



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.23.1.2025

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/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 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 pełnili: Łukasz Kasztelowicz, Prezes Zarządu WFOŚiGW, od 30 października 2017 r. do 17 marca 2024 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zapewnienie środków na dofinansowanie przedsięwzięć w ramach PPCP, ich wykorzystanie i uzyskane efekty oraz monitoring. 2. Sporządzenie jednostkowego sprawozdania finansowego PPCP na potrzeby Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2024 r. do dnia zakończenia kontroli ² , 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 ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	Cezary Mazik, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/195/2025 z 3 września 2025 r. Mariusz Orawczak, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/196/2025 z 3 września 2025 r.

(akta kontroli tom I, str. 1-5)

¹ Dalej: WFOŚiGW lub Fundusz.

² Tj. do 24 października 2025 r.

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

OCENA OGÓLNA

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

Fundusz prawidłowo zapewnił i wydatkował środki finansowe na realizację przedsięwzięć w ramach programu priorytetowego „Czyste Powietrze”⁵ oraz rzetelnie monitorował proces ich dofinansowania.

W okresie od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2024 r. zakończono realizację 3 814 umów na dofinansowanie przedsięwzięć w ramach PPCP o łącznej wartości 93 178 320,33 zł.

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 Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁶. Wdrożono także i stosowano mechanizmy kontrolne w ramach procesu dofinansowania przedsięwzięć PPCP.

Nierzetelnie zaplanowano jednak cele rzeczowe i ekologiczne PPCP na 2024 r., zostały one bowiem wykonane w 58,3% w zakresie wymiany nieefektywnych źródeł ciepła, w 21,2% w zakresie ograniczenia zużycia energii końcowej oraz w 55,3% w zakresie uniknięcia lub ograniczenia emisji CO₂.

WFOŚiGW sporządził jednostkowe sprawozdanie finansowe w zakresie przedsięwzięć PPCP na potrzeby Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju⁷. Zostało ono przekazane w wyznaczonym terminie, jednakże zostało sporządzone nie w pełni rzetelnie, ponieważ zawierało błędy o wartości 0,54% ogólnej kwoty sprawozdania, polegające na: [1] niewykazaniu 116 umów dotacji PPCP o wartości 1 616 296,77 zł w pozycji „Cumulative from 15.05.2020 to 31.12.2024” oraz [2] zaniżeniu wartości wypłaconych umów PPCP w rubryce „For the Reporting Period 01.01.2024-31.12.2024” o 13 466,00 zł.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ 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 2024 r. zawarł łącznie 7 750 umów dotacji na dofinansowanie przedsięwzięć w ramach PPCP polegających na wymianie źródła ciepła starej generacji opalanych węglem i/lub termomodernizacji budynków. Spośród zawartych umów 7 697 dotyczyło bezpośredniego

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

dofinansowania beneficjentów⁹ w formie dotacji na realizację tych zadań¹⁰, a 53 dotyczyło przyznania dotacji na częściową spłatę przez beneficjentów kapitału kredytów bankowych zaciągniętych na realizację przedsięwzięć objętych PPCP¹¹.

W celu zapewnienia finansowania umów w ramach PPCP, Fundusz zawierał porozumienia¹² i umowy¹³ z NFOŚiGW. Zgodnie z ich postanowieniami WFOŚiGW w 2024 r. 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 1 350 394,30 zł.

Fundusz w 2024 r. na realizację PPCP na ścieżce dotacyjnej dysponował budżetem (środkami) w wysokości 194 973 632,44 zł, z czego:

- 128 476 884,17 zł z tytułu umowy udostępnienia środków 336/2018/WF/US z 18 grudnia 2018 r.,
- 65 146 353,97 zł z tytułu umowy o dofinansowanie nr FENX.01.01-IW.01-0002/24 z 16 kwietnia 2024 r.,
- 1 350 394,30 zł 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 28 658 221,47 zł, na realizację przedsięwzięć PPCP na ścieżce bankowej.

Ogółem w 2024 r. Fundusz wydatkował na realizację PPCP (na ścieżce dotacyjnej i bankowej) środki w wysokości 148 475 434,12 zł, z czego 125 857 191,50 zł pochodziło ze środków udostępnionych przez NFOŚiGW¹⁴, 21 267 848,32 zł z grantu w ramach Programu Fundusze Europejskie na

⁹ 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.

¹⁰ Dalej: realizacja na ścieżce dotacyjnej.

¹¹ Dalej: realizacja na ścieżce bankowej.

¹² 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.

¹³ [1] 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 nr 1-9; [2] 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 nr 1 i 2 oraz [3] Umowa z 16 kwietnia 2024 r. o dofinansowanie nr FENX.01.01-IW.01-0002/24 Projektu „Program priorytetowy „Czyste Powietrze” realizowany w województwie dolnośląskim” w ramach działania FENX.01.01 Efektywność energetyczna priorytet FENX.01 Wsparcie sektorów energetyka i środowisko z Funduszu Spójności programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027” wraz z aneksami nr 1 – 3.

¹⁴ Z czego: 124 992 789,80 zł w ramach umowy Nr 336/2018/WF/US (ścieżka dotacyjna) oraz 864 401,79 zł w ramach umowy Nr 582/2021/Wn-1/OA-po-WF/US (ścieżka bankowa).

Infrastrukturę, Klimat i Środowisko (FEnIKS)¹⁵, a 1 350 394,30 zł ze środków własnych WFOŚiGW.

(akta kontroli tom I, str. 10-18, 111-117; 141 plik 1-6)

W okresie od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2024 r. zakończono realizację 3 814 umów na dofinansowanie przedsięwzięć w ramach PPCP o łącznej wartości 93 178 320,33 zł, z czego:

- 3 757 umów o wartości 91 199 231,90 zł wykazano w sprawozdaniu do NFOŚiGW¹⁶,
- siedem umów o wartości 86 201,62 zł dotyczyło wymiany źródła ciepła na piece węglowe nowego typu,
- 50 umów o wartości 1 892 886,81 zł dotyczyło umów rozwiązanych po dacie przekazania pierwotnego sprawozdania do NFOŚiGW, w których ostatnia wypłata nastąpiła w 2024 r.

(akta kontroli tom I, str. 10-18, 111-117, 141 plik 1-6)

Natomiast od 15 maja 2020 r. do 31 grudnia 2024 r. zakończono realizację łącznie 18 085 umów na dofinansowanie przedsięwzięć w ramach PPCP o łącznej wartości 300 252 481,15 zł.

