



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Środowiska

KSI- 4101-02-02/2013

P/13/124

Tekst jednolity

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 52 32, F +48 22 444 52 43

ksi@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/124 - Wykorzystanie środków na realizację projektów finansowanych w ramach Instrumentu finansowego LIFE+.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
[Kontroler/Kontrolerzy]	1. Władysława Siekierska-Szarejko, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 86812 z dnia 9 sierpnia 2013 r. 2. Elżbieta Browińska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 86811 z dnia 9 sierpnia 2013 r. 3. Monika Skrzypiec, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 86810 z dnia 9 sierpnia 2013 r. 4. Jarosław Bańkowski, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 86825 z dnia 9 września 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-8)
Jednostka kontrolowana	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, 02-673 Warszawa ul. Konstruktorska 3A.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Rączka, Prezes Zarządu NFOŚiGW do dnia 31 grudnia 2012 r. Małgorzata Skucha, Prezes Zarządu NFOŚiGW od dnia 1 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 2237)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności fakt, że NFOŚiGW rzetelnie wykonywał działania związane z pełnieniem funkcji Krajowego Punktu Kontaktowego dla LIFE+ oraz zapewnił w planie finansowym NFOŚiGW środki na współfinansowanie przedsięwzięć realizowanych z udziałem Instrumentu finansowego LIFE+. Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na: – niewykorzystywaniu, w celu wsparcia beneficjentów w realizacji projektów, informacji zawartych w sprawozdaniach i innej korespondencji, przedkładanych przez beneficjentów do KE oraz przekazywanych do wiadomości NFOŚiGW; – nieujęciu w uchwalonym programie priorytetowym <i>Współfinansowanie LIFE+</i> pożyczki jako formy wsparcia beneficjentów realizujących przedsięwzięcia finansowane z LIFE+; – uchwaleniu programu priorytetowego, w którym określono wyłącznie parki narodowe (PN) jako beneficjenta pożyczek na zachowanie płynności finansowej przedsięwzięć współfinansowanych ze środków Instrumentu finansowego LIFE+, co wskazuje na nierówne traktowanie podmiotów;

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

- wypłacie dotacji w łącznej kwocie 1.315,5 tys. zł, niezgodnie z zapisami umowy zawartej pomiędzy NFOŚiGW a Ogólnopolskim Towarzystwem Ochrony Ptaków;
- nierzetelnej weryfikacji wniosku, skierowanego do KE przez Zachodniopomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych, którego dyrektor działał jako pełnomocnik województwa;
- niewłaściwie funkcjonującej kontroli zarządczej w zakresie działań NFOŚiGW, jako Krajowej Instytucji Wdrażającej, wspierających Beneficjentów Koordynujących, zwanych dalej BK, w realizacji projektów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja i pełnienie funkcji informacyjnej we wdrażaniu Instrumentu finansowego LIFE+

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie *Porozumienia w sprawie wdrażania Instrumentu finansowego LIFE+* ustanowionego na lata 2007–2013, zawartego w dniu 5 września 2008 r. pomiędzy Ministrem Środowiska a NFOŚiGW, zwanego dalej *Porozumieniem*, NFOŚiGW pełni funkcję Krajowej Instytucji Wdrażającej w zakresie obsługi Instrumentu finansowego LIFE+ na lata 2007–2013, w tym Krajowego Punktu Kontaktowego (National Contact Point) dla wszystkich komponentów LIFE+.

Zadania związane z wypełnianiem ww. funkcji realizowane były w Departamencie Ochrony Przyrody – Wydziale Przyrodniczych Projektów UE, a do marca 2010 r. w Departamencie Edukacji i Ochrony Przyrody. Zagadnieniami związanymi z LIFE+, w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą (od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2013 r.) zajmowały się: w 2010 r. – 3 osoby; w 2011 r. – 4 osoby; w 2012 r. – 5 osób; w 2013 r. – 6 osób. Realizowały one zadania w zakresie naboru, oceny formalnej wniosków, zawierania umów z beneficjentami na dofinansowanie przedsięwzięć ze środków LIFE+, sporządzania sprawozdań z realizacji projektów. Ponadto w obsłudze projektów brali udział również pracownicy innych komórek organizacyjnych m.in. Departamentu Księgowości w zakresie rozliczeń dotacji; Departamentu Kontroli Przedsięwzięć w zakresie prawidłowości realizacji umów dofinansowania projektów LIFE+ ze środków NFOŚiGW; Wydziału Prawnego w zakresie obsługi prawnej, Departamentu Organizacyjnego w zakresie obsługi szkoleń, konferencji i dni otwartych LIFE+.

(dowód: akta kontroli str. 202-212, 321, 930-957, 1125-1258)

NFOŚiGW w latach 2010–2013 (I półrocze) wykonywał m.in. następujące zadania: informował 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 z Instrumentu finansowego LIFE+; publikował na stronie internetowej NFOŚiGW listy krajowych priorytetów rocznych ustalanych przez Krajową Instytucję Pośredniczącą; opracowywał i rozpowszechniał materiały informacyjne oraz podręczniki; organizował szkolenia i warsztaty dla wnioskodawców i beneficjentów; współpracował z potencjalnymi wnioskodawcami LIFE+, w tym przeprowadzał konsultacje przy przygotowywaniu wniosków do LIFE+; przyjmował i oceniał kompletność wniosków do LIFE+ (ocena formalna) oraz informował Wnioskodawców o możliwości ich uzupełnienia; przyjmował i dokonywał oceny wniosków beneficjentów o uzupełnienie wkładu własnego według zasad określonych w programach priorytetowych oraz wydawał na ich podstawie decyzje w sprawie udzielenia promesy dofinansowania ze środków NFOŚiGW dla

wybranych przedsięwzięć; przygotowywał i przedkładał do akceptacji Ministra Środowiska komentarze do wniosków LIFE+ oraz przekazywał otrzymane wnioski LIFE+ do Komisji Europejskiej; prowadził monitoring realizacji projektów LIFE+ oraz ich rozliczanie w zakresie działań współfinansowanych ze środków NFOŚiGW; brał udział w organizowanych przez Komisję Europejską posiedzeniach Komitetu Sterującego LIFE+, szkoleniach Krajowych Punktów Kontaktowych, Grupach Roboczych; prowadził współpracę z Komisją Europejską w zakresie Instrumentu finansowego LIFE+,

W celu zapewnienia środków na dofinansowanie projektów, w badanym okresie w planach finansowych NFOŚiGW zabezpieczono łącznie kwotę w wysokości 85.771 tys. zł, w tym w roku 2010 – 4.100 tys. zł, a w roku 2013 kwotę ponad 11-krotnie wyższą – 47.723 tys. zł.

Informacje o możliwości uzyskania dofinansowania ze środków LIFE+ oraz środków NFOŚiGW na przedsięwzięcia środowiskowe Narodowy Fundusz publikował na stronie internetowej² (łącznie 119 aktualności) lub przekazywał w pismach do różnych grup potencjalnych wnioskodawców, w tym instytutów naukowych oraz prezydentów miast. NFOŚiGW prowadził listę mailingową, umożliwiającą przysyłanie bezpośrednio na skrzynkę e-mail informacji o najważniejszych wydarzeniach związanych z naborami wniosków LIFE+. Informacje na temat Instrumentu finansowego LIFE+ zamieszczane były w prasie, radiu i TV. Departament Ochrony Przyrody – Wydział Przyrodniczych Projektów UE prowadził monitoring mediów, które zajmowały się sprawami LIFE+ (prasa, radio i telewizja) oraz posiadał nagrania niektórych audycji. NFOŚiGW zorganizował dni otwarte dla 935 potencjalnych beneficjentów oraz przeprowadził szkolenia dla 1.063 osób nt. Instrumentu finansowego LIFE+ i zasad uzyskania wsparcia ze środków NFOŚiGW dla projektów współfinansowanych w ramach LIFE+. Badany przez NFOŚiGW poziom satysfakcji uczestników szkoleń i warsztatów wykazał, że respondenci wysoko ocenili omówienie sposobu wypełniania formularzy finansowych wniosków, komentarzy KE. Zwracano jednak uwagę na zbyt krótki czas szkoleń dotyczących pisania wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 1259-1529, 1836)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Opis stanu
faktycznego

2. Wypełnianie funkcji koordynacyjnej we wdrażaniu programu LIFE+

1. Inicjując przygotowania do przyjęcia funkcji Krajowej Instytucji Wdrażającej Instrument finansowy LIFE+ w Polsce, w NFOŚiGW powołano⁴ Zespół roboczy ds. opracowania propozycji Programu współfinansowania przedsięwzięć Instrumentu finansowego LIFE+.

W efekcie prac tego Zespołu powstał projekt Programu priorytetowego *Współfinansowanie przedsięwzięć Instrumentu finansowego LIFE+*, który poddano konsultacjom wewnętrznym⁵ w sześciu departamentach NFOŚiGW, związanych z planowaną realizacją programu LIFE+. Ponadto ich treść konsultowano

² <http://www.nfosigw.gov.pl/srodkizagraniczne/instrument-finansowy-life/formularz-zgloszeniowy-do-listymailingowej/>.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁴ W dniu 13 sierpnia 2008 r.

⁵ We wrześniu 2008 r.

z podmiotami zewnętrznymi, tj.: z Ministerstwem Środowiska (Departamentem PO liŚ) oraz potencjalnymi beneficjentami środków.

Program priorytetowy dotyczący współfinansowania przedsięwzięć LIFE+ został zatwierdzony⁶ przez Zarząd NFOŚiGW, a następnie Rada Nadzorcza NFOŚiGW ustaliła⁷ szczegółowe zasady udzielania dofinansowania i kryteria wyboru przedsięwzięć. Beneficjentami pomocy w programie priorytetowym mogły być: „(...) zarejestrowana na terenie Rzeczypospolitej Polskiej osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą, osoba prawna, której ustawa przyznaje zdolność prawną, a także państwowa i samorządowa jednostka budżetowa, realizująca projekty finansowane w ramach Instrumentu finansowego LIFE+ na podstawie umowy o dofinansowanie przedsięwzięcia zawartej z KE.”

Zmiany w programie priorytetowym *Współfinansowanie LIFE+* były każdorazowo zatwierdzane przez Zarząd NFOŚiGW, a zmiany dotyczące szczegółowych zasad udzielania dofinansowania i kryteriów wyboru przedsięwzięć zatwierdzane także przez Radę Nadzorczą NFOŚiGW.

Program ten nie przewidywał możliwości przyznania pożyczki na zachowanie płynności finansowej przedsięwzięć współfinansowanych ze środków UE (LIFE+), pomimo że taką formę wsparcia m.in. projektów LIFE+ przewidziano, ale wyłącznie dla parków narodowych w uchwalonym programie priorytetowym *Ochrona obszarów cennych przyrodniczo Część 5) Dla parków narodowych w zakresie finansowania pożyczkowego* (szczegółowy opis zawarto w części dotyczącej nieprawidłowości).

(dowód: akta kontroli str. 211, 225-339, 452-453, 484-531, 2130-2156)

W NFOŚiGW zostały opracowane i przyjęte⁸ przez Zarząd szczegółowe zasady współfinansowania przedsięwzięć LIFE+ ze środków NFOŚiGW w *Podręczniku dofinansowania przez NFOŚiGW przedsięwzięć Instrumentu Finansowego LIFE+*, zwanym dalej *Podręcznikiem LIFE+*. W sprawach nieuregulowanych lub niedoprecyzowanych w powyższym podręczniku bądź uregulowanych ogólnikowo stosowano zasady określone w *Podręczniku procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków NFOŚiGW*, zwanym dalej *Podręcznikiem krajowym*.

(dowód: akta kontroli str. 340-425, 449, 1582-1735)

Opracowane w NFOŚiGW krajowe harmonogramy naboru wniosków o dofinansowanie projektów LIFE+ dla przedsięwzięć ubiegających się o środki w ramach programu priorytetowego *Współfinansowanie LIFE+* oraz z Instrumentu finansowego LIFE+, tzw. *Kalendaria naboru LIFE+*, były dostosowane do terminów naboru wniosków ogłaszanych przez KE. Określono w nich ostateczne terminy składania w latach 2010–2013 wniosków do NFOŚiGW jako organu krajowego oraz przez NFOŚiGW do KE. Terminy te były zgodne z wyznaczonymi przez KE. Kalendaria zostały sporządzone niezwłocznie po publikacji przez KE terminów składania wniosków, zatwierdzone przez Zarząd NFOŚiGW⁹ i podane do publicznej wiadomości na stronie internetowej Narodowego Funduszu.

