



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DEPARTAMENT ŚRODOWISKA

KSI.410.6.2.2024

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/095 – Finansowanie kościołów i innych związków wyznaniowych oraz niektórych związanych z nimi podmiotów przez wybrane jednostki publiczne

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, ul. Ogrodowa 5/7, 00-893 Warszawa¹.

Kierownik jednostki kontrolowanej

Zbigniew Deptuła, Prezes Zarządu, od 13 lutego 2024 r.

W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił:

Marek Ryszka, Prezes Zarządu, od 7 listopada 2019 r. do 12 lutego 2024 r.

(akta kontroli str.6-8)

Zakres przedmiotowy kontroli

1. Przebieg procesu naboru, rozpatrywania wniosków oraz zawierania umów dotacji/umów pożyczek na przedsięwzięcia planowane do realizacji przez kościoły i inne związki wyznaniowe oraz niektóre związane z nimi podmioty, w tym ich osoby prawne.
2. Monitoring i kontrola realizacji przedsięwzięć, na które udzielono dofinansowania w formie dotacji lub pożyczki kościołom i innym związkom wyznaniowym oraz niektórym związanym z nimi podmiotom, w tym ich osobom prawnym.
3. Wypłata dofinansowania w formie dotacji lub pożyczki, rozliczanie środków i osiągniętych efektów rzeczowych i ekologicznych.

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2023 r., z uwzględnieniem działań wcześniejszych i późniejszych, mających związek z kontrolą.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska

Kontrolerzy

Hubert Komorowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/87/2024 z 18 września 2024 r.

Beniamin Chochulski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/88/2024 z 18 września 2024 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej: „WFOŚiGW”.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NIK pozytywnie ocenia działania podejmowane przez WFOŚiGW w zakresie finansowania kościołów i innych związków wyznaniowych oraz niektórych związanych z nimi podmiotów, w tym ich osób prawnych.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Prezes Zarządu zorganizował proces naboru, rozpatrywania oraz zawierania umów dotacji i pożyczek na przedsięwzięcia planowane do realizacji przez kościoły i inne związki wyznaniowe oraz niektóre związane z nimi podmioty, w tym ich osoby prawne. Określone zostały wewnętrzne procedury dla tych procesów.

W WFOŚiGW prawidłowo i rzetelnie prowadzono monitoring i kontrolę realizacji przedsięwzięć, na które udzielono dofinansowania w formie dotacji lub pożyczki kościołom i innym związkom wyznaniowym oraz niektórym związanym z nimi podmiotom, w tym ich osobom prawnym. Ustalone w tym zakresie procedury określały zasady przeprowadzania kontroli przedsięwzięć, a w zawartych z beneficjentami umowach określone były zasady ich monitorowania.

Terminowo oraz na podstawie zweryfikowanych dowodów księgowych⁴ wypłacano dofinansowanie w formie dotacji lub pożyczki, a ostateczne rozliczenia poprzedzone były weryfikacją osiągnięcia celu przedsięwzięcia i wskaźników określonych w umowach. W przypadku udzielonej pożyczki jej umorzenie następowało po spełnieniu warunków określonych w umowie oraz określonych w programie, w ramach którego udzielona została pożyczka.

Nieokreślenie w wewnętrznych procedurach terminów realizacji poszczególnych etapów procedowania wniosków i umów, a także przedłożenie beneficjentowi do podpisu aneksu do umowy pożyczki po upływie ponad miesiąca od podjęcia stosownej uchwały przez Zarząd WFOŚiGW, oraz po upływie 26 dni od daty umieszczonej w tym aneksie, jako daty jego zawarcia – nie miało wpływu na sformułowaną ocenę ogólną.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przebieg procesu naboru, rozpatrywania wniosków oraz zawierania umów dotacji/umów pożyczek na przedsięwzięcia planowane do realizacji przez kościoły i inne związki wyznaniowe oraz niektóre związane z nimi podmioty, w tym ich osoby prawne.

Opis stanu
faktycznego

WFOŚiGW jest instytucją ochrony środowiska będącą samorządową osobą prawną, której celem działania zgodnie z art. 400b ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁶ jest finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w tej ustawie⁷.

W okresie objętym kontrolą w WFOŚiGW uruchomiono:

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Na podstawie badania 21 dyspozycji wypłat w ramach badania 15 umów dofinansowania.

⁵ 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.

⁶ Dz.U. z 2024 r. poz. 54, ze zm.

⁷ Zakres określono w art. 400a ust. 1 pkt 2, 2a, 5-9a, 11-22 i 24-42 prawo ochrony środowiska z finansowanie ochrony środowiska z 27 kwietnia 2001 r.

- w 2021 r. – 23 programy z czego w 4 wskazano jako beneficjentów „Kościoły i inne związki wyznaniowe”⁸ ponadto w 7 z nich wskazano w katalogu beneficjentów „pozostałe osoby prawne”⁹;
- w 2022 r. – 22 programy z czego w 5 wskazano jako beneficjentów „Kościoły i inne związki wyznaniowe”¹⁰ ponadto w 3 z nich wskazano w katalogu beneficjentów „pozostałe osoby prawne”¹¹;
- w 2023 r. – 26 programy z czego w 4 wskazano jako beneficjentów „Kościoły i inne związki wyznaniowe”¹² ponadto w 3 z nich wskazano w katalogu beneficjentów „pozostałe osoby prawne”¹³.

Przyjęta w WFOŚiGW oferta programowa nie ograniczała dostępu do uzyskania dofinansowania w ramach tych programów tylko dla beneficjentów związanych z kościołem katolickim. Skierowana była do wszystkich kościołów i związków wyznaniowych oraz związanych z nimi jednostek i osób prawnych. Wnioski kościołów w tym ich osób prawnych były składane i akceptowane przez WFOŚiGW zarówno w programach, w których wskazano w katalogu beneficjentów „kościół i inne związki wyznaniowe” jak i „inne osoby prawne”. W trakcie trwania tych programów nie modyfikowano ww. kategorii beneficjentów wskazanych w programach.

(akta kontroli str. 292-322)

W okresie objętym kontrolą sposób naboru i rozpatrywania wniosków oraz zawierania umów na dofinansowanie przedsięwzięć określony był w procedurach przyjętych przez Zarząd WFOŚiGW oraz Radę Nadzorczą WFOŚiGW, tj. w:

- „Zasadach udzielania dofinansowania ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie”¹⁴,
- „Kryteriach wyboru i oceny przedsięwzięć finansowanych ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie”¹⁵,
- „Szczegółowych warunkach dofinansowania zadań ze środków WFOŚiGW w Warszawie – kwalifikacja kosztów”¹⁶.

⁸ Programy: 2021-EE-1 - Zadania z zakresu edukacji ekologicznej; OP-1 - Pielęgnacja i konserwacja pomników przyrody, parków, alei i terenów zielonych, 2021-OP-1 - Zadania z zakresu ochrony przyrody, 3.1.2. - Poprawa jakości powietrza. Część 2) Zmniejszenie zużycia energii w budownictwie" oraz „Budownictwo Energooszczędne. Część 1) Zmniejszenie zużycia energii w budownictwie.

⁹ Programy: OW-1 - Zadania z zakresu ochrony wód, OW-P1 - Zadania z zakresu ochrony wód, OA-1 - Ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza, zmniejszenie zużycia energii cieplnej oraz wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, OA-2 - Modernizacja oświetlenia elektrycznego, OA-P1 - Zadania z zakresu ochrony powietrza, OZ-1 - Zadania z zakresu ochrony ziemi, OZ-P1 - Zadania z zakresu ochrony ziemi.

¹⁰ Programy: 2022-EE-1 -Zadania z zakresu edukacji ekologicznej, OP-P1 - Pielęgnacja i konserwacja pomników przyrody, parków, alei i terenów zielonych, 2022-OP-1 -Zadania z zakresu ochrony przyrody, 3.1.2. - Poprawa jakości powietrza. Część 2) Zmniejszenie zużycia energii w budownictwie" oraz „Budownictwo Energooszczędne. Część 1) Zmniejszenie zużycia energii w budownictwie, 2022-EE-NF1 - Program Regionalnego Wsparcia Edukacji Ekologicznej.

¹¹ Programy: OW-P1 - Zadania z zakresu ochrony wód, OA-P1 -Zadania z zakresu ochrony powietrza, OZ-P1 -Zadania z zakresu ochrony ziemi.

¹² Programy: 2022-EE-1 - Zadania z zakresu edukacji ekologicznej, 2023-OP-1 - Zadania z zakresu ochrony przyrody, 3.1.2. - Poprawa jakości powietrza. Część 2) Zmniejszenie zużycia energii w budownictwie" oraz „Budownictwo Energooszczędne. Część 1) Zmniejszenie zużycia energii w budownictwie, 2022-EE-NF1 - Program Regionalnego Wsparcia Edukacji Ekologicznej.

