiGW. Dotyczyło to realizacji wniosków o wypłatę zaliczki pomiędzy 7 stycznia 2021 r. a 7 listopada 2023 r., które były realizowane w terminach wynikających z § 4 ust. 1 aneksu nr 1 do umowy udostępniania środków nr 336/2018/WF/US – NFOŚiGW, tj. 10 dni roboczych. Jedyny problem w tym zakresie pojawił się w realizacji wniosku o wypłatę zaliczki z 5 grudnia 2023 r., gdzie WFOŚiGW środki otrzymywał w trzech transzach³¹, przy czym ostatnia transza została wypłacona po przesłaniu pisma ponaglącego do NFOŚiGW.

W celu realizowania bieżących wypłat na rzecz beneficjentów PPCP Zarząd Funduszu 18 grudnia 2023 r. podjął decyzję o tymczasowym przesunięciu środków z rachunku bankowego umowy udostępnienia środków nr 582/2021/Wn-1/OA-po-WF/US – ścieżka bankowa na rachunek bankowy umowy udostępnienia środków nr 336/2018/WF/US – ścieżka dotacyjna³².

(akta kontroli: tom I, str. 8-13, 396-436 plik 649-650)

1.3. W latach 2020-2023 w wyniku udzielonego przez Fundusz dofinansowania w ramach PPCP wymieniono łącznie 18 391 nieefektywnych źródeł ciepła (pieców węglowych)³³ i dokonano termomodernizacji 224 047,57 m² budynków mieszkalnych³⁴. Działania te przyniosły efekty ekologiczne w postaci ograniczenia rocznego zużycia energii o 295 848,19 MWh³⁵ oraz ograniczenia rocznej emisji CO₂ o 122 654,23 Mg (ton)³⁶.

Natomiast w przypadku 13 977 umów dotacji PPCP, których dane przekazano do NFOŚiGW w celu zasilenia danymi systemu CST 2021, dokonano:

- wymiany 13 115 źródeł ciepła z pieca węglowego starego typu na: 7 393 pomp ciepła powietrze woda o podwyższonej klasie efektywności energetycznej, 1 583 kotły gazowe kondensacyjne, 1 424 kotły na pelet drzewny, 880 kotły na

²⁹ Według stanu na 6 listopada 2024 r.

³⁰ Według stanu na 29 października 2024 r.

³¹ Tj. 19 grudnia 2023 r. – I transza (5 000 000,00 zł), 29 grudnia 2023 r. – II transza (4 000 000,00 zł) oraz 19 stycznia 2024 r. – III transza (11 450 000,00 zł).

³² Tj. 19 grudnia 2023 r. przekazano kwotę 8 296 376,77 zł.

³³ Z czego: 1 509 w 2020 r., 3 365 w 2021 r., 6 199 w 2022 r. oraz 7 318 w 2023 r.

³⁴ Z czego 43 395,28 m² w 2020 r., 55 620,14 m² w 2021 r., 45 723,63 m² w 2022 r. oraz 79 308,52 m² w 2023 r.

³⁵ Z czego 26 523,60 MWh w 2020 r., 54 907,20 MWh w 2021 r., 101 649,00 MWh w 2022 r. oraz 112 768,39 MWh w 2023 r.

³⁶ Z czego 11 608,29 ton CO₂ w 2020 r., 23 187,59 ton CO₂ w 2021 r., 43 624,29 ton CO₂ w 2022 r. oraz 44 234,06 ton CO₂ w 2023 r.

pelet drzewny o podwyższonej klasie efektywności energetycznej, 799 kotłownie gazowe, 426 pompy ciepła powietrze woda, 369 ogrzewania elektryczne, 94 gruntowe pomp ciepła powietrze woda o podwyższonej klasie efektywności energetycznej, 66 kotły na węgiel nowego typu, 41 pomp ciepła powietrze powietrze, 26 kotłów zagazowujących drewno, dziewięć kotłów olejowych kondensacyjnych oraz pięć połączeń do sieci ciepłowniczej,

- termomodernizacji 2 300 budynków, w których w: 1 112 przypadkach ocieplono przegrody budowlane, 1 032 przypadkach wymieniono stolarkę okienną, 932 przypadkach wymieniono stolarkę drzwiową, a w 149 budynkach wykonano wentylację mechaniczną z odzyskiem ciepła,
- montażu 2 489 mikroinstalacji fotowoltaicznych.

(akta kontroli: tom I, str. 396-436 plik 597-604, 640-645)

1.4. WFOŚiGW w latach 2021-2023 planował realizację w zakresie PPCP następujących celów ekologicznych i rzeczowych:

- na rok 2021 – podpisanie 3 800 umów dotyczących eliminowania niskiej emisji z ogrzewania oraz wymiana 2 500 kotłów stałopalnych,
- na rok 2022 – wymiana 3 500 nieefektywnych źródeł ciepła, ograniczenie zużycie energii końcowej o 65 100 MWh/rok oraz uniknięcie lub ograniczenie emisji CO₂ o 26 764 Mg/rok,
- na rok 2023 – wymiana 5 218 nieefektywnych źródeł ciepła, ograniczenie zużycie energii końcowej o 97 054 MWh/rok oraz uniknięcie lub ograniczenie emisji CO₂ o 39 901 Mg/rok.

