



KSI-4101-02-00/2013  
Nr ewid. 9/2014/P/13/124/KSI

Informacja o wynikach kontroli

## WYKORZYSTANIE ŚRODKÓW NA REALIZACJĘ PROJEKTÓW FINANSOWANYCH W RAMACH INSTRUMENTU FINANSOWEGO LIFE+

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

## WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

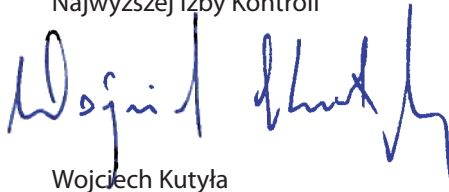
Dyrektor Departamentu Środowiska:



Anna Krzywicka

Akceptuję:

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli



Wojciech Kutyla

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 30 kwietnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

<b>1. ZAŁOŻENIA KONTROLI</b> .....	<b>5</b>
1.1. Temat kontroli .....	5
1.2. Cel i zakres kontroli .....	5
<b>2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI</b> .....	<b>7</b>
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności .....	7
2.2. Synteza wyników kontroli .....	8
2.3. Uwagi końcowe i wnioski .....	10
<b>3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI</b> .....	<b>13</b>
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych .....	13
3.2. Istotne ustalenia kontroli .....	19
3.2.1. Wdrażanie Instrumentu finansowego LIFE+ w Polsce .....	19
3.2.2. Realizacja projektów LIFE+ .....	26
3.2.3. Nadzór nad wdrażaniem Instrumentu finansowego LIFE+ w Polsce .....	40
3.3. Ustalenia innych kontroli .....	44
<b>4. INFORMACJE DODATKOWE</b> .....	<b>46</b>
4.1. Przygotowanie kontroli .....	46
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli .....	46
4.3. Finansowe rezultaty kontroli .....	50
<b>5. ZAŁĄCZNIKI</b> .....	<b>51</b>

Zdjęcia na okładce:

Użyte zostały zdjęcia z serwisu freeimages.com (darmowa licencja).

Autorzy zdjęć: Anna Wolniak (po lewej na górze); Marcin Bałowski (po prawej na górze);

Krzysztof Górecki (po lewej na dole); Michalski (po prawej na dole).

## Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

<b>Instrument finansowy LIFE+ (IF LIFE+) lub Program LIFE+</b>	Instrument finansowy Unii Europejskiej (UE) utworzony w celu wyłącznego współfinansowania projektów w dziedzinie ochrony środowiska
<b>rozporządzenie ws. LIFE+ lub rozporządzenie nr 614/2007</b>	Rozporządzenie (WE) Nr 614/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 r. w sprawie instrumentu finansowego na rzecz środowiska (LIFE+) <sup>1</sup>
<b>NFOŚiGW lub Narodowy Fundusz</b>	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
<b>MŚ lub Ministerstwo</b>	Ministerstwo Środowiska
<b>BK</b>	Beneficjent Koordynujący
<b>KE</b>	Komisja Europejska
<b>PE</b>	Parlament Europejski
<b>ETO</b>	Europejski Trybunał Obrachunkowy
<b>pjb</b>	państwowe jednostki budżetowe
<b>Porozumienie</b>	Porozumienie w sprawie wdrażania Instrumentu finansowego LIFE+ ustanowionego na lata 2007–2013, zawarte pomiędzy Ministrem Środowiska a Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

---

<sup>1</sup> Dz.U.L. 149 z 9.06.2007, s.1.

### 1.1 Temat kontroli

Kontrola koordynowana planowa pn. *Wykorzystanie środków na realizację projektów finansowanych w ramach Instrumentu finansowego LIFE+ (nr P/13/124)*.

### 1.2 Cel i zakres kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. LIFE+ jest instrumentem finansowym Unii Europejskiej utworzonym w celu wyłącznego współfinansowania projektów w dziedzinie ochrony środowiska. Głównym celem tego instrumentu jest wspieranie procesu wdrażania wspólnotowego prawa ochrony środowiska, realizacja polityki ochrony środowiska oraz identyfikacja i promocja nowych rozwiązań w ochronie środowiska. Program LIFE+ jest kontynuacją realizowanego w latach 1992–2006 programu LIFE i jego wdrażanie obejmuje okres 2007–2013. W dofinansowanie projektów LIFE+ angażowane są także środki krajowe do ok. 45% wartości kosztów kwalifikowalnych projektów. Najwyższa Izba Kontroli dotychczas nie przeprowadzała kontroli wykorzystania środków na realizację projektów finansowanych w ramach Instrumentu finansowego LIFE+.

Celem kontroli była ocena prawidłowości<sup>2</sup> i skuteczności wykorzystania środków na realizację projektów finansowanych w ramach Instrumentu finansowego LIFE+. W szczególności kontrolą objęto:

- 1) działania Ministra Środowiska jako Krajowej Instytucji Pośredniczącej dla LIFE+ w zakresie:
  - ♦ organizacji wdrażania IF LIFE+ oraz współpracy z Komisją Europejską przy tworzeniu dokumentów programowych oraz ustalania krajowych priorytetów rocznych;
  - ♦ sprawowania nadzoru nad wdrażaniem Instrumentu finansowego LIFE+;
- 2) działania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jako Krajowej Instytucji Wdrażającej, w tym Krajowego Punktu Kontaktowego, dla LIFE+ w zakresie:
  - ♦ organizacji i pełnienia funkcji informacyjnej we wdrażaniu Instrumentu finansowego LIFE+;
  - ♦ wypełniania funkcji koordynacyjnej we wdrażaniu programu LIFE+;
  - ♦ wypełniania funkcji finansowej we wdrażaniu projektów LIFE+;
  - ♦ sprawowania nadzoru nad Beneficjentami Koordynującymi;
- 3) prawidłowość i skuteczność wykorzystania przez Beneficjentów Koordynujących środków na realizację projektów LIFE+ w zakresie:
  - ♦ przygotowania do uczestnictwa w programie LIFE+;
  - ♦ wykonania umów na realizację projektów LIFE+, tj. umów zawartych z Komisją Europejską oraz Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
  - ♦ prowadzenia ewidencji finansowo-księgowej, sprawozdawczości oraz rozliczania środków.

Kontrolą, przeprowadzoną w okresie od 15 lipca 2013 r. do 18 listopada 2013 r., objęto 15 jednostek, z tego Ministerstwo Środowiska, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, szkołę wyższą, instytut badawczy, dwie jednostki organizacyjne Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, trzy samorządowe jednostki budżetowe, pięć organizacji pozarządowych oraz spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Ocena prawidłowości w rozumieniu kontroli zgodności rozliczeń finansowych.

<sup>3</sup> Wykaz skontrolowanych jednostek i osób kierujących tymi jednostkami wraz z ocenami skontrolowanej działalności, zawartymi w wystąpieniach pokontrolnych NIK, zawiera załącznik nr 2 do Informacji.

Kontrolę w Ministerstwie Środowiska, NFOŚiGW, szkole wyższej, instytucie badawczym oraz w jednostkach organizacyjnych PGL Lasy Państwowe przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>4</sup>, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ustawy, tj. pod względem legalności, celowości, gospodarności i rzetelności. Kontrola w samorządowych jednostkach budżetowych została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, pod względem legalności, gospodarności i rzetelności (art. 5 ust. 2 ustawy). Natomiast kontrola w organizacjach pozarządowych i spółce z ograniczoną odpowiedzialnością została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 3 pkt 4 ustawy o NIK, pod względem legalności i gospodarności (art. 5 ust. 3 ustawy).

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2013 r. oraz działania wcześniejsze w zakresie obszarów objętych kontrolą, mające wpływ na realizację zadań po dniu 1 stycznia 2010 r. lub których efekty wystąpiły po dniu 1 stycznia 2010 r.

Do oceny wykorzystania środków na realizację projektów LIFE+ wykorzystano także wyniki kontroli przeprowadzonych w 2013 r. w parkach narodowych<sup>5</sup>, których przedmiotem była m.in. realizacja projektów w ramach Instrumentu finansowego LIFE+.

---

<sup>4</sup> Dz.U. z 2012, poz. 82 z późn. zm.

<sup>5</sup> Funkcjonowanie parków narodowych (P/13/123).

### 2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości wykorzystanie środków na realizację projektów finansowanych w ramach Instrumentu finansowego na rzecz środowiska LIFE+.

Pozytywną ocenę uzasadniają w szczególności ustalenia, które wskazują, że:

- Minister Środowiska, działający jako Krajowa Instytucja Pośrednicząca, zapewnił warunki do wykorzystania alokacji<sup>6</sup> przyznanej Polsce przez Komisję Europejską w kolejnych latach objętych kontrolą;
- w latach 2010, 2011 i 2013 wykorzystane zostało, określone w rozporządzeniu nr 614/2007, prawo państwa członkowskiego do sporządzenia list krajowych priorytetów rocznych;
- Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, jako Krajowa Instytucja Wdrażająca, rzetelnie wykonywał działania związane z pełnieniem funkcji Krajowego Punktu Kontaktowego, a także zapewnił środki na współfinansowanie projektów LIFE+;
- jednostki bezpośrednio realizujące projekty LIFE+, tj. Beneficjenci Koordynujący, na ogół prawidłowo przygotowały się do uczestnictwa w programie LIFE+. Nie stwierdzono także wydatków niespełniających kryterium kwalifikowalności.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości polegały m.in. na:

- nierealizowaniu przez Ministra Środowiska wszystkich obowiązków i niewykorzystywaniu uprawnień określonych dla Krajowej Instytucji Pośredniczącej w *Porozumieniu w sprawie wdrażania Instrumentu finansowego LIFE+* ustanowionego na lata 2007–2013, dotyczących m.in. zatwierdzania rocznych planów promocji i szkoleń oraz uprawnień do przeprowadzania kontroli i audytu w Narodowym Funduszu;
- nierównym traktowaniu podmiotów uczestniczących w programie LIFE+, tj. zainicjowaniu przez Ministra Środowiska programu priorytetowego, uchwalonego przez Zarząd i Radę Nadzorczą NFOŚiGW, na podstawie którego wyłącznie parki narodowe stały się beneficjentem pożyczek na zachowanie płynności finansowej przedsięwzięć współfinansowanych ze środków IF LIFE+;
- wypłacie przez NFOŚiGW dofinansowania w łącznej kwocie 1.315,5 tys. zł niezgodnie z zapisami umowy zawartej z Beneficjentem Koordynującym;
- opóźnieniach w realizacji projektów w stosunku do terminów określonych w harmonogramach prac, stanowiących integralną część zawartych umów pomiędzy Komisją Europejską a Beneficjentami Koordynującymi;
- ujmowaniu w raportach i sprawozdaniach, przedkładanych przez Beneficjentów Koordynujących do Komisji Europejskiej i NFOŚiGW, danych niezgodnych z ewidencją księgową;
- zaniechaniu przez Beneficjenta Koordynującego działań zmierzających do usunięcia oraz unieszkodliwienia odpadów, ujawnionych w trakcie realizacji projektu LIFE+ na terenie Pustyni Błędowskiej.

Dokonując oceny prawidłowości i skuteczności wykorzystania środków na realizację projektów finansowanych w ramach IF LIFE+, NIK uwzględniła ustalenia odrębnej kontroli, przeprowadzonej w parkach narodowych w 2013 r.

<sup>6</sup> Przydzielonej puli środków finansowych z Instrumentu LIFE+ na sfinansowanie zatwierdzonych przez KE projektów.

## 2.2 Synteza wyników kontroli

**2.2.1.** Minister Środowiska w okresie objętym kontrolą trzykrotnie wykorzystał przysługujące państwu członkowskiemu prawo do przedłożenia Komisji Europejskiej listy krajowych priorytetów rocznych. W Ministerstwie przedmiotowe priorytety roczne określono na lata 2010, 2011 oraz 2013. Nie skorzystano z tego uprawnienia w 2012 r., pomimo że zgodnie z zasadami oceny wniosków przez Komisję Europejską, projekty z państw, które przedkładają listy krajowych priorytetów rocznych, mogą uzyskać dodatkowe punkty<sup>7</sup>. (str. 20-21)

**2.2.2.** Realizując obowiązki, określone w Porozumieniu w sprawie wdrażania Instrumentu finansowego LIFE+ ustanowionego na lata 2007–2013, Minister Środowiska, jako Krajowa Instytucja Pośrednicząca, w okresie objętym kontrolą sporządził siedem opinii do wniosków LIFE+ w formie „Deklaracji poparcia”. Nie posiadał jednak informacji o liczbie wydanych opinii przez m.in. Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska, regionalne dyrekcje ochrony środowiska, tj. przez jednostki podległe Ministrowi Środowiska. W Ministerstwie Środowiska w ww. okresie zatwierdzono także komentarze sporządzone przez Krajową Instytucję Wdrażającą do wszystkich wniosków przesłanych do Komisji Europejskiej. (str. 21-22)

**2.2.3.** W okresie objętym kontrolą, do Narodowego funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wpłynęły 243 wnioski o dofinansowanie projektów z programu LIFE+. Po weryfikacji przedmiotowych wniosków w NFOŚiGW a następnie w KE, Parlament Europejski zatwierdził 35 wniosków do dofinansowania z programu LIFE+ na łączną kwotę 44.730,2 tys. euro. Kontrola wykazała, że średnie wykorzystanie przyznanej Polsce alokacji na realizację projektów LIFE+ w latach 2010–2012 wyniosło 91,8%<sup>8</sup>.

Przeprowadzone w NFOŚiGW badanie prawidłowości weryfikacji wniosków wykazało, że dwa wnioski, zostały zweryfikowane nierzetelnie w zakresie oznaczenia Beneficjenta Koordynującego. Skutkowało to niewłaściwym przygotowaniem umowy z KE. (str. 22-24)

**2.2.4.** NIK pozytywnie ocenia działania NFOŚiGW, jako Krajowej Instytucji Wdrażającej, mające na celu upowszechnienie IF LIFE+, m.in. poprzez organizację szkoleń i konferencji, prowadzenie „dni otwartych”, uruchomienie strony internetowej LIFE+ oraz bieżące konsultacje z potencjalnymi beneficjentami. (str. 22)

**2.2.5.** W latach 2010–2013 (I półrocze) krajowi Beneficjenci Koordynujący realizowali 39 projektów LIFE+ wyłonionych w naborach wniosków w latach 2008–2011. Poza tym sześć polskich podmiotów występowało w roli współbeneficjentów przy realizacji czterech projektów międzynarodowych. Wszyscy ww. beneficjenci na realizację projektów LIFE+ otrzymali z KE, w okresie objętym kontrolą, środki w łącznej wysokości 23.248,1 tys. euro, a z NFOŚiGW – 53.405,9 tys. zł.

W toku kontroli stwierdzono, że NFOŚiGW niezgodnie z umową o dofinansowanie projektu LIFE+, ze środków krajowych wypłacił dotację w wysokości 1.315,5 tys. zł. (str. 26-30)

**2.2.6.** Sześć spośród 39 projektów LIFE+ realizowanych było z opóźnieniami mającymi wpływ na ostateczny termin zakończenia przedsięwzięć. Przyczyną tych opóźnień były m.in. trudne warunki hydrologiczne, konieczność przeprowadzenia określonych procedur administracyjnych, przestrzegania okresów ochronnych, ale także zmiany zakresu poszczególnych działań

<sup>7</sup> Zgodnie z pkt 6 Przewodnika „Zasady oceny wniosków LIFE+” projekty państw członkowskich, które przedłożyły listę krajowych priorytetów rocznych mogą uzyskać dodatkowe pięć punktów.

<sup>8</sup> W toku kontroli nie ustalono danych o wykorzystaniu alokacji na 2013 r., ponieważ wnioski o dofinansowanie były w trakcie oceny przez KE.

przewidzianych do realizacji w ramach projektów. W związku z trudnościami w realizacji ww. projektów BK wystąpili lub planowali wystąpić z wnioskami do KE o przedłużenie terminu zakończenia projektów.

Należy zwrócić uwagę, że w toku realizacji projektów występowały też opóźnienia terminów wykonania poszczególnych etapów lub działań planowanych w ramach projektów, które nie miały wpływu na ostateczny termin zakończenia projektów. Wymagało to jednak wprowadzenia zmian w harmonogramach kwartalnych wypłat dotacji ze środków NFOŚiGW. W związku z tym w okresie objętym kontrolą Zarząd Narodowego Funduszu podjął 261 decyzji dotyczących zmian w harmonogramach płatności. (str. 27-29)

**2.2.7.** W procesie wdrażania IF LIFE+ stwierdzono przypadki nierównego traktowania podmiotów. Mianowicie: z inicjatywy Ministra Środowiska wprowadzono zwrotną, pożyczkową formę wsparcia finansowania projektów LIFE+ tylko dla jednej kategorii podmiotów – parków narodowych, ograniczając tym samym krąg podmiotów uprawnionych do korzystania z takiej formy pomocy; w trakcie realizacji 2 projektów dofinansowywanych z IF LIFE+ niejednakowo potraktowano wsparcie udzielone z środków wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, co miało wpływ na wysokość wkładu własnego Beneficjenta Koordynującego. (str. 24-26; 43-44)

**2.2.8.** Minister Środowiska, jako Krajowa Instytucja Pośrednicząca, nie zapewnił warunków do skutecznego funkcjonowania mechanizmów kontroli zarządczej w odniesieniu do obowiązków związanych z koordynacją działań w zakresie programowania i wdrażania IF LIFE+. W okresie objętym kontrolą nie były realizowane działania służące sprawowaniu nadzoru nad wdrażaniem programu LIFE+. W szczególności nie zostały wykorzystane uprawnienia Ministra Środowiska do przeprowadzenia kontroli lub audytu w NFOŚiGW. Nie przeprowadzono także kontroli realizacji projektów LIFE+ przez podległe i nadzorowane przez Ministra Środowiska jednostki organizacyjne. Brak działań w powyższym zakresie należy uznać za postępowanie nierzetelne. (str. 11; 40-42)

**2.2.9.** W Narodowym Funduszu niewłaściwie funkcjonowała kontrola zarządcza w zakresie działań wspierających BK w realizacji projektów LIFE+. W szczególności nie wykorzystywano, w celu wsparcia beneficjentów, informacji zawartych w sprawozdaniach i innej korespondencji przekazywanej do KE, a otrzymywanej do wiadomości od BK, co było działaniem nierzetelnym. W związku z tym działania wspierające beneficjenta w kwestii usunięcia i unieszkodliwienia odpadów odnalezionych na terenie Pustyni Błędowskiej podjęto dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. po ponad roku od otrzymania informacji o odpadach.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że zgodnie z Porozumieniem, NFOŚiGW został zobowiązany do monitorowania realizacji projektów LIFE+ tylko w zakresie działań współfinansowanych ze środków Narodowego Funduszu, pomimo że efekt rzeczowy i ekologiczny osiągnięty poprzez zaangażowanie środków krajowych może być oceniany w odniesieniu do całego projektu. (str. 42-44)

**2.2.10.** Na etapie przygotowywania wniosków do Komisji Europejskiej o przyznanie dotacji z Programu LIFE+, dwóch spośród 13 badanych Beneficjentów Koordynujących nierzetelnie uzgodniło podział zadań przewidzianych do realizacji pomiędzy BK i współbeneficjentami i nie zweryfikowało kondycji finansowej współbeneficjentów. Spowodowało to konieczność występowania BK do KE o zmianę umowy o dotację, co w konsekwencji doprowadziło do opóźnienia w wykonaniu zadań. (str. 32)

**2.2.11.** Okres rozpatrywania wniosków o dofinansowanie projektów odpowiadał wymaganiom czasowym dotyczącym przeprowadzenia weryfikacji projektów i zgłoszenia uwag przez KE i NFOŚiGW oraz dokonania korekt i uzupełnień przez BK. (str. 23-24)

**2.2.12.** Łączna wartość projektów realizowanych przez objętych kontrolą beneficjentów wyniosła 30.942,7 tys. euro, a wysokość kosztów kwalifikowalnych – 30.537,9 tys. euro. Dofinansowanie z Programu LIFE+ na realizację tych projektów wyniosło 17.806,1 tys. euro, co stanowiło 58,3% kosztów kwalifikowalnych. Przyznane dofinansowanie projektów ze środków NFOŚiGW wyniosło łącznie 10.571,9 tys. euro i stanowiło 34,6% kosztów kwalifikowalnych projektów. (str. 32-33)

**2.2.13.** Jedynie trzy spośród 13 badanych projektów dofinansowanych z IF LIFE+ realizowano w terminach zgodnych z harmonogramem uzgodnionym z KE i NFOŚiGW. W 10 projektach występowały opóźnienia sięgające 18 miesięcy, spowodowane m.in. wydłużającymi się procedurami przetargowymi na wyłonienie wykonawców, unieważnianiem przetargów, nierzetelnym uzgodnieniem podziału zadań pomiędzy BK a współbeneficjentem, koniecznością zwiększenia lub ograniczenia zakresu zadań. Z powodu opóźnień, BK czterech projektów planowali wystąpić do KE o przedłużenie terminu zakończenia realizacji projektów nawet o jeden rok. (33-35)

**2.2.14.** Spośród 13 skontrolowanych Beneficjentów Koordynujących projekty LIFE+, 12 BK prowadziło odrębne rachunki dla środków KE i NFOŚiGW, otrzymywanych i wydatkowanych na realizację projektów. Jeden z BK nie posiadał wydzielonego konta walutowego dla środków z KE, ale prowadzony własny analityczny system księgowy umożliwił zidentyfikowanie wszystkich zaewidencjonowanych środków.

Ewidencja księgowa prowadzona była poprawnie przez ośmiu BK objętych kontrolą, natomiast u pięciu BK stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na nieujęciu w zapisie księgowym daty operacji lub niezgodności tej daty z datą sprzedaży, nieprawidłowym nanoszeniu korekt na dokumentach księgowych, braku wskazania na dokumentach miesiąca księgowania i sposobu ujęcia w księgach rachunkowych. (str. 36-38)

**2.2.15.** Wszyscy BK przekazywali terminowo wszystkie wymagane raporty i sprawozdania do Komisji Europejskiej oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. KE wniosła uwagi do raportów sześciu BK, które zostały uwzględnione w następnych raportach, natomiast uwagi NFOŚiGW do otrzymywanych sprawozdań były uwzględniane na bieżąco. (38-40)

**2.2.16.** Kontrola 34 zamówień udzielonych podwykonawcom w związku z realizacją objętych kontrolą projektów wykazała nieprawidłowości w pięciu zamówieniach. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały jednak wpływu na wynik postępowań o udzielenie tych zamówień. (str. 35)

### **2.3** Uwagi końcowe i wnioski

Zdaniem NIK, Minister Środowiska zapewnił warunki do wykorzystania alokacji środków z Instrumentu finansowego LIFE+ przyznanej Polsce przez Komisję Europejską w kolejnych latach badanego okresu. Fakt ten potwierdzają ustalenia niniejszej kontroli wskazujące, że w okresie objętym kontrolą polscy beneficjenci wykorzystali ponad 90% alokacji zapewnionej dla naszego kraju. Oznacza to, iż wnioski złożone przez krajowe podmioty zostały ocenione na tyle wysoko, że Komisja Europejska zdecydowała o finansowaniu zaproponowanych w tych wnioskach projektów LIFE+. Duże znaczenie dla wdrażania IF LIFE+ w Polsce miało podpisanie w 2008 r. Porozumienia pomiędzy Ministrem Środowiska a Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska

i Gospodarki Wodnej. Na podstawie tego dokumentu NFOŚiGW został zobowiązany do obsługi ww. Instrumentu, w tym do naboru i oceny formalnej wniosków o dofinansowanie projektów ze środków programu LIFE+ oraz do zapewnienia funduszy na współfinansowanie przedmiotowych projektów. Niewątpliwie ta forma wsparcia beneficjentów w finansowaniu projektów spowodowała większe zainteresowanie ich realizacją.

