



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.403.002.02.2023

Przemysław Ligenza
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska
i Gospodarki Wodnej
ul. Konstruktorska 3a
02-673 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/013 - Wdrażanie gospodarki o obiegu zamkniętym

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
Kierownik jednostki kontrolowanej	Przemysław Ligenza, Prezes Zarządu, od 31 marca 2022 r. do chwili obecnej. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Paweł Mirowski, p.o. Prezesa Zarządu, od 24 lutego 2022 r. do 30 marca 2022 r. Maciej Chorowski, Prezes Zarządu, od 20 sierpnia 2020 r. do 23 lutego 2022 r. Dominik Bąk, p.o. Prezesa Zarządu, od 1 czerwca 2020 r. do 19 sierpnia 2020 r. Piotr Woźny, Prezes Zarządu, od 30 sierpnia 2019 r. do 31 maja 2020 r. Marek Ryszka, p.o. Prezesa Zarządu, od 26 lutego 2019 r. do 29 sierpnia 2019 r. Kazimierz Kujda, Prezes Zarządu, od 18 grudnia 2015 r. do 25 lutego 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja programu i projektów dotyczących gospodarki o obiegu zamkniętym ¹
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2022 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	Bartłomiej Piasecki, Specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/32/2023 z 29 maja 2023 r. Anna Noworyta, Starszy inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/50/2023 z 1 sierpnia 2023 r.

(akta kontroli str1-4)

¹ Dalej także: „GOZ”.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli jako stan prawidłowy ocenia zaangażowanie Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁴ w przygotowaniu i wdrożeniu programu pilotażowego *Gospodarka o obiegu zamkniętym*⁵.

NFOŚiGW aktywnie uczestniczył w opracowaniu wstępnych założeń do Programu, które były uzgodnione z przedstawicielami wytypowanych pięciu gmin (Krasnobród, Łukowica, Sokoły, Tuczo oraz Wieluń). Fundusz brał udział w opracowywaniu koncepcji wdrażania gospodarki o obiegu zamkniętym oraz listy przedsięwzięć planowanych do realizacji na terenach poszczególnych gmin⁶. Zawarł również stosowne Porozumienia z gminami dotyczące realizacji tego programu oraz zatwierdził wnioski o dofinansowanie.

W efekcie, po pozytywnym zaopiniowaniu (przez ówczesne Ministerstwo Środowiska w drugiej połowie 2018 r.) stosownych wniosków trzech gmin (Łukowica, Tuczo oraz Wieluń)⁷, NFOŚiGW podpisał z nimi umowy o dofinansowanie na łączną kwotę 16 222,4 tys. zł, z tego 8 231,2 tys. zł w formie dotacji oraz 7 991,2 tys. zł w formie pożyczki.

NIK ocenia negatywnie niezwyfikowanie przez NFOŚiGW spełnienia warunku⁸, dotyczącego realizacji co najmniej czterech rodzajów przedsięwzięć w każdej gminie w czasie, gdy zatwierdzano treść Programu i uzgadniano zadania, które gminy będą realizowały.

Zdaniem NIK NFOŚiGW nie w pełni rzetelnie monitorował proces realizacji PP GOZ, ponieważ nie egzekwował od gmin obowiązków: w zakresie sprawozdawczości – wynikających z podpisanych Porozumień oraz dotyczących okresu trwałości projektu⁹ – wynikających z umów o dofinansowanie.

Efektem PP GOZ była realizacja łącznie ośmiu zadań w trzech gminach, z tego: czterech w gminie Tuczo¹⁰, trzech w gminie Łukowica¹¹ oraz jednego w gminie Wieluń¹². Według stanu na 25 października 2023 r. wypłata środków przez NFOŚiGW dotyczyła sześciu zakończonych przedsięwzięć, na które NFOŚiGW przekazał łącznie 15 467,9 tys. zł, z tego 7 733,8 tys. zł jako dotacje i tyle samo jako pożyczki. Brak wypłaty środków do tej pory w odniesieniu do dwóch zadań (łącznie 754,5 tys. zł) wynikał z weryfikacji ich ostatecznych rozliczeń przez NFOŚiGW¹³, po zakończeniu niniejszej kontroli.

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

⁴ Dalej również: NFOŚiGW.

⁵ Dalej również: „PP”, „PP GOZ” lub „Program”.

⁶ Wg założeń PP GOZ: przedsięwzięcia z zakresu gospodarowania odpadami powinny być zgodne z hierarchią sposobów postępowania z odpadami: na pierwszym miejscu znajduje się zapobieganie powstawaniu odpadów, następnie przygotowanie do ponownego użycia, recykling, inne metody odzysku (w tym odzysk energii). Natomiast, nie powinny podlegać finansowaniu przedsięwzięcia stojące najniżej w tej hierarchii (związane z unieszkodliwianiem odpadów, a w szczególności mechaniczno-biologicznym przetwarzaniem odpadów czy składowaniem).

⁷ Gminy Krasnobród oraz Sokoły ostatecznie nie złożyły stosownych wniosków i wycofały się z PP GOZ.

⁸ Warunek nie był obłożony sankcją, stanowił warunek formalny, postawiony przez NFOŚiGW, w celu większego rozpowszechnienia działań związanych z wdrażaniem idei GOZ w gminach.

⁹ Okres trwałości projektu to czas, w którym należy zachować w niezmienionej formie i wymiarze efekty projektu.

¹⁰ 1) Modernizacja stacji uzdatniania wody w miejscowości Tuczo, 2) Termomodernizacja gminnych budynków użyteczności publicznej, 3) System biologicznych oczyszczalni ścieków, 4) Modernizacja oczyszczalni ścieków w Tuczo.

¹¹ 1) Innowacyjna technologia pozyskania energii odnawialnej w gminie Łukowica, 2) Segregacja odpadów w Gminie Łukowica, 3) Edukacja społeczności lokalnej w gminie Łukowica.

¹² Rozbudowa instalacji biologicznego przetwarzania odpadów w Rudzie z infrastrukturą towarzyszącą.

¹³ Zadanie dotyczące Edukacji społeczności lokalnej w Gminie Łukowica (dofinansowanie 400 tys. zł) zostało przesunięte w czasie, zgodnie z zawartymi w dniu 17 marca 2023 r. aneksami z NFOŚiGW jego efekt rzeczowy miał zostać osiągnięty do

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

Program pilotażowy dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym

Opis stanu faktycznego

1. Przygotowanie programu pilotażowego Gospodarka o Obiegu Zamkniętym

Minister właściwy do spraw środowiska w 2016 roku przygotował założenia do programu pilotażowego *Gospodarka o obiegu zamkniętym*, który w drodze roboczych uzgodnień został skonsultowany z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. W dniu 13 stycznia 2017 r. ww. Minister przekazał założenia do PP w zakresie GOZ do NFOŚiGW, do zaopiniowania zestawienia przedsięwzięć, które mogłyby być sfinansowane w ramach PP GOZ. Założenia te zawierały listę wskazanych przez Ministra beneficjentów PP, tj. pięć gmin: Tuczo, Sokoły, Łukowica, Wieluń i Krasnobród. W dniu 23 maja 2017 r. uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr B/24/5/2017 zatwierdzony został program pilotażowy GOZ. Okres jego wdrażania został pierwotnie przewidziany na lata 2017-2020. Jednak w okresie jego realizacji był on sześć razy zmieniany, w wyniku czego czas jego realizacji przedłużono do końca 2023 r. Ostatnia zmiana PP GOZ została zatwierdzona uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr B/20/9/2020 z dnia 12 maja 2020 r. Planowany termin osiągnięcia efektu ekologicznego upływał z końcem 2023 r., natomiast planowany termin potwierdzenia osiągnięcia założonej ilości zaoszczędzonej energii elektrycznej i wskaźnik liczby mieszkańców korzystających z wybudowanych przydomowych oczyszczalni ścieków (wynoszący 54 RLM¹⁴), upływa z końcem 2024 r.