¹³ Programy: OW-P1 Zadania z zakresu ochrony wód, OA-P1 -Zadania z zakresu ochrony powietrza, OZ-P1 Zadania z zakresu ochrony ziemi.

¹⁴ Ustalonych uchwałą nr 68/2020 Rady Nadzorczej WFOŚiGW z dnia 19 czerwca 2020 r., uchwałą nr 25/2021 Rady Nadzorczej WFOŚiGW z dnia 26 marca 2021 r. (od 15 kwietnia 2021 r.), uchwałą nr 2/2022 Rady Nadzorczej WFOŚiGW z dnia 26 stycznia 2022 r. (od 15 lutego 2022 r.) zmieniona uchwałą nr 96/2022 Rady Nadzorczej WFOŚiGW z dnia 7 grudnia 2022 r.

¹⁵ Uchwałą Zarządu WFOŚiGW nr 1480/16 z dnia 19 lipca 2016 r.

¹⁶ Uchwałą Zarządu WFOŚiGW nr 1480/16 z dnia 19 lipca 2016 r zmieniona uchwałą Zarządu WFOŚiGW 1946/2022 z dnia 4 października 2022 r. oraz uchwałą Zarządu WFOŚiGW nr 388/2024 z dnia 7 maja 2024 r.

Uszczegółowienie zasad ogólnych określonych w ww. dokumentach zawarte było w regulaminach programów¹⁷ i dotyczyło m.in.: określenia katalogu beneficjentów, formy i intensywności dofinansowania, terminów składania wniosków, rodzajów przedsięwzięć objętych dofinansowaniem, szczegółowych kryteriów wyboru przedsięwzięć.

Obieg dokumentów, w tym związanych z rozpatrywaniem złożonych wniosków, określały zarządzenia Prezesa Zarządu WFOŚiGW w sprawie wprowadzenia „Zasad obiegu, oceniania, opiniowania i rozpatrywania wniosków w Biurze Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie”¹⁸.

Ustanowiony w dokumentach wewnętrznych WFOŚiGW sposób rozpatrywania wniosków oraz zawierania umów nie określał ram czasowych poszczególnych etapów procedowania złożonych wniosków i zawierania umów na dofinansowanie przedsięwzięć w formie dotacji lub pożyczek (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 284-322)

W WFOŚiGW rejestr wniosków prowadzony był w systemie PROLAN. Był to systemem wspomagający proces rozpatrywania i przyznawania dofinansowań. W okresie objętym kontrolą, w programach, w których beneficjentami mogły być kościoły i inne związki wyznaniowe oraz związane z nimi jednostki i ich osoby prawne, wpłynęło ogółem 6170 wniosków¹⁹. Spośród tych wniosków 67²⁰ złożyli przedstawiciele kościołów²¹ i związanych z nimi podmiotów²², z tego 18 stanowiły wnioski o dofinansowanie przedsięwzięć w formie pożyczki, a 49 – o dofinansowanie w formie dotacji. Wnioski złożono w następujących programach:

- 2021-EE-1 - 6 wniosków o dotacje złożonych przez parafie rzymskokatolickie na realizację zadań z zakresu edukacji ekologicznej, na budowę ścieżek edukacyjnych,

¹⁷ Zadania z zakresu edukacji ekologicznej (programy: 2021-EE-1, 2022-EE-1, 2023-EE-1 przyjęte uchwałami Rady Nadzorczej: nr 27/2021 z dnia 26 marca 2021 r., nr 3/2022 z dnia 26 stycznia 2022 r., oraz uchwałą Zarządu nr 2433/2022 z dnia 28 grudnia 2022 r. i uchwałą RN nr 2/2023 z dnia 11 stycznia 2023 r.); Ogólnopolski program finansowania służb ratowniczych Część 2) Dofinansowanie zakupu sprzętu i wyposażenia jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych (2021-NZ-NF1, program priorytetowy ogłoszony przez NFOŚiGW przyjęte uchwałami); zadania z zakresu ochrony przyrody (2021-OP-1, 2022-OP-1, 2023-OP-1 przyjęte uchwałami: RN nr 7/2022 z dnia 26 stycznia 2022 r., nr 4/2022 z dnia 26 stycznia 2022 r., oraz uchwałą Zarządu nr 2439/2022 z dnia 28 grudnia 2022 r. i uchwałą RN nr 9/2023 z dnia 11 stycznia 2023 r.); zadania z zakresu ochrony powietrza (OA-P1, OA-P1-2022, OA-P1-2023 przyjęte uchwałami: RN nr 6/2022 z dnia 26 stycznia 2022 r., Zarządu nr 2440/2022 z dnia 28 grudnia 2022 r. oraz RN nr 10/2023 z dnia 11 stycznia 2023 r., i Zarządu nr 2437/2022 z dnia 28 grudnia 2022 r. oraz RN nr 7/2023 z dnia 11 stycznia 2023 r.); ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza, zmniejszenie zużycia energii cieplnej oraz wykorzystanie odnawialnych źródeł energii (Program OA-1 2020 r. przyjęte uchwałą RN nr 18/18 z dnia 06 marca 2018 r., zmienione uchwałą RN nr 113/19 z dnia 23 września 2019 r.); zadania z zakresu ochrony wód (OW-P1 przyjęte uchwałą Zarządu nr 2441/2022 z dnia 28 grudnia 2022 r. oraz uchwałą RN nr 11/2023 z dnia 11 stycznia 2023 r.); Program Regionalnego Wsparcia Edukacji Ekologicznej (2022-EE-NF1 program priorytetowy ogłoszony przez NFOŚiGW).

¹⁸ Zarządzenie nr 14/2019 Prezesa Zarządu WFOŚiGW z dnia 11 września 2019 r., zarządzenie m nr 18/2022 Prezesa Zarządu WFOŚiGW z dnia 30 września 2022 r. nazwę zmieniono na „Zasady obiegu dokumentów w związku z rozpatrywaniem wniosków w Biurze Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie”, zarządzenie nr 9/2023 Prezesa Zarządu WFOŚiGW z dnia 29 marca 2023 r., zarządzenie nr 17/2023 Prezesa Zarządu WFOŚiGW z dnia 17 maja 2023 r. Dalej: „zasady obiegu dokumentów”. Zasady obiegu dokumentów określają postępowanie w WFOŚiGW z wnioskami o dofinansowanie oraz pozostałymi dokumentami dotyczącymi dofinansowywanych przedsięwzięć od chwili ich złożenia do momentu przekazania dokumentacji sprawy do archiwum zakładowego z wyłączeniem spraw związanych z wnioskami o dofinansowanie przedsięwzięć w ramach „Czyste Powietrze”.

¹⁹ 1353 w 2021 r., 2069 w 2022 r., 2748 w 2023 r.

²⁰ 25 w 2021 r., 17 w 2022 r., 25 w 2023 r.

²¹ Osoby prawne Kościoła Katolickiego 62 wnioski, osoby prawne Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego 2 wnioski.

²² Powiązane z Kościołem Katolickim: 2 stowarzyszenia i 1 fundacja.

- 2021-NZ-NF1 – 1 wniosek, o dotację złożony przez ochotniczą straż pożarną²³ na zakup sprzętu, wyposażenia oraz środków ochrony indywidualnej służących do prowadzenia akcji ratowniczych i usuwania skutków zagrożeń,
- 2021-OP-1 - 13 wniosków, o dotacje złożonych przez parafie rzymskokatolickie m.in. na zabiegi pielęgnacyjne drzew i nasadzenia,
- 2022-EE-1 - 4 wnioski o dotacje, złożone przez parafie rzymskokatolickie, zgromadzenie zakonne i Caritas Diecezji Drohiczyńskiej m.in. na utworzenie infrastruktury terenowej służącej edukacji ekologicznej,
- 2022-EE-NF1 – 1 wniosek, złożony przez Caritas Polska na Ekologiczne usługi społeczne²⁴,
- 2022-OP-1 – 8 wniosków, złożonych przez parafie rzymskokatolickie i zgromadzenie zakonne m.in. na zabiegi pielęgnacyjne drzew oraz uzupełnienie nasadzeń na terenach zielonych,
- 2023-EE-1 – 4 wnioski, złożone przez parafie rzymskokatolickie na utworzenie infrastruktury terenowej służącej edukacji ekologicznej,
- 2023-OP-1 – 11 wniosków, złożonych przez: parafie rzymskokatolickie (8 wniosków), parafie ewangelicko-augsburskie (2 wnioski), zgromadzenie zakonne (1 wniosek) m.in. na zabiegi pielęgnacyjne drzew oraz uzupełnienie nasadzeń na terenach zielonych,
- OA-P1 – 5 wniosków, złożonych przez parafie rzymskokatolickie i Caritas Diecezji Siedleckiej m.in. na montaż instalacji fotowoltaicznej,
- OA-P1 - 2022 – 4 wnioski, złożone przez parafie rzymskokatolickie m.in. na montaż instalacji fotowoltaicznej oraz termomodernizację budynków,
- OA-P1 - 2023 – 9 wniosków, złożonych przez: parafie rzymskokatolickie (6 wniosków), diecezję²⁵ i fundację powiązaną z kościołem katolickim m.in. na montaż instalacji fotowoltaicznej oraz termomodernizację budynków,
- OW-P1 – 1 wniosek, złożony przez stowarzyszenie powiązane z kościołem katolickim na budowę kanalizacji sanitarnej.