Minister Środowiska zawierając ww. Porozumienie zobowiązał się do pełnienia roli Krajowej Instytucji Pośredniczącej, do obowiązków której należy koordynowanie działań w zakresie programowania i wdrażania Instrumentu finansowego LIFE+. Wyniki kontroli wskazały jednak, że zadanie to nie było w pełni realizowane, bowiem nie wszystkie obowiązki Krajowej Instytucji Pośredniczącej określone w Porozumieniu były wykonywane. Pełniąc funkcję koordynacyjną we wdrażaniu IF LIFE+, Minister Środowiska nie posiadał pełnej wiedzy o projektach realizowanych przez polskich beneficjentów. Pomimo upływu ponad 5-letniego okresu obowiązywania Porozumienia, Minister Środowiska nie wykorzystał uprawnień do przeprowadzenia kontroli i audytu w NFOŚiGW, któremu powierzył zadania Krajowej Instytucji Wdrażającej. Zdaniem NIK, wszystkie stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości w zakresie wypełniania przez Ministra Środowiska funkcji Krajowej Instytucji Pośredniczącej wynikają z przekonania Ministra, że nie musi szczególnej wagi przywiązywać do zadań określonych w Porozumieniu, bo jak wskazał w wyjaśnieniach „*faktem jest, że Minister Środowiska nie miał obowiązku zawarcia wskazanego porozumienia*”. Argumentem Ministra Środowiska, uzasadniającym niewielkie zainteresowanie wdrażaniem IF LIFE+, był wielokrotnie przywoływany w składanych wyjaśnieniach fakt, że Instrument ten jest zarządzany przez Komisję Europejską. Nie kwestionując pozycji KE w zarządzaniu IF LIFE+, NIK wskazuje jednak na potrzebę właściwego wypełniania zadań przez Ministra Środowiska we wdrażaniu tego Instrumentu w Polsce, tym bardziej, że zadania te zostały określone w Porozumieniu zawartym z inicjatywy Ministra Środowiska. Potrzebę wykorzystania przez Ministra Środowiska wszystkich zagwarantowanych w Porozumieniu instrumentów nadzoru potwierdziły wyniki kontroli przeprowadzonej w Narodowym Funduszu. Stwierdzone w toku kontroli problemy, na jakie napotykali beneficjenci w czasie wykonywania projektów, świadczą natomiast o potrzebie wsparcia ich w realizacji projektów. Nie bez znaczenia jest fakt, że średnie dofinansowanie publicznymi środkami krajowymi (tj. środkami NFOŚiGW) projektów LIFE+ wynosi 45%-50% wartości kosztów kwalifikowalnych projektu. Oznacza to, że krajowy wkład w finansowanie projektów LIFE+ jest porównywalny do wkładu Komisji Europejskiej. Tym samym, krajowe instytucje zaangażowane w wykonywanie zadań dotyczących IF LIFE+ powinny być zainteresowane prawidłowym funkcjonowaniem systemu wdrażania ww. Instrumentu i prawidłową realizacją zatwierdzonych przez KE projektów, wykonywanych przez krajowych beneficjentów. O marginalizowaniu wagi zadań związanych z IF LIFE+ świadczy także fakt, że *Oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Ministra Środowiska oraz Oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Prezesa Zarządu NFOŚiGW* za poszczególne lata okresu 2010–2012 nie zawierały w treści zagadnień bezpośrednio związanych z zadaniami wdrażania IF LIFE+. W ocenie NIK fakt, że Instrument finansowy LIFE+ jest bezpośrednio zarządzany przez KE, tj. odmiennie niż inne wspólnotowe horyzontalne instrumenty finansowe, nie powinien wpływać na obniżenie poziomu zainteresowania Ministra Środowiska wdrażaniem tego Instrumentu i monitorowaniem efektów realizacji projektów LIFE+. Natomiast wyniki kontroli wskazują jednoznacznie, że w opinii Ministra wyłączne kompetencje KE w zarządzaniu tym Instrumentem zwalniają go z odpowiedzialności za efektywne wykorzystanie środków finansowych zaangażowanych w wykonanie projektów. Niepokojące jest takie

stanowisko organu odpowiedzialnego za stan i ochronę środowiska. Należy także podkreślić fakt zaangażowania w projekty LIFE+ środków krajowych – tylko w okresie objętym kontrolą wartość przyznanego dofinansowania ze środków krajowych wyniosła 143.833,7 tys. zł, z czego beneficjenci otrzymali już 53.405,9 tys. zł, tj. 37,1%. Biorąc pod uwagę rozmiar krajowego współfinansowania, zasadne jest oczekiwanie od Ministra Środowiska zainteresowania efektywnym wykorzystaniem środków finansowych na działania pozwalające realizować cele ochrony środowiska w Polsce, w tym rozpowszechnianie rozwiązań i najlepszych praktyk. Jest to tym bardziej istotne w kontekście zapisów ujętych w projekcie dokumentu pn. „Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020 – Umowa partnerstwa”, dotyczących działań związanych z ochroną i poprawą stanu środowiska naturalnego. W odniesieniu do tego obszaru planowana jest koordynacja z mechanizmami finansowanymi ze środków krajowych m.in. Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, jak również europejskich m.in. z „Programem działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE)”.

Dla obu instytucji zaangażowanych we wdrażanie IF LIFE+ w Polsce wystarczającym dowodem, że system funkcjonuje prawidłowo był fakt wykorzystania alokacji prawie w 100%. Należy jednak zwrócić uwagę, że do 30 czerwca 2013 r. żaden z projektów nie został zakończony, a wykorzystanie alokacji nie oznacza faktycznej absorpcji środków. O sukcesie wdrażania IF LIFE+ w perspektywie 2007–2013 będzie można mówić dopiero po zatwierdzeniu przez KE sprawozdań końcowych wszystkich projektów LIFE+ zatwierdzonych do realizacji.

Program LIFE został ustanowiony również na kolejną perspektywę w latach 2014–2020, a projekty w ramach obecnej perspektywy IF LIFE+ będą realizowane przynajmniej do 2017 roku. Dlatego też, niezbędne jest zdaniem NIK, poza realizacją wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, podjęcie działań przez:

- ♦ Ministra Środowiska w zakresie:
  - wzmocnienia nadzoru nad wdrażaniem programu LIFE w Polsce;
  - zobowiązania NFOŚiGW do monitorowania – w celu wsparcia beneficjentów – realizacji projektów w odniesieniu do całego przedsięwzięcia;
- ♦ Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w zakresie:
  - umożliwienia korzystania ze zwrotnej formy finansowania, tj. pożyczek, projektów wszystkim beneficjentom, którym forma prawna pozwala na skorzystanie z takiego wsparcia;
  - uregulowania zasad współfinansowania projektów LIFE+ w kontekście postanowień „Wspólnej strategii działania Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej na lata 2013–2016 z perspektywą do 2020 roku”, w celu unikania podwójnego finansowania tych samych przedsięwzięć przez więcej niż jeden fundusz.

### 3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Instrument finansowy na rzecz środowiska LIFE+ został ustanowiony na podstawie rozporządzenia (WE) Nr 614/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 r. w sprawie instrumentu finansowego na rzecz środowiska (LIFE)<sup>9</sup>. Ze środków tego instrumentu finansowane są projekty w dziedzinie ochrony środowiska. W szczególności zadaniem LIFE+ jest wsparcie wdrażania szóstego Programu Działania Środowiskowego Wspólnoty (6th EAP, 2002–2012)<sup>10</sup> włącznie z jego strategiami tematycznymi, oraz zapewnienie wsparcia finansowego dla środków i przedsięwzięć wnoszących wartość dodaną w dziedzinie ochrony przyrody i środowiska państw członkowskich Unii Europejskiej (art. 1 i 2 rozporządzenia ws. LIFE+).

Zgodnie z art. 10 rozporządzenia ws. LIFE+, Instrument ten wdrażany jest w okresie od dnia 1 stycznia 2007 r. do 31 stycznia 2013 r. (ostatni nabór wniosków).

Na okres od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2020 r. został ustanowiony program działań na rzecz środowiska i klimatu na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1293/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia programu działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE) i uchylające rozporządzenie (WE) nr 614/2007<sup>11</sup>. Zgodnie z art. 31 tego rozporządzenia, od 1 stycznia 2014 r. rozporządzenie ws. LIFE+ (nr 614/2007) zostało uchylone. Niemniej jednak, stosownie do art. 32 ust. 1 nowego rozporządzenia, działania rozpoczęte przed dniem 1 stycznia 2014 r. zgodnie z rozporządzeniem nr 614/2007 podlegają temu rozporządzeniu do czasu zakończenia ich realizacji i muszą być zgodne z jego przepisami technicznymi. Należy zwrócić uwagę, że rozpoczęcie realizacji projektów LIFE+ zatwierdzonych z naboru wniosków 2013 r. planowane jest na czerwiec 2014 r. Biorąc zatem pod uwagę termin rozpoczęcia realizacji ww. projektów oraz fakt, że zazwyczaj wykonanie tych projektów trwa ok. trzech lat, przepisy rozporządzenia ws. LIFE+ będą miały zastosowanie do przedmiotowych projektów przynajmniej do 2017 r.

Stosownie do przepisów rozporządzenia ws. LIFE+, Instrument LIFE+ nie może finansować żadnych projektów, które spełniają kryteria kwalifikacyjne innych wspólnotowych instrumentów finansowych, m.in. w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji, Europejskiego Funduszu Rybackiego oraz siódmego programu ramowego w dziedzinie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji. Zgodnie z art. 4 rozporządzenia ws. LIFE+, Instrument ten składa się z trzech komponentów:

- ♦ Komponent I. *Przyroda i różnorodność biologiczna* – w ramach tego komponentu mogą być finansowane projekty związane z ochroną, zachowaniem lub odbudową naturalnych ekosystemów, naturalnych siedlisk, dzikiej flory i fauny oraz różnorodności biologicznej, w tym różnorodności zasobów genetycznych, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów NATURA 2000.
- ♦ Komponent II. *Polityka i zarządzanie w zakresie środowiska* – w ramach tego komponentu mogą być finansowane innowacyjne lub demonstracyjne projekty z zakresu ochrony środowiska, w szczególności zapobiegania zmianom klimatycznym; ochrony zdrowia i polepszania jakości

<sup>9</sup> Dz.U.L. 149 z 9.06.2007, s.1.

<sup>10</sup> Szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego ustanowiony decyzją nr 1600/2002/WE.

<sup>11</sup> Dz.U.L. 347 z 20.12.2013, s.185.

życia; ochrony wód, powietrza i gleb; ochrony przed hałasem; monitorowania lasów oraz ochrony przed pożarami; zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi i odpadami, jak również tworzenia, wdrażania i oceny polityk oraz prawa UE w zakresie ochrony środowiska.

- ♦ Komponent III. *Informacja i komunikacja* – w ramach tego komponentu mogą być finansowane projekty informacyjne i komunikacyjne, kampanie na rzecz zwiększania świadomości ekologicznej społeczeństwa oraz wymiana najlepszych doświadczeń i praktyk.

Wyróżnia się następujące rodzaje projektów, możliwych do zrealizowania w ramach wyżej wymienionych komponentów:

- projekt wdrażający „najlepsze praktyki” – ten rodzaj projektu możliwy jest do realizowania w ramach Komponentu I., w części *Przyroda*. Tego typu projekt przewiduje wdrażanie odpowiednich, efektywnych ekonomicznie i najnowocześniejszych technik i metod ochrony gatunków/siedlisk, z uwzględnieniem określonego kontekstu projektu i miejsca jego realizacji. Testowanie i ocena technik oraz metod będących najlepszymi praktykami nie powinno być częścią projektu, ponieważ przez pojęcie „najlepsza praktyka” rozumie się wykorzystanie najnowocześniejszych technik i metod;
- projekt demonstracyjny – ten rodzaj projektu jest możliwy do realizacji w ramach Komponentu I. *Przyroda i różnorodność biologiczna* oraz w ramach Komponentu II. *Polityka i zarządzanie w zakresie środowiska*. W ramach tego projektu wdraża się, testuje, ocenia i upowszechnia działania/metodykę, które są w pewnym stopniu nowe lub nieznanne w kontekście geograficznym, ekonomicznym, społeczno-ekonomicznym projektu. Ostatecznym zamierzeniem projektu o charakterze demonstracyjnym jest zachęcanie zainteresowanych stron do stosowania technik i metod zaprezentowanych w projekcie;
- projekt innowacyjny – ten rodzaj projektu możliwy jest do realizacji w ramach Komponentu I., w części *Różnorodność biologiczna* oraz Komponentu II. *Polityka i zarządzanie w zakresie środowiska*. Projekt tego typu polega na zastosowaniu technik lub metod, które wcześniej nie były w innych miejscach stosowane ani badane. Innowacyjność jest oceniana w odniesieniu do obecnego stanu wiedzy na poziomie światowym. Geograficzny transfer praktyk i technologii oraz teoretyczne badania naukowe lub czynności przygotowawcze do planowanych zmian w procesach produkcyjnych nie są traktowane jako innowacja.

Natomiast w ramach Komponentu III. *Informacja i komunikacja*, realizowane mogą być ogólnokrajowe kampanie informacyjne podnoszące świadomość społeczną oraz inne działania komunikacji społecznej dotyczące ochrony przyrody i środowiska.

Program LIFE+ zarządzany jest przez Komisję Europejską.

Minister Środowiska 5 września 2008 r. zawarł z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej Porozumienie w sprawie wdrażania Instrumentu finansowego LIFE+ ustanowionego na lata 2007–2013.

W Porozumieniu tym Minister Środowiska określony został jako Krajowa Instytucja Pośrednicząca, a NFOŚiGW został ustanowiony Krajową Instytucją Wdrażającą Instrument finansowy LIFE+. Do zadań Narodowego Funduszu jako Krajowej Instytucji Wdrażającej należy pełnienie funkcji Krajowego Punktu Kontaktowego (National Contact Point) dla wszystkich komponentów LIFE+.

Stosownie do art. 5 Porozumienia, do zadań Krajowej Instytucji Pośredniczącej należy koordynowanie działań w zakresie programowania i wdrażania Instrumentu finansowego LIFE+, w szczególności m.in.:

- sporządzanie, na warunkach określonych rozporządzeniem ws. LIFE+, list krajowych priorytetów rocznych i przekazywanie tych list do Komisji Europejskiej i Krajowej Instytucji Wdrażającej;
- sporządzanie opinii w postaci formularzy „Deklaracja poparcia” dla realizacji projektów zgłaszanych w ramach Komponentu I. *Przyroda i różnorodność biologiczna*;
- zatwierdzanie komentarzy do wniosków LIFE+;
- udział przedstawiciela Krajowej Instytucji Pośredniczącej w organizowanych przez Komisję Europejską posiedzeniach Komitetów Sterujących LIFE+ oraz Grupach roboczych, jako przedstawiciela Rządu RP;
- zatwierdzanie rocznych planów promocji i szkoleń, sporządzanych przez Krajową Instytucję Wdrażającą.

Do określonych, w art. 6 Porozumienia, zadań Krajowej Instytucji Wdrażającej należy przeprowadzanie naborów wniosków o dofinansowanie z Instrumentu finansowego LIFE+ oraz podjęcie wszystkich koniecznych działań w celu zapewnienia w planie finansowym środków na dofinansowanie przedsięwzięć ze środków LIFE+, a w szczególności m.in.:

- bieżąca współpraca z potencjalnymi wnioskodawcami LIFE+, w tym konsultacje przy przygotowywaniu wniosków do LIFE+;
- przyjmowanie i ocena kompletności wniosków do LIFE+ (ocena formalna) oraz niezwłoczne informowanie Wnioskodawców o możliwości ich uzupełnienia;
- przekazywanie wszystkich otrzymanych wniosków LIFE+ do Komisji Europejskiej w terminie określonym w ogłoszeniu KE o corocznym naborze wniosków;
- udział w organizowanych przez Komisję Europejską posiedzeniach Komitetu Sterującego LIFE+, Grupach Roboczych i innych spotkaniach dotyczących LIFE+;
- w przypadku ryzyka przekroczenia przewidzianej rocznej alokacji krajowej, przygotowywanie komentarzy do wniosków LIFE+ oraz przedkładanie ww. komentarzy do akceptacji Ministra Środowiska;
- przyjmowanie i dokonywanie oceny wniosków o uzupełnienie wkładu krajowego według jawnych kryteriów oceny oraz wydawanie na ich podstawie decyzji w sprawie udzielenia promesy dofinansowania ze środków Narodowego Funduszu dla wybranych przedsięwzięć;
- poświadczenie udzielenia promesy dofinansowania na właściwym formularzu aplikacji LIFE+;
- informowanie za pomocą środków masowego przekazu o terminach naboru, zasadach i miejscu składania wniosków o dofinansowanie z Instrumentu finansowego LIFE+ oraz zasadach pozyskania krajowych środków publicznych stanowiących uzupełnienie wkładu własnego dla przedsięwzięć współfinansowanych przez Instrument LIFE+;
- opracowanie i rozpowszechnianie materiałów informacyjnych, podręczników, organizacja szkoleń i warsztatów dla wnioskodawców i beneficjentów.

Finansowanie poprzez LIFE+ mogą otrzymywać jednostki, podmioty i instytucje publiczne i prywatne (art. 7 rozporządzenia ws. LIFE+). W realizacji projektu może uczestniczyć kilka podmiotów. Spośród tych podmiotów musi być wyłoniony beneficjent główny (tzw. Beneficjent

Koordynujący). Pozostali uczestnicy występują w roli współbeneficjentów lub współfinansujących. Za realizację projektu odpowiada jednak tylko i wyłącznie Beneficjent Koordynujący, do obowiązków którego należy m.in. przygotowanie wniosku, współpraca z Komisją Europejską na poszczególnych etapach procesu oceny wniosku, nadzór nad przepływami finansowymi w trakcie realizacji projektu oraz informowanie KE o postępach w realizacji projektu. BK przekazuje także Komisji sprawozdania techniczne i finansowe z postępu prac, a w terminie trzech miesięcy od zakończenia każdego projektu przedkładane jest również sprawozdanie końcowe (art. 11 ust. 1 rozporządzenia ws. LIFE+).

Bez uszczerbku dla kontroli przeprowadzanych przez Trybunał Obrachunkowy<sup>12</sup> we współpracy z właściwymi krajowymi organami lub departamentami kontrolnymi zgodnie z art. 248 Traktatu<sup>13</sup> lub dla jakiegokolwiek kontroli przeprowadzonej, zgodnie z art. 279 ust. 1 lit. b) Traktatu, urzędnicy oraz inni pracownicy Komisji przeprowadzają kontrole na miejscu, w tym kontrole wyrywkowe projektów finansowanych w ramach LIFE+, zmierzające w szczególności do sprawdzenia zgodności z kryteriami kwalifikacyjnymi określonymi w art. 3 rozporządzenia (art. 11 ust. 2 rozporządzenia ws. LIFE+).

Zgodnie z art. 3 rozporządzenia ws. LIFE+ wszystkie projekty zgłaszane do dofinansowania w ramach Instrumentu LIFE+ muszą spełniać trzy podstawowe kryteria, tj. muszą być wykonalne, spójne pod względem technicznym i finansowym oraz opłacalne.

Kryteria i procedury, jakie stosuje Komisja Europejska do oceny wniosków LIFE+, są opisywane corocznie w Przewodniku „Zasady oceny wniosków LIFE+”.

Planowane do realizacji projekty mogą zostać dofinansowane ze środków LIFE+ w formie bezzwrotnej dotacji. Poziom dofinansowania uzależniony jest od charakteru projektu i wynosi:

- 50% kosztów kwalifikowalnych i jest to podstawowy maksymalny poziom dofinansowania;
- do 75% kosztów kwalifikowalnych i jest to możliwy poziom dofinansowania w wyjątkowych, uzasadnionych przypadkach dla projektów w ramach Komponentu I. *Przyroda i różnorodność biologiczna*, których głównym celem jest ochrona gatunków i siedlisk priorytetowych w obrębie obszarów NATURA 2000.

Podstawą wypłacenia dotacji jest pozytywne rozpatrzenie wniosku, podpisanie umowy pomiędzy beneficjentem a KE. Szczegółowe przepisy dotyczące zasad finansowania projektów zawarte są w *Postanowieniach Wspólnych (Common Provisions)*, które każdorazowo stanowią integralną część umowy o udzielenie dotacji.

Kwota dofinansowania projektu środkami LIFE+ wypłacana jest przez KE w dwóch, trzech lub czterech transzach.

Pierwsza płatność zaliczkowa wynosi 40% kwoty maksymalnego wkładu finansowego KE<sup>14</sup>. Pierwsza płatność następuje przed rozpoczęciem projektu i wypłacana jest w ciągu 45 dni od otrzymania:

- umowy o udzielenie dotacji podpisanej przez obydwie strony,
- podpisanego wniosku o płatność,
- gwarancji finansowej, jeżeli KE zażądała takiej gwarancji.

<sup>12</sup> Europejski Trybunał Obrachunkowy.

<sup>13</sup> Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE) – Dz.Urz. UE 2006 C321E.

<sup>14</sup> Kwota tej płatności może być zwiększona do 70% dla projektów o okresie realizacji krótszym niż 24 miesiące lub dla kwoty wkładu Unii mniejszej niż 300.000 EUR.

Śródkresowa płatność zaliczkowa wynosi 40% kwoty maksymalnego wkładu KE. Kwota tej płatności wypłacana jest dla projektów o okresie realizacji dłuższym niż 24 miesiące i dla kwoty wkładu KE w wysokości ponad 300.000 EUR. Płatność ta dokonywana jest w trakcie realizacji projektu, pod warunkiem, że wydatkowano co najmniej 150% pierwszej płatności zaliczkowej.

Dopuszczana jest także sytuacja ubiegania się przez beneficjenta koordynującego o śródkresową płatność zaliczkową, pod warunkiem, że została wydana kwota w wysokości co najmniej 60% maksymalnego wkładu finansowego przewidzianego w warunkach szczególnych, a pierwsza płatność zaliczkowa nie została dokonana.

W każdym z ww. przypadków śródkresowa płatność zaliczkowa dokonywana jest pod warunkiem, że wniosek o płatność złożono na co najmniej dziewięć miesięcy przed datą zakończenia projektu. Płatność następuje po zatwierdzeniu przez Komisję sprawozdania wstępnego, okresowego sprawozdania technicznego i śródkresowego zestawienia wydatków i dochodów, określonych w art. 12 Postanowień Wspólnych.

Na zatwierdzenie ww. sprawozdania technicznego, zestawienia wydatków i dochodów oraz dokonanie płatności, KE ma 105 dni licząc od daty otrzymania:

- podpisanego wniosku o płatność zawierającego elementy wymienione w art. 29 ust. 3 Postanowień Wspólnych;
- urzędowego numeru rejestracyjnego, nazwy organizacji oraz nazwiska i adresu audytora, jeżeli jest to wymagane na podstawie art. 32 Postanowień Wspólnych;
- śródkresowego zestawienia wydatków i dochodów oraz sprawozdania śródkresowego.

Jeżeli w ciągu wyżej wskazanych 105 dni z KE nie wpłyną żadne uwagi, śródkresowe sprawozdanie należy uznać za zatwierdzone.

Płatność końcowa (20% wkładu KE) jest wypłacana po zakończeniu realizacji projektu i po zatwierdzeniu przez KE zarówno końcowego sprawozdania technicznego, jak i zestawienia dochodów i wydatków. Na zatwierdzenie tych dwóch dokumentów oraz dokonanie płatności KE ma określoną liczbę dni<sup>15</sup>, wskazaną w Postanowieniach Wspólnych. Termin ten liczony jest od daty otrzymania:

- podpisanego wniosku o płatność zawierającego elementy wymienione w art. 29 ust. 4 Postanowień Wspólnych,
- końcowego sprawozdania oraz zestawienia dochodów i wydatków obejmującego cały okres projektu,
- sprawozdania z audytu, jeżeli jest ono wymagane na podstawie art. 32 Postanowień Wspólnych.

Podobnie jak w przypadku rozliczenia śródkresowego, jeżeli w ciągu wskazanego w Postanowieniach Wspólnych terminu z KE nie wpłyną żadne uwagi, końcowe sprawozdanie należy uznać za zatwierdzone.

Wszystkie płatności środków LIFE+ dokonywane są przez KE bezpośrednio na rachunek beneficjenta. Konto bankowe lub subkonto musi umożliwiać identyfikację środków wpłacanych przez KE (art. 24 ust. 6 Postanowień Wspólnych).

Zgodnie z § 1 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2010 r. w sprawie wykazu środków publicznych niezaliczanych do środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 6 ustawy

<sup>15</sup> Dla naborów z 2010 r. i 2011 r. był to termin 105 dni, natomiast dla naborów 2012 r. i 2013 r. – 90 dni.

o finansach publicznych<sup>16</sup>, niepodlegające zwrotowi środki pochodzące z dotacji Komisji Europejskiej w ramach Instrumentu finansowego LIFE+ są środkami publicznymi, niezaliczanymi do środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 8 Postanowień Wspólnych, realizacja zadań w ramach projektu przez inne podmioty (podwykonawców) może być zlecona stosownie do obowiązujących zasad dotyczących zamówień publicznych, zgodnie z unijnymi dyrektywami dotyczącymi procedur zamówień publicznych. W przypadku zamówień o wartości przekraczającej 125,0 tys. euro, każdy beneficjent koordynujący lub współbeneficjent po zebraniu konkurencyjnych ofert udziela zamówienia oferentowi zapewniającemu najlepszy stosunek ceny do jakości. Przestrzegana musi być przy tym zasada przejrzystości i równego traktowania oferentów.