Mimo przystąpienia do wdrażania PP GOZ przez pięć pierwotnie wybranych gmin, ostatecznie do programu przystąpiły trzy z nich, tj.: Łukowica, Tuczo, i Wieluń. W ramach realizacji PP zrealizowano osiem zadań dofinansowanych ze środków NFOŚiGW. Łączna wartość podpisanych umów¹⁵ o dofinansowanie wyniosła: 16 222,5 tys. zł. Łączna wartość dofinansowań wypłaconych do dnia zakończenia kontroli wyniosła: 15 467,9 tys. zł. Różnica w kwotach umów i wypłat wynikała z faktu nie rozliczenia ostatecznego dwóch zadań¹⁶. Przy czym, uwzględniając stan zaawansowania tych zadań, wypłaty te mogły nastąpić na krótko przed lub po zakończeniu kontroli NIK.

(akta kontroli str. 22 plik 002, 24 plik 002, 003, 006, 007)

dnia 31 października 2023 r. Według wyjaśnień NFOŚiGW, w dniu 8 listopada 2023 r. Beneficjent przesłał wniosek o płatność dla tego zadania, który do dnia zakończenia kontroli pozostawał w weryfikacji NFOŚiGW.

Zadanie Termomodernizacja gminnych budynków użyteczności publicznej w gminie Tuczo (dofinansowanie 354,5 tys. zł) zostało zakończone pod względem rzeczowym. Beneficjent przesłał dokumenty rozliczeniowe, które do dnia zakończenia kontroli pozostawały w weryfikacji w NFOŚiGW.

¹⁴ Wskaźnik odzwierciedlający liczbę mieszkańców korzystających z wybudowanych przydomowych oczyszczalni ścieków, ustanowiony w umowie o dofinansowanie

¹⁵ W ramach wdrażania PP GOZ podpisano 16 umów o dofinansowanie, ponieważ dla każdego zadania przewidziano dofinansowanie zarówno w formie pożyczki, jak i dotacji.

¹⁶ Zadanie dotyczące Edukacji społeczności lokalnej w Gminie Łukowica (dofinansowanie 400 tys. zł) zostało przesunięte w czasie, zgodnie z zawartymi w dniu 17 marca 2023 r. aneksami z NFOŚiGW jego efekt rzeczowy miał zostać osiągnięty do dnia 31 października 2023 r. Według wyjaśnień NFOŚiGW, w dniu 8 listopada 2023 r. beneficjent przesłał wniosek o płatność dla tego zadania, który do dnia zakończenia kontroli pozostawał w weryfikacji NFOŚiGW.

Zadanie Termomodernizacja gminnych budynków użyteczności publicznej w gminie Tuczo (dofinansowanie 354,5 tys. zł) zostało zakończone pod względem rzeczowym. Beneficjent przesłał dokumenty rozliczeniowe, które aktualnie są w trakcie weryfikacji w NFOŚiGW.

2. Realizacja programu pilotażowego GOZ w Gminach

Gmina Łukowica

W dniu 11 maja 2018 r. podpisano Porozumienie, którego stronami były NFOŚiGW oraz Gmina Łukowica. W ww. Porozumieniu ustalono zasady współpracy przy udzielaniu dofinansowania na przedsięwzięcia związane z GOZ. *Koncepcja wdrażania gospodarki o obiegu zamkniętym w gminie* została sporządzona i uzgodniona z Ministrem Klimatu i Środowiska.

Zgodnie z przyjętą *Koncepcją wdrażania GOZ*, program pilotażowy obejmował pięć obszarów priorytetowych, tj. energię odnawialną, inwestycje energooszczędne, odzysk wody, odpady i świadome społeczeństwo. W *Koncepcji wdrażania GOZ* szczegółowo opisano poszczególne obszary i wskazano w nich, jakie efekty ekonomiczne przyniesie ich wdrożenie. Wskazano w niej również na ograniczenia i ryzyka związane z wdrażaniem programu pilotażowego, tj. w szczególności brak gotowości mieszkańców do zasadniczych zmian postaw na każdym szczeblu.

W Gminie Łukowica zrealizowano następujące trzy zadania finansowane przez NFOŚiGW w ramach PP GOZ:

1) *Innowacyjna technologia pozyskania energii odnawialnej w gminie Łukowica*

Główne cele tego zadania obejmowały: promowanie wykorzystania odnawialnych źródeł energii, ograniczenie konsumpcji energii oraz zwiększenie świadomości ekologicznej mieszkańców Gminy.

Suma wypłat na podstawie umów o dofinansowanie wynosiła 1 516 970 zł, przy czym połowa tej kwoty została wypłacona w formie pożyczki, a druga połowa w formie dotacji. Ostatnia wypłata miała miejsce w 2022 r.

Pod względem rzeczowym umowa została zakończona, do rozliczenia pozostało osiągnięcie efektu ekologicznego polegającego na oszczędnościach w energii elektrycznej w ilości 100,48 MWh/rok i ciepłej w ilości 44,25 GJ/rok. Zgodnie z podpisanymi aneksami nr 2 do umów dotacji i pożyczki, efekt ekologiczny powinien zostać osiągnięty do dnia 31 grudnia 2022 r. Efekt ten nie został osiągnięty, jednak zgodnie z wyjaśnieniami NFOŚiGW, beneficjent przygotowuje wniosek o wydłużenie tego terminu.

W ramach ww. zadania w Gminie powstały elementy energetyki odnawialnej. W strategicznych punktach Gminy, w miejscach użyteczności publicznej (parki, zieleńce, tereny sportowe) umiejscowiono 12 ławek z panelami słonecznymi oraz altanę z panelami fotowoltaicznymi. Na powierzchni dachu szkoły podstawowej oraz stołówki szkolnej zamontowano łącznie 72 ogniwa fotowoltaiczne. W szkole zamontowano pompę ciepła i 130 energooszczędnych lamp LED. Ponadto, na terenie Gminy zamontowano 85 hybrydowych lamp ulicznych.

(akta kontroli str. 1727 plik 011-024)

2) *Segregacja odpadów w gminie Łukowica*

Suma wypłat na podstawie umów o dofinansowanie wynosiła 40 tys. zł, przy czym połowa tej kwoty została wypłacona w formie pożyczki, a druga połowa w formie dotacji. Ostatnia wypłata miała miejsce w 2021 r.