W wyniku rozpatrzenia przez WFOŚiGW ww. 67 wniosków²⁶ w latach 2021-2023 zawarto 55 umów²⁷, w dwóch przypadkach wnioskodawca zrezygnował z zawarcia umowy, pomimo pozytywnego rozpatrzenia wniosku przez Zarząd WFOŚiGW, a 10 wniosków pozostawiono bez rozpatrzenia²⁸ z następujących powodów:

- wnioskodawcy zrezygnowali z ubiegania się o dofinansowanie przed decyzją Zarządu WFOŚiGW (3 wnioski),
- wnioskodawcy nie uzupełnili wniosków w terminie (2 wnioski),
- wnioskodawcy nie spełnili kryterium dostępu (2 wnioski),

²³ OSP Niepokalanów, w której strażacy są zakonnikami z Klasztoru Braci Mniejszych Konwentualnych w Niepokalanowie – źródło: www.ospnepokalanow.pl.

²⁴ Wniosek pozostawiony bez rozpoznania – wnioskodawca nie spełnił kryterium dostępu określonych w programie.

²⁵ 1. wniosek złożyła jednostka organizacyjna Diecezji Radomskiej nieposiadająca osobowości prawnej, z tego powodu wniosek nie uzyskał dofinansowania, następnie 2. tożsamy wniosek złożyła Diecezja Radomska.

²⁶ W ramach programów: 2021-EE-1 - 6 wniosków, 2021-NZ-NF1 – 1 wniosek, 2021-OP-1 - 13 wniosków, 2022EE-1 - 4 wnioski, 2022-EE-NF1 – 1 wniosek, 2022-OP-1 – 8 wniosków, 2023-EE-1 – 4 wnioski, 2023-OP-1 – 11 wniosków, 3.1.2 – 1 wniosek, OA-P1 – 4 wnioski, OA-P1 - 2022 – 4 wnioski, OA-P1 - 2023 – 10 wniosków.

²⁷ W wyniku rozpatrzenia wniosków które wpłynęły w latach 2021 – 2023 zawarto umów: 19 w 2021 r., 16 w 2022 r., 19 w 2023 r. 1 w 2024 r.

²⁸ Wniosek był oceniany przez pracowników merytorycznych i w przypadku niespełnienia wymogów programu nie był rozpatrywany przez Zarząd WFOŚiGW.

- wnioskodawca nie spełnił kryterium selekcji²⁹ (1 wniosek),
- brak możliwości zabezpieczenia wnioskowanej kwoty pożyczki (1 wniosek),
- wyczerpania alokacji środków zaplanowanych na program (1 wniosek).

(akta kontroli str. 111, 282-283, 292-322)

Szczegółowe badanie prawidłowości oceny 20 wniosków³⁰ złożonych w latach 2021-2023 przez kościoły i ich osoby prawne (w tym 16 rozpatrzonych pozytywnie oraz 4 odrzuconych), wykazało, że czas rozpatrywania wniosków rozpatrzonych pozytywnie przez pracowników WFOŚiGW, liczony od dnia złożenia wniosku przez beneficjenta do dnia przedłożenia wniosku na posiedzenie Zarządu WFOŚiGW, z wyłączeniem czasu na uzupełnienie wniosku przez wnioskodawcę, wyniósł średnio 34 dni (od 10 do 102 dni), średni czas uzupełniania wniosku wyniósł 45 dni (od 1³¹ do 230 dni). Średni czas procedowania wniosków od dnia złożenia wniosku do podjęcia uchwały Zarządu wyniósł 73 dni³² (od 14 do 260 dni).

Wnioski odrzucone przez WFOŚiGW nie spełniły kryterium dostępu³³ (2 wnioski), nie uzyskały minimalnej liczby punktów (50%) w ocenie merytorycznej³⁴ (1 wniosek), beneficjent mimo wezwania nie uzupełnił wniosku w wyznaczonym terminie³⁵ (1 wniosek).

(akta kontroli str. 269, 280-281, 284-322)

W wyniku szczegółowego badania 16 wniosków rozpatrzonych pozytywnie ustalono, że:

- dofinansowanie nie zostało udzielone na przedsięwzięcia zakończone przed terminem zatwierdzenia wniosku przez Zarząd WFOŚiGW³⁶,
- zakończenie realizacji zadania³⁷ od zawarcia umowy na dofinansowanie następowało od 8 (przedsięwzięcie polegające na pielęgnacji drzew) do 498 dni,
- wnioski zostały ocenione według określonych w programie kryteriów i do wszystkich wniosków dołączone były, zgodnie z programem, sporządzone przez pracowników merytorycznych karty oceny wniosku,

²⁹ Wniosek w ramach oceny merytorycznej wg kryteriów opisanych w pkt 7.2 „kryteria selekcji” regulaminu programu 2023-OP-1, uzyskał 6 pkt co stanowiło 22,23% z wymaganych 50% punktów.

³⁰ 10 wniosków o dofinansowanie w formie dotacji rozpatrzonych pozytywnie, 2 odrzuconych wniosków o dotację oraz 8 wniosków o dofinansowanie w formie pożyczki w tym 2 odrzuconych i 6 rozpatrzonych pozytywnie, o nr PROLAN: 23/02823, 23/02437, 23/02086, 23/01835, 23/00892, 23/00869, 23/00196, 22/02220, 22/02173, 22/01971, 22/01869, 21/01692, 21/01221, 21/01080, 21/01054, 21/00974, 21/00683, 22/01925, 22/00832, 22/00223.

³¹ Cztery wnioski, które nie wymagały uzupełnienia nie zostały ujęte w obliczeniu średniego czasu uzupełniania wniosku. Czas wyznaczony na uzupełnienie wniosku był przedłużany, o ile wniosek w tej sprawie wpłynął przed jego upłynięciem.

³² Dla beneficjentów niebędących kościołami, innymi związkami wyznaniowymi ani podmiotami powiązаныmi z kościołami, w programach, w których katalog beneficjentów obejmował te podmioty średni czas od złożenia wniosku do podjęcia uchwały przez Zarząd określony na podstawie rejestru rozpatrzonych wniosków osób prawnych złożonych w latach 2021-2023 wyniósł 96 dni.

³³ 1. Wnioskodawca nie posiadał osobowości prawnej, 2. nie spełniał warunków opisanych w pkt 6.1 regulaminu naboru wniosków programu 2022-EE-NF1 „Program Regionalnego Wsparcia Edukacji Ekologicznej” i zgodnie z regulaminem podlegał odrzuceniu.

³⁴ Na ocenę wpłynął m.in. brak opinii dendrologicznej stosownie do zapisów pkt 8 ppkt 3 programu „Zadania z zakresu ochrony przyrody” wniosek nie mógł uzyskać dofinansowania, gdyż uzyskał 22,23% z wymaganych 50%.

³⁵ Stosownie do pkt 8 ppkt 7 regulaminu programu „Zadania z zakresu ochrony powietrza” OA-P1 wniosek nieuzupełniony w terminie należało pozostawić bez rozpatrzenia.

³⁶ Regulaminy programów dopuszczały finansowanie przedsięwzięć poniesionych po dniu złożenia wniosku (przed jego zatwierdzeniem przez Zarząd) jednak stosownie do § 4 pkt 5 Zasad udzielania dofinansowania nie rozpatrywano wniosków złożonych po zakończeniu zadania.

³⁷ Określonej datą protokołu odbioru robót złożonym w rozliczeniu końcowym.

- w przypadku rozpatrzonych pozytywnie wniosków o udzielenie pożyczki zabezpieczeniem umów były weksle własne in blanco z klauzulą bez protestu, deklaracją wekslową oraz poręczenie właściwej diecezji.