W celu zwiększenia poziomu wykorzystania przez Polskę dostępnych środków na ochronę środowiska w ramach Instrumentu finansowego LIFE+, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej od 2008 r. utworzył program priorytetowy „Współfinansowanie LIFE+”.

Współfinansowanie ze środków NFOŚiGW mogą otrzymać projekty krajowe i międzynarodowe w zakresie realizowanym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, które przyczyniają się do osiągnięcia celów Instrumentu finansowego LIFE+, określonych w rozporządzeniu ws. LIFE+. Beneficjentem pomocy, w formie współfinansowania, może być zarejestrowana na terenie Rzeczypospolitej Polskiej osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, a także samorządowa jednostka budżetowa, realizująca projekty finansowane w ramach Instrumentu finansowego LIFE+ na podstawie umowy o dofinansowanie projektu, zawartej z Komisją Europejską.

Maksymalny poziom współfinansowania ze środków NFOŚiGW wynosi 45% kosztów kwalifikowalnych projektu LIFE+, jeżeli dane przedsięwzięcie dofinansowywane jest przez KE do 50% kosztów kwalifikowalnych projektu. Ten maksymalny poziom współfinansowania może być zwiększony do wysokości 50% wartości kosztów kwalifikowalnych w odniesieniu do projektów realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe, pod warunkiem pełnienia przez tę jednostkę roli Beneficjenta Koordynującego.

Poza tym w przypadku projektów realizowanych w ramach I. Komponentu LIFE+ *Przyroda i różnorodność biologiczna*, a dotyczących ochrony gatunków i siedlisk uznanych za priorytetowe na podstawie dyrektywy Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 roku w sprawie ochrony dzikich ptaków lub dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 roku w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory, maksymalny poziom dofinansowania wynosi 20%, 35% lub 45% (lub odpowiednio 25%, 40% lub 50% jeżeli zadanie realizowane jest przez pjb pełniącą funkcję Beneficjenta Koordynującego).

Generalną zasadą jest, że współfinansowanie Narodowego Funduszu nie może przekroczyć wartości podanej w umowie oraz odpowiednio 20%, 35% lub 45% kosztów kwalifikowalnych wyliczonych przez KE w momencie akceptowania sprawozdania końcowego z realizacji projektu. Dopuszczona jest jednak możliwość podjęcia przez Zarząd NFOŚiGW decyzji o przyznaniu wyższego (odpowiednio do zmniejszenia przez Komisję Europejską) współfinansowania w przypadku gdy Komisja zaakceptuje mniejszy z wyżej wskazanych procentów dofinansowania.

<sup>16</sup> Dz.U. Nr 138, poz. 928 z późn. zm.

Złożone przez beneficjentów wnioski o udzielenie współfinansowania ze środków NFOŚiGW podlegają ocenie. Projekty spełniające kryteria wyboru umieszczane są na liście przedkładanej Zarządowi Narodowego Funduszu do akceptacji. Konsekwencją zaakceptowania przez ww. organ listy projektów jest podpisanie przez osoby reprezentujące NFOŚiGW formularzy A6 (Co-financier profile and commitment form) wniosków do LIFE+ (z wyłączeniem wniosków pjb), stanowiących zobowiązanie niepotwierdzone.

Wnioskodawcy, którzy otrzymali od Komisji Europejskiej zaproszenie do złożenia uaktualnionej elektronicznej wersji wniosku do LIFE+, składają zaktualizowane wnioski o dofinansowanie, które podlegają ponownej ocenie w komórce organizacyjnej odpowiedzialnej za wdrażanie Instrumentu finansowego LIFE+. Zaktualizowane wnioski spełniające kryteria dostępu są przedkładane do akceptacji Zarządu NFOŚiGW, który podejmuje uchwałę w sprawie udzielenia dofinansowania projektu. Podjęcie przez Zarząd Narodowego Funduszu przedmiotowej uchwały (a w przypadku dofinansowania powyżej 500,0 tys. euro także zatwierdzenie dofinansowania przez Radę Nadzorczą NFOŚiGW) związane jest z podpisaniem przez osoby reprezentujące NFOŚiGW formularza A6 (Co-financier profile and commitment form) wniosku do LIFE+, (z wyłączeniem wniosków pjb), który na tym etapie stanowi zobowiązanie potwierdzone. Uchwała Zarządu Narodowego Funduszu o udzieleniu dofinansowania stanowi podstawę do zawarcia umowy o dofinansowanie projektu ze środków NFOŚiGW.

## 3.2 Istotne ustalenia kontroli

### 3.2.1. Wdrażanie Instrumentu finansowego LIFE+ w Polsce

Podstawą działań instytucjonalnych w zakresie wdrażania Instrumentu finansowego LIFE+ w Polsce jest, zawarte 5 września 2008 r. pomiędzy Ministrem Środowiska a Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, *Porozumienie w sprawie wdrażania Instrumentu finansowego LIFE+ ustanowionego na lata 2007–2013*. Ideą tego Porozumienia było wsparcie wdrażania przedmiotowego Instrumentu przez NFOŚiGW. Określona w tym dokumencie struktura wsparcia, wobec braku określenia zasad wdrażania programu LIFE+ przez Komisję Europejską, została oparta na założeniach podobnych do programów operacyjnych dla polityki spójności na lata 2007–2013.

**Minister Środowiska**, jako Krajowa Instytucja Pośrednicząca na mocy przedmiotowego Porozumienia przyjął obowiązki w zakresie koordynowania działań obejmujących programowanie i wdrażanie Instrumentu finansowego LIFE+.

**Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej** realizując zadania Krajowej Instytucji Wdrażającej, stosownie do art. 6 Porozumienia, pełnił funkcję Krajowego Punktu Kontaktowego, w tym zobowiązał się do przeprowadzania naboru wniosków o dofinansowanie z Instrumentu finansowego LIFE+ oraz do podejmowania działań w celu zapewnienia w planie finansowym środków na dofinansowanie projektów LIFE+.

**W odniesieniu do zadań Krajowej Instytucji Pośredniczącej oraz zadań Krajowej Instytucji Wdrażającej**, Najwyższa Izba Kontroli skoncentrowała się na badaniu działań Ministra Środowiska i Narodowego Funduszu w zakresie wypełniania obowiązków wynikających z *Porozumienia*.

W wyniku kontroli ustalono, że Minister Środowiska w niewielkim stopniu wykonywał obowiązki wynikające z pełnienia funkcji Krajowej Instytucji Pośredniczącej, obejmujące koordynację działań w zakresie programowania i wdrażania Instrumentu Finansowego LIFE+. Główny ciężar wdrażania Programu LIFE+ spoczywał na Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Badania kontrolne przeprowadzone w Ministerstwie Środowiska wykazały, że:

1. Stosownie do art. 6 ust. 3 rozporządzenia ws. LIFE+, państwa członkowskie mogą przedkładać Komisji listę rocznych priorytetów krajowych. Komisja Europejska decyzją C(2008)1245 z dnia 11 kwietnia 2008 r. określiła format, układ treści i termin przedłożenia rocznych priorytetów krajowych. Zgodnie z tą decyzją w dokumencie określającym krajowe priorytety roczne należy podać m.in. opis metody przyjętej do wyboru krajowych priorytetów, długoterminowe potrzeby kraju w nawiązaniu do wybranych priorytetów.

Wypełnienie tego przysługującego Polsce uprawnienia Minister Środowiska, jako Krajowa Instytucja Pośrednicząca, pozostawił w swoim zakresie działania. Zgodnie bowiem z art. 5 pkt 1 Porozumienia, do zadań Krajowej Instytucji Pośredniczącej należy sporządzanie, na warunkach określonych w rozporządzeniu ws. LIFE+, listy krajowych priorytetów rocznych.

W okresie objętym kontrolą krajowe priorytety roczne dla Polski zostały opracowane na lata 2010, 2011 oraz 2013, zgodnie z układem wskazanym w ww. decyzji Komisji Europejskiej. Zostały one wybrane spośród priorytetów zawartych w załączniku II do rozporządzenia ws. LIFE+ w podziale na komponenty, główne cele oraz priorytetowe obszary działania. Określone przez Ministra Środowiska krajowe priorytety roczne, główne cele oraz priorytetowe obszary działania na poszczególne lata (2010, 2011, 2013) były identyczne. Procedurę wyboru krajowych priorytetów rocznych opisano następująco: „*priorytety zostały wybrane przez właściwe departamenty Ministerstwa (np. Departament Ochrony Przyrody, Departament Gospodarki Odpadami, Departament Edukacji Ekologicznej), jak również właściwe instytucje szczebla centralnego (np. KZGW, GIOŚ) na podstawie obowiązujących krajowych polityk w zakresie ochrony przyrody i środowiska. Projekt dokumentu został skonsultowany i dopracowany przez krajowy punkt kontaktowy (NFOŚiGW) oraz MŚ w aspekcie głównych celów określonych w „Polityce ekologicznej państwa na lata 2009–2012 z perspektywą do roku 2016”.*

W Ministerstwie Środowiska wyjaśniono, że brak zmian w wyborze priorytetów w ww. latach podyktowany był głównie obowiązywaniem tych samych dokumentów strategicznych, w tym przede wszystkim „*Polityki ekologicznej Państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016*”, a także „*Krajowego Programu Gospodarki Odpadami*”, „*Narodowej Strategii Edukacji Ekologicznej – przez edukację do zrównoważonego rozwoju*”, „*Polityki Leśnej Państwa*”.

Minister Środowiska nie określił krajowych priorytetów rocznych na 2012 r.

Dyrektor Departamentu Funduszy Europejskich w MŚ (DFE) wskazała, że *ustalenie krajowych priorytetów rocznych jest uprawnieniem państwa członkowskiego, a nie jego obowiązkiem*. Odstąpienie od określenia przedmiotowych priorytetów na 2012 r. wyjaśniono faktem, iż ich ustalenie ma charakter ograniczający dla przedłożenia jak największej liczby wniosków przez potencjalnych beneficjentów z danego kraju członkowskiego.

Nie kwestionując powyższego wyjaśnienia, zwłaszcza twierdzenia, iż określenie krajowych priorytetów jest jedynie uprawnieniem państwa członkowskiego, NIK zwraca uwagę, że niewykorzystanie tych uprawnień ma wpływ na ocenę wniosków przez Komisję Europejską. Stosownie do pkt 6 Przewodnika „Zasady oceny wniosków LIFE+” projekty państw członkowskich, które przedłożyły listę krajowych priorytetów rocznych mogą uzyskać dodatkowe pięć punktów. Ustalenia kontroli nie potwierdzają także słuszności przyjętego założenia, że nieprzedłożenie przez Ministra Środowiska listy krajowych priorytetów na rok 2012 stworzy lepsze warunki dla złożenia do KE jak największej liczby wniosków. Według danych jakimi dysponowało Ministerstwo

Środowiska liczba wniosków złożonych w 2012 r. była tylko o trzy większa od liczby wniosków złożonych w 2011 r. Natomiast największy wzrost liczby złożonych wniosków wystąpił w 2011 r., kiedy to w porównaniu z rokiem 2010 potencjalni beneficjenci złożyli o 18 wniosków więcej. Należy także zwrócić uwagę, że w okresie największego wzrostu zainteresowania aplikowaniem o środki LIFE+, tj. w 2011 r., lista krajowych priorytetów rocznych została ustalona i przedłożona KE.

Należy dodać, że pomimo wyżej prezentowanego stanowiska, Minister Środowiska skorzystał z uprawnień państwa członkowskiego do ustalenia krajowych priorytetów rocznych na 2013 r.

**2.** W ramach realizacji zadań Krajowej Instytucji Pośredniczącej, Minister Środowiska zgodnie z art. 5 pkt 10 *Porozumienia* zobowiązał się do zatwierdzania rocznych planów promocji i szkoleń, sporządzanych przez Krajową Instytucję Wdrażającą.

W okresie objętym kontrolą zadanie to nie było realizowane. Minister Środowiska wyjaśnił, że nie istniało uzasadnienie dla wprowadzenia procedury tworzenia i zatwierdzania „rocznego planu promocji i szkoleń”, ponieważ Narodowy Fundusz nie otrzymywał na działania informacyjno-promocyjne środków finansowych z Ministerstwa Środowiska ani z KE, a działania te w przypadku LIFE+ charakteryzują się niewielką skalą. Natomiast informacja o przeprowadzonych i planowanych działaniach informacyjno-promocyjnych zawarta była każdorazowo w corocznym sprawozdaniu sporządzanym przez NFOŚiGW.

Obowiązek zatwierdzania rocznych planów promocji i szkoleń jest wskazany w Porozumieniu jednoznacznie, a jego wykonanie nie zostało powiązane ze źródłem finansowania działań promocyjno-szkoleniowych. Równocześnie należy stwierdzić, że Minister Środowiska aneksując Porozumienie w maju 2010 r. nie wprowadził zmian w zakresie obowiązku zatwierdzania ww. planów i nie uchylił tego zapisu. Wypełnieniem obowiązku wynikającego z przywołanego wyżej art. 5 pkt 10 *Porozumienia* nie jest również fakt otrzymywania informacji o działaniach promocyjno-szkoleniowych w ramach składanych przez NFOŚiGW sprawozdań.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 6 pkt 10 i 11 *Porozumienia* do zadań Krajowej Instytucji Wdrażającej, tj. Narodowego Funduszu, należy sporządzanie i przekazywanie do akceptacji Krajowej Instytucji Pośredniczącej rocznych planów promocji i szkoleń oraz sporządzanie na potrzeby Ministra Środowiska informacji w zakresie realizacji działań objętych Porozumieniem. Tym samym Krajowa Instytucja Wdrażająca została zobowiązana do sporządzania dwóch dokumentów, z których jeden – roczny plan promocji i szkoleń – miał podlegać akceptacji Krajowej Instytucji Pośredniczącej, tj. Ministra Środowiska.

**3.** Stosownie do art. 5 pkt 5 *Porozumienia*, do zadań Krajowej Instytucji Pośredniczącej należy sporządzanie opinii, w postaci formularza „Deklaracja poparcia”, dla projektów zgłaszanych w ramach komponentu I. LIFE+ *Przyroda i różnorodność biologiczna*.

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie Środowiska sporządzone zostały przedmiotowe opinie dla siedmiu wniosków LIFE+. Minister Środowiska, pomimo przyjęcia obowiązku koordynowania działań w zakresie programowania i wdrażania Instrumentu finansowego LIFE+, nie posiadał informacji o liczbie opinii wydanych przez inne organy ochrony przyrody (np. Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska, regionalne dyrekcje ochrony środowiska).

**4.** Zgodnie z art. 6 ust. 6 rozporządzenia ws. LIFE+, państwa członkowskie mogą przedstawiać pisemne komentarze dotyczące poszczególnych wniosków. W szczególności w komentarzu tym może zostać zawarta informacja o zgodności wniosku z rocznymi priorytetami krajowymi.

Komentarze mogą wskazywać również, czy proponowane działania wspierane są programami krajowymi, oficjalnymi planami zarządzania lub przez inne uregulowania prawne na poziomie krajowym lub regionalnym.

W Ministerstwie Środowiska w latach 2010–2013 (do października) zatwierdzono łącznie 230 komentarzy do wniosków LIFE+. Oznacza to, że komentarze zostały dołączone do wszystkich wniosków przekazanych w ww. okresie do KE.

Komentarze zatwierdzone zostały przez Dyrektora DFE (poprzednio DPOliŚ)<sup>17</sup>, pomimo że nie posiadał on upoważnienia Ministra Środowiska. Tym samym zadanie w zakresie zatwierdzania komentarzy do wniosków LIFE+, zastrzeżone w art. 5 pkt 6 Porozumienia do kompetencji Ministra Środowiska, realizowane było przez osobę nieuprawnioną.

**Zadania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, jako Krajowej Instytucji Wdrażającej** obejmowały swoim zakresem obsługę Instrumentu finansowego LIFE+. Dla skutecznego wdrażania tego instrumentu w Polsce istotne były działania informacyjne oraz organizacja i przeprowadzanie naboru wniosków o dofinansowanie projektów ze środków LIFE+. W toku kontroli ustalono:

1. Informacje dotyczące Instrumentu finansowego LIFE+, w tym o możliwości uzyskania dofinansowania projektów LIFE+, publikowane były przez Narodowy Fundusz na stronie internetowej<sup>18</sup>. W okresie objętym kontrolą zamieszczono na tej stronie 119 aktualności. Do różnych grup potencjalnych wnioskodawców, w tym instytutów naukowych, prezydentów miast wysyłano także pisma informacyjne. Prowadzono listę mailingową, umożliwiającą przesyłanie informacji o najważniejszych wydarzeniach związanych z naborami wniosków LIFE+. Poza tym informacje dotyczące programu LIFE+ zamieszczane były również w prasie, radiu i TV.

Wypełniając obowiązek określony w art. 6 pkt 3 Porozumienia, polegający na organizacji szkoleń i warsztatów dla wnioskodawców i beneficjentów, NFOŚiGW zorganizował dni otwarte dla 935 potencjalnych beneficjentów oraz przeprowadził szkolenia dla 1063 osób. Badany przez organizatora poziom satysfakcji uczestników szkoleń i warsztatów wykazał, że respondenci wysoko ocenili ich przeprowadzenie, w tym omówienie sposobu wypełniania formularzy finansowych wniosków. Zwracano jedynie uwagę na zbyt krótki czas szkoleń, dotyczących pisania wniosków.

2. W Narodowym Funduszu opracowywane były krajowe harmonogramy naboru wniosków o dofinansowanie projektów LIFE+, zarówno z Instrumentu finansowego LIFE+ jak i ze środków zabezpieczonych w programie priorytetowym „Współfinansowanie LIFE+”, tzw. *Kalendaria naboru LIFE+*. Harmonogramy te dostosowane były do terminów naboru wniosków ogłaszanych przez KE. Sporządzano je niezwłocznie po publikacji przez KE terminów składania wniosków, przedkładano do zatwierdzenia przez Zarząd NFOŚiGW oraz podawano do publicznej wiadomości na stronie internetowej Narodowego Funduszu.

<sup>17</sup> Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Środowiska, wprowadzonym zarządzeniem Ministra Środowiska nr 17 z dnia 16 kwietnia 2012 r. (Dz.Urz. Ministra Środowiska z 2012 r., poz. 17), organizacja i koordynacja działań Ministra w zakresie programowania i wdrażania Instrumentu LIFE/LIFE+ należała do zadań Departamentu Funduszy Europejskich. W latach 2008–2011 zadania w tym zakresie należały do kompetencji Departamentu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

<sup>18</sup> [www.nfosigw.gov.pl/srodkizagraniczne/instrument-finansowy-life](http://www.nfosigw.gov.pl/srodkizagraniczne/instrument-finansowy-life)

W okresie objętym kontrolą do NFOŚiGW wpłynęły łącznie 243 wnioski o dofinansowanie z Programu LIFE+. Łączna wartość wnioskowanego dofinansowania wyniosła 314.074,1 tys. euro, przy całkowitej wartości projektów, o których dofinansowanie wnioskowano, wynoszącej 655.093,2 tys. euro. Spośród tych wniosków 231, tj. 95,1% złożonych, wymagało korekty z powodu m.in. braku załączników bądź podpisów na przekazanych załącznikach.

W tym samym okresie od potencjalnych beneficjentów wpłynęły łącznie 244 wnioski o dofinansowanie realizacji projektów LIFE+ ze środków NFOŚiGW, w tym 12 dotyczących projektów międzynarodowych, w których krajowe podmioty miały status współbeneficjentów. Łączna wartość wnioskowanego dofinansowania wyniosła 1.046.737,4 tys. zł (w tym 16.450,6 tys. zł dla projektów międzynarodowych), przy całkowitej wartości projektów, o których dofinansowanie wnioskowano, wynoszącej 636.999,9 tys. euro, tj. 2.479.632,0 tys. zł. Spośród tych wniosków 174, tj. 71,3% złożonych, wymagało korekty z powodu m.in. niespójności z wnioskiem o dofinansowanie projektu z IF LIFE+ lub braku wymaganych załączników.

**3.** W ramach pełnienia funkcji Krajowego Punktu Kontaktowego NFOŚiGW zobowiązany był m.in. do bieżącej współpracy z potencjalnymi wnioskodawcami LIFE+, w tym do konsultacji przy przygotowywaniu wniosków oraz do dokonywania oceny formalnej wniosków i niezwłocznego informowania wnioskodawców o możliwości ich uzupełnienia (art. 6 pkt 4 i 5 Porozumienia).

W wyniku badania 11 wniosków o dofinansowanie projektów LIFE+<sup>19</sup> stwierdzono, że w odniesieniu do 10 wniosków w Narodowym Funduszu prawidłowo dokonano ich oceny formalnej. Pięć spośród wszystkich badanych wniosków wymagało uzupełnienia, o czym niezwłocznie poinformowano wnioskodawców. Natomiast nierzetelnie zweryfikowano jeden wniosek skierowany do KE przez samorządową jednostkę budżetową, tj. Zachodniopomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych. Jednostka ta wystąpiła z wnioskiem o dofinansowanie ze środków LIFE+ projektu „Budowa niebieskiego korytarza ekologicznego wzdłuż doliny rzeki Regi i jej dopływów” oraz o jego współfinansowanie ze środków NFOŚiGW.

Zgodnie z art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>20</sup>, kierownicy wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej działają jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez zarząd województwa. Oznacza to, że stroną czynności prawnej dokonanej przez kierownika ww. jednostki jest województwo samorządowe, a nie jednostka organizacyjna.

Dyrektor ZZMiUW posiadał, udzielone w formie uchwały Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego, pełnomocnictwo do działania w imieniu Województwa Zachodniopomorskiego m.in. w odniesieniu do składania oświadczeń woli w zakresie objętym wnioskiem złożonym do KE oraz podpisania umowy. Niemniej jednak, w treści wniosku o dofinansowanie ww. projektu nie została zawarta informacja, że ZZMiUW działał w imieniu i na rzecz Województwa Zachodniopomorskiego. W przedmiotowym wniosku w rubryce oznaczonej jako „name of the Coordinating Beneficiary”<sup>21</sup> oraz w rubryce „information of the Coordinating Beneficiary”<sup>22</sup> wskazany został wyłącznie ZZMiUW. Również w zakresie „Coordinating

<sup>19</sup> Spośród 11 badanych wniosków, 10 zostało wybranych losowo z zastosowaniem interwału doboru próby (wyznaczenie interwału doboru próby „Populacja/wielkość próby”), a jeden wniosek dobrano celowo.

<sup>20</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 596 z późn. zm.

<sup>21</sup> Oznaczenie Beneficjenta Koordynującego – sekcja A1 wniosku.

<sup>22</sup> Informacja o Beneficjencie Koordynującym – sekcja A2 wniosku.

Beneficiary declaration<sup>23</sup> wskazano, że Beneficjent Koordynujący to ZZMiUW. Nieskorygowanie przedmiotowego wniosku w toku oceny formalnej skutkowało pozostawieniem niewłaściwego oznaczenia Beneficjenta Koordynującego we wniosku, a w konsekwencji również w umowie z KE. Formułując powyższą ocenę weryfikacji złożonego do KE wniosku o dofinansowanie projektu „Budowa niebieskiego korytarza ekologicznego wzdłuż doliny rzeki Regi i jej dopływów”, NIK wzięła pod uwagę również fakt, że na współfinansowanie tego projektu ze środków krajowych Narodowy Fundusz zawarł umowę z Województwem Zachodniopomorskim – ZZMiUW.

Należy zwrócić uwagę, że w toku kontroli NIK przeprowadzonej w ZZMiUW stwierdzono, iż w ten sam sposób został nieprawidłowo zweryfikowany przez NFOŚiGW wniosek dotyczący projektu „Budowa niebieskiego korytarza ekologicznego wzdłuż doliny rzeki Iny i jej dopływów”.

4. W okresie 2010–2013 r. (I połowa) Narodowy Fundusz terminowo przekazał do KE 230 wniosków, spośród których Komitet Sterujący LIFE+, a następnie Parlament Europejski zatwierdził 35 wniosków (15,2% liczby przesłanych do KE wniosków). Z ogólnej liczby zatwierdzonych do realizacji projektów 18 należało do Komponentu I. *Przyroda i różnorodność biologiczna*, 10 do Komponentu II. *Polityka i zarządzanie w zakresie środowiska* oraz 7 do Komponentu III. *Informacja i komunikacja*. Spośród ww. projektów dwa<sup>24</sup> należące do Komponentu I. i wypełniające krajowe priorytety roczne uzyskały podwyższone dofinansowanie z programu LIFE+ (powyżej 50% kosztów kwalifikowalnych).