Ponadto, w naborze 2010 r. oraz w naborach 2012 r. i 2013 r. NFOŚiGW wyznaczył dodatkowe – wcześniejsze terminy składania wniosków do NFOŚiGW celem ich weryfikacji formalnej, co było spowodowane, jak wyjaśnił Kierownik Wydziału Przyrodniczych Projektów UE w NFOŚiGW, zbyt krótkim okresem pomiędzy

⁶ W dniu 10 grudnia 2008 r.

⁷ W dniu 18 grudnia 2008 r.

⁸ W dniu 22 czerwca 2009 r.

⁹ Uchwałami Zarządu NFOŚiGW zatwierdzono terminy przyjmowania wniosków o udzielenie dofinansowania przedsięwzięć LIFE+: w dniu 8 czerwca 2010 r. – dotyczące naboru 2010 r.; 5 kwietnia 2011 r – naboru 2011 r.; 28 marca 2012 r – naboru 2012 r; 1 marca 2013 r. – naboru 2013 r.

terminem (w naborze 2010 r.) składania wniosków do NFOŚiGW a terminem ich przekazania przez NFOŚiGW do KE, jak również (w naborach 2012 r. oraz 2013 r.) publikacji zaproszeń KE do składania wniosków LIFE+, a terminem ich składania do NFOŚiGW określonym w tych zaproszeniach.

NFOŚiGW podejmował działania służące wydłużeniu terminów składania wniosków wyznaczonych przez KE w poszczególnych naborach. W naborze 2012 r. interwencja NFOŚiGW była skuteczna, KE wydłużyła termin składania wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 212-224, 435-451, 1080-1095, 1736-1771, 1786-1790, 1813, 2348-2361)

Wysokość alokacji przyznanych Polsce przez Komisję Europejską na realizację Programu LIFE+ w latach 2010–2013 wyniosła łącznie 66.620,6 tys. euro¹⁰, 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 z Programu LIFE+ w poszczególnych latach badanego okresu wyniosło w: 2010 r. – 82,1%; w 2011 r. – 109,8%; w 2012 r. – 83,4%. W 2013 r. wnioski o dofinansowanie były w trakcie oceny przez KE.

(dowód: akta kontroli str. 201, 212-224, 454-482, 1815-1826)

W badanym okresie wpłynęły łącznie 243 wnioski o dofinansowanie z Programu LIFE+, w terminach określonych przez KE i wyznaczonych w *Kalendarzach naboru wniosków*. Łączna wartość wnioskowanego dofinansowania z LIFE+ wyniosła 314.074,1 tys. euro, przy całkowitej wartości projektów, o których dofinansowanie wnioskowano, wynoszącej 655.093,2 tys. euro.

Po weryfikacji formalnej wniosków LIFE+, dokonanej przez NFOŚiGW, łącznie 231 wniosków (95,1% złożonych wniosków) wymagało korekty, np. było brak załączników bądź podpisów na przekazanych załącznikach.

(dowód: akta kontroli str. 454-483, 571-580)

W NFOŚiGW do wszystkich składanych do KE wniosków sporządzono komentarze, o których mowa w art. 6 ust. 6 *Rozporządzenia (WE) Nr 614/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 r. w sprawie instrumentu finansowego na rzecz środowiska (LIFE+)*¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 454-483, 1046-1055, 1530-1581)

W badanym okresie wpłynęły od potencjalnych beneficjentów łącznie 244 wnioski o dofinansowanie realizacji projektów LIFE+ ze środków NFOŚiGW, w tym 12 dotyczących projektów międzynarodowych, w których krajowe podmioty miały status współbeneficjentów. Wnioski te wpłynęły do NFOŚiGW w terminach zgodnych z wyznaczonymi przez Zarząd NFOŚiGW. 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.

Spśród ogółu złożonych wniosków o dofinansowanie ze środków NFOŚiGW 174 wnioski, tj. 71,3%, wymagały korekty. Przyczynami ich korygowania były (więcej niż jedna przyczyna w kilkunastu wnioskach): niespójność z wnioskiem LIFE+ (będącym załącznikiem do wniosku o dofinansowanie ze środków NFOŚiGW); brak załączników; niespójność wewnętrzna wniosku.

¹⁰ Po korekcie KE.

¹¹ Dz. U. L 149 z 9.06.2007 r., s. 1.

W badanym okresie w NFOŚiGW odrzucono, m.in. z przyczyn merytorycznych i formalnych, łącznie 31 wniosków o dofinansowanie, co stanowiło 12,7% wszystkich złożonych wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 454-483, 1056-1069)

W toku badania 11 wniosków o dofinansowanie projektów ze środków LIFE+ ustalono, że w odniesieniu do 10 wniosków prawidłowo dokonano oceny formalnej wniosków. Pięć spośród 11 badanych wniosków wymagało uzupełnienia i o takiej możliwości wnioskodawcy byli niezwłocznie informowani przez pracowników NFOŚiGW wraz z podaniem stosownych wskazówek.

(dowód: akta kontroli str. 1096-1117, 1814)

W badanym okresie NFOŚiGW przyznał wstępnie dofinansowanie krajowe (ze środków NFOŚiGW) dla 212 wniosków przekazanych KE, na łączną kwotę 902.777,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 454-483, 532-542)

W okresie 2010 – I połowa 2013 r. NFOŚiGW przekazał KE terminowo 230 wniosków. Łączna wartość wnioskowanego dofinansowania ze środków LIFE+ wyniosła 274.291,2 tys. euro dla projektów o wartości wynoszącej 625.431,5 tys. euro.

(dowód: akta kontroli str. 454-483, 1070-1079)

Komisja Europejska zapraszała indywidualnie wnioskodawców do złożenia uaktualnionej wersji wniosków (informując NFOŚiGW o tym fakcie). Do dalszego postępowania KE zakwalifikowała łącznie 41 wniosków z okresu 2010–2012 (wg stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. wnioski złożone w 2013 r. były w fazie oceny KE). Również do dnia 30 czerwca 2013 r. KE i NFOŚiGW nie zawarli umów z beneficjentami, którzy wnioskowali o dofinansowanie projektów w naborze 2012 r. W okresie 2010–2012 łączna całkowita wartość wnioskowanego dofinansowania z LIFE+ wyniosła 54.324,3 tys. euro. W tym też okresie KE nie zakwalifikowała łącznie 125 projektów, na co wpływ miały: niska punktacja w zakresie oceny merytorycznej; niespełnienie kryterium kwalifikowalności jak również kryterium finansowego. Łączna całkowita wartość projektów wstępnie zakwalifikowanych przez KE do dofinansowania z LIFE+ dla ww. wniosków wyniosła 106.166,9 tys. euro.

(dowód: akta kontroli str. 454-483, 581-594, 2329-2333)

W badanym okresie KE informowała NFOŚiGW o wynikach postępowania kwalifikacyjnego przy rozpatrywaniu wniosków o udzielenie dofinansowania ze środków LIFE+.

W badanym okresie KE wstępnie zakwalifikowała 35 wniosków, którym przyznano wstępnie dofinansowanie z NFOŚiGW w wysokości 102.796,7 tys. zł. Udział ww. dofinansowania w łącznych kosztach kwalifikowalnych projektów wyniósł w 2010 r. – 44,8% zaś w 2011 r. – 44,6%.

Natomiast łączna całkowita wartość projektów, dla których przyznano w badanym okresie dofinansowanie ze środków NFOŚiGW wyniosła 58.878,9 tys. euro (230.190,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 426-434, 454-483, 595-596)

W badanym okresie wnioskodawcy przekazali do rozpatrzenia przez KE 35 zaktualizowanych wniosków (wnioski z I połowy 2013 r. były w trakcie weryfikacji KE).

Łączna kwota wnioskowanego (po fazie rewizji¹²) i przyznanego¹³ dofinansowania ze środków LIFE+ wyniosła 44.730,2 tys. euro, natomiast łączna całkowita wartość projektów zatwierdzonych do dofinansowania z programu LIFE+ wyniosła 89.667,7 tys. euro. Łączna wartość kosztów kwalifikowalnych zatwierdzonych projektów wyniosła 88.760,2 tys. euro, w tym w: 2010 r. – 18.934,9 tys. euro; 2011 r. – 39.282,0 tys. euro; 2012 r. – 30.543,3 tys. euro.

(dowód: akta kontroli str. 454-483, 597-600)

W kontrolowanym okresie wszystkie 35 projektów o dofinansowanie z LIFE+, dla których wnioskodawcy przekazali KE zaktualizowane wnioski z naborów okresu 2010–2012, zostało zatwierdzonych przez Komitet Sterujący LIFE+, a następnie przez Parlament Europejski. Spośród zatwierdzonych projektów 18 należało do I komponentu *Przyroda i różnorodność biologiczna*, 10 do II komponentu *Polityka i zarządzanie w zakresie środowiska* oraz 7 do III komponentu *Informacja i komunikacja*.

W badanym okresie dwa projekty, należące do I komponentu *Przyroda i różnorodność biologiczna*, wypełniające krajowe priorytety, zakwalifikowane przez KE i zatwierdzone przez Parlament Europejski do finansowania z programu LIFE+, uzyskały podwyższone dofinansowanie z LIFE+ (powyżej 50% kosztów kwalifikowalnych).

Nie wystąpiły przypadki, w których KE przyznała dofinansowanie ze środków LIFE+, a NFOŚiGW odmówił dofinansowania krajowego. Ze środków LIFE+ dofinansowano wyłącznie projekty ze współfinansowaniem NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 452-483, 543-544)

Przedstawiciele NFOŚiGW brali udział w posiedzeniach Komitetu Sterującego LIFE+, w szczególności w głosowaniach nad listą projektów przewidzianych do współfinansowania z LIFE+. Formułowane przez polskich uczestników tych spotkań wnioski zostały zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 545-570, 958-1045, 2339-2347, 2363-2364)

W NFOŚiGW sporządzano m.in. coroczne informacje w sprawie Instrumentu finansowego LIFE+, które były przedmiotem posiedzeń Rady Nadzorczej NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 1791-1812, 2121-2129, 2365-2395)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zarząd NFOŚiGW oraz Rada Nadzorcza NFOŚiGW zatwierdzili program priorytetowy *Ochrona obszarów cennych przyrodniczo Część 5) Dla parków narodowych w zakresie finansowania pożyczkowego*, w którym PN określono jako jedynych potencjalnych beneficjentów pożyczek, przeznaczonych na zachowanie płynności finansowej przedsięwzięć współfinansowanych ze środków Instrumentu finansowego LIFE+. Wskazuje to na nierówne traktowanie innych podmiotów, którym forma prawna zezwala na skorzystanie z takiego wsparcia. Program ten został wdrożony na prośbę Ministra Środowiska. Określono w nim, że formą dofinansowania będzie pożyczka, w tym pożyczka przeznaczona na zachowanie płynności finansowej przedsięwzięć

¹² Faza rewizji – pisemne uzgodnienia pomiędzy KE a wnioskodawcą ostatecznej zawartości wniosku, przed wystosowaniem przez KE prośby o elektroniczną wersję wniosku.

¹³ Wnioski z I połowy 2013 r. były w trakcie oceny KE.

współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej m.in., przedsięwzięć współfinansowanych ze środków Instrumentu finansowego LIFE+.

W ocenie NIK, brak możliwości skorzystania z takiej formy wsparcia przez inne niż PN podmioty, którym forma prawna zezwala na skorzystanie z pożyczek, może skutkować rezygnacją z uczestnictwa w Programie LIFE+ i wskazuje na nierówne traktowanie podmiotów.

(dowód: akta kontroli str. 2130-2156)

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła, że:

„Przygotowanie i wdrożenie programu priorytetowego Ochrona obszarów cennych przyrodniczo Część 5) Dla parków narodowych w zakresie finansowania pożyczkowego stanowiło realizację prośby Ministra Środowiska zawartej w piśmie z dnia 11 lipca 2012 r. (...)

Zatwierdzony w dniu 5 września 2012 r. przez Zarząd NFOŚiGW oraz w dniu 26 września 2012 r. przez Radę Nadzorczą NFOŚiGW, program ten ma na celu (cel główny) ochronę przyrody, ograniczenie zagrożeń dla zachowania różnorodności biologicznej i krajobrazowej oraz kształtowanie postaw ekologicznych na obszarach parków narodowych, poprzez następujące cele szczegółowe:

- 1. zachowanie płynności finansowej przedsięwzięć realizowanych przez parki narodowe, współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej w ramach Instrumentu Finansowego Life+, V osi priorytetowej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ), Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) oraz Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT);*
- 2. zapewnienie wymaganego wkładu własnego parków narodowych do przedsięwzięć, współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej w ramach Instrumentu Finansowego Life+, V osi priorytetowej PO IiŚ, RPO i EWT oraz ze środków Mechanizmu Finansowego EOG 2009–2014 w ramach Programu Operacyjnego PL02 „Ochrona różnorodności biologicznej i ekosystemów” i Szwajcarsko- Polskiego Programu Współpracy.*

Należy zatem zauważyć, że program ten umożliwia wsparcie projektów Life+ dlatego, że parki narodowe są beneficjentami Life+, podobnie jak w przypadku innych programów wymienionych w celach szczegółowych programu priorytetowego.