Wyżej założone cele w tym zakresie zostały zrealizowane, a ich rzeczywiste wykonanie wskazano w pkt.1.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli: tom I, str. 396-436 plik 597-604, 708-710)

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

- poprawności sporządzenia wniosku o dofinansowanie PPCP przez beneficjenta, na tym etapie dla każdego wniosku sporządzano tabelaryczną kartę oceny wniosku o dofinansowanie, w której zdefiniowano oraz odnotowywano spełnianie kryteriów formalnych i merytorycznych programu. Pozytywna ocena wniosku o dofinansowanie była warunkiem dalszego jego procedowania w celu podpisania umowy, a niespełnianie któregoś z kryterium skutkowało zwróceniem wniosku do beneficjenta do uzupełnienia lub jego odrzuceniem. W badanej próbie umów dotacji PPCP dla każdej z nich sporządzono kartę oceny wniosku, a dokonana ocena uprawniała do zawarcia umowy³⁷;
- wykonania zadań inwestycyjnych w ramach przedsięwzięcia PPCP, polegających na obowiązku przedłożenia przez beneficjenta protokołu odbioru prac według jednolitego wzoru obowiązującego w programie, w którym wykonawca potwierdzał rodzaj i zakres wykonanych prac. W badanej próbie umów dotacji PPCP, dla każdej sporządzono przedmiotowy protokół;
- poprawności sporządzenia wniosku o płatność, na tym etapie sporządzano tabelaryczną listę sprawdzającą do wniosku o płatność, w której odnotowywano wykonanie zdefiniowanych w niej czynności sprawdzających wykonanych przez pracownika rozliczającego. W badanej próbie umów dotacji PPCP stwierdzono, że w przypadku 65% spraw (122 przypadki na 188 umów PPCP) nie sporządzono listy sprawdzającej do wniosku o płatność, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;

³⁷ Próba obejmująca 188 umów PPCP.

- kontrola z realizacji lub trwałości przedsięwzięcia, podczas której uprawnieni pracownicy Funduszu dokonywali kontroli wykonanych prac sfinansowanych środkami PPCP. Z czynności tej sporządzano protokół według ustalonego wzoru, a kontrolą należało objąć 5% przedsięwzięć, dla których złożono wnioski o płatność końcową w poprzednim roku kalendarzowym. W badanej próbie umów PPCP kontrolą z realizacji przedsięwzięcia objęto 6,4% umów³⁸.

(akta kontroli: tom I, str. 44-45, 58-62, 396-436 plik 651-704)

1.6. Fundusz w latach 2020-2023 posiadał aktualną dokumentację opisującą przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, wprowadzoną uchwałami Zarządu WFOŚiGW³⁹. Określała ona rok obrotowy i okresy sprawozdawcze, metody wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego Funduszu, sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz opis systemu informatycznego przetwarzania danych.

(akta kontroli: tom I, str. 396-436 plik 593-594)

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

- 130 – rachunek bankowy – wpływ środków z NFOŚiGW, wypłata dofinansowań,
- 243 – rozliczenie kwoty dotacji PPCP z NFOŚiGW,
- 245 – rozrachunki z dotacjobiorcami PPCP,
- 292 – zobowiązania warunkowe – dotacje inwestycyjne PPCP,
- 900 – konto techniczne.

Prowadzona w Funduszu ewidencja księgowa w ramach PPCP była prowadzona łącznie dla wszystkich umów zawartych w ramach tego programu, bez podziału na umowy zakończone i trwające, co według wyjaśnień Prezesa Zarządu WFOŚiGW wynikało z posiadania przez system księgowy WFOŚiGW funkcjonalności sporządzania tylko raportów wymaganych przepisami prawa w zakresie sprawozdawczości.

Brak było powiązania programu dziedzinowego e-Dokumenty, w którym procedowano umowy PPCP z programem finansowo-księgowym Funduszu – Symfonia Finanse i Księgowość⁴⁰. Informacje na temat umów zakończonych wykorzystywane do przekazania danych do CST2021 były pozyskiwane w wyniku konsultacji komórki księgowości i zespołu obsługi PPCP podczas potwierdzania i uzgadniania sald.

Nadmienić należy także, że według stanu na 22 października 2024 r. WFOŚiGW nie posiadał wiedzy na temat warunków Umowy Pożyczki 9310 PL zawartej z MBOiR, a za okres objęty kontrolą nie sporządzono jednostkowego sprawozdania finansowego PPCP na potrzeby MBOiR. Natomiast dane do zasilenia systemu CST2021 przekazano do NFOŚiGW w dniach 10-11 marca 2024 r.⁴¹ i nie miały one charakteru formalnego sprawozdania finansowego.

(akta kontroli: tom I, str. 45-46, 319-325; tom II, str. 403-420)

1.8. W Funduszu obowiązywała „Instrukcja obiegu i kontroli dokumentów” wprowadzona zarządzeniem Prezesa Zarządu WFOŚiGW nr 46/2018 z dnia

³⁸ Przeprowadzono 12 kontroli w próbie obejmującej 188 umów PPCP.