Umowa została zakończona i rozliczona pod względem rzeczowym i pod względem osiągnięcia efektu ekologicznego, który polegał na osiągnięciu masy selektywnie zbieranych odpadów komunalnych w ilości 0,48 Mg/rok. W dniu 27 stycznia 2022 r. NFOŚiGW potwierdził osiągnięcie efektu ekologicznego w przedmiotowym zadaniu.

W ramach realizacji zadania wykonano dwa *Miejskie Punkty Elektroodpadów*, które zostały zlokalizowane przy szkołach podstawowych, w których zebrano od 2020 r. 3,36 Mg elektroodpadów. Celem ogólnym ww. zadania było zwiększenie świadomości ekologicznej mieszkańców Gminy Łukowica i promocja segregacji odpadów.

Główne cele obejmowały:

- odpowiednie zagospodarowanie poszczególnych frakcji elektroodpadów jako odpadów niebezpiecznych,
- spójną politykę gminy w zakresie gospodarki odpadami,
- wzmocnienie stanu bezpieczeństwa ekologicznego Gminy.

(akta kontroli str. 1728 plik 025-035)

3) *Edukacja społeczności lokalnej w gminie Łukowica*

Kwota dofinansowania z NFOŚiGW wyniosła 400 tys. zł, z tego: 320 tys. zł dotacji i 80 tys. zł pożyczki. Umowa została zawarta w dniu 31 marca 2020 r.

Głównym celem tego zadania było zaangażowanie jak największej liczby mieszkańców w faktyczne działania na rzecz GOZ. Poprzez realizację kampanii informacyjno-edukacyjnej planowano zwiększyć świadomość ekologiczną mieszkańców gminy.

Ze względu na pandemię COVID-19 nie zrealizowano wszystkich elementów programu pilotażowego GOZ w pierwotnie ustalonych terminach. Zadanie dotyczące *Edukacji społeczności lokalnej w Gminie Łukowica* zostało przesunięte w czasie, zgodnie z zawartymi w dniu 17 marca 2023 r. aneksami z NFOŚiGW. Efekt rzeczowy zadania miał zostać osiągnięty do dnia 31 października 2023 r. W ramach zadania zrealizowano m.in kampanię informacyjno-edukacyjną, konkursy tematyczne, wystawę plenerową oraz utworzono mobilny punkt informacji GOZ. Ponadto przeprowadzono szkolenia dla radnych, liderów oraz edukatorów. Według wyjaśnień NFOŚiGW, w dniu 8 listopada 2023 r. beneficjent przesłał wniosek o płatność dla tego zadania, który do dnia zakończenia kontroli¹⁷ pozostawał w weryfikacji NFOŚiGW. Nie przedłożono natomiast rozliczenia efektu rzeczowego, na co zgodnie z umową o dofinansowanie beneficjent ma czas do dnia 30 listopada 2023 r.

(akta kontroli str. 22 plik 001-015, 24 plik 018, 1729 plik 036-042)

Gmina Tuczo

W dniu 17 października 2017 r. podpisano Porozumienie, którego stronami były NFOŚiGW oraz Gmina Tuczo. W Porozumieniu ustalono zasady współpracy przy udzielaniu dofinansowania na przedsięwzięcia związane z GOZ. *Koncepcja wdrażania gospodarki o obiegu zamkniętym w gminie* została sporządzona i uzgodniona z Ministrem Klimatu i Środowiska.

W koncepcji GOZ przyjęte zostały następujące obszary działań:

- 1) ograniczenie zużycia energii elektrycznej poprzez modernizację dwóch instalacji wodno-kanalizacyjnych, które zużywały blisko 50% energii elektrycznej w sektorze infrastruktury wodno-kanalizacyjnej Gminy;
- 2) zamknięcie procesu oczyszczania ścieków w aglomeracji Tuczo poprzez budowę stacji dosuszania osadów pościekowych;
- 3) budowę przydomowych ekologicznych oczyszczalni ścieków na terenach położonych poza aglomeracją zgłoszonych do Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych;

¹⁷ Tj. do dnia 24 listopada 2023 r.

- 4) ograniczenie zużycia energii ciepłej poprzez termomodernizację budynków użyteczności publicznej, a także ograniczenie emisji CO₂ poprzez wymianę źródeł ciepła w tych budynkach;
- 5) stworzenie w partnerstwie – Gmina, mieszkańcy, przedsiębiorcy z branży bioenergetycznej i ośrodki naukowe – klastra energetycznego na terenie Gminy;
- 6) edukację mieszkańców w dziedzinie poszanowania energii elektrycznej i ciepłej, gospodarki odpadami, zmniejszenia zużycia wody, przywracania drugiego życia przedmiotom codziennego użytku;
- 7) działania w zakresie systemu selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

W Gminie Tuczo zrealizowano cztery zadania finansowane ze środków programu pilotażowego GOZ, umowy na dofinansowanie w formie pożyczki oraz dotacji dla wszystkich poniższych zadań Gminy Tuczo zostały podpisane w dniu 10 sierpnia 2020 r.

1) *Modernizacja stacji uzdatniania wody w miejscowości Tuczo*

Łączna wartość inwestycji 2 122,4 tys. zł, z tego z budżetu Gminy 457,0 tys. zł oraz środki z NFOŚiGW w wysokości 1 665,5 tys. zł. Inwestycja zakończona w 2021 r.

Suma wypłat na podstawie umów o dofinansowanie wynosiła 1 665,5 tys. zł, przy czym połowa tej kwoty została wypłacona w formie pożyczki, a druga połowa w formie dotacji. Ostatnia wypłata miała miejsce w 2021 r.

Pod względem rzeczowym umowa została zakończona. W dniu 10 maja 2022 r. NFOŚiGW zatwierdził rozliczenie ekologiczne, polegające na oszczędnościach w energii elektrycznej końcowej 24 MWh/rok.

W ramach tego zadania zrealizowano:

- wymianę zbiorników hydroforowych o większej wydajności wraz z pompą energooszczędną,
- wymianę zbiorników odżelaziania wody,
- przebudowę istniejącej szafy sterowniczej pod potrzeby nowej technologii uzdatniania wody oraz zredukowania hałasu,
- wykonanie ogrzewania stacji,
- wykonanie wentylacji w systemie nawiewno-wywiewnym,
- wymianę urządzeń odcinających i pomiarowych,
- wymianę istniejących rurociągów,
- termomodernizację budynku stacji.

(akta kontroli str. 1729 plik 043-054)

2) *Modernizacja oczyszczalni ścieków w Tucznie*

Łączna wartość inwestycji 7 037,5 tys. zł, z tego z budżetu Gminy 1 940,5 tys. zł¹⁸, środki z NFOŚiGW w wysokości 5 069,9 tys. zł¹⁹ oraz w 2022 r. – 27,0 tys. zł z nagrody za szczepienia „Rosnąca odporność”.

Suma wypłat na podstawie umów o dofinansowanie wynosiła 5 069,9 tys. zł, przy czym połowa tej kwoty została wypłacona w formie pożyczki, a druga połowa w formie dotacji. Ostatnia wypłata miała miejsce w 2023 r.

¹⁸ W 2021 r. – 544,7 tys. zł, w 2022 r. – 542,5 tys. zł, w 2023 r. – 853,3 tys. zł.