Łączna kwota przyznanego dofinansowania ze środków LIFE+ wyniosła 44.730,2 tys. euro, natomiast łączna wartość projektów zatwierdzonych do dofinansowania z programu LIFE+ wyniosła 89.667,7 tys. euro, w tym koszty kwalifikowalne wyniosły 88.760,2 tys. euro.

Wszyscy Beneficjenci Koordynujący (13 podmiotów) objęci niniejszą kontrolą NIK, pozytywnie ocenili pomoc Narodowego Funduszu w pozyskaniu dofinansowania na realizację projektów LIFE+. Wysokość alokacji, przyznanych Polsce przez Komisję Europejską na realizację programu LIFE+ w latach 2010–2013, wyniosła łącznie 66.620,6 tys. euro<sup>25</sup>, z tego: 2010 r. – 11.538,0 tys. euro; 2011 r. – 17.892,0 tys. euro; 2012 r. – 18.725,0 tys. euro; 2013 r. – 18.465,6 tys. euro.

Wykorzystanie alokacji, tj. wysokość zatwierdzonego dofinansowania na realizację projektów LIFE+ w poszczególnych latach badanego okresu, wyniosło w: 2010 r. – 82,1%; w 2011 r. – 109,8%; w 2012 r. – 83,4%. Danych o wykorzystaniu alokacji w 2013 r. nie ustalono, bowiem wnioski o dofinansowanie były w trakcie oceny przez KE.

**Istotne znaczenie dla wdrażania Instrumentu finansowego LIFE+ w Polsce** miało utworzenie przez NFOŚiGW od 2008 r. programu priorytetowego „Współfinansowanie LIFE+”. Ideą wprowadzenia tego programu było zwiększenie poziomu wykorzystania przez krajowych beneficjentów dostępnej dla Polski alokacji środków w ramach tego Instrumentu. Zabezpieczone w ww. programie środki przeznaczone były na bezzwrotne współfinansowanie projektów LIFE+ realizowanych przez beneficjentów, którzy uzyskali dofinansowanie z Komisji Europejskiej.

Wbrew tej idei Minister Środowiska, jako organ odpowiedzialny za koordynowanie wdrażania Instrumentu finansowego LIFE+, w lipcu 2012 r. zainicjował przygotowanie i wdrożenie przez NFOŚiGW programu priorytetowego umożliwiającego, wyłącznie parkom narodowym, uzyskanie dofinansowania przedsięwzięć współfinansowanych ze środków IF LIFE+ w formie

<sup>23</sup> Deklaracja Beneficjenta Koordynującego.

<sup>24</sup> Przekazane do KE w okresie objętym kontrolą.

<sup>25</sup> Po korekcie KE.

pożyczek na zachowanie płynności finansowej. We wrześniu 2012 r. Zarząd NFOŚiGW oraz Rada Nadzorcza Narodowego Funduszu zatwierdzili program priorytetowy „Ochrona obszarów cennych przyrodniczo Część 5) Dla parków narodowych w zakresie finansowania pożyczkowego”. Tym programem priorytetowym wprowadzono dodatkową i uzupełniającą formę zwrotnego finansowania działań parków narodowych w zakresie projektów LIFE+. Natomiast zarówno Minister Środowiska jak i NFOŚiGW nie zainicjowali wprowadzenia takiej formy wsparcia, do funkcjonującego już programu priorytetowego „Współfinansowanie LIFE+”, dla innych beneficjentów, którym forma prawna zezwala na skorzystanie z pożyczek.

Zdaniem NIK działanie to ograniczyło krąg podmiotów mogących korzystać ze zwrotnej formy dofinansowania realizacji projektów LIFE+. Tym samym nie zostały stworzone warunki do równego traktowania beneficjentów, którym forma prawna zezwala na skorzystanie z takiego wsparcia.

Minister Środowiska swoim działaniem zapewnił dodatkowe wsparcie finansowe jedynie parkom narodowym, tj. podmiotom podlegającym jego nadzorowi, a więc takim, których funkcjonowanie pozostaje w obszarze bezpośredniego zainteresowania oraz współodpowiedzialności Ministra Środowiska.

Stwierdzono także, że Narodowy Fundusz nie zamieścił na stronie internetowej, w zakładce LIFE+, informacji o możliwości dofinansowania pożyczkowego projektów LIFE+ realizowanych przez parki narodowe. Na stronie internetowej NFOŚiGW informacja o uzyskaniu takiego dodatkowego wsparcia była zamieszczona wyłącznie w zakładce Programy priorytetowe, w treści programu priorytetowego „Ochrona obszarów cennych przyrodniczo Część 5) Dla parków narodowych w zakresie finansowania pożyczkowego”. Tym samym żaden z beneficjentów programu LIFE+, innych niż parki narodowe, z informacji zawartych na stronie internetowej w zakładce LIFE+ nie mógł się dowiedzieć, że dodatkową formą wsparcia przedsięwzięć realizowanych przez parki narodowe, z udziałem środków LIFE+, jest pożyczka, w tym na zachowanie płynności finansowej. W trakcie prowadzonej kontroli NIK w Narodowym Funduszu wyjaśniono, że dążąc do jak najlepszej komunikacji z wnioskodawcami i beneficjentami, zostanie rozważone wprowadzenie, na stronie internetowej NFOŚiGW w zakładce LIFE+, informacji o możliwości takiego dofinansowania wraz ze stosownym przekierowaniem do zakładki programu priorytetowego „Ochrona obszarów cennych przyrodniczo Część 5) Dla parków narodowych w zakresie finansowania pożyczkowego”.

Zgodnie z art. 7 rozporządzenia ws. LIFE+, finansowanie poprzez IF LIFE+ mogą otrzymywać jednostki, podmioty i instytucje publiczne lub prywatne. W pkt 12 preambuły do ww. rozporządzenia wskazano również, że organizacje pozarządowe przyczyniają się do rozwoju i wdrażania polityki oraz prawodawstwa Wspólnoty w zakresie ochrony środowiska. Dlatego też właściwe jest, aby z części budżetu LIFE+ wspierano działania określonej liczby posiadających odpowiednie kwalifikacje organizacji pozarządowych, zajmujących się ochroną środowiska, poprzez przyznawanie na zasadach konkurencyjności i przejrzystości rocznych dotacji operacyjnych.

Biorąc pod uwagę wymieniony wyżej krąg podmiotów uprawnionych do korzystania z Instrumentu finansowego LIFE+, Minister Środowiska, jako Krajowa Instytucja Pośrednicząca odpowiedzialna za koordynację działań w zakresie programowania i wdrażania przedmiotowego instrumentu, powinien zdaniem NIK stworzyć potencjalnym beneficjentom jednakowe warunki udziału w programie LIFE+. Równość wobec prawa należy bowiem do fundamentów porządku prawnego w demokratycznym państwie prawa. Dlatego też tak istotne jest stworzenie warunków do równego traktowania beneficjentów.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła, że rozważana była, ewentualna zmiana programu priorytetowego „Współfinansowanie LIFE+” poprzez rozszerzenie oferty wsparcia beneficjentów LIFE+ o pożyczki udzielane na zachowanie płynności finansowej przedsięwzięć przy płatności końcowej, która nie jest zaliczkowana ze środków UE lub pożyczki na sfinansowanie wymaganego wkładu własnego beneficjentów do projektów LIFE+. Z uwagi na kończącą się już perspektywę LIFE+ 2007–2013, uznano że nowe rozwiązanie uwzględniające wsparcie pożyczkowe, powinno zostać wprowadzone do programu dotyczącego współfinansowania projektów LIFE w perspektywie 2014–2020.

Zdaniem NIK, rozważenie wprowadzenia jeszcze w obecnej perspektywie takiego wsparcia pożyczkowego dla beneficjentów, którym forma prawna umożliwi skorzystanie z pożyczki, może mieć fundamentalne znaczenie dla zakończenia z powodzeniem realizacji projektów dofinansowywanych ze środków LIFE+. Należy bowiem podkreślić, że do 30 czerwca 2013 r. żaden z projektów LIFE+ nie został zakończony. Oznacza to, że beneficjenci są przed fazą rozliczenia końcowego projektów, których zatwierdzenie przez KE warunkuje otrzymanie płatności końcowych. Dlatego też pozbawienie prawa ubiegania się o pożyczkę z NFOŚiGW na zachowanie płynności finansowej przez inne niż parki narodowe podmioty, którym forma prawna zezwala na skorzystanie z takiego wsparcia, może wpłynąć na brak możliwości spięcia finansowego projektu i tym samym utratę płynności finansowej. Należy bowiem zwrócić uwagę, że na płatność końcową, wynoszącą ok. 30% wartości dofinansowania projektu, beneficjenci muszą oczekiwać ponad trzy miesiące.

### 3.2.2. Realizacja projektów LIFE+

#### 3.2.2.1. Finansowanie i zaawansowanie realizacji projektów LIFE+

W latach 2010–2013 (I półrocze) polskie podmioty występujące w roli Beneficjentów Koordynujących realizowały 39 projektów LIFE+ wyłonionych w naborach wniosków w latach 2008–2011. Ponadto sześć krajowych podmiotów w roli współbeneficjentów brało udział w realizacji czterech projektów międzynarodowych. Ze wszystkimi ww. BK i współbeneficjentami krajowymi Narodowy Fundusz podpisał umowy o dofinansowanie wykonywanych projektów. Wartość przyznanego krajowego dofinansowania projektów LIFE+ w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą oraz jego procentowy udział w kosztach kwalifikowalnych projektów wyniosła: w 2010 r. – 39.900,7 tys. zł (tj. 40,4% kosztów kwalifikowalnych), w 2011 r. – 33.393,6 tys. zł (tj. 44,7% kosztów kwalifikowalnych), w 2012 r. – 70.539,4 tys. zł (44,6% kosztów kwalifikowalnych). W I półroczu 2013 r. NFOŚiGW nie podpisał z beneficjentami żadnej umowy o dofinansowanie ze środków krajowych, ponieważ wnioski z tego okresu były w trakcie weryfikacji KE.

Według danych NFOŚiGW<sup>26</sup>, krajowi BK oraz polscy współbeneficjenci projektów międzynarodowych otrzymali w latach 2010–2013 (I półrocze) płatności z KE na realizację projektów LIFE+ w łącznej wysokości 23.248,1 tys. euro, z tego w 2010 r. – 7.072,9 tys. euro, w 2011 r. – 4.254,5 tys. euro, w 2012 r. – 8.943,7 tys. euro, a w I połowie 2013 r. – 2.977,0 tys. euro. Ze środków NFOŚiGW ww. beneficjenci w tym samym okresie otrzymali płatności w łącznej wysokości 53.405,9 tys. zł, z tego w 2010 r. – 2.455,6 tys. zł, w 2011 r. – 8.238,7 tys. zł, w 2012 r. – 22.786,5 tys. zł, a w I półroczu 2013 r. – 19.925,1 tys. zł.

Płatności ze środków programu LIFE+ przekazywane były w formie zaliczek. Płatności ze środków Narodowego Funduszu miały charakter refundacji wydatków poniesionych przez beneficjentów<sup>27</sup>. Wyjątek od tej zasady stanowiły płatności realizowane w latach 2011–2013 (I półrocze) na rzecz

<sup>26</sup> Środki finansowe z KE przekazywane są bezpośrednio na rachunki beneficjentów.

<sup>27</sup> Szczegółowe zasady płatności oraz rozliczeń NFOŚiGW z beneficjentami LIFE+ regulował rozdział 6 Podręcznika LIFE+.

beneficjentów będących państwowymi jednostkami budżetowymi. Od 2011 r. wypłaty na rzecz beneficjentów działających w takiej formie prawnej realizowane były z rezerwy celowej budżetu państwa (poz. 59)<sup>28</sup>, wg procedury *Rozpatrywanie wniosków o przekazanie środków na realizację zadań państwowych jednostek budżetowych*.

Stopień zaawansowania realizacji 39 krajowych projektów LIFE+, mierzony poziomem wypłat ze środków LIFE+, według stanu na 30 czerwca 2013 r. wyniósł średnio 47,7%. Zaawansowanie projektów międzynarodowych, mierzone poziomem płatności na rzecz sześciu krajowych współbeneficjentów uczestniczących w czterech projektach międzynarodowych wyniosło średnio 53,3%. Natomiast zaawansowanie finansowe umów z NFOŚiGW na dzień 30 czerwca 2013 r. w odniesieniu do 39 krajowych projektów LIFE+ wyniosło średnio 37,5%, a w odniesieniu do czterech projektów międzynarodowych, w realizacji których uczestniczyło sześciu krajowych współbeneficjentów, wyniosło średnio 51,3%.

Należy jednak zwrócić uwagę, że dla czterech projektów LIFE+ realizowanych przez krajowych BK, z powodu opóźnienia w stosunku do pierwotnego harmonogramu, NFOŚiGW nie dokonywał wypłat. Dotyczyło to niżej wskazanych projektów:

- *Ogólnopolska kampania informacyjno-promocyjna pn. Poznaj swoją Naturę* (BK: Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska) – BK wystąpił o korektę decyzji dotyczącej zapewnienia finansowania, uzasadniając to opóźnieniami w procedurach przetargowych;
- *Instalacja demonstracyjna wytwarzania kruszyw lekkich z osadów ściekowych i krzemionki odpadowej* (BK: Instytut Mechanizacji Budownictwa i Górnictwa Skalnego) – niezbędna była aktualizacja harmonogramu rzeczowo-finansowego i harmonogramu wypłat z uwagi na opóźnienia w wyborze wykonawcy dokumentacji projektowej oraz w związku z decyzją o połączeniu dwóch działań (projektu i realizacji inwestycji) i powierzeniu ich jednemu wykonawcy;
- *Budowa niebieskiego korytarza ekologicznego wzdłuż doliny rzeki Regi i jej dopływów* (BK: ZZMiUW w Szczecinie) – opóźnienie płatności wynikało z konieczności zmiany harmonogramu płatności i harmonogramu rzeczowo-finansowego, w związku z potrzebą ich dostosowania do terminów płatności wynikających z umów zawartych z wykonawcami usług i dostawcami urządzeń;
- *Czynna ochrona nizinnej populacji głuszca na terenie Borów Dolnośląskich i Puszczy Augustowskiej* (BK: Nadleśnictwo Ruszów) – brak wypłat spowodowany był wyjaśnianiem przyczyn złożenia wniosku o zmianę harmonogramu rzeczowo-finansowego.

W projekcie międzynarodowym *Informacja o poziomie dźwięków podwodnych Morza Bałtyckiego* (współbeneficjent projektu – Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego) zmiana harmonogramu rzeczowo-finansowego i harmonogramu wypłat spowodowana była opóźnieniami w realizacji projektu, obejmującymi wszystkich uczestników projektu. Wypłata przez NFOŚiGW środków w kwocie 229,9 tys. zł nastąpiła 30 września 2013 r.

Poza tym, Narodowy Fundusz wstrzymał finansowanie projektu *Podniesienie świadomości polskich rolników w celu ograniczenia wpływu rolnictwa na eutrofizację* w związku z koniecznością wyjaśnienia kwestii związanych z toczącym się postępowaniem egzekucyjnym przeciw beneficjentowi.

<sup>28</sup> Rezerwa celowa na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, utworzona od 2011 r. na podstawie art. 410c ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.) ze środków przekazywanych przez NFOŚiGW i wfośiGW na dochody budżetu państwa.

Jednocześnie w dniu 29 sierpnia 2013 r. KE wszczęła postępowanie zamykające projekt m.in. z powodu stwierdzonych przez KE niezadawalających postępów projektu i brakiem możliwości jego prawidłowej realizacji przez beneficjenta.

W toku realizacji projektów LIFE+ w latach 2010–2013 (I półrocze) wystąpiły przypadki dokonywania zmian w umowach o dofinansowanie przedsięwzięć ze środków NFOŚiGW. W związku z tymi zmianami pełnomocnicy Zarządu Narodowego Funduszu podjęli 261 decyzji. Na podstawie tych decyzji dokonano m.in. przesunięć terminów wypłaty środków NFOŚiGW pomiędzy kwartałami oraz pomiędzy poszczególnymi kategoriami działań, a także wprowadzano zmiany wysokości kosztów bieżących i inwestycyjnych.

W Narodowym Funduszu wyjaśniono, że zmiany w harmonogramach planowanych kwartalnie wypłat dotacji ze środków NFOŚiGW były zjawiskiem naturalnym i powszechnym w przypadku złożonych, kilkuletnich projektów LIFE+. Zdecydowana większość tych zmian nie miała wpływu na proces realizacji projektów, a opóźnienia wypłat kolejnych transz dofinansowania nie miały wpływu na ostateczny termin zakończenia projektów LIFE+. Stąd, pomimo iż w większości projektów podejmowane są decyzje o zmianach harmonogramów wypłat, tylko w kilku przypadkach wystąpiły opóźnienia w realizacji projektu, wymagające złożenia do KE wniosku o zmianę terminu zakończenia realizacji projektu.

Niemniej jednak zmiany harmonogramów wypłat utrudniają efektywne zarządzanie środkami finansowymi Narodowego Funduszu. W przedłożonym Ministrowi Środowiska sprawozdaniu „Podsumowanie naboru wniosków do instrumentu finansowego LIFE+ w roku 2011, informacje na temat liczby wniosków złożonych do KE w ramach naboru 2012 oraz dotychczasowe i planowane działania NFOŚiGW w zakresie wsparcia wnioskodawców i beneficjentów LIFE+”, NFOŚiGW sygnalizował, że zmiany harmonogramów realizacji projektów wymuszają planowanie wydatkowania środków na współfinansowanie projektów LIFE+ w poszczególnych latach poniżej wartości wynikającej z podpisanych umów.

W okresie objętym kontrolą z opóźnieniami, mającymi wpływ na termin zakończenia projektów, realizowanych było sześć spośród 39 krajowych projektów LIFE+ (15,4%), tj.:

- *Ochrona muraw kserotermicznych w Polsce – teoria i praktyka* (BK: stowarzyszenie Klub Przyrodników) – 27 września 2013 r. beneficjent zwrócił się do KE z wnioskiem o wydłużenie okresu realizacji projektu o trzy miesiące, z powodu niezatwierdzenia w planowanym terminie planów zadań ochronnych i planu ochrony rezerwatu utworzonego w ramach projektu oraz opóźnienia w wykupie jednej działki;
- *Ekohydrologiczna rekultywacja zbiorników rekreacyjnych Arturówek jako modelowe podejście do rekultywacji zbiorników miejskich* (BK: Uniwersytet Łódzki) – z powodu m.in. dziesięciomiesięcznego opóźnienia w opracowaniu projektów inwestycyjnych i uzyskaniu pozwoleń niezbędnych do wykonania inwestycji, Beneficjent Koordynujący poinformował KE, iż rozważa złożenie wniosku o wydłużenie okresu realizacji projektu o 12 miesięcy;
- *AQC Plan, zabezpieczenie populacji orlika grubodziobego Aquila clanga w Polsce: opracowanie Krajowego Planu Ochrony oraz podstawowe działania ochronne* (BK: stowarzyszenie Ptaki Polskie) – wystąpiły opóźnienia w realizacji planowanych działań, związanych m.in. z budową jazów/progów wodnych, spowodowane przesunięciem terminu otrzymania zaliczki z KE w związku z trudnościami w uzyskaniu przez BK gwarancji bankowych. KE w aneksie do umowy o dotację wyraziła zgodę na przedłużenie okresu trwania projektu o dziewięć miesięcy;

- *Ochrona siedlisk kluczowych gatunków ptaków Doliny Środkowej Wisły w warunkach intensywnej presji aglomeracji warszawskiej* (BK: Miasto Stołeczne Warszawa) – z powodu m.in. opóźnień w realizacji działań przygotowawczych dotyczących wykonania projektów pływających wysp, odtworzenia brzegów, zabezpieczenia przed presją, a w konsekwencji rozpoczęcia działań inwestycyjnych, Beneficjent Koordynujący, zgodnie z sugestią KE, planował złożenie wniosku o przesunięcie terminu zakończenia projektu, prawdopodobnie do końca 2015 r., tj. o półtora roku;
- *Aktywna ochrona ptaków wodnych i błotnych na terenie Polderu Północnego w Parku Narodowym „Ujście Warty” poprzez poprawę warunków wodnych siedlisk lęgowych oraz miejsc żerowania i odpoczynku w czasie migracji i zimowania. Bagna są Dobre! Etap 2* (BK: stowarzyszenie Ptaki Polskie) – opóźnienie realizacji projektu wynikało z przesunięcia terminu rozpoczęcia prac związanych z budową i konserwacją infrastruktury melioracyjnej (jazzy, przepławki, przepusty drogowe, „zastawki”) z powodu nieopracowania w terminie raportu o oddziaływaniu na środowisko. BK uzasadnił opóźnienia m.in. nieprzewidywanymi zmianami w składzie zespołu odpowiedzialnego za realizację projektu i rozważył złożenie wniosku do KE o przesunięcie terminu realizacji projektu. Jakkolwiek 5 lipca 2013 r. BK podpisał umowę z wykonawcą prac, zakładającą dotrzymanie dotychczasowych terminów, to biorąc pod uwagę możliwość długiego oczekiwania na uzyskanie decyzji administracyjnych oraz konieczność realizacji prac z uwzględnieniem okresów ochronnych, opóźnienie może wynieść około roku;
- *Restytucja i utrzymanie siedlisk lęgowych ptaków wodnych i błotnych* (BK: Park Narodowy „Ujście Warty”) – z powodu trudnych warunków hydrologicznych, uniemożliwiających realizację działania polegającego na usunięciu zakrzaczeń wierzbowych, opóźnienie terminu zakończenia projektu może wynieść 12 miesięcy.

W latach 2010–2013 (I półrocze) KE – uwzględniając wnioski złożone przez BK – wprowadziła zmiany do siedmiu spośród 39 zawartych umów o dofinansowanie ze środków LIFE+ (17,9% realizowanych projektów krajowych). Dotyczyły one:

- zwiększenia kosztów niektórych działań, m.in. związanych ze zwiększeniem zakupu gruntów w Puszczy Białowieskiej i Knyszyńskiej, a także zmian lokalizacji, zakresu i efektu niektórych działań (projekt *Restoring populations of Lesser Spotted Eagle at chosen areas of Natura 2000*, BK: Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Białymstoku);
- wprowadzenia nowej instytucji współfinansującej projekt, tj. WFOŚiGW w Białymstoku, zwiększenia całkowitej wartości projektu, przedłużenia okresu trwania projektu o dziewięć miesięcy m.in. w związku z opóźnieniami w realizacji działania polegającego na budowie jazów/progów wodnych, a także zmiany nazwy beneficjenta koordynującego oraz zmiany statusu prawnego współbeneficjenta, tj. Biebrzańskiego Parku Narodowego (projekt *AQC Plan, zabezpieczenie populacji orlika grubodziobego Aquila clanga w Polsce: opracowanie Krajowego Planu Ochrony oraz podstawowe działania ochronne*, BK: stowarzyszenie Ptaki Polskie);
- zmiany formy prawnej beneficjenta koordynującego z państwowej jednostki budżetowej na państwową osobę prawną (projekt *Restytucja i utrzymanie siedlisk lęgowych ptaków wodnych i błotnych*, BK: Park Narodowy „Ujście Warty”);
- przeznaczenia oszczędności uzyskanych w projekcie na zakup samochodu terenowego (projekt *Czynna ochrona kompleksu priorytetowych siedlisk napiaskowych (6120, 2330) w obszarze Natura 2000 na Pustyni Błędowskiej*, BK: Gmina Klucze);

- zmiany nazwy współbeneficjenta, przesunięcia części działań pomiędzy beneficjentami, a co z tym związane, kwot wydatków i wkładu własnego przypadającego na każdego z beneficjentów (projekt *Ochrona siedlisk kluczowych gatunków ptaków Doliny Środkowej Wisły w warunkach intensywnej presji aglomeracji warszawskiej*, BK: Miasto st. Warszawa);
- zmiany nazwy beneficjenta koordynującego (projekt *Ochrona ptaków wodnych i błotnych w pięciu parkach narodowych – odtwarzanie siedlisk i ograniczanie wpływu inwazyjnych gatunków* (BK: Instytut Biologii Ssaków Polskiej Akademii Nauk);
- zmiany formy prawnej beneficjenta koordynującego oraz zmiany planu finansowego, zgodnie z propozycją BK zawartą w Raporcie wstępnym (projekt *Ochrona zasobów przyrodniczych Puszczy Kampinoskiej – Obszaru Natura 2000, poprzez renaturyzację wykupionych gruntów*, BK: Kampinoski Park Narodowy).