³⁹ Uchwała nr 510/2020 Zarządu WFOŚiGW z 9 grudnia 2020 r. w sprawie ustalenia dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu (uchwała weszła z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2020 r.) oraz uchwała nr 12/2024 Zarządu WFOŚiGW z 3 stycznia 2024 r. w sprawie ustalenia dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu (uchwała weszła z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2023 r.).

⁴⁰ Według stanu na 15 października 2024 r. aktualna wersja 2024.1.a.

⁴¹ Dotyczące okresu 15 maja 2020 r. – 31 grudnia 2023 r.

26 listopada 2018 r.⁴². Uszczegółowieniem przedmiotowej Instrukcji było zarządzenie Prezesa Zarządu WFOŚiGW nr 21/2022 z dnia 26 maja 2022 r. w sprawie uszczegółowienia procedury wypłat dotacji i pożyczek w WFOŚiGW w związku z realizacją zadań w ramach Programu Priorytetowego „Czyste powietrze”⁴³. W badanym okresie IOKD nie była aktualizowana. W dniu 29 sierpnia 2024 r. powołany został Zespół ds. Optymalizacji Regulaminów, Instrukcji i Procedur w zakresie spraw finansowo-programowych⁴⁴, którego zadaniem była m.in. identyfikacja dokumentów podlegających zmianie, ich opracowanie oraz zapewnienie, aby weszły w życie najpóźniej do 31 października 2024 r.

(akta kontroli: tom I, str. 396-436 plik 592; tom II, str. 1-27, 421-424)

Zgodnie z zasadami określonymi w § 13 pkt 6 IOKD pracownicy WFOŚiGW byli zobowiązani do sporządzania poleceń wypłaty dotacji, według określonych wzorów, w dwóch egzemplarzach. Sporządzone dokumenty należało następnie przekazać do komórki księgowej, gdzie były sprawdzane pod względem formalno-rachunkowym przez pracownika komórki księgowości i zatwierdzane do wypłaty przez upoważnione osoby. Według § 7 pkt 6 IOKD, zatwierdzenie polegało na akceptacji operacji gospodarczych określonych w dokumencie („zatwierdzenie do wypłaty”). Instrukcja nie określała zasad obiegu poleceń wypłaty dotacji pomiędzy biurami terenowymi WFOŚiGW i biurem Funduszu we Wrocławiu, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Wzór formularza polecenia wypłaty dotacji przewidywał zatwierdzenie wypłaty przez dwie osoby. Po zrealizowaniu płatności, pracownik komórki księgowości potwierdzał ten fakt na formularzach i jeden z egzemplarzy przekazywał osobie, która go wystawiła. Kontrola wykazała, że polecenia wypłaty dotacji były zatwierdzane do wypłaty przez osoby nieuprawnione, a także przechowywane w komórce księgowości i w aktach sprawy różniły się w zakresie kompletności podpisów zatwierdzających wypłatę, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 63-296, 396-436 plik 592; tom II, str. 1-27)

Według § 1 pkt 2 obowiązującej od 30 maja 2022 r. procedury wypłaty PPCP, na formularzu polecenia wypłaty dotacji należało ująć w tytule przelewu informacje odnośnie do: numeru umowy o dofinansowanie, wersji wniosku o dofinansowanie, poziomie dofinansowania oraz numeru ID w przypadku zadań realizowanych w ramach ścieżki bankowej. Dane te miały być pobierane automatycznie z systemu e-Dokumenty. Kontrola 84 poleceń wypłaty dotacji wykazała dziewięć przypadków, w których dokumenty sporządzone w 2023 r. nie zawierały informacji o poziomie dofinansowania, w tym w czterech przypadkach również o wersji wniosku o dofinansowanie, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 63-296; tom II, str. 421-422; tom III, str. 75-85)

Dokumenty księgowe (polecenie wypłaty dotacji, polecenie księgowania, wyciąg bankowy) zawierały numer pozycji zapisu uwidocznionego w księgach rachunkowych. Sprawdzenia poleceń wypłat dotacji, pod względem merytorycznym dokonywali pracownicy zespołu ds. obsługi PPCP. Pod względem formalno-rachunkowym dokumenty były sprawdzane przez pracowników komórki księgowości. Zatwierdzenia dokumentów do wypłaty dokonywali Członkowie Zarządu WFOŚiGW lub inne upoważnione osoby. Na badanej próbie 49 poleceń wypłaty dotacji, przechowywanych w komórce księgowości, ustalono, że żadne z nich nie zawierało daty dokonania zatwierdzenia wypłaty, natomiast w 23 przypadkach utrudniona była

⁴² Dalej: IOKD.

⁴³ Dalej: procedura wypłaty PPCP.

⁴⁴ Zarządzenie Prezesa Zarządu WFOŚiGW nr 64/2024 z dnia 29 sierpnia 2024 r.

identyfikacja osób zatwierdzających wypłatę oraz ich stanowisk lub pełnionej funkcji, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Polecenia wypłaty dotacji, sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, nie podlegały, przed zatwierdzeniem do wypłaty, weryfikacji przez Głównego Księgowego, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 63-296; tom II, str. 74-399)

1.9. W latach 2020-2023 dla celu ewidencjonowania operacji gospodarczych przedsięwzięć PPCP wykorzystywano konta księgowe opisane w pkt 1.7 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Zgodnie z przyjętymi zasadami (polityką) rachunkowości, księgi rachunkowe prowadzono w systemie Symfonia Finanse i Księgowość⁴⁵.