(akta kontroli tom I, str. 10-18, 111-117, 141 plik 1-6)

1.2. W 2024 r. Fundusz otrzymał dziewięć zaliczek z NFOŚiGW w zakresie udostępnienia środków na realizację PPCP na łączną kwotę 128 602 395,00 zł¹⁷ oraz grant FEnIKS o wartości 65 146 353,97 zł. W żadnym z tych przypadków nie wystąpiły problemy z przekazaniem tych środków na rzecz WFOŚiGW.

(akta kontroli tom I, str. 10-18, 111-117; tom II, str. 9-84 plik 387-598)

1.3. W 2024 r. w wyniku udzielonego przez Fundusz dofinansowania w ramach PPCP wymieniono łącznie 3 663 nieefektywnych źródeł ciepła (pieców węglowych) i dokonano termomodernizacji 2 243 budynków mieszkalnych. Działania te przyniosły efekty ekologiczne w postaci ograniczenia rocznego zużycia energii o 24 856,53 MWh oraz ograniczenia rocznej emisji CO₂ o 26 603,87 Mg (ton).

Natomiast w przypadku 3 814 umów dotacji PPCP, których realizacja zakończyła się w 2024 r., dokonano:

- wymiany 3 065 źródeł ciepła z pieca węglowego starego typu na: 1 727 pomp ciepła powietrze woda o podwyższonej klasie efektywności energetycznej, 538 kotły na pelet drzewny o podwyższonej klasie efektywności energetycznej, 382 kotły gazowe kondensacyjne, 172 kotłownie gazowe, 59 ogrzewania elektryczne, 50 pomp ciepła powietrze woda, 53 kotły zagazowujące drewno, 43 kotły na pelet drzewny, 15 gruntowych pomp ciepła powietrze woda o podwyższonej

¹⁵ Z tytułu umowy o dofinansowanie nr FENX.01.01-IW.01-0002/24 z 16 kwietnia 2024 r.; dalej: FEnIKS.

¹⁶ Z czego 3 419 umów o wartości 85 922 018,07 zł wypłaconych ze środków udostępnionych przez NFOŚiGW, 248 umów o wartości 3 907 419,53 zł wypłaconych ze środków grantu FEnIKS oraz 90 umów o wartości 1 369 794,30 zł wypłaconych ze środków własnych Funduszu.

¹⁷ W tym 128 402 395,00 zł z umowy Nr 336/2018/WF/US (ścieżka dotacyjna) oraz 200 000,00 zł z tytułu umowy Nr 582/2021/Wn-1/OA-po-WF/US (ścieżka bankowa).

klasie efektywności energetycznej, 14 pomp ciepła powietrze powietrze, siedem kotłów na węgiel nowego typu, trzy podłączenia do sieci ciepłowniczej oraz dwa kotły olejowe kondensacyjne,

- termomodernizacji 1 427 budynków, w których w: 734 przypadkach ocieplono przegrody budowlane, 733 przypadkach wymieniono stolarkę okienną, 583 przypadkach wymieniono stolarkę drzwiową, a w 74 budynkach wykonano wentylację mechaniczną z odzyskiem ciepła,
- montażu 546 mikroinstalacji fotowoltaicznych.

(akta kontroli tom I, str. 10-18, 141 plik 1-6; tom II, str. 9-84 plik 12-162)

1.4. WFOŚiGW planował w 2024 r. realizację następujących celów ekologicznych i rzeczowych:

- wymianę 6 297 nieefektywnych źródeł ciepła,
- ograniczenie zużycie energii końcowej o 117 124 MWh/rok,
- uniknięcie lub ograniczenie emisji CO₂ o 48 152 Mg/rok.

Zaplanowane cele ekologiczne i rzeczowe na 2024 r. nie zostały osiągnięte, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I, str. 130-137, 141 plik 1)

1.5. W okresie objętym kontrolą w realizacji przedsięwzięć PPCP w WFOŚiGW funkcjonowały następujące mechanizmy kontrolne wynikające z dokumentacji Procesu Obsługi tego programu:

- poprawności sporządzenia wniosku o dofinansowanie PPCP złożonego przez beneficjenta – na tym etapie dla każdego wniosku należało sporządzić 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 próbie¹⁸ umów dotacji PPCP w każdym przypadku sporządzono kartę oceny wniosku o dofinansowanie, a dokonana ocena uprawniała do zawarcia umowy;
- 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 w każdym przypadku 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 we wszystkich przypadkach spraw sporządzono listy sprawdzającej do wniosku o płatność;
- kontrola z realizacji lub trwałości przedsięwzięcia, podczas której uprawnieni pracownicy Funduszu dokonywali kontroli wykonanych prac

¹⁸ Próba obejmująca 205 umów PPCP, o których mowa w pkt. 1.10 wystąpienia.

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 12,2% umów¹⁹.

Ponadto od 22 kwietnia 2024 r. dla realizacji dofinansowań na ścieżce dotacyjnej na podstawie umowy o dofinansowanie nr FENX.01.01-IW.01-0002/24 z 16 kwietnia 2024 r. wprowadzono rekomendowany i maksymalny koszt na podstawie którego wyliczana jest maksymalna kwota dotacji dla poszczególnych poziomów dofinansowania, za wykonanie prac związanych z wymianą stolarki okiennej, drzwiowej w tym bram garażowych oraz ocieplenia przegród tj. ocieplenie ścian powyżej terenu/przegrody pionowe, ocieplenie dachu/stropodachu, ocieplenie podłogi na gruncie oraz dla systemu wentylacji mechanicznej. Jednocześnie wprowadzono obowiązek kontroli krzyżowych dla sprawdzenia czy beneficjenci tego grantu nie korzystali z dofinansowań w ramach poprzednich wersji PPCP.

(akta kontroli tom I, str. 10-18, 142-154)

1.6. Fundusz w okresie objętym kontrolą posiadał aktualną dokumentację opisującą przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, wprowadzoną uchwałami Zarządu WFOŚiGW²⁰. 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 danych²¹.

(akta kontroli tom I, str. 10-18; tom II, str. 1-3)

1.7. Operacje gospodarcze związane z realizacją przedsięwzięć PPCP ewidencjonowano na następujących kontach księgowych:

- 130 – rachunek bankowy – wpływ środków z NFOŚiGW, wypłata dofinansowań,
- 243 - rozliczenie kwoty dotacji PPCP z NFOŚiGW (ścieżka dotacyjna),
- 245 – rozrachunki z dotacjobiorcami PPCP,
- 250 – rozliczenie grantu FEnIKS,
- 255 - rozliczenie kwoty dotacji PPCP z NFOŚiGW (ścieżka bankowa),
- 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 wynikało z posiadania przez system księgowy WFOŚiGW funkcjonalności sporządzania

¹⁹ Przeprowadzono 25 kontroli (w tym siedem kontroli trwałości przedsięwzięcia) w próbie obejmującej 205 umów PPCP.