Wskazane wyżej fakty dotyczące opóźnień w realizacji projektów, a także konieczność wprowadzania zmian do zawartych umów nie spowodowały w okresie objętym kontrolą podjęcia przez KE żadnej decyzji o ograniczeniu lub cofnięciu finansowania. Według stanu na 30 czerwca 2013 r., KE nie podjęła również żadnej decyzji o zmianie wartości udzielonej pomocy finansowej, poza podpisanymi na podstawie wniosków złożonych przez BK aneksami do umów o dofinansowanie ww. projektów.

W związku z powyższym Narodowy Fundusz także nie podejmował decyzji o zmianie wartości współfinansowania projektów LIFE+ ze środków krajowych.

W toku badania zgodności dofinansowania projektów LIFE+ ze środków krajowych z zawartymi umowami stwierdzono, że NFOŚiGW wypłacił Ogólnopolskiemu Towarzystwu Ochrony Ptaków (OTOP) dotację w wysokości 1.315,5 tys. zł, pomimo nieprzedłożenia przez ww. BK wszystkich umów ze współbeneficjentami. Zgodnie z pkt 15.2 *Warunków Szczególnych* umowy z NFOŚiGW, beneficjent zobowiązany był do przedłożenia w terminie wskazanym w umowie (nie później niż przed datą pierwszej wypłaty kwoty dotacji) kopii umów zawartych ze współbeneficjentami na realizację zadań określonych we wniosku o dofinansowanie przedsięwzięcia. Spośród pięciu współbeneficjentów wymienionych w umowie z Narodowym Funduszem, trzech zrezygnowało z przystąpienia do realizacji projektu. Tym samym OTOP, działający jako BK, nie przedłożył umów z tymi współbeneficjentami.

W ocenie NIK, dostarczenie przez OTOP umów ze współbeneficjentami wymienionymi we wniosku było zapisanym w umowie z NFOŚiGW warunkiem otrzymania dofinansowania i stanowiło zabezpieczenie realizacji projektu LIFE+. Wycofanie się współbeneficjentów z realizacji projektu, skutkujące brakiem możliwości zawarcia z nimi umów, nie pozostawało bez wpływu na ocenę prawdopodobieństwa zrealizowania projektu objętego dofinansowaniem NFOŚiGW. Dlatego też wypłata dotacji dla OTOP była niezgodna z postanowieniami umowy jaką Narodowy Fundusz zawarł z OTOP.

### 3.2.2.2. Przygotowanie beneficjentów do uczestnictwa w programie LIFE+

W badanym okresie, objęci kontrolą Beneficjenci Koordynujący, prowadzący przedsięwzięcia dofinansowywane z Programu LIFE+, realizowali 18 projektów, z tego 16 w roli BK a dwa jako współbeneficjenci. Realizacja tych projektów wiązała się z poprawą jakości wód i gleb, ochroną różnorodności biologicznej i cennych gatunków ptaków, a także z ochroną klimatu i adaptacją do jego zmian oraz ograniczaniem azbestu w środowisku.

Dwóch Beneficjentów Koordynujących (Klub Przyrodników w Świebodzinie i Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Białymstoku) posiadało już doświadczenia, we wnioskowaniu do KE o środki finansowe, wynikające z realizacji wcześniejszych projektów LIFE. Trzech beneficjentów (Uniwersytet Łódzki, Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków i stowarzyszenie Ptaki Polskie) składało wnioski jeszcze w 2008 r., kiedy dostęp do informacji o programie LIFE był niewielki co spowalniało prace nad przygotowaniem wniosków i przyczyniało się do błędów w dokumentacji projektowej. Począwszy od 2009 r. zakres informacji o LIFE+ i formy ich udostępniania znacznie się rozwinęły. Informacje o Programie beneficjenci pozyskiwali m.in. ze stron internetowych KE i NFOŚiGW, szkoleń, konferencji, warsztatów i spotkań informacyjnych organizowanych przez NFOŚiGW i KE oraz rozmów z pracownikami Punktu Konsultacyjnego LIFE+ w NFOŚiGW. W ocenie 12 BK, dostępność, przystępność i zakres ww. informacji były wystarczające dla potrzeb przygotowania dokumentacji projektu i złożenia wniosku o jego dofinansowanie. Tylko jeden z kontrolowanych BK ocenił szkolenia NFOŚiGW jako zbyt teoretyczne i ogólne, np. w odniesieniu do zatrudniania i wynagradzania własnych pracowników angażowanych do realizacji projektu. Dopiero w trakcie wdrażania projektu, w wyniku kontroli przedstawicieli KE, dowiedział się o wymaganej formie zatrudnienia pracowników, którą odpowiednio skorygował.

Wnioski o dofinansowanie projektów ze środków LIFE+ Beneficjenci Koordynujący przedkładali w odpowiedzi na zaproszenia KE do składania wniosków, publikowane na stronie internetowej NFOŚiGW. Wnioski składane były za pośrednictwem NFOŚiGW, w terminach określonych przez Narodowy Fundusz i sporządzane z wykorzystaniem wskazanych przez niego formularzy. Zgodnie z ustaloną przez NFOŚiGW procedurą rozpatrywania omawianych wniosków, złożenie wniosku do KE poprzedzane było wnioskiem do Narodowego Funduszu o udzielenie promesy dofinansowania realizacji projektu ze środków krajowych pozostających w dyspozycji NFOŚiGW.

Skontrolowani BK złożyli do KE 24 wnioski o przyznanie dofinansowania ze środków programu LIFE+ dla 23 projektów<sup>29</sup>, z których 16 zostało zaakceptowanych przez Komisję do finansowania i realizacji, trzy zostały odrzucone, a cztery pozostawały w toku rozpatrywania.

Spośród 16 wniosków zatwierdzonych przez KE do realizacji, kontroli NIK poddano 13 wniosków, po jednym u każdego objętego kontrolą Beneficjenta Koordynującego. Wnioski do KE o przydzielenie dofinansowania z Funduszu LIFE+ dla objętych badaniem projektów, BK składali w latach 2008–2011.

Wartość omawianych 13 projektów, przedstawiona we wnioskach, wynosiła łącznie 32.004,3 tys. euro, w tym koszty kwalifikowalne – 31.734,5 tys. euro. Wnioskowana kwota dofinansowania projektów ze środków LIFE+ wynosiła 18.367,5 tys. euro, co stanowiło 57,9% kosztów kwalifikowalnych projektów.

Przygotowując wnioski do KE o przyznanie dofinansowania z programu LIFE+, 10 spośród 13 Beneficjentów Koordynujących pozyskało od jednego do trzech współfinansujących partnerów do współpracy (współbeneficjentów), którzy deklarowali wniesienie własnego wkładu finansowego na realizację projektu i wykonanie określonych zadań. Zakres i formę współpracy, zakres zadań i zasady ich finansowania określano w umowach partnerskich.

<sup>29</sup> Jeden Beneficjent Koordynujący dwukrotnie składał wniosek na realizację tego samego projektu. Akceptację KE uzyskał dopiero wniosek złożony powtórnie.

Dwóch spośród 10 ww. BK, niewłaściwie przygotowało się do realizacji projektów LIFE+, co spowodowało opóźnienia w realizacji tych projektów oraz konieczność wystąpienia do KE z wnioskami o dokonanie zmian w umowach. I tak:

- Urząd Miasta Stołecznego Warszawy nierzetelnie uzgodnił z współbeneficjentami podział zadań przewidzianych do wykonania przy realizacji projektu. Już dwa miesiące po zawarciu umowy z KE o udzielenie dotacji z Programu LIFE+, BK zwrócił się do Komisji o zaakceptowanie zmian do tej umowy, dotyczących przesunięcia niektórych zadań pomiędzy BK a współbeneficjentem, ze względu na trudności współbeneficjenta w zapewnieniu stabilnego finansowania działalności. Konieczność dokonania zmian w umowie z KE oraz zawarcia nowej umowy z partnerem projektu spowodowały opóźnienia w podjęciu działań przygotowawczych;
- Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków w Markach nie doprowadziło do formalnego uregulowania udziału w realizacji projektu LIFE+ współbeneficjentów, którzy złożyli deklaracje uczestnictwa w ramach wniosku do KE o jego współfinansowanie. W efekcie trzech spośród pięciu współbeneficjentów, wyszczególnionych w umowie z KE i Narodowym Funduszem, bez żadnych konsekwencji zaniechało udziału w projekcie. OTOP nie rozpoznało także, na etapie planowania działań oraz zakresu finansowania, rzeczywistych możliwości i warunków zagospodarowania biomasy z terenu objętego projektem. Spowodowało to konieczność dokonania istotnych zmian zarówno w zakresie wykonywanych działań jak i planowanych do efektów rzeczowych. Zmiany powyższe wymagały uzyskania zgody KE na zmianę umowy o przyznanie dotacji z Programu LIFE+ i wpłynęły na zmianę zakresu projektu.

Równoległe z wnioskowaniem do Komisji Europejskiej o przyznanie dofinansowania z Programu LIFE+, Beneficjenci Koordynujący składali do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wnioski o promesę dofinansowania projektu a następnie wnioski o udzielenie dofinansowania realizacji projektu ze środków krajowych, pozostających w dyspozycji Funduszu.

Skontrolowani BK wnioskowali do NFOŚiGW o dofinansowanie 13 badanych projektów na łączną kwotę 13.867,6 tys. euro, co stanowiło 45,4% kosztów kwalifikowalnych tych projektów.

Komisja Europejska analizowała otrzymane wnioski, odsyłała je do korekty i uzupełnienia, pozyskiwała wyjaśnienia od BK dotyczące m.in. strony formalnej i technicznej projektów, ich zakresu, wartości i struktury finansowania oraz harmonogramu realizacji – rzeczowego i finansowego. Wnioski zaakceptowane przez Komisję przekazywane były do zatwierdzenia Parlamentowi Europejskiemu. O wynikach postępowania kwalifikacyjnego BK byli na bieżąco informowani przez KE.

Parlament Europejski zatwierdził do realizacji m.in. 13 badanych przez NIK projektów, akceptując ich łączną wartość w kwocie 30.942,7 tys. euro, w tym wysokość kosztów kwalifikowalnych 30.537,9 tys. euro. Wartości poszczególnych projektów wahały się w granicach 895,5 tys. euro do 4.544,8 tys. euro. Parlament Europejski zatwierdził dofinansowanie ww. projektów ze środków LIFE+ na łączną kwotę 17.806,1 tys. euro, co stanowiło 58,3% kosztów kwalifikowalnych tych projektów. W odniesieniu do poszczególnych projektów, wartość ich dofinansowania przyznanego, z Programu LIFE+, wyniosła od 443,4 tys. euro do 3.408,7 tys. euro, a udział dofinansowania w kosztach kwalifikowalnych projektów zawierał się pomiędzy 48,4% a 75%. Najwyższe, tzw. podwyższone dofinansowanie, w wysokości 74,64%–75% kosztów kwalifikowalnych, przyznano trzem projektom kwalifikującym się do komponentu I. *Przyroda i różnorodność biologiczna*. Głównym celem tych przedsięwzięć była ochrona gatunków i siedlisk priorytetowych w obrębie obszarów Natura 2000. Były to projekty: *Odbudowa populacji orlika krzykliwego na wybranych obszarach Natura 2000*, koordynowany przez Regionalną Dyрекcyję Lasów Państwowych w Białymstoku; *Zarządzanie siedliskiem wodniczki (*Acrocephalus paludicola*) poprzez wdrożenie zrównoważonych systemów zarządzania biomasą*, koordynowany przez Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków w Markach oraz *AQC Plan, zabezpieczenie populacji orlika grubodziobego *Aquila clanga* w Polsce: opracowanie Krajowego Planu Ochrony oraz podstawowe działania ochronne*, koordynowany przez stowarzyszenie Ptaki Polskie w Goniądzu.

Zarząd NFOŚiGW przyznał dofinansowanie ze środków Funduszu na realizację badanych 13 projektów w łącznej kwocie 10.571,9 tys. euro, co stanowiło 34,6% kosztów kwalifikowalnych. W odniesieniu do poszczególnych projektów, przyznane dofinansowanie wynosiło od 398,6 tys. euro do 1.878,0 tys. euro, a udział dofinansowania w kosztach kwalifikowalnych projektów zawierał się w granicach od 10,9% do 45%.

Czas realizacji projektów, określony w umowach o finansowaniu, wynosił średnio 48 miesięcy, a w odniesieniu do poszczególnych projektów zawierał się w granicach od 36 do 67 miesięcy.

Umowy z Komisją Europejską o przyznanie dotacji z IF LIFE+ Beneficjenci Koordynujący podpisywali po upływie od sześciu do 16 miesięcy (średnio 12,5 miesiąca) od dnia złożenia wniosku, natomiast umowy z NFOŚiGW zawierali po upływie od dwóch do 14 miesięcy (średnio 11,6 miesiąca) od dnia złożenia wniosku o dofinansowanie projektu ze środków Narodowego Funduszu. Daty zawarcia umów z KE i NFOŚiGW były zbliżone.

### 3.2.2.3. Wykonywanie przez Beneficjentów Koordynujących umów na realizację projektów LIFE+ zawartych z KE i NFOŚiGW

Wszystkie spośród 13 badanych projektów były w trakcie realizacji. Stan ich zaawansowania był różny, ponieważ zostały rozpoczęte w różnych terminach i różny czas został określony na ich realizację. Według stanu na dzień 30 czerwca 2013 r., na realizację projektów wydatkowano łącznie 43.745,7 tys. zł. Zaawansowanie finansowe 12 spośród 13 projektów wynosiło od 14,9% do 71%, jeden projekt był w przygotowawczej fazie realizacji.

Spośród 13 projektów terminowo przebiegała realizacja jedynie trzech. W pozostałych 10 projektach wystąpiły opóźnienia w wykonywaniu poszczególnych działań, zaplanowanych do realizacji w ramach tych projektów. Opóźnienia wynosiły od trzech do 18 miesięcy i spowodowane były m.in. wydłużającymi się procedurami przetargowymi na wyłonienie wykonawców, unieważnianiem przetargów, nierzetelnym uzgodnieniem podziału zadań pomiędzy BK a współbeneficjentem, koniecznością zwiększenia lub ograniczenia zakresu zadań. BK informowali KE i NFOŚiGW o zmianach terminów realizacji poszczególnych zadań, a w przypadku Narodowego Funduszu – dodatkowo o przesunięciu planowanych środków na inne okresy. NFOŚiGW każdorazowo informował BK o wyrażeniu zgody na wprowadzone zmiany, a KE informowała o zaakceptowaniu raportów, w tym zmian terminów.

Na przykład:

- Zmianom ulegał harmonogram realizacji projektu *Czynna ochrona kompleksu priorytetowych siedlisk napiaskowych (6120, 2330) w obszarze Natura 2000 na Pustyni Błędowskiej*, koordynowanego przez Urząd Gminy Klucze. Wystąpiły 9-miesięczne opóźnienia w rozpoczęciu oczyszczania obszaru Pustyni Błędowskiej z powodu dwukrotnego unieważnienia przetargów na wybór wykonawcy do sprawdzenia terenu objętego projektem i obszaru bezpośrednio przyległego, pod kątem występowania niewybuchów i niewypałów. Zadanie to zakończono sześć miesięcy po terminie. Opóźnienie spowodowało przesunięcie rozpoczęcia kolejnego zadania (czynnej ochrony siedlisk napiaskowych) o dziewięć miesięcy i jego zakończenia – o sześć miesięcy. Równocześnie o 12 miesięcy przesunięto termin organizacji konferencji międzynarodowej, a o dziewięć miesięcy – opracowanie podręcznika. Powyższe zmiany zostały przedstawione w sprawozdaniach do KE i zatwierdzone przez KE.
- Projekt *Ochrona siedlisk kluczowych gatunków ptaków Doliny Środkowej Wisły w warunkach intensywnej presji aglomeracji warszawskiej*, koordynowany przez Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, realizowano z opóźnieniem 18 miesięcy, z powodu nierzetelnego uzgodnienia podziału zadań pomiędzy BK a współbeneficjentem i wynikającej stąd konieczności zmiany umowy z KE, a także z powodu długotrwałych procedur przetargowych przy wyborze podwykonawcy kluczowych działań przygotowawczych. Do 30 listopada 2013 r. BK miał wystąpić do KE z wnioskiem o przesunięcie terminu zakończenia projektu.

- W trakcie realizacji projektu *Odnawialne źródła energii w gospodarstwach rolnych i inteligentnych sieciach* koordynowanego przez EC BREC Instytut Energetyki Odnawialnej Sp. z o.o. w Warszawie wystąpiły opóźnienia, od trzech do dziewięciu miesięcy, w zakończeniu czterech zadań. Natomiast dwa zadania rozpoczęto z opóźnieniem wynoszącym dziewięć miesięcy. Przyczyną opóźnień była m.in. konieczność wykonania dodatkowych prac po audycie stwierdzającym zły stan infrastruktury energetycznej w wybranych gospodarstwach, trudności w zawieraniu z rolnikami umów o współpracy, zmiana przewidywanej topologii systemu pomiarowego, brak oczekiwanych regulacji prawnych w zakresie odnawialnych źródeł energii. O ww. opóźnieniach BK informował KE w raporcie wstępnym i NFOŚiGW w sprawozdaniach do dokumentów rozliczeniowych. KE przyjęła do wiadomości informacje o opóźnieniach i wyraziła przekonanie, że zostaną one nadrobione.

Jeden z BK – stowarzyszenie Ptaki Polskie w Goniądzu, koordynujące projekt pn. *AQC Plan, zabezpieczenie populacji orlika grubodziobego Aquila clanga w Polsce: opracowanie Krajowego Planu Ochrony oraz podstawowe działania ochronne*, nie uzyskał zgody KE na przesunięcie terminu wykonania jednego zadania. Stowarzyszenie to wnioskowało do KE o akceptację przesunięcia terminów realizacji 10 spośród 53 zadań objętych projektem. KE zaakceptowała zmianę terminów wykonania dziewięciu zadań, co było przedmiotem aneksu do umowy o dofinansowanie. Nie wyraziła natomiast zgody na przesunięcie terminu przygotowania *Krajowego Planu Ochrony Orlika Grubodziobego*. To zadanie było opóźnione o ok. dziewięć miesięcy. Projekt Krajowego Planu Ochrony został przygotowany i w październiku 2013 r. miał być przekazany do Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w celu zatwierdzenia.

Beneficjenci Koordynujący wykonujący cztery projekty z powodu powstałych opóźnień, które miały wpływ na termin ich zakończenia, planowali wystąpić do KE o przedłużenie terminu ostatecznego zamknięcia realizacji przedsięwzięć. I tak m.in.:

- Realizacja projektu *Ochrona muraw kserotermicznych w Polsce – teoria i praktyka*, koordynowanego przez Klub Przyrodników w Świebodzinie, przebiegała zgodnie z harmonogramem i do dnia 30 czerwca 2013 r. nie wystąpiły przeszkody dla terminowej realizacji zadań. BK przygotowywał wniosek do KE o przedłużenie terminu zakończenia projektu o trzy miesiące, tj. do dnia 31 marca 2014 r., z powodu wydłużenia czasu opracowania planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000, które wymagały dostosowania do zmiennych wymagań określonych wytycznymi i procedurami modyfikowanymi przez GDOŚ.
- W projekcie *Ekohydrologiczna rekultywacja zbiorników rekreacyjnych „Arturówek” (Łódź), jako modelowe podejście do rekultywacji zbiorników miejskich*, koordynowanym przez Uniwersytet Łódzki, 10 spośród 28 zadań realizowano z opóźnieniami od czterech do 18 miesięcy. BK w raportach do KE wskazywał na ewentualną potrzebę wydłużenia realizacji projektu o rok, do końca 2015 r. w części technicznej i do końca marca 2016 r. w części finansowej, obejmującej raport i audyt. Uzasadniano to koniecznością co najmniej dwuletniego monitorowania funkcjonowania rozwiązań biologicznych (stref roślinnych), z uwagi na możliwość nieprzyjęcia się roślin i konieczność wykonania następnych nasadzeń. Wskazywano jednocześnie, że wydłużenie realizacji projektu nie będzie związane ze zwiększeniem jego kosztów. Wystąpienie o zgodę na przedłużenie terminu zakończenia projektu planowano skierować do KE do końca 2013 r.

Oprócz zmian harmonogramu realizacji projektów, pięciu BK występowało do KE o zmianę zakresu rzeczowego i finansowego. Na przykład:

- Projekt *Nowe środki ulepszania gleby do redukcji zanieczyszczeń i rewitalizacji ekosystemu glebowego BIOREWIT* realizowano niezgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym, stanowiącym załącznik do umowy o dofinansowanie w formie dotacji, podpisanej z NFOŚiGW. Do odstępstw od harmonogramu przyczyniły się przedłużające się postępowania przetargowe. Narodowy Fundusz każdorazowo wyrażał zgodę na przesunięcia środków. Projekt realizowano zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym uzgodnionym w umowie o dotację z KE, ale w dniu 13 września 2013 r. BK zwrócił się do NFOŚiGW i osoby monitorującej projekt z ramienia KE z wnioskiem o zmianę formy zatrudnienia wykonawców oraz o zmiany harmonogramu finansowego projektu, dotyczące przeniesienia kosztów (zwiększenia lub zmniejszenia kosztów pomiędzy poszczególnymi kategoriami) oraz utworzenia nowej kategorii kosztów. W ocenie BK, wnioskowane zmiany w finansowaniu zadań projektu nie wpłyną na zmianę jego wartości.

- W toku realizacji projektu *Czynna ochrona kompleksu priorytetowych siedlisk napiaskowych (6120, 2330) w obszarze Natura 2000 na Pustyni Błędowskiej*, w wyniku przeprowadzenia przetargu, powstała nadwyżka środków finansowych (60,0 tys. euro). W związku z tym BK wystąpił do KE o zgodę na wykorzystanie tych środków na zakup samochodu terenowego niezbędnego do monitorowania realizacji projektu (obszar o powierzchni 400 ha). KE wyraziła zgodę na dokonanie ww. zakupu i przyznała na ten cel środki w wysokości 50,0 tys. euro.
- Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków 23 maja 2013 r. przekazało KE wniosek o zmianę zakresu rzeczowego i finansowego projektu *Zarządzanie siedliskiem wodniczki (Acrocephalus paludicola) poprzez wdrożenie zrównoważonych systemów zarządzania biomasą*. Wystąpiono o dokonanie zmian w umowie z KE, dotyczących zmiany współbeneficjentów i zakresu zadań przez nich realizowanych, zmniejszenia powierzchni gruntu do zakupu, powierzchni terenu do objęcia usuwaniem drzew i krzewów oraz zakresu przygotowania infrastruktury do zbierania biomasy. Zaproponowano również wykorzystanie istniejących instalacji do przerobu biomasy w rejonie Lublina zamiast budowy nowej oraz rezygnację z budowy instalacji do brykietowania biomasy na terenie OSO w Zaczerlanach. Ponadto zaproponowano włączenie do kosztów projektu kosztów zakupu działki do prowadzenia brykietowania biomasy w m. Trzcianne i zwiększenie kwoty na wsparcie zewnętrzne. W konsekwencji proponowanych zmian BK wnioskował o zmniejszenie całkowitego budżetu projektu – z 3.686,3 tys. euro do 3.278,8 tys. euro, tj. o 11,1%, w tym kosztów kwalifikowalnych o 11,2%, oraz udziału środków z Programu LIFE+ o 11,2%. Jednocześnie BK zaproponował zwiększenie własnego udziału z 184,6 tys. euro do 246,5 tys. euro. W dniu 22 sierpnia 2013 r. KE przekazała BK uwagi do wniosku o zmianę umowy, wskazując m.in. na braki formalne oraz prosząc o uzasadnienie zwiększenia budżetu dla prowadzenia instalacji do przerobu biomasy w m. Trzcianne. BK przekazał KE odpowiedź w dniu 4 października 2013 r.

Prawidłowość zlecenia i wykonania zadań w ramach realizacji projektu oraz sposób sprawowania kontroli przez zleceniodawcę nad przebiegiem realizacji tych zadań, zbadano na podstawie analizy dokumentów z 34 postępowań o zamówienie publiczne.

Przedmiotem zamówień było m.in. wykonanie robót budowlanych, budowy przepławek dla ryb, dostawa i instalacja urządzeń laboratoryjnych, dostawa i uruchomienie instalacji do produkcji pelletu, odtwarzanie muraw, organizacja szkoleń, opracowanie strony internetowej, ocena funkcjonowania forum użytkowników strony internetowej, zaprojektowanie, wykonanie i dostarczenie materiałów drukowanych oraz gadżetów na potrzeby projektu, wykonanie filmu dokumentalnego.