(akta kontroli str. 284-322)

W latach 2021-2023 podpisano 56 umów (co stanowiło 1,4% z 3 922 ogółem zawartych umów³⁸) na 9 869,9 tys. zł³⁹, z tego 53 umowy na 9 244,2 tys. zł z kościołami⁴⁰ i 3 umowy na 625,7 tys. zł z podmiotami powiązanymi z kościołami⁴¹. Dofinansowania w wysokości 4 093,6 tys. zł udzielono w formie dotacji, a w wysokości 5 776,2 tys. zł – w formie pożyczki. Dofinansowano następujące rodzaje przedsięwzięć:

- Zadania z zakresu edukacji ekologicznej (programy: 2021-EE-1, 2022-EE-1, 2023-EE-1) – w formie dotacji w wysokości 905,5 tys. zł, m.in. na utworzenie infrastruktury terenowej służącej edukacji ekologicznej,
- 2021-NZ-NF1 – Ogólnopolski program finansowania służb ratowniczych Część 2) Dofinansowanie zakupu sprzętu i wyposażenia jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych – w formie dotacji w wysokości 11,2 tys. zł, na zakup sprzętu, wyposażenia oraz środków ochrony indywidualnej służących do prowadzenia akcji ratowniczych i usuwania skutków zagrożeń,
- Zadania z zakresu ochrony przyrody (programy: 2021-OP-1, 2022-OP-1, 2023-OP-1) – w formie dotacji w wysokości 1 787,5 tys. zł, na zabiegi pielęgnacyjne drzew oraz uzupełnienie nasadzeń na terenach zielonych,
- Zadania z zakresu ochrony powietrza (programy: OA-P1, OA-P-2022, OA-P1-2023), ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza, zmniejszenie zużycia energii cieplnej oraz wykorzystanie odnawialnych źródeł energii (program: OA1–2020 r.) oraz Poprawa jakości powietrza. Część 2) Zmniejszenie zużycia energii w budownictwie (program: 3.1.2.) – w formie dotacji i pożyczki w łącznej wysokości 6 762,7 tys. zł⁴² m.in. na montaż instalacji fotowoltaicznych oraz termomodernizację budynków,
- Zadania z zakresu ochrony wód (program OW-P) – w formie pożyczki w wysokości 400,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 284-322)

Szczegółowe badanie 16 umów⁴³ zawartych w okresie objętym kontrolą, pod kątem określenia harmonogramów rzeczowo finansowych i efektów ekologicznych wykazało, że w każdym przypadku załącznikiem do umowy była karta efektu ekologicznego określająca planowane do osiągnięcia efekty ekologiczne i harmonogram rzeczowo finansowy, określający planowane efekty rzeczowe z podaniem jednostki miary i ich ilości. W trzech przypadkach HRF zawierał jedną pozycję zbieżną z nazwą przedsięwzięcia, co wynikało z charakteru przewidzianych

³⁸ w programach, w których katalog beneficjentów obejmował: „kościóły i inne związki wyznaniowe” lub „pozostałe osoby prawne.”

³⁹ W poszczególnych latach było to odpowiednio: 2 472,6 tys. zł, 4 160,9 tys. zł, 3 236,4 tys. zł.

⁴⁰ 51 umów z Kościołem rzymskokatolickim na 9 056,2 tys. zł, 2 umowy z Kościołem ewangelicko-augsburskim w Rzeczypospolitej na kwotę 188,0 tys. zł. 2 z 56 umów zostało zawartych w wyniku rozpatrzenia wniosków złożonych w 2019 i 2020 r.

⁴¹ 2 stowarzyszenia i 1 fundacja powiązane z Kościołem rzymskokatolickim.

⁴² 1 389,4 tys. zł dotacji i 5 376,2 tys. zł pożyczki.

⁴³ 6 umów pożyczek i 10 umów dotacji. Umowy nr: 2023P0074 z 27 grudnia 2023 r., 2023P0033 z 04 sierpnia 2023 r., 2023D3040 z 05 września 2023 r., 2023D4470 z 24 listopada 2023 r., 2023D1567 z 15 maja 2023 r., 2022P0058 z 21 grudnia 2022 r., 2022P0039 z 27 października 2022 r., 2022D2532 z 08 sierpnia 2022 r., 2022P0005 z 26 stycznia 2022 r., 2021D2290 z 25 sierpnia 2021 r., 2021D2308 z 09 sierpnia 2021 r., 2021D2303 z 16 sierpnia 2021 r., 2021D2421 z 30 sierpnia 2021 r., 2022D2268 z 05 września 2022 r., 2022D2112 z 05 września 2022 r., 2022P0038 z 27 października 2022 r.

prac (cięcia pielęgnacyjne drzew z podaniem miernika - liczby drzew objętych projektem).

(akta kontroli str. 284-291)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Prezes Zarządu w dokumentacji systemu kontroli zarządczej, obowiązującej w latach 2021-2023, nie określił terminów realizacji poszczególnych etapów procedowania przez pracowników WFOŚiGW złożonych wniosków i zawierania umów.

Brak określenia ww. terminów skutkowało zawarciem aneksu nr 1 do umowy nr 0140/16/OA/P z 5 grudnia 2016 r., wynikającego z uchwały Zarządu WFOŚiGW nr 146/2021 z 2 marca 2021 r. – po 48 dniach od podjęcia tej uchwały. Powyższe spowodowało, że zobowiązano beneficjenta tym aneksem do spełnienia świadczenia niemożliwego tj. zapłaty XVII raty w terminie, który upłynął jeszcze przed zawarciem aneksu.

W toku kontroli ustalono, że beneficjent pożyczki udzielonej zgodnie z ww. umową złożył 18 listopada 2020 r. kompletny wniosek o wcześniejszą spłatę pożyczki. W związku z powyższym Zarząd WFOŚiGW, po 3 miesiącach od złożenia ww. wniosku, podjął 2 marca 2021 r. uchwałę nr 146/2021, wyrażającą zgodę na zmianę harmonogramu spłaty, o czym poinformowano beneficjenta tego samego dnia drogą mailową. Aneks nr 1, pomimo iż był datowany na 24 marca 2021 r., przekazano Beneficjentowi do podpisu dopiero 19 kwietnia 2021 r. i tego dnia został on przez niego podpisany. Aneks zobowiązywał Beneficjenta do zapłaty XVII raty w podwyższonej kwocie w terminie, który upłynął przed dniem podpisania aneksu przez beneficjenta tj. 31 marca 2021 r. Beneficjent opłacił ratę XVII w wysokości 4 400 zł w terminie określonym w umowie przed podpisaniem aneksu nr 1. Po podpisaniu tego aneksu 20 kwietnia 2021 r. dokonał dopłaty do wysokości XVII raty określonej w aneksie nr 1, która wyniosła 26 250 zł. Tym samym płatność ta została dokonana 20 dni po terminie określonym w aneksie nr 1. Kolejne wpłaty beneficjent realizował w kwotach i terminach wynikających z aneksu nr 1.

Uznanie przez WFOŚiGW terminu wpłaty XVII raty, jako opóźnionej, skutkowałoby brakiem możliwości ubiegania się przez tego beneficjenta o umorzenie pozostałej do spłaty pożyczki. Zgodnie bowiem z pkt 5.4.2 pkt 3 regulaminu programu „Wspieranie zadań z zakresu ograniczenia emisji zanieczyszczeń do powietrza, termomodernizacji oraz zadań związanych z odzyskiem ciepła z wentylacji” w przypadku opóźnienia w spłacie rat kapitałowych – wysokość kwoty przypadającej do umorzenia ulega zmniejszeniu o 0,5 % kwoty wypłaconej pożyczki za każdy dzień opóźnienia, a zgodnie z 5.4.2. pkt 10 Programu maksymalna wysokość umorzenia wynosiła 15%.

P.o. Głównego Księgowego 30 czerwca 2021 r. wystawiła notę odsetkową nr K0140/16/06/2021. Następnie w związku z wnioskiem beneficjenta o jej umorzenie, skierowała 21 lipca 2021 r. pismo do Wydziału Inwestycji w WFOŚiGW i Wydziału Organizacji w WFOŚiGW z prośbą o wyjaśnienie okoliczności powstania opóźnienia w płatności raty XVII. P.o. Zastępcy Dyrektora Wydziału Organizacji w WFOŚiGW i p.o. Dyrektora Wydziału Inwestycji w WFOŚiGW wyjaśnili⁴⁴, że dokumentacja aneksu nr 1 została przekazana 10 marca 2021 r. z Wydziału Inwestycji do Wydziału Organizacji i od 15 marca do 14 kwietnia 2021 r. kompletowano podpisy wymagane regulacjami wewnętrznymi. Skutkiem czego aneks nr 1 został przesłany do podpisu beneficjenta 16 kwietnia 2021 r. P.o. Główna Księgowa po otrzymaniu wyjaśnień wystąpiła 15 października 2021 r. z wnioskiem do Zarządu WFOŚiGW o ponowne aneksowanie umowy. Zarząd WFOŚiGW 26 października 2021 r. podjął uchwałę

⁴⁴ Pismami z odpowiednio 20 sierpnia 2021 r. oraz 19 sierpnia 2021 r. (pisma wewnętrzne bez nr).