²⁰ 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.).

²¹ Stan ten nie uległ zmianie w stosunku do ustaleń kontroli P/24/042.

tylko raportów wymaganych przepisami prawa w zakresie sprawozdawczości.

Program dziedziny e-Dokumenty, w którym procedowano umowy PPCP, nie był powiązany z programem finansowo-księgowym Funduszu. Informacje na temat umów zakończonych wykorzystywane do sporządzenia sprawozdania do NFOŚiGW były pozyskiwane w wyniku konsultacji komórki księgowości i zespołu obsługi PPCP podczas potwierdzania i uzgadniania sald²².

Według stanu na 15 września 2025 r. WFOŚiGW nie posiadał wiedzy na temat warunków Umowy Pożyczki 9310 PL zawartej z MBOiR, a za okres objęty kontrolą sporządził sprawozdanie według ogólnych wytycznych przekazanych przez NFOŚiGW pn. „Procedura przygotowania sprawozdania finansowego Programu Priorytetowego Czyste Powietrze (PPCP) na potrzeby Banku Światowego” z 5 sierpnia 2025 r.

(akta kontroli tom I, str. 10-18; tom II str.1-3)

1.8. W Funduszu w okresie objętym kontrolą obowiązywała „Instrukcja obiegu i kontroli dokumentów” wprowadzona zarządzeniem Prezesa Zarządu WFOŚiGW nr 46/2018 z dnia 26 listopada 2018 r.²³. 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”²⁴. IOKD została dwukrotnie zaktualizowana w sierpniu 2025 r., co nie miało wpływu na przedmiot kontroli.

Zgodnie z zasadami określonymi w § 13 pkt 6 IOKD pracownicy WFOŚiGW byli zobowiązani do sporządzania poleceń wypłaty dotacji, według określonych wzorów. Sprawdzenia poleceń wypłat dotacji, pod względem merytorycznym dokonywali pracownicy zespołu ds. obsługi PPCP. 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”). Wzór formularza polecenia wypłaty dotacji przewidywał zatwierdzenie wypłaty przez dwie osoby - zatwierdzenia do wypłaty dokonywali Członkowie Zarządu WFOŚiGW lub inne upoważnione osoby. Po zrealizowaniu płatności, pracownik komórki księgowości potwierdzał ten fakt na formularzach i jeden z egzemplarzy przekazywał osobie, która go wystawiła.

W badanej próbie umów PPCP²⁵ sporządzono 381 dokumentów polecenia wypłaty dotacji – wszystkie one były sprawdzone pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym, jednak w 343 przypadkach utrudniona była identyfikacja osób dokonujących sprawdzenia formalno-rachunkowego, co wynikało ze stosowania nieczytelnych podpisów przy

²² Stan ten nie uległ zmianie w stosunku do ustaleń kontroli P/24/042.

²³ Dalej: IOKD.

²⁴ Dalej: procedura wypłaty PPCP.

²⁵ Próba obejmująca 205 umów PPCP, o których mowa w pkt. 1.10 Wystąpienia.

braku zastosowania pieczętek. Ponadto kontrola wykazała przypadki zrealizowania płatności na podstawie poleceń wypłaty dotacji, w których brakowało jednego (225 przypadki) lub dwóch (129 przypadków) podpisów uprawnionych osób dokumentujących zatwierdzenie do wypłaty. W 354 przypadkach polecenia wypłaty dotacji, sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, nie zawierały podpisu Głównego Księgowego, świadczącego o przeprowadzeniu kontroli wstępnej, o której mowa w art. 54 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁶. Wszystkie te dokumenty zostały sporządzone przed 6 listopada 2024 r.²⁷. Należy jednak podkreślić, że charakter powyższych nieprawidłowości został już zidentyfikowany w kontroli P/24/042 „Badanie sprawozdania finansowego z realizacji programu priorytetowego <<Czyste powietrze>>”, przeprowadzonej w Funduszu, po której sformułowano odpowiednie wnioski pokontrolne²⁸.

Sporządzone po 6 listopada 2024 r., wszystkie poddane badaniu polecenia wypłaty dotacji²⁹, zawierały identyfikowalne i kompletne podpisy, zarówno uprawnionych osób dokumentujących zatwierdzenie do wypłaty, jak i Głównego Księgowego lub osoby zastępującej jako dowód przeprowadzenia wstępnej kontroli dowodów księgowych.

(akta kontroli tom I, str. 10-18, 82-84 plik 1-31, str. 142-154; tom II str. 1-3, 9-84 plik 163-380)

1.9. W okresie objętym kontrolą 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 Księgowość³⁰.

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 zrozumiwały 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

²⁶ Dz. U. z 2024 r. poz.1530, ze zm.

²⁷ Data sporządzenia wystąpienia pokontrolnego LWR.410.24.1.2024 z kontroli P/24/042.

²⁸ O czym szerzej w pkt 1.11 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

²⁹ 14 poleceń wypłaty dotacji.

³⁰ Dalej także: system FK.

potrzeb określanych przez Głównego Księgowego WFOŚiGW, który osobiście zarządzał tymi uprawnieniami. System FK pozwalał na przydzielanie dostępu 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 w okresie objętym kontrolą w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych nie identyfikował ryzyka, a obszar ten nie był objęty kontrolą i audytem³¹.

(akta kontroli tom I, str. 10-18; tom II str. 1-3)

1.10. Szczegółowe badanie 205 umów dotacji PPCP³² o łącznej wartości 8 855 366,67 zł, stanowiących 5,37% umów³³ zakończonych w 2024 r., wykazało, że:

- wszystkie umowy zostały przyznane na cele określone w PPCP, a dofinansowanie nie było przeznaczone na zakup i montaż pieca na węgiel oraz uwzględniało limity obowiązujące w momencie złożenia wniosku;
- wszystkie umowy zostały poprzedzone złożeniem przez beneficjenta wniosku o dofinansowanie;
- we wszystkich przedsięwzięciach, które obejmowały kompleksową termomodernizację nieruchomości (30 umów) został przeprowadzony audyt energetyczny budynku/lokalu mieszkalnego oraz osiągnięto zakładany wskaźnik kompleksowej termomodernizacji³⁴;
- wystąpiły nieprawidłowości w zakresie przygotowywania i zatwierdzania do wypłaty dokumentu polecenia wypłaty dotacji (do 5 listopada 2024 r.), będącego zgodnie z IOKD dokumentem księgowym, które opisano w pkt 1.8 niniejszego wystąpienia pokontrolnego; w pozostałych aspektach dokumenty księgowe spełniały wymogi wynikające z art. 21 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³⁵;
- 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

³¹ Poza badaniami sprawozdania finansowego dokonywanymi corocznie przez Biegłego Rewidenta, które w zakresie objętym kontrolą nie wykazało nieprawidłowości.