¹⁹ W 2021 r. – 1 776,4 tys. zł (dotacja – 888,2 tys. zł, pożyczka 888, 2 tys. zł); w 2022 r. – 2 331,6 tys. zł (dotacja – 1 165,8 tys. zł, pożyczka – 1 165, 0 tys. zł); w 2023 r. – 961,9 tys. zł (dotacja 481,0 tys. zł, pożyczka – 481 tys. zł).

Pod względem rzeczowym umowa została zakończona w dniu 26 stycznia 2023 r., do rozliczenia pozostało osiągnięcie efektu ekologicznego, polegającego na oszczędnościach w energii elektrycznej końcowej w ilości 18 MWh/rok. Termin osiągnięcia efektu ekologicznego upływał w dniu 31 grudnia 2023 r.

W ramach tego zadania zrealizowano:

- montaż stacji do osuszania osadu,
- modernizację cyklu oczyszczania ścieków,
- wymianę oświetlenia na lampy zasilane „zieloną energią”,
- zakup pojazdu asenizacyjnego,
- modernizację istniejących przepompowni ścieków mającą na celu zmniejszenie ich energochłonności.

(akta kontroli str. 1730 plik 055-065)

3) *System biologicznych oczyszczalni ścieków*

Łączna wartość inwestycji 412,2 tys. zł, z tego z budżetu Gminy 50,4 tys. zł²⁰ oraz środki z NFOŚiGW w wysokości 361,8 tys. zł²¹.

Suma wypłat na podstawie umów o dofinansowanie wynosiła 361,8 tys. zł, przy czym połowa tej kwoty została wypłacona w formie pożyczki, a druga połowa w formie dotacji. Ostatnia wypłata miała miejsce w 2023 r. Termin rozliczenia efektu ekologicznego ustalono na dzień 30 grudnia 2024 r.

Pod względem rzeczowym umowa została zakończona, natomiast efekt ekologiczny polega na wybudowaniu przydomowych oczyszczalni ścieków dla co najmniej 54 osób.

Zgodnie z Koncepcją GOZ, ekologiczny system oczyszczania ścieków komunalnych na obszarach wiejskich poza Aglomeracją Tuczo, planowano uzyskać poprzez stworzenie finansowego instrumentu wsparcia do budowy biologicznych oczyszczalni ścieków oraz wybudowanie 100 oczyszczalni ścieków na terenach nieobjętych systemem kanalizacji w Aglomeracji. W Koncepcji GOZ wskazano, że potrzeby w tym zakresie obejmą m.in. przygotowanie dokumentacji projektowej i modelu realizacji dla ok. 100 instalacji oraz kampanię edukacyjną w zakresie korzeniowych/biologicznych oczyszczalni ścieków.

(akta kontroli str. 1730 plik 066-077)

4) *Termomodernizacja gminnych budynków użyteczności publicznej*

Suma wartości umów o dofinansowanie wynosiła 354,5 tys. zł, przy czym połowa tej kwoty została przewidziana w formie pożyczki, a druga połowa w formie dotacji. Do dnia 14 listopada 2023 r. żadne kwoty z tytułu tych umów nie zostały wypłacone.

W Koncepcji GOZ zdefiniowano potrzeby w zakresie termomodernizacji budynków użyteczności publicznej, a w szczególności planowano m.in. wymianę: pieca centralnego ogrzewania (CO), instalacji elektrycznej, drzwi, docieplenia ścian i dachu w budynkach Przedszkola Publicznego w Tuczo, a także wymianę pieca CO w Urzędzie Miejskim w Tuczo oraz modernizację systemu ogrzewania w Szkole Podstawowej w Marcinkowicach.

²⁰ W 2022 r. – 2,0 tys. zł, w 2023 r. – 48,3 tys. zł.

²¹ W 2022 r. – 7,2 tys. zł (dotacja – 3,6 tys. zł, pożyczka – 3,6 tys. zł), w 2023 r. – 354,6 tys. zł (dotacja – 177,3 tys. zł, pożyczka – 177,3 tys. zł).

Pod względem rzeczowym umowa została zakończona, beneficjent przesłał dokumenty rozliczeniowe, które do dnia zakończenia kontroli²² były w weryfikacji przez NFOŚiGW. Termin osiągnięcia efektu ekologicznego został ustalony na dzień 30 listopada 2024 r. i polegał na oszczędnościach w energii cieplnej końcowej w ilości 634,25 GJ/rok.

(akta kontroli str. 22 plik 014-020, 24 plik 018, 1731 plik 078-096)

Gmina Wieluń

W dniu 17 października 2017 r. podpisano Porozumienie, którego stronami były NFOŚiGW oraz Gmina Wieluń. W Porozumieniu ustalono zasady współpracy przy udzielaniu dofinansowania na przedsięwzięcia związane z GOZ. *Koncepcja wdrażania gospodarki o obiegu zamkniętym w gminie* została sporządzona i uzgodniona z Ministrem Klimatu i Środowiska. Obejmowała charakterystykę Gminy Wieluń, opis idei GOZ wraz z prawodawstwem unijnym oraz rolę Gminy w rozwoju GOZ, przedstawioną w ujęciu wąskim obejmującym wyłącznie gospodarkę odpadami komunalnymi oraz w ujęciu szerokim uwzględniającym dodatkowo działania w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, energetyki, transportu oraz budowania kapitału społecznego.

W ramach projektu, w Gminie planowano następujące inwestycje:

- budowę kompostowni i modernizację linii sortowniczej, budowę linii do wytwarzania RDF²³ z frakcji kalorycznej odpadów komunalnych w II połowie 2017 r. Planowany koszt całkowity przedsięwzięcia 5 000 tys. zł (po 2 500 tys. zł – dotacji i pożyczki NFOŚiGW);
- budowę linii do wytwarzania RDF z frakcji kalorycznej odpadów komunalnych (191212)²⁴ w I kwartale 2018 r. Planowany koszt całkowity przedsięwzięcia 3 000 tys. zł (po 1 500 tys. zł – dotacji i pożyczki NFOŚiGW); a także
- edukację wszystkich grup wiekowych i zwiększenie świadomości ekologicznej mieszkańców. Planowany koszt całkowity przedsięwzięcia 2 000 tys. zł (1 600 tys. zł – dotacja NFOŚiGW).

Z uwagi na brak konsultacji w kwestii realizacji powyższych zadań ze społecznością lokalną i Radą Miejską Wielunia, nie zostały one zrealizowane. Rada Miejska nie wyraziła zgody na stworzenie Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego pozwalającego na lokalizację tych inwestycji.

Ostatecznie, w Gminie Wieluń zrealizowano inne zadanie dofinansowane ze środków programu pilotażowego GOZ - *Rozbudowa instalacji biologicznego przetwarzania odpadów w Rudzie z infrastrukturą towarzyszącą*.

Umowy na dofinansowanie zadania w formie dotacji oraz pożyczki²⁵ zostały podpisane w dniu 28 stycznia 2020 r. Suma wypłat na podstawie umów wynosiła 6 813,7 tys. zł, przy czym połowa tej kwoty została wypłacona w formie pożyczki, a druga połowa w formie dotacji. Ostatnia wypłata miała miejsce w 2021 r. Zadanie realizowano w latach 2019-2021 i wydatkowano łącznie 6 858,26 tys. zł.