1376/2021 zmieniającą uchwałę 2565/16 z 15 listopada 2016 r.⁴⁵, w której wyraził zgodę na zawarcie aneksu nr 2. WFOŚiGW 5 listopada 2021 r. przesłał do beneficjenta aneks nr 2 z prośbą o podpisanie. Aneks nr 2 ustalał terminy spłaty pożyczki z mocą obowiązywania od 31 marca 2021 r. Przy czym aneks ten zmieniał termin płatności XVII raty na 20 kwietnia 2021 r., tj. na datę rzeczywistej spłaty raty pożyczki, co anulowało 20-dniowe opóźnienie w płatności XVII raty i w konsekwencji umożliwiało procedowanie wniosku o umorzenie.

(akta kontroli str. 151-232)

Prezes Zarządu WFOŚiGW⁴⁶, odnośnie braku regulacji wewnętrznych dotyczących ram czasowych procedowania wniosków i umów, zeznał m.in., że: „Terminy nie były jasno określone [...] ponieważ nie wymagała tego ustawa Prawo Ochrony Środowiska, zasady udzielania dofinansowania w WFOŚiGW w Warszawie i poszczególne regulaminy programów.”. Odnośnie braku regulacji wewnętrznych dotyczących ram czasowych procedowania aneksów zeznał m.in., że: „[...] niezbędny czas na zawarcie aneksu w dniach był bardzo różny w stosunku do poszczególnych aneksów w zależności od skomplikowania sprawy. W każdym przypadku zależało to nie tylko od WFOŚiGW, ale również beneficjenta i jego sprawczości w dostarczaniu niezbędnych dokumentów przed zawarciem umowy bądź aneksu”.

W przypadku przedmiotowego aneksu nr 1 beneficjent dostarczył wszystkie dokumenty przed podjęciem uchwały Zarządu WFOŚiGW. W związku z tym przyczyną procedowania aneksu przez 48 dni nie była konieczność uzupełnienia dokumentacji przez beneficjenta, a przedłużający się proces wewnętrznych uzgodnień w WFOŚiGW.

(akta kontroli str. 41-46, 270-273)

Zarówno radca prawny Zespołu Obsługi Prawnej w WFOŚiGW oraz p.o. zastępcy Dyrektora Wydziału Inwestycji w WFOŚiGW wyjaśnili, że nie pamiętają jakie były przyczyny długotrwałego procedowania aneksu nr 1.

(akta kontroli str. 108)

Zarząd WFOŚiGW na posiedzeniu 15 listopada 2024 r.⁴⁷ uznał, że procedowanie aneksu do umowy od momentu wpłynięcia kompletnego i prawidłowego wniosku w sprawie zmiany warunków umowy do dnia przekazania beneficjentowi projektu aneksu do podpisu powinno trwać nie dłużej niż 30 dni.

(akta kontroli str.108)

W ocenie NIK aneks nr 1 w dniu podpisania, tj. 19 kwietnia 2021 r., obarczony był wadą prawną wynikającą ze zobowiązania strony do spełnienia świadczenia niemożliwego, o którym mowa w art. 387 §1 KC⁴⁸, a więc w tym zakresie zobowiązanie było nieważne, bowiem obligowało beneficjenta do spłaty XVII raty pożyczki w kwocie 26 250 zł do 31 marca 2021 r.

Przyczyną podpisania ww. aneksu był brak określenia w wewnętrznych regulacjach terminów realizacji poszczególnych etapów procedowania złożonych wniosków i zawierania umów. Pominięcie w ustalonych procedurach wewnętrznych terminów na wykonanie poszczególnych zadań nie zapewniło Prezesowi Zarządu możliwości sprawowania nadzoru nad efektywnym i skutecznym ich zrealizowaniem. Tym samym nie dochowano standardu kontroli zarządczej określonego w części II *Standardy kontroli zarządczej* lit. C *Mechanizmy kontroli* pkt 11 *Nadzór* załącznika do

⁴⁵ Uchwała w sprawie dofinansowania w formie pożyczki zadania pn. „Termomodernizacja domu parafialnego [...]”, na podstawie której zawarto umowę dofinansowania.

⁴⁶ Sprawujący funkcję od 7 listopada 2019 r. do 12 lutego 2024 r.

⁴⁷ W trakcie trwania kontroli NIK.

⁴⁸ Ustawa Kodeks Cywilny z 23 kwietnia 1964 r. (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061). Dalej: „KC”.

komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁴⁹.

Mechanizmy kontroli powinny minimalizować ryzyko długotrwałego procedowania zawarcia umów i aneksów. W szczególności procedowanie aneksów do umów zawierających określone terminy (daty spełnienia świadczenia), powinno odbywać się z należytą starannością i we właściwym czasie, tak aby termin zawarcia umowy lub aneksu umożliwiał realizację zobowiązań w nim zawartych przez beneficjenta. Opisane wyżej postępowanie należy uznać za nierzetelne.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działalność WFOŚiGW w zakresie przebiegu procesu naboru, rozpatrywania wniosków oraz zawierania umów dofinansowania na przedsięwzięcia planowane do realizacji przez kościoły i inne związki wyznaniowe oraz niektóre związane z nimi podmioty, w tym ich osoby prawne.

Uzasadnienie

W kontrolowanej jednostce ustalono wewnętrzne procedury określające proces naboru, rozpatrywania wniosków i zawierania umów, rozpatrzenie badanych wniosków o dofinansowanie zostało przeprowadzone zgodnie z ustalonymi procedurami. Objęte szczegółowym badaniem wnioski dotyczyły przedsięwzięć, których realizacja nie została zakończona przed terminem zatwierdzenia wniosku przez Zarząd WFOŚiGW. Zostały one ocenione według kryteriów określonych w programach, a ich czas rozpatrywania wyniósł od 10 do 102 dni. Objęte badaniem szczegółowym umowy pożyczek były prawidłowo zabezpieczone weksłami własnymi in blanco z klauzulą bez protestu oraz deklaracją wekslową oraz poręczeniem właściwej diecezji.

Brak określenia w wewnętrznych procedurach terminów realizacji poszczególnych etapów procedowania wniosków i umów, a także przedłożenie beneficjentowi do podpisu aneksu do umowy pożyczki po upływie ponad miesiąca od podjęcia stosownej uchwały przez Zarząd WFOŚiGW oraz po upływie 26 dni od daty umieszczonej w tym aneksie, jako daty jego zawarcia, nie miało wpływu na sformułowaną ocenę cząstkową.

OBSZAR

2. Monitoring i kontrola realizacji przedsięwzięć, na które udzielono dofinansowania w formie dotacji lub pożyczki kościołom i innym związkom wyznaniowym oraz niektórym związanym z nimi podmiotom, w tym ich osobom prawnym.

Opis stanu faktycznego

W WFOŚiGW, w okresie objętym kontrolą, obowiązywała instrukcja kontroli zewnętrznej projektów⁵⁰, a w umowach zawierano zapisy gwarantujące możliwość jej przeprowadzenia⁵¹. Monitoring realizacji umów prowadzony był na etapie rozliczenia

⁴⁹ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

⁵⁰ Uchwała Zarządu WFOŚiGW nr 54/2020 z 4 lutego 2020 r. w sprawie wprowadzenia „Instrukcji kontroli zewnętrznej Wojewódzkiego funduszu Ochrony Środowiska i gospodarki Wodnej w Warszawie”, Uchwała Zarządu WFOŚiGW nr 362/2021 z 18 maja 2021 r. „Instrukcji kontroli zewnętrznej Wojewódzkiego funduszu Ochrony Środowiska i gospodarki Wodnej w Warszawie”

⁵¹ Zapisy wprowadzone w umowach dofinansowania: „[...] Dotowany zobowiązany jest do zapewnienia Dotującemu możliwości przeprowadzenia kontroli realizacji Zadania na każdym jego etapie oraz w okresie trwałości zadania. [...]” lub „[...] Pożyczkobiorca zobowiązany jest do zapewnienia Pożyczkodawcy możliwości przeprowadzenia kontroli realizacji Zadania na każdym jego etapie oraz w okresie trwałości zadania [...]”.

poszczególnych transz⁵² pożyczki lub dotacji oraz rozliczenia końcowego⁵³, a beneficjent umów był w umowie zobowiązany do dostarczenia dokumentacji fotograficznej potwierdzającej realizację zadania na różnych etapach jego realizacji.