Przy tak sformułowanym celu w/w programu priorytetowego, kwestia „nierównego traktowania podmiotów innych niż parki narodowe, będących również beneficjentami Life+, a którzy nie zostali wskazani jako potencjalni pożyczkobiorcy”, wymagałaby raczej rozwiązania w postaci ewentualnej zmiany 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 Komisji Europejskiej, lub pożyczki na sfinansowanie wymaganego wkładu własnego beneficjentów do projektów Life+.

Możliwość wprowadzenia w/w rozwiązania w programie „Współfinansowanie Life+” była rozważana na poziomie odpowiedzialnej za program komórki merytorycznej NFOŚiGW, jednakże 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.

Reasumując, mając na względzie, że celem programu priorytetowego Ochrona obszarów cennych przyrodniczo Część 5) Dla parków narodowych w zakresie finansowania pożyczkowego jest „ochrona przyrody, ograniczenie zagrożeń dla zachowania różnorodności biologicznej i krajobrazowej oraz kształtowanie postaw ekologicznych na obszarach parków narodowych”, jak również mając na względzie projektowane rozszerzenie oferty wsparcia NFOŚiGW dla beneficjentów Life+ o finansowanie pożyczkowe, NFOŚiGW nie informował Ministra Środowiska o „problemie nierównego traktowania podmiotów innych niż parki narodowe, będących również beneficjentami Life+, a którzy nie zostali wskazani jako potencjalni pożyczkobiorcy (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 1772-1785, 2130-2154)

2. W programie priorytetowym *Współfinansowanie LIFE+* nie uchwalono pożyczki jako formy wsparcia przedsięwzięć LIFE+.

W ocenie NIK, brak wprowadzenia takiej formy wsparcia do programu priorytetowego *Współfinansowanie LIFE+* dla innych beneficjentów, którym forma prawna zezwala na skorzystanie z pożyczek, wskazuje na nierówne traktowanie podmiotów.

(dowód: akta kontroli str. 229-339, 2130-2156)

NIK podkreśla fakt, iż na dzień 30 czerwca 2013 r. żaden z projektów LIFE+ realizowany z wykorzystaniem środków z tego programu priorytetowego nie został zakończony. Oznacza to, że BK są przed fazą rozliczenia końcowego projektów, których zatwierdzenie warunkuje otrzymanie płatności końcowych. W związku z tym, brak możliwości ubiegania się o pożyczkę z NFOŚiGW na zachowanie płynności finansowej przez podmioty, których forma prawna zezwala na skorzystanie z takiego wsparcia, może wpłynąć na brak możliwości spięcia finansowego projektu i tym samym wystąpienie utraty płynności finansowej.

Płatność końcowa jest wypłacana dopiero po zatwierdzeniu przez KE zarówno końcowego sprawozdania technicznego, jak i końcowego zestawienia dochodów i wydatków. Na dokonanie płatności końcowej KE ma określoną liczbę dni¹⁴, wskazaną w *Postanowieniach Wspólnych*.

Zdaniem NIK, powyższe działanie należy uznać za nierzetelne.

(dowód: akta kontroli str. 2187-2221, 2362)

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła m.in., że 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+, była rozważana na poziomie odpowiedzialnej za program komórki merytorycznej NFOŚiGW. 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.

NIK podziela opinię¹⁵ Zastępcy Prezesa Zarządu NFOŚiGW, iż zasadne będzie rozważenie włączenia pożyczek na zachowanie płynności finansowej do

¹⁴ Dla naborów z 2010 r. i 2011 r. był to termin 105 dni, natomiast dla naborów 2012 r. i 2013 r. – 90 dni.

¹⁵ Wyrażoną na naradzie w toku niniejszej kontroli, w dniu 10 października 2013 r.

programu priorytetowego *Współfinansowanie LIFE+* jeszcze w obecnej perspektywie finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 1119-1124, 1775)

3. W informacji dla Rady Nadzorczej NFOŚiGW w sprawie Instrumentu finansowego LIFE+ pn. *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+*, podano błędne dane. W informacji tej:

a) na str. 6 (w wykresie słupkowym):

- nie wskazano, że zawiera ona dane przybliżone i na potrzeby wykresu, dla porównywalności danych w nim zawartych, przyjęto umowny średni kurs przeliczeniowy euro wynoszący 1 euro=4 zł,
- w danych 2010 r. dotyczących pozycji *Budżet projektów* – podano wartość 100,15 mln. euro, tj. o 25,4 mln. euro niższą od wartości właściwej – wynoszącej 125,58 mln. euro.

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że wykres miał na celu pokazać ogólny trend pozyskiwania środków LIFE+, zawiera dane przybliżone, sporządzone na podstawie wewnętrznych zestawień, stąd możliwe są ograniczone różnice pomiędzy przybliżonymi wartościami na wykresie a dokładnymi danymi przekazanymi kontrolerom NIK. Do wykresu przyjęto umowny kurs przeliczeniowy euro wynoszący 1 euro = 4 zł, aby wartości wnioskowanego dofinansowania, alokacji i budżetu projektów mogły być porównywalne. Natomiast w danych 2010 r. pomyłkowo podano błędną wartość.

b) w wykresie na str. 4 była podana inna wysokość alokacji 2011 r. niż w wykresie na stronie 6. Nie podano żadnych informacji wyjaśniających rozbieżność tych wartości.

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że różnice wynikają z różnych źródeł, co powinno w informacji być odpowiednio skomentowane.

c) na str. 3 w tabeli podano kwotę planowanej alokacji, pomimo że w dniu sporządzenia ww. dokumentu, tj. 4 marca 2013 r., była już znana wysokość szacunkowej alokacji przyznanej Polsce (data jej publikacji to dzień 19 lutego 2013 r.).

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że przeoczone konieczność zweryfikowania tej wartości w ostatecznej wersji informacji, tj. z dnia 4 marca 2013 r.

d) na stronie 5 w tabeli podano błędną liczbę wniosków składanych do KE w 2010 r.

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że do liczby wniosków składanych do KE w 2010 r. pomyłkowo wliczono wniosek, który został wycofany. Powyższa informacja została przekazana Ministerstwu Środowiska i była przedmiotem posiedzenia kierownictwa Ministerstwa.

Zdaniem NIK, działanie to należy uznać za nierzetelne.

(dowód: akta kontroli str. 1791-1812, 2121-2129, 2365-2385)

4. Nierzetelnie zweryfikowano wniosek skierowany do KE przez Zachodniopomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych (ZZMiUW), którego dyrektor działał jako pełnomocnik województwa samorządowego.

Zgodnie z art. 6 pkt 2 *Porozumienia*, do zadań Krajowej Instytucji Wdrażającej w zakresie obsługi Instrumentu finansowego LIFE+, ustanowionego na lata 2007–2013, należy bieżąca współpraca z potencjalnymi wnioskodawcami LIFE+ w tym konsultacje przy przygotowywaniu wniosków do LIFE+ oraz przyjmowanie i ocena ich kompletności (ocena formalna) oraz niezwłoczne informowanie Wnioskodawców o możliwości ich uzupełnienia.

ZZMiUW wystąpił z wnioskiem o dofinansowanie ze środków LIFE+ projektu „*Budowa niebieskiego korytarza ekologicznego wzdłuż doliny rzeki Regi i jej dopływów*” oraz jego współfinansowanie ze środków NFOŚiGW.

Zgodnie z art. 56 ust. 1 *ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*¹⁶, kierownicy wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej działają jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez zarząd województwa. Wskazany przepis stanowi tym samym, że stroną czynności prawnej dokonanej przez kierownika ww. jednostki jest województwo samorządowe, a nie jednostka organizacyjna.

Na współfinansowanie projektu *Budowa niebieskiego korytarza ekologicznego wzdłuż doliny rzeki Regi i jej dopływów* NFOŚiGW zawarł umowę z Województwem Zachodniopomorskim – ZZMiUW, w której podane zostało konto Marszałka Województwa. Natomiast umowa z KE zawarta została z ZZMiUW, pomimo że w tej umowie wskazano także konto Marszałka Województwa.

W kwestii zawarcia umów na realizację tego projektu, Kierownik Wydziału Przyrodniczych Projektów UE podał m.in., iż wniosek złożony do LIFE+ przez ZZMiUW, zawierał pełnomocnictwo szczególne 78/2010 w myśl, którego ZZMiUW działał w imieniu i na rzecz Województwa Zachodniopomorskiego (WZ). Zgodnie z przepisami, ZZMiUW jest jednostką działającą na rzecz i dla Województwa. Zapisy zawarte w ww. pełnomocnictwie dają również możliwość złożenia wniosku przez ZZMiUW oraz podpisania umowy. W świetle powyższego NFOŚiGW uznał wniosek ZZMiUW za należycie złożony i nie widział podstaw do kwestionowania jego prawidłowości.

Stwierdził również, że KE jest podmiotem działającym niezależnie od NFOŚiGW. Podpisanie umowy pomiędzy KE a wnioskodawcą odbywa się zatem bez akceptacji i udziału NFOŚiGW. Kopia podpisanej obustronnie umowy, zgodnie z obowiązującymi wytycznymi, jest przekazywana NFOŚiGW do dnia pierwszej wypłaty kwoty dotacji z NFOŚiGW. Ponadto, NFOŚiGW przyjmuje, że przed zawarciem przez KE umowy z potencjalnym beneficjentem, bada ona szczegółowo aspekty prawne warunkujące prawidłowość zawarcia umowy o dofinansowanie ze środków wspólnotowych. ZZMiUW jest jednostką zależną i działającą na rzecz WZ. W związku z tym, w opinii NFOŚiGW, nie zachodzi obawa niezgodności z art. 4 ust. 4 *Postanowień Wspólnych*. Należy zauważyć, że stosownie do art. 47 ust. 3 i art. 60 *ustawy o samorządzie województwa* województwo ponosi odpowiedzialność za zobowiązania wojewódzkich jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Brak wskazania samorządu województwa w umowie nie ma wpływu na odpowiedzialność stron z umowy. Oczywiście bardziej poprawne jest uwzględnienie w zapisach umownych WZ, co ma miejsce w umowie z NFOŚiGW, jednak brak takiej informacji nie stanowi o nieważności umowy.

(dowód: akta kontroli str. 1899-1913, 2276-2328)

¹⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 596 z późn. zm.

NIK zwraca uwagę, że nie umieszczono na stronie internetowej, w zakładce LIFE+, informacji o możliwości dofinansowania pożyczkowego PN z LIFE+.

Na stronie internetowej NFOŚiGW informacja o możliwości dofinansowania pożyczkowego PN z LIFE+ była zamieszczona wyłącznie w zakładce *Programy priorytetowe*, w treści programu priorytetowego *Ochrona obszarów cennych przyrodniczo Część 5) Dla parków narodowych w zakresie finansowania pożyczkowego*.

Żaden z beneficjentów programu LIFE+, innych niż PN, z informacji zawartych na stronie internetowej NFOŚiGW w zakładce LIFE+ nie mógł się dowiedzieć, że dodatkową formą wsparcia przedsięwzięć realizowanych z udziałem środków LIFE+ jest pożyczka, w tym na zachowanie płynności finansowej.

W sprawie nieumieszczenia na stronie internetowej NFOŚiGW w zakładce LIFE+ informacji o możliwości dofinansowania pożyczkowego PN z LIFE+ Dyrektor Departamentu Ochrony Przyrody NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że dążąc do jak najlepszej komunikacji z wnioskodawcami i beneficjentami, zostanie rozważone wprowadzenie w przyszłości, 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*.

(dowód: akta kontroli str. 1774-1785, 2337-2338)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Opis stanu
faktycznego

3. Wypełnianie funkcji finansowej we wdrażaniu projektów LIFE+

W latach 2010–2013 (I półrocze) polscy Beneficjenci koordynujący realizowali 39 projektów w ramach programu LIFE+, pochodzących z naborów lat 2008–2011. Ponadto sześć podmiotów polskich, jako współbeneficjenci, brało udział w realizacji czterech projektów międzynarodowych.