Sposób dokonywania zapisów w dzienniku w tym systemie umożliwiał ich jednoznaczne powiązanie ze sprawdzonymi i zatwierdzonymi dowodami księgowymi. Zapis księgowy posiadał także automatycznie nadany numer pozycji, pod którą został wprowadzony do dziennika, a także dane pozwalające na ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu. Zapisy na kontach księgi głównej dokonywane były w kolejności chronologicznej. Zawierały one datę dokonania operacji gospodarczej, określenie rodzaju i numer identyfikacyjny dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu zroszwały tekst, skrót lub kod opisu operacji, kwotę i datę zapisu oraz oznaczenie kont, których dotyczy. Zapisy w dzienniku i na kontach księgi głównej były powiązane ze sobą w sposób umożliwiający ich sprawdzenie. W zakresie kont wykorzystywanych w PPCP nie były wykorzystywane automatyczne schematy księgowania, operacje te wymagały księgowania ręcznego.

Zakres obowiązków wszystkich pracowników komórki księgowości w zakresie oceny formalno-rachunkowej oraz kontroli wstępnej dowodów księgowych był tożsamy.

Przydział uprawnień do systemu FK następował na podstawie potrzeb określanych przez Głównego Księgowego WFOŚiGW, który osobiście zarządzał tymi uprawnieniami. System FK pozwalał na przydzielanie dostępów i ról w systemie, uprawnienia te wynikały z ustawień w panelu administracyjnym, a rejestr jego użytkowników miał postać elektroniczną. Brak było formalnych procedur ciągłości działania w zakresie programu FK, w razie problemów z tym systemem, były one na bieżąco rozwiązywane przez służby informatyczne WFOŚiGW, a w razie potrzeby także przez producenta systemu, w ramach opieki autorskiej. Wsparcie w zakresie wykorzystywania systemu FK do prowadzenia ksiąg rachunkowych znajdowało się w zakładce Pomoc, miało to jednak charakter uniwersalny dla całego systemu, a nie dotyczący WFOŚiGW. Procedury tworzenia kopii zapasowych systemu FK zostały zdefiniowane w polityce rachunkowości Funduszu, wraz ze wskazaniem częstotliwości i zakresu ich tworzenia. Kopie te były tworzone systematycznie przez informatyków Funduszu. WFOŚiGW okresie objętym kontrolą w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych nie identyfikował ryzyka, a obszar ten nie był objęty kontrolą i audytem⁴⁶.

(akta kontroli: tom I, str. 319-379)

⁴⁵ Dalej także: system FK.

⁴⁶ Poza badaniami sprawozdania finansowego dokonywanymi corocznie przez Biegłego Rewidenta, które w zakresie objętym kontrolą nie wykazało nieprawidłowości.

1.10. Szczegółowe badanie 267 umów dotacji PPCP⁴⁷ o łącznej wartości 5 436 478,55 zł, stanowiących 1,91% umów⁴⁸, których dane przekazano do NFOŚiGW w celu zasilania danymi systemu CST2021, wykazało, że:

- wszystkie umowy zostały przyznane na cele określone w PPCP, a przyznane dofinansowanie było zgodne z programem PPCP, nie było przeznaczone na zakup i montaż pieca na węgiel oraz uwzględniało limity obowiązujące w momencie złożenia wniosku;
- wszystkie umowy zostały poprzedzone złożeniem wniosku przez beneficjenta;
- występujące nieprawidłowości w zakresie przygotowywania i zatwierdzania do wypłaty dokumentu polecenia wypłaty dotacji będącego zgodnie z IOKD dokumentem księgowym opisano w pkt 1.8 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, w pozostałych aspektach dokument księgowy spełniał wymogi wynikające z art. 21 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴⁹;
- we wszystkich wypadkach na dokumentach księgowych naniesiony był numer pozycji zapisu uwidocznionego w księgach rachunkowych, a zapisy w księgach rachunkowych były kompletne;
- we wszystkich przypadkach podlegające księgowaniu zdarzenia były prawidłowo udokumentowane, tj. poleceniami wypłaty dotacji, wnioskami o wypłatę dotacji, kopiami faktur za zrealizowane przedsięwzięcia, protokołami odbioru prac objętych dotacjami;
- zapisy księgowe w zakresie realizacji przedsięwzięć PPCP były kompletne i dokonywane na podstawie dowodów księgowych takich jak: polecenie wypłaty dotacji, polecenie księgowania oraz wyciąg bankowy. Dotyczyły wszystkich poniesionych wydatków w ramach realizacji PPCP, w tym zaliczek oraz poszczególnych rat płatności. Zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 1-5 uor, zapisy księgowe zawierały co najmniej: datę dokonania operacji gospodarczej, określenie rodzaju i numer identyfikacyjny dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu, zrozumiały opis operacji, kwotę i datę zapisu, oznaczenie kont, których dotyczyły;
- polecenia wypłaty dotacji były ewidencjonowane w księgach rachunkowych w dniu dokonania zapłaty na koncie rachunku bankowego oraz na kontach rozrachunkowych: rozliczenia kwoty dotacji z NFOŚiGW (243-1) oraz rozrachunków z dotacjobiorcami (245-6). Na kontach pozabilansowych (292) ewidencjonowano wartość zawartej umowy, zmiany umowy oraz kwotę wypłaconej dotacji. Ewidencja księgowa prowadzona była łącznie dla przedsięwzięć zakończonych i będących w realizacji;
- zgodnie z złożeniami PPCP, wyboru wykonawców realizujących usługi, dostawy lub roboty budowlane w ramach przedsięwzięcia, podlegającego dofinansowaniu z programu, dokonywał beneficjent na własne ryzyko. Wykonawców i WFOŚiGW nie łączyły żadne umowy ani zobowiązania z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umów związanych z realizacją przedsięwzięcia.