(akta kontroli str. 21-34, 292-322)

Prezes Zarządu WFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: „[...] zgodnie z zawartymi z beneficjentami umowami, Fundusz ma prawo do kontroli realizowanych przedsięwzięć. [...] Na etapie wypłaty środków WFOŚiGW w Warszawie prowadzi weryfikację dofinansowywanych przedsięwzięć. Beneficjenci zobowiązani są złożyć zgodnie z instrukcją rozliczenia dostępną na stronie internetowej Funduszu komplet dokumentów, w szczególności: oryginały faktur, rachunków lub równoważnych dokumentów księgowych na elementy przedsięwzięcia objętego dofinansowaniem, protokoły odbioru prac itd. W przypadku, gdy dofinansowanie podzielone jest na kilka transz, WFOŚiGW w Warszawie postępowanie weryfikuje kilkakrotnie na podstawie składanych dokumentów do rozliczenia. Dodatkowe sprawdzenie dokumentacji przedsięwzięcia z warunkami określonymi w umowie odbywa się na etapie weryfikacji rozliczenia końcowego umowy.”

(akta kontroli str. 21-34)

Szczegółowe badanie 15 umów dofinansowania⁵⁴ zawartych w okresie objętym kontrolą wykazało, że przed wypłatą każdej transzy dotacji lub pożyczki, wynikającej z danej umowy dofinansowania, wydział merytoryczny sprawdzał zgodność wypłaty oraz zakres prac, uwzględniony we wniosku beneficjenta o płatność, z zapisami umowy i harmonogramu rzeczowo-finansowego. Wykonanie ww. czynności pracownicy wydziału merytorycznego nadzorującego daną umowę potwierdzali w opiniach do poszczególnych rozliczeń dotacji lub pożyczki. Ponadto pracownik merytoryczny WFOŚiGW, nadzorujący umowę, poświadczal na fakturach dokumentujących wydatki poniesione przez beneficjenta, zgodność zakresu prac z harmonogramem rzeczowo-finansowym. Do akt spraw umów objętych kontrolą załączano m.in. protokoły, faktury, dokumentację fotograficzną z realizacji przedsięwzięcia, sprawozdania z realizacji przedsięwzięć, udokumentowanie osiągnięcia efektu ekologicznego.

(akta kontroli str. 284-305)

W okresie objętym kontrolą Zarząd WFOŚiGW co roku uchwalał plan kontroli i inspekcji na dany rok oraz metodyki doboru próby do kontroli zewnętrznej⁵⁵. W okresie od lipca 2021 r. do grudnia 2023 r. sprawozdania z realizacji rocznego

⁵² W umowach wprowadzono zapisy zobowiązujące beneficjenta do składania na etapie rozliczeń wypłaty poszczególnych transz pożyczki lub dotacji dokumentacji odnoszącej się do postępu robót, m.in.: „[...] zatwierdzonych do zapłaty oryginałów faktur, rachunków lub innych dokumentów finansowych uzgodnionych wcześniej z Funduszem, na te elementy Zadania, na które zgodnie z Umową zaplanowano udział środków Funduszu; oryginału protokołu częściowego/końcowego odbioru wykonanych prac, wraz z potwierdzoną za zgodność z oryginałem kopią. [...]”

⁵³ Umowy dofinansowania zobowiązywały beneficjenta do dostarczenia wraz z rozliczeniem końcowym: pełnego rozliczenia poniesionych kosztów realizacji zadania, zestawienia źródeł finansowania, zbiorczego zestawienia faktur lub innych dokumentów finansowych i ich potwierdzonych za zgodność z oryginałem kserokopii, a także dokumentów potwierdzających zakończenie zadania oraz osiągnięcie efektu ekologicznego.

⁵⁴ Po 5 umów zawartych w każdym roku objętym kontrolą. Umowy: nr 2021D1499 z 27 kwietnia 2021 r., nr 2021D2303 z 16 sierpnia 2021 r., nr 2021D2308 z 9 sierpnia 2021 r., nr 2021D2421 z 30 sierpnia 2021 r., nr 2021D2466 z 16 sierpnia 2021 r., nr 2022P0005 z 26 stycznia 2021 r., nr 2022P0038 z 27 października 2022 r., nr 2022P0039 z 27 października 2022 r., nr 2022P0051 z 13 grudnia 2022 r., nr 2022P0058 z 21 grudnia 2022 r., nr 2023P0033 z 4 sierpnia 2023 r., nr 2023P0074 z 27 grudnia 2023 r., nr 2023D1778 z 19 czerwca 2023 r., nr 2023D3040 z 5 września 2023 r., nr 2023D4470 z 24 listopada 2023 r. Spośród ww. umów 7 dotyczyło pożyczek, a 8 dotacji. 6 z 15 ww. umów było objętych kontrolą zewnętrzną WFOŚiGW.

⁵⁵ Uchwała Zarządu WFOŚiGW z 27 stycznia 2021 r. w sprawie zatwierdzenia „Planu kontroli i inspekcji na 2021 rok” oraz „Metodyki doboru próby do kontroli zewnętrznej w 2021 r.”, uchwała Zarządu WFOŚiGW z 15 lutego 2022 r. w sprawie zatwierdzenia „Planu kontroli i inspekcji na 2022 rok” oraz „Metodyki doboru próby do kontroli zewnętrznej w 2022 r.”, uchwała Zarządu WFOŚiGW z 7 lutego 2023 r. w sprawie zatwierdzenia „Planu kontroli i inspekcji na 2023 rok” oraz „Metodyki doboru próby do kontroli zewnętrznej w 2023 r. [...]”.

planu kontroli i inspekcji były sporządzane kwartalnie, natomiast za okres od 1 stycznia 2021 do 30 czerwca 2021 r. zostało sporządzone sprawozdanie półroczne.

(akta kontroli str. 292-322)

W planach rocznych kontroli zewnętrznej i inspekcji, w okresie objętym kontrolą, zaplanowano łącznie 663 kontrole⁵⁶, z tego: w 2021 r. – 150 kontroli, w 2022 r. – 248, a w 2023 r. – 265. Spośród wszystkich zaplanowanych kontroli 18 dotyczyło kościołów i ich osób prawnych, z tego w 2021 r. – 12⁵⁷, w 2022 r. – 1⁵⁸ i w 2023 r. – 5⁵⁹.

(akta kontroli str. 64-72, 292-322)

Wszystkie kontrole kościołów i kościelnych osób prawnych, zaplanowane w poszczególnych latach okresu 2021-2023, zostały zrealizowane⁶⁰. W ramach ww. kontroli pracownicy WFOŚiGW nie stwierdzili nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 64-72, 292-324)

Szczegółowe badanie 6⁶¹ umów dofinansowania, które były objęte kontrolą zewnętrzną WFOŚiGW wykazało, że kontrole zewnętrzne zostały zrealizowane u beneficjenta i były udokumentowane protokołami kontroli⁶², do których załączono m.in.: protokoły odbioru, faktury dokumentujące poniesione nakłady na realizację przedsięwzięcia, dokumentacje fotograficzną.

Umowy zawarte w latach 2021-2023 z kościołami oraz niektórymi związanymi z nimi podmiotami, w tym ich osobami prawnymi, zmieniono w 7 przypadkach⁶³. Wprowadzone w ww. umowach zmiany dotyczyły m.in.:

- terminów zakończenia zadania oraz złożenia dokumentów potwierdzających rozliczenie zadania – 3 przypadki,
- zmiany kwoty dotacji i terminu zakończenia zadania – 1 przypadek⁶⁴,
- zmiany kwoty pożyczki – 1 przypadek⁶⁵,
- zmiany rachunku bankowego – 1 przypadek,
- terminów złożenia rozliczenia transzy pożyczki i spłat pożyczki – 1 przypadek.

We wszystkich 7 badanych przypadkach zmiany wprowadzono na wniosek beneficjentów. Zmiany ww. umów nie dotyczyły ograniczenia zakresu efektu rzeczowego i ekologicznego.

⁵⁶ Bez uwzględnienia liczby kontroli przedsięwzięć w ramach Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”.

⁵⁷ Umowy: 2020D0420 z 30 stycznia 2020 r., 2020D0421 z 30 stycznia 2020 r., 2020D0422 z 07 lutego 2020 r., 2020D0423 z 10 lutego 2020 r., 2020D0562 z 03 marca 2020 r., 2020D1405 z 01 lipca 2020 r., 2020D2055 z 13 sierpnia 2020 r., 2020D2307 z 07 października 2020 r., 2020D3218 z 22 października 2020 r., 2020D3953 z 31 grudnia 2020 r., 2020P0039 z 31 sierpnia 2020 r., 2020P0082 z 22 grudnia 2020 r.

⁵⁸ Umowa 2021D1499 z 27 kwietnia 2021 r.