Analiza dokumentacji z przeprowadzonych postępowań przetargowych oraz umów zawartych w ich wyniku, wykazała, że 29 zamówień udzielono zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, a także z zachowaniem zasad przejrzystości i równego traktowania oferentów. Nieprawidłowości stwierdzone w pięciu zamówieniach dotyczyły: błędnej informacji zamieszczonej w ogłoszeniu o udzieleniu zamówienia; niewskazania szacunkowej wartości zamówienia w dokumencie „Ustalenie wartości zamówienia”; zawyżenia kursu euro w określeniu wartości zamówienia; niezgodności *Regulaminu Komisji do Przeprowadzenia Postępowania o Udzielenie Zamówienia Publicznego* z art. 21 ust. 3 ustawy – Prawo zamówień publicznych; określenia w umowie z wykonawcą kwoty wynagrodzenia wyższej niż przedstawiona w ofercie. Stwierdzone nieprawidłowości pozostawały bez wpływu na wynik postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. W odniesieniu do zawyżonego wynagrodzenia wykonawcy w umowie na wykonanie usługi, BK jeszcze w trakcie kontroli NIK dokonał korekty rozliczeń z NFOŚiGW i zwrócił na konto Narodowego Funduszu zawyżoną kwotę refundacji w wysokości 65,0 tys. zł wraz z należnymi odsetkami (łącznie 77,1 tys. zł). Planowano także wystąpić do wykonawcy o zwrot nadpłaconej kwoty.

#### 3.2.2.4. Sprawozdawczość, rozliczanie środków oraz prowadzenie przez Beneficjentów Koordynujących ewidencji finansowo-księgowej

W toku kontroli nie stwierdzono przypadku braku realizacji, bądź opóźnionej realizacji zadań z powodu nieterminowego otrzymania płatności z KE lub NFOŚiGW.

Komisja Europejska wypłacała środki w trzech transzach: pierwszej – płatności zaliczkowej, po podpisaniu umowy o dotację, następnie drugiej transzy, po przedłożeniu przez BK sprawozdania śródkresowego i wniosku o płatność; po ostatecznym zatwierdzeniu projektu BK otrzymują płatność końcową. Część otrzymanych środków BK przekazywali współbeneficjentom, zgodnie z zawartymi umowami partnerskimi. Płatności z NFOŚiGW dokonywane były w formie refundacji kosztów poniesionych przez BK, po przedłożeniu dokumentów rozliczeniowych i sprawozdań ze stanu realizacji projektów.

Według stanu na 30 czerwca 2013 r. wydatki poniesione na realizację badanych 13 projektów wyniosły ogółem 43.745,7 tys. zł, w tym ze: środków KE – 20.067.687 zł; środków NFOŚiGW – 15.533.871 zł; środków własnych BK i współbeneficjentów – 3.652.165 zł.

Natomiast zaangażowanie poniesionych wydatków w odniesieniu do całkowitej wartości projektów wyniosło 34,3%, w tym zaangażowanie: środków KE – 15,7%; środków NFOŚiGW – 12,2%; środków własnych – 2,9%.

KE i NFOŚiGW wstrzymali wypłaty jednemu z BK – stowarzyszeniu Ptaki Polskie w Goniądzu z powodu niedołożenia starań o dokonanie zmiany w umowie o dotację z KE, polegającej na uzupełnieniu stron współfinansujących projekt o jeden podmiot. Stowarzyszenie to utraciło płynność finansową projektu *AQC Plan, zabezpieczenie populacji orlika grubodziobego Aquila clanga w Polsce: opracowanie Krajowego Planu Ochrony oraz podstawowe działania ochronne*, m.in. w związku ze wstrzymaniem przez KE płatności śródkresowej. Decyzja Komisji spowodowana była znacznymi zmianami w projekcie oraz wątpliwościami co do uzyskanego przez BK dofinansowania projektu z WFOŚiGW w Białymstoku w wysokości 465,9 tys. zł. W ślad za tym również NFOŚiGW wstrzymał wypłatę swoich środków. KE uruchomiła kolejną zaliczkę dopiero po aneksowaniu umowy, do której WFOŚiGW w Białymstoku został wprowadzony jako współfinansujący. Ponadto, po aktualizacji raportu śródkresowego (wynikającej z podpisania aneksu do umowy) oraz wniosku o płatność, KE uznała za niekwalifikowalne koszty w łącznej kwocie 162,6 tys. euro. Na zakwestionowaną kwotę składały się koszty remontu budynku biura projektu, na zwiększenie których KE nie wydała zgody, co znalazło odzwierciedlenie w podpisanym aneksie, a także koszty nieprzewidzianego w umowie zakupu sprzętu do centrum edukacyjnego oraz sprzętu wideo. Dużym utrudnieniem dla BK, na etapie rozpoczynania realizacji projektu, było pozyskanie gwarancji bankowej, niezbędnej do otrzymania pierwszej płatności zaliczkowej z KE. Stowarzyszenie Ptaki Polskie rozpoczęło starania o gwarancję bankową w październiku 2009 r. Negocjacje w tej sprawie prowadziło z dwoma bankami, które w marcu 2010 r. odmówiły udzielenia gwarancji, następnie negocjowało z pięcioma innymi bankami, z trzema firmami ubezpieczeniowymi, Federacją Organizacji Pozarządowych, a także z Regionalną Dyrekcją Lasów Państwowych. Ostatecznie, gwarancję bankową Stowarzyszenie uzyskało dopiero w dniu 29 lipca 2010 r.

W związku z powyższym, w celu kontynuowania realizacji projektu, BK finansował wykonywane działania w tym projekcie posiłkując się środkami otrzymanymi z KE na realizację innego projektu LIFE+. Według wyjaśnień Prezesa Zarządu Stowarzyszenia, złożonych w toku kontroli, zadłużenie

projektu wynosiło 1.520,0 tys. zł. W dniu 21 czerwca 2013 r. KE podpisała aneks do umowy z BK, a w dniu 26 sierpnia 2013 r. Beneficjent otrzymał z KE drugą transzę płatności na realizację projektu. Oczekiwano podpisania aneksu do umowy z NFOŚiGW i uruchomienia płatności wstrzymanych przez Fundusz. W dniu 30 września 2013 r. bilans projektu był ujemny i wynosił – 665,5 tys. zł. Planowano, że po uzyskaniu wstrzymanych płatności z NFOŚiGW deficyt zmniejszy się do 166,6 tys. zł. Jednocześnie BK podjął działania w celu pozyskania kredytu bankowego na realizację projektu, w wysokości 1.500 tys. zł.

Spośród 13 BK, 12 uruchomiło wyodrębnione rachunki środków otrzymywanych z KE i z NFOŚiGW na realizację projektów oraz wydatków dokonywanych z tych środków, co umożliwiało ich identyfikację wymaganą na podstawie art. 6 ust. 1 Postanowień Wspólnych.

- Jedynie EC BREC Instytut Energetyki Odnawialnej Sp. z o.o. w Warszawie nie posiadał wydzielonego walutowego konta lub subkonta dla projektu *Odnawialne źródła energii w gospodarstwach rolnych i inteligentnych sieciach*. Pierwszą płatność zaliczkową KE przelała na konto, na którym gromadzone były wszystkie środki dewizowe Instytutu. Zgodnie z art. 24 ust. 6 Postanowień Wspólnych, umowy o przyznanie dotacji, konto bankowe lub subkonto, z którego korzysta beneficjent koordynujący, musi umożliwiać identyfikację funduszy wpłacanych przez Komisję. Prokurent Zarządu Instytutu wyjaśnił, że za pomocą analitycznego systemu księgowego funkcjonującego w Instytucie, wszystkie środki ewidencjonowane na jego kontach bankowych mogą zostać zidentyfikowane.

Badanie prawidłowości ewidencji księgowej oraz kwalifikowalności wydatków, zrealizowanych w latach 2010–2013 (I połowa), przeprowadzono na podstawie analizy wybranych 470 pozycji kosztów zaewidencjonowanych na koncie analitycznym projektów na łączną kwotę 16.704,3 tys. zł. Nie stwierdzono nieprawidłowości u siedmiu BK w zakresie poprawności dowodów pod względem formalnym, a także kompletności i poprawności w zakresie kontroli bieżącej i dekretacji oraz kompletności i poprawności formalnej zapisów dowodów w księgach rachunkowych i prawidłowości ujęcia tych dowodów w księgach rachunkowych. Na przykład przeprowadzona w Uniwersytecie Łódzkim analiza 30 wybranych dowodów księgowych, na łączną kwotę 612,1 tys. zł, dotyczących realizacji projektu *Ekohydrologiczna rekultywacja zbiorników rekreacyjnych „Arturówek” (Łódź), jako modelowe podejście do rekultywacji zbiorników miejskich*, wykazała poprawność dokumentów od strony formalnej oraz kompletność i poprawność w zakresie kontroli bieżącej i dekretacji. Wszystkie badane pozycje prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych, wszystkie zapisy obejmowały takie informacje jak dane identyfikacyjne dowodu oraz opis operacji gospodarczej. Badane wydatki spełniały wymóg kwalifikowalności.

Natomiast u sześciu BK stwierdzono nieprawidłowości w ewidencji księgowej 123 dowodów księgowych na łączną kwotę 1.589,8 tys. zł (tj. w 26,2% liczby dowodów poddanych badaniu), polegające m.in. na: niezgodności daty operacji z datą sprzedaży, księgowaniu dowodów w okresie sprawozdawczym niezgodnym z datą operacji gospodarczej, niewprowadzaniu do ksiąg rachunkowych daty operacji gospodarczej, nieprawidłowym dokonywaniu korekt na dokumentach księgowych, niewskazaniu na dowodach księgowych miesiąca księgowania i sposobu ujęcia ich w księgach rachunkowych. I tak m.in.:

- ♦ Na podstawie wybranych do kontroli 30 dowodów księgowych dokumentujących wydatki poniesione przez Instytut Ogrodnictwa w Skierniewicach na realizację projektu *Nowe środki ulepszania gleby do redukcji zanieczyszczeń i rewitalizacji ekosystemu glebowego BIOREWIT* ustalono, że w księgach rachunkowych wyodrębniono środki otrzymane i wydatkowane z UE oraz poniesione wydatki refundowane ze środków otrzymanych z NFOŚiGW. Ewidencję prowadzono zgodnie

z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>30</sup>. Badane wydatki spełniały wymóg kwalifikowalności. Stwierdzono jednak, że w dwóch rozliczeniach finansowych, złożonych do NFOŚiGW za okres 1 września – 30 listopada 2012 r. oraz za okres 1 grudnia 2012 r. do 28 lutego 2013 r., nie wykazano wydatków z tytułu wynagrodzeń w łącznej kwocie 83,6 tys. zł. Koszty te zostały ujęte w księgach rachunkowych jako koszty projektu rozliczane ze środków Funduszu.

- ◆ Na podstawie próby 58 dowodów księgowych na łączną kwotę 405,0 tys. zł, dokumentujących wydatki poniesione przez Federację Zielonych GAJA na realizację projektu *Ogólnopolska kampania informacyjno-edukacyjna na rzecz usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest*, ustalono m.in., że dokumenty księgowe zostały prawidłowo sporządzone pod względem formalno-rachunkowym, ale badanie kompletności i poprawności w zakresie kontroli bieżącej i dekretacji wykazało, że na wszystkich zbadanych dowodach księgowych brak było wskazania sposobu ujęcia ich w księgach rachunkowych i wskazania miesiąca księgowania, co było niezgodne z art. 21 ust.1 pkt 6 ustawy o rachunkowości, brak było również wskazania źródła finansowania zobowiązań (poza finansowanymi przez NFOŚiGW), tj. środki własne czy KE. Ponadto, badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych pod względem prawidłowości ujęcia dowodów w księgach wykazało, że 14 dowodów na łączną kwotę 243,8 tys. zł, zaksięgowano w okresie sprawozdawczym niezgodnym z datą operacji gospodarczej, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Wszyscy skontrolowani Beneficjenci Koordynujący przekazywali KE raporty z realizacji projektów – wstępne, z postępu realizacji projektów i śródkresowe.

Raporty do KE zawierały wszystkie wymagane informacje, obejmujące m.in. streszczenie założeń projektu, opis zarządzania projektem, opis realizacji poszczególnych zadań, prognozę postępu do czasu sporządzenia następnego raportu, opis systemu rachunkowości, współpracę z jednostkami współfinansującymi projekt, a także wykaz poniesionych kosztów. Kontrola wykazała, że spośród 27 raportów przekazanych KE w badanym okresie, w siedmiu raportach przygotowanych przez pięciu BK, wystąpiły uchybienia i nieprawidłowości dotyczące: zamieszczania niepełnych lub zbyt ogólnych danych, błędów natury redakcyjnej, wykazywania danych niezgodnych z ewidencją księgową – różnice w wysokości kosztów osobowych i pośrednich, a także w kosztach poniesionych.

Na przykład:

- W przypadku trzech raportów przekazanych KE przez Uniwersytet Łódzki stwierdzono różnice w wysokości kosztów osobowych, w dwóch raportach wystąpiły różnice w kosztach pośrednich, a w ostatnim raporcie z postępu realizacji projektu – niezgodność w wysokości poniesionych kosztów.
- W odpowiedzi na raport początkowy skierowany do KE przez Instytut Ogrodnictwa w Skierniewicach, Komisja zwróciła się z prośbą o uszczegółowienie zawartych w nim danych poprzez podanie w następnym raporcie informacji dotyczących m.in. ilości zamontowanych urządzeń pomiarowych, sposobu organizacji platformy wymiany informacji o wynikach projektu, tematów zorganizowanych szkoleń.
- KE zgłosiła uwagi do raportu wstępnego i raportu z postępu realizacji projektu, przedłożonych przez Urząd Gminy w Kluczach, dotyczące m.in. wyjaśnienia warunków finansowych i technicznych wykonania jednego z zadań, przejrzystości informacji o wykonywanych zadaniach, strony technicznej załączonych map, opisu postępu w wdrażaniu projektu, szczegółowych danych o przetargu.
- Federacja Zielonych GAJA, w raportach do KE przedstawiała wielkości kosztów poniesionych na realizację projektu pochodzące z zestawienia faktur i rachunków, a nie z ewidencji księgowej. Różnice kwot w fakturach i księgowości wiązały się z przekazywaniem faktur do biura rachunkowego, które prowadziło księgowość.

KE zgłosiła uwagi do raportów sześciu BK. Uwagi zostały uwzględnione w raportach następnych.

<sup>30</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 330 z późn. zm.

Jeden z BK – Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków przekazało KE raport śródkresowy z 1,5-rocznym opóźnieniem w stosunku do terminu wskazanego w umowie o dotację. Opóźnienie spowodowane było niespełnianiem przez OTOP warunku do wystąpienia o płatność średniookresową, tj. zrealizowania wydatków w wysokości przynajmniej 150% pierwszej zaliczki. Komisja wyraziła zgodę na zmianę harmonogramu raportowania.

Stosownie do postanowień umowy zawartej z NFOŚiGW, BK sporządzali i przekazywali do Narodowego Funduszu kwartalne sprawozdania ze stanu realizacji projektów oraz rozliczenia częściowego dofinansowania, kserokopie faktur i innych dowodów księgowych potwierdzających poniesione koszty. Uwagi do sprawozdań, zgłaszane przez NFOŚiGW, były na bieżąco uwzględniane. Realizacja badanych 13 projektów podlegała wizytom monitorującym przedstawicieli KE, kontrolom NFOŚiGW oraz zlecanym audytom zewnętrznym.

W latach 2010–2013 (I połowa) KE przeprowadziła 12 wizyt monitorujących u siedmiu beneficjentów objętych kontrolą NIK. NFOŚiGW wykonał dwie kontrole u dwóch BK. Ponadto, u dwóch BK przeprowadzono audyt realizacji projektów. U jednego z BK nie przeprowadzono żadnych kontroli. W ramach wizyt i kontroli oraz audytów badano: zaawansowanie rzeczowe i finansowe projektów, zgodność rzeczywistego stanu realizacji z warunkami umowy, poprawność danych w dokumentach finansowo-prawnych, poprawność sporządzania dokumentów rozliczeniowych, zgodność zakresu zawieranych umów z zakresem przedsięwzięć. Na przykład:

- po wizycie monitorującej wykonanie projektu *Ochrona muraw kserotermicznych w Polsce – teoria i praktyka*, koordynowanego przez Klub Przyrodników, KE zwróciła uwagę na niewykonanie planu wykupu gruntów, stwierdziła zmiany zakresu rzeczowego projektu w stosunku do harmonogramu rzeczowo-finansowego oraz niezatwierdzenie planów zadań ochronnych, co warunkuje uznanie kwalifikowalności poniesionych kosztów w ww. zakresie;
- kontrola przeprowadzona przez przedstawicieli NFOŚiGW w zakresie realizacji projektu *Odbudowa populacji orlika krzykliwego na wybranych obszarach Natura 2000*, koordynowanego przez Regionalną Dyрекję Lasów Państwowych w Białymstoku, obejmowała zbadanie zgodności stanu rzeczowego projektu z warunkami umowy, sprawdzenie podstawowych dokumentów formalno-prawnych i poprawności sporządzania dokumentów rozliczeniowych, sposobu przechowywania dokumentów – nie stwierdzono nieprawidłowości;
- realizacja projektu *Ochrona siedlisk kluczowych gatunków ptaków Doliny Środkowej Wisły w warunkach intensywnej presji aglomeracji warszawskiej*, koordynowanego przez Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, nie była kontrolowana ani przez NFOŚiGW ani przez KE.

W wyniku wizyt i kontroli przedstawiano BK zalecenia, uzgadniano zmiany w projektach, oceniano przebieg projektów, wskazywano na zagrożenia w realizacji zadań oraz konieczność uzupełnienia raportów. Wnioski pokontrolne były przez BK realizowane.

W wyniku postępu prac w realizacji projektów, niektóre z nich, jeszcze przed zakończeniem całości przedsięwzięcia, uzyskiwały efekty ekologiczne, np.:

- ♦ w wyniku wykonania części zadań projektu *Ekohydrologiczna rekultywacja zbiorników rekreacyjnych „Arturówek” (Łódź), jako modelowe podejście do rekultywacji zbiorników miejskich*, wyeliminowano znaczą część zawiesin i substancji biogenych w zbiorniku Arturówek, skutkiem czego przez cały sezon letni w 2013 r. kąpielisko w Arturówku było otwarte, a jakość wody nie budziła zastrzeżeń Inspekcji Sanitarnej;
- ♦ ponad 70% zaawansowanie projektu *Ochrona muraw kserotermicznych w Polsce – teoria i praktyka*, pozwoliło na uzyskanie efektu ekologicznego poprzez trwałe zabezpieczenie ekosystemów, ochronę stanowisk gatunków roślin i zwierząt, ograniczenie antropopresji na obszarach cennych przyrodniczo oraz podwyższenie poziomu świadomości ekologicznej społeczeństwa.

Podkreślenia wymaga fakt, że ostateczna ocena uzyskanych efektów ekologicznych będzie możliwa po zakończeniu realizacji wszystkich projektów LIFE+ wykonywanych w ramach perspektywy finansowej programu LIFE+ na lata 2007-2013. Niemniej jednak, pomimo trudności z jakimi musieli zmierzyć się polscy beneficjenci IF LIFE+, NIK nie stwierdziła w toku kontroli nieskutecznego wykorzystania otrzymanych dotychczas środków zarówno z programu LIFE+ jak i środków krajowych.

### 3.2.3. Nadzór nad wdrażaniem Instrumentu finansowego LIFE+ w Polsce

#### 3.2.3.1. Sprawowanie nadzoru przez Ministra Środowiska

Minister Środowiska, zawierając Porozumienie z NFOŚiGW, określił zadania dla Krajowej Instytucji Pośredniczącej w zakresie IF LIFE+ ustanowionego na lata 2007-2013, które w swej treści zawierały działania służące sprawowaniu nadzoru nad wdrażaniem programu LIFE+. Należały do nich m.in.:

- gromadzenie informacji o projektach realizowanych ze wsparciem IF LIFE+ (art. 5 pkt 7 Porozumienia);
- zatwierdzanie rocznych planów promocji i szkoleń, sporządzanych przez Krajową Instytucję Wdrażającą (art. 5 pkt 10 Porozumienia).

Poza tym Minister Środowiska, na podstawie art. 7 Porozumienia, zagwarantował dla Krajowej Instytucji Pośredniczącej uprawnienie do przeprowadzania kontroli i audytu w NFOŚiGW, tj. Krajowej Instytucji Wdrażającej, której powierzone zostały zadania w zakresie obsługi IF LIFE+.

W toku kontroli ustalono, że Minister Środowiska nie wykorzystywał wszystkich zagwarantowanych Porozumieniem instrumentów do sprawowania nadzoru. Nie zatwierdzał rocznych planów promocji i szkoleń, a także nie gromadził wszystkich informacji o projektach LIFE+. Jedynym źródłem informacji w tym zakresie były przekazywane corocznie przez NFOŚiGW sprawozdania z działalności Narodowego Funduszu oraz informacje zawierające podsumowanie naboru wniosków do LIFE+ wraz z opisem dotychczasowych i planowanych działań NFOŚiGW w zakresie wsparcia wnioskodawców i beneficjentów LIFE+. Wymienione źródło informacji nie zapewniało jednak pełnej wiedzy o wdrażaniu Instrumentu Finansowego LIFE+ w Polsce. Minister Środowiska nie posiadał bowiem informacji o:

- wynikach dokonywanej przez KE oceny wniosków, w tym o przyczynach odrzucenia poszczególnych wniosków;
- liczbie projektów wpisanych na listę rezerwową w poszczególnych latach okresu 2010–2013 oraz projektów, które zostały z listy rezerwowej wprowadzone na listę projektów zatwierdzonych;
- terminach zakończenia realizacji projektów – Dyrektor Departamentu Funduszy Europejskich MŚ wyjaśniła, że „*wysoce prawdopodobnym jest, że w okresie którego dotyczy kontrola nie zakończył się żaden z projektów (...).*”

W okresie objętym kontrolą Minister Środowiska nie zlecił przeprowadzenia kontroli lub audytu w NFOŚiGW. Tym samym nie zostały wykorzystane uprawnienia Krajowej Instytucji Pośredniczącej, określone w art. 7 Porozumienia, pomimo ponad 5-letniego okresu jego obowiązywania. Poza tym zgodnie z art. 400r ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>31</sup> Minister Środowiska sprawuje nadzór nad działalnością NFOŚiGW. Również art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>32</sup> wskazuje ministra właściwego do spraw środowiska jako sprawującego nadzór nad działalnością NFOŚiGW.

<sup>31</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.

<sup>32</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 743 z późn. zm.

Minister Środowiska wyjaśnił, że „(...) mając na uwadze postępujący wzrost wykorzystania alokacji krajowych przez Polskę, aż do planowanych 100% w okresie od stycznia 2010 r. do I połowy 2013 r. nie wystąpiły przesłanki do kontroli”.

W działaniach kontrolnych Ministerstwa Środowiska nie ujmowano także kontroli realizacji projektów LIFE+ przez podległe i nadzorowane jednostki organizacyjne. Minister Środowiska wyjaśnił, że nie stwierdzono podstaw do wszczęcia kontroli „(...) opierając się na treści sprawozdań przedstawianych Kierownictwu resortu środowiska oraz mając na uwadze, iż w kontrolowanym okresie Minister Środowiska nie pozyskał informacji na temat nieprawidłowości w zakresie wdrażania instrumentu ze strony Komisji Europejskiej ani Beneficjentów”.

Działań kontrolnych w zakresie wdrażania IF LIFE+ i realizacji projektów LIFE+, tj. zadań wykonywanych przez podległe i nadzorowane przez Ministra Środowiska jednostki nie planowano, pomimo przyjęcia w lipcu 2012 r. przez Kierownictwo Resortu w Ministerstwie Środowiska „Wytycznych w sprawie zasad i trybu sprawowania nadzoru przez komórki organizacyjne Ministerstwa Środowiska nad jednostkami organizacyjnymi podległymi lub nadzorowanymi przez Ministra Środowiska”. W dokumencie tym m.in. podano, że „Kontrola jest jednym z podstawowych narzędzi nadzoru. Zadaniem kontroli jest zarówno wykrywanie nieprawidłowości i im zapobieganie, jak również usprawnianie działania jednostki. Prowadzona działalność kontrolna powinna wspierać skuteczną realizację celów i priorytetów resortu (...)”.

Wobec faktu nieprzeprowadzenia kontroli w NFOŚiGW oraz innych nadzorowanych lub podległych jednostkach organizacyjnych należy zdaniem NIK zwrócić uwagę, że Minister Środowiska realizując zadania przypisane Krajowej Instytucji Pośredniczącej w zakresie programowania i wdrażania Instrumentu finansowego LIFE+ wykonywał je na podstawie niezweryfikowanych i niepełnych informacji dotyczących wdrażania przedmiotowego instrumentu.