W ramach inwestycji powstały następujące elementy instalacji:

- plac dojrzewania;

²² Tj. do dnia 24 listopada 2023 r.

²³ RDF (skrót od ang. Refuse Derived Fuel) jest określeniem stosowanym w odniesieniu do frakcji kalorycznej odpadów o dużej wartości opałowej (zwykle około 18 MJ na kilogram masy), które nie nadają się do recyklingu.

²⁴ Kod rodzaju odpadów: regularnie wytwarzany materiał posortowniczy w postaci kalorycznej frakcji balastu o cieple spalania większym niż 6MJ/Mg pochodzący z mechanicznej obróbki odpadów sortowni.

²⁵ O numerach odpowiednio: 31/2020/Wn05/OZ-uk-go/D oraz 32/2020/Wn05/OZ-uk-go/P.

- jednokondygnacyjny budynek kompostowni tunelowej (trzy bioreaktory betonowe 1,2,3);
- zlokalizowane trzy wjazdy do tuneli kompostowni;
- pomieszczenie techniczne;
- biofiltr;

oraz sprzęt zakupiony w ramach projektu *Budowa Systemu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych wraz z Punktem Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych w Rudzie z infrastrukturą towarzyszącą*.

Pierwotny termin zakończenia przedsięwzięcia został wyznaczony na 31 sierpnia 2020 r., ale z uwagi na epidemię COVID-19 został przesunięty o rok, na 31 sierpnia 2021 r.

W kwietniu 2019 r. rozpoczęto prace budowlane. W marcu 2021 r. uzyskano pozwolenie zintegrowane na wprowadzenie instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów, a w maju 2021 r. podpisano protokoły odbioru końcowego i przekazania w użytkowanie oraz nastąpiło oficjalne otwarcie kompostowni.

Pod względem rzeczowym umowa została zakończona. Do rozliczenia pozostało osiągnięcie efektu ekologicznego polegającego na ograniczeniu masy składowanych odpadów o 3000 Mg/rok oraz masy odpadów zielonych i innych bioodpadów poddanych recyklingowi o 2000 Mg/rok. Termin rozliczenia efektu ekologicznego został zmieniony aneksami nr 4 do umów dotacji i pożyczki na dzień 31 grudnia 2023 r., a termin nadesłania dokumentów rozliczeniowych do 30 kwietnia 2024 r.

(akta kontroli str.24 plik 019, 1725 plik 006-008, 1727 plik 001-010)

NFOŚiGW tworząc Program pilotażowy dotyczący Gospodarki o obiegu zamkniętym w ust. 9 pkt 7) tego programu postawił warunek, że każda gmina była zobowiązana do realizacji przynajmniej czterech rodzajów przedsięwzięć. Przy czym nie było obostrzeń co do sposobu spełnienia tego warunku. Tzn. gminy mogły go spełniać zarówno korzystając z dofinansowania dla wszystkich czterech rodzajów przedsięwzięć lub tylko dla niektórych. W gminie Wieluń z udziałem dofinansowania z NFOŚiGW zrealizowano jedno zadanie, o którym mowa powyżej. W celu dopełnienia wyżej wymienionego warunku, zgodnie z wyjaśnieniami NFOŚiGW²⁶, oprócz zadania finansowanego ze środków NFOŚiGW, gmina Wieluń zrealizowała również poniższe trzy inne zadania:

- Budowa systemu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych wraz z Punktem Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych w Rudzie z infrastrukturą towarzyszącą,
- Edukacja ekologiczna,
- Rozbudowa sieci kanalizacji sanitarnej.

W odniesieniu do wszystkich trzech gmin, które podjęły się wdrażania PP GOZ, NFOŚiGW nie wymagał przekazywania miesięcznych informacji o postępie w realizacji przedsięwzięć finansowanych ze środków NFOŚiGW (w terminie do 10 dnia każdego miesiąca, ani rocznych sprawozdań z realizacji Koncepcji GOZ w terminie do 31 marca w roku następującym po roku, który objęty był sprawozdaniem, o których mowa w § 4 ust. 5-6 Porozumienia GOZ). Szczegółowe informacje dotyczące braku raportowania zamieszczono w części *Stwierdzone nieprawidłowości*. Ponadto NFOŚiGW z opóźnieniem wezwał gminy do przedstawienia Raportów wraz z oświadczeniami o trwałości przedsięwzięć.

²⁶ Pismo nr NFOŚiGW-WUK.0910.14.23.52 z dnia 22 listopada 2023 r.

Szczegółowe informacje dotyczące tej nieprawidłowości zamieszczono w części *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.24 plik 019, 1725 plik 006-008)

Gmina Krasnobród

W dniu 21 lutego 2018 r. podpisano Porozumienie, którego stronami były NFOŚiGW oraz Gmina Krasnobród. Porozumienie ustalało zasady współpracy przy udzielaniu dofinansowania na przedsięwzięcia związane z GOZ. Do Porozumienia dołączono listę przedsięwzięć planowanych do realizacji na terenie gminy ze wskazaniem m.in. formy dofinansowania oraz planowanego terminu złożenia wniosku. W Urzędzie Gminy opracowano *Koncepcję wdrożenia GOZ*, w której określono cel i zakres pilotażowego projektu GOZ. W Koncepcji wskazano odbiorców projektu, opisano obszary działań, których realizacja skutkować miała m.in. poprawą stanu powietrza, zmniejszeniem ilości wytwarzanych odpadów, zwiększeniem procesów recyklingu, a tym samym ograniczeniem składowania odpadów. *Koncepcja wdrażania gospodarki o obiegu zamkniętym w gminie*, została sporządzona i uzgodniona z Ministrem Klimatu i Środowiska.

Wobec braku przygotowania wniosków o dofinansowanie, NFOŚiGW w dniu 27 marca 2018 r. wysłał do Gminy przypomnienie o zbliżającym się terminie ostatecznym na nadsyłanie wniosków.

W dniu 29 czerwca 2018 r. Gmina wypowiedziała Porozumienie GOZ z NFOŚiGW, które uległo rozwiązaniu z dniem 31 grudnia 2018 r.

Burmistrz wyjaśnił, że podjęte działania i podpisane Porozumienie GOZ nie znalazło akceptacji Rady Miejskiej. Poinformował, że warunki finansowe udziału w PP GOZ byłyby zbyt dużym obciążeniem dla Gminy.

(akta kontroli str.9, 24 plik 008, 011, 021-025)

Gmina Sokoły

W dniu 21 lutego 2018 r. podpisano Porozumienie, którego stronami były NFOŚiGW oraz Gmina Sokoły. Porozumienie ustalało zasady współpracy przy udzielaniu dofinansowania na przedsięwzięcia związane z GOZ. *Koncepcja wdrażania gospodarki o obiegu zamkniętym w gminie* została sporządzona i uzgodniona z Ministrem Klimatu i Środowiska, która przewidywała finansowanie działań takich, jak wymianę pieców tradycyjnych na piece z generatorem HHO²⁷ opalane zrębkami, przekształcenie terenów zdegradowanych w obszarze produkcji biomasy, wykorzystanie energii cieplnej ze spalarni zrębek do potrzeb GOZ czy zintegrowany system zarządzania jakością wody w gminie oraz jej wykorzystania w obiegu zamkniętym.