⁵⁹ Umowy: 2022P0005 z 26 stycznia 2022 r., 2022P0038 z 27 października 2022 r., 2022P0039 z 27 października 2022 r., 2022P0051 z 13 grudnia 2022 r., 2022P0058 z 21 grudnia 2022 r.

⁶⁰ Realizacja kontroli zewnętrznej 3 umów dofinansowania nr 1405/20/OA/DE, 3218/20/OA/DE i 2020D3953 została przeniesiona decyzją zarządu WFOŚiGW na 2022 r. z powodu utrudnień w realizacji kontroli w 2021 r. w związku z sytuacją pandemiczną w Polsce wywołaną COVID-19.

⁶¹ Umowy: 2022P0005 z 26 stycznia 2022 r., 2022P0039 z 27 października 2022 r., 2021D1499 z 27 kwietnia 2021 r., 2022P0038 z 27 października 2022 r., 2022P0051 z 13 grudnia 2022 r., 2022P0058 z 21 grudnia 2022 r.

⁶² Protokół z kontroli z 6 grudnia 2022 r. dotyczący realizacji umowy 2021D1499 z 27.04.2021 r., protokół z kontroli z 16 sierpnia 2023 r. dotyczący realizacji umowy 2022P0005 z 26 stycznia 2022 r., protokół z kontroli z 25 sierpnia 2023 r. dotyczący realizacji umowy 2022P0038 z 27 października 2022 r., protokół z kontroli z 20 września 2023 r. dotyczący realizacji umowy 2022P0039 z 27 października 2022 r., protokół z kontroli z 27 listopada 2023 r. dotyczący realizacji umowy 2022P0051 z 13 grudnia 2022 r., protokół z kontroli z 9 listopada 2023 r. dotyczący realizacji umowy 2022P0058 z 21 grudnia 2022 r.

⁶³ Umowy nr 2022P0039 z 27.10.2022 r., 2022P0038 z 27.10.2022 r., 2022P0038 z 27.10.2022 r., 2022P0018 z 19.09.2022 r., 2022P0005 z 26.01.2022 r., 2021D1499 z 27.04.2021 r., 2021D1499 z 27.04.2021 r.

⁶⁴ Zmniejszenie z 1 390 138,80 zł do 1 389 432,62 zł.

⁶⁵ Zmniejszenie z 473 968,30 zł do 443 968,30 zł.

Przyczynami wprowadzanych zmian w umowach były:

- złe warunki atmosferyczne niepozwalające na kontynuację prac związanych z wykonaniem ocieplenia obiektu,
- opóźnienie terminu dostarczenia pomp ciepła przez dostawcę,
- uzyskanie przez beneficjenta dotacji w wysokości 30 000 zł od innej instytucji skutkujące koniecznością zmniejszenia wartości pożyczki określonej w umowie,
- nieobecność pracownika uprawnionego do rozliczenia transzy pożyczki,
- konieczność uzupełnienia projektu i wykonania dodatkowych robót,
- konieczność zmiany błędnie wskazanego przez beneficjenta w umowie rachunku,
- przedłużająca się procedura uzyskania pozwolenia od konserwatora zabytków.

(akta kontroli str. 284-291)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działalność WFOŚiGW w zakresie monitoringu i kontroli realizacji przedsięwzięć, na które udzielono dofinansowania w formie dotacji lub pożyczki kościołom i innym związkom wyznaniowym oraz niektórym związanym z nimi podmiotom, w tym ich osobom prawnym.

Uzasadnienie

W WFOŚiGW ustalono procedury określające zasady przeprowadzania kontroli przedsięwzięć, a zawarte z beneficjentami umowy określały zasady ich monitorowania. Zgodnie z tymi dokumentami monitorowano i przeprowadzano kontrole realizacji przedsięwzięć.

OBSZAR

3. Wypłata dofinansowania w formie dotacji lub pożyczki, rozliczanie środków i osiągniętych efektów rzeczowych i ekologicznych.

Opis stanu
faktycznego

W WFOŚiGW procedurę rozpatrywania wniosków o wypłatę i rozliczania transz dofinansowania regulował §10 zasad obiegu dokumentów oraz zapisy w umowach dofinansowania. Na podstawie szczegółowego badania 15⁶⁶ umów⁶⁷ dofinansowania dla kościołów i osób prawnych kościoła ustalono, że wnioski o wypłatę dofinansowania były rozpatrywane na zasadach określonych w umowach. Średni czas rozpatrzenia wniosku o płatność od daty złożenia wniosku lub ostatniego uzupełnienia wniosku do daty zatwierdzenia dyspozycji wypłaty to średnio 11 dni⁶⁸. Wnioski o wypłatę podlegały weryfikacji przez WFOŚiGW, co było udokumentowane sporządzaną do każdego wniosku opinią do rozliczenia⁶⁹. Dofinansowanie wypłacano

⁶⁶ W tym 7 umów pożyczek i 8 umów dotacji.

⁶⁷ Umowy nr 2021D1499 z 27 kwietnia 2021 r., nr 2021D2303 z 16 sierpnia 2021 r., nr 2021D2308 z 9 sierpnia 2021 r., nr 2021D2421 z 30 sierpnia 2021 r., nr 2021D2466 z 16 sierpnia 2021 r., nr 2022P0005 z 26 stycznia 2021 r., nr 2022P0038 z 27 października 2022 r., nr 2022P0039 z 27 października 2022 r., nr 2022P0051 z 13 grudnia 2022 r., nr 2022P0058 z 21 grudnia 2022 r., nr 2023P0033 z 4 sierpnia 2023 r., nr 2023P0074 z 27 grudnia 2023 r., nr 2023D1778 z 19 czerwca 2023 r., nr 2023D3040 z 5 września 2023 r., nr 2023D4470 z 24 listopada 2023 r.

⁶⁸ Czas rozpatrzenia wniosku o wypłatę i realizacji wypłaty od 1 do 25 dni.

⁶⁹ Opinia do rozliczenia zawierała potwierdzenie sprawdzenia rozliczenia pod względem zgodności z zapisami umowy i harmonogramem rzeczowo-finansowym oraz potwierdzano terminowość i prawidłowość rozliczenia raty. Opinię sporządzał pracownik wydziału merytorycznego WFOŚiGW odpowiedzialnego za nadzór nad

beneficjentom na podstawie dyspozycji wypłaty zatwierdzanych przez Prezesa Zarządu WFOŚiGW⁷⁰.

(akta kontroli str. 94-105, 284-291)

Spośród 15 objętych szczegółowym badaniem umów ⁴⁷¹były aneksowane. Zmiany nie dotyczyły ograniczenia zakresu zadania ani efektu rzeczowego i ekologicznego.

(akta kontroli str. 292-322)

Szczegółowe badanie 10 zakończonych umów⁷² wykazało, że ostateczne rozliczenia dokonywano na podstawie sprawozdania końcowego, min. 5 zdjęć realizowanych przedsięwzięć, faktur za wykonane prace, protokołów odbioru oraz dokumentów potwierdzających: dokonanie zapłaty za wykonane usługi i wywiązania się z obowiązków informacyjnych wynikających z umowy dofinansowania.

W 2 przypadkach wezwano beneficjentów do uzupełnienia wniosku o rozliczenie końcowe dotacji⁷³ i uznano je za prawidłowe po uzupełnieniu. W 3⁷⁴ przypadkach ze względu na nieterminowe złożenie rozliczenia umów dotacji wydział merytoryczny, stosownie do § 11 ust. 4 zasad obiegu dokumentów, skierował sprawę na posiedzenie Zarządu WFOŚiGW w celu podjęcia decyzji. Zarząd WFOŚiGW, ze względu na terminową realizację zadania oraz osiągnięcie efektu ekologicznego, podjął decyzję⁷⁵ o przyjęciu tych rozliczeń. W pozostałych 5⁷⁶ przypadkach rozliczenia zostały złożone w terminie i nie wymagały uzupełnień. Weryfikacja sprawozdania końcowego potwierdzana była notatką sporządzoną przez pracownika wydziału merytorycznego zatwierdzoną przez Dyrektora wydziału merytorycznego i nadzorującego Członka Zarządu WFOŚiGW.