³² Próbkę wylosowano metodą MUS (Monetary Unit Sampling) z wykorzystaniem programu komputerowego Pomocnik Kontrolera PK wersja 5.7.

³³ Ilościowo, wartościowo stanowi to 9,50% wartości umów zakończonych w 2024 r.

³⁴ Zmniejszenie zapotrzebowania na energię użytkową o minimum 40% lub/i do 80 kWh/m² na rok.

³⁵ Dz. U. z 2023 r. poz.120, ze zm.; dalej: uor.

- 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; zapisy te 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 i grantu FEnIKS oraz rozrachunków z dotacjobiorcami; na kontach pozabilansowych ewidencjonowano wartość zawartej umowy, zmiany umowy oraz kwotę wypłaconej dotacji; ewidencja księgowa prowadzona była łącznie dla przedsięwzięć zakończonych i będących w realizacji.

(akta kontroli tom I, str. 10-18, 75-81, 82-84 plik 1-31, str. 142-556; tom II str. 1-3. 9-84 plik 163-380)

1.11. Po kontroli P/24/042 „Badanie sprawozdania finansowego z realizacji programu priorytetowego <<Czyste powietrze>>”, przeprowadzonej w Funduszu sformułowano pięć wniosków pokontrolnych³⁶. Stopień ich realizacji przedstawiał się w następujący sposób

- wniosek nr 1 - zapewnienie dokumentowania w aktach umów PPCP przeprowadzonych kontroli wniosków o wypłatę. Wszystkie badane w toku niniejszej kontroli akta umów zawierały udokumentowane kontrole wniosków o wypłatę,
- wniosek nr 2 - uwzględnienie w IOKD zasad i procedur w zakresie obiegu dokumentów pomiędzy biurami terenowymi i biurem Funduszu we Wrocławiu. Zasady postępowania i procedury zatwierdzania dokumentów PPCP zostały zapisane w IOKD, która została zmieniona dwukrotnie: Zarządzeniem Prezesa Nr 76/2025 z dnia 19 sierpnia 2025 r. oraz Zarządzeniem Prezesa Nr 78/2025 z dnia 21 sierpnia 2025 r. Dodatkowo w celu zminimalizowania ryzyka związanego z przewożeniem dokumentów pomiędzy biurami terenowymi i biurem Funduszu we Wrocławiu, wprowadzone zostały rozwiązania ograniczające ilość dokumentów funkcjonujących w wersji papierowej, poprzez sukcesywne przechodzenie na obieg elektroniczny. Od dnia 1 października 2025 r. rozpoczęto wdrażanie systemu Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją, który w sposób kompleksowy zastąpi obieg papierowy i umożliwi całkowite prowadzenie dokumentacji w formie elektronicznej,
- wniosek nr 3 - zapewnienie identyfikowalności i kompletności podpisów na poleceniach wypłaty dotacji. Wszystkie polecenia wypłaty dotacji

³⁶ Wystąpienie pokontrolne LWR.410.24.1.2024 z 6 listopada 2024 r.

sporządzone po dniu 6 listopada 2024 r.³⁷ zawierały kompletne i identyfikowalne podpisy,

- wniosek nr 4 - podjęcie działań organizacyjnych mających na celu wyeliminowanie przypadków modyfikacji przez pracowników WFOŚiGW danych generowanych automatycznie na poleceniach wypłaty dotacji z systemu e-Dokumenty. Według wyjaśnień Prezesa Zarządu została podjęta próba modyfikacji programu w celu umożliwienia generowania polecenia wypłaty w formie dokumentu nieedytowalnego. Rozwiązanie to okazało się jednak niemożliwe do wdrożenia ze względu na ograniczenia techniczne stosowanego oprogramowania. Ponadto, w przypadku podpisania aneksu (m.in. zmiana danych firmy, numeru rachunku bankowego) zachodzi konieczność dokonania niezbędnych modyfikacji przez pracownika, co dodatkowo uniemożliwia pełne zautomatyzowanie procesu. W zamian wprowadzono, zgodnie z Zarządzeniem Prezesa Nr 78/2025 z dnia 21 sierpnia 2025 r., weryfikację merytoryczną polecenia wypłaty dotacji przez upoważnioną osobę oraz sprawdzenie zgodności kwoty dofinansowania z umową oraz zatwierdzonym wnioskiem o płatność przez pracownika Pionu Finansowo-Księgowego,
- wniosek nr 5 - zapewnienie przeprowadzania i dokumentowania kontroli wstępnej dowodów księgowych w odniesieniu do kontroli sprawowanej przez Głównego Księgowego. Wszystkie polecenia wypłaty dotacji sporządzone po 5 listopada 2024 r. zawierały kompletne podpisy Głównego Księgowego lub osoby zastępującej jako dowód przeprowadzenia wstępnej kontroli dowodów księgowych.

(akta kontroli tom I, str. 6-7, 10-18, 142-154; tom II, str. 9-84 plik 4-9)

1.12. W okresie objętym kontrolą WFOŚiGW złożył dwa zawiadomienia do prokuratury o możliwości popełnienia przestępstwa, z:

- 18 listopada 2024 r., które dotyczyło podejrzenia popełnienia czynu z art. 270 ustawy z 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny³⁸, gdzie wątpliwości wzbudziły dokumenty składane przez pełnomocnika już po śmierci beneficjentki³⁹,
- 19 listopada 2024 r., które dotyczyło podejrzenia popełnienia czynu z art. 286 K.k – to jest podszywania się pod pracowników Funduszu w związku z rzekomym wycofaniem zgody na uczestnictwo w programie; przy czym w systemie brakowało zarejestrowanego beneficjenta⁴⁰.

Natomiast w roku 2025⁴¹ WFOŚiGW złożył kolejne pięć zawiadomień do prokuratury w zakresie podejrzeń nadużyć lub oszustw przy realizacji przedsięwzięć w ramach PPCP⁴².

³⁷ Data sporządzenia wystąpienia pokontrolnego LWR.410.24.1.2024 z kontroli P/24/042.

³⁸ Dz. U z 2025 r., poz. 383; dalej. K.k.

³⁹ Dotyczy umowy nr 233220200376 na kwotę 40 500,00 zł.

⁴⁰ Brak umowy w WFOŚiGW (nie zawarto).

⁴¹ Do 14 października 2025 r.