Wobec braku przygotowania wniosków o dofinansowanie, NFOŚiGW w dniach 27 marca 2018 r. i 7 czerwca 2018 r. wysłał przypomnienia o zbliżającym się terminie ostatecznym na nadsyłanie wniosków.

Jak wyjaśnił NFOŚiGW, Gmina Sokoły nie złożyła jednak żadnego wniosku w ramach PP GOZ. W dniu 22 czerwca 2018 r. Wójt gminy Sokoły wysłał do NFOŚiGW pismo, w którym poprosił o przesunięcie terminu składania wniosków do końca grudnia 2018 r. Burmistrz tłumacząc się z nieprzygotowania wniosków podkreślił, że Wykonawca wniosków przez cały czas zapewniał o możliwości przekazania ich na czas, jednak w ostatnim momencie przed terminem na nadsyłanie wniosków poinformował, że nie będą one przygotowane. W dniu 22 stycznia 2018 r. NFOŚiGW

²⁷ Generator HHO (z ang. Hybrid Hydrogen Oxygen), jest to urządzenie pozwalające na spalanie, poza właściwym dla danego silnika paliwa (najczęściej jest to olej napędowy), mieszaniny wodoru i tlenu.

zorganizował spotkanie z gminą Sokoły w celu wyjaśnienia wątpliwości gminy powstałych przy sporządzaniu wniosków. Ostatecznie gmina żadnego wniosku nie przygotowała i złożyła.

(akta kontroli str.9, 24 plik 012, 026-031)

3. Inne projekty dotyczące GOZ dofinansowane z NFOŚiGW

Poza PP GOZ, w okresie objętym kontrolą, tj.: w latach 2018-2023 (I połowa), NFOŚiGW uczestniczył, jako instytucja współfinansująca, w programach, w ramach których realizowano zadania z zakresu gospodarki w obiegu zamkniętym (GOZ): w unijnym programie LIFE (trzy projekty), w programie priorytetowym 7.2 Edukacja ekologiczna finansowanym ze środków krajowych (dwa projekty) oraz w Mechanizmie Finansowym Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2014-2021 (MF EOG) (pięć projektów).

Projekty realizowane w ramach unijnego programu LIFE w latach 2018-2023²⁸ oraz współfinansowane ze środków krajowych NFOŚiGW, w ramach których były realizowane zadania z zakresu wdrażania gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ)

W latach 2018-2023²⁹ NFOŚiGW, na podstawie porozumień zawartych z MKiŚ, pełnił rolę Krajowego Punktu Kontaktowego LIFE (KPK LIFE) oraz podmiotu współfinansującego projekty realizowane w ramach Programu LIFE na terenie Polski³⁰.

Spośród 52 umów zawartych przez NFOŚiGW na współfinansowanie projektów LIFE (o łącznej kwocie wsparcia z NFOŚiGW - 272 940,3 tys. zł)³¹, trzy (o łącznej wartości 9 207,7 tys. zł, tj. 3,4% ww. kwoty współfinansowania) odnosiły się do współfinansowania następujących zadań dotyczących gospodarki o obiegu zamkniętym:

- 1) *Proekologiczna instalacja pilotażowa do produkcji emulsji asfaltowych modyfikowanych nanostrukturami z polimerów odpadowych* – rok zawarcia umowy: 2018; rodzaj finansowania: pożyczka; beneficjent: Flukar Sp. z o.o.; kwota umowy: 4 000,0 tys. zł; kwota wypłacona (według stanu na 25 października 2023 r.): 4 000,0 tys. zł;
- 2) *Plan efektywnego podnoszenia świadomości społecznej dla wdrażania GOZ w zakresie wykorzystania materiałów z recyklingu opon w środowisku miejskim* – rok zawarcia umowy: 2022; rodzaj finansowania: dotacja; beneficjent: Instytut Ekologii Terenów Uprzemysłowionych; kwota umowy: 405,2 tys. zł; kwota wypłacona (według stanu na 25 października 2023 r.): zero zł;
- 3) *Rozwiązanie służące zagospodarowaniu zmieszanych odpadów twardych tworzyw sztucznych przy zastosowaniu podejścia gospodarki o obiegu zamkniętym* – rok zawarcia umowy: 2023; rodzaj finansowania: dotacja; beneficjent: Investeko Spółka Akcyjna; kwota umowy: 4 802,5 tys. zł; kwota wypłacona (według stanu na 25 października 2023 r.): 951,0 tys. zł.

²⁸ Wg stanu na 25 października 2023 r.

²⁹ Jw.

³⁰ W Regulamin organizacyjny Biura NFOŚiGW w rozdziale V, § 21, ust. 2.4. oraz ust.3.4. wskazano Wydział ds. LIFE jako komórkę pełniącą funkcję Krajowego Punktu Kontaktowego LIFE.

³¹ Koszt całkowity projektów realizowanych w ramach programu LIFE w latach 2018-2023 (I połowa) wyniósł 823 666,3 tys. zł z czego kwota dofinansowania udzielonego przez NFOŚiGW wynosiła 272 940,3 tys. zł, a kwota wypłacona wg stanu na 30.06.2023 r. 43 831,9. tys. zł. W latach 2018 -2023 zawarto 52 umowy: z tego w 2018 r. 11 umów, w 2019 r. 3 umowy, w 2020 r.10 umów, w 2021 r. 9 umów, w 2022 r 12 umów, a w I połowie 2023 r. 7 umów. Powyższe umowy były realizowane w ramach następujących podprogramów / naborów LIFE: Przyroda i różnorodność biologiczna (NAT), Adaptacja do zmiany klimatu (CLIM /ADAP), Zarządzanie w obszarze środowiska (ENV / INF), Projekt strategiczny z obszaru środowiska (IPE), Projekt strategiczny z obszaru klimatu (IPC), Strategiczny projekt przyrodniczy (IPN).

(akta kontroli str. 37-54, 62-88, 121-1724, 100 -120 plik 001-009, 122-152)

Program priorytetowy 7.2 Edukacja ekologiczna realizowany przez NFOŚiGW ze środków krajowych

W wyniku prowadzonych naborów w 2017 r. w latach 2018-2019 podpisano dwie umowy dotyczące tematyki GOZ finansowane ze środków krajowych na działania edukacyjne w oparciu o Program priorytetowy 7.2 Edukacja ekologiczna.³²

- 1) *Gospodarka o obiegu zamkniętym - racjonalne gospodarowanie zasobami* – rok zawarcia umowy: 2018; rodzaj finansowania: dotacja; beneficjent: Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN Kraków; kwota umowy: 146,8 tys. zł; kwota wypłacona (według stanu na 25 października 2023 r.): 146,8 tys. zł;
- 2) *Kampania edukacyjna na temat zapobiegania zanieczyszczeniom oraz Gospodarki o Obiegu Zamkniętym* – rok zawarcia umowy: 2019; rodzaj finansowania: dotacja; beneficjent: Stowarzyszenie Polski Ruch Czystszej Produkcji; kwota umowy: 349,5 tys. zł; kwota wypłacona (według stanu na 25 października 2023 r.): 349,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 37- 58, 68-75, 96-99,100-120 plik 001- 059, 125-126)