(akta kontroli str. 284-322)

W okresie objętym kontrolą umorzono jedną pożyczkę udzieloną na podstawie umowy nr 0140/16/OA/P z 5 grudnia 2016 r. Ustalono, że na dzień złożenia wniosku o umorzenie⁷⁷ beneficjent, zgodnie z zapisami księgowymi WFOŚiGW, nie spełniał wymogów w zakresie terminowej spłaty pożyczki, określonych regulaminie programu „Wspieranie zadań z zakresu ograniczenia emisji zanieczyszczeń do powietrza, termomodernizacji oraz zadań związanych z odzyskiem ciepła z wentylacji”⁷⁸. Szczegółowe badanie wykazało jednak, że powodem powstania opóźnienia w spłacie raty pożyczki była nierzetelna realizacja przez pracowników WFOŚiGW uchwały Zarządu WFOŚiGW w sprawie zawarcia aneksu nr 1 do umowy nr 0140/16/OA/P z 5 grudnia 2016 r., która trwała przez 48 dni i była skutkiem nieokreślenia

umową a spełnienie wymogów do wypłaty ze środków WFOŚiGW potwierdzał dyrektor ww. wydziału merytorycznego.

⁷⁰ Dyspozycje wypłat były sporządzane na podstawie formularza z systemu PROLAN odrębnego dla pożyczek i dotacji.

⁷¹ Umowa nr 2022P0005 z 26 stycznia 2022 r., umowa nr 2022P0038 z 27 października 2022 r., 2022P0039 z 27 października 2022 r., 2021D1499 z 27 kwietnia 2021 r.

⁷² 9 umów dotacji i 1 pożyczki - umowy nr: 2021D2308 z 09 sierpnia 2021 r., 2021D2303 z 16 sierpnia 2021 r., 2021D2466 z 16 sierpnia 2021 r., 2021D2421 z 30 sierpnia 2021 r., 2023D3040 z 05 września 2023 r., 2021P0010 z 21 kwietnia 2021 r., 2022D2112 z 05 września 2022 r., 2022D2268 z 05 września 2022 r., 2021D2290 z 25 sierpnia 2021 r., 2022D2532 z 8 sierpnia 2022 r.

⁷³ Uzupełnienia dotyczyły: przesłania zdjęć - zbliżeń tablic edukacyjnych do rozliczenia umowy dotacji nr 2021D2452 z 30 sierpnia 2021 r. oraz dokumentacji wypełnienia obowiązków informacyjnych do rozliczenia umowy dotacji 2022D2112 z dnia 05 września 2022 r.

⁷⁴ 2 umowy dotacji i 1 pożyczki nr: 2021D2308 z 09 sierpnia 2021 r., 2022D2268 z 05 września 2022 r., 2021P0010 z 21 kwietnia 2021 r.

⁷⁵ Uchwały Zarządu WFOŚiGW nr 1628/2024 z 12 listopada 2024 r., 181/2024 z 05 marca 2024 r., 29/2024 z 09 stycznia 2024 r.

⁷⁶ 5 umów dotacji o nr: 2021D2303 z 16 sierpnia 2021 r., 2021D2466 16 sierpnia 2021 r., 2021D2290 z 25 sierpnia 2021 r., 2021D2532 z 08 sierpnia 2022 r., 2023D3040 z 05 września 2023 r.

⁷⁷ 14 czerwca 2021 r.

⁷⁸ Nr programu 2016-OA-11. Zasady umorzenia pożyczek opisano w pkt 5.4.3 ppkt 3 tiret 6, podwójny tiret 3 regulaminu programu.

w regulacjach wewnętrznych terminów procedowania aneksów do umów (co szerzej opisano w obszarze I, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Po zawarciu aneksu nr 2 do umowy 0140/16/OA/P⁷⁹, który korygował termin zapłaty XVII raty i stosownej korekcie zapisów księgowych, WFOŚiGW rozpatrzył pozytywnie wnioski o częściowe umorzenie pożyczki.

Beneficjent spełnił wymagania opisane w pkt 5.4.2 regulaminu programu „Wspieranie zadań z zakresu ograniczenia emisji zanieczyszczeń do powietrza, termomodernizacji oraz zadań związanych z odzyskiem ciepła z wentylacji”, tj. wywiązał się z warunków umowy pożyczki i terminowo osiągnął efekt ekologiczny określony w karcie efektu ekologicznego i rozliczył zadanie w pełnym zakresie rzeczowym⁸⁰. Zgodnie z warunkami określonymi w umowie WFOŚiGW umorzył kwotę 16 669,86 zł, a w związku z opóźnieniem w spłacie dwóch rat⁸¹ stosownie do pkt 5.4.2 ppkt 3 tiret 6 ww. regulaminu programu⁸² umorzenie pomniejszono zostało o 9 650,97 zł⁸³.

(akta kontroli str. 151-232)

WFOŚiGW w okresie objętym kontrolą wypłacił środki na podstawie zawartych umów z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi oraz niektórymi związanymi z nimi podmiotami, w tym osobami prawnymi łącznie w wysokości 22 985,2 tys. zł, z tego 17 269,2 tys. zł w formie dotacji i 5 716,0 tys. zł pożyczki. Wypłaty w poszczególnych latach kształtowały się następująco:

- w 2021 r. – 9 086,4 tys. zł, w tym na dotacje – 8 525,4 tys. zł i na pożyczki – 561,0 tys. zł,
- w 2022 r. – 7 066,3 tys. zł, w tym na dotacje – 4 518,9 tys. zł i na pożyczki – 2 547,4 tys. zł,
- w 2023 r. – 6 832,5 tys. zł, w tym na dotacje – 4 224,9 tys. zł i na pożyczki – 2 607,6 tys. zł.

W wypłaconych, w latach 2021-2023, środkach 13 559,3 tys. zł, tj. 59,0%, wynikało z umów zawartych przed 2021 r.

Wypłaty były finansowane ze środków WFOŚiGW 2 604,7 tys. zł w 2021 r., 3 079,1 tys. zł w 2022 r., 3 874,3 tys. w 2023 r. zł oraz ze środków NFOŚiGW⁸⁴ 6 481,7 tys. zł w 2021 r., 3 987,2 tys. zł w 2022 r. i 2 958,2 tys. zł w 2023 r.

W latach 2021-2023 z WFOŚiGW dofinansowanie w wysokości 22 797,2 tys. zł (z tego 17 081,2 tys. zł dotacji i 5 716,0 zł pożyczki) otrzymał kościół katolicki, osoby prawne kościoła katolickiego i związane z kościołem katolickim podmioty oraz 188,0 tys. zł w formie dotacji otrzymały dwie parafie kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej.

(akta kontroli str. 107, 292-322)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

⁷⁹ Aneks nr 2 przesłano beneficjentowi do podpisu 5 listopada 2021 r. - aneks zmieniał termin płatności XVII raty z mocą obowiązywania 31 marca 2021 r.

⁸⁰ W umowie określono termin zakończenia zadania i osiągnięcia efektu ekologicznego na 9 grudnia 2017 r. zgodnie z przedłożoną dokumentacją prace odebrano 31 października 2016 r. Określony w umowie termin złożenia rozliczenia końcowego 3 lutego 2018 r. został zachowany – rozliczenie złożono 29 stycznia 2018 r.

⁸¹ IV raty o 5 dni i XV raty o 6 dni.

⁸² Regulamin Programu 2016-OA-11 pn. „Wspieranie zadań z zakresu ograniczenia emisji zanieczyszczeń do powietrza, termomodernizacji oraz zadań związanych z odzyskiem ciepła z wentylacji” ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie w 2016 roku”.

⁸³ 0,5 % wypłaconej kwoty pożyczki za każdy dzień opóźnienia – łącznie 5,5% z kwoty 175 472,21 zł.

⁸⁴ Umowa udostępniania środków Nr 96/2018/WF/US z przeznaczeniem na udzielanie dotacji i wspólnej realizacji Programu „Poprawa jakości powietrza. Część 2) Zmniejszenie zużycia energii w budownictwie” z 29 maja 2018 r.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działania WFOŚiGW w zakresie wypłat dofinansowań w formie dotacji i pożyczki, oraz rozliczania środków i osiągniętych efektów rzeczowych i ekologicznych.

Uzasadnienie

Wypłata dofinansowania w formie dotacji lub pożyczki następowała terminowo na podstawie zweryfikowanych dowodów księgowych, a ostateczne rozliczenia poprzedzone były weryfikacją osiągnięcia celu przedsięwzięcia i wskaźników określonych w umowach. W przypadku udzielonych pożyczek ich umorzenie następowało w przypadku spełnienia warunków określonych w umowie.

IV. Wnioski

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

Wnioski

Określenie w procedurach kontroli zarządczej terminów na wykonanie poszczególnych etapów w procesie rozpatrywania wniosków i zawierania umów dofinansowania, w celu zapewnienia możliwości prowadzenia nadzoru nad realizacją zadań.

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 Departamentu Środowiska. 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 uwag 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.

Warszawa, 29 listopada 2024 r.

Kontrolerzy
Hubert Komorowski
Specjalista kp
/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska
p.o. Dyrektor
Paweł Trzaskowski
/podpisano elektronicznie/

Beniamin Chochulski
Główny Specjalista kp.
/podpisano elektronicznie/