⁴² [1] zawiadomienie nr 1, numer umowy 234920200767, kwota dotacji 136 200,00 zł, zaliczka wypłacona 68 100,00 zł; [2] zawiadomienie nr 2 dotyczące 11 beneficjentów, umowy: 251720201794 - przyznana dotacja – 116 200,00 zł, brak wypłaty zaliczki, 241720201482 - przyznana dotacja – 40 000,00 zł, wypłacona zaliczka 20 000,00 zł, 244720201173 - przyznana dotacja – 116 200,00 zł, wypłacona zaliczka 58 069,75 zł, 244720201518 - przyznana dotacja – 116 200,00 zł, wypłacona zaliczka 58 100,00 zł,

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

- informacji z NFOŚiGW z dnia 11 stycznia 2024 r. dotyczącej realizacji umów z udziałem jednego z wykonawców. Przy sporządzaniu analizy ryzyka dla wniosków o płatność wytypowanych do kontroli przed wypłatą, uwzględniono to zgłoszenie jako czynnik ryzyka, proces kontrolny jest w toku,
- zaświadczenia z dnia 28 września 2024r. o przekazaniu do organów ścigania przez jednego z beneficjentów sprawy dotyczącej podrobienia przez nieustaloną osobę pełnomocnictwa oraz podrobienia umowy z wykonawcą,
- korespondencji mailowej z dnia 29 października 2024 r. nadesłanej z konta imiennego⁴³ w sprawie jednej z firm świadczących usługi na rzecz beneficjentów, opisującej piramidę finansową, w której miała brać udział ta firma. W związku z tym zgłoszeniem skierowano wniosek o przeprowadzenie, przez Zespół Kontroli i Audytów w WFOŚiGW, losowych kontroli zadań, w których wykonawcą była wskazana firma, przeprowadzono wizytacje wybranych zadań realizowanych przez ten podmiot, a przy sporządzaniu analizy ryzyka dla wniosków o płatność wytypowanych do kontroli przed wypłatą, uwzględniono tą sytuację jako czynnik ryzyka⁴⁴. Do kontroli wytypowano osiem wniosków, w których nastąpiła wypłata zaliczki, w tym jeden wniosek ze statusem realizacja wypłat częściowych. Dla wniosku o statusie realizacja wypłat sformułowano zalecenia pokontrolne, które były procedowane. Dla pozostałych siedmiu wniosków, dla których kontrole były przeprowadzone przed złożeniem wniosków o płatność, możliwości weryfikacji zaawansowania inwestycji były ograniczone, z uwagi na brak konieczności posiadania dokumentacji do czasu rozliczenia przedsięwzięcia.

Natomiast w 2025 r. Fundusz otrzymał łącznie 32 informacje o potencjalnych nadużyciach lub nieprawidłowościach, w tym:

- 27 sygnałów pochodzących od organów ścigania,
- pięć zgłoszeń obywatelskich.

Według wyjaśnień Prezesa Zarządu na wszystkie przekazane sygnały Fundusz udzielił odpowiedzi w ramach posiadanych kompetencji, przekazując wyjaśnienia oraz – w przypadku zgłoszeń obywatelskich – wskazówki

244720201334 - przyznana dotacja – 121 200,00 zł, wypłacona zaliczka 60 138,89 zł,
244720201469 - przyznana dotacja – 116 200,00 zł, wypłacona zaliczka 58 100,00 zł,
242720201496 - przyznana dotacja – 71 200,00 zł, wypłacona zaliczka 35 600,00 zł,
242720201343 - przyznana dotacja – 116 200,00 zł, wypłacona zaliczka 58 100,00 zł,
242720201504 - przyznana dotacja – 101 200,00 zł, wypłacona zaliczka 50 600,00 zł,
242720201392 - przyznana dotacja – 71 200,00 zł, wypłacona zaliczka 35 000,00 zł,
244720201510 - przyznana dotacja – 116 200,00 zł, wypłacona zaliczka 58 100,00 zł.

[3] zawiadomienie nr 3, rezygnacja beneficjenta, dotacja nie została przyznana ani wypłacona.

[4] zawiadomienie nr 4, wniosek odrzucony, dotacja nie została przyznana ani wypłacona.

[5] zawiadomienie nr 5, wniosek odrzucony, dotacja nie została przyznana ani wypłacona.

⁴³ Z domeny protonmail.com.

⁴⁴ Dla wniosków z prefinansowaniem – w oparciu o umowy z wykonawcami wskazane we wnioskach o dofinansowanie.

dotyczące dalszego trybu postępowania i właściwych instytucji uprawnionych do prowadzenia czynności wyjaśniających. Ponadto NFOŚiGW na prośbę Ministerstwa Klimatu i Środowiska zwracał się do WFOŚiGW w dniach 3 stycznia 2025 r., 3 kwietnia 2025 r., 18 czerwca 2025 r. oraz 23 września 2025 r. o dane dotyczące zawiadomień o możliwości popełnienia przestępstwa w związku z nieprawidłowościami w PPCP.

(akta kontroli tom I, str. 10-18, 130-137; tom II, str. 4-8, 85-98)

1.14. Wytyczne NFOŚiGW nie identyfikują umów ryzykownych jako „umów zagrożonych oszustwem i nadużyciem. WFOŚiGW podejmował jednak działania mające na celu minimalizację ryzyka oszustw i nadużyć w ramach PPCP. Polegały one na:

- informowaniu o zidentyfikowanych zagrożeniach związanych z realizacją programu poprzez komunikaty umieszczane na stronie internetowej Funduszu,
- prowadzeniu bezpośredniej korespondencji z beneficjentem lub pełnomocnikiem w celu wyeliminowania nieprawidłowości/nadużyć w realizacji przedsięwzięcia na etapie oceny wniosku o dofinansowanie czy wniosku o płatność WFOŚiGW,
- realizacji kontroli na podstawie dokumentów programowych określających zasady i warunki udzielania pomocy finansowej, w tym wytycznych dotyczących kontroli. Przedsięwzięcia w ramach PPCP do kontroli wybierano na podstawie wyników przeprowadzonej analizy ryzyka. Dla przedsięwzięć kontrolowanych przed wypłatą dotacji, czynnikami ryzyka były m.in. rodzaj beneficjenta (uzależniony od części Programu, z którego korzysta grantobiorca), wniosek z prefinansowaniem/bez prefinansowania, wysokość dofinansowania, sygnały o podejrzeniach nieprawidłowości. Przedsięwzięcia uznane za ryzykowne, zgodnie z wytycznymi, przed wypłatą środków podlegały kontroli na miejscu realizacji przedsięwzięcia.