Projekty realizowane w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2014-2021 (dalej: MF EOG) w latach 2018-2023 (I połowa), współfinansowane ze środków krajowych NFOŚiGW, w ramach których były realizowane zadania z zakresu wdrażania gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ)

W ramach działania pilotażowego „Wzmocnienie realizacji gospodarki o obiegu zamkniętym”, finansowanego ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2014-2021, NFOŚiGW udzielił dofinansowania w formie dotacji na projekty wdrażające GOZ na łączną kwotę 13 072,6 tys. zł. Kwota ta stanowiła 2,3 % dofinansowania przyznanego we wszystkich 12 przeprowadzonych naborach (570 099,5 tys. zł) na dofinansowanie projektów MF EOG 2014-2021. Umowy zawarte przez NFOŚiGW, wszystkie podpisane w 2022 r., dotyczyły dofinansowania następujących pięciu projektów związanych z GOZ:

- 1) *Rozbudowa myjni autobusów zgodnie z założeniami gospodarki o obiegu zamkniętym* – beneficjent: Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne – Rzeszów Sp. z o.o.; kwota umowy: 1 909,5 tys. zł; kwota wypłacona (według stanu na 25 października 2023 r.): zero zł;
- 2) *wodoGOZowanie w praktyce – opracowanie kompleksowych rozwiązań odzysku wody i podnoszenie świadomości o kluczowej roli wody w procesie transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ)* – beneficjent: Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk.; kwota umowy: 1 389,0 tys. zł; kwota wypłacona (według stanu na 25 października 2023 r.): 108,3 tys. zł; tj. 7,8% całej kwoty dofinansowania;
- 3) *CIRCON – Gospodarka o obiegu zamkniętym w budownictwie: ekoprojektowanie budynków cyrkularnych* – beneficjent: Polskie Stowarzyszenie Budownictwa Ekologicznego (Polish Green Building Council – PLGBC); kwota umowy: 1 582,6 tys. zł; kwota wypłacona (według stanu na 25 października 2023 r.): 490,6 tys. zł; tj. 31% całej kwoty dofinansowania;

³² W latach 2017-2019 NFOŚiGW nie organizował naborów wniosków ograniczonych tematycznie do GOZ.

- 4) *Sztum circular economy* – odpowiedzią na współczesne wyzwania klimatyczne – beneficjent: Miasto i Gmina Sztum; kwota umowy: 4 354,0 tys. zł; kwota wypłacona (według stanu na 25 października 2023 r.): 138,2 tys. zł; tj. 3,2% całej kwoty dofinansowania;
- 5) *Dekarbonizacja procesów budowlanych* – wprowadzenie materiałów naturalnych o zerowym śladzie węglowym, w tym drewna do gospodarki obiegu cyrkularnego w budownictwie – beneficjent: Instytut Ochrony Środowiska Państwowy Instytut Badawczy; kwota umowy: 3 837,6 tys. zł; kwota wypłacona (według stanu na 25 października 2023 r.): zero zł.

(akta kontroli str. 37-54, 59-61, 68-75, 89-95, 100-120 plik 001-009, 060-121, 125-126)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. NFOŚiGW nie egzekwował wypełnienia przez gminy realizacji przynajmniej czterech rodzajów przedsięwzięć, o których mowa w ust. 9 *Postanowienia dodatkowe*, punkt 7 programu priorytetowego Gospodarka o obiegu zamkniętym w gminach Łukowica i Wieluń.

W ust. 9 *Postanowienia dodatkowe*, punkt 7 PP GOZ zdefiniowano zobowiązanie beneficjentów do realizacji przynajmniej czterech rodzajów przedsięwzięć, spośród wskazanych w ust. 7.5 punkcie 1.

Zgodnie z ww. wymogiem, NFOŚiGW udzielając dofinansowań, na etapie uzgadniania powinien wymagać realizacji przynajmniej czterech rodzajów przedsięwzięć ze wskazaniem rodzaju oraz źródeł finansowania. Warunek ten został spełniony jedynie w gminie Tuczo, która zrealizowała cztery zadania dofinansowane ze środków NFOŚiGW. Natomiast w gminach Łukowica i Wieluń liczba zrealizowanych zadań z dofinansowaniem wynosiła odpowiednio trzy i jedno. W toku kontroli Prezes Zarządu NFOŚiGW przedstawił listę trzech zadań zrealizowanych w gminie Wieluń i dwóch w gminie Łukowica, wyjaśniając³³, że te gminy mogły spełnić powyższy warunek realizując zadania niefinansowane ze środków NFOŚiGW.

Ponadto, Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił³⁴, że warunek ten został określony z uwagi na fakt, że GOZ *nie ma charakteru jedynie incydentalnych i niepowiązanych ze sobą przedsięwzięć, lecz stanowi podstawę kompleksowego, zintegrowanego działania manifestującego się w obszarach materii, energii, przestrzeni i edukacji*. Wymóg realizacji czterech rodzajów przedsięwzięć konkretyzował i uwiarygadniał *kompleksowe podejście władz gminy traktujących ideę GOZ jako paradygmat prowadzonej działalności*.

Zdaniem NIK, określony przepis był jednoznaczny a określony warunek oznaczał, że NFOŚiGW przeznacza środki na zadania dla gmin, które zobowiązały się do zrealizowania co najmniej czterech rodzajów przedsięwzięć. NIK zauważyła, że realizacja zadań bez dofinansowania NFOŚiGW nie została przewidziana w PP GOZ, ani nie była uzgadniana na etapie przygotowywania Porozumień. NFOŚiGW nie dopilnował, aby gmina była zobowiązana do przedstawienia do zatwierdzenia lub przynajmniej zadeklarowania, jakie zadania będzie realizowane tak, aby spełnić ww. warunek. Ponadto, NFOŚiGW powinien określić w Porozumieniach narzędzia do otrzymywania bieżących informacji

³³ Pismo nr NFOŚiGW-WUK.0910.14.2023.42 z dnia 7 listopada 2023 r., Pismo nr NFOŚiGW-WUK.0910.14.2023.52 z dnia 22 listopada 2023 r.

³⁴ Pismo nr NFOŚiGW-WUK.0910.14.2023.52 z dnia 22 listopada 2023 r.

o postępach w realizacji zadań niefinansowanych ze środków Funduszu. W konsekwencji, pierwsze pismo przypominające o konieczności realizacji co najmniej czterech rodzajów przedsięwzięć zostało wysłane jedynie do gminy Łukowica w dniu 17 listopada 2022 r., tj. w czasie, gdy wszystkie umowy o dofinansowanie były już podpisane. Kolejne pisma przypominające gminom o konieczności spełnienia przedmiotowego warunku zostały wysłane w dniach: 1 czerwca 2023 r., 25 września 2023 r. oraz 10 października 2023 r., tj. po rozpoczęciu kontroli NIK dotyczącej tego zagadnienia.