W ww. okresie umowy z BK były zawierane przez KE w terminie od 83 do 193 dni od daty zatwierdzenia projektów do dofinansowania (od 118 do 143 dni w 2009 r., od 85 do 130 dni w 2010 r., od 83 do 193 dni w 2011 r. oraz od 84 do 152 dni w 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 9-19, 426-432, 545-564, 2361, 2472-2481)

W latach 2009–2012 NFOŚiGW podpisał z BK umowy o dofinansowanie ze środków krajowych dla 39 projektów krajowych, zatwierdzonych do dofinansowania ze środków LIFE+. Ponadto w ww. okresie NFOŚiGW zawarł umowy z sześcioma krajowymi współbeneficjentami uczestniczącymi w projektach międzynarodowych, tj. wszystkimi, którzy ubiegali się o współfinansowanie krajowe. W I półroczu 2013 r. NFOŚiGW nie podpisał z beneficjentami żadnej umowy o dofinansowanie ze środków krajowych.

W ww. okresie NFOŚiGW zawierał umowy z beneficjentami w terminie od 46 do 144 dni od daty zatwierdzenia projektów do dofinansowania, tj. od daty przyjęcia „krótkiej listy” przez Komitet LIFE+ (od 50 do 115 dni w 2009 r., od 65 do 129 dni w 2010 r., od 46 do 77 dni w 2011 r. i od 64 do 144 dni w 2012 r.)

Wartość przyznanego krajowego dofinansowania projektów LIFE+ ze środków NFOŚiGW w poszczególnych latach badanego okresu oraz jego procentowy udział

w kwalifikowalnych kosztach projektów były następujące: w 2010 r. – 39.900,7 tys. zł (40,4% kosztów kwalifikowalnych), w 2011 r. – 33.393,6 tys. zł (44,7% kosztów kwalifikowalnych), w 2012 r. – 70.539,4 tys. zł (44,6% kosztów kwalifikowalnych).

W związku z udzieleniem przez KE dofinansowania niższego o 2.548,3 tys. euro, niż wnioskowane przez BK, NFOŚiGW dokonał korekt wartości dofinansowania, w stosunku do określonego w deklaracjach A6 „zobowiązanie niepotwierdzone” na łączną kwotę 11.109,3 tys. zł. Po wystawieniu deklaracji A6 „zobowiązanie potwierdzone” wartość dofinansowania ze środków Funduszu nie była korygowana i nie ulegała zmianie.

Realizacja wszystkich 39 projektów, zatwierdzonych do dofinansowania z programu LIFE+, rozpoczęła się w terminach zgodnych z umowami zawartymi z KE. Żaden z beneficjentów nie ubiegał się o prolongatę terminu rozpoczęcia projektu. W badanym okresie żaden z projektów LIFE+ nie został formalnie zakończony. Dwa projekty oczekują na zatwierdzenie raportu końcowego oraz uruchomienie płatności końcowej ze środków KE.

Według danych posiadanych przez NFOŚiGW, 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 (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).

(dowód: akta kontroli str. dowód: akta kontroli str. 9-20, 84-87, 426-432, 2472-2481)

Beneficjenci koordynujący oraz współbeneficjenci krajowi uczestniczący w projektach międzynarodowych LIFE+ otrzymali w latach 2010–2013 (I półrocze) płatności ze środków NFOŚiGW na realizację projektów LIFE+ w łącznej wysokości 53.405,9 tys. zł (w 2010 r. – 2.455,7 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).

NFOŚiGW dokonywał płatności na rzecz beneficjentów programu LIFE+ po rozliczeniu całości lub części przedsięwzięcia, zgodnie z § 4 ust. 5 *Warunków ogólnych* umów o dofinansowanie w formie dotacji w ramach Instrumentu finansowego LIFE+, tj. refundował poniesione przez BK wydatki.

Szczegółowe zasady płatności oraz rozliczeń NFOŚiGW z beneficjentami LIFE+ regulował rozdział 6 *Podręcznika LIFE+*.

Wyjątek stanowiły płatności realizowane w latach 2011–2013 (I półrocze) na rzecz beneficjentów będących państwowymi jednostkami budżetowymi (pjb). Od 2011 r. wypłaty na rzecz beneficjentów LIFE+ odbywały się z rezerwy celowej budżetu państwa (poz. 59), wg procedury *Rozpatrywanie wniosków o przekazanie środków na realizację zadań państwowych jednostek budżetowych*.

Wypłaty z rezerwy celowej poz. 59 państwowym jednostkom budżetowym na dofinansowanie projektów LIFE+ w latach 2011–2013 (I połowa) wyniosły łącznie 3.950,4 tys. zł (836,2 tys. zł w 2011 r., 1.940,8 tys. zł w 2012 r. i 1.173,4 tys. zł w 2013 r.). Zwroty niewykorzystanych środków dokonane przez pjb na konto NFOŚiGW w ww. okresie wyniosły łącznie 647,2 tys. zł, tj. 16,4% wypłat ogółem.

(dowód: akta kontroli str. 9-68, 88-123, 340-357, 426-432, 1582-1735, 2472-2481)

Stopień zaawansowania 39 krajowych projektów LIFE+, mierzony poziomem wypłat ze środków LIFE+, wg stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. wyniósł średnio 47,7%. Zaawansowanie projektów międzynarodowych, mierzone poziomem płatności dokonanych przez zagranicznych BK na rzecz sześciu krajowych

współbeneficjentów uczestniczących w czterech projektach międzynarodowych, wyniosło średnio 53,3%.

Zaawansowanie 39 krajowych projektów LIFE+ na dzień 30 czerwca 2013 r., wyrażone jako zaawansowanie finansowe umów z NFOŚiGW, wynosiło średnio 37,5%. Zaawansowanie czterech projektów międzynarodowych realizowanych przez sześciu krajowych współbeneficjentów, mierzone w ww. sposób, wynosiło średnio 51,3%.

W przypadku projektu *Mobilna linia demonstracyjna do produkcji energii elektrycznej z odnawialnych źródeł – zmikronizowanej biomasy* (BK: Instytut Mechanizacji Budownictwa i Górnictwa Skalnego) brak płatności do dnia 30 czerwca 2013 r. wynikał z planu wypłat (nie było zaplanowanych wypłat w badanym okresie).

Dla niżej wskazanych projektów brak wypłat z NFOŚiGW wynikał z opóźnienia w stosunku do pierwotnego harmonogramu.

Projekty krajowe:

- *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 i 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* (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 tym wyjaśnienia problemu z pozyskaniem głuszca (brak możliwości zakupu głuszca mógłby spowodować nieosiągnięcie celu projektu).
- *Podniesienie świadomości polskich rolników w celu ograniczenia wpływu rolnictwa na eutrofizację* (BK: [...] ¹⁷) – wstrzymanie wypłat było spowodowane wyjaśnianiem kwestii związanych z toczącym się postępowaniem egzekucyjnym przeciw beneficjentowi. Ponadto, w dniu 29 sierpnia 2013 r. KE wszczęła postępowanie zamykające projekt m.in. z powodu stwierdzonych przez KE niezadowolających postępów projektu i brakiem możliwości jego prawidłowej realizacji przez beneficjenta.

Projekt międzynarodowy:

- *Informacja o poziomie dźwięków podwodnych Morza Bałtyckiego* (współbeneficjent projektu międzynarodowego: Fundacja Rozwoju

¹⁷ Na podstawie art. 23 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2014 r., poz. 121 j.t.)

Uniwersytetu Gdańskiego) – zmiana harmonogramu rzeczowo-finansowego i harmonogramu wypłat m.in. w związku z opóźnieniami w realizacji projektu obejmującymi wszystkich uczestników projektu międzynarodowego. W dniu 30 września 2013 r. NFOŚiGW wypłacił współbeneficjentowi kwotę 222,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 9, 12-19, 77-83, 2159-2186, 2472-2483)

W badanym okresie zostało przekazanych i rozliczonych 257 wniosków o płatności w oparciu o przedłożone przez 39 BK i sześciu współbeneficjentów zestawienia dokumentów i faktur oraz sprawozdania z realizacji dofinansowania przez NFOŚiGW przedsięwzięć Instrumentu finansowego LIFE+. Przy każdym rozliczeniu koordynator sprawdzał zgodność poniesionych wydatków z harmonogramem realizacji przedsięwzięcia. Kierownik Wydziału Przyrodniczych Projektów UE w wyjaśnieniach podał m.in., iż równolegle z przekazaniem zestawienia dokumentów rozliczeniowych, beneficjent przysyłał do NFOŚiGW, w formie elektronicznej i papierowej, sprawozdania z realizacji przedsięwzięcia. W przypadku przedsięwzięć, których efektem jest sporządzenie opracowań, ekspertyz, przewodników itp. załącznikiem do sprawozdania są ww. dokumenty. Sprawozdanie z realizacji przedsięwzięcia weryfikowane jest przez koordynatora projektu i w razie potrzeby opiniowane przez komórki ekologiczne.

W odniesieniu do pierwotnych harmonogramów płatności zawartych w umowach, tylko w pięciu przypadkach wypłata była zgodna z tym harmonogramem, w 40 przypadkach¹⁸ terminy wypłat były aneksowane. W związku z koniecznością dokonania zmian w umowach o dofinansowanie projektów LIFE+, w latach 2010–2013 dwóch pełnomocników Zarządu NFOŚiGW podjęło 261 decyzji. Decyzje dotyczyły przede wszystkim: przesunięć terminów wypłaty środków NFOŚiGW pomiędzy kwartałami, przesunięć środków NFOŚiGW pomiędzy poszczególnymi kategoriami działań, zmian wysokości kosztów bieżących i inwestycyjnych. Kierownik Wydziału Przyrodniczych Projektów UE w wyjaśnieniach podał m.in.: „Zmiany w harmonogramach wypłat dotacji ze środków NFOŚiGW, planowanych zgodnie z wymogami NFOŚiGW kwartalnie, są bardzo powszechne w przypadku złożonych, kilkuletnich projektów LIFE+. Zmiany takie nie mają jednak większego wpływu na realizację projektów, a opóźnienia w realizacji harmonogramów wypłat ze środków NFOŚiGW nie mają zazwyczaj przełożenia na zmiany terminu realizacji całości projektu. Stąd, pomimo iż w większości projektów podejmowane są decyzje o zmianach harmonogramów wypłat, to tylko w kilku przypadkach można mówić o faktycznych opóźnieniach w realizacji projektu, wymagających złożenia wniosku do KE o zgodę na zmianę terminu realizacji.

Informacje przekazywane we wnioskach o przesunięcie środków w harmonogramach wypłat, w tym odnoszące się do opóźnień, są traktowane jako oświadczenia beneficjentów i weryfikowane w przypadku wątpliwości z posiadanymi dotychczas informacjami o stanie realizacji projektu (sprawozdania z realizacji projektu przedkładane do NFOŚiGW wraz z rozliczeniami, raporty do KE wraz z pismami po ich ewaluacji, bezpośredni kontakt z beneficjentem).”

(dowód: akta kontroli str. 9, 131-136, 851-853, 2093-2094, 2238)

NFOŚiGW wypłacił dotację dla Ogólnopolskiego Towarzystwa Ochrony Ptaków (OTOP) w wysokości 1.315,5 tys. zł, pomimo nieprzedłożenia przez BK wszystkich umów ze współbeneficjentami, zgodnie z pkt 15.2 Warunków szczególnych¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 2484-2508, 2535-2536.)

¹⁸ W 33 przypadkach wypłaty nastąpiły później, a w siedmiu wcześniej niż przewidywał pierwotny harmonogram.

¹⁹ Umowa Nr 335/2010/Wn50/OP-RE-LF/D z dnia 4 sierpnia 2010 r.

Beneficjenci koordynujący informowali KE o zmianach w realizacji projektów w stosunku do postanowień umów o udzielenie dotacji ze środków LIFE+, w sprawozdaniach technicznych oraz pismach kierowanych do KE zgodnie z art. 15 ust. 1 *Postanowień Wspólnych*. W siedmiu spośród 39 krajowych projektów LIFE+, realizowanych w badanym okresie, zostały wprowadzone zmiany potwierdzone aneksami do umów pomiędzy KE a BK. Modyfikacje te dotyczyły:

- 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 (LIFE08 NAT/PL/000510 – *Restoring populations of Lesser Spotted Eagle at chosen areas of Natura 2000*, BK: Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Białymstoku);
- wprowadzenia nowej instytucji finansującej 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 Biebrzańskiego Parku Narodowego (LIFE08 NAT/PL/000511 – *Zabezpieczenie populacji Aquila clanga w Polsce: opracowanie Krajowego Planu Ochrony oraz podstawowe działania ochronne*, BK: stowarzyszenie Ptaki Polskie);
W związku z wątpliwościami KE co do uzyskanego, przez stowarzyszenie Ptaki Polskie w trakcie trwania projektu, dofinansowania z WFOŚiGW w Białymstoku w wysokości 465,9 tys. zł, KE wstrzymała dofinansowanie ww. projektu. 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 164,6 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 zakupu sprzętu nieprzewidzianego w umowie;
- zmiany formy prawnej beneficjenta koordynującego z państwowej jednostki budżetowej na państwową osobę prawną (LIFE09 NAT/PL/000254 – *Restytucja i utrzymanie siedlisk lęgowych ptaków wodnych i błotnych*, BK: Park Narodowy Ujście Warty);
- przeznaczenia oszczędności uzyskanych w projekcie na zakup samochodu terenowego (LIFE09 NAT/PL/000259 – *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 (LIFE09 NAT/PL/000264 – *Ochrona siedlisk kluczowych gatunków ptaków Doliny Środkowej Wisły w warunkach intensywnej presji aglomeracji warszawskiej*, BK: Miasto St. Warszawa);
- zmiany nazwy beneficjenta koordynującego (LIFE09 NAT/PL/000263 – *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 (LIFE09 NAT/PL/000655 – *Ochrona zasobów przyrodniczych Puszczy Kampinoskiej – Obszaru Natura 2000, poprzez renaturyzację wykupionych gruntów*, BK: Kampinoski Park Narodowy).