Dodatkowo w 2025 r. Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wypracowały wspólne z Ministerstwem Klimatu i Środowiska oraz NFOŚiGW dokument pn. „Księga procedur” wraz z rekomendowanymi i maksymalnymi stawkami kosztów jednostkowych za wykonanie prac (stawka za metr kwadratowy [m²]) związanych z wymianą stolarki okiennej, drzwiowej w tym bram garażowych oraz ocieplenia przegród tj. ocieplenie ścian powyżej terenu/przegrody pionowe, ocieplenie dachu/stropodachu, ocieplenie podłogi na gruncie oraz dla systemu wentylacji mechanicznej.

Natomiast 31 lipca 2025 r. Rada Nadzorcza WFOŚiGW podjęła uchwałę, w której wprowadziła dodatkowe wytyczne w zakresie stosowania zaliczek i prefinansowania. Zalecenia te obejmują m.in.: brak możliwości zawierania nowych umów z zaliczkami z wykonawcami, którzy nie dają rękojmi prawidłowej realizacji, dodatkową weryfikację przed wypłatą kolejnych transz oraz obowiązek składania zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w przypadku braku rozliczenia zaliczki.

(akta kontroli tom I, str. 10-18, 130-137; tom II, str. 4-8, 85-98)

1.15. Fundusz w związku z realizacją grantu FEnIKS został zobowiązany do oszacowania ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych w związku z realizacją

PPCP. Zidentyfikowano obszary szczególnie narażone na możliwość nadużyć, takie jak:

- a) fałszywe informacje we wnioskach - tj. zgłaszanie nieprawdziwych danych w celu uzyskania dofinansowania, przyznanie środków niewłaściwym beneficjentom, co może prowadzić do nieosiągnięcia celów programu,
- b) fałszywe dokumenty – tj. przedstawianie podrobionych lub fałszywych dokumentów podczas procesu aplikacyjnego, nadużycie środków, trudności w identyfikacji rzeczywistych beneficjentów,
- c) nieuzasadnione wydatki - tj. wydatkowanie środków na cele niezgodne z założeniami projektu, niewłaściwe wykorzystanie funduszy, brak osiągnięcia zakładanych rezultatów.

Ryzyko dla wskazanych obszarów zostało ocenione jako wysokie, w związku z tym w celu ograniczenia ryzyka do poziomu akceptowalnego, wdrożono działania prewencyjne, w tym:

- a) weryfikację dokumentów zgodnie z dokumentacją programową PPCP,
- b) weryfikację wniosków o dofinansowanie z prefinansowaniem zgodnie z zasadą dwóch par oczu,
- c) rozdzielenie procesu oceny WOD i WOP – każdy z wniosków sprawdza inna osoba,
- d) przeprowadzenie kontroli na miejscu realizacji inwestycji zgodnie z „Wytycznymi do przeprowadzania kontroli przedsięwzięcia w ramach PP Czyste Powietrze”.

Ponadto przyjęto dokument „Wytyczne do przeprowadzania kontroli”, obejmujący zarówno realizację umów w ramach FEnIKS, jak również umów zawartych na podstawie naboru od 15 maja 2020 r. Zgodnie z wytycznymi, przedsięwzięcia do kontroli wybierane są na podstawie wyników przeprowadzonej analizy ryzyka. Dla przedsięwzięć kontrolowanych przed wypłatą dotacji, czynnikami ryzyka są m.in. rodzaj beneficjenta (uzależniony od części Programu, z którego korzysta grantobiorca), wniosek z prefinansowaniem/bez prefinansowania, wysokość dofinansowania, sygnały o podejrzeniach nieprawidłowości. Przedsięwzięcia uznane zgodnie z wytycznymi za ryzykowne, przed wypłatą środków podlegają kontroli na miejscu realizacji przedsięwzięcia.

(akta kontroli tom II, str. 4-8)

Fundusz w 2024 r. przeprowadził 534 kontrole przedsięwzięć w ramach PPCP. W ich wyniku dla 40 przedsięwzięć stwierdzono nieprawidłowości skutkujące częściowym rozliczeniem przedsięwzięcia (zmniejszono kwotę należnej dotacji) lub wypowiedzeniem umowy.

W okresie 1 styczeń 2025 r. – 30 czerwca 2025 r. przeprowadzono 713 kontroli przedsięwzięć w ramach PPCP. W ramach tych kontroli, dla zakończonych postępowań pokontrolnych, zidentyfikowano nieprawidłowości dotyczące pięciu przedsięwzięć skutkujące częściowym rozliczeniem przedsięwzięcia (zmniejszono kwotę należnej dotacji).

(akta kontroli tom I, str. 130-137)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Nierzetelnie zaplanowano cele rzeczowe i ekologiczne na 2024 r. w zakresie realizacji PPCP. Zostały one bowiem wykonane w 58,3% w zakresie wymiany nieefektywnych źródeł ciepła, w 21,2% w zakresie ograniczenia zużycia energii końcowej oraz w 55,3% w zakresie uniknięcia lub ograniczenia emisji CO₂.

Według wyjaśnień Prezesa Zarządu plan ten został opracowany w oparciu o dane z 2023 r., w którym osiągnięte wskaźniki kształtowały się na podobnym poziomie i zostały osiągnięte. Wyjaśnił także, że w jego ocenie na nieosiągnięcie zakładanych wskaźników wpływ miał szereg czynników organizacyjnych, systemowych oraz zewnętrznych, w tym w szczególności:

- wdrożenia dodatkowych procedur kontrolnych – tzw. weryfikacji wydatków na „drugą parę oczu”, w związku z uruchomieniem realizacji projektu finansowanego w ramach FEnIKS w 2024 r. Nowe wymagania wydłużyły proces oceny i zatwierdzania wniosków o dofinansowanie, a tym samym rozliczania płatności dla beneficjentów,
- składanie do rozliczenia wniosków o płatność z prefinansowaniem oraz kompleksową termomodernizacją, tj. wniosków charakteryzujących się wysokim stopniem skomplikowania, co spowodowało wydłużenie procesu oceny i rozliczania płatności.

(akta kontroli str. 130-137, 141 plik 1)

OCENA CZĄSTKOWA

Fundusz prawidłowo zapewnił i wydatkował środki finansowe na realizację przedsięwzięć w ramach PPCP oraz rzetelnie monitorował proces ich dofinansowania.

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. Wdrożono także i stosowano mechanizmy kontrolne w ramach procesu dofinansowania przedsięwzięć PPCP.