(akta kontroli: tom I, str. 25-30, 58-296, 396-436 plik 651-704; tom II, str. 74-412; tom III, str. 47)

W ramach dodatkowego badania 200 umów dotacji PPCP o łącznej wartości 11 702 415,08 zł⁵⁰ spośród umów których dane przekazano do NFOŚiGW w celu

⁴⁷ Próbę wylosowano metodą MUS (Monetary Unit Sampling) z wykorzystaniem programu komputerowego Pomocnik Kontrolera PK wersja 5.7. Populację stanowiły wszystkie umowy PPCP przekazane przez WFOŚiGW do NFOŚiGW w celu zasilania systemu CST2021, pomniejszona o wydatki mniejsze niż 1 000,00 zł, składająca się z 13 696 umów o łącznej wartości 203 182 579,31 zł.

⁴⁸ Ilościowo, wartościowo stanowi to 2,68% wartości umów przekazanych do CST 2021.

⁴⁹ Dz. U. z 2023 r. poz.120, ze zm.; dalej: uor.

⁵⁰ W próbie tej nie było umów wchodzących w skład próby 267 umów PPCP o której wyżej.

zasilenia danymi systemu CST2021, sprawdzono zgodności celu i samej kwoty ostatecznego rozliczenia z danymi zestawienia przekazanego przez WFOŚiGW. Stwierdzono, że we wszystkich badanych przypadkach wartość zrealizowanej umowy PPCP była zgodna z dokumentacją rozliczenia tych umów oraz z ewidencją księgową Funduszu w tym zakresie. W badanej populacji stwierdzono natomiast jeden przypadek nieprawidłowego wskazania zakresu wykonanych prac, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 45, 313-317)

Badanie 10 umów dotacji PPCP o łącznej wartości 41 589,31 zł, których dane nie zostały przekazane do NFOŚiGW w celu zasilenia systemu CST2021 wykazało, że w każdym z tych przypadków umowa obejmowała wymianę źródła ciepła na piec węglowy nowego typu.

(akta kontroli: tom I, str. 318)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dla 65% badanych umów dotacji zawartych w ramach PPCP⁵¹ nie sporządzano listy sprawdzającej do wniosku o płatność, co było działaniem nierzetelnym. Obowiązek dokonania sprawdzenia wniosku o płatność w oparciu o sformalizowaną listę wynikał z dokumentu pn. „Proces Obsługi PPCP” opracowanego przez NFOŚiGW.

Według wyjaśnień Prezesa Zarządu WFOŚiGW, zapisy Procesu Obsługi PPCP nie wskazują, że lista sprawdzająca powinna być sporządzona, wskazują natomiast, iż elementy w niej wyszczególnione powinny zostać zweryfikowane. Zapewnił także, że każdy z wniosków o płatność był weryfikowany zgodnie z listą sprawdzającą.

NIK wskazuje, że bez listy sprawdzającej nie jest możliwe prawidłowe dokumentowanie zakresu i wyników przeprowadzonego sprawdzenia. Ponadto zauważyć należy, że podobny dokument dotyczący oceny wniosku o dofinansowanie, będący obok listy sprawdzającej także załącznikiem do dokumentu pn. „Proces Obsługi PPCP”, sporządzano ją i każdorazowo dołączano do dokumentacji.

(akta kontroli: tom I, str. 43-45, 58-62, 396-436 plik 651-704)

2. IOKD nie zawierała precyzyjnie określonych zasad i procedur dotyczących obiegu dokumentów wewnątrz WFOŚiGW, w szczególności pomiędzy biurami terenowymi i biurem Funduszu we Wrocławiu.

Zgodnie z § 13 pkt 6 przedmiotowej Instrukcji, polecenia wypłaty dotacji miały być sprawdzane pod względem formalno-rachunkowym przez pracownika komórki księgowości i zatwierdzane do wypłaty przez upoważnione osoby, nie precyzowała jednak czy czynności te odbywają się we Wrocławiu, czy też w biurach terenowych. Po zrealizowaniu płatności pracownik komórki księgowości zobowiązany był potwierdzić wykonanie ww. czynności na formularzach i przekazać jeden egzemplarz polecenia wypłaty osobie, która go wystawiła. Instrukcja nie precyzowała zasad potwierdzenia dokonania czynności sprawdzających i zatwierdzających, które zapewniałyby identyfikację osób dokonujących tych czynności oraz daty, w której zostały przeprowadzone. Nie zostały również określone w niej zasady kontroli wstępnej, o której mowa w art. 54 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵².