(akta kontroli str.22 plik 001-020, 29 plik 135)

2. NFOŚiGW nie egzekwował obowiązków sprawozdawczych wynikających z Porozumień między NFOŚiGW a gminami.

Zgodnie z § 4 ust. 5, 6 i 7 Porozumienia beneficjenci byli zobowiązani do przekazywania:

- a) miesięcznych informacji o postępie realizacji przedsięwzięć finansowanych ze środków NFOŚiGW,
- b) rocznych sprawozdań z realizacji Koncepcji,
- c) raportu końcowego z realizacji Koncepcji.

Powyższe informacje i sprawozdania nie były przekazywane przez gminy w terminach wynikających z Porozumień.

NFOŚiGW nie wzywał do wypełniania tych obowiązków powołując się na rekomendację Prezesa Rady Ministrów wyrażonej w wiadomości e-mail³⁵ z dnia 13 marca 2020 r., zgodnie z którą należało wydłużyć terminy składania wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć oraz bardziej elastycznie podchodzić do innych terminów i innych problemów w realizacji projektów. Powodem wysłania takiej wiadomości była rozprzestrzeniająca się wówczas w Polsce epidemia COVID-19.

Zdaniem NIK przedmiotowa rekomendacja nie pozwalała na rezygnację z wypełniania obowiązków sprawozdawczych, a jedynie zachęcała do bardziej elastycznego podejścia do terminów i problemów w realizacji przedsięwzięć. Pomimo to, NFOŚiGW nie wymagał sprawozdawczości od gmin. Wezwania zostały wysłane dopiero w dniach 25 września 2023 r., 10 października 2023 r., tj. po pytaniach NIK dotyczących tego zagadnienia.

W ocenie NIK, biorąc pod uwagę ww. rekomendację, NFOŚiGW powinien w jakikolwiek sposób sformalizować kwestię wydłużenia terminów i/lub częstotliwości raportowania. Brak wprowadzenia jakichkolwiek ustaleń w zakresie sprawozdawczości świadczy o niewystarczającym monitoringu realizowanych zadań, na które NFOŚiGW przekazywał środki. Należy również wspomnieć, że w dniu 26 marca 2020 r. ówczesny Prezes Zarządu NFOŚiGW przesłał do pracowników Funduszu komunikat³⁶, dający możliwość zatwierdzania projektów dokumentów powstałych w procesie wdrażania programów przy pomocy poczty elektronicznej. Dawało to możliwość podtrzymania ciągłości pracy w okolicznościach narastającej epidemii COVID-19. Fakt, że Prezes Zarządu NFOŚiGW wyraził zgodę na elektroniczne zatwierdzanie dokumentów dotyczących dofinansowań za pośrednictwem komunikatu, wobec braku przygotowania analogicznego komunikatu do

³⁵ Wiadomość e-mail z dnia 13 marca 2020 r. wysłana przez Małgorzatę Jarosińską-Jedynak, Minister Funduszy i Polityki Regionalnej, wiadomość została wysłana przez Panią Minister, jednak z upoważnienia Premiera Mateusza Morawieckiego. W treści wiadomości zwrócono się z prośbą o wydłużenie terminów składania wniosków o dofinansowanie oraz o elastyczne podejście do innych terminów i ewentualnych problemów w realizacji projektów.

³⁶ Pismo nr NFOŚiGW-WUK.0910.14.2023.52 z dnia 22 listopada 2023 r., pyt. 7.

beneficjentów, świadczy, że NFOŚiGW nie widział potrzeby, aby rezygnować z otrzymywania sprawozdań/ informacji/ raportów od gmin w formie i terminach przewidzianych w podpisanych Porozumieniach. Stąd, konsekwentnie powinien je wyegzekwować.

(akta kontroli str.22 plik 001-020, 28 plik 129-133, 29 plik 135)

3. NFOŚiGW nie wyegzekwował siedmiu raportów rocznych, które powinny zawierać oświadczenie Beneficjenta o trwałości przedsięwzięcia.

Zgodnie z §11 umów pożyczki oraz umów dotacji gminy były zobowiązane przez cały okres trwałości projektu, który został określony na pięć lat od dnia zakończenia realizacji Przedsięwzięcia, do przekazywania do NFOŚiGW raportów rocznych wraz z oświadczeniem o trwałości przedsięwzięcia, które zostało zrealizowane ze środków Funduszu. NFOŚiGW nie wyegzekwował tego obowiązku dla następujących zadań:

- a) Segregacja odpadów w gminie Łukowica (niewyegzekwowane trzy raporty). Zadanie zostało zakończone w dniu 30 czerwca 2020 r.: I. termin raportu upłynął w dniu 30 stycznia 2021 r., II. termin raportu upłynął w dniu 30 stycznia 2022 r., a III. termin w dniu 30 stycznia 2023 r. Brakuje zatem raportów za lata 2020-2022.
- b) Modernizacja stacji uzdatniania wody w Tucznie (niewyegzekwowane dwa raporty). Zadanie zostało zakończone w dniu 28 lutego 2021 r.: I. termin raportu upłynął w dniu 30 stycznia 2022 r., a II. termin w dniu 30 stycznia 2023 r. Brakuje zatem raportów za okres 2021-2022.
- c) Rozbudowa instalacji biologicznego przetwarzania odpadów w Rudzie z infrastrukturą towarzyszącą, gmina Wieluń (niewyegzekwowane dwa raporty). Zadanie zostało zakończone w marcu 2021 r., zatem: I. termin raportu upłynął w dniu 30 stycznia 2022 r., a termin II. raportu upłynął w dniu 30 stycznia 2023 r. Brakuje zatem raportów za okres 2021-2022.

NFOŚiGW wyjaśnił³⁷, że wzywał beneficjentów do przekazania brakujących raportów rocznych. NIK zwraca jednak uwagę, że wezwania zostały wysłane w dniach 25 września 2023 r. oraz 10 października 2023 r., tj. po pytaniach NIK dotyczących tego zagadnienia. Tak duże opóźnienie w egzekwowaniu obowiązków wynikających z umów o dofinansowania świadczy o tym, że NFOŚiGW nierzetelnie monitorował proces realizacji PP GOZ. Zdaniem NIK NFOŚiGW powinien wezwać gminy do przekazywania raportów wraz ze stosownymi oświadczeniami w terminach przewidzianych w umowach.

(akta kontroli str. 29 plik 135-139, 1725 plik 005-010)

IV. Wnioski

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

Wnioski

- 1. Wyegzekwowanie wypełnienia bieżących obowiązków sprawozdawczych wynikających z §4 ust. 5, 6 i 7 Porozumień między NFOŚiGW a gminami.
- 2. Wyegzekwowanie raportów rocznych, o których mowa w §11 umów pożyczki oraz umów dotacji wraz ze stosownymi oświadczeniami Beneficjenta o trwałości przedsięwzięcia.

³⁷ Pismo nr NFOŚiGW-WUK.0910.14.2023.52 z dnia 22 listopada 2023 r. oraz pismo nr NFOŚiGW-WUK.0910.14.2023.57 z dnia 27 listopada 2023 r.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli. 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 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, 11 grudnia 2023 r.

Kontrolerzy
Bartłomiej Piasecki
Specjalista kp.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
p.o. Dyrektora
Maciej Maciejewski

/ - /

.....
podpis

Anna Noworyta
Starszy inspektor kp.

/ - /

.....
podpis

/ - /

.....
podpis