Potwierdzeniem konieczności weryfikacji danych była nieprawidłowość stwierdzona w toku kontroli przeprowadzonej w NFOŚiGW, polegająca na podaniu błędnych danych w przedłożonym Ministrowi Środowiska sprawozdaniu „Podsumowanie naboru wniosków do instrumentu finansowego LIFE+ w roku 2011 (...)”. W dokumencie tym Narodowy Fundusz zamieścił nieprawidłowe dane dotyczące wysokości alokacji w 2011 r. i wartości budżetu projektów w 2010 r. Pomimo to, Kierownictwo Ministerstwa Środowiska przyjęło ww. sprawozdanie bez uwag w lipcu 2013 r.

Opisane wyżej ustalenia kontroli wskazują, że w Ministerstwie Środowiska nie zostały zapewnione warunki do skutecznego funkcjonowania mechanizmów kontroli zarządczej w odniesieniu do obowiązków Krajowej Instytucji Pośredniczącej, dotyczących koordynowania działań w zakresie programowania i wdrażania IF LIFE+. Ocenę tę potwierdzają także opisane w niniejszej Informacji nieprawidłowości, stwierdzone w toku kontroli przeprowadzonych w NFOŚiGW oraz u Beneficjentów Koordynujących.

W ocenie NIK problem funkcjonowania mechanizmów kontroli zarządczej w obszarze związanym z koordynacją i wdrażaniem Instrumentu finansowego LIFE+ wynika z przekonania Ministra Środowiska, że „zgodnie z zapisami rozporządzenia nr 614/2007, rola organów krajowych wdrażających program LIFE+ w odniesieniu do realizacji przedsięwzięć jest znacznie ograniczona i sprowadza się w dużej mierze do funkcji informacyjno-promocyjnej”. Dlatego też Minister Środowiska nie zidentyfikował szczególnych ryzyk w obszarze związanym z nadzorem nad wdrażaniem programu LIFE+. Ze szczególnego nadzoru nad NFOŚiGW w zakresie wypełniania przez tę jednostkę zadań Krajowej Instytucji Wdrażającej, zdaniem Ministra Środowiska zwalnia fakt wielokrotnie podkreślany w składanych wyjaśnieniach, że „LIFE+ jest programem zarządzanym bezpośrednio przez Komisję Europejską”.

Zdaniem NIK fakt, że Instrument finansowy LIFE+ jest zarządzany przez KE nie zwalnia Ministra Środowiska z obowiązku sprawowania nadzoru nad jego wdrażaniem. Należy bowiem zwrócić uwagę, że wdrożenie tego Instrumentu w Polsce związane jest z angażowaniem krajowych środków publicznych. Beneficjenci realizujący projekty LIFE+ otrzymali tylko w latach 2010–2013 (I półrocze) płatności ze środków NFOŚiGW na dofinansowanie projektów LIFE+ w łącznej wysokości 53.405,9 tys. zł. Również podnoszony przez Ministra Środowiska fakt wykorzystania nawet 100% alokacji krajowej nie jest przesłanką do odstąpienia od kontroli. Do dnia 30 czerwca 2013 r. żaden z projektów LIFE+ nie został zakończony, co oznacza że Beneficjenci są przed fazą ostatecznego rozliczenia i zatwierdzenia projektów przez KE. Wykorzystanie przyznanej alokacji nie oznacza tym samym faktycznej absorpcji środków.

### 3.2.3.2. Wsparcie Beneficjentów Koordynujących w realizacji projektów LIFE+ przez Krajową Instytucję Wdrażającą

Stosownie do art. 6 pkt 12 Porozumienia, Narodowy Fundusz został zobowiązany do monitorowania realizacji projektów LIFE+ oraz do ich rozliczania w zakresie działań współfinansowanych ze środków Krajowej Instytucji Wdrażającej.

NFOŚiGW stworzył system monitorowania realizacji projektów LIFE+ opierający się na sprawozdaniach z realizacji przedsięwzięć, przekazywanych do NFOŚiGW jednocześnie ze złożeniem dokumentów rozliczeniowych, a także na raportach przedkładanych do KE przez beneficjentów, jak również na wszelkiej innej korespondencji pomiędzy nimi – przekazywanej do wiadomości Narodowemu Funduszowi. Za monitorowanie realizacji przedsięwzięć odpowiedzialni byli koordynatorzy projektów będący pracownikami NFOŚiGW.

Zgodnie z przyjętym przez Zarząd Narodowego Funduszu *Podręcznikiem dofinansowania przez NFOŚiGW przedsięwzięć Instrumentu finansowego LIFE+*, w ramach monitorowania realizacji przedsięwzięć krajowy koordynator projektu może je także wizytować. Poza tym każda umowa o dofinansowanie projektu LIFE+ podlega kontroli terenowej co najmniej raz w trakcie trwania projektu.

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą ww. koordynatorzy przeprowadzili 18 wizyt monitorujących. Żadna z wizyt monitorujących nie była wizytą roboczą, mającą na celu ocenę stanu realizacji przedsięwzięcia. Przedmiotem tych wizyt były m.in. spotkania komitetu sterującego, konferencje rozpoczynające projekt lub konferencje prasowe.

Natomiast pracownicy departamentu w NFOŚiGW, odpowiedzialnego za kontrole przedsięwzięć, przeprowadzili kontrolę ośmiu projektów LIFE+ w zakresie współfinansowanym przez Narodowy Fundusz, z tego w 2012 r. – trzech i w 2013 r. – pięciu.

Z przeprowadzonych kontroli opracowano informacje pokontrolne. Oceny zgodności stanu zaawansowania przedsięwzięcia dokonywano m.in. na podstawie zapisów w okazanych protokołach odbioru, oględzin robót wykonanych w terenie, w tym zakupionego sprzętu oraz na podstawie oświadczeń beneficjenta. W przypadku jednej kontroli sformułowano wniosek pokontrolny, dotyczący uzgodnienia zmian zakresu i efektu rzeczowego przedsięwzięcia.

W latach 2010–2013 (I półrocze) NFOŚiGW otrzymał do wiadomości 70 sprawozdań z postępów i osiągnięć projektów LIFE+, które beneficjenci przesyłali do KE. Poza tym do wiadomości Narodowego Funduszu przekazywane były pisma i raporty KE, sporządzane po wizytach monitorujących przeprowadzanych przez przedstawicieli Komisji, tzw. monitorów projektów LIFE+.

W dokumentach tych prezentowane było stanowisko KE w odniesieniu do stopnia zaawansowania projektu oraz ewentualne uwagi i wskazania do wykorzystania w dalszej realizacji projektu. W większości przedmiotowych wizyt udział, w roli obserwatorów, brali pracownicy NFOŚiGW.

Narodowy Fundusz nie wykorzystywał informacji zawartych w sprawozdaniach i innej korespondencji, przedkładanej do KE i przekazywanej do wiadomości NFOŚiGW przez Beneficjentów Koordynujących, w celu wsparcia ich w realizacji projektów.

W toku kontroli stwierdzono, że Narodowy Fundusz przynajmniej od grudnia 2012 r. posiadał informacje, że w trakcie realizacji przez Gminę Klucze, tj. Beneficjenta Koordynującego, projektu *Czynna ochrona kompleksu priorytetowych siedlisk napiaskowych (6120,2330) w obszarze Natura 2000 na Pustyni Błędowskiej* odnaleziono w 17 punktach pustyni składowiska odpadów chemicznych, a także odpady pochodzenia medycznego na powierzchni ok. 1 ha. Beneficjent Koordynujący nie zapewnił żadnych środków na zbadanie składu chemicznego tych odpadów, ich inwentaryzację i utylizację. Natomiast Komisja Europejska oczekiwała jak najszybszego rozwiązania problemu oczyszczenia z odpadów obszaru, na którym realizowany był projekt. Pomimo że problem odpadów poruszany był wielokrotnie w korespondencji pomiędzy KE i Gminą Klucze, w NFOŚiGW – instytucji współfinansującej ww. projekt – nie interesowano się kwestią usunięcia i unieszkodliwienia odpadów. Dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. po ponad roku od zasygnalizowania przez Gminę Klucze faktu odnalezienia odpadów, podjęto działania wspierające Beneficjenta Koordynującego w rozwiązaniu tego problemu. W związku z tym, że głównym powodem pozostawienia przez Gminę Klucze kwestii odpadów bez rozwiązania był brak środków finansowych, NFOŚiGW podjął rozmowy z Koordynatorem technicznym KE w sprawie możliwości sfinansowania ze środków KE analiz chemicznych znalezionych odpadów.

Nieusunięcie odpadów z terenu objętego projektem, tj. z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania, było niezgodne z przepisami ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>33</sup>, a także stwarzało zagrożenie opóźnienia realizacji projektu i osiągnięcia jego celu.

NIK zwróciła także uwagę na kwestię udziału we współfinansowaniu projektów LIFE+ podmiotów, których status nie został pierwotnie określony w umowie z Komisją Europejską. Kontrola wykazała bowiem, że:

- projekt pn. *AQC Plan, zabezpieczenie populacji orlika grubodziobego Aquila clanga w Polsce: opracowanie Krajowego Planu Ochrony oraz podstawowe działania ochronne*, realizowany przez stowarzyszenie Ptaki Polskie, uzyskał w trakcie jego trwania dofinansowanie z WFOŚiGW w Białymstoku. W związku z tym umowa z KE została aneksowana i ww. Wojewódzki Fundusz został wprowadzony do umowy jako współfinansujący;
- projekt pn. *Ekohydrologiczna rekultywacja zbiorników rekreacyjnych Arturówek (Łódź) jako modelowe podejście do rekultywacji zbiorników miejskich*, realizowany przez Uniwersytet Łódzki, uzyskał w trakcie jego trwania dofinansowanie z WFOŚiGW w Łodzi. Pomimo tego podmiot ten, jako faktycznie współfinansujący projekt, nie został wprowadzony do umowy z KE, a dofinansowanie zostało potraktowane jako uzupełnienie wkładu własnego beneficjenta.

W ocenie NIK taka sytuacja może być odbierana jako nierówne traktowanie beneficjentów. Należy bowiem zwrócić uwagę, że wprowadzenie do umowy z KE dodatkowego podmiotu współfinansującego projekt, tj. wfośiGW, nie zwalnia BK z wniesienia wkładu własnego. Natomiast

<sup>33</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 21 z późn. zm.

niewskazanie wfośigw jako współfinansujących i przyznanie środkom wojewódzkich funduszy statusu uzupełnienia wkładu własnego BK, zwalnia tegoż beneficjenta z obowiązku angażowania środków własnych. Dlatego też, zdaniem NIK, istnieje potrzeba uregulowania kwestii włączania wojewódzkich funduszy ochrony i gospodarki wodnej w równorzędne z NFOŚiGW finansowanie projektów LIFE+. Należy zwrócić uwagę, że rozwiązanie tego problemu wpisuje się w postanowienia „Wspólnej strategii działania Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej na lata 2013–2016 z perspektywą do 2020 roku”. W dokumencie tym określono, że wzajemne uzgadnianie i korelowanie obszarów i kierunków dofinansowania przedsięwzięć między funduszami oznacza m.in. „(...) wypracowanie rozwiązania zapewniającego systemową komplementarność finansowania przez poszczególne fundusze. Chodzi o skuteczny system konsultowania programów priorytetowych, list przedsięwzięć priorytetowych i innych zamierzeń co do finansowania zadań, tak aby:

1. unikać niezamierzonego podwójnego finansowania tych samych przedsięwzięć przez więcej niż jeden Fundusz (...).”

Dla oceny wspierania beneficjentów należy wziąć pod uwagę, że zgodnie z art. 6 ust. 12 Porozumienia, Narodowy Fundusz zobowiązany został do monitorowania realizacji projektów LIFE+ tylko w zakresie działań współfinansowanych ze środków NFOŚiGW. Biorąc pod uwagę stwierdzone w toku przeprowadzonej kontroli nieprawidłowości i problemy beneficjentów z dotrzymaniem założonych terminów wykonania poszczególnych działań w ramach wykonywanych projektów, zdaniem NIK zasadne jest, w celu wsparcia beneficjentów, podjęcie przez Narodowy Fundusz prowadzenia monitoringu realizacji projektów LIFE+ jako całości przedsięwzięcia. Przyjęcie takiego podejścia wspierającego beneficjentów uzasadnia wartość dofinansowania tych projektów ze środków krajowych na poziomie 45%–50% wartości kosztów kwalifikowalnych projektu. Należy również dodać, że efekt rzeczowy i ekologiczny danego przedsięwzięcia może być oceniany wyłącznie w odniesieniu do całego projektu. Tym samym prawidłowa realizacja zadań zaplanowanych ze środków LIFE+ ma wpływ na rozliczenie projektu w zakresie finansowym przez NFOŚiGW.

Powyższe ustalenia kontroli wskazują na niewłaściwe funkcjonowanie kontroli zarządczej w zakresie działań Narodowego Funduszu, wspierających Beneficjentów Koordynujących w realizacji projektów LIFE+.

### 3.3 Ustalenia innych kontroli

Prawidłowość i skuteczność wykorzystania środków na realizację projektów finansowanych w ramach Instrumentu finansowego na rzecz środowiska LIFE+ została także oceniona w trakcie przeprowadzonych kontroli pn. „Funkcjonowanie parków narodowych”. Projekty LIFE+ realizowane były w czterech spośród 11 parków narodowych objętych kontrolą, tj. w Biebrzańskim Parku Narodowym; Parku Narodowym „Ujście Warty”; Drawieńskim Parku Narodowym oraz Kampinoskim Parku Narodowym. Łącznie w ww. parkach narodowych wykonywano dziewięć projektów, z tego w odniesieniu do czterech projektów parki narodowe występowały w roli Beneficjentów Koordynujących, a w pięciu projektach – w roli współbeneficjentów. W wyniku szczegółowego badania realizowanych projektów, w których parki narodowe pełniły funkcję Beneficjenta Koordynującego stwierdzono nieprawidłowość w zakresie przeprowadzenia, przez Biebrzański Park Narodowy, postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie dokumentacji projektowej i budowy obiektów małej retencji na „Rowie spod Polkowa” w ramach projektu AQC

*Plan, zabezpieczenie populacji orlika grubodziobego Aquila clanga w Polsce: opracowanie Krajowego Planu Ochrony oraz podstawowe działania ochronne. W toku prowadzenia procedury udzielenia ww. zamówienia Dyrektor Parku Narodowego nie wykluczył wykonawców i nie unieważnił postępowania, pomimo że żadna z ofert nie spełniała warunków udziału w postępowaniu, co było niezgodne z art. 24 ust. 2 pkt 4 i art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych.*

### 4.1 Przygotowanie kontroli

Najwyższa Izba Kontroli dotychczas nie prowadziła kontroli prawidłowości i skuteczności wykorzystania środków na realizację projektów finansowanych w ramach Instrumentu finansowego LIFE+. Przyjęto zatem, że kontrolowany obszar może należeć do grupy dużego ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, zwłaszcza ze względu na fakt, że transfery środków LIFE+ realizowane są bezpośrednio z rachunku Komisji Europejskiej na rachunki Beneficjentów Koordynujących. Istotne znaczenie dla podjęcia niniejszej kontroli miało także zaangażowanie krajowych środków publicznych we współfinansowanie projektów LIFE+.

Założono, że kontrole zostaną przeprowadzone w Ministerstwie Środowiska, tj. Krajowej Instytucji Pośredniczącej dla LIFE+, w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, tj. Krajowej Instytucji Wdrażającej oraz w 13 jednostkach realizujących projekty finansowane w ramach Instrumentu finansowego LIFE+, tj. u Beneficjentów Koordynujących. Doboru beneficjentów dokonano z uwzględnieniem wartości przyznanego dofinansowania.

### 4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W kontroli udział wzięło siedem jednostek organizacyjnych NIK, tj. Departament Środowiska oraz Delegatury NIK w: Białymstoku, Krakowie, Łodzi, Szczecinie, Warszawie oraz Zielonej Górze.

Wystąpienia pokontrolne skierowano do 15 kierowników jednostek kontrolowanych.

Minister Środowiska, Prezes Zarządu NFOŚiGW oraz kierownicy pięciu jednostek realizujących projekty LIFE+ (Beneficjenci Koordynujący)<sup>34</sup> zgłosili zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych.

W przypadku dwóch BK, tj. Ogólnopolskiego Towarzystwa Ochrony Ptaków i Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy, zostały wydane na podstawie art. 54 ust. 4 ustawy o NIK postanowienia o odmowie przyjęcia zastrzeżeń, w związku ze złożeniem ich przez osoby nieuprawnione. Do postanowień tych nie zostały złożone zastrzeżenia przez kierowników jednostek kontrolowanych.

Zastrzeżenia Ministra Środowiska dotyczyły:

- ♦ oceny ogólnej działalności Ministerstwa związanej z wdrażaniem LIFE+ – pozytywnej mimo stwierdzonych nieprawidłowości;
- ♦ stwierdzonej nieprawidłowości polegającej na niewykorzystaniu uprawnień określonych w art. 7 Porozumienia, do przeprowadzenia w NFOŚiGW kontroli lub audytu;
- ♦ stwierdzonej nieprawidłowości polegającej na niezatwierdzeniu rocznych planów promocji i szkoleń, co było niezgodne z art. 5 ust. 10 Porozumienia;
- ♦ wskazanej w wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości polegającej na zainicjowaniu uchwalenia przez Zarząd NFOŚiGW oraz Radę Nadzorczą NFOŚiGW programu priorytetowego, w którym określono wyłącznie parki narodowe, jako beneficjenta pożyczek;
- ♦ wniosku pokontrolnego o „realizowanie wszystkich obowiązków określonych dla Krajowej Instytucji Pośredniczącej w Porozumieniu”;

<sup>34</sup> Zastrzeżenia zostały zgłoszone przez Dyrektora Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych; Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku; Wójta Gminy Klucze; Zastępcę Dyrektora Biura Funduszy Europejskich i Rozwoju Gospodarczego Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy; Dyrektora Sekretariatu Ogólnopolskiego Towarzystwa Ochrony Ptaków.

- ♦ wniosku pokontrolnego o „zainicjowanie uchwalenia programu priorytetowego umożliwiającego dofinansowanie w formie przedsięwzięć realizowanych w ramach IF LIFE+ dla wszystkich beneficjentów, którym forma prawna zezwala na skorzystanie z takiej formy wsparcia”;
- ♦ wniosku pokontrolnego o zapewnienie skutecznego funkcjonowania kontroli zarządczej.

Wszystkie zastrzeżenia w ww. zakresie zostały uchwałą Kolegium NIK Nr 3/2014 z dnia 15 stycznia 2014 r. oddalone. Jednocześnie Kolegium NIK zwróciło uwagę, że bez wpływu na zawartą w wystąpieniu pokontrolnym ocenę ogólną, jak i oceny cząstkowe, uwagi i wnioski pokontrolne, pozostaje wejście w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1293/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia programu działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE) i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 614/2007.

Zgłoszone przez Prezesa Zarządu NFOŚiGW siedem zastrzeżeń uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z dnia 18 grudnia 2013 r. zostały w odniesieniu do: dwóch zastrzeżeń uwzględnione w całości, dwóch – oddalone; trzech uwzględnione w części. I tak:

- ♦ Kwestia niewykorzystywania informacji zawartych w sprawozdaniach i innej korespondencji otrzymywanej do wiadomości NFOŚiGW w celu monitoringu i wsparcia beneficjentów w realizacji projektów, została uchwałą Zespołu Orzekającego skorygowana do kwestii wykorzystywania przedmiotowych informacji do wsparcia beneficjentów w wykonywaniu projektów. W związku z tym skorygowany został również opis nieprawidłowości dotyczący niewłaściwie funkcjonującej kontroli zarządczej. Nieprawidłowość w tym zakresie została odniesiona do niewłaściwie funkcjonującej kontroli zarządczej w zakresie działań Krajowej Instytucji Wdrażającej, wspierających BK w realizacji projektów.
- ♦ Oddalono zastrzeżenie dotyczące nieprawidłowości polegającej na wypłaceniu dotacji w łącznej kwocie 1.315,5 tys. zł niezgodnie z zapisami umowy zawartej pomiędzy NFOŚiGW a OTOP. Poza tym oddalono także zastrzeżenie dotyczące uwagi odnoszącej się do potrzeby uregulowania włączania w finansowanie projektów LIFE+ podmiotów, których status nie został określony w umowie z KE.
- ♦ Uwzględniono zastrzeżenie w części dotyczącej wniosku pokontrolnego, w którym NIK wnioskowała o uchwalenie w obowiązującym programie priorytetowym „Współfinansowanie LIFE+” pożyczki na zachowanie płynności finansowej realizowanych projektów oraz w kolejnej perspektywie pożyczek na zachowanie płynności finansowej oraz uzupełnienie wkładu własnego. Wniosek ten uznany przez Zespół Orzekający za daleko idący został skorygowany poprzez sformułowanie „rozważenie uchwalenia w obowiązującym programie priorytetowym (...)”. Uwzględniono również w części zastrzeżenie dotyczące nieprawidłowości polegającej na nierzetelnej weryfikacji wniosku skierowanego do KE przez ZZMiUW. Uznano, że jakkolwiek wniosek ww. beneficjenta został nierzetelnie zweryfikowany, to nie miało to wpływu na ważność umowy zawartej pomiędzy tym beneficjentem a KE. Jednocześnie uznano, że komentarze do wniosku nie są odpowiednim dokumentem do podawania w nich informacji o sytuacji prawnej wnioskodawcy. Przeredagowano także opis nieprawidłowości dotyczący błędnych danych zawartych w informacji dla Rady Nadzorczej NFOŚiGW.

Uchwałami Zespołów Orzekających Komisji Rozstrzygającej z dnia 13 grudnia 2013 r. i 24 stycznia 2014 r. uwzględnione zostały zastrzeżenia zgłoszone przez Dyrektora CKPŚ i Dyrektora RDLP w Białymstoku, dotyczące wskazanej w wystąpieniach pokontrolnych nieprawidłowości w zakresie nieustalenia przez kierowników tych jednostek polityki rachunkowości, w tym zakładowego planu kont (z wyjątkiem zasad ewidencjonowania kosztów i przychodów związanych z dotacjami

zewnątrznymi). Jak ustalono bowiem w toku kontroli dla tych jednostek politykę rachunkowości ustalił Dyrektor Generalny Lasów Państwowych. Jednym z argumentów do uznania zastrzeżeń ww. jednostek był zapis w Statucie PGL Lasy Państwowe, że Dyrektor Generalny ustala zasady prowadzenia rachunkowości w Lasach Państwowych. Tym samym przy rozpatrywaniu zastrzeżeń dla Zespołów Orzekających wiążące były postanowienia zawarte w przedmiotowym Statucie. Niemniej jednak, problem dostosowania ustawy o lasach do art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości w zakresie kompetencji Dyrektora Generalnego do ustalenia zasad rachunkowości dla jednostek podległych został dostrzeżony przez Radę Ministrów. W przedłożonym 7 stycznia 2014 r., Marszałkowi Sejmu przez Prezesa Rady Ministrów, projekcie ustawy o zmianie ustawy o lasach zaproponowane zostało brzmienie art. 50 ust. 2 ustawy o lasach, zgodnie z którym do kompetencji Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych należało będzie ustalenie polityki rachunkowości dla wszystkich jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że jest to rozwiązanie dostosowujące do rygorów ustawy o rachunkowości. Tym samym wprowadzenie tej zmiany do porządku prawnego jednoznacznie, na podstawie aktu powszechnie obowiązującego, tj. ustawy o lasach, określi kompetencje Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych do ustalenia zasad rachunkowości dla jednostek podległych. Ustawa o lasach w zakresie brzmienia art. 50 ust. 2 będzie stanowiła *lex specialis* do art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

Wójt Gminy Klucze zgłosił dwa zastrzeżenia. Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z dnia 9 stycznia 2014 r. jedno zastrzeżenie dotyczące braku zapewnienia nadzoru Gminy nad zgodnością stanu ilościowo-asortymentowego surowca drzewnego, zostało uwzględnione w całości. W części zostało natomiast uwzględnione drugie zastrzeżenie dotyczące realizacji przez Gminę obowiązku niezwłocznego usunięcia odpadów odkrytych na terenie Pustyni Błędowskiej w trakcie realizacji projektu LIFE+. Zespół Orzekający uznał za nieprawidłowość roczny okres bezczynności Gminy w zakresie działań zmierzających do usunięcia odpadów. Nie znalazł natomiast podstaw do przypisania wyłącznie Gminie obowiązku niezwłocznego usunięcia odpadów. Gmina jedynie powinna zintensyfikować działania zmierzające do usunięcia oraz unieszkodliwienia odpadów odkrytych na terenie pustyni.