Prezes Zarządu WFOŚiGW wskazał, że biura terenowe WFOŚiGW mają swoje komórki księgowe, w których dokonywane są czynności związane z wprowadzaniem

⁵¹ 122 przypadki na 188 umów PPCP.

⁵² Dz. U. z 2024 r. poz.1530, ze zm.; dalej: ufp.

dokumentów do systemu finansowo-księgowego i do bankowości elektronicznej. Jednocześnie wyjaśnił, że zarządzeniem nr 64/2024 z 29 sierpnia 2024 r. został powołany zespół w sprawie optymalizacji procedur/instrukcji/regulaminów oraz procedur dotyczących spraw finansowo-programowych. Jednym z celów powołania ww. zespołu jest zmiana IOKD. Główny Księgowy natomiast wyjaśnił, że w jego ocenie wstępna kontrola następuje zawsze przed zawarciem umowy dotacji. Przedmiotowa Instrukcja nie opisuje czynności, które mają miejsce przed podpisaniem umowy, zamówienia, czy zaciągnięciem innego zobowiązania, a w jego ocenie tego właśnie dotyczy ww. art. 54 ust. 1 ufp.

(akta kontroli: tom I, str. 396-436 plik 592; tom II, str. 1-27, 400-412, 423-424; tom III, str. 98-103)

3. W ramach realizacji przedsięwzięć PPCP nie przestrzegano przyjętych uregulowań wewnętrznych określających zasady obiegu dokumentów księgowych. Wbrew zasadom określonym w § 13 pkt 6 IOKD:

- ujęte w ewidencji księgowej 14 poleceń wypłaty dotacji o łącznej wartości 181 228,16 zł, zostały zatwierdzone do wypłaty przez osobę nieuprawnioną,
- ujęte w ewidencji księgowej 16 poleceń wypłaty dotacji o łącznej wartości 287 033,21 zł, zatwierdzanych przez pełnomocników zawierały braki w zakresie zatwierdzenia wypłaty przez Członka Zarządu Funduszu, mimo takowego obowiązku wynikającego z treści udzielonych im pełnomocnictw,
- nie zapewniono sporządzania dla każdej wypłaty, dwóch tożsamyh egzemplarzy poleceń wypłaty dotacji, tj. przechowywanego w komórce księgowości oraz w aktach sprawy. Kontrola wykazała przypadki, w których na drugim egzemplarzu poleceń wypłaty dotacji (znajdującym się w aktach sprawy) brakowało jednego lub dwóch podpisów dokumentujących zatwierdzenie wypłaty, jak też przypadki braku odnotowania daty dokonania zapłaty.

Główny Księgowy wyjaśnił, że w pierwszym przypadku akceptacja 14 dokumentów do wypłaty nastąpiła przez pracownika na podstawie upoważnienia z dnia 15 października 2009 r. do akceptacji w formie zwykłej i elektronicznej wszelkich zleceń płatniczych, a procedura ta została opisana w § 12 IOKD. Natomiast w przypadku drugim dotyczącym 16 poleceń, sytuacja ta wynikała z braku elektronicznego obiegu dokumentów pomiędzy oddziałami Funduszu, nie było więc możliwości bieżącej akceptacji poleceń wypłat przez Członków Zarządu WFOŚiGW w postaci złożenia podpisu na dokumencie. Ostateczne zatwierdzenie dokumentów do wypłaty następowało w momencie składania podpisu przez Członka Zarządu WFOŚiGW na raporcie wygenerowanym z systemu bankowości elektronicznej, obejmującym wszystkie zlecenia wypłaty w danym dniu.

Prezes Zarządu WFOŚiGW wyjaśnił natomiast, że podpisy osób zatwierdzających wypłatę były umieszczane tylko na pierwszym egzemplarzu polecenia wypłaty dotacji, traktowanym jako „oryginał” (dokument ten był wprowadzany do systemu bankowości elektronicznej oraz programu finansowo-księgowego). Pierwszy egzemplarz polecenia wypłaty jest jedynym, który spełnia wymogi dokumentu księgowego i jako taki jest podstawą dokonywania zapisów w księgach rachunkowych opisanej w nim operacji gospodarczej. Celem drugiego egzemplarza, który nie jest dowodem księgowym, było tylko potwierdzenie osobie sporządzającej, zrealizowania dyspozycji przelewu. Jednocześnie wyjaśnił, że obecnie w WFOŚiGW wprowadzono obowiązek umieszczania wszystkich podpisów na obu egzemplarzach.

NIK wskazuje, że upoważnienie, o którym wspomina w wyjaśnieniach Główny Księgowy dopuszczało jedynie składanie podpisów pod dokumentami bankowymi na podstawie już zatwierdzonych dokumentów księgowych (§ 12 IOKD), a nie dokonywania zatwierdzenia tych dokumentów do wypłaty (§ 6 IOKD). Należy także

nadmienić, że IOKD jest dokumentem wewnętrznym jednostki, powinna więc ona opisywać wymagane procedury przy uwzględnieniu aktualnych uwarunkowań organizacyjnych i technologicznych.