Nierzetelnie zaplanowano jednak cele rzeczowe i ekologiczne PPCP na 2024 r., zostały one bowiem wykonane w 58,3% w zakresie wymiany nieefektywnych źródeł ciepła, w 21,2% w zakresie ograniczenia zużycia energii końcowej oraz w 55,3% w zakresie uniknięcia lub ograniczenia emisji CO₂.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

Według stanu na 15 września 2025 r. NFOŚiGW nie przedstawił WFOŚiGW treści umowy pożyczki nr 9310_PL zawartej z MBOiR oraz zasad jej rozliczania. Fundusz otrzymał natomiast z NFOŚiGW pismo z 8 sierpnia 2025 r. o sporządzenie Sprawozdania finansowego PPCP na potrzeby MBOiR w terminie do 18 sierpnia 2025 r.⁴⁵ Przedmiotowe pismo zawierało wzór

⁴⁵ Pismo Departamentu Środków Zagranicznych NFOŚiGW znak DUW.55.2.2025.1.KatRut.

sprawozdania finansowego⁴⁶ oraz procedurę jego sporządzenia mającą charakter harmonogramu⁴⁷.

(akta kontroli tom I, str. 10-18; tom II, str. 9-84 plik 381-386)

2.1. WFOŚiGW nie opracowywał wytycznych sporządzania jednostkowego sprawozdania finansowego PPCP na potrzeby MBOiR, ponieważ sporządzenie tego sprawozdania nie było objęte żadną umową z NFOŚiGW, a krótki okres na jego sporządzenie nie pozwalał na stworzenie takich procedur. Z tego samego powodu nie zmieniano także funkcjonującego w Funduszu systemu kontroli zarządczej.

Sprawozdanie finansowe PPCP na potrzeby MBOiR za 2024 r. sporządzone zostało z wykorzystaniem raportów z systemu dziedzicznego „e-Dokumenty” oraz danych z systemu FK. Raporty z systemu dziedzicznego zawierały dane ze wszystkich wypłaconych wniosków PPCP (zakończonych), z podziałem na wersje programów PPCP. Raport zawierał także datę ostatniej wypłaty, na podstawie której przekazywane były dane do CST2021⁴⁸/Sprawozdania. Podczas przekazywania danych, były one sprawdzane krzyżowo z danymi przekazywanymi przez Dział Księgowości Funduszu. Dane otrzymane z Księgowości zawierały numer umowy, kwotę i datę wypłaty. System księgowy nie umożliwiał powiązania z odpowiednimi pozycjami jednostkowego sprawozdania finansowego PPCP. Dane księgowe opierały się bowiem na obrotach na kontach, a nie na ich saldach. Dane te przekazywane były w Excelu i obejmowały każdą wypłatę dokonaną w ramach programu (w ramach jednej umowy może być kilka wypłat). Dane te były weryfikowane i przenoszone do plików CST2021 w sposób manualny.

W wyniku weryfikacji poprawności sporządzenia Sprawozdania finansowego PPCP na potrzeby MBOiR, w dniu 25 września 2025 r. WFOŚiGW sporządził korektę tego sprawozdania, wcześniej nie było takiej możliwości ze względu na krótki czas jego wykonania.

Sprawozdanie PPCP podpisał Prezes Zarządu oraz osoba kierująca Pionem Programów Powszechnych WFOŚiGW, co było zgodne z obowiązującym Regulaminem Organizacyjnym Funduszu.

Sprawozdanie finansowe PPCP na potrzeby MBOiR nie zawierało danych dotyczących podejrzeń nadużyć i oszustw. Dodatkowo NFOŚiGW nie wskazał zakresu i sposobu prezentacji w dokumentacji przekazywanej do NFOŚiGW, na potrzeby przygotowania przez NFOŚiGW sprawozdania finansowego PPCP, informacji o podejrzeniach oszustw lub nadużyć w realizacji

⁴⁶ Zawierało ono dane finansowe, obejmujące:

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

⁴⁷ Zgodnie z zapisami tej procedury WFOŚiGW w latach następnych latami mają sporządzać sprawozdanie finansowe corocznie do 30 kwietnia za rok poprzedzający.

⁴⁸ Aplikacja Centralny System Teleinformatyczny, dalej: CST2021.

przedsięwzięć dofinansowywanych w ramach PPCP. W związku z tym nie opracowano wewnętrznych wytycznych Funduszu w tym zakresie.

(akta kontroli tom I, str. 138-140)

2.2. Fundusz sporządził 18 sierpnia 2025 r. Sprawozdanie finansowe PPCP na potrzeby MBOiR, w którym wykazano wydatki na dotacje PPCP w wysokości:

- 91 215 786,00 zł⁴⁹ w 2024 r., z czego: 87 308 366,74 zł ze środków współfinansowanych z KPO oraz 3 907 419,53 zł ze środków FEnIKS;
- 296 673 650,00 zł za okres od 15 maja 2020 r. do 31 grudnia 2024 r., z czego: 292 766 230,79 zł ze środków współfinansowanych z KPO oraz 3 907 419,53 zł ze środków FEnIKS.

Powyższe Sprawozdanie finansowe PPCP na potrzeby MBOiR zostało skorygowane przez Fundusz 25 września 2025 r. Wykazano w nim wydatki na dotacje PPCP w wysokości:

- 91 185 766,00 zł w 2024 r., z czego: 87 278 346,37 zł ze środków współfinansowanych z KPO i 3 907 419,53 zł ze środków FEnIKS,
- 296 643 630,00 zł za okres od 15 maja 2020 r. do 31 grudnia 2024 r., z czego: 292 736 210,42 zł ze środków współfinansowanych z KPO oraz 3 907 419,53 zł ze środków FEnIKS.

W danych za 2024 r. prezentowanych w powyższym sprawozdaniu⁵⁰ nie wykazano 50 umów na przedsięwzięcia PPCP o wartości 1 892 886,81 zł, rozwiązanych po 30 czerwca 2025 r., w których ostatnia wypłata nastąpiła w 2024 r.

Według wyjaśnień Prezesa Zarządu wynikało to z korespondencji prowadzonej z NFOŚiGW w tej sprawie. Dane w sprawozdaniu finansowym PPCP na potrzeby MBOiR mają odzwierciedlać status umów/wypłat zrealizowanych do 31 grudnia 2024 r. na konkretny dzień, tj. 30 czerwca 2025 r. w momencie sporządzania wkładu do sprawozdania (sierpień 2025). Według NFOŚiGW zmiany statusu umów/wypłat jakie zachodzą po przekazaniu danych do sprawozdania za 2024 rok mają zostać uwzględnione w sprawozdaniu za 2025 r. przygotowywanym w roku następnym.

W sprawozdaniu finansowym PPCP na potrzeby MBOiR sporządzonym przez Fundusz w rubryce „Cumulative from 15.05.2020 to 31.12.2024” nie ujęto 116 umów dotacji PPCP o wartości 1 616 296,77 zł nie przekazanych w celu zasilenia systemu CST2021 w latach poprzednich, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II, str. 10-18, 118-126, 141 plik 1-6; tom II, str. 9-84 plik 381-386)

W badanej próbie 200 umów PPCP o najwyższej wartości zakończonych w 2024 r. stwierdzono zaniżenie wykazanej wartości w Sprawozdaniu finansowym PPCP na potrzeby MBOiR o 13 466,00 zł, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

⁴⁹ Sprawozdanie zostało sporządzone z zaokrągleniem do pełnych złotych.

⁵⁰ Także w jego korekcie złożonej 25 września 2025 r.

(akta kontroli tom I, str. 85-109)

Badana próba siedmiu umów PPCP⁵¹ na realizację wymiany źródła na piec węglowy nowego typu wykazała, że umowy te nie zostały ujęte w Sprawozdaniu finansowym PPCP na potrzeby MBOiR, zgodnie z przyjętą procedurą.

(akta kontroli tom I, str. 110)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Sprawozdaniu finansowym PPCP na potrzeby MBOiR w pozycji „Cumulative from 15.05.2020 to 31.12.2024” nie ujęto 116 umów dotacji PPCP o wartości 1 616 296,77 zł. Dane tych umów, zgodnie z ustaleniami kontroli P/24/042, nie zostały również przekazane do NFOŚiGW w celu zasilenia systemu CST 2021 za okres 2020-2023 r. Tym samym zaniżono w Sprawozdaniu finansowym PPCP wartość wypłaconych umów PPCP od 15 maja 2020 r. do 31 grudnia 2024 r. o tą kwotę, wykazując wartość 296 643 630,00 zł, zamiast 298 273 393,00 zł⁵², co było działaniem nierzetelnym.

Według wyjaśnień Prezesa Zarządu, zgodnie z informacją otrzymaną z NFOŚiGW realizacja dotychczasowych sprawozdań była prowadzona przez NFOŚiGW w oparciu o dane wprowadzone do formularza grantobiorcom w systemie CST2021, dotyczące grantów wypłaconych w ramach umów o dofinansowanie zawieranych w naborach współfinansowanych z KPO – tj. od 15 maja 2020 r. – oraz zakończonych i rozliczonych do dnia 31 grudnia 2023 r. Mając powyższe na uwadze, WFOŚiGW, przygotowując dane do sprawozdania dla MBOiR, bazował na wartościach ujętych i przekazanych wcześniej do CST2021, zgodnie z obowiązującym zakresem i metodologią sprawozdawczą. Dodał także, że Fundusz planował po zakończeniu 2024 r. przeprowadzenie szczegółowej analizy wszystkich umów zakończonych i rozliczonych w latach 2020-2024, a następnie przekazanie pełnych, zweryfikowanych danych do NFOŚiGW w ramach aktualizacji danych w CST2021. Jednakże w wyniku wykrycia nieprawidłowości i potencjalnych nadużyć finansowych w PPCP priorytetowo potraktowano działania naprawcze, w tym zmianę procedur programu, wdrożenie dodatkowych mechanizmów kontrolnych oraz wzmoczenie nadzoru nad procesem oceny i rozliczania wniosków. Wskazał także, że, termin przekazania danych do sprawozdania dla MBOiR był bardzo krótki, co uniemożliwiło dokonanie pełnej, pogłębionej analizy wszystkich umów z uwzględnieniem aktualizacji statusów w systemie dziedzinowym.

(akta kontroli tom I, str. 130-137, 141 plik 1-6; tom II, str. 9-84 plik 381-386)

2. W badanej próbie 200 umów PPCP o najwyższej wartości umów zakończonych w 2024 r. stwierdzono, że w zestawieniu umów PPCP będącym

⁵¹ Próba obejmowała wszystkie przypadki zamiany źródła ciepła na kocioł węglowy nowego typu w umowach PPCP zakończonych w 2024 r.

⁵² Wartość ta zawiera także kwotę 13 466,00 zł wynikającą z nieprawidłowości nr 2.

podstawą sporządzenia Sprawozdania finansowego PPCP przekazanego do NFOŚiGW:

- nie wykazano wartości dotacji wypłaconej Beneficjentowi⁵³, w wysokości 13 500,00 zł,
- zawyżono o 34,00 zł wartość wypłaconej dotacji z tytułu umowy 234920200054, wykazano bowiem w zestawieniu wartość 66 767,70 zł, podczas gdy z przedstawionych do kontroli dokumentów wynikało, że wypłacono 66 733,70 zł.

Tym samym zaniżono w Sprawozdaniu finansowym PPCP, wartość wypłaconych umów PPCP w rubryce „For the Reporting Period 01.01.2024-31.12.2024”. o 13 466,00 zł, wykazując wartość 91 185 766,00 zł, zamiast 91 199 232,00 zł, co było działaniem nierzetelnym.

Według wyjaśnień Prezesa Zarządu do obu pomyłek doszło w trakcie ręcznego przenoszenia danych do zestawienia sprawozdawczego, pierwsza kwota została pominięta, a druga nieprawidłowo naniesiona z powodu błędu technicznego.

(akta kontroli tom I, str. 85-109, 130-137, 141 plik 1-6)

OCENA CZĄSTKOWA

WFOŚiGW w okresie objętym kontrolą sporządził jednostkowe sprawozdanie finansowe w zakresie przedsięwzięć PPCP na potrzeby MBOiR. Zostało ono przekazane w wyznaczonym terminie, jednakże zostało sporządzone nie w pełni rzetelnie, ponieważ zawierało błędy o wartości 0,54% ogólnej kwoty sprawozdania, polegające na: [1] niewykazaniu 116 umów dotacji PPCP o wartości 1 616 296,77 zł w pozycji „Cumulative from 15.05.2020 to 31.12.2024” oraz [2] zaniżeniu wartości wypłaconych umów PPCP w rubryce „For the Reporting Period 01.01.2024-31.12.2024” o 13 466,00 zł.

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. Wzmocnienie mechanizmów kontroli zarządczej w celu zapewnienia przyjmowania realnych wyznaczników w zakresie planowanych celów rzeczowych i ekologicznych w ramach PPCP.
2. Dokonanie korekty Sprawozdania finansowego PPCP na potrzeby MBOiR o kwoty wynikające ze stwierdzonych nieprawidłowości.

⁵³ O identyfikatorze 77010114069.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje *prawo zgłoszenia* na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK 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 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, 30 października 2025 r.

Kontrolerzy

Cezary Mazik

Główny specjalista kontroli
państwowej

/podpisano elektronicznie/

Mariusz Orawczak

Główny specjalista kontroli
państwowej

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor

z up.

Krzysztof Całka

p. o. Wicedyrektor

/podpisano elektronicznie/