Należy dodać, że już po zakończeniu kontroli NIK Wojewoda Małopolski przekazał dotację celową Staroście Olkuskiemu na usunięcie odpadów medycznych i chemicznych z terenu Pustyni Błędowskiej. Informacja taka została zawarta w piśmie Wójta Gminy Klucze dotyczącym zastrzeżeń, jako argument wskazujący właściwość Starosty Olkuskiego do usunięcia odkrytych odpadów. Natomiast w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, Wójt Gminy Klucze poinformował, że prace związane z usunięciem odpadów zostały zakończone w dniu 25 lutego 2014 r.

Uwzględniając rozstrzygnięcia Zespołów Orzekających Komisji Rozstrzygających w wystąpieniach pokontrolnych NIK sformułowała 41 wniosków pokontrolnych (skierowanych do 12 kierowników jednostek kontrolowanych<sup>35</sup>) w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości.

Według stanu na 30 marca 2014 r. 21 wniosków zostało zrealizowanych, 20 pozostaje w trakcie realizacji.

<sup>35</sup> W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników trzech jednostek kontrolowanych, tj. Instytutu Ogrodnictwa w Skierniewicach, Zachodniopomorskiego Zarządu Melioracji i Usług Wodnych oraz Klubu Przyrodników wniosków pokontrolnych nie formułowano.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Środowiska wnioskowano o:

- 1) realizowanie wszystkich obowiązków określonych dla Krajowej Instytucji Pośredniczącej w Porozumieniu w sprawie wdrażania Instrumentu finansowego LIFE+ ustanowionego na lata 2007–2013;
- 2) zainicjowanie uchwalenia programu priorytetowego umożliwiającego dofinansowywanie w formie pożyczek przedsięwzięć realizowanych w ramach IF LIFE+ dla wszystkich beneficjentów, którym forma prawna zezwala na skorzystanie z takiej formy wsparcia;
- 3) zapewnienie skutecznego funkcjonowania kontroli zarządczej.

W wystąpieniu pokontrolnym, skierowanym do Prezesa Zarządu NFOŚiGW, NIK wnioskowała m.in. o:

- 1) rozważenie uchwalenia w obowiązującym programie priorytetowym Współfinansowanie LIFE+ pożyczki na zachowanie płynności finansowej realizowanych projektów oraz w kolejnej perspektywie pożyczek na zachowanie płynności finansowej oraz na uzupełnienie wkładu własnego;
- 2) zapewnienie w zakresie wdrażania programu LIFE+ równego traktowania beneficjentów;
- 3) rzetelną ocenę formalną wniosków, w szczególności w zakresie statusu prawnego wnioskodawcy;
- 4) wykorzystywanie informacji, zawartych w sprawozdaniach i innej korespondencji przedkładanej do KE przez beneficjentów i otrzymywanej przez NFOŚiGW do wiadomości, w celu wsparcia beneficjentów w realizacji projektów;
- 5) dokonywanie wypłat dotacji zgodnie z warunkami umów zawartych z beneficjentami.

Natomiast w wystąpieniach pokontrolnych do Beneficjentów Koordynujących, NIK wnioskowała m.in. o:

- 1) realizację poszczególnych zadań projektu w terminach określonych we wniosku o dofinansowanie i harmonogramie;
- 2) zapewnienie rzetelnego prowadzenia rozliczeń projektów i wykazywanie w sprawozdaniach przekazywanych do KE i NFOŚiGW danych zgodnych z ewidencją księgową;
- 3) dostosowanie polityki rachunkowości do wymogów określonych w ustawie o rachunkowości.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne, NIK została poinformowana przez:

- ♦ Ministra Środowiska m.in. o:
  - 1) podjęciu działań w celu opracowania nowego porozumienia między Ministrem Środowiska a NFOŚiGW. Dokonano także analizy działań wymaganych do realizacji przez obydwie strony porozumienia, wykorzystując uwagi kontrolujących oraz doświadczenia wynikające z okresu realizacji porozumienia w latach 2008–2013;
  - 2) podjęciu przez Narodowy Fundusz, w uzgodnieniu z Ministrem Środowiska, prac nad aktualizacją programu priorytetowego w kierunku rozszerzenia sposobu wsparcia w formie pożyczek również innych niż parki narodowe grup beneficjentów.

Poza tym Minister Środowiska przekazał informację o ocenie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego wybranych obszarów programu LIFE/LIFE+ (badanie nie obejmowało projektów polskich). Zastrzeżenia ETO dotyczyły m.in. małej efektywności systemu monitorowania realizacji projektów, a także niezapewnienia, przez państwa członkowskie, beneficjentom wystarczającego wsparcia w zakresie wdrażania programu.

- ◆ Prezesa Zarządu NFOŚiGW m.in. o:
  - 1) rozważeniu możliwości wprowadzenia dla beneficjentów projektów LIFE+ pożyczek na zachowanie płynności finansowej w odniesieniu do już realizowanych projektów oraz projektów w ramach perspektywy finansowej 2014–2020;
  - 2) podjęciu działań w celu opracowania zmian organizacyjnych w komórkach organizacyjnych Narodowego Funduszu m.in. w zakresie zwiększenia zaangażowania koordynatorów w realizację projektów i wsparcie beneficjentów w realizacji przedsięwzięć.
- ◆ Beneficjenci Koordynujący m.in. o:
  - 1) podjęciu działań w celu zapewnienia rzetelnego prowadzenia rozliczeń projektów i podawania rzetelnych danych w raportach okresowych przekazywanych do KE i Narodowego Funduszu;
  - 2) ustaleniu zasad (polityki) rachunkowości zgodnie z wymogami określonymi w ustawie o rachunkowości;
  - 3) podjęciu działań zmierzających do realizacji projektów w terminach zgodnych z harmonogramami.

#### **4.3** Finansowe rezultaty kontroli

Efektem przeprowadzonej kontroli są finansowe rezultaty kontroli, w zakresie:

- finansowych skutków nieprawidłowości w łącznej wysokości 1.392,6 tys. zł, które dotyczyły kwot wydatkowanych z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami;
- korzyści finansowych w wysokości 77,1 tys. zł, które dotyczyły pozyskanych korzyści finansowych.

## 5.1. Budżet projektów realizowanych przez objętych kontrolą Beneficjentów Koordynujących

Lp.	Nazwa projektu	Beneficjent Koordynujący	Wartość projektu ogółem	Koszty kwalifikowalne projektu	Przyznane dofinansowanie i udział w kosztach kwalifikowalnych projektu		Deklarowane zaangażowanie środków własnych beneficjentów i ich udział w kosztach kwalifikowalnych projektu
					Środki UE	Środki NFOŚiGW	
1.	Ekohydrologiczna rekultywacja zbiorników rekreacyjnych „Arturówek” (Łódź), jako modelowe podejście do rekultywacji zbiorników miejskich	Uniwersytet Łódzki w Łodzi	1.244.319 EUR 5.599.436 PLN	1.011.069 EUR 4.549.811 PLN	489.157 EUR 2.201.207 PLN	451.612 EUR 2.032.254 PLN	303.550 EUR 1.365.975 PLN w tym dotacja Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi – 1.013.625 PLN Udział w kosztach kwalifikowalnych projektu: 70.300 EUR 316.350 PLN 6,9%
2.	Nowe środki ulepszenia gleby do redukcji zanieczyszczeń i rewitalizacji ekosystemu glebowego. BIOREWIT	Instytut Ogrodnictwa w Skierniewicach	1.863.195 EUR 7.471.412 PLN	1.853.195 EUR 7.431.312 PLN	926.597 EUR 3.715.654 PLN	833.937 EUR 3.344.087 PLN	102.661 EUR 411.671 PLN Udział w kosztach kwalifikowalnych projektu: 92.661 EUR 371.571 PLN 5,0%
3.	Odbudowa populacji orlika krzykliwego na wybranych obszarach Natura 2000	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Białymstoku	4.544.890 EUR 19.847.700 PLN	4.544.890 EUR 19.847.700 PLN	3.408.667 EUR 14.885.649 PLN	857.987 EUR 3.746.900 PLN	278.236 EUR 1.215.057 PLN 6,12%
4.	Ochrona różnorodności biologicznej na obszarach leśnych, w tym w ramach sieci Natura 2000 – promocja najlepszych praktyk	Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych, Warszawa	2.093.790 EUR 8.584.539 PLN	2.093.790 EUR 8.584.539 PLN	1.046.895 EUR 4.292.270 PLN	821.895 EUR 3.369.770 PLN	225.000 EUR 922.499 PLN 10,75%
5.	Budowa niebieskiego korytarza ekologicznego wzdłuż doliny rzeki Iny i jej dopływów	Zachodniopomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Szczecinie	4.173.352 EUR 16.021.498 PLN	4.173.352 EUR 16.021.498 PLN	2.086.676 EUR 8.010.749 PLN	1.878.008 EUR 7.209.673 PLN	208.668 EUR 801.076 PLN 5,0%
6.	Czynna ochrona kompleksu priorytetowych siedlisk napiaskowych (6120, 2330) w obszarze Natura 2000 na Pustyni Błędowskiej	Urząd Gminy Klucze	2.594.996 EUR 9.082.486 PLN	2.594.996 EUR 9.082.486 PLN	1.297.498 EUR 4.541.243 PLN	1.167.748 EUR 4.087.118 PLN	129.750 EUR 454.125 PLN 5,0%
7.	Ochrona siedlisk kluczowych gatunków ptaków Doliny Środkowej Wisły w warunkach intensywnej presji aglomeracji warszawskiej	Urząd Miasta Stołecznego Warszawy	3.515.726 EUR 14.653.546 PLN	3.515.726 EUR 14.653.546 PLN	1.720.598 EUR 7.171.452 PLN	1.522.540 EUR 6.345.947 PLN	272.588 EUR 1.106.971 PLN 7,75%

Lp.	Nazwa projektu	Beneficjent Koordynujący	Wartość projektu ogółem	Koszty kwalifikowalne projektu	Przyznane dofinansowanie i udział w kosztach kwalifikowalnych projektu		Deklarowane zaangażowanie środków własnych beneficjentów i ich udział w kosztach kwalifikowalnych projektu
					Środki UE	Środki NFOŚiGW	
8.	Ogólnopolska kampania informacyjno-edukacyjna na rzecz usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest	Federacja Zielonych GAJA w Szczecinie	926.233 EUR 3.704.932 PLN	926.233 EUR 3.704.932 PLN	463.116 EUR 1.852.464 PLN 50,0%	416.804 EUR 1.667.216 PLN 45,0%	46.313 EUR 185.252 PLN w tym dotacja Ministerstwa Gospodarki – 64.000 PLN 5,0%
9.	Dobry klimat dla powiatów	Instytut na rzecz Ekorozwoju	1.803.371EU 7.213.484 PLN	1.803.371 EU 7.213.484 PLN	901.685 EUR 3.606.740 PLN 50,0%	811.438 EUR 3.245.752 PLN 45,0%	90.248 EUR 360.992 PLN 5,0%
10.	Zarządzanie siedliskiem wodniczki (Acrocephalus paludicola) poprzez wdrożenie zrównoważonych systemów zarządzania biomasa	Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków, Marki	3.686.306 EUR 12.164.818 PLN	3.640.628 EUR 12.014.074 PLN	2.730.471 EUR 9.010.555 PLN 75,0%	398.640 EUR 1.315.512 PLN 10,9%	557.195 EUR 1.838.186 PLN w tym: współfinansowanie CEMEX – 25.000 EUR Udział w kosztach kwalifikowalnych projektu: 511.517 EUR 1.688.007 PLN 14,1%
11.	AQC Plan, zabezpieczenie populacji orlika grubodziobego Aquila clanga w Polsce: opracowanie Krajowego Planu Ochrony oraz podstawowe działania ochronne	Stowarzyszenie Ptaki Polskie w Goniądzu	2.316.694 EUR 10.042.868 PLN	2.209.411 EUR 9.577.797 PLN	1.649.104 EUR 7.148.866 PLN 74,64%	439.673 EUR 1.906.202 PLN 19,9%	227.917 EUR 988.020 PLN 5,46% w tym współfinansowanie Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Białymstoku – 107.283 EUR 465.929 PLN
12.	Ochrona muraw kserotermicznych w Polsce – teoria i praktyka	Klub Przyrodników w Świebodzinie	1.284.314 EUR 5.774.276 PLN	1.284.314 EUR 5.774.276 PLN	642.157 EUR 2.887.138 PLN 50%	572.557 EUR 2.574.216 PLN 44,58%	69.600 EUR 312.922 PLN 5,42%
13.	Odnawialne źródła energii w gospodarstwach rolnych i inteligentnych sieciach	EC BREC Instytut Energetyki Odnawialnej Sp. z o.o. w Warszawie	895.549 EUR 3.607.989 PLN	886.894 EUR 3.573.120 PLN	443.447 EUR 1.786.560 PLN 49,5%	399.102 EUR 1.607.904 PLN 44,6%	53.000 EUR 213.526 PLN Udział w kosztach kwalifikowalnych projektu: 44.345 EUR 178.658 PLN 5,9%
<b>Razem 13 projektów</b>			<b>30.942.735 EUR</b>	<b>30.537.869 EUR</b>	<b>17.806.068 EUR</b>	<b>10.571.941 EUR</b>	<b>2.564.726 EUR</b>

## 5.2. Wykaz aktów prawnych i literatury dotyczących kontrolowanej tematyki

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.).
2. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2010 r. w sprawie wykazu środków publicznych niezaliczanych do środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 6 ustawy o finansach publicznych (Dz.U. Nr 138, poz. 928 z późn. zm.).
3. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 907 z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r., poz. 330 z późn. zm.).
5. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 168).
6. Rozporządzenie (WE) Nr 614/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 r. w sprawie instrumentu finansowego na rzecz środowiska (LIFE+) (Dz.U. L 149 z 9.06.2007, s.1).
7. Postanowienia Wspólne (Common Provisions) – dokument ten stanowi każdorazowo integralną część umowy zawieranej z beneficjentem.
8. Przewodnik „Zasady oceny wniosków LIFE+”.

### 5.3. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

Lp.	Skontrolowany podmiot	Ocena ogólna kontrolowanej działalności	Uczestnik kontroli
1.	Ministerstwo Środowiska	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Departament Środowiska
2.	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	
3.	Uniwersytet Łódzki w Łodzi	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Delegatura NIK w Łodzi
4.	Instytut Ogrodnictwa w Skierniewicach	pozytywna	
5.	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Białymstoku	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Departament Środowiska
6.	Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych, Warszawa	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	
7.	Zachodniopomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Szczecinie	pozytywna	Delegatura NIK w Szczecinie
8.	Urząd Gminy Klucze	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Delegatura NIK w Krakowie
9.	Urząd Miasta Stołecznego Warszawy	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Delegatura NIK w Warszawie
10.	Federacja Zielonych GAJA w Szczecinie	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Delegatura NIK w Szczecinie
11.	Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa	pozytywna	Delegatura NIK w Warszawie
12.	Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków, Marki	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Departament Środowiska
13.	Stowarzyszenie Ptaki Polskie w Goniądzu	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Delegatura NIK w Białymstoku
14.	Klub Przyrodników w Świebodzinie	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Delegatura NIK w Zielonej Górze
15.	EC BREC Instytut Energetyki Odnawialnej Sp. z o.o. w Warszawie	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Delegatura NIK w Warszawie

#### 5.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Środowiska
8. Minister Finansów
9. Minister Sprawiedliwości
10. Prokurator Generalny
11. Prezes Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
12. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
13. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
14. Senacka Komisja Środowiska
15. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
16. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego





Warszawa, dnia 20/5 2014 r.

## MINISTER ŚRODOWISKA

*Maciej H. Grabowski*

DFEwpen - 09.1-1/20433 /2014/bs

Pan  
Krzysztof Kwiatkowski  
Najwyższa Izba Kontroli

*Stanisław Peria Peria*

Mając na względzie *Informację o wynikach kontroli wykorzystania środków na realizację projektów finansowanych w ramach Instrumentu LIFE + Najwyższej Izby Kontroli* przekazaną 6 maja 2014 r, na podstawie art.64 ust.2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 o Najwyższej Izbie Kontroli, chciałbym przedstawić informację o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych.

**Ad. wniosek pokontrolny nr 1: Realizowanie wszystkich obowiązków określonych dla Krajowej Instytucji Pośredniczącej w Porozumieniu w sprawie wdrażania Instrumentu finansowego LIFE+ ustanowionego na lata 2007-2013.**

Ministerstwo Środowiska wraz z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w oparciu o uwagi kontrolujących oraz doświadczenia wynikające z okresu realizacji porozumienia w latach 2008-2013 oraz zapisy nowego rozporządzenia ws. LIFE (tj. *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1293/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia programu działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE) i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 614/2007*), dokonało analizy działań wymaganych do realizacji przez obydwie strony porozumienia. W szczególności, zweryfikowano zakres działań obu instytucji w kontekście celu, jakim jest efektywne wydatkowanie środków dostępnych w ramach programu LIFE. Nowe *Porozumienie w sprawie współpracy w zakresie wsparcia wdrażania programu działań na rzecz środowiska i klimatu LIFE, ustanowionego na lata 2014-2020* pomiędzy instytucjami zostało podpisane 28 lutego 2014 r. W tekście porozumienia zostały m.in. szczegółowo doregulowane kwestie związane obowiązkami stron, przepływem informacji oraz terminami sprawozdawczymi.

**Ad. wniosek pokontrolny nr 2: Zainicjowanie uchwalenia programu priorytetowego umożliwiającego dofinansowywanie w formie pożyczek przedsięwzięć realizowanych w ramach IF LIFE+ dla wszystkich beneficjentów, którym forma prawna zezwala na skorzystanie z takiej formy wsparcia.**

Odnosząc się do powyższego wniosku uprzejmie informuję, że Ministerstwo Środowiska wraz z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej zainicjowały wspólnie przygotowanie nowego programu priorytetowego NFOŚiGW „*Współfinansowanie projektów LIFE*”. Program ten został przyjęty przez Radę Nadzorczą NFOŚiGW 27 marca 2014 r. Zgodnie

z zaleceniami Najwyższej Izby Kontroli, po przeprowadzonej w roku 2013 kontroli dotyczącej wykorzystania środków na realizację projektów finansowych w ramach Instrumentu Finansowego LIFE+, preferencyjne pożyczki na zapewnienie wkładu własnego oraz zapewnienie płynności finansowej zostały udostępnione wszystkim Beneficjentom programu LIFE.

**Ad. wniosek pokontrolny nr 3: Zapewnienie skutecznego funkcjonowania kontroli zarządczej.**

Mając na uwadze zastrzeżenia NIK w zakresie systemu kontroli zarządczej (arkusze analizy i rejestru ryzyka), począwszy od roku 2014 zostało uwzględnianie ryzyko związane z możliwym niepełnym wykorzystaniem środków przyznanych polskim beneficjentom przez KE w formie dotacji na realizację przedsięwzięć, wynikających z niewielkiego zainteresowania nowymi tematami działań w ramach LIFE i trudnościami w pozyskiwaniu środków budżetowych na projekty LIFE przez państwowe jednostki budżetowe. W konsekwencji, jeżeli ww. ryzyko wpłynie negatywnie na realizację zadań w zakresie wdrażania LIFE 2014-2020 odpowiednie odniesienie zostanie umieszczone w oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej Ministra Środowiska.

Jednocześnie w odniesieniu do informacji wskazanej w *Informacji*.. w zakresie podjęcia dodatkowych działań, poza realizacją wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, w odniesieniu do:

- wzmocnienia nadzoru nad wdrażaniem programu LIFE w Polsce;
- zobowiązania NFOŚiGW do monitorowania – w celu wsparcia beneficjentów – realizacji projektów w odniesieniu do całego przedsięwzięcia;

pragnę uprzejmie poinformować, że stosowne zapisy zostały uwzględnione w tekście nowego *Porozumienia w sprawie współpracy*...

Dodatkowo, mając na względzie treść *Informacji* przekazanej przez Najwyższą Izbę Kontroli pragnę zwrócić uwagę na omyłki w tekście w następujących fragmentach.

- pkt. 22 Synteza ppkt. 2.2.3 jako instytucję zatwierdzającą wnioski dla instrumentu LIFE + wskazano Parlament Europejski. (s. 8);
- ppkt 3.2.2.2 Przygotowanie beneficjentów do uczestnictwa w programie LIFE+ (s. 30) zawarto informację „Wnioski zaakceptowane przez Komisję przekazywane były do zatwierdzenia Parlamentowi Europejskiemu”.

Powyższe twierdzenia nie znajdują odzwierciedlenia w treści Rozporządzenia (WE) nr 614/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 r. w sprawie instrumentu finansowego na rzecz środowiska (LIFE+) (Dz. U. UE L 149 z 9.6.2007 str. 1-17). Zgodnie z treścią ww. rozporządzenia wnioski są zatwierdzane przez Komisję Europejską. Kwestia ta została uregulowana w identyczny sposób w Rozporządzeniu (WE) nr 1293/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia programu działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE) (Dz. U. UE L 347/185 z dnia 20.12.2013r. )

✓  
poważaniem  
MINISTER ŚRODOWISKA  
Maciej H. Grabowski



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

WOJCIECH KUTYŁA

KSI-4101-02-00/2013/2012  
P/13/124

Warszawa, dnia 30 maja 2014 r.

**Opinia**  
**Prezesa Najwyższej Izby Kontroli**  
**do stanowiska Ministra Środowiska z dnia 20 maja 2014 r. do Informacji o wynikach kontroli**  
**wykorzystania środków na realizację projektów finansowanych w ramach Instrumentu**  
**finansowego LIFE+**

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Środowiska do *Informacji o wynikach kontroli wykorzystania środków na realizację projektów finansowanych w ramach Instrumentu finansowego LIFE+*, zwanej dalej „Informacją”.

Dziękuję za wyczerpującą informację Ministra Środowiska o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych.

Natomiast odnosząc się do stanowiska Ministra Środowiska w kwestii wskazania przez NIK w *Informacji* niewłaściwej instytucji zatwierdzającej wnioski na dofinansowanie realizacji projektów ze środków LIFE+, pragnę zwrócić uwagę, że z treści rozporządzenia (WE) nr 614/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 r. w sprawie instrumentu finansowego na rzecz środowiska (LIFE+) nie wynika, iż ww. wnioski zatwierdzane są przez Komisję Europejską. Zgodnie z art. 6 ust. 7 rozporządzenia, Komisja wybiera projekty na podstawie celów i kryteriów określonych w art. 1, 3 i 4 oraz w załącznikach I i II. Poza tym w art. 6 ust. 9 rozporządzenia wskazano, iż „*Proponując komitetowi, o którym mowa w art. 13 ust. 1, wykaz projektów, które mają być współfinansowane, Komisja przedstawia pisemne wyjaśnienie, w jaki sposób wzięta pod uwagę kryteria przydziału (...)*”. Natomiast stosownie do treści pkt 8 „Zasad oceny wniosków LIFE+” (*Guide for the evaluation of LIFE+ project proposals*), tj. przewodników wydanych w latach 2007–2011, zawierających opis kryteriów i procedur, jakie stosowane są do oceny wniosków LIFE+, Komitet LIFE+ przedstawiał opinię na temat krótkiej oraz rezerwowej listy wniosków zakwalifikowanych do dofinansowania, która była przedkładana do zatwierdzenia przez Parlament Europejski przed jej sfinalizowaniem oraz przed podpisaniem umów o dotację. Należy podkreślić, że ocena NIK dotycząca wykorzystania środków na realizację projektów finansowanych w ramach Instrumentu finansowego LIFE+, wydana została na podstawie realizowanych w okresie objętym kontrolą projektów wyłonionych w naborach lat 2008–2011, a więc w czasie, w którym obowiązywały zasady określone w ww. przewodnikach wydanych przed 2012 r. Poza tym informacja o zatwierdzonych przez Parlament Europejski, w okresie objętym kontrolą, 35 wnioskach (projektach), pozyskana w toku kontroli Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, tj. Krajowej Instytucji Wdrażającej, ujęta została w wystąpieniu pokontrolnym, skierowanym do Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, który nie wniósł zastrzeżeń w tym zakresie.

Przekazując powyższe, należy dodać, że od 2012 r., zgodnie z „*Guide for the evaluation of LIFE+ project proposals 2012*”, ostateczna decyzja w sprawie zatwierdzania wniosków należy do Komisji Europejskiej.

<sup>1</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 82 z późn. zm.