(akta kontroli: tom I, str. 48-57, 63-296, 386-395; tom II, str. 74, 400-412)

4. W dziewięciu przypadkach na 84 poddane szczegółowemu badaniu, polecenia wypłaty dotacji sporządzone w 2023 r. nie zawierały informacji o poziomie dofinansowania, w tym w czterech przypadkach również o wersji wniosku o dofinansowanie, co było niezgodne z § 1 pkt 2 lit. b i lit. c procedury wypłaty PPCP. Prezes Zarządu WFOŚiGW oraz Główny Księgowy wyjaśnili, że dane są pobierane automatycznie z systemu e-Dokumenty podczas generowania dokumentu polecenie wypłaty dotacji. Przyczyną braku ww. informacji było zmodyfikowanie wygenerowanego dokumentu polecenia wypłaty przez pracownika go sporządzającego, który zmienił treść tytułu wypłaty.

(akta kontroli: tom I, str. 63-296; tom II, str. 421-422; tom III, str. 75-97)

5. Wszystkie z 49 poddanych szczegółowemu badaniu polecenia wypłaty dotacji (dokumenty księgowe) nie zawierały daty dokonania zatwierdzenia wypłaty. W 23 przypadkach utrudniona była natomiast identyfikacja osób zatwierdzających wypłatę oraz ich stanowisk lub pełnionej funkcji, co wynikało ze stosowania nieczytelnych podpisów przy braku zastosowania pieczętek. Powyższe było działaniem nierzetelnym.

Prezes Zarządu WFOŚiGW wyjaśnił, że IOKD nie nakłada obowiązku stosowania pieczętek oraz umieszczania czytelnego imienia i nazwiska oraz pełnionej funkcji lub stanowiska osób zatwierdzających środki do wypłaty. Obecnie w WFOŚiGW wprowadzono obowiązek umieszczania wszystkich podpisów, dat oraz pieczętek na dwóch egzemplarzach poleceń wypłat dotacji.

(akta kontroli: tom I, str. 63-296; tom II, str. 74--412; tom III, str. 1-10)

6. Polecenia wypłaty dotacji, sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, nie podlegały przed zatwierdzeniem do wypłaty weryfikacji przez Głównego Księgowego. Nie zamieszczono na nich podpisów świadczących o przeprowadzeniu kontroli wstępnej, o której mowa w art. 54 ust. 1 pkt 3 upf. Powyższe było niezgodne z art. 54 ust. 3 upf, zgodnie z którą dowodem dokonania przez głównego księgowego wstępnej kontroli, o której mowa w ust. 1 pkt 3 ww. ustawy, jest jego podpis złożony na dokumentach dotyczących danej operacji (a złożenie podpisu oznacza, że nie zgłasza zastrzeżeń do: przedstawionej przez właściwych rzeczowo pracowników oceny prawidłowości tej operacji i jej zgodności z prawem, jak też do kompletności oraz formalno-rachunkowej rzetelności i prawidłowości dokumentów dotyczących tej operacji, a także, że zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki).

Główny Księgowy wyjaśnił, że w jego ocenie polecenia wypłaty dotacji w ramach PPCP, zgodnie z IOKD są dowodami bankowymi i są procedowane w sposób tam określony. Polecenia wypłaty nie są dokumentem opisującym operację gospodarczą, nie powodują żadnych nowych zobowiązań, nie podlegają ocenie zgodności z planem finansowym. Czynności te zostały wykonane na etapie zawierania umowy z kontrahentem, beneficjentem PPCP. Jednocześnie nie zgodził się z twierdzeniem, że polecenie wypłaty wymaga wstępnej kontroli. Wyjaśnił, że czynność ta jest elementem wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi, a nie dysponowaniem środkami pieniężnymi (czyli zaciągania zobowiązań).

NIK zauważa, że według § 11 Instrukcji, dowodami bankowymi są w szczególności polecenie przelewu, którego postawą wystawienia powinien być oryginał dokumentu podlegającego zapłacie (w tym m.in. faktura, rachunek, polecenie wypłaty dotacji)

oraz wyciągi z rachunków bankowych. Podpisanie umowy jest zaciągnięciem zobowiązania, ale jest to zobowiązanie prawne, które nie podlega ewidencji księgowej (bilansowej). Uznanie umowy za wykonaną, pociąga natomiast za sobą powstanie zobowiązań księgowych objętych ewidencją rachunkową. Zobowiązania księgowe są następstwem operacji gospodarczych i finansowych.

(akta kontroli: tom I, str. 63-296; tom II, str. 74-399; tom III, str. 1-10)

7. W badanej próbie 200 umów dotacji PPCP przekazanej do NFOŚiGW celem zasilenia systemu CST2021 stwierdzono jeden przypadek nieprawidłowego wskazania zakresu wykonanych prac, polegający na pominięciu w przekazanych danych zrealizowanej mikroinstalacji fotowoltaicznej.

Prezes Zarządu WFOŚiGW przyznał, że w tym zakresie nastąpiła omyłka pisarka podczas przenoszenia i przygotowywania danych.