(dowód: akta kontroli str. 9, 69-70, 137-200, 1528-1529, 2092-2094, 2187-2218)

Spośród 39 krajowych projektów LIFE+ sześć następujących projektów było realizowanych z opóźnieniami, mającymi wpływ na terminy ich zakończenia:

- *LIFE08 NAT/PL/000513 Ochrona muraw kserotermicznych w Polsce – teoria i praktyka* (BK: stowarzyszenie Klub Przyrodników). W dniu 27 września 2013 r. beneficjent zwrócił się do KE z wnioskiem o wydłużenie okresu realizacji projektu o trzy miesiące. Powodem opóźnienia terminu zakończenia realizacji projektu było niezatwierdzenie planów zadań ochronnych i planu ochrony rezerwatu utworzonego w ramach projektu oraz opóźnienia w wykupie jednej działki;
- *LIFE08 ENV/PL/000517 Ekohydrologiczna rekultywacja zbiorników rekreacyjnych Arturówek jako modelowe podejście do rekultywacji zbiorników miejskich* (BK: Uniwersytet Łódzki). Przyczynami opóźnienia realizacji projektu było m.in. dziesięciomiesięczne opóźnienie w opracowaniu projektów inwestycyjnych i uzyskaniu pozwoleń niezbędnych do realizacji inwestycji. Przewidując możliwość opóźnień w rozstrzygnięciu przetargu, beneficjent poinformował KE, iż rozważa wniosek o wydłużenie projektu o 12 miesięcy;
- *LIFE08 NAT/PL/000511 Zabezpieczenie populacji *Aquila clanga* w Polsce: opracowanie Krajowego Planu Ochrony oraz podstawowe działania ochronne*, (BK: stowarzyszenie Ptaki Polskie). Opóźnienia w realizacji 36 z 50 planowanych działań, w tym m.in. budowie jazów/progów wodnych, spowodowane były 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;
- *LIFE09 NAT/PL/000264 Ochrona siedlisk kluczowych gatunków ptaków Doliny Środkowej Wisły w warunkach intensywnej presji aglomeracji warszawskiej* (BK: Miasto Stołeczne Warszawa). Opóźnienie realizacji projektu wynikało m.in. z opóźnień realizacji działań przygotowawczych (projektów dot. realizacji pływających wysp, odtworzenia brzegów, zabezpieczenia przed presją), a w konsekwencji ww. działań inwestycyjnych. Beneficjent koordynujący, zgodnie z sugestią KE, planuje złożenie wniosku o przesunięcie terminu zakończenia projektu, prawdopodobnie do końca 2015 r., tj. o półtora roku;
- *LIFE 09 NAT/PL/000257 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 (jazy, przepławki, przepusty drogowe, „zastawki”) z powodu nieopracowania w terminie raportu oceny oddziaływania na środowisko. BK uzasadnił opóźnienia m.in. nieprzewidzianymi zmianami w składzie zespołu odpowiedzialnego za realizację projektu i rozważał złożenie wniosku do KE o przesunięcie terminu realizacji projektu. W dniu 5 lipca 2013 r. BK podpisał umowę z wykonawcą prac, zakładającą dotrzymanie

dotychczasowych terminów. Biorąc pod uwagę możliwość długiego oczekiwania na uzyskanie decyzji administracyjnych oraz konieczność realizacji prac z uwzględnieniem okresów ochronnych, opóźnienie może wynieść około roku;

- *LIFE09 NAT/PL/000254 Restytucja i utrzymanie siedlisk lęgowych ptaków wodnych i błotnych* (BK: Park Narodowy „Ujście Warty”). Przyczyną opóźnień sięgających 12 miesięcy były trudne warunki hydrologiczne uniemożliwiające realizację działania polegającego na usunięciu zakrzaczeń wierzbowych.

Beneficjenci informowali KE o postępach, problemach i opóźnieniach w realizacji projektów LIFE+ w sprawozdaniach składanych do KE na podstawie art. 12 *Postanowień Wspólnych*, a także podczas wizyt monitorujących przeprowadzanych przez przedstawicieli KE, które miały miejsce u Beneficjentów koordynujących wszystkich sześciu opóźnionych projektów. KE w uwagach do kolejnych raportów i pismach przesyłanych do BK po zakończeniu wizyt monitorujących zwracała się do BK z prośbą m.in. o:

- realizację działań zgodnie z harmonogramem, przekazanie opisu zmian w projekcie, w tym ich wpływu na harmonogram, przekazanie informacji nt. opóźnień w przygotowaniu modelu matematycznego (projekt LIFE08/ENV/PL/000517, BK: Uniwersytet Łódzki);
- wskazanie opóźnień dotyczących projektowania i budowy urządzeń melioracyjnych oraz wyjaśnienie przyczyny opracowania bazy danych na późnym etapie projektu (LIFE08 NAT/PL/000511, BK: stowarzyszenie Ptaki Polskie);
- przekazanie informacji nt. przedłużania się terminu realizacji głównego działania polegającego na wycince zakrzaczeń wierzbowych (LIFE09 NAT/PL/000254, BK: Park Narodowy Ujście Warty);
- nadrobienie opóźnień w realizacji działań przygotowawczych, promocyjno-informacyjnych oraz jak najszybszego założenia strony internetowej projektu, złożenie oficjalnego wniosku o przesunięcie terminu zakończenia projektu w związku z opóźnieniem realizacji działań inwestycyjnych (realizacji pływających wysp, odtworzenia brzegów, zabezpieczenia przed presją – LIFE09 NAT/PL/000264, BK: Miasto Stołeczne Warszawa).

Po otrzymaniu raportu wstępnego stowarzyszenia Ptaki Polskie, Beneficjenta koordynującego projekt LIFE 09 NAT/PL/000257, Komisja Europejska wstrzymała decyzję o finansowaniu projektu do czasu przedłożenia raportu z postępu, ze względu na opóźnienia we wdrażaniu kluczowych działań w projekcie (konserwacja urządzeń i rowów melioracyjnych, przygotowanie dokumentacji przetargowej i raportu oceny oddziaływania na środowisko).

KE nie miała istotnych zastrzeżeń do raportów złożonych przez stowarzyszenie Klub Przyrodników, Beneficjenta koordynującego projekt LIFE08 NAT/PL/000513.

(dowód: akta kontroli str. 9, 12-18, 71, 607,677, 681, 2219-2225, 2472-2481)

W badanym okresie, wg danych posiadanych przez NFOŚiGW, KE podjęła pięć decyzji o zawieszeniu finansowania następujących czterech projektów (na łączną kwotę 1.260,5 tys. euro):

- LIFE 08 NAT/PL/000511 (BK: stowarzyszenie Ptaki Polskie) na kwotę 494.731,2 tys. euro z powodu niewykazania wymaganego poziomu wydatkowania środków we wniosku o drugą (śródkresową) płatność oraz

konieczności wyjaśnienia roli WFOŚiGW w Białymstoku w finansowaniu projektu; ostatecznie wniosek o płatność został zaakceptowany 21 sierpnia 2013 r.;

- LIFE 09 NAT/PL/000258 (BK: Biebrzański Park Narodowy) na kwotę 731.618,4 tys. euro; rozpatrzenie wniosku o płatność zostało wstrzymane do czasu wskazania wykonawcy niezależnego audytu finansowego;
- LIFE 11 INF/PL/000478 (BK: stowarzyszenie Ptaki Polskie) – dwukrotne zawieszenie płatności na kwotę 394.186,0 tys. euro z powodu niezyskania przez beneficjenta gwarancji bankowej;
- LIFE 09 NAT/PL/000257 (BK: stowarzyszenia Ptaki Polskie) – finansowanie projektu zostało zawieszone po ewaluacji raportu wstępnego do czasu przedłożenia kolejnego raportu z postępu, ze względu na opóźnienia we wdrażaniu kluczowych działań projektu. Przesłany w dniu 31 marca 2012 r. raport z postępu został przyjęty przez KE. Z uwagi na fakt, że BK w okresie objętym kontrolą nie przedłożył wniosku do KE o kolejną płatność zaliczkową, decyzja KE nie miała wpływu na finansową realizację projektu.

W badanym okresie KE nie podjęła żadnej decyzji o ograniczeniu lub cofnięciu finansowania. Według stanu na dzień 30 czerwca 2013 r., KE nie podjęła również żadnej decyzji dotyczącej zmiany wartości udzielonej pomocy finansowej, natomiast podpisała aneksy do siedmiu umów z beneficjentami.

W związku z brakiem decyzji KE o zmianie wielkości dofinansowania, NFOŚiGW nie podejmował decyzji o zmianie wartości współfinansowania ze środków krajowych.

Wg informacji posiadanych przez NFOŚiGW, w badanym okresie KE nie ukarała żadnego BK realizującego projekt LIFE+ w Polsce.

(dowód: akta kontroli str. 9, 72-83, 124-130, 852-853, 2093-2094, 2157-2186)

Ustalone
nieprawidłowości

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

NFOŚiGW wypłacił dotację dla OTOP, pomimo nieprzedłożenia przez BK wszystkich umów ze współbeneficjentami wymienionymi w umowie z Narodowym Funduszem. Zgodnie z pkt 15.2 *Warunków Szczególnych* umowy z NFOŚiGW, beneficjent zobowiązany był do przedłożenia w terminie do dnia 31 grudnia 2010 r. (nie później niż przed datą pierwszej wypłaty dotacji) kopii umów zawartych ze współbeneficjentami na realizację zadań, których zakres i wartość zostały określone we wniosku²⁰ o dofinansowanie przedsięwzięcia. Spośród pięciu współbeneficjentów, wymienionych w ww. umowie (pkt 18 *Warunków Szczególnych*), trzech zrezygnowało²¹ z przystąpienia do realizacji projektu. Pomimo opisanych powyżej zdarzeń, skutkujących niespełnieniem postanowień umowy uprawniających do uruchomienia środków na realizację przedsięwzięcia, NFOŚiGW do dnia 25 września 2013 r. wypłacił BK dotację w łącznej kwocie 1.315,5 tys. zł.

Kierownik Wydziału Przyrodniczych Projektów UE wyjaśnił, że: „Co do zasady NFOŚiGW wprowadza do umowy z BK zapis dotyczący konieczności przedstawienia kopii umów pomiędzy Beneficjentem koordynującym a współbeneficjentem w celu ustanowienia prawnej podstawy wypłacania środków na działania realizowane przez współbeneficjenta (...). Ponieważ zgodnie z pkt 18 *Warunków Szczególnych* umowy współbeneficjenci nie mieli korzystać ze środków NFOŚiGW, w umowie 335/2010 zapis ten zatem nie powinien zostać umieszczony

²⁰ nr 986/2010.

²¹ Oświadczenia o rezygnacji: z dnia 8 października 2012 r., 19 października 2012 r. oraz porozumienie z dnia 3 lipca 2012 r. w sprawie rozwiązania umowy partnerskiej.

i jego stosowanie jest niecelowe. W związku z tym NFOŚiGW skoryguje tę kwestię w momencie dokonywania kolejnych zmian do umowy. Jednocześnie z uwagi na to, że przedstawione do wypłaty ze strony NFOŚiGW dokumenty rozliczeniowe dotyczyły tylko BK, NFOŚiGW podjął decyzję o wypłacie środków”.

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW również wyjaśnił, że w przypadku OTOP wprowadzenie do umowy zapisu o obowiązku przedłożenia umów ze współbeneficjentami było niecelowe. Ponadto wyjaśnił m.in., że „Biorąc jednak pod uwagę powstałe wątpliwości kontrolerów NIK, NFOŚiGW wypracuje odpowiednią konstrukcję prawną we wzorze umowy współfinansowania wskazującą jednoznacznie intencje Dotującego.”

Główna Księgowa NFOŚiGW wyjaśniła m.in., że: przedmiotowe wypłaty następowały zgodnie z określonym harmonogramem wypłat umowy dotacji nr 335/2010 zawartej z Ogólnopolskim Towarzystwem Ochrony Ptaków. Wymagane w Warunkach Szczególnych zabezpieczenia umowy zostały ustanowione. Przedkładane do Departamentu Księgowości i Rozliczeń dokumenty rozliczeniowe były pod względem formalnym i rachunkowym zgodne z zapisami pkt 13 Warunków Szczególnych umowy. Karta Akceptacji Rozliczenia umowy dotacji zawierała właściwe zatwierdzenia pod względem merytorycznym oraz zgodności z warunkami umowy. W związku z powyższym nie występowały formalno-rachunkowe przesłanki do zatrzymania realizacji wypłat.

W ocenie NIK, zapisy umowy określają w sposób jednoznaczny warunki, jakie BK musi spełnić, aby otrzymać dotację. Wypłata BK dotacji w łącznej kwocie 1.315,5 tys. zł była, w ocenie NIK, działaniem niezgodnym z zapisami umowy o współfinansowanie.

(dowód akta kontroli str. 2484-2487, 2489-2508)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

4. Sprawowanie nadzoru nad Beneficjentami koordynującymi

Opis stanu faktycznego

Żaden z realizowanych w Polsce projektów LIFE+ nie był w badanym okresie poddawany kontrolom KE, Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO), MŚ. Przedstawiciele KE dokonywali, w trakcie realizacji projektów, wizyt monitorujących celem zapoznania się ze stanem zaawansowania prac (w szczególności w terenie) oraz przeglądu dokumentacji technicznej.

W ramach nadzoru nad realizacją projektów LIFE+ Komisja Europejska co najmniej raz w trakcie trwania projektu, odbywa wizyty mające na celu zapoznanie się ze stanem zaawansowania prac oraz przegląd dokumentacji finansowej przedsięwzięć. Organizatorem wizyt osoby monitorującej jest KE, a przedstawiciele NFOŚiGW są zapraszani w roli obserwatorów. Efektem wizyt były pisma, przekazywane do wiadomości NFOŚiGW, z ogólnym stanowiskiem Komisji co do stopnia zaawansowania projektu oraz ewentualne uwagi i wskazania co do dalszej realizacji. Pracownicy NFOŚiGW brali udział w 11 z 15 takich wizyt monitorujących. Tylko w jednym przypadku pracownik NFOŚiGW sporządził notatkę z wizyty.

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW i Kierownik Wydziału Przyrodniczych Projektów UE w wyjaśnieniach podali m.in. że uczestnictwo pracowników NFOŚiGW w wizytach monitorujących Komisji Europejskiej nie jest obligatoryjne. Ich rola sprowadza się do funkcji obserwatora. O swoich zaleceniach i spostrzeżeniach po przeprowadzonej wizycie, KE informuje pisemnie wszystkie strony zainteresowane, w tym również NFOŚiGW. Na podstawie pisma KE, NFOŚiGW przyjmuje odpowiednie zalecenia, jeśli takie są zawarte w wystąpieniu KE. W przypadku

projektów LIFE+ organem decyzyjnym do sankcjonowania zmian w projekcie jest KE. Dzięki temu, że powstaje jeden dokument, unika się dualizmu interpretacyjnego zmian zachodzących w projekcie. Notatki służbowe ze wspólnych wizyt z przedstawicielami KE w miejscu realizacji projektu, są przygotowywane w wyjątkowych sytuacjach wymagających interwencji NFOŚiGW. I tak notatka służbowa dotycząca projektu LIFE08 NAT/PL/000511 została sporządzona w związku ze stwierdzeniem zagrożeń w realizacji projektu, w celu rozważenia możliwości tymczasowego wstrzymania refundacji poniesionych kosztów. W konsekwencji, NFOŚiGW podjął decyzję o okresowym wstrzymaniu dotowania projektu.

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że umocowanie Narodowego Funduszu w umowie o dofinansowanie, podpisywanej przez beneficjenta z KE, jest określone w art. 7 *Postanowień Wspólnych* (będących integralną częścią umowy), tj. jako współfinansującego. W związku z tym, obowiązki wynikające z *Porozumienia* zawartego z Ministrem Środowiska NFOŚiGW może wypełniać tylko w przypadku udziału we współfinansowaniu projektu ze środków Narodowego Funduszu. Biorąc pod uwagę powyższe ramy prawne, NFOŚiGW stworzył w oparciu o zapisy umowy o dofinansowanie w formie dotacji przedsięwzięcia realizowanego w ramach Instrumentu finansowego LIFE+, system pozwalający na monitorowanie realizacji projektów LIFE+ opierający się na sprawozdaniach z realizacji przedsięwzięć, przekazywanych do NFOŚiGW jednocześnie ze złożeniem dokumentów rozliczeniowych, a także na raportach przedkładanych przez beneficjentów KE, jak również na wszelkiej innej korespondencji pomiędzy nimi.

Zgodnie z art. 6 pkt 12 *Porozumienia* do zadań NFOŚiGW należy monitorowanie realizacji projektów LIFE+ oraz ich rozliczanie w zakresie działań współfinansowanych ze środków Krajowej Instytucji Wdrażającej. Zgodnie z *Podręcznikiem LIFE+* Koordynator projektu jest odpowiedzialny za monitorowanie realizacji przedsięwzięcia, w ramach którego może je wizytować. Podręcznik nie określał formy udokumentowania wizyty monitorującej.

W ramach realizacji ww. obowiązków w badanym okresie koordynatorzy projektów przeprowadzili 18 wizyt monitorujących. Wizyty te dotyczyły m.in. spotkania komitetu sterującego, konferencji rozpoczynających projekt, podsumowujących wyniki projektu lub konferencji prasowych. Żadna z tych wizyt nie była wizytą roboczą mającą na celu ocenę stanu realizacji przedsięwzięcia, w tym ewentualnych opóźnień. Nie sporządzano z nich również sprawozdań ani notatek.

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW podał m.in., iż zgodnie z uregulowaniami *Postanowień Wspólnych*, obowiązki określone w *Porozumieniu* z dnia 5 września 2008 r. NFOŚiGW może wypełniać jedynie na mocy podpisywanej z beneficjentem umowy o współfinansowaniu projektu ze środków krajowych. NFOŚiGW stworzył w oparciu o zapisy umowy o dofinansowanie w formie dotacji przedsięwzięcia realizowanego w ramach Instrumentu finansowego LIFE+ system pozwalający na monitorowanie realizacji projektów LIFE+ opierający się na sprawozdaniach z realizacji przedsięwzięć, przekazywanych NFOŚiGW jednocześnie ze złożeniem dokumentów rozliczeniowych, a także na raportach przedkładanych przez beneficjentów KE, jak również na wszelkiej innej korespondencji pomiędzy nimi (przekazywanej do wiadomości NFOŚiGW). Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW podkreślił, iż NFOŚiGW prowadzi monitoring w zakresie porównywalnym do Komisji Europejskiej, w innej jednak skali, gdyż w monitoring polskich projektów jest w chwili obecnej zaangażowanych dwóch koordynatorów technicznych (Desk Officer) w KE oraz sześciu członków zespołu monitorującego, podczas gdy w NFOŚiGW zespół składający się z sześciu osób

zajmuje się równocześnie monitorowaniem projektów i realizacją wszystkich zadań wynikających z roli Krajowego Punktu Kontaktowego. W interesie NFOŚiGW jako Krajowej Instytucji Wdrażającej, zapewniającej dodatkowe źródło finansowania projektu, jest nie tyle mnożenie wymagań względem beneficjentów ponad stawiane przez Komisję Europejską, a raczej zapewnienie im wsparcia w realizacji projektu, w granicach wyznaczonych prawem i przy jednoczesnym ograniczeniu ryzyka niewłaściwego wykorzystania środków krajowych.

Kierownik Wydziału Przyrodniczych Projektów UE wyjaśnił, iż monitorowanie realizacji projektów LIFE+ przez koordynatorów odbywa się przede wszystkim poprzez zapoznawanie się ze sprawozdaniami przekazywanymi równoległe z wnioskami o płatność ze środków NFOŚiGW oraz analizę przekazywanej do wiadomości korespondencji beneficjent – Komisja Europejska. Koordynatorzy uczestniczą zazwyczaj w wizytach monitorujących Komisji Europejskiej, a także w miarę możliwości w konferencjach organizowanych przez beneficjentów i posiedzeniach komitetów sterujących projektów. Natomiast KE przekazuje, co do zasady do wiadomości NFOŚiGW, swoją korespondencję z beneficjentem, w której zawiera informacje m. in. o wszelkich problemach stwierdzonych przez osobę monitorującą z KE w wyniku dokonywanych przez niego corocznych wizytacji projektu na miejscu. NFOŚiGW dysponuje zatem dużym materiałem z wizytacji projektu otrzymanym przez KE.

Na podstawie umów dotacji na dofinansowanie przez NFOŚiGW projektów LIFE+ beneficjenci są zobowiązani do przekazywania do wiadomości NFOŚiGW sprawozdań i wszelkiej korespondencji prowadzonej pomiędzy beneficjentem a KE.

NFOŚiGW posiadał, przynajmniej od grudnia 2012 r., informacje, że w trakcie realizacji przez Gminę Klucze projektu *Czynna ochrona kompleksu priorytetowych siedlisk napiaskowych (6120,2330) w obszarze Natura 2000 na Pustyni Błędowskiej* odnaleziono, na terenie pustyni, w 17 punktach składowiska odpadów chemicznych także odpady pochodzenia medycznego na powierzchni około 1 ha. Beneficjent Koordynujący nie zapewnił żadnych środków na zbadanie składu chemicznego tych odpadów, ich inwentaryzację i utylizację.

Komisja Europejska, wg sprawozdania z wizyty monitorującej w dniach 5–7 listopada 2012 r., oczekiwała jak najszybszego rozwiązania problemu oczyszczenia obszaru projektu z odpadów. Sugerowano, że pozostawienie odpadów może utrudnić lub nawet uniemożliwić realizację kolejnych etapów projektu.

Przedstawiciel KE w piśmie z dnia 6 sierpnia 2013 r. dotyczącym sprawozdania śródkresowego, otrzymanego z Gminy Klucze 17 czerwca 2013 r., wskazał *„ze sprawozdania wynika, że mimo podjętych przez Państwo starań problem utylizacji znalezionych na obszarze projektu odpadów chemicznych nie został nadal rozwiązany. Proszę zatem o informację czy pozostawienie tych odpadów w obecnym stanie może zagrozić realizacji projektu. Zachęcam również Państwa do kontynuowania kontaktów ze służbami odpowiedzialnymi za utylizację tych odpadów celem nakłonienia ich do usunięcia odpadów z terenu projektu.”*

Kierownik Wydziału Przyrodniczych Projektów UE wyjaśnił, że w związku z powyższym informacją o odpadach rozmieszczonych na terenie Gminy Klucze na Pustyni Błędowskiej przedsięwzięcie Gminy Klucze zostało zgłoszone do kontroli w IV kwartale 2013 roku.

(dowód: akta kontroli str. 608, 636-638, 1851-2087, 2095-2120, 2226-2236, 2239-2276, 2547-2609)

Zgodnie z *Podręcznikiem LIFE+*, każda umowa o współfinansowanie projektu LIFE+ zawarta z BK podlega kontroli terenowej co najmniej raz w trakcie trwania projektu. Za prawidłowe przeprowadzenie tych kontroli odpowiada Dyrektor Departamentu Kontroli Przedsięwzięć. W okresie objętym kontrolą Departament Kontroli Przedsięwzięć przeprowadził kontrolę ośmiu przedsięwzięć LIFE+ współfinansowanych przez NFOŚiGW, z tego w 2012 r. – trzy i w 2013 r. – pięć. Jak wyjaśnił Kierownik Wydziału Przyrodniczych Projektów UE, w latach 2010–2011 nie przeprowadzano kontroli projektów z powodu niewielkiego zaawansowania realizacji projektów dofinansowywanych przez NFOŚiGW na podstawie umów zawartych w latach 2009 i 2010. Z wszystkich ośmiu kontroli zostały opracowane informacje pokontrolne, które zawierały podstawowe dane kontrolowanego przedsięwzięcia, opis przygotowań do kontroli, ustalenia kontroli w zakresie zgodności rzeczowego stanu zaawansowania przedsięwzięcia z warunkami umowy o dofinansowanie (w tym z harmonogramem rzeczowo-finansowym). Oceny zgodności stanu zaawansowania przedsięwzięcia dokonywano na podstawie zapisów np. w okazanych protokołach odbioru, oględzin robót wykonanych w terenie w tym zakupionego sprzętu oraz na podstawie oświadczeń dotowanego. Informacje pokontrolne zawierały listę sprawdzającą dotyczącą ogólnej oceny beneficjenta. Tylko w przypadku jednej kontroli został sformułowany wniosek pokontrolny dotyczący uzgodnienia wszystkich znanych i planowanych zmian zakresu i efektu rzeczowego. Wniosek ten został przez beneficjenta koordynującego zrealizowany.

(dowód akta kontroli str. 679-850, 2091, 2239-2243)

Informacja na temat zakresu i formy sprawozdań znajduje się na stronie internetowej Komisji Europejskiej poświęconej Instrumentowi finansowemu LIFE+²². Kierownik Wydziału Przyrodniczych Projektów UE w wyjaśnieniach podał, iż Komisja Europejska określa zakres i formę takich raportów, jak również weryfikuje treść raportów składanych przez beneficjentów programu, gdyż to ona zarządza Instrumentem finansowym LIFE. Strona internetowa NFOŚiGW zawiera natomiast informacje istotne szczególnie z punktu widzenia potencjalnych wnioskodawców. Jednocześnie zamieszczony został tam odnośnik do strony Komisji Europejskiej, skąd można pozyskać dodatkowe informacje o Instrumencie finansowym LIFE+ (dla osób pragnących poszerzyć swoje informacje ponad te zawarte na stronie NFOŚiGW).

W okresie objętym kontrolą NFOŚiGW otrzymał do wiadomości 70 sprawozdań z postępów i osiągnięć projektów LIFE+, które beneficjenci przesyłali do KE. Do wiadomości przekazywane były także uwagi KE do tych sprawozdań. Analiza 10 losowo wybranych sprawozdań wykazała, że uwagi dotyczyły m.in.: zalecenia nadrobienia opóźnień, uzupełnienie raportu końcowego o informacje dotyczące osiągniętych korzyściach środowiskowych, prośby o bardziej szczegółowe informacje (metodologia działań, monitoring efektów); braku listy uczestników oraz miejsca odbycia się warsztatów dla ekspertów oraz wykładów dla studentów; konieczności wydrukowania i rozpowszechnienia materiałów promocyjno-informacyjnych o projekcie; prośby o dokumenty dotyczące zakupu gruntów oraz o wyjaśnienia dotyczące wydatków osobowych.

Kierownik Wydziału Przyrodniczych Projektów UE w wyjaśnieniach podał m.in., iż sprawozdania z realizacji projektu (sprawozdanie wstępne, okresowe i końcowe) przekazywane przez beneficjenta do KE, które NFOŚiGW otrzymuje do wiadomości, wykorzystywane są przez NFOŚiGW, podobnie jak przez KE, do monitorowania i oceny stanu zaawansowania projektu. Każdorazowe zatwierdzenie poszczególnych sprawozdań przez KE, daje podstawę dla NFOŚiGW do potwierdzenia słuszności

²² <http://ec.europa.eu/environment/life/toolkit/pmtools/lifeplus/reporting.htm>.

kontynuowania realizacji umów współfinansowania projektów, obok dostępnych i stosowanych przez NFOŚiGW innych narzędzi monitorowania stanu realizacji projektu. Ponadto, w związku z tym, że zgodnie z zapisami *Postanowień Wspólnych*, beneficjent ma możliwość zgłaszania drobnych zmian do projektu poprzez opis tych zmian w sprawozdaniach do KE, przekazywane do wiadomości NFOŚiGW raporty służą również do poinformowania NFOŚiGW o ww. drobnych zmianach, co w przypadku braku sprzeciwu na ich wprowadzenie w piśmie KE zatwierdzającym dany raport, daje NFOŚiGW możliwość kwalifikowania wydatków dotyczących ww. zmian ze środków NFOŚiGW (z zastrzeżeniem, że ostateczna ocena kwalifikowalności wydatków dokonywana jest przez KE na etapie zatwierdzania raportu końcowego, a dana zmiana po zapoznaniu się z jej uzasadnieniem nie budzi wątpliwości NFOŚiGW, co do kwalifikowalności wydatków z nią związanych).

(dowód: akta kontroli str. 851-853, 1096-1118, 2093-2094, 2233-2236, 2239-2243)

Stosownie do postanowień art. 3 *Postanowień Wspólnych*, w projekt LIFE+, mogą być: Beneficjent koordynujący, współbeneficjenci, podmioty współfinansujące, podwykonawcy. Art. 7 ust. 2 ww. dokumentu dopuszcza zawarcie umowy współfinansowania pod warunkiem, że nie naruszy ona zobowiązań beneficjenta koordynującego określonych w umowie o dotację, a więc zobowiązań dotyczących m.in. udziału środków własnych.

Przedsięwzięcie pn.: *Zabezpieczenie populacji Aquila clanga w Polsce: opracowanie Krajowego Planu Ochrony oraz podstawowe działania ochronne*²³ realizowane przez stowarzyszenie Ptaki Polskie uzyskało w trakcie jego trwania dofinansowanie z WFOŚiGW w Białymstoku w wysokości 465,9 tys. zł. W związku z tym aneksowano umowę zawartą z KE, do której WFOŚiGW w Białymstoku został wprowadzony jako współfinansujący.

Przedsięwzięcie pn.: *Ekohydrologiczna rekultywacja zbiorników rekreacyjnych „Arturówek (Łódź) jako modelowe podejście do rekultywacji zbiorników miejskich*²⁴, realizowane przez Uniwersytet Łódzki uzyskało w trakcie jego trwania dofinansowanie z WFOŚiGW w Łodzi w wysokości 1.013,6 tys. zł. Pomimo to, WFOŚiGW w Łodzi, jako faktycznie współfinansujący projekt, nie został wprowadzony do umowy z KE, a dofinansowanie zostało potraktowane jako uzupełnienie wkładu własnego beneficjenta. NFOŚiGW nie podjął żadnych czynności wyjaśniających (ostatnia płatność w wysokości 246,3 tys. zł z dnia 28 czerwca 2013) tłumacząc, że „(...) KE nie wskazała na konieczność włączenia WFOŚiGW w Łodzi jako podmiotu współfinansującego (...)”²⁵.

Kierownik Wydziału Przyrodniczych Projektów UE w wyjaśnieniach podał m.in., że w odniesieniu do wskazania braku prowadzenia analizy źródeł finansowania projektów należy stwierdzić, iż regulacje LIFE+ nie określają dopuszczalnych wysokości wkładu własnego z zastrzeżeniem określonym w art. 4.6. oraz art. 5.5. *Postanowień Wspólnych* (Common Provisions 2011), iż każdy z beneficjentów musi wnieść wkład finansowy na rzecz projektu. Zapewnienie przez NFOŚiGW 45% dofinansowania kosztów kwalifikowalnych również nie ogranicza beneficjentom możliwości poszukiwania kolejnych źródeł finansowania z zastrzeżeniami określonymi w *Postanowieniach Wspólnych*. Zmiana montażu finansowego w trakcie trwania projektu, o ile zaakceptowana przez Komisję Europejską, jest zatem dopuszczalna i nie ma wpływu na realizację projektu.

²³ Umowa z NFOŚiGW nr 484/2009/Wn-05/GW-2B-LF/D z dnia 5 października 2009 r.

²⁴ NF/DML/JK/20436/2013.

²⁵ NF/DML/JK/20436/2013.

W okresie objętym kontrolą Minister Środowiska nie przeprowadził kontroli lub audytu zadań NFOŚiGW jako Krajowej Instytucji Wdrażającej, tj. działań określonych w art. 5 *Porozumienia*.

(dowód: akta kontroli str. 601-606a, 649-659, 2396-2471, 2509-2523)

Problematyka kontroli zarządczej w NFOŚiGW została ujęta m.in. w następujących dokumentach: *Opis systemu kontroli zarządczej*; *Polityka zarządzania ryzykiem*; procedura *Zarządzanie ryzykiem w NFOŚiGW*. Powyższe dokumenty dotyczą wszelkich obszarów działania NFOŚiGW, w tym także obszaru współfinansowania projektów LIFE+.

W oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej wskazane zostało, iż w NFOŚiGW w ograniczonym stopniu funkcjonuje adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. Zastrzeżenia dotyczące funkcjonowania kontroli zarządczej były każdorazowo wykazywane w Dziale II oświadczenia. W żadnym z ww. oświadczeń, Prezesi Zarządu NFOŚiGW nie wykazywali zastrzeżeń dotyczących realizacji zadań NFOŚiGW w zakresie LIFE+, co oznacza, że obszar działania NFOŚiGW nie wzbudza zastrzeżeń Kierownictwa.

W kontrolowanym okresie nie przeprowadzono kontroli wewnętrznej ani audytu wewnętrznego zadań realizowanych z udziałem Instrumentu finansowego LIFE+. Kontrola NIK wykazała również brak w badanym okresie kontroli koordynatorów na miejscu realizacji przedsięwzięcia, także w przypadkach opóźnień w realizacji, zmian harmonogramów płatności czy zmian w zakresie realizacji przedsięwzięcia.

(dowód: akta kontroli str. 660-678, 1827-1850, 2088-2091, 2524-2532, 2537-2545)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Niewykorzystywanie informacji zawartych w sprawozdaniach i innej korespondencji, przedkładanej do KE przez Gminę Klucze i otrzymywanej przez NFOŚiGW do wiadomości, w celu wsparcia beneficjentów w realizacji projektów;

Wg wyjaśnień złożonych przez Koordynatora ww. projektu, pierwsza informacja w sprawie składowiska odpadów na terenie realizacji projektu została przekazana do NFOŚiGW w związku z wizytą monitorującą z udziałem KE w dniach 5–7 listopada 2012 r. (pismo KE z dnia 17 grudnia 2012 r.). Kierownik Wydziału Przyrodniczych Projektów UE w Departamencie Ochrony Przyrody NFOŚiGW wyjaśnił, że informację o odpadach rozmieszczonych na terenie Gminy Klucze na Pustyni Błędowskiej powziął w dniu 5 września 2013 r., po zapoznaniu się z pismem Inspektora NIK do koordynatora projektu. Poza tym, Kierownik Wydziału Przyrodniczych Projektów UE podał, iż „Według mojej obecnej wiedzy informacje na ten temat zawierały: odpowiedź KE na Raport z postępu (*Progress Report*), przesłaną mi do wiadomości w dniu 8 sierpnia 2012 r. Raport śródkresowy (*Mid-term Report*) Beneficjenta dla Komisji Europejskiej przesłany mi do wiadomości w dniu 12 czerwca 2013 roku oraz przesłaną mi do wiadomości odpowiedź Komisji Europejskiej z dnia 8 sierpnia 2013 roku, które przekazałem koordynatorowi projektu, a także Raport z postępu (*Progress Report*). Pisma przewodnie trzech dokumentów nie sygnalizowały problemu odpadów, co więcej pismo KE kończyło się bardzo optymistycznymi słowami: „Życzę powodzenia w dalszej realizacji projektu czekam na Państwa następne sprawozdanie (...)”, „Życzę dalszych postępów we wdrażaniu projektu i czekam na Państwa sprawozdanie (...)”. Podkreślił, że podczas rozmów telefonicznych i bezpośrednich, dotyczących problematycznych projektów LIFE+ odbywanych z Koordynatorem technicznym

Komisji Europejskiej, nigdy nie był sygnalizowany problem odpadów niebezpiecznych na terenie Gminy Klucze.

(dowód: akta kontroli str. 853-957; 1851-1898)

Koordinator projektu w wyjaśnieniach podała m.in., iż do określenia kwoty potrzebnej do utylizacji odpadów znalezionych na Pustyni Błędowskiej, konieczna jest ich identyfikacja. Wówczas dopiero możliwe będzie określenie sposobu ich wydobywania oraz utylizacji. Z wstępnego rozpoznania wynika, iż koszt badań laboratoryjnych może być kwotą powodującą, że do wyłonienia wykonawcy będzie konieczne ogłoszenie postępowania przetargowego (wartość zamówienia powyżej 14.000 euro). Do czasu zabezpieczenia środków w budżecie Gminy Klucze nie jest możliwe wszczęcie postępowania przetargowego. Obecna sytuacja finansowa beneficjenta nie pozwala na uwzględnienie środków w budżecie na ten cel. Według wstępnej oceny Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Krakowie koszty związane z realizacją działania mogą sięgnąć nawet 2 mln zł. Z informacji uzyskanych od beneficjenta wynika, że dotychczas oznaczono 17 miejsc występowania odpadów. Jednocześnie, przedstawiciele ww. WIOŚ, jak i Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Olkuszu, po przeprowadzeniu wstępnych badań i oględzin stwierdzili, że odpady nie są niebezpieczne i nie zostaną w trybie interwencyjnym usunięte. Koordinator projektu (Koordinator ww. projektu – przypis kontrolera) nie informowała swojego bezpośredniego przełożonego o fakcie stwierdzenia składowiska odpadów na terenie realizacji projektu *Czynna ochrona kompleksu priorytetowych siedlisk napiaskowych (6120,2330) w obszarze Natura 2000 na Pustyni Błędowskiej*. Raporty wraz z korespondencją do/z KE były kierowane bezpośrednio na adres e-mail Kierownika Wydziału Przyrodniczych Projektów UE, co dawało podstawy sądzić, iż zapoznawał się z treścią otrzymywanej korespondencji.

Ponadto, Koordinator ww. projektu podała, iż raporty były przysyłane do KE w trakcie trwania działań związanych z naborami prowadzonymi w latach 2012 – 2013. W tym czasie prowadzone były szkolenia dla potencjalnych wnioskodawców LIFE+ oraz konsultacje przygotowywanych wniosków składanych w naborze 2012 r., a w przypadku roku 2013 – w okresie trwania naboru wniosków w ramach Instrumentu finansowego LIFE+. Biorąc pod uwagę brak dużego postępu finansowego kontrola terenowa NFOŚiGW, na tym etapie realizacji projektu wydawała się bezzasadna. W dniu 17 czerwca 2013 r. do KE został przekazany Raport śródkresowy. NFOŚiGW wstrzymał się z kontrolą do momentu uzyskania stanowiska KE w sprawie, tak aby na dzień kontroli posiadać pełen obraz sytuacji i móc przeprowadzić kontrolę również pod kątem wymagań przedstawionych przez KE. Uwagi do Sprawozdania śródkresowego wpłynęły 6 sierpnia 2013 r. Z uwagi na kwartalny system planowania kontroli, wystąpienie o przeprowadzenie kontroli terenowej planowane jest we wrześniu bieżącego roku, tak by kontrola mogła się odbyć w czwartym kwartale 2013 r.

Po powzięciu informacji o wystąpieniu problemu, najpierw telefonicznie, a potem w drodze korespondencji elektronicznej, Kierownik Wydziału Przyrodniczych Projektów UE podjął rozmowy z Koordynatorem technicznym Komisji Europejskiej w kwestii możliwości sfinansowania ze środków KE analiz chemicznych znalezionych odpadów. Pismem z dnia 16 września 2013 r. Koordinator techniczny KE poinformowała, iż KE może zastanowić się nad możliwością włączenia do budżetu projektu badań odpadów znalezionych na terenie realizacji projektu. Zasygnalizowała, iż beneficjent, tj. Gmina Klucze powinna przesłać stosowne pismo do KE, w którym oprócz opisu we wniosku

o akceptację dodatkowych kosztów znalazły się wyjaśnienia w podanych przez nią kwestiach.

Stanowisko KE zostało przekazane przez NFOŚiGW do beneficjenta koordynującego w dniu 17 września 2013 r., w celu opracowania stosownego wniosku do KE.

NFOŚiGW nie wykorzystywał powziętych informacji zawartych w dokumentach, przekazanych przez Wójta Gminy Klucze oraz KE. Dopiero w trakcie kontroli NIK, podjął działania w sprawie wsparcia działań Gminy Klucze m.in. poprzez organizację spotkania z Wójtem Gminy Klucze i Dyrektorem Departamentu Ochrony Ziemi NFOŚiGW, który to Departament, wg Podręcznika dofinansowania LIFE+, ma w zakresie zadań „chemikalia” przyporządkowanie do współdziałania.

(dowód: akta kontroli str. 608, 636-638, 1851-1897, 2244-2276)

2. Niewłaściwe funkcjonowanie kontroli zarządczej w zakresie działań NFOŚiGW jako Krajowej Instytucji Wdrażającej w odniesieniu do wsparcia BK w realizacji projektów, na co wskazują wyniki niniejszej kontroli. Prezes Zarządu NFOŚiGW w wyjaśnieniach podała, iż oświadczenie o stanie kontroli zarządczej składa kierownik jednostki w zakresie kierowanej przez niego jednostki. Wzór oświadczenia nie przewiduje wymieniania zakresu działalności jednostki. W związku z powyższym oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za lata 2010–2012 obejmowały całość działalności NFOŚiGW, w tym działania jako Krajowej Instytucji Wdrażającej i Krajowego Punktu Kontaktowego dla LIFE+, mimo ich niewymieniania. Kontrolę zarządczą w NFOŚiGW stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Działalność NFOŚiGW jako Krajowej Instytucji Wdrażającej i Krajowego Punktu Kontaktowego dla LIFE+ objęta jest kontrolą zarządczą w ten sam sposób jak wszystkie inne aspekty funkcjonowania NFOŚiGW. W szczególności w ramach wdrażania Instrumentu finansowego LIFE+ funkcjonuje m.in.: dostosowanie struktury organizacyjnej w celu wykonywania zadań Krajowej Instytucji Wdrażającej i Krajowego Punktu Kontaktowego dla LIFE+. Zadania te realizuje Wydział Przyrodniczych Projektów UE w Departamencie Ochrony Przyrody, cele do osiągnięcia zostały określone w Programie LIFE+, sposób przebiegu działań reguluje Podręcznik dofinansowania przez NFOŚiGW przedsięwzięć Instrumentu finansowego LIFE+, informacje o realizacji zadań i osiąganych efektach są przekazywane Zarządowi NFOŚiGW oraz do Ministerstwa Środowiska. Prezes Zarządu NFOŚiGW na pytanie o wyjaśnienie na jakiej podstawie pozytywnie oceniono funkcjonowanie kontroli zarządczej w zakresie LIFE+, skoro w kontrolowanym okresie nie przeprowadzono kontroli wewnętrznej ani audytu wewnętrznego w wyjaśnieniach podała m.in., iż oświadczenie kierownik jednostki składa na podstawie własnej oceny i informacji pochodzących z: monitoringu realizacji celów i zadań, samooceny kontroli zarządczej przeprowadzonej z uwzględnieniem standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, procesu zarządzania ryzykiem, audytu wewnętrznego, kontroli wewnętrznych, kontroli zewnętrznych, innych źródeł informacji. Wszystkie ww. źródła, w tym również wyniki kontroli NIK, mogą dostarczyć informacji o zidentyfikowanych słabościach systemu kontroli zarządczej. Wskazane jest żeby informacje z różnych źródeł uzupełniały się, a nie powielaly, tak aby cały obszar działalności jednostki został objęty oceną. Wyniki kontroli i audytu wewnętrznego są zatem jednym z wielu źródeł informacji służących do oceny systemu kontroli zarządczej, a nieprzeprowadzenie kontroli czy audytu

wewnętrznego w danym obszarze nie przesądza o braku możliwości dokonania oceny elementów składowych systemu kontroli zarządczej (np. zarządzania ryzykiem). Jednocześnie Prezes Zarządu NFOŚiGW poinformowała, że w kontrolowanym okresie obejmującym lata 2010–2012, system kontroli zarządczej w NFOŚiGW, zgodnie z informacją zawartą w rocznych oświadczeniach, nie był oceniany pozytywnie. W oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej w jednostce stwierdzono, że „w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza” oraz wskazano zastrzeżenia odnośnie jej funkcjonowania. W ocenie NIK, wyniki kontroli wskazują na niewłaściwe funkcjonowanie kontroli zarządczej w obszarze zadań związanych z LIFE+.

(dowód: akta kontroli str. 1827-1835, 2088-2090)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

- Zgodnie z art. 6 pkt 12 *Porozumienia* NFOŚiGW zobowiązany jest do monitorowania realizacji projektów LIFE+ tylko w zakresie działań współfinansowanych ze środków NFOŚiGW. NIK zwraca jednak uwagę na potrzebę wsparcia beneficjentów w realizacji projektów, poprzez bieżące monitorowanie przebiegu ich wykonania. Nie kwestionując pozycji KE w zarządzaniu Instrumentem finansowym LIFE+, zdaniem NIK, prowadzenie monitoringu projektów LIFE+ przez NFOŚiGW uzasadnia wysokość dofinansowania tych projektów ze środków krajowych na poziomie 45%–50% wartości kosztów kwalifikowalnych projektu. Nie bez znaczenia jest również fakt, że efekt rzeczowy i ekologiczny może być oceniany wyłącznie do całego projektu. Tym samym prawidłowa realizacja zadań zaplanowanych ze środków LIFE+ ma wpływ na rozliczenie projektu w zakresie finansowym przez NFOŚiGW. Należy także zwrócić uwagę, że wykorzystanie alokacji nie oznacza tym samym faktycznej absorpcji środków. O sukcesie będzie można mówić dopiero po zatwierdzeniu przez KE zarówno końcowego sprawozdania technicznego, jak i zestawienia wydatków oraz dochodów realizowanych projektów, a przede wszystkim po otrzymaniu płatności końcowej.

Zdaniem NIK, koordynator projektu ze strony NFOŚiGW biorąc udział w wizytach monitorujących, organizowanych przez KE, powinien sporządzać odpowiednią notatkę w celu jak najszybszego poinformowania Zarządu NFOŚiGW i kierownictwa Departamentu Ochrony Przyrody o stanie realizacji projektu. Jest to szczególnie istotne w sytuacjach trudności lub zagrożenia realizacji projektu. Takie informacje powinny być wykorzystane do ewentualnego wsparcia beneficjenta w realizacji projektu oraz do podjęcia decyzji co do przekazywania kolejnych transz dofinansowania NFOŚiGW.

NIK zwraca uwagę na potrzebę wprowadzenia do Podręcznika LIFE+ formy dokumentowania wizyty monitorującej (zarówno Koordynatorów jak i innych przedstawicieli NFOŚiGW) wraz ze wskazówkami do podjęcia działań w celu zlikwidowania ewentualnych nieprawidłowości i sformułowania zaleceń dla beneficjenta.

(dowód akta kontroli str. 601-606, 649-658, 2226-2236)

NIK zwraca uwagę na potrzebę uregulowania kwestii włączania w finansowanie projektów LIFE+ podmiotów, których status nie został określony w umowie z KE, w celu zapewnienia jednolitego traktowania tego typu sytuacji. Obecna sytuacja może być odbierana jako nierówne traktowanie beneficjentów. Należy bowiem zwrócić uwagę, że wprowadzenie do umowy wfośigw jako podmiotu współfinansującego nie zwalnia BK z wniesienia wkładu własnego. Akceptowanie przez NFOŚiGW niewskazywania wfośigw jako współfinansujących i przyznanie

środkom wfośigw statusu uzupełnienia wkładu własnego BK, zwalnia tegoż beneficjenta z konieczności angażowania środków własnych.

Zgodnie z zapisami *Wspólnej Strategii działania Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej* – NFOŚiGW oraz wfośigw – stanowią siedemnaście wzajemnie niezależnych podmiotów, które wspólnie obsługują jedną spójną dziedzinę zadań publicznych: finansowe wspieranie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w Polsce, aby ich działania były skoordynowane i spójne, a przez to skuteczniejsze. Wspólna strategia, stanowi m.in., iż NFOŚiGW i wfośigw powinny prowadzić wzajemne uzgadnianie i korelowanie obszarów i kierunków dofinansowania przedsięwzięć

Powyższe przypadki NFOŚiGW powinien, w ocenie NIK, wykorzystać jako argument w ustaleniu wspólnej strategii finansowania przedsięwzięć z udziałem Instrumentu finansowego LIFE+ przez NFOŚiGW i wfośigw m.in. w oparciu o zapisy *Wspólnej Strategii działania Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej*.

(dowód akta kontroli str. 601-606, 649-658, 2533-2534, 2546)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁶, wnosi 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;
- 6) umieszczenie na stronie internetowej NFOŚiGW w zakładce LIFE+ informacji o możliwości dofinansowania pożyczkowego parków narodowych;
- 7) podawanie rzetelnych danych w informacji w sprawie Instrumentu finansowego LIFE+;
- 8) rozważenie wprowadzenia do *Podręcznika LIFE+* zapisów zobowiązujących osoby monitorujące projekty do sporządzania sprawozdań bądź notatek.

²⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 z późn. zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Środowiska Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 31 października 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska

Kontrolerzy

Władysława Siekierska-Szarejko
Gł. specjalista k.p.

Dyrektor
Anna Krzywicka

.....
Podpis

Elżbieta Browińska
Gł. specjalista k.p.

.....
Podpis

.....
Podpis

Monika Skrzypiec
Gł. specjalista k.p.

.....
Podpis

Jarosław Bańkowski
Specjalista k.p.

.....
Podpis

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.) w powyższym tekście dokonano sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej poprzez:

zastąpienie użytego na str.10 w punkcie 3 ppkt b) oznaczenia „roku 2010” oznaczeniem „roku 2011”.

Warszawa, dnia 17 stycznia 2014 r.