(akta kontroli: tom I, str. 43-45, 313-317)

OCENA CZĄSTKOWA

Zakończone umowy dotacyjne PPCP były zgodne w zakresie wartości z dokumentacją dotyczącą ich rozliczenia oraz z ewidencją księgową Funduszu. Wypełniały także cele PPCP. Pozyskane przez WFOŚiGW środki na realizację przedsięwzięć PPCP wynikały z porozumień i umów zawartych w tym zakresie z NFOŚiGW. W okresie objętym kontrolą osiągnięto także założone efekty rzeczowe lub ekologiczne w zakresie realizacji przedsięwzięć PPCP.

Fundusz przekazał NFOŚiGW w marcu 2024 r. dane 13 977 zakończonych umów dotacji PPCP, dla których wnioski zostały złożone w okresie od 15 maja 2020 r. do 31 grudnia 2023 r. Dane te przekazano w celu zasilenia systemu CST2021 i zostały one wykorzystane do sporządzenia sprawozdania dla MBOiR.

Stwierdzone w toku kontroli NIK nieprawidłowości polegały m.in. na: [1] niesporządzaniu list sprawdzających do wniosków o płatność, [2] braku precyzyjnie określonych zasad i procedur dotyczących obiegu dokumentów wewnątrz WFOŚiGW, w szczególności pomiędzy biurami terenowymi i biurem Funduszu we Wrocławiu, [3] nieprzestrzeganiu przyjętych uregulowań wewnętrznych określających zasady wypełniania, zatwierdzania i obiegu dokumentów księgowych oraz [4] braku dokonywania kontroli wstępnej przez Głównego Księgowego.

OBSZAR

2. Sporządzenie jednostkowego sprawozdania finansowego PPCP na potrzeby MBOiR

Opis stanu faktycznego

Według stanu na 22 października 2024 r. WFOŚiGW nie posiadał wiedzy na temat warunków Umowy Pożyczki 9310 PL zawartej z MBOiR, a jej treść nie została Funduszowi udostępniona. WFOŚiGW nie sporządzał także za okres objęty kontrolą jednostkowego sprawozdania finansowego PPCP na potrzeby MBOiR.

(akta kontroli: tom I, str. 45-46)

Fundusz w dniach 10 i 11 marca 2024 r. przekazał w celu zasilenia przez NFOŚiGW systemu CST2021 dane 13 977 zakończonych umów dotacji PPCP o łącznej wartości 203 189 360,24 zł, dla których wnioski zostały złożone w okresie od 15 maja 2020 r. do 31 grudnia 2023 r. Dane te zostały przekazane wyłącznie drogą e-mailową z konta pracownika merytorycznego w postaci elektronicznej⁵³, bez ich uwierzytelnienia w postaci podpisu elektronicznego lub profilu zaufanego. Nie podlegały one także zatwierdzeniu przez Głównego Księgowego lub Członka Zarządu Funduszu.

⁵³ Pliki arkusza kalkulacyjnego, spakowane i zaszyfrowane hasłem.

WFOŚiGW, według stanu na 22 października 2024 r., nie dokonywał korekty przesłanych NFOŚiGW danych umów PCPP w celu zasilenia systemu CST2001. Dane przekazane po tym terminie dotyczyły już umów zakończonych w 2024 r.⁵⁴

Według wyjaśnienia Prezesa Zarządu WFOŚiGW, Fundusz w przekazywanych danych nie uwzględniał danych w zakresie podatku VAT, a wartości umów PCPP wynikały tylko i wyłącznie z wartości grantu przekazanego na rzecz beneficjenta końcowego.

Badanie 467 umów dotacji PCPP o których mowa w pkt. 1.10 niniejszego wystąpienia pokontrolnego wykazało, że we wszystkich tych wypadkach ich wartość jest zgodna z dokumentacją rozliczenia tych umów oraz z ewidencją księgową Funduszu w tym zakresie. We wszystkich badanych przypadkach umowy PCPP zostały rozliczone z datą ich zakończenia (dokonania płatności końcowej).

(akta kontroli: tom I, str. 45-47, 58-62, 313-317, 396-436 plik 640-648, 706-707; tom II, str. 74-412)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK, wobec niesporządzenia przez WFOŚiGW jednostkowego sprawozdania finansowego za nadany okres, odstępuje od oceny tego obszaru.

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 uwagi i wnioski:

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Zapewnienie dokumentowania w aktach umów PCPP przeprowadzonych kontroli wniosków o wypłatę.
2. Uwzględnienie w IOKD zasad i procedur w zakresie obiegu dokumentów pomiędzy biurami terenowymi i biurem Funduszu we Wrocławiu.
3. Zapewnienie identyfikacji i kompletności podpisów na poleceniach wypłaty dotacji.
4. Podjęcie działań organizacyjnych mających na celu wyeliminowanie przypadków modyfikacji przez pracowników WFOŚiGW danych generowanych automatycznie na poleceniach wypłaty dotacji z systemu e-Dokumenty.
5. Zapewnienie przeprowadzania i dokumentowania kontroli wstępnej dowodów księgowych w odniesieniu do kontroli sprawowanej przez Głównego Księgowego.

⁵⁴ W dniu 26 lipca 2024 r. przekazano dane skorygowane dane za luty i marzec 2024 r.

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 we Wrocławiu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania 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.

Wrocław, 6 listopada 2024 r.

Kontrolerzy
Cezary Mazik
Główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

.....
podpis

.....
podpis

Renata Połatajko
Główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis