



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Środowiska

KSI- 4100-001-05/2014
P/14/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/14/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2013 r. – wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska

Kontrolerzy

1. Agnieszka Kołakowska – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 89617 z dnia 3 marca 2014 r.
2. Władysława Siekierska-Szarejko – główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 86853 z dnia 2 stycznia 2014 r.;
3. Elżbieta Browińska – główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 86852 z dnia 2 stycznia 2014 r.;
4. Dariusz Łyszkiewicz – główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 86854 z dnia 2 stycznia 2014 r.;
5. Tomasz Józefowicz – specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 86851 z dnia 2 stycznia 2014 r.

dowód: akta kontroli str. 1-8, 2712-2713)

Jednostka
kontrolowana

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
ul. Konstruktorska 3A, 02-673 Warszawa

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Małgorzata Skucha, Prezes Zarządu NFOŚiGW od dnia 1 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 215-216)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ wykonanie w 2013 roku planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, zwanego dalej „NFOŚiGW”, „Narodowym Funduszem” lub „NF”.

Powyższa ocena wynika z:

Uzasadnienie
oceny ogólnej

- pozytywnej oceny procesu planowania i zmian w planie przychodów/kosztów;
- pozytywnej oceny wykonania przychodów;
- pozytywnej mimo stwierdzonych nieprawidłowości oceny wykonania kosztów/wydatków;
- pozytywnej oceny wykonania zadań;
- pozytywnej opinii o kwartalnych sprawozdaniach w zakresie operacji finansowych oraz sprawozdaniu z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym, w tym zgodności wykazanych w nich kwot z ewidencją księgową;
- pozytywnej oceny wiarygodności ksiąg rachunkowych w odniesieniu do kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych, jak również sprawozdania budżetowego Rb-BZ2 oraz ich zgodności z zasadami rachunkowości;
- pozytywnej oceny mimo stwierdzonych nieprawidłowości skuteczności funkcjonowania mechanizmów kontroli dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

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

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności fakt, że w NFOŚiGW rzetelnie zaplanowano i zrealizowano przychody, które ewidencjonowano oraz lokowano zgodnie z obowiązującymi przepisami. Podejmowano ponadto działania w celu odzyskania należności.

NF wypłacił w 2013 r. na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej 5.571.098,1 tys. zł, więcej o 422.313,6 tys. zł niż w 2012 r., tj. o 8,2%.

Zrealizowane koszty ogółem wyniosły 1.842.934,0 tys. zł i były wyższe o 6,3% od wykonania 2012 r., w tym koszty realizacji zadań ze środków krajowych wyniosły 1.744.445,5 tys. zł i były wyższe o 6,1% od wykonania 2012 r. i stanowiły 94,7% kosztów ogółem.

Wpłaty pożyczek w 2013 r. wyniosły 1.048.823,9 tys. zł i były wyższe o 507.849,8 tys. zł, tj. o 93,9%, od wykonania w 2012 r.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na:

- wzroście liczby umów nierozliczonych w zakresie uzyskanych efektów rzeczowych i ekologicznych w dziedzinie ochrony atmosfery;
- oddelegowaniu pracownika NFOŚiGW do świadczenia pracy na rzecz Ministerstwa Środowiska przy rozliczaniu *Konferencji COP 19*²;
- ewidencjonowaniu dowodów księgowych w księgach rachunkowych z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o *rachunkowość*³ (uor);
- nierzetelnym przeprowadzeniu kontroli formalno-rachunkowej dokumentów finansowo-księgowych, co świadczy o niewłaściwie funkcjonujących mechanizmach kontroli przy zatwierdzaniu dowodów;
- zwolnieniu członków byłego Zarządu NFOŚiGW ze świadczenia pracy przed upływem terminu rozwiązania umowy o pracę za porozumieniem stron, z pominięciem konieczności wykorzystania urlopu wypoczynkowego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Proces planowania i zmian w planie przychodów/ kosztów/wydatków

Opis stanu faktycznego

Uchwalony przez Radę Nadzorczą w dniu 9 sierpnia 2012 r. projekt planu finansowego NFOŚiGW na 2013 r., został sporządzony zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r. w *sprawie szczegółowego sposobu, trybu, terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013*⁴.

Plan finansowy według *ustawy budżetowej na rok 2013* z dnia 25 stycznia 2013 r.⁵, zwany dalej „planem”, określał: przychody ogółem 1.670.436,0 tys. zł, w tym dotacje z budżetu państwa 175.686,0 tys. zł; koszty ogółem 2.764.670,0 tys. zł; wynik netto (strata) –1.094.234,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.1208-1218, 2242-2266)

W dniu 7 maja 2013 r. Rada Nadzorcza NFOŚiGW podjęła uchwałę w sprawie projektu zmian w planie, które zostały zaakceptowane przez Ministra Środowiska, po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji Finansów Publicznych.

Zmiana planu finansowego była spowodowana m.in.:

- 1) zwiększeniem środków na realizację zadań bieżących dla państwowych jednostek budżetowych (pjb), w łącznej kwocie 154.010,0 tys. zł, z przeznaczeniem m.in. na:

² 19 sesji Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu wraz z 9 sesją Spotkania Stron Protokołu z Kioto oraz 34 sesji organów pomocniczych (*Konferencji COP 19*).

³ Dz.U. z 2013 r., poz. 330 z późn. zm.

⁴ Dz.U. z 2012 r., poz. 628.

⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 169 z późn. zm.

- sfinansowanie kosztów organizacji *Konferencji COP 19* w kwocie 99.990,0 tys. zł;
 - sfinansowanie składek, o których mowa w art. 33 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej, wynikających z umów międzynarodowych (głównie na rzecz Europejskiej Agencji Kosmicznej) w kwocie 35.188,0 tys. zł;
- 2) ograniczeniem bezzwrotnego wsparcia ochrony środowiska i gospodarki wodnej o 605.997,0 tys. zł z powodu m.in.:
- zmniejszenia środków w ramach dziedziny *Ochrona klimatu i atmosfery* o 250.854,0 tys. zł, w wyniku przesunięć w realizacji projektów dotyczących efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii, głównie z uwagi na brak uregulowań prawnych z zakresu odnawialnych źródeł energii;
 - aktualizacji zapotrzebowania i zmniejszenia środków w ramach dziedziny *Gospodarka wodna* o 144.588,0 tys. zł, głównie w wyniku zmian w realizacji budowy zbiornika wodnego Świnna Poręba;
 - zmniejszenia kwoty przeznaczonej na wypłaty korekty systemowej⁶ o 76.170,0 tys. zł dla przedsięwzięć ISPA/FS 2000–2006 na skutek wydłużenia terminu uzyskiwania płatności końcowych dla ww. przedsięwzięć.

Po wprowadzeniu zmian, planowane przychody ogółem wyniosły 1.312.766,0 tys. zł, w tym dotacje z budżetu państwa 99.516,0 tys. zł; koszty ogółem 2.312.683,0 tys. zł; wynik finansowy netto (strata) – 999.917,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 953-1023, 1209-1218, 2242-2266, 2691-2702, 2766-2768)

NIK po kontroli wykonania planu finansowego NFOŚiGW w 2012 r. – w *Informacji o wynikach kontroli wykonania planu finansowego NFOŚiGW w 2012 r.* – wносиła do Ministra Środowiska i Ministra Finansów o rozważenie możliwości ujednolicenia zakresu danych, ujmowanych corocznie w tabeli planu finansowego NFOŚiGW. W ocenie NIK, umożliwiłoby to standaryzację procesu planowania finansowego w NFOŚiGW, zapewnienie porównywalności danych w analizie sytuacji finansowej NFOŚiGW, weryfikację sposobu wydatkowania środków w wieloletniej perspektywie, a także ograniczenie barier wydatkowania środków na ochronę środowiska i gospodarkę wodną, wynikających z dużej szczegółowości form finansowania podlegających limitowaniu w Planie finansowym.

Dyrektor Departamentu Polityki Regionalnej i Rolnictwa Ministerstwa Finansów poinformował, iż zasygnalizowany przez NIK problem nieporównywalności danych ujmowanych w planach finansowych NFOŚiGW w kolejnych latach miał związek z zastosowaną inną projekcją struktury planu finansowego na 2012 r. w stosunku do 2011 r. Poza tym, w wyniku podjętych prac została ona ujednolicona, a wypracowany standard pozwoli na porównywalność w kolejnych latach danych w zakresie poszczególnych jednostek, których dotyczył omawiany formularz.

W planie działalności NFOŚiGW, uchwalonym przez Radę Nadzorczą w dniu 29 stycznia 2013 r.⁷, przyjęto, że ze środków własnych Narodowego Funduszu oraz obsługiwanych środków zagranicznych, m.in. Funduszu Spójności i środków w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ), finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej wyniesie 7.418.676,0 tys. zł, w tym m.in. 1.348.472,0 tys. zł finansowanie pożyczkowe.

W planie działalności, zmienionym uchwałą Rady Nadzorczej NFOŚiGW we wrześniu 2013 r., zmniejszono finansowanie ogółem o 1.673.146,0 tys. zł, tj. o 22,6%, do kwoty 5.745.530,0 tys. zł, w tym m.in. finansowanie pożyczkowe do kwoty 1.150.784,0 tys. zł (o 14,7%).

(dowód: akta kontroli str. 958-1023, 2766-2768, 3193)

⁶ „Korekta systemowa” – to 2% środków z Funduszu Spójności, należnych danemu beneficjentowi (po rozliczeniu przez Komisję Europejską). Jest ona refundowana z rezerwy celowej budżetu państwa. Refundacja dotyczy jedynie tej części korekty, która wynika z uchybień instytucji państwowych, tj. braku zgodności prawa polskiego (ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych* – Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.) z prawem unijnym.

⁷ Zgodnie z art. 400h ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*, zwanej dalej „ustawą POŚ” (Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.).

**Ustalono
nieprawidłowości**

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej planowania, nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Rzetelność sprawozdań

2.1. Kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

**Opis stanu
faktycznego**

Badaniem objęto rzetelność sporządzenia sprawozdań Rb-N⁸ i Rb-Z⁹ za poszczególne kwartały 2013 r.

Sprawozdania Rb-N i Rb-Z zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁰, rzetelnie pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 1893-2031, 2035-2036)

2.2. Zgodność danych ujętych w sprawozdaniu budżetowym w układzie zadaniowym z ewidencją księgową (dane w sprawozdaniu Rb-BZ2)

**Opis stanu
faktycznego**

Sprawozdanie Rb-BZ2 zostało sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz przekazane w terminie określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹¹. Kwoty kosztów, wykazane w sprawozdaniu, były zgodne z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych.

Na wniosek Departamentu Ekonomicznego Ministerstwa Środowiska sprawozdanie półroczne Rb-BZ2 było dwukrotnie korygowane. Powodem korekty była zbyt duża szczegółowość sprawozdania, polegająca na ujęciu w nim informacji dotyczących celów i mierników na poziomie działań, co było niezgodne z § 7 pkt 1 ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 2277-2322, 3246-3255)

**Ustalono
nieprawidłowości**

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej zgodności z ewidencją księgową danych ujętych w sprawozdaniach kwartalnych w zakresie operacji finansowych oraz sprawozdaniu budżetowym w układzie zadaniowym, nie stwierdzono nieprawidłowości.

3. Księgi rachunkowe

**Opis stanu
faktycznego**

W NFOŚiGW funkcjonowały procedury kontroli zarządczej, których elementami były m.in.: instrukcja *Sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Biurze Narodowego Funduszu*¹² oraz *Zasady (polityka) rachunkowości*¹³, spełniające wymagania określone w art. 10 ust. 1 uor.

Zrealizowano wniosek, sformułowany po kontroli NIK, pt. *Wykonanie planu finansowego NFOŚiGW w 2012 r.*, dotyczący wprowadzenia do *Zasad (polityki) rachunkowości* sposobu ujmowania daty operacji gospodarczej w systemie finansowo-księgowym.

(dowód: akta kontroli str. 793-915, 1101-1178)

W NFOŚiGW funkcjonował, zatwierdzony do stosowania przez Zarząd NFOŚiGW, system księgowości komputerowej SAP, który zaktualizowano w 2012 r. Zasady ochrony danych

⁸ Rb-N – kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych.

⁹ Rb-Z – kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

¹⁰ Dz.U. Nr 43, poz. 247 z późn. zm.

¹¹ Dz.U. Nr 298, poz. 1766.

¹² Aktualizowana w dniu 26 września 2012 r.

¹³ Aktualizowane w dniu 31 października 2013 r.

oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. System księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w uor, tj. zapewniał:

- ciągłość numeracji zapisów w dzienniku oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4 uor);
- kontrolę kompletności i poprawności zapisów, w tym poprawności sekwencji dat: operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego (art. 23 ust. 2 uor);
- trwałość zapisów (art. 23 ust. 1 uor).

(dowód: akta kontroli str. 2032-2034, 2756-2760)

W NFOŚiGW inwentaryzacja składników majątkowych za 2013 r. została przeprowadzona i rozliczona zgodnie z przepisami uor, obowiązującymi *Zasadami (polityką) rachunkowości*, jak również z uchwałą Zarządu NFOŚiGW¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 655-734, 1024, 1091-1100)

Badaniu poddano rzetelność opracowania zestawienia dotyczącego wykonania w 2013 r. *Planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej*¹⁵. Stwierdzono, że zostało sporządzone rzetelnie, zgodnie z układem określonym w zał. nr 14 do *ustawy budżetowej*, a wykazane kwoty były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Także w sporządzonym *Sprawozdaniu finansowym za rok obrotowy 2013* wykazano kwoty zgodne z ewidencją księgową. Biegły rewident, po zbadaniu sprawozdania finansowego NFOŚiGW za 2013 r., wydał opinię bez zastrzeżeń.

(dowód: akta kontroli str. 534, 777-792, 2027-2048, 2037-2048, 225-286)

Szczegółowym badaniem¹⁶ objęto łącznie 180 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych na kontach rozrachunków krajowych, jak również dotacji i pożyczek udzielonych przez NFOŚiGW w 2013 r. Łączna wartość operacji udokumentowanych zbadanymi dowodami księgowymi wyniosła 1.336.005,9 tys. zł, z tego: 123 dowody na łączną kwotę 1.325.699,8 tys. zł – wylosowanych metodą monetarną MUS¹⁷ oraz 57 dowodów na łączną kwotę 10.306,1 tys. zł – wybranych metodami niestatystycznymi¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 1077-1090, 1274-1278)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej ksiąg rachunkowych, stwierdzono nieprawidłowości.

W 21 spośród 180 zbadanych dowodów księgowych, tj. w 11,7%, na łączną kwotę 18.945,0 tys. zł, stwierdzono nieprawidłowości (więcej niż jedna nieprawidłowość w dowodach), polegające na:

- wprowadzeniu do ksiąg rachunkowych dokumentów księgowych z błędem w dacie dowodu, co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 2 uor. Nieprawidłowość stwierdzono w 9 dowodach dotyczących wypłat transz dotacji¹⁹ (5,0% zbadanych dowodów), na łączną kwotę 367,5 tys. zł;

¹⁴ Uchwała Nr A/50/1/2013 z dnia 18 listopada 2013 r.

¹⁵ Będącego elementem *Sprawozdania z działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej* za kolejny rok, przekazywanego do MŚ i MF do dnia 25 kwietnia roku następnego po roku sprawozdawczym, zgodnie z terminem określonym w §10 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (Dz.U. Nr 226, poz. 1479).

¹⁶ Badanie przeprowadzono przy użyciu narzędzia informatycznego – programu informatycznego *Pomocnik kontrolera* – 5.4.

¹⁷ MUS (ang. Monetary Unit Sampling) – dobór próby metodą monetarną. Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

¹⁸ W wyniku przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych oraz przy badaniu celowym faktur wystawionych przez kancelarie prawne.

¹⁹ D/2010/00715; D/2013/00023; D/2011/00037 (2 wypłaty); D/2013/00289; D/2011/00467; D/2013/00131; D/2013/00116; D/2013/00007.

- przyjęciu dowodu zawierającego błąd w dacie operacji, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 4 uor. Nieprawidłowość dotyczyła jednej faktury obcej²⁰ (0,6% badanych dowodów) na kwotę 44,0 tys. zł. W czasie kontroli wystąpiono do dostawcy o przekazanie faktury korygującej, którą otrzymano w lutym 2014 r.;
- nierzetelnym przeprowadzeniu kontroli formalno-rachunkowej dokumentów finansowo-księgowych wszystkich 21 dowodów, co było niezgodne z obowiązującą procedurą *Sporządzanie, obieg i kontrola dokumentów finansowo-księgowych w Biurze Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej* rozdział III *Kontrola dokumentów finansowo-księgowych*, dotyczących (poza ww. dowodami zawierającymi nieprawidłowości) rozliczenia umów pożyczek i dotacji (11 dowodów, tj. 6,1% badanych dowodów, na kwotę 18.533,5 tys. zł), gdyż w przypadku:
 - ośmiu dowodów na łączną kwotę 18.314,6 tys. zł, dotyczących wypłat transz pożyczki²¹, które wystawiono, pomimo iż dowody (67 szt.) przedłożone przez beneficjenta i stanowiące podstawę rozliczenia pożyczki nie zawierały:
 - o podpisów osób odpowiedzialnych za dekretację na kontach, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 uor oraz z obowiązującymi *Wytycznymi w zakresie zasad rozliczania dotacji/pożyczek w NFOŚiGW* pkt 3 *Warunki jakimi powinny odpowiadać dokumenty księgowe*;
 - o potwierdzenia za zgodność z oryginałem zapisów beneficjenta o sfinansowaniu faktury ze środków NFOŚiGW. Stanowi to zagrożenie ponownego wykorzystania faktur do sfinansowania z innych źródeł niż NFOŚiGW;
 - jednego dowodu dotyczącego wypłaty dotacji²² na kwotę 111,2 tys. zł, który wystawiono, pomimo że na dowodach (73 szt.) przedłożonych przez beneficjenta i stanowiących podstawę rozliczenia dotacji:
 - o nie było pełnej dekretacji (kont syntetycznych, na których ujęto daną operację), podpisów osób dekretujących dowody, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 uor oraz z *Wytycznymi w zakresie zasad rozliczania dotacji/pożyczek w NFOŚiGW* pkt 3 *Warunki jakim powinny odpowiadać dokumenty księgowe*;
 - o przy podpisie osób sprawdzających dowody pod względem formalnym, rachunkowym, merytorycznym oraz zatwierdzających do zapłaty brak było dat dokonania tych czynności, co było niezgodne z *Wytycznymi w zakresie zasad rozliczania dotacji/pożyczek w NFOŚiGW* pkt 3 *Warunki jakim powinny odpowiadać dokumenty księgowe*;
 - dwóch dowodów dotyczących wypłaty dotacji²³ na kwotę 107,7 tys. zł, które wystawiono, pomimo że dowody przedłożone przez beneficjenta i stanowiące podstawę rozliczenia dotacji:
 - o zamiast podpisów zawierały (wszystkie 57 dowodów) parafy osób sprawdzających dowody pod względem formalnym i rachunkowym, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 uor oraz z *Wytycznymi w zakresie zasad rozliczania dotacji/pożyczek w NFOŚiGW* pkt 3 *Warunki jakim powinny odpowiadać dokumenty księgowe*;
 - o nie zawierały podpisów osób sprawdzających dowody pod względem merytorycznym (32 dowody), co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 uor oraz z *Wytycznymi w zakresie zasad rozliczania dotacji/pożyczek w NFOŚiGW* pkt 3 *Warunki jakim powinny odpowiadać dokumenty księgowe*;
 - o nie zawierały podpisów osób dekretujących dowody (25 dowodów) oraz zamiast podpisów osób dekretujących dowody były wyłącznie parafy

²⁰ FV 2014/100010001.

²¹ P/2013/00012.

²² D/2010/00127.

²³ D/2013/00195.

- (31 dowodów), co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 uor oraz z obowiązującymi *Wytycznymi w zakresie zasad rozliczania dotacji/pożyczek w NFOŚiGW* pkt 3 *Warunki jakim powinny odpowiadać dokumenty księgowe*;
- o nie zawierały dat dekretacji (56 dowodów), co było niezgodne z obowiązującymi *Wytycznymi w zakresie zasad rozliczania dotacji/pożyczek w NFOŚiGW* pkt 3 *Warunki jakim powinny odpowiadać dokumenty księgowe*.

Stwierdzone nieprawidłowości świadczą o niewystarczająco funkcjonujących mechanizmach kontroli zarządczej w zakresie zatwierdzania dowodów księgowych. Pracownicy odpowiedzialni za ww. nieprawidłowości wyjaśnili m.in., iż przyczyną popełnienia błędów była nieuwaga.

(dowód: akta kontroli str. 793-872, 1279-1306, 1717-1885, 2049-2089, 2114-2142, 3112-3130, 3173-3176)

W świetle powyższych ustaleń, wynikających z badania dowodów księgowych, należy stwierdzić, iż nie został zrealizowany wniosek NIK z kontroli *Wykonania planu finansowego NFOŚiGW w 2012 r.*, dotyczący zapewnienia poprawności formalnej zapisów w *Dzienniku dokumentów*, jak również kontroli bieżącej dowodów księgowych.

(dowód: akta kontroli str. 2049-2050)

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła m.in., że powyższe zalecenie pokontrolne NIK było szczegółowo omawiane z kierownikami wydziałów w Departamencie Księgowości i Rozliczeń. Koordynowanie i weryfikowanie czynności dotyczących dokumentacji księgowej jest działaniem ciągłym i realizowanym na bieżąco, a wskazane uchybienia były efektem pomyłek pracowników, co zdarza się przy spiętrzeniu prac przy obsłudze tak dużej liczby dokumentów księgowych, jakie występują w NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 2761-2763)

4. Wykonanie przychodów/kosztów/wydatków

4.1. Wykonanie przychodów

Opis stanu faktycznego

Przychody NFOŚiGW w 2013 r. zrealizowano w wysokości 1.228.694,2 tys. zł, tj. w 73,6% planu według ustawy budżetowej oraz 93,6% planu po zmianach. Uzyskane przychody w porównaniu do 2012 r. były niższe o 1.022.357,0 tys. zł, tj. o 45,4%.

Na zrealizowaną kwotę przychodów składały się: przychody z prowadzonej działalności zrealizowane w wysokości 880.192,5 tys. zł, tj. 101,5% planu po zmianach (niższe od wykonania w 2012 r. o 932.354,7 tys. zł, tj. o 51,4%), które stanowiły 71,6% przychodów ogółem; dotacje z budżetu państwa²⁴ zrealizowane w wysokości 42.711,2 tys. zł, tj. 42,9% planu po zmianach (wyższe od wykonania w 2012 r. o 22.932,5 tys. zł, tj. o 115,9%), stanowiły 3,5% przychodów ogółem, jak również pozostałe przychody zrealizowane w wysokości 305.790,5 tys. zł, tj. 88,3% planu po zmianach (niższe od wykonania w 2012 r. o 112.934,8 tys. zł, tj. o 27,0%), stanowiące 24,9% przychodów ogółem.

Przyczyną wykonania przychodów w kwocie niższej od planowanej było uzyskanie:

- a) dotacji z budżetu państwa w niższej kwocie z powodu opóźnień w przekazywaniu przez Komisję Europejską płatności końcowych, stanowiących podstawę wyliczenia należnej korekty systemowej dla beneficjentów środków (szczegółowo opisanych w części *Zadania finansowane dotacjami z budżetu państwa* niniejszego wystąpienia pokontrolnego);

²⁴ Na zadania realizowane przez NFOŚiGW ze środków UE.

b) niższych przychodów z tytułu:

- opłat i kar za korzystanie ze środowiska, wnoszonych na podstawie ustawy POŚ; na skutek zmiany przepisów dotyczących wnoszenia opłat²⁵ na rachunek NFOŚiGW w 2013 r. wpłynęły środki tylko za II półrocze 2012 r.;
- opłat eksploatacyjnych i koncesyjnych, wnoszonych na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – *Prawo geologiczne i górnicze*²⁶ (ustawa PGG) z uwagi m.in. na 30% spadek wydobywania kopalin skalnych i wzrost liczby przedsiębiorców branży wydobywczej postawionych w stan upadłości, którzy nie uiszcili wymaganych opłat;
- opłat zastępczych i kar wynikających z przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – *Prawo energetyczne*²⁷, uzyskanych w wyniku wyższej niż planowano produkcji energii elektrycznej wykorzystującej odnawialne źródła energii, dużej dostępności certyfikatów potwierdzających uzyskanie energii z OZE;
- opłat i kar wynikających z przepisów ustawy z dnia 21 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych²⁸, a związanych z niewydaniem uprawnień do emisji z powodu braku rozporządzeń dotyczących wykazów instalacji objętych systemem handlu uprawnieniami do emisji wraz z liczbami przyznanych im uprawnień do emisji.

(dowód: akta kontroli str. 534, 1209-1212, 2276, 3103-3106)

Ponadto, w wyniku wprowadzenia, na wniosek NIK, do umów z beneficjentami zapisów zapewniających przekazywanie do NFOŚiGW pożytków z tytułu odsetek od środków wypłacanych w formie zaliczek – w 2013 r. uzyskano przychody w łącznej kwocie 2.972,0 tys. zł, w tym wpłaty pożytków na *Rachunek klimatyczny* wyniosły 729,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2267-2275)

Kwotę środków pozostających do dyspozycji NFOŚiGW na realizację celów statutowych stanowiły (oprócz uzyskanych wpływów z tytułu opłat i kar środowiskowych w wysokości 880.192,5 tys. zł) przede wszystkim środki uzyskane z oprocentowania pożyczek, lokat i rachunków bankowych (295.949,1 tys. zł); środki dotacji budżetowej (42.711,2 tys. zł); spłaty pożyczek i zmniejszenie salda pożyczek na zachowanie płynności finansowej (916.418,7 tys. zł).

W 2013 r. NFOŚiGW dysponował na działalność statutową środkami pieniężnymi w łącznej wysokości 7.283.284,8 tys. zł, uwzględniającej źródła wpływów (2.173.893,3 tys. zł) jak również stan środków pieniężnych i papierów wartościowych na początek roku (5.109.391,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 3028-3029)

Należności ogółem, według stanu na 31 grudnia 2013 r., wyniosły 5.347.127,4 tys. zł i w porównaniu do 2012 r. były wyższe o 2,1% (o 109.602,3 tys. zł). Stan należności długoterminowych wyniósł 4.476.721,8 tys. zł w porównaniu do 2012 r. i był wyższy o 9,9%. Należności krótkoterminowe wynosiły 870.405,6 tys. zł i w porównaniu do 2012 r. były niższe o 25,3%.

W kwocie należności ogółem dominującą pozycję stanowiły należności z tytułu pożyczek w kwocie 5.294.419,4 tys. zł (tj. 99,0% należności ogółem). Stan należności z tytułu pożyczek był wyższy o 108.667,0 tys. zł, tj. o 2,1%, od stanu na koniec 2012 r., w związku z dokonaniem wyższych, niż w 2012 r., wypłat w formie pożyczek.

(dowód: akta kontroli str. 225-286)

²⁵ W związku z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2013 r. ustawy z dnia 16 listopada 2012 r. o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce (Dz.U. z 2012 r., poz. 1342).

²⁶ Dz.U. Nr 163, poz. 981 z późn. zm.

²⁷ Dz.U. z 2012 r., poz. 1059 z późn. zm.

²⁸ Dz.U. Nr 122, poz. 695 z późn. zm.

Według stanu na 31 grudnia 2013 r. liczba umów trudnych²⁹ wyniosła 24 i w stosunku do 2012 r. nie uległa zmianie. Należności z tytułu tych umów wyniosły 66.505,2 tys. zł. W 2013 r. odzyskano kwotę 1.973,5 tys. zł, z tego: w efekcie działań przedsądowych i egzekucyjnych – 328,0 tys. zł, wpłat na podstawie zawartych umów – 1.645,5 tys. zł. Wskaźnik umów trudnych na koniec 2013 r. wynosił 1,25%.

(dowód: akta kontroli str. 465-496, 3398-3401)

Zaległości podmiotów z tytułu opłat eksploatacyjnych i koncesyjnych, ponoszonych na podstawie ustawy PGG, wyniosły 44.732,6 tys. zł (o 20,6% więcej niż w 2012 r.). W celu wyegzekwowania należności, w 2013 r. wysłano 672 upomnienia do 322 dłużników na łączną kwotę należności głównej 14.516,6 tys. zł, z czego uregulowano 2.335,2 tys. zł. Ponadto, wysłano 379 tytułów wykonawczych do 150 dłużników na łączną kwotę należności głównej 10.086,1 tys. zł, z czego uregulowano 1.592,8 tys. zł.

Według stanu na 31 grudnia 2013 r., nie było przedawnień z tytułu ww. opłat, których termin płatności upłynął w 2008 r. Ponadto, w 2013 r. nie dokonano żadnych odpisów z tytułu zaległości przedawnionych.

W 2013 r. udzielono ulg w spłacie opłat na łączną kwotę 3.294,7 tys. zł, z tego na wniosek dłużników 2.865,5 tys. zł oraz z urzędu 429,2 tys. zł. Zbadano wniosek dłużnika³⁰ o rozłożenie na większą liczbę rat zaległej opłaty eksploatacyjnej wraz z odsetkami za zwłokę – o najwyższej wysokości należności głównej i odsetek, wynoszących łącznie 1.003,3 tys. zł. Wniosek został niezwłocznie rozpatrzony; na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego³¹ wydano decyzję o rozłożeniu spłaty zaległości na 18 rat.

(dowód: akta kontroli str. 2410-2487, 2715-2754)

4.2. Gospodarowanie wolnymi środkami

Opis stanu faktycznego

W 2013 r. NFOŚiGW założył w BGK – zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 15 kwietnia 2011 r. w *sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie*³² – 8.744 lokat. Na początek 2013 r. stan wolnych środków, przekazanych w zarządzanie lub depozyt u Ministra Finansów, wynosił 4.605.917,8 tys. zł., a według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. był niższy o 9,5% i wyniósł 4.166.451,0 tys. zł. Przychody z papierów wartościowych oraz oprocentowania lokat i rachunków bankowych wyniosły 150.093,0 tys. zł. Wartość papierów dłużnych Skarbu Państwa z terminami wykupu do 25 kwietnia 2015 r., według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r., wyniosła 204.320,3 tys. zł. Dokonywanie lokat i przekazywanie w zarządzanie wolnych środków nie stanowiło zagrożenia dla terminowej realizacji zadań NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 258, 534, 2158-2161, 3102)

²⁹ Umowy trudne – według Instrukcji postępowania z umowami trudnymi w NFOŚiGW:

- a) umowa pożyczki, w której zaległość w spłacie kapitału przekracza okres 90 dni od terminu określonego w harmonogramie spłat,
- b) umowa pożyczki, w której zaległość w spłacie odsetek umownych przekracza okres 120 dni od terminu określonego w harmonogramie spłat,
- c) umowa pożyczki, dotacji i umowa umorzeniowa, która została wypowiedziana na podstawie uchwały Zarządu NFOŚiGW,
- d) wierzytelności objęte postępowaniem upadłościowym, układowym lub likwidacyjnym,
- e) umowa pożyczki, dotacji i umowa umorzeniowa, w przypadku której – w momencie zamykania rzeczowo-ekologiczno-finansowego w NFOŚiGW – powzięto wiedzę o zdarzeniu powodującym powstanie należności wobec NFOŚiGW,
- f) umowa pożyczki, dotacji i umowa umorzeniowa, która została rozliczona i zamknięta rzeczowo, ekologicznie i finansowo (w tym zwolniono zabezpieczenia) - w przypadku, gdy na skutek kontroli przeprowadzonej u beneficjenta przez uprawnione jednostki (np. urząd skarbowy, regionalna izba obrachunkowa, Najwyższa Izba Kontroli, itp.) NFOŚiGW poweźmie informację o nienależytym wykonaniu jej postanowień przez beneficjenta, powodującym powstanie należności wobec NFOŚiGW,
- g) umowa lokaty bankowej, w której termin zwrotu środków finansowych NFOŚiGW został przekroczony lub upłynął.

³⁰ Przedsiębiorstwa zajmującego się robotami drogowo-inżynieryjnymi.

³¹ Wzywano do uzupełnienia wniosku. Zebrany przez NFOŚiGW materiał dowodowy potwierdził fakt wychodzenia przedsiębiorstwa z zapaści finansowej (spowodowanej m.in. nagłą podwyżką cen asfaltu o ponad 40%), a w konsekwencji możliwość spłacenia zobowiązania wobec Narodowego Funduszu.

³² Dz.U. Nr 81, poz. 443.

**Ustalone
nieprawidłowości**

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej wykonania przychodów i gospodarowania wolnymi środkami, nie stwierdzono nieprawidłowości.

4.3. Wykonanie kosztów

**Opis stanu
faktycznego**

Koszty ogółem wykonano w kwocie 1.842.934,0 tys. zł, niższej o 33,3% od planowanej w ustawie budżetowej oraz niższej o 20,3% od ujętej w planie po zmianach. W porównaniu do kosztów poniesionych w 2012 r. koszty w 2013 r. były wyższe o 109.067,3 tys. zł, tj. o 6,3%. Niższa od planowanej realizacja kosztów była spowodowana m.in.: opóźnieniami w realizacji projektu *Zintegrowana gospodarka wodno-ściekowa w dorzeczu Parsęty* (niższe wykonanie o 11.956 tys. zł), nieuzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i pozwoleń na budowę w projektach dot. gospodarki wodnej (o 98.732 tys. zł); opóźnieniami w realizacji projektów w ramach *Systemu Zielonych Inwestycji*³³ (119.581 tys. tys. zł), zwrotem niewykorzystanych zaliczek przez pjb (21.556 tys. zł); niewykorzystaną korektą systemową (50.554 tys. zł).

Dominującą pozycję w kosztach ogółem stanowiły koszty realizacji zadań w kwocie 1.744.445,5 tys. zł (94,7% kosztów ogółem), w tym środki przekazane innym podmiotom w kwocie 1.743.887,0 tys. zł. Pozostałą kwotę 98.488,5 tys. zł (5,3% kosztów ogółem) stanowiły koszty funkcjonowania, poniesione m.in. na utrzymanie organów i Biura NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 534, 1208 -1218)

4.3.1. Koszty funkcjonowania

**Opis stanu
faktycznego**

Koszty funkcjonowania w 2013 r. w kwocie 98.488,5 tys. zł, stanowiły 51,2% planu (plan w tym zakresie nie był zmieniany) i były wyższe od poniesionych w 2012 r. o 9.886,9 tys. zł, tj. o 11,2%. Dominującą pozycję w tej grupie kosztów stanowiły: (60,0%) wynagrodzenia (osobowe i bezosobowe) zrealizowane w wysokości 59.108,5 tys. zł (98,8% planu), (20,7%) pozostałe koszty funkcjonowania 20.435,0 tys. zł (18,9% planu), (8,4%) składki na ubezpieczenie społeczne 8.299,5 tys. zł (100,0% planowanych), (4,1%) pozostałe usługi obce 4.073,0 tys. zł (58,4% planowanych). Niższe od planowanego wykonanie kosztów było spowodowane m. in.: brakiem księgowania odpisów aktualizujących wartość posiadanych udziałów w spółkach geotermalnych (planowane 80 mln zł³⁴) z powodu odstąpienia od sprzedaży; dodatnim saldem różnic kursowych wynoszącym ok. 10 mln zł; mniejszymi zakupami i wydatkami inwestycyjnymi i związanymi z tym niższymi kosztami amortyzacji; uzyskaniem korzystniejszych cen w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 534, 1208 -1218, 3077-3079)

NIK, po kontroli *Wykonania planu finansowego NFOŚiGW w 2012 r.* wniosowała o wyeliminowanie przypadków świadczenia obsługi prawnej przez kancelarie zewnętrzne w przypadku prac, które mogą być realizowane przez pracowników NFOŚiGW. Wniosek ten został zrealizowany.

(dowód: akta kontroli str. 2755)

4.3.2. Koszty realizacji zadań

**Opis stanu
faktycznego**

Koszty realizacji zadań wyniosły 1.744.445,5 tys. zł i były wyższe o 99.180,0 tys. zł, tj. o 6,0%, od wykonania 2012 r. (1.645.265,1 tys. zł), ale niższe od ujętych w planie po zmianach o 375.767,5 tys. zł, tj. o 17,7%. Środki przekazane innym podmiotom stanowiły kwotę 1.743.887,0 tys. zł i były wyższe o 100.956,2 tys. zł, tj. o 6,1%, od wykonania w 2012 r. (1.642.930,8 tys. zł), ale niższe od ujętych w planie po zmianach o 373.256,0 tys. zł, tj. o 17,6%.

(dowód: akta kontroli str. 225-289, 534, 1710-1716)

³³ System Zielonych Inwestycji – GIS (Green Investment Scheme).

³⁴ Dane źródłowe podano w mln zł.

Dotacyjne finansowanie przedsięwzięć zrealizowano w kwocie ogółem 1.743.887,0 tys. zł, wyższej o 100.956,2 tys. zł, tj. o 6,1%, od wykonania w 2012 r., z tego:

- na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych 994.741,3 tys. zł, o 273.948,7 tys. zł mniej, tj. o 21,6%, niż w planie po zmianach, a także mniej o 22.057,4 tys. zł, tj. o 2,2%, w stosunku do wykonania w 2012 r.;
- na realizację zadań bieżących przekazano ogółem – 723.885,5 tys. zł, mniej o 97.858,5 tys. zł, tj. o 11,9%, niż w planie po zmianach, ale więcej o 120.287,4 tys. zł, tj. o 19,9%, w stosunku do 2012 r.;
- dopłaty do oprocentowania odsetek od kredytów wyniosły 25.260,2 tys. zł i były wyższe o 2.726,2 tys. zł, tj. o 12,1%, od wykonania 2012 r.

Największy wzrost finansowania bezzwrotnego (dotacyjnego) ogółem w 2013 r. nastąpił w dziedzinach:

- ekspertyz i prac naukowo-badawczych w kwocie 163.486,9 tys. zł, o 129.704,8 tys. zł więcej niż wydatkowano w 2012 r., tj. o 383,9%, w tym: 94.093,7 tys. zł stanowiły wydatki poniesione na organizację *Konferencji COP 19* na podstawie umowy z Ministrem Środowiska (84.465,6 tys. zł) oraz z Ministrem Spraw Wewnętrznych (9.628,1 tys. zł);
- gospodarka wodna w kwocie 336.633,7 tys. zł, o 116.460,6 tys. zł więcej niż wydatkowano w 2012 r., tj. o 52,9%;
- ochrona powierzchni ziemi w kwocie 165.444,4 tys. zł, o 21.791,7 tys. zł więcej niż wydatkowano w 2012 r., tj. o 15,2%.

Natomiast największy spadek finansowania bezzwrotnego (dotacyjnego) nastąpił w dziedzinach:

- zapobiegania i likwidacji poważnych awarii i ich skutków, na co wydatkowano 107.923,5 tys. zł, tj. mniej o 89.789,8 tys. zł (o 45,4%) niż w 2012 r.;
- ochrona wód – 53.555,5 tys. zł, tj. mniej o 47.113,7 tys. zł (o 46,8%) niż wydatkowano w 2012 r.

Spadek nastąpił także w zakresie wydatkowania środków na umorzenia pożyczek i kredytów o 71,8% w stosunku do 2012 r. Na niskie wykonanie planu po zmianach miał wpływ brak umorzenia kwoty 35.200,0 tys. zł jednej pożyczki, ponieważ beneficjent nie był przygotowany do realizacji inwestycji, która miała być finansowana z tego umorzenia.

(dowód: akta kontroli str. 534, 1712, 1209-1225, 1710-1716, 3793-3794)

Na realizację zadań pjb, poprzez rezerwę celową budżetu państwa, przekazano środki w kwocie 414.160,7 tys. zł, niższej o 100.281,3 tys. zł, tj. o 19,5%, od ujętej w planie finansowym po zmianach, ale wyższej o 152.655,8 tys. zł, tj. o 58,4%, od środków przekazanych pjb w 2012 r. Główną przyczyną zwiększenia wydatków poprzez rezerwę celową budżetu państwa były wydatki poniesione na organizację *Konferencji COP 19* przez Ministra Środowiska i Ministra Spraw Wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 535, 1716)

Średni czas obsługi *Wniosków* pjb w ramach różnych dziedzin ochrony środowiska, liczony od daty przyjęcia *Wniosku* do podpisania umowy w 2013 r., wyniósł 396 dni i był o 31,1% dłuższy niż w 2012 r. Na wydłużenie procesu uruchamiania środków na dofinansowanie zadań pjb wpłynęły głównie średnie wartości czasu obsługi *Wniosków* w dziedzinach: *Ochrona klimatu i atmosfery* (602 dni) oraz *Ochrona przyrody i krajobrazu* (371 dni). Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła m.in., że w celu skrócenia czasu obsługi *Wniosków* składanych przez pjb podjęto następujące działania: przeprowadzono audyt sprawności instytucjonalnej NFOŚiGW z diagnozą i rekomendacjami zmian; odbyło się spotkanie z przedstawicielami MŚ i MF w celu wprowadzenia uproszczeń proceduralnych; opracowano i wdrożono generator wniosków o dofinansowanie; wprowadzono zmiany regulacji wewnętrznych, a na stronie internetowej NF zaktualizowano *Poradnik dla pjb*.

Wyłączono z czasu obsługi wniosków okres potrzebny na uzupełnienie wniosków przez wnioskodawców i opiniowanie przez podmioty zewnętrzne.

(dowód: akta kontroli str. 37-43, 3131-3148)

Spośród rozpatrywanych w 2013 r. ogółem 359 wniosków pjb podpisano 227 umów na dofinansowanie zadań pjb, na łączną kwotę 1.134.574,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1891-1892, 3178-3192)

4.3.3. Zatrudnienie i wynagrodzenia

Opis stanu faktycznego

Przeciętne zatrudnienie w NFOŚiGW w 2013 r. wyniosło 532 osoby³⁵ i w porównaniu do 2012 r. utrzymało się na takim samym poziomie. Zaplanowana na 2013 r. kwota wynagrodzeń³⁶ w wysokości 59.800 tys. zł nie przekraczała wielkości wynagrodzeń zaplanowanych na 2012 r. i nie była zmieniana. Koszty wynagrodzeń wyniosły 59.108,5 tys. zł, tj. 98,8% kwoty planowanej. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 2013 r. wyniosło 8,2 tys. zł i w porównaniu z 2012 r. nie uległo zmianie.

(dowód: akta kontroli str. 534, 2143-2149, 2764-2765a, 3107-3111, 3257)

4.3.4. Udzielanie zamówień publicznych

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto cztery postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego o łącznej wartości zawartych umów brutto wynoszącej 1.216,2 tys. zł. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionych zamówień stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*³⁷.

(dowód: akta kontroli str. 351-359, 3866-3874)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej wykonania kosztów w NFOŚiGW, stwierdzono następujące nieprawidłowości.

1. Członków byłego Zarządu NFOŚiGW zwolniono ze świadczenia pracy przed upływem terminu rozwiązania umowy o pracę za porozumieniem stron, z pominięciem konieczności wykorzystania urlopu wypoczynkowego, co skutkowało wypłaceniem ekwiwalentu za niewykorzystany urlop.

W dniu 9 stycznia 2013 r. rozwiązano z dniem 30 kwietnia 2013 r. stosunek pracy za porozumieniem stron z trzema ustępującymi członkami Zarządu NFOŚiGW³⁸. Zostali zwolnieni z obowiązku świadczenia pracy, z zachowaniem prawa do wynagrodzenia, od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia rozwiązania stosunku pracy, jak również poinformowano ich o przysługującym ekwiwalencie pieniężnym za niewykorzystany urlop.

(dowód: akta kontroli str. 1040-1042, 1051-1076, 3258)

Liczba dni niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego dla ustępujących członków Zarządu NFOŚiGW wynosiła łącznie 95 dni, z tego dla:

- Prezesa Zarządu NFOŚiGW – 29 dni;
- Zastępcy Prezesa Zarządu NFOŚiGW – 61 dni;
- Zastępcy Prezesa Zarządu NFOŚiGW – 5 dni.

Art. 167¹ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy*³⁹ stanowi m.in., że:

„W okresie wypowiedzenia umowy o pracę pracownik jest obowiązany wykorzystać przysługujący mu urlop, jeżeli w tym okresie pracodawca udzieli mu urlopu. (...)”

³⁵ W przeliczeniu na pełne etaty.

³⁶ Osobowych i bezosobowych.

³⁷ Dz.U. z 2013 r., poz. 207 z późn. zm.

³⁸ W związku z wygaśnięciem z dniem 1 stycznia 2014 r. aktów powołania.

³⁹ Dz.U. z 1998 r. Nr 21 poz. 94 z późn. zm.

Prezes Zarządu NFOŚiGW nie udzieliła ustępującym członkom Zarządu NFOŚiGW przysługującego im urlopu.

Długość okresu wypowiedzenia każdego z ustępujących członków Zarządu NFOŚiGW umożliwiała w pełni wykorzystanie zaległego urlopu wypoczynkowego.

W okresie wypowiedzenia zwolnienie ze świadczenia pracy trwało w przypadku:

- Prezesa Zarządu NFOŚiGW cały okres wypowiedzenia, tj. od stycznia do kwietnia 2013 r.;
- Zastępcy Prezesa Zarządu NFOŚiGW również cały okres wypowiedzenia, tj. od stycznia do kwietnia 2013 r.;
- Zastępcy Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyłącznie w styczniu 2013 r., bowiem od dnia 1 lutego 2014 r. do dnia 30 kwietnia 2014 r. wykonywał powierzone obowiązki eksperta w Departamencie Strategii, Edukacji i Rozwoju NFOŚiGW.

Zwalniając ze świadczenia pracy ustępujących trzech członków Zarządu NFOŚiGW pominięto konieczność wykorzystania przez nich w okresie wypowiedzenia urlopu wypoczynkowego, co skutkowało wypłaceniem ekwiwalentu za niewykorzystany urlop w liczbie 95 dni na łączną kwotę 93,0 tys. zł.

Zdaniem NIK, było to działanie niegospodarne i niecelowe.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła, że w dotychczasowej praktyce NFOŚiGW odwołani członkowie Zarządu zwolnieni byli w okresie wypowiedzenia ze świadczenia pracy, zawsze z pominięciem wykorzystania urlopu wypoczynkowego, za który otrzymywali ekwiwalent pieniężny. W przypadku ustępujących w 2013 r. członków Zarządu NFOŚiGW – postąpiono tak samo.

(dowód: akta kontroli str. 1043-1050, 2150-2157)

2. Prezes Zarządu NFOŚiGW oddelegowała pracownika NFOŚiGW do świadczenia pracy na rzecz Ministra Środowiska, co było niezgodne z art. 42 Kodeksu pracy. NFOŚiGW poniósł wydatki na zatrudnienie ww. pracownika w okresie oddelegowania (płace wraz z nagrodami i wszystkimi innymi obciążeniami) – w kwocie 52,9 tys. zł.

Prezes Zarządu NFOŚiGW w wyjaśnieniach podała m.in., że oddelegowanie pracownika nastąpiło na mocy art. 42 § 4 Kodeksu pracy i nastąpiło w związku z pismem Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska dotyczącym wsparcia prac zespołu i miało na celu usprawnienie realizacji zadań związanych z obsługą *Konferencji COP 19*. Pracownikowi na okres oddelegowania powierzono inną pracę niż określona w umowie o pracę, w związku z zaistnieniem uzasadnionych potrzeb pracodawcy, określonych w ww. piśmie.

NIK nie podziela wyjaśnień Prezesa Zarządu NFOŚiGW dotyczących oddelegowania pracownika NFOŚiGW do pracy w Ministerstwie Środowiska na mocy art. 42 § 4 Kodeksu pracy. Do właściwego rozliczenia umowy dotyczącej *Konferencji COP 19*, zostało zobowiązane Ministerstwo Środowiska w *Warunkach Szczególnych* umowy nr 261/2013, zadanie to nie stanowiło przypadku uzasadnionych potrzebami pracodawcy, tj. NFOŚiGW.

W ocenie NIK, było to działanie niegospodarne i niecelowe.

(dowód: akta kontroli str. 217-224, 644-647)

4.4. Zobowiązania

Opis stanu faktycznego

Zobowiązania ogółem na koniec 2013 r. wynosiły 58.492,4 tys. zł i były niższe o 1,5% od wykazanych w 2012 r. Główną pozycję stanowiły rozliczenia międzyokresowe wynoszące 32.963,1 tys. zł, które w porównaniu z 2012 r. wzrosły o 4,0%, w tym rozliczenia międzyokresowe przychodów z tytułu opłat z ustawy PGG: długoterminowe –

17.772 tys. zł⁴⁰ (o 5,9% niższe niż w 2012 r.) oraz krótkoterminowe – 9.255,6 tys. zł (o 39,7% wyższe niż w 2012 r.). Na koniec 2013 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 233-234, 246, 247, 255, 3177)

Według sprawozdania finansowego, NFOŚiGW na koniec 2013 r. posiadał zobowiązania warunkowe (pozabilansowe) wynoszące 5.111.595,5 tys. zł (o 2,4% wyższe niż w 2012 r.), w tym: z tytułu zawartych umów 4.892.316,0 tys. zł, decyzji Zarządu i Rady Nadzorczej NFOŚiGW o dofinansowaniu przedsięwzięć przed zawarciem umów oraz promes na kwotę 219.279,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 256-257)

**Ustalone
nieprawidłowości**

W działalności kontrolowanej jednostki, w zakresie zobowiązań, nie stwierdzono nieprawidłowości.

4.5. Majątek NFOŚiGW

**Opis stanu
faktycznego**

Stan majątku NFOŚiGW (aktywów) na początek 2013 r. wyniósł 11.274.192,7 tys. zł, a na koniec 2013 r. – 10.659.034,1 tys. zł, tj. mniej o 615.158,6 tys. zł (o 5,5%). Stan funduszu na koniec 2013 r. wynosił 10.600.541,7 tys. zł i był niższy o 614.239,8 tys. zł (5,5%) od stanu na koniec 2012 r. Zmniejszenie stanu funduszu było spowodowane ujemnym wynikiem finansowym w 2013 r. Z opinii i raportu z badania sprawozdania finansowego przez niezależnego biegłego rewidenta wynikało m.in., że „(...) rok obrotowy obejmujący okres od 1.01.2013 r. do 31.12.2013 r. Jednostka zakończyła ujemnym wynikiem finansowym w wysokości 614 mln PLN. Wynik ten jest niższy o 218,77% w stosunku do ubiegłego roku, aczkolwiek z uwagi –na statutowe zadania postawione przed Funduszem – wynik finansowy nie pełni w Jednostce podstawowego miernika efektywności działalności(...)”. Należności na koniec 2013 r. wyniosły 5.347.127,4 tys. zł i stanowiły 50,2% stanu aktywów, w tym z tytułu pożyczek i kredytów 5.294.419,4 tys. zł (49,7% aktywów). Zobowiązania na koniec 2013 r. stanowiły 0,5% stanu pasywów. Stan środków pieniężnych i papierów wartościowych Skarbu Państwa na koniec 2013 r. wynosił 4.385.671,3 tys. zł i był niższy niż na koniec 2012 r. o 723.720,2 tys. zł, tj. o 14,2%.

(dowód: akta kontroli str. 225-286, 534-535)

**Ustalone
nieprawidłowości**

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

4.6. Procedura udzielania dofinansowania na realizację zadań

**Opis stanu
faktycznego**

W 2013 r. obowiązywały uchwalone przez Radę Nadzorczą⁴¹ *Zasady udzielania dofinansowania NFOŚiGW ze środków NFOŚiGW*. W zakresie nieuregulowanym ww. *Zasadami*, do dofinansowania przedsięwzięć w ramach danego programu priorytetowego miały zastosowanie zasady szczególne, ustalone dla danego programu. Informacje o możliwościach i warunkach uzyskania dofinansowania przedsięwzięć były zamieszczone na stronie internetowej NFOŚiGW. Realizując zapisy *Strategii Działania NFOŚiGW*, zakładające m.in. zmiany i uproszczenia zmierzające do usprawnienia procesów udzielania dofinansowania oraz jak największej alokacji środków, Rada Nadzorcza NFOŚiGW *uchwaliła*⁴² obowiązujące od 2014 r. *Zasady udzielania dofinansowania ze środków*

⁴⁰ Do 2012 r. dla zaległych należności z tytułu opłat z ustawy – *Prawo geologiczne i górnicze*, ewidencjonowanych pozabilansowo – rozliczenia międzyokresowe przychodów traktowane były na równi z odpisami aktualizacyjnymi. Od 2012 r. przyjęto, kierując się zasadą ostrożności, że część zaległych należności z ww. tytułu będzie możliwa do ściągnięcia i tym samym będzie wykazana w bilansie, w ramach rozliczeń międzyokresowych z uwzględnieniem zasad: zaległe należności, niezagrożone przedawnieniem i ściągalne, ujęte w bilansie jako należności krótkoterminowe powstałe do jednego roku i należności długoterminowe powstałe w okresie od ponad roku do pięciu lat, jak również zaległe należności zagrożone przedawnieniem i nieściągalne odniesione na rozliczenia międzyokresowe przychodów i traktowane na równi z odpisami aktualizującymi.

⁴¹ Uchwała Nr 230/09 Rady Nadzorczej NFOŚiGW z dnia 21 grudnia 2009 r. z późn. zm.

⁴² Uchwała nr 176/13 Rady Nadzorczej NFOŚiGW z dnia 17 grudnia 2013 r.

NFOŚiGW. W nowych zasadach m.in.: odstąpiono od obowiązku tworzenia programu priorytetowego w przypadkach uregulowanych przepisami prawa powszechnie obowiązującego, które wskazują podmiot uprawniony do otrzymania dofinansowania; sprecyzowano podmioty mogące ubiegać się o dofinansowanie ze środków NFOŚiGW; wprowadzono ograniczenia możliwości ubiegania się o dofinansowanie przez podmioty, z którymi NFOŚiGW rozwiązał umowę.

(dowód: akta kontroli str. 293-350, 1232-1273, 1307-1386)

W kontrolowanym okresie Zarząd NFOŚiGW zatwierdził⁴³ *Podręcznik procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków NFOŚiGW*⁴⁴ (zwany *Podręcznikiem procedur*). W nowym *Podręczniku procedur* m.in. rozszerzono delegowanie uprawnień na pracowników niższego szczebla, uproszczono procedury udzielania dofinansowania i rozliczania umów, skrócono czas: oceny wniosków o dofinansowanie, procedowania z wnioskiem o dofinansowanie w przypadku, gdy wnioskodawca nie dostarcza kompletu dokumentów oraz obiegu rozliczania wypłat.

(dowód: akta kontroli str. 1558-1692)

Według danych Departamentu Planowania i Sprawozdawczości, w 2013 r. do NFOŚiGW wpłynęło 3741 *Wniosków* o 1170 więcej, tj. o 45,5%, niż w 2012 r., na kwotę 9.856.147,8 tys. zł, tj. o 35,3% wyższą niż w 2012 r. Wzrost liczby złożonych w 2013 r. *Wniosków* spowodowany był zwiększoną liczbą wniosków w ramach Priorytetu IX PO LiŚ (764 *Wnioski*) oraz NMF⁴⁵ i MF EOG⁴⁶ (442 *Wnioski*). W 2012 r. nie były składane wnioski w ramach ww. priorytetu oraz mechanizmów finansowych. Koszt przedsięwzięć objętych *Wnioskami* w 2013 r. wyniósł 19.436.122,8 tys. zł, tj. o 6,6% mniej niż w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1886-1887)

Spośród 1.984 *Wniosków* zarejestrowanych w Departamencie Rozwoju Systemów Informatycznych⁴⁷, które wpłynęły do NFOŚiGW w 2013 r., badaniem terminowości rejestracji *Wniosków* objęto 861 *Wniosków* spośród których 825 *Wniosków*, tj. 95,8%, zostało zarejestrowanych w terminach zgodnych z *Podręcznikiem procedur*. Spośród 186 *Wniosków* złożonych w okresie obowiązywania *Podręcznika procedur*, w którym termin rejestracji i oceny formalnej wniosków wynosił cztery dni robocze – 171 *Wniosków* (91,9% badanych) zostało zarejestrowanych w ww. terminie, 15 *Wniosków* (8,1% badanych), zarejestrowano z opóźnieniem wynoszącym od siedmiu do 197 dni roboczych. Spośród 675 *Wniosków* złożonych po zmianie *Podręcznika procedur* (termin rejestracji i oceny formalnej wniosków sześć dni roboczych), 654 (96,9% badanych) zostało zarejestrowanych w terminie do sześciu dni; 21 (3,1% badanych) zarejestrowano z opóźnieniem wynoszącym od siedmiu do 173 dni roboczych. Liczba *Wniosków* zarejestrowanych z opóźnieniem zmniejszyła się z 4,3% w 2012 r. do 4,2% w 2013 r. NIK uważa, iż konieczne jest doprowadzenie do całkowitego wyeliminowania opóźnień w zakresie rejestracji *Wniosków*.

(dowód: akta kontroli str. 2326-2409, 3197-3202)

Spośród 1.984 *Wniosków* zbadano 861, tj. 43,4%, pod kątem ich rejestracji zgodnie z kolejnością wpływu do NFOŚiGW. Kontrola wykazała, że liczba wniosków, które nie zostały zarejestrowane w kolejności ich wpływu zwiększyła się z 35 w 2012 r. do 59 w 2013 r. Dyrektor Biura NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: „(...) W związku z tym, iż rejestracją wniosków zajmuje się dwie osoby, zdarza się sytuacja, że jedna osoba kończy rejestrację przyjętych wniosków z poprzedniego dnia, a druga rejestruje w tym samym czasie wnioski z dnia bieżącego. Innym powodem jest czas wprowadzania danych do systemu, który może być różny z uwagi na ilość wprowadzanych danych oraz łączenie rejestracji wniosków przez pracownika z innymi obowiązkami służbowymi”.

(dowód: akta kontroli str. 2323-2409)

⁴³ Uchwała nr B/16/29/2013 w sprawie zatwierdzania *Podręcznika procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej*.

⁴⁴ Z mocą obowiązującą od dnia 15 kwietnia 2013 r.

⁴⁵ Norweski Mechanizm Finansowy.

⁴⁶ Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

⁴⁷ Dane te nie zawierają m.in. wniosków złożonych w ramach: PO LiŚ, umorzeń, promes, pożyczek na zachowanie płynności finansowej, AEFP Phare oraz wniosków o dopłaty do demontażu pojazdów.

W 2013 r. NFOŚiGW nie posiadał jednej spójnej bazy informatycznej dotyczącej *Wniosków* i zawartych umów. Według wyjaśnień Prezesa Zarządu, w 2013 r. przeprowadzono audyty zewnętrzne mające na celu opisanie aktualnego stanu systemu informatycznego NFOŚiGW. Realizując zalecenia jakie znalazły się we wnioskach z audytów, Zarząd NFOŚiGW powołał Departament Rozwoju Systemów Informatycznych⁴⁸, w którym opracowana została *Strategia Informatyzacji w NFOŚiGW na lata 2013–2016 z perspektywą do 2020 roku*. W *Strategii* założono m.in. budowę komponentowej Zintegrowanej Platformy Informatycznej, obsługującej wszystkie procesy biznesowe realizowane w NFOŚiGW. Do tego systemu przeniesione zostaną wszystkie systemy informatyczne NFOŚiGW⁴⁹. W 2013 r. Zarząd NFOŚiGW podjął Uchwałę w sprawie wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na *Aktualizację wybranych systemów informatycznych eksploatowanych w NFOŚiGW wraz z wdrożeniem nowych funkcjonalności umożliwiających budowę zintegrowanej platformy informatycznej oraz dostawę sprzętu komputerowego, jego instalację i uruchomienie produkcyjne*.

(dowód: akta kontroli str. 1387-1396)

W 2013 r. został udoskonalony system wspomagający proces rozpatrywania wniosków realizowany przez aplikację *Obieg Wniosków o Dofinansowanie*.

(dowód: akta kontroli str. 2090-2091, 2204)

W 2013 r. NFOŚiGW odrzucił 462 *Wnioski*, tj. o 6,5% mniej niż w 2012 r., na kwotę dofinansowania 2.569.304,4 tys. zł, tj. o 81,6% większą niż w 2012 r., o wnioskowanym koszcie przedsięwzięć 6.537.635,1 tys. zł, o 127,0% większym niż w 2012 r. Szczegółowym badaniem objęto pięć odrzuconych *Wniosków*. Kontrola wykazała, że wszystkie *Wnioski* zostały odrzucone zasadnie z przyczyn formalnych.

(dowód: akta kontroli str. 2204-2241)

W 2013 r. NFOŚiGW zawarł 1.988 umów, tj. o 5,5% więcej niż w 2012 r. na łączną kwotę 5.339.610,0 tys. zł, tj. o 9,8% mniej niż w 2012 r., o wartości kosztorysowej przedsięwzięć wynoszącej 14.941.617,0 tys. zł, tj. o 8,6% mniej niż w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1226-1231, 1888-1892, 3203-3241)

NIK, po kontroli *Wykonania planu finansowego NFOŚiGW w 2012 r.*, wniosła o określenie w *Podręczniku procedur* terminów na wniesienie odwołania przez Wnioskodawcę oraz jego rozpatrzenia przez NFOŚiGW. Kontrola wykazała, że wniosek został zrealizowany.

(dowód: akta kontroli str. 1690-1691)

Szczegółową kontrolą objęto 19 umów z beneficjentami, na podstawie których dokonano wypłat w 2013 r. Łączna kwota dofinansowania z powyższych umów wyniosła 384.170,6 tys. zł, tj. 13,8% wszystkich wypłat dokonanych w 2013 r. z umów dotacji i pożyczek. W dwóch umowach stwierdzono udokumentowanie wydatku dowodami księgowymi sporządzonymi na podstawie nierzetelnie przeprowadzonej kontroli formalno-rachunkowej dokumentów finansowo-księgowych stanowiących podstawę rozliczenia umowy – co zostało opisane w części *Księgi rachunkowe* niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 216, 499-500, 652, 735-774, 1024, 1199-1207, 2714, 2769-3027, 3149-3172, 3194, 3242-3244, 3795-3865)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej procedur udzielania dofinansowania na realizację zadań, nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁴⁸ Wcześniej zadania te wykonywał Departament Informatyki.

⁴⁹ Z wyjątkiem systemu finansowo-księgowego – SAP.

5. Wykonanie zadań

5.1. Wykonanie zadań wynikających z ustawy POŚ – osiągnięte efekty rzeczowe i ekologiczne z umów realizowanych przez NFOŚiGW

Opis stanu faktycznego

NFOŚiGW w 2013 r. zrealizował finansowanie zadań wynikających z ustawy POŚ w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w kwocie 5.571.098,1 tys. zł, wyższej o 422.313,6 tys. zł, tj. o 8,2%, od wykonania w 2012 r., ale niższej o 174.432,3 tys. zł, niż ujęto w Planie działalności NFOŚiGW na 2013 r., tj. o 3,0%, w tym:

- 1) ze środków NFOŚiGW na finansowanie zadań wynikających z ustawy POŚ wydatkowano 2.793.269,3 tys. zł, tj. 50,1% finansowania ogółem, więcej o 562.019,4 tys. zł, tj. o 25,2%, od wykonania w 2012 r., w tym:

- w formie **pożyczek inwestycyjnych** w 2013 r. wypłacono beneficjentom kwotę 1.048.823,9 tys. zł, niższą o 101.960,2 tys. zł, tj. o 8,9%, od ujętej w planie działalności po zmianach, ale wyższą o 507.849,8 tys. zł, tj. o 93,9%, od wykonania w 2012 r.

Łącznie ze środków zobowiązań wieloletnich, w 2013 r. wypłacono pożyczki w kwocie 399.230,5 tys. zł, wyższej o 68.768,8 tys. zł, tj. o 20,8%, niż w 2012 r.

NIK po kontroli wykonania planu finansowego NFOŚiGW w 2012 r. – wniosła o doprowadzenie do zmian proporcji pomiędzy finansowaniem pożyczkowym a dotacyjnym, zgodnie z zapisami *Strategii działania NFOŚiGW na lata 2013–2016 z perspektywą do roku 2020*.

W 2012 r. wskaźnik ten wyniósł 24,2%. W planie działalności założono, że w 2013 r. wyniesie on ok. 38%. Wykonanie powyższego wskaźnika w 2013 r. (pożyczki/dotacje) wyniosło 37,6%.

(dowód: akta kontroli str. 225-292, 1219-1231, 1220-1225, 1710-1716)

- w formie **finansowania bezzwrotnego** – w kwocie 1.743.887,0 tys. zł (z tego 1.329.726,3 tys. zł stanowiły środki przekazywane bezpośrednio przez NF na finansowanie dotacyjne, a 414.160,7 tys. zł – środki dotacyjne przekazane za pośrednictwem rezerwy celowej budżetu państwa dla pjb), wyższej o 152.655,8 tys. zł, tj. o 58,4,8%, od wypłat w 2012 r. Na finansowanie przedsięwzięć realizowanych w ramach zadań Ministra Środowiska w formie finansowania bezzwrotnego wydatkowano 955.756 tys. zł, tj. 54,8% finansowania dotacyjnego ogółem. NFOŚiGW wydatkował ze środków funduszu podstawowego, w formie dotacji, kwotę 966.565,0 tys. zł, wyższą o 450.512,5 tys. zł, tj. o 34,3%, niż w 2012 r. oraz wyższą o 782.780,5 tys. zł, tj. ponad czterokrotnie od uzyskanych przychodów tego funduszu (z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska) w 2013 r. Był to kolejny rok, w którym wypłaty w formie finansowania bezzwrotnego z funduszu podstawowego były wyższe od wpływów (w 2012 r. NFOŚiGW wydatkował ze środków funduszu podstawowego, w formie dotacji, kwotę 516.052,5 tys. zł, wyższą o 131.823,7 tys. zł, tj. o 34,3%, od uzyskanych przychodów tego funduszu z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska w 2012 r.). Zdaniem NIK, przy utrzymującym się wzroście liczby przedsięwzięć finansowanych z funduszu podstawowego w formie bezzwrotnej, może zostać w najbliższych latach zachwiana płynność finansowa NFOŚiGW dotycząca funduszu podstawowego.

(dowód: akta kontroli str. 225-286, 534, 1712-1716, 3030)

- 2) **ze środków funduszy europejskich**, obsługiwanych przez Narodowy Fundusz, wypłacono łącznie kwotę 2.777.828,8 tys. zł, wyższą o 263.637,2 tys. zł, tj. o 10,5%, niż w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 225-286, 534, 1710-1716)

**Ustalono
nieprawidłowości**

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej wykonania zadań wynikających z ustawy POŚ, nie stwierdzono nieprawidłowości.

5.2. Rozliczanie efektów rzeczowych i ekologicznych

**Opis stanu
faktycznego**

Od 2005 r. NIK wnioskowała o rozliczanie na bieżąco efektów rzeczowych i ekologicznych, osiąganych w wyniku realizacji zawartych umów dotacji i pożyczek.

Według stanu na dzień 1 marca 2014 r., umów nierozliczonych rzeczowo lub ekologicznie, z terminem zakończenia do 31 grudnia 2013 r. było łącznie 145, tj. o 13 mniej niż w 2012 r. (o 8,2%), na kwotę 353.541,3 tys. zł, niższą o 424.956,8 tys. zł niż w 2012 r., tj. o 54,6%. Natomiast nastąpił wzrost liczby umów nierozliczonych z uzyskanego efektu ekologicznego (z 10 do 17) oraz rzeczowego (z 27 do 67) w dziedzinie *Ochrona Atmosfery*.

(dowód: akta kontroli str. 1510-1557, 2090-2113)

**Ustalono
nieprawidłowości**

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono wzrost w porównaniu do 2012 r. liczby umów nierozliczonych pod względem osiągniętych efektów rzeczowych (o 148,2%) oraz ekologicznych (o 70,0%) w dziedzinie *Ochrona Atmosfery*.

(dowód: akta kontroli str. 1512-1540, 2094-2113)

Prezes Zarządu NFOŚiGW w wyjaśnieniach podała m.in., iż przyczynami wzrostu w 2013 r. w stosunku do 2012 r. liczby nierozliczonych umów dotacji i pożyczek pod względem rzeczowym i ekologicznym były m.in.:

- bardzo duża liczba umów, których realizacja została zakończona w 2013 r.;
- niekompletność dokumentów rozliczeniowych przekazywanych przez beneficjentów do rozliczenia w NFOŚiGW;
- duże obciążenie pracowników Departamentu Ochrony Klimatu bieżącymi sprawami np.: rozstrzyganie konkursów, ocena wniosków, negocjacje.

(dowód: akta kontroli str. 2094-2106)

NIK zwraca uwagę, że stan rozliczenia ww. umów oceniono na dzień 31 marca 2014 r., czyli beneficjenci i koordynatorzy projektów mieli dodatkowy czas ponad określony w procedurze do dokonania rozliczenia i zamknięcia umów.

W ocenie NIK, wniosek nadal nie został zrealizowany, pomimo upływu 9 lat od czasu wskazania przez NIK niniejszej nieprawidłowości.

5.3. Prowadzenie przez NFOŚiGW działalności propagującej możliwości uzyskania pomocy finansowej

**Opis stanu
faktycznego**

W 2013 r. działania informacyjne i promocyjne prowadzono w następujących formach:

- punktu informacyjnego, w którym udzielano informacji wskazując odpowiednie programy priorytetowe NFOŚiGW i informując o terminach naboru wniosków;
- spotkań informacyjnych i promocyjnych dotyczących oferty programowej, skierowanych do potencjalnych beneficjentów;
- publikacji – wydano 18 informatorów i folderów;
- uczestnictwa w targach i konferencjach oraz organizacji szkoleń i warsztatów;
- prezentacji produktów na stronach internetowych, w tym także informacji zapowiadających ogłoszenia konkursowe oraz nowe programy priorytetowe w zakładce – *Już wkrótce*.

(dowód: akta kontroli str. 360-463, 775-776)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej prowadzenia przez NFOŚiGW działalności propagującej możliwości uzyskania pomocy finansowej, nie stwierdzono nieprawidłowości.

5.4. Wydatkowanie w 2013 r. środków zobowiązań wieloletnich⁵⁰ i Rachunku klimatycznego

Opis stanu
faktycznego

W 2013 r. wypłaty dotacji ze środków zobowiązań wieloletnich wyniosły 614.878,3 tys. zł, tj. o 98.825,8 tys. zł (o 19,2%) więcej niż w 2012 r., a pożyczek — 399.230,5 tys. zł, tj. więcej o 68.762,8 tys. zł (o 20,8%) niż w 2012 r.

W związku z kontrolą wykonania planu finansowego NFOŚiGW w 2012 r., NIK wnioskowała m.in. o kontynuowanie działań celem zwiększenia wykorzystania środków zobowiązań wieloletnich. Wniosek realizowano poprzez: wydłużenie beneficjentom okresu spłaty pożyczek z 5 do 10 lat, zaktualizowanie list rankingowych *Wniosków* zakwalifikowanych do dofinansowania w ramach III Konkursu OZE, modyfikację procedur wewnętrznych.

Na koniec 2013 r. na zobowiązaniach wieloletnich ogółem pozostawała kwota 3.517.321,9 tys. zł, tj. 72,2% stanu środków pieniężnych i papierów wartościowych Skarbu Państwa, niższa o 172.213,5 tys. zł, tj. o 4,7% w stosunku do 2012 r. Najwięcej środków pozostawało na zobowiązaniu *OZE i efektywność energetyczna* w kwocie 2.031.695,5 tys. zł z tytułu opłat zastępczych i kar z ustawy – *Prawo energetyczne* oraz na zobowiązaniu *Gospodarowanie odpadami* w kwocie 1.103.244,6 tys. zł, w tym z opłat wynikających z ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji 1.083.803,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 225-286, 535, 2162-2171)

Według stanu na dzień 1 stycznia 2013 r., na *Rachunku klimatycznym* zgromadzono środki w łącznej wysokości 504.712,9 tys. zł. W ciągu roku zwiększenia wyniosły 13.698,1 tys. zł, w tym: odsetki bankowe – 12.968,5 tys. zł, korzyści od wypłaconych zaliczek – 729,4 tys. zł, inne – 0,2 tys. zł. W ciągu 2013 r. zmniejszenia wyniosły 166.925,9 tys. zł, w tym: dotacje (wypłaty dla beneficjentów) – 161.338,3 tys. zł, koszty zadań KOSZI⁵¹ – 1.546,5 tys. zł, zwrot zasilenia – 4.041,1 tys. zł. Stan środków na rachunku na dzień 31 grudnia 2013 r. wynosił 351.485,1 tys. zł.

W 2013 r. zakończono realizację projektów finansowanych ze środków trzech umów zawartych z partnerem japońskim. Łączne wydatki poniesione w 2013 r. wyniosły 66.941,4 tys. zł, w tym: dotacje dla beneficjentów – 65.856,6 tys. zł, koszty zadań KOSZI – 1.084,8 tys. zł. Środki uzyskane w wyniku zawarcia umów z partnerem japońskim zostały w pełni wykorzystane w wyznaczonych terminach. Stanowiło to również realizację wniosku NIK po kontroli wykonania planu finansowego w 2012 r.

Zgodnie z umową AAU z dnia 9 grudnia 2010 r. zawartą pomiędzy Skarbem Państwa Rzeczypospolitej Polskiej reprezentowanym przez Ministra Środowiska a NEDO⁵², zwaną *Umową AAU NEDO*, oraz warunkami konkretnych umów o dofinansowanie, przedsięwzięcia finansowane z rachunku klimatycznego NEDO miały być zakończone do 30 czerwca 2013 r., a środki wypłacone do 31 lipca 2013 r.

Jedną z umów realizowanych ze środków pochodzących z ww. *Umowy AAU NEDO* była umowa z Polską Akademią Nauk⁵³, która została wypowiedziana przez NFOŚiGW z powodu niedotrzymania terminu wykonania zadania.

W przypadku umów, zawartych z partnerem hiszpańskim, biorąc pod uwagę: termin wykorzystania środków, wysokość wypłat w 2013 r. oraz stan środków na koniec roku, zdaniem NIK, zagrożone może być ich pełne wykorzystanie. Dotyczyło to umów zawartych z:

⁵⁰ Art. 401c ust. 10 ustawy POŚ.

⁵¹ Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz.U. Nr 130, poz. 1070) określiła zasady funkcjonowania Krajowego systemu zielonych inwestycji (ang. Green Investment Scheme – GIS) powierzając zarządzanie Krajowym systemem zielonych inwestycji Krajowemu operatorowi systemu zielonych inwestycji (KOSZI). Funkcję Krajowego Operatora pełni NFOŚiGW.

⁵² NEDO-Japońska Organizacja Rozwoju Nowych Energii i Technologii Przemysłowych.

⁵³ umowa dotacji nr 88/2012.

- EBOR Hiszpania, umowa z dnia 9 listopada 2009 r., stan środków na koniec 2013 r. wynosił 91.697,7 tys. zł, w ciągu roku wypłacono dotacje w łącznej wysokości 10.759,7 tys. zł, ostateczny termin wydatkowania środków upływa 31 grudnia 2015 r.
- Ministerstwem Rolnictwa, Żywności i Środowiska Hiszpanii, umowa z dnia 4 października 2012 r., stan środków na koniec 2013 r. wynosił 174.394,3 tys. zł, w ciągu roku nie wypłacano środków, ostateczny termin wydatkowania środków upływa 31 grudnia 2015 r.

Z wyjaśnienia Zastępcy Prezesa Zarządu NFOŚiGW wynika, że w przypadku:

- pierwszej ze wskazanych umów „(...) realizacja przedmiotowej umowy sprzedaży jednostek AAU jest obciążona ryzykiem związanym z brakiem uregulowań formalno-prawnych dotyczących OZE. Z informacji uzyskiwanych od beneficjentów realizujących projekty biogazowe wynika, że banki a także potencjalni inwestorzy wstrzymują się od finansowania projektów OZE (a nawet wycofują się z już udzielonego wsparcia) w związku z wydłużającymi się pracami nad nową ustawą regulującą system wsparcia energetyki odnawialnej. Jednocześnie beneficjenci mający zapewnione dofinansowanie wstrzymują realizację projektów z powodu niepewności, co do przyszłej zyskowności realizowanych przedsięwzięć. W związku z tym ryzyko związane z pełnym wykorzystaniem środków tej umowy, pozostaje poza wpływem NFOŚiGW oraz beneficjentów (...)”
- w drugim przypadku biorąc pod uwagę stan zaawansowania prac oraz wyniki szczegółowego monitoringu prowadzonego przez NFOŚiGW wykorzystanie środków nie jest zagrożone.

(dowód: akta kontroli str. 225-286, 1387-1509, 2488-2617, 2706-2711, 3256)

Ze środków *handlu uprawnieniami do emisji* finansowane były przez NFOŚiGW zadania Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami, zwanego dalej „KOBiZE”, o którym mowa w ustawie z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji⁵⁴, na podstawie zawartego⁵⁵ Porozumienia z Ministrem Środowiska i Instytutem Ochrony Środowiska – Państwowym Instytutem Badawczym. Zgodnie z § 2 ust. 3 tego Porozumienia wysokość środków przeznaczonych przez Finansującego (NFOŚiGW) na realizację zadań w latach 2013–2014 nie przekroczy kwoty środków zgromadzonych w ramach zobowiązania wieloletniego handlu uprawnieniami do emisji i nie będzie stanowiła kwoty większej niż 37.504,7 tys. zł. Narodowy Fundusz skierował⁵⁶ pismo do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska, zwracając się z prośbą o ustalenie dalszego trybu postępowania w sprawie zapewnienia ciągłości finansowania KOBiZE w 2014 r. Pismo pozostało bez odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 225-286, 2162-2169, 2172-2203)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej wydatkowania środków zobowiązań wieloletnich i *Rachunku klimatycznego*, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Z uwagi na fakt, że jeden z beneficjentów nie zrealizował przedsięwzięcia w terminie, tj. do dnia 30 czerwca 2013 r., zadanie zostało wykluczone z finansowania ze środków pochodzących z Umowy AAU NEDO. W związku z powyższym Zarząd NFOŚiGW⁵⁷ wypowiedział umowę dotacji⁵⁸ na realizację przedsięwzięcia i wezwał beneficjenta do zwrotu należnej kwoty wraz z odsetkami w wysokości jak dla zaległości podatkowych, w terminie 14 dni od doręczenia wypowiedzenia, pod rygorem wystąpienia na drogę postępowania sądowego. Beneficjent wystąpił z wnioskiem do Prezesa Zarządu NFOŚiGW o odstąpienie od wypowiedzenia i przedsądowego wezwania do zapłaty oraz o określenie nowych *Warunków Szczególnych* dalszego korzystania z dotacji. NFOŚiGW nie udzielił odpowiedzi

⁵⁴ Dz.U. Nr 130, poz. 1070, z późn. zm. – wygaśnięcie z dniem 7 marca 2013 r.

⁵⁵ W dniu 2 stycznia 2013 r.

⁵⁶ W dniu 18 grudnia 2013 r.

⁵⁷ Uchwałą nr B/35/21/2013, z dnia 5 lipca 2013 r.

⁵⁸ Nr 88/2012/wn07/OA-TR-ZI/D z dnia 2 lutego 2012 r.

na ww. wniosek beneficjenta do czasu wystosowania przez kontrolerów NIK zapytania o wyjaśnienia, tj. do dnia 11 marca 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 2542-2617, 3792)

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW w wyjaśnieniach podała m.in., iż „w związku z kwestiami podniesionymi we wniosku o odstąpienie, sprawa została poddana ponownej gruntownej analizie z punktu widzenia zagadnień zgłoszonych przez (...). Szczegółowość tej analizy, potrzeba określenia wagi poszczególnych argumentów w celu dochowania staranności, wymagały konsultacji z pracownikiem ds. prawnych. Równolegle było prowadzone badanie możliwości sfinansowania przedsięwzięcia realizowanego przez (...) z innych źródeł Rachunku Klimatycznego (innych umów AAU) umożliwiających zakończenie realizacji projektu i polubownego rozstrzygnięcia sporu. Jest to procedura wymagająca czasu, szczególnie jeśli chodzi o zlokalizowanie oszczędności na innych projektach, które w tym czasie były jeszcze realizowane. Działając jako instytucja publiczna, Narodowy Fundusz chciał przekazać beneficjentowi konkretne i realne propozycje, co na ówczesnym etapie nie było możliwe. Po zidentyfikowaniu takiej możliwości NFOŚiGW zaprosił Beneficjenta na negocjacje na początku marca 2014 r.”

Nie kwestionując, iż sprawa wymagała gruntownej analizy, zdaniem NIK, nieudzielenie żadnej informacji pisemnej beneficjentowi przez 230 dni, było postępowaniem nierzetelnym.

Ponadto stwierdzono, że zgodnie z *Podręcznikiem Procedur Dofinansowania Przedsięwzięcia* (rozdział IV pkt 11) jeden egzemplarz wypowiedzenia umowy otrzymuje Departament Księgowości i Rozliczeń, a jego kopię Departament Rozwoju Systemów Informatycznych, który ma obowiązek oznaczenia umowy w systemie informatycznym – jako umowy wypowiedzianej.

Ustalono, że rozwiązanie (wypowiedzenie) umowy nie zostało wprowadzone do systemu informatycznego, w związku z czym miała ona status umowy realizowanej.

W dniu 17 grudnia 2013 r. Zarząd NFOŚiGW przyjął uchwałę, dotyczącą zasad udzielania dofinansowania ze środków NFOŚiGW z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2014 r. Do zasad wprowadził zapis: „Dofinansowania nie mogą otrzymać podmioty, z którymi NFOŚiGW rozwiązał umowę o dofinansowanie z przyczyn leżących po stronie beneficjenta, przez okres 3 lat licząc od dnia rozwiązania umowy”.

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW w wyjaśnieniach podała m.in., że kopia pisma nie trafiła do ww. Departamentu i nie zmieniono oznaczenia umowy w systemie, gdyż Zarząd NFOŚiGW brał pod uwagę możliwość wycofania wypowiedzenia.

NIK nie podziela ww. wyjaśnień, ponieważ *Podręcznik Procedur Dofinansowania Przedsięwzięcia*, jako jedyny warunek wprowadzenia informacji do systemu informatycznego, określa dokonanie wypowiedzenia umowy, a nie dalsze procedowanie i uzgadnianie z beneficjentem, a w związku z wprowadzeniem z dniem 1 stycznia 2014 r., uregulowania, iż dofinansowania nie mogą otrzymać podmioty, z którymi NFOŚiGW rozwiązał umowę o dofinansowanie z przyczyn leżących po stronie beneficjenta, wprowadzenie danych do systemu informatycznego daje wiedzę innym komórkom, w których mogą być procedowane wnioski tego beneficjenta.

(dowód: akta kontroli str. 1249-1275, 1373-1386, 2542-2546, 3402)

5.5. Finansowanie kapitałowe

Opis stanu faktycznego

NFOŚiGW, według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. posiadał akcje i udziały w 32 spółkach⁵⁹, tj. w sześciu spółkach portfela podstawowego oraz 26 spółkach tzw. portfela resztówek o łącznej wartości ewidencyjnej netto wynoszącej 867.324,1 tys. zł. W 2013 r. nie planowano i nie dokonywano zakupów akcji i udziałów w spółkach. W 2013 r. NFOŚiGW był informowany o działalności ekonomiczno-finansowej w spółkach przez swoich przedstawicieli w radach nadzorczych. Ponadto sporządzono informację o działalności spółek z udziałem kapitałowym NFOŚiGW w 2012 r., która została przyjęta przez Zarząd⁶⁰.

⁵⁹ Zaangażowanie kapitałowe we wszystkich 32 spółkach na dzień 31 grudnia 2013 r. wynosiło 342.283,2 tys. zł, co stanowiło 3,2% funduszu własnego.

⁶⁰ Uchwała Zarządu NFOŚiGW nr A/36/2013.

W 2013 r. dokonano sprzedaży, po uzyskaniu zgody Ministra Środowiska, akcji spółki Huta Łaziska S.A. w upadłości układowej za kwotę 3.211,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 143-214, 497-498, 664-665, 3031)

Analiza spółek portfela podstawowego, w których NFOŚiGW był zaangażowany kapitałowo na łączną kwotę 328.813,8 tys. zł, wykazała, że w pięciu z nich prognozowano zysk na dzień 31 grudnia 2013 r., a w jednej bezwynikowo. W żadnej ze spółek portfela podstawowego nie wypłacono dywidendy za 2012 r.

Uchwałą Zarządu NFOŚiGW z dnia 17 grudnia 2013 r. została przyjęta *Strategia Kapitałowa NFOŚiGW na lata 2013–2016 z perspektywą do 2020 roku*, zwana dalej „*Strategią Kapitałową*”. W stosunku do spółek portfela podstawowego przyjęto następujące założenia:

- BOŚ S.A. – zachowanie kontrolnego pakietu akcji i rozwój współpracy;
- Spółki ciepłownicze z Tarnowa i Ostrowca Świętokrzyskiego – wykorzystanie uzgodnionych opcji wyjścia z zaangażowania kapitałowego w terminach zapisanych w umowach, tj. w Tarnowie od czerwca 2020 r., a w Ostrowcu Świętokrzyskim w latach 2015–2029;
- geotermie w Pyrzycach i Podhalańska – utrzymanie relacji z lokalnymi partnerami zainteresowanymi rozwojem działalności oraz utrzymanie przez te podmioty pozycji liderów wśród ciepłowni geotermalnych;
- KAPE S.A. – dalsze pozostanie w Spółce uzależniono od wyniku badania transparentności, a szczególnie zakresu obszarów, które mogą potencjalnie stanowić naruszenie standardów w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 129-142, 497)

W roku 2013 KAPE S.A., na podstawie umowy⁶¹ zawartej z NFOŚiGW, uczestniczyła w ocenie wniosków złożonych w ramach II konkursu programu priorytetowego pn. *System zielonych inwestycji GIS – Green Investment Scheme, Część 5 Zarządzanie energią w budynkach wybranych podmiotów sektora finansów publicznych Część A*.

KAPE S.A. uczestniczyła również w przygotowaniu 23 wniosków dla beneficjentów.

Zgodnie z treścią ww. umowy, KAPE S.A. zobowiązała się do respektowania zasad bezstronności – każdy z pracowników KAPE S.A. przed przystąpieniem do oceny wniosków podpisywał oświadczenie o bezstronności, w którym zostały wyszczególnione wszystkie wnioski do realizacji przez danego pracownika, tak aby wyeliminować potencjalne zagrożenie konfliktu interesów (zachowania bezstronności).

W analizie SWOT *Strategii Kapitałowej* NFOŚiGW określono zadanie *Wprowadzenie zarządzania potencjalnym konfliktem interesów*, a w określonych celach na lata 2014–2016 w odniesieniu do KAPE S.A. stwierdzono „(...) NFOŚiGW swoje dalsze pozostanie w spółce uzależnia od wyników badania transparentności, a szczególnie zakresu obszarów, które mogą potencjalnie stanowić naruszenie standardów w tym zakresie (...)”.

Prezes Zarządu NFOŚiGW w wyjaśnieniach podała m.in. iż „(...) spośród 23 wniosków, w których przygotowaniu brała udział KAPE S.A., dwóch klientów nie wyraziło zgody na ujawnienie danych, co uniemożliwiło weryfikację złożonych przez nich wniosków do NFOŚiGW. Wszystkie pozostałe wnioski (21) zostały ocenione pozytywnie, jednak cztery podmioty znalazły się na liście rezerwowej” (NFOŚiGW otrzymał od KAPE S.A. informacje, iż w umowach zawartych z KAPE S.A. w sprawie przygotowania wniosków znajduje się klauzula poufności, w związku z powyższym KAPE S.A. nie może udostępniać tych danych).

(dowód: akta kontroli str. 129-142, 644-651, 1387-1408)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej finansowania kapitałowego, nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁶¹ 2013/0002/AU.

5.6. Finansowanie według programów priorytetowych

Rada Nadzorcza NFOŚiGW w dniu 20 listopada 2012 r. przyjęła *Listę priorytetowych programów Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na 2013 r.*, która obejmowała 38 programów priorytetowych pogrupowanych w dziewięciu obszarach⁶².

(dowód: akta kontroli str. 464, 653-654e, 1387-1400)

W 2013 r. nie dokonywano zmian listy programów priorytetowych, dokonywane były natomiast zmiany w częściach i zasadach programów priorytetowych oraz w ich budżetach. Prezes Zarządu NFOŚiGW podała w wyjaśnieniach, że w 2013 r. zostało wprowadzonych łącznie 101 zmian w programach priorytetowych, „(...) przy czym w przeważającej mierze obejmowały one zmiany wskaźników osiągnięcia celu, budżetu, okresu wdrażania oraz podstaw prawnych udzielenia dofinansowania”. Dwie zmiany programów priorytetowych miały wpływ na zmianę oferty programowej: w ramach programu 1.3 *Współfinansowanie I osi priorytetowej PO LiŚ – gospodarka wodno-ściekowa, Część 1) Dla beneficjentów PO LiŚ* rozszerzono ofertę na beneficjentów PO LiŚ którzy uzyskali zgodę na rozszerzenie zakresu rzeczowego projektu, natomiast program *Gospodarowanie odpadami komunalnymi* rozszerzono o nową część *Część 4) Gminne systemy gospodarowania odpadami komunalnymi*.

(dowód: akta kontroli str. 1451, 2150-2151, 2153-2155))

W 2013 r. NFOŚiGW zrezygnował z finansowania *Programu priorytetowego Dofinansowanie przydomowych oczyszczalni ścieków oraz podłączeń budynków do zbiorczego systemu kanalizacyjnego*. Podjęcie przez Radę Nadzorczą NFOŚiGW decyzji o rezygnacji z tego programu priorytetowego wynikało z sugestii Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska, aby włączyć w finansowanie zadań związanych z podłączaniem budynków do nowo wybudowanych systemów sieci kanalizacji sanitarnej. Argumentem uzasadniającym tę zmianę było założenie, że włączenie w finansowanie realizacji ww. zadań mogłoby pomóc w dotarciu z informacją o możliwościach dofinansowania do większej liczby zainteresowanych i w identyfikacji potencjalnych beneficjentów.

(dowód: akta kontroli str. 2150-2151, 2153-2155)

Od 2014 r. w NFOŚiGW zdecydowano się na wygaszenie programu priorytetowego *Energetyczne wykorzystanie zasobów geotermalnych*. Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła, że: wygaszenie ww. programu priorytetowego spowodowane było utratą mocy obowiązywania rozporządzenia Ministra Środowiska⁶³, na podstawie którego udzielano dofinansowania na ten cel.

(dowód: akta kontroli str. 1398-1399)

W 2013 r. wszystkie realizowane zadania, podzadania i działania były spójne z dziedzinami, kierunkami wydatkowania środków oraz programami priorytetowymi, obowiązującymi w NFOŚiGW, a także były zbieżne z zadaniami NFOŚiGW, wynikającymi z art. 400a ustawy POŚ.

(dowód: akta kontroli str. 653-654e, 1387-1400, 1451)

NIK, po kontroli *Wykonania planu finansowego NFOŚiGW w 2012 r.*, wniosła o przeprowadzenie weryfikacji i rozważenie ograniczenia liczby funkcjonujących w NFOŚiGW programów priorytetowych. Kontrola wykazała, że wniosek został zrealizowany. Na liście priorytetowych programów NFOŚiGW na rok 2014 znalazło się 5 obszarów priorytetowych z 9 funkcjonujących w 2013 r. oraz 20 programów priorytetowych z 38 funkcjonujących w 2013 r.⁶⁴.

(dowód: akta kontroli str. 653-654e, 1179-1198, 1450-1474, 2150-2155, 3875-3876)

⁶² Ochrona wód, Gospodarka wodna, Ochrona powierzchni ziemi, Geologia i górnictwo, Ochrona klimatu i atmosfery, Ochrona przyrody, Edukacja ekologiczna, Wsparcie realizacji Polityki Ekologicznej Państwa przez Ministra Środowiska, Programy międzydziedzinowe.

⁶³ Dz.U. z 2009 r. Nr 97, poz. 814 – utrata mocy z dniem 31 grudnia 2013 r.

⁶⁴ Uchwała nr 51/13 Rady Nadzorczej NFOŚiGW z dnia 21 maja 2013 r.

**Ustalone
nieprawidłowości**

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej finansowania według programów priorytetowych, nie stwierdzono nieprawidłowości.

5.7. Realizacja budżetu zadaniowego

**Opis stanu
faktycznego**

W 2013 r. na realizację 11 zadań, 21 podzadań i 42 działań w ramach trzech funkcji państwa poniesiono koszty w kwocie ogółem 1.842.934,0 tys. zł, stanowiącej 66,7% kwoty ujętej w planie wg ustawy budżetowej na 2013 r. i 79,7% kwoty ujętej w planie finansowym po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 534, 3032-3076, 3080-3101, 3245)

W formularzu planistycznym Rb-BZ2 do poszczególnych zadań i podzadań w ramach funkcji 12 Środowisko oraz 19 Infrastruktura transportowa przyporządkowano cele określające kierunki działań oraz mierniki umożliwiające ocenę stopnia realizacji zaplanowanego celu. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013⁶⁵, na wszystkich poziomach klasyfikacji zadaniowej w zakresie funkcji 22 Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna nie wskazuje się celów i mierników. Wartości mierników dotyczyły umów zakończonych w 2013 r., dla których efekty ekologiczne i rzeczowe zostały osiągnięte. Nie występowała pełna korelacja wydatków poniesionych w 2013 r. z osiągniętymi wartościami mierników. Związane jest to z faktem, że NFOŚiGW realizuje wiele umów o charakterze wieloletnim, których efekt osiągany jest dopiero po zakończeniu inwestycji. Pełna korelacja wypłat i mierników budżetu zadaniowego ma miejsce w przypadku wypłaty środków i uzyskania efektu rzeczowego w tym samym roku budżetowym.

(dowód: akta kontroli str. 3032-3076)

W NFOŚiGW w 2013 r. sporządzono szczegółową listę umożliwiającą przyporządkowanie programów priorytetowych NFOŚiGW do poszczególnych działań klasyfikacji zadaniowej. NIK po kontroli wykonania planu finansowego NFOŚiGW w 2012 r. wnosila o ujednolicenie kodów klasyfikacji zadaniowej, obowiązujących Narodowy Fundusz oraz pozostałe jednostki podległe lub nadzorowane przez Ministra Środowiska. Przyczyną sformułowania tego wniosku był fakt stosowania odmiennych kodów klasyfikacji zadaniowej przez jednostki podległe Ministrowi Środowiska i NFOŚiGW. Minister Środowiska⁶⁶ w styczniu 2013 r. przekazał wzory dokumentów, dotyczących procesu udzielania dofinansowania zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej dla pjb na rok 2013. Poinformował także o konieczności stosowania przez NFOŚiGW jak i pjb, takiej samej klasyfikacji zadaniowej przy uruchamianiu środków przeznaczonych na finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Dopuszczona jednak została możliwość dokonania, w uzgodnieniu z Narodowym Funduszem, zmiany klasyfikacji w przypadku rozbieżności między klasyfikacją zadań NFOŚiGW a klasyfikacją zadań własnych pjb.

Kontrola wykazała, iż we wnioskach o uruchomienie środków z rezerwy celowej (sześć zbadanych) nadal stosowane są odmienne kody klasyfikacji zadaniowej przez RZGW i KZGW, a NFOŚiGW uzupełnia wnioski o klasyfikację wynikającą z planu finansowego NFOŚiGW w układzie zadaniowym.

Minister Środowiska wyjaśnił m.in., że w trakcie międzyresortowych prac uzgodnieniowych nad projektem rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminu opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013, została zgłoszona uwaga w zakresie niejasnych przepisów regulujących kwestie eliminowania przepływów finansowych pomiędzy poszczególnymi jednostkami na etapie sporządzania formularza BZ-K. Ponadto, jak wyjaśnił Minister Środowiska, w MŚ w sposób ciągły koordynowane są prace związane z aktualizacją katalogu funkcji, zadań, podzadań i działań na dany rok budżetowy. Prace nad katalogiem i jego aktualizacją na rok 2014 i 2015 mają na celu dążenie do ustalenia wspólnych działań klasyfikacji zadaniowej zarówno dla pjb jak

⁶⁵ Dz.U. z 2012 r., poz. 628.

⁶⁶ pismo DEbrl-356-1-3/576/13/KJ.

i NFOŚiGW. W związku z tym, w MŚ funkcjonuje robocza grupa koordynatorów budżetu zadaniowego z poszczególnych jednostek (w tym pjb i Narodowego Funduszu), która opracowuje propozycje katalogu, celem stosowania przez wszystkie jednostki resortowe. Dodatkowo, dla sprawnego i prawidłowego realizowania budżetu w układzie zadaniowym w MŚ funkcjonuje Zespół do spraw budżetu zadaniowego, który merytorycznie ocenia rozwiązania wprowadzone w budżecie zadaniowym. Jednakże, jak wyjaśnił Minister Środowiska, pomimo podjętych przez MŚ działań, bez wsparcia ze strony MF, tj. bez wprowadzenia właściwych rozwiązań systemowych, polegających na wyeliminowaniu wykazywania przepływów wewnątrz jednostek sektora finansów publicznych, w szczególności w ramach rezerwy celowej poz. 59, działania te nie będą w pełni skuteczne.

(dowód: akta kontroli str. 916-934, 1441-1448, 2683-2705)

**Ustalone
nieprawidłowości**

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej realizacji budżetu zadaniowego, nie stwierdzono nieprawidłowości.

5.8. Realizacja programów współfinansowanych środkami zagranicznymi przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

**Opis stanu
faktycznego**

W 2013 r. na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków europejskich wykorzystano łącznie kwotę 3.024.149,1 tys. zł, tj. 54,3% wszystkich wypłat zrealizowanych przez NFOŚiGW (5.571.098,1 tys. zł), w tym: 2.777.828,8 tys. zł, tj. 91,8%, stanowiły środki funduszy europejskich, a 246.320,3 tys. zł, tj. 8,2%, środki Narodowego Funduszu na współfinansowanie w ramach tzw. „wkładu własnego”.

Wypłacona w 2013 r. kwota środków funduszy europejskich była wyższa o 3,7% od planu po zmianach i o 10,5% wyższa w porównaniu do wypłat w 2012 r. Ze środków europejskich wykorzystano, m.in.:

- 270.270,1 tys. zł z Funduszu Spójności 2000–2006 (FS). Kwota ta była wyższa o 7.305,7 tys. zł od kwoty ujętej w planie po zmianach, tj. o 2,8%;
- 2.506.901,5 tys. zł ze środków w ramach PO LiŚ. Kwota ta była o 4,3% wyższa od ujętej w planie działalności po zmianach.

Wypłacona w 2013 r. ze środków własnych NFOŚiGW kwota 246.320,3 tys. zł na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich była o 27,4% niższa od ujętej w planie działalności po zmianach, ale wyższa o 24,2 % od wydatków na ten cel w 2012 r. Z powyższej kwoty wykorzystano:

- 112.831,7 tys. zł, na pożyczki inwestycyjne, tj. o 18,0% mniej niż ujęto w planie po zmianach, ale o 18,7% więcej niż w 2012 r. (95.018,6 tys. zł);
- 133.488,6 tys. zł na dotacje, tj. o 53,76% mniej niż ujęto w planie działalności po zmianach, ale o 136,8% więcej niż wypłaty na finansowanie dotacyjne w 2012 r. (56.379,4 tys. zł).

W związku z zakończeniem realizacji projektów ISPA/FS, w 2013 r. nie było wypłat pożyczek na zachowanie płynności finansowej dla beneficjentów. Spłaty pożyczek na zachowanie płynności w 2013 r. wyniosły 193.734,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1710-1713, 3259-3272)

NFOŚiGW od 2001 r., jako Instytucja Pośrednicząca II stopnia, realizował zadania związane z przygotowaniem i wdrożeniem 90 projektów ISPA/FS o łącznych wydatkach kwalifikowanych 4.287.215,0 tys. euro. Do dnia 31 grudnia 2013 r. NFOŚiGW wypłacił beneficjentom 2.547.578,4 tys. euro, tj. 89,4%, przyznanej alokacji środków (2.850.516,6 tys. euro). Do wykorzystania pozostało 302.938,2 tys. euro.

W roku 2013 otrzymał z KE 92.454,4 tys. euro, z czego do beneficjentów przekazano kwotę 64.164,4 tys. euro. Na kwotę 92.454,4 tys. euro złożyło się 11 płatności pośrednich na kwotę 19.277,8 tys. euro oraz 31 płatności końcowych na kwotę 73.176,6 tys. euro.

Spośród ww. 90 projektów – 50 zostało do końca 2013 r. całkowicie rozliczonych przez Komisję Europejską, a płatności końcowe zostały przekazane do Polski. Pozostałe 40 projektów oczekuje na ostateczne rozliczenie i otrzymanie płatności końcowych. Beneficjenci wszystkich projektów złożyli wnioski o płatność końcową do Komisji Europejskiej, a ich łączna wartość wynosi 191.258,6 tys. euro. Faktyczne płatności będą jednak niższe ze względu na obciążenie ich korektami systemowymi (2% grantu) i korektami indywidualnymi⁶⁷.

Z przyznanej Polsce sumarycznej kwoty grantów z Funduszu Spójności wynoszącej 2.850.516,6 tys. euro, dająca się wyliczyć na koniec 2013 r., utracona kwota grantów wynosiła około 137.348,7 tys. euro, tj. 4,8% przyznanej alokacji. Składało się na nią:

- zmniejszenie kwot grantów FS dla projektów: Warszawa_2005 o 23.933,0 tys. euro i Parsęty⁶⁸ o 32.726,9 tys. euro – co było wynikiem zmian decyzji zmniejszających zakres działań projektów;
- nałożone przez KE na 89 projektów korekty systemowe, w łącznej kwocie 55.292,5 tys. euro;
- niepełne wykorzystanie grantów na skutek: niższych niż ustalone w decyzjach wartości kosztów kwalifikowanych w niektórych projektach (tzw. oszczędności z tytułu rozstrzygnięć przetargowych) oraz korekt indywidualnych nałożonych na poszczególne projekty, w łącznej kwocie 25.396,3 tys. euro.

(dowód: akta kontroli str. 3259-3262)

NFOŚiGW od 2007 r. pełni funkcję Instytucji Wdrażającej dla pięciu osi priorytetowych PO LiŚ (priorytet I, II, III, IV – na podstawie porozumienia zawartego z Ministrem Środowiska i priorytet IX – 3 działania – na podstawie porozumienia z Ministrem Gospodarki, jako Instytucjami Pośredniczącymi).

NFOŚiGW zawarł z beneficjentami 457 umów o dofinansowanie, na łączną kwotę 15.361.954,5 tys. zł, stanowiącą 68,6% całej alokacji przewidzianej dla ww. priorytetów wynoszącej 22.392.531,0 tys. zł, w tym w 2013 r. zawarto 40 umów na łączną kwotę dofinansowania 1.113.226,6 tys. zł, tj. 5,0% środków europejskich zaplanowanych na lata 2007–2013.

Na koniec 2013 r. certyfikacja wydatków (poświadczenie wydatków do KE), liczona do wartości wydatków kwalifikowanych dla umów zawartych wyniosła 47,0%, a do kwoty dofinansowania UE 43,0%.

Wstrzymana certyfikacja z tytułu braku potwierdzenia zgodności projektów realizowanych w ramach działania 3.1 PO LiŚ z art. 4 ust. 7 *Ramowej Dyrektywy Wodnej* (RDW) wyniosła, według stanu na 31 grudnia 2013 r., 445.075,5 tys. zł dofinansowania UE, w tym w roku 2013 – 227.255,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 3273-3293)

Zarząd NFOŚiGW dokonał oceny występujących zagrożeń dla wykorzystania dostępnej alokacji środków w ramach PO LiŚ i wskazano m.in. następujące ryzyka:

- brak potwierdzenia zgodności projektów realizowanych w ramach działania 3.1 PO LiŚ z art. 4 ust. 7 *Ramowej Dyrektywy Wodnej* (RDW);
- niezakontraktowane środki w kwocie około 1,4 mld. zł w I osi priorytetowej dotyczącej gospodarki wodno-ściekowej;
- oszczędności na projektach zidentyfikowane po rozstrzygnięciu przetargów;
- możliwość niewykorzystania rezerwy inwestycyjnej pozostawionej na projektach;
- trudności w realizacji projektów spalarniowych, ryzyko ich niezakończenia do końca 2015 r., co wiąże się z ryzykiem niewykorzystania alokacji;
- brak ustawy o OZE może spowodować niewykorzystanie alokacji środków UE w IX osi priorytetowej co powodowało, podobnie jak w 2012 r., problemy z realizacją projektów. W przypadku dwóch zakończonych projektów beneficjenci zgłosili problem braku możliwości uzyskania wskaźnika rezultatu w okresie trwałości. Ponadto dwaj

⁶⁷ Korekta indywidualna – ponoszona przez beneficjentów projektów.

⁶⁸ Zintegrowana gospodarka wodno-ściekowa w dorzeczu Parsęty.

beneficjenci wstrzymanych projektów poinformowali, iż decyzje o dalszej realizacji zostaną podjęte po uchwaleniu nowych regulacji prawnych (zmiana ustawy – Prawo energetyczne);

- realizację projektów przez wykonawców będących w upadłości lub z problemami finansowymi.

Narodowy Fundusz, w wyniku kontroli projektów PO liŚ, od początku wdrażania zidentyfikował łącznie 50 nieprawidłowości tzw. „systemowych” (w tym osiem w 2013 r.) oraz 295 nieprawidłowości indywidualnych. Maksymalna kwota korekty wydatków z tytułu tych nieprawidłowości (wkład UE) to 387,9 mln zł⁶⁹, w tym w roku 2013 – 45,7 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 2683-2711, 3273-3397)

**Ustalone
nieprawidłowości**

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej realizacji programów współfinansowanych środkami zagranicznymi, nie stwierdzono nieprawidłowości.

5.9. Zadania finansowane dotacjami z budżetu państwa

**Opis stanu
faktycznego**

Dotacje z budżetu państwa wykorzystane zostały w wysokości 42.711,2 tys. zł, tj. 42,9% planu po zmianach (wyższej od wykonania w 2012 r. o 22.932,5 tys. zł, tj. o 115,9%) na zadania realizowane przez NFOŚiGW ze środków UE, z tego:

- pomoc techniczna – NFOŚiGW (jako *Instytucja Wdrażająca* w ramach PO liŚ jest jednocześnie beneficjentem programu operacyjnego *Pomoc Techniczna* – na podstawie umów zawartych z Ministrem Środowiska i Ministrem Gospodarki oraz złożonych wniosków o płatność) otrzymał w 2013 r. refundację poniesionych wydatków w kwocie 13.814,9 tys. zł⁷⁰, o 1.014,7 tys. zł mniej, tj. o 6,8% niż w 2012 r. (14.829,6 tys. zł), w tym refundacja kosztów poniesionych na realizację zadań: PO liŚ (osie I–IV) – 10.449,7 tys. zł; PO liŚ (oś IX) – 3.081,6 tys. zł i MF EOG i NMF – 283,6 tys. zł;
- korekta systemowa została wypłacona w kwocie 28.896,3 tys. zł, niższej o 50.553,7 tys. zł, tj. 36,4% planu po zmianach (79.450 tys. zł). Niższe wykonanie było spowodowane niewypłaceniem beneficjentom ISPA/Fundusz Spójności płatności końcowej przez KE, co było warunkiem przekazania korekty oraz niezakończeniem projektów PO liŚ.

Informacje na temat wykorzystania środków pochodzących z budżetu państwa były przedkładane Zarządowi Narodowego Funduszu w comiesięcznych sprawozdaniach z realizacji Planu działalności NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 360-370, 534, 1208-1218)

**Ustalone
nieprawidłowości**

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej zadań finansowanych dotacjami z budżetu państwa, nie stwierdzono nieprawidłowości.

5.10. Realizacja kosztów na cele i zadania inne niż ujęte w planie finansowym

**Opis stanu
faktycznego**

Na mocy porozumień z Ministrem Środowiska i Ministrem Gospodarki, Narodowy Fundusz pełni rolę Instytucji Pośredniczącej II stopnia dla ISPA/FS 2000–2006 oraz Instytucji Wdrażającej dla osi priorytetowych: I–IV oraz IX PO liŚ. Na mocy porozumień zawartych z Ministrem Środowiska, Narodowy Fundusz realizował także zadania w ramach NMF i MF EOG oraz pełnił funkcję Krajowej Instytucji Wdrażającej Instrument Finansowy LIFE+, co zostało opisane w *Realizacji programów współfinansowanych środkami zagranicznymi*

⁶⁹ Kwota wskazana w zawiadomieniach o podejrzeniu/wystąpieniu nieprawidłowości.

⁷⁰ W tym 122,8 tys. zł na zakupy inwestycyjne.

przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 225-286, 360-368)

**Ustalone
nieprawidłowości**

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej realizacji kosztów na cele i zadania inne niż ujęte w planie finansowym, nie stwierdzono nieprawidłowości.

5.11. Forma i częstotliwość sprawozdań z przebiegu i wykonania zadań lub innych materiałów przedkładanych przez Prezesa Zarządu NFOŚiGW Ministrowi Środowiska

**Opis stanu
faktycznego**

Zarząd NFOŚiGW przedłożył Radzie Nadzorczej trzy kwartalne sprawozdania z realizacji planu finansowego i planu działalności oraz projekt sprawozdania rocznego. Zarząd NFOŚiGW przedkładał także Ministrowi Środowiska informacje kwartalne o realizacji planu finansowego w zakresie projektów z udziałem środków UE, wpływów i wydatków zobowiązań wieloletnich oraz informacje o realizacji przedsięwzięć zamawianych przez Ministra Środowiska.

Ponadto, NFOŚiGW terminowo przedkładał Ministrowi Środowiska informacje zbiorcze, wymagane art. 400k ust. 2 pkt 5 ustawy POŚ, jak również *Sprawozdanie z działalności NFOŚiGW w 2012 r.*

NFOŚiGW przekazywał Ministrowi Środowiska na bieżąco informacje dotyczące realizacji zadań finansowanych ze środków zagranicznych i innych strumieni finansowych. Ponadto, informował o finansowaniu zadań pjb.

(dowód: akta kontroli str. 360-370, 436-463, 1025-1039, 3193)

**Ustalone
nieprawidłowości**

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej formy i częstotliwości sprawozdań z przebiegu i wykonania zadań lub innych materiałów przedkładanych przez Prezesa Zarządu NFOŚiGW Ministrowi Środowiska, nie stwierdzono nieprawidłowości.

6. Kontrola zarządcza

**Opis stanu
faktycznego**

W 2013 r. Zespół Audytu Wewnętrznego przeprowadził, zgodnie z planem, dwa audyty dotyczące: *Oceny systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji elektronicznej oraz Oceny funkcjonowania procesu przyznawania beneficjentom dofinansowania do realizacji przedsięwzięć*. Sformułowano 23 zalecenia, wszystkie przyjęto do realizacji, z czego 10 zrealizowano, 11 pozostaje w trakcie realizacji, a dwa pozostałe będą realizowane po zakończeniu modyfikacji systemu informatycznego.

Zespół Kontroli Wewnętrznej przeprowadził, zgodnie z planem, dwie kontrole dotyczące: *Gospodarowania sprzętem komputerowym w NFOŚiGW w latach 2007–2012 oraz Prawidłowości przeprowadzania konkursów w 2012 r. w ramach naboru wniosków o dofinansowanie z zakresu programów priorytetowych w dziedzinie ochrony klimatu*. W przyjętych przez Zarząd NFOŚiGW raportach z kontroli sformułowano 16 zaleceń, z czego sześć zrealizowano, a 10 było w trakcie realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 9-111, 1695-1709)

W 2013 r. Minister Środowiska przeprowadził kontrole: *Realizacji zadań NFOŚiGW jako Operatora Systemu Zielonych Inwestycji; Realizacji zaleceń pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli w zakresie kontroli zarządczej oraz Realizacji projektu Rocznego Planu Działań Pomocy Technicznej za rok 2012*. Ponadto, w 2013 r. przekazano zalecenia pokontrolne po kontroli systemowej PO liŚ przeprowadzonej w 2012 r.; wszystkie zalecenia wynikające z tych kontroli zostały wdrożone do realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 9-142, 362-370, 434-449)

Oświadczenie o stanie kontroli zarządczej

Prezes Zarządu NFOŚiGW w dniu 14 lutego 2014 r. złożył oświadczenie o stanie kontroli zarządczej za rok 2013 z informacją, że „ (...) w ograniczonym zakresie funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza”. Zastrzeżenia odnoszące się do kontroli zarządczej dotyczyły: zgodności działań z procedurami wewnętrznymi, głównie w zakresie terminowości i dokumentowania działań; skuteczności i efektywności działania, głównie w zakresie czasu obsługi wniosków o dofinansowanie; ochrony zasobów, głównie w zakresie bezpieczeństwa informacji elektronicznej.

W 2013 r. zrealizowano działania deklarowane w oświadczeniu za 2012 r. I tak: sporządzono *Raport z przeprowadzonej analizy ryzyka w NFOŚiGW*, który został przyjęty przez Zarząd NFOŚiGW w dniu 15 lipca 2013 r. i przedstawiony kierującym samodzielnymi komórkami organizacyjnymi z prośbą o zastosowanie wskazanych w raporcie mechanizmów kontroli; opracowano *Procedurę przeprowadzenia samooceny funkcjonowania kontroli zarządczej w NFOŚiGW* oraz wprowadzono obowiązek składania oświadczenia o stanie kontroli zarządczej przez kierowników samodzielnych komórek organizacyjnych; przeprowadzono szkolenia na temat kontroli zarządczej dla kierujących samodzielnymi komórkami organizacyjnymi.

(dowód: akta kontroli str. 1693-1709)

NIK po kontroli wykonania planu finansowego NFOŚiGW w 2012 r. wniosowała o kontynuowanie procesu wdrażania systemu zarządzania ryzykiem i uszczegółowienie regulacji wewnętrznych w zakresie procesu samooceny kontroli zarządczej. W obydwu przypadkach wnioski są w trakcie realizacji.

Wniosek w sprawie kontynuowania weryfikacji zawartych porozumień pod kątem zgodności z aktualnym stanem prawnym został zrealizowany. Przeprowadzono aktualizacje porozumień, każde porozumienie jest przypisane do komórki monitorującej. Zaktualizowano instrukcję w sprawie postępowania z porozumieniami zawartymi przez NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 112-120, 436-437, 501-533)

Stwierdzone nieprawidłowości, opisane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym w *Księgach rachunkowych*, wskazują na nieskuteczne funkcjonowanie mechanizmów kontroli zarządczej.

7. Inne ustalenia kontroli

7.1. Zwrot nadpłat za brak sieci

Opis stanu faktycznego

Narodowy Fundusz jest beneficjentem opłat za brak sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji. W latach 2008–2014 NFOŚiGW dokonał 10 podmiotom zwrotu nadpłat za brak sieci w 2006 r.⁷¹ w związku z uchynieniem przez sądy lub zmianą decyzji Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w łącznej wysokości 36.594,6 tys. zł. W 2008 r. wypłacono z tego tytułu 101,5 tys. zł, w tym 11,0 tys. zł odsetek (dwa podmioty). W 2009 r. dokonano zwrotu nadpłaty bez odsetek w wysokości 13.545,4 tys. zł (jeden podmiot). W 2012 r. wypłacono 45,7 tys. zł, w tym 7,7 tys. zł odsetek (2 podmioty). W przypadku czterech podmiotów łączna kwota wypłaconych odsetek wynosiła 18,7 tys. zł. Z wyjaśnienia Zastępcy Prezesa Zarządu NFOŚiGW wynikało, że: „ (...) oprocentowanie nadpłaty przysługiwało od dnia złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty, gdyż nadpłata nie została zwrócona przez organ podatkowy w terminie 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty. Zgodnie z przepisami art. 78 § 3 pkt 3 lit. b Ordynacji Podatkowej oprocentowanie nadpłaty przysługuje jeżeli decyzja stwierdzająca nadpłatę nie została wydana w terminie 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty, chyba że do opóźnienia w wydaniu decyzji przyczynił się podatnik, płatnik lub inkasent (...)”. W przypadku ww. postępowań NFOŚiGW otrzymywał wydane przez GIOŚ decyzje do wiadomości.

⁷¹ Opłaty naliczane na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 stycznia 2002 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz.U. z 2013 r., poz.1162).

W marcu 2013 r. Główny Inspektor Ochrony Środowiska poinformował Prezesa Zarządu NFOŚiGW o problemach w zakresie opłat za brak sieci w 2006 r. zaistniałych po wyrokach Trybunału Konstytucyjnego oraz NSA. W czerwcu 2013 r. NFOŚiGW wystąpił do Ministra Środowiska w celu otrzymania jednoznacznej dyspozycji w zakresie zwrotów nadpłaty za brak sieci. Odpowiedzi nie uzyskano. W wydanych w lipcu 2013 r. przez GIOŚ decyzjach dotyczących zobowiązań z tytułu opłat za brak sieci w 2006 r. określono NFOŚiGW jako adresata tych decyzji. Oznaczało to, że NFOŚiGW został potraktowany jako strona postępowania administracyjnego. W styczniu 2014 r. Prezes Zarządu NFOŚiGW przekazała Podsekretarzowi Stanu w Ministerstwie Środowiska notatkę dotyczącą problemów ze zwrotem nadpłat za brak sieci w 2006 r., wynikających z przyjętego sposobu postępowania przez GIOŚ. W lutym 2014 r. na spotkaniu w Ministerstwie Środowiska z udziałem przedstawicieli NFOŚiGW i GIOŚ ustalono, że NF dokona zwrotu nadpłat bez odsetek (do wysokości wpłat dokonanych przez podmioty). W 2014 r. dokonano zwrotu nadpłat pięciu podmiotom w łącznej wysokości 22.902,0 tys. zł bez odsetek. W ostatecznych decyzjach GIOŚ, na podstawie których dokonano zwrotu nadpłat w 2014 r., został przywołany wyłącznie art. 77 *Ordynacji podatkowej*⁷².

(dowód: akta kontroli str. 3403-3791)

7.2. Inwestycje wieloletnie

W 2013 r. ze środków NFOŚiGW były finansowane dwie inwestycje wieloletnie:

**Opis stanu
faktycznego**

1. Budowa stopnia wodnego Malczyce na rzece Odrze – inwestycja rozpoczęta w 1997 r., planowany termin zakończenia 2015 r. NFOŚiGW finansuje budowę od 2000 r. w ramach umów jednorocznych. W 2013 r. nakłady wyniosły 54.269,1 tys. zł, w tym: 50.000,0 tys. zł (100% dotacji przyznanej dotacji) oraz 4.269,1 tys. zł – środki z programu Odra 2006 r. Łączne nakłady na realizację inwestycji poniesione do końca 2013 r. wynosiły 690.811,3 tys. zł, co stanowiło 84,0% wartości kosztorysowej (poziom cen z 2013 r.). Źródłami finansowania były w szczególności: NFOŚiGW – 589.970,4 tys. zł (85,4%); budżet państwa – 98.456,9 tys. zł (14,0%), w tym Program Odra 2006 – 75.909,4 tys. zł (77,0% środków budżetu państwa);

(dowód: akta kontroli str. 536-540)

2. Budowa zbiornika wodnego Świnna Poręba – inwestycja rozpoczęta w 1986 r., planowany termin zakończenia rok 2015⁷³. Umowa o dofinansowanie w formie dotacji została zawarta w dniu 7 lutego 2013 r. na kwotę 282.075,1 tys. zł, zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym, zwanym dalej „harmonogramem”, z dnia 31 stycznia 2013 r. W dniu 9 kwietnia 2013 r. RZGW w Krakowie złożył aktualizację harmonogramu, uwzględniającą rzeczywistą realizację w I kwartale, (zaakceptowaną przez NFOŚiGW w dniu 7 maja 2013 r.). Dokumenty rozliczeniowe w II kwartale opiewały na kwotę 72.586,5 tys. zł, co stanowiło 76,5% kwoty przewidzianej w harmonogramie do wykorzystania w tym kwartale. W dniach 11–14 czerwca 2013 r. przeprowadzono kontrolę terenową, która wykazała: opóźnienia w realizacji, brak niektórych pozwoleń na budowę, rzeczywisty stan realizacji niższy od zakładanego w harmonogramie. NFOŚiGW zobowiązał beneficjenta do zaktualizowania harmonogramu. RZGW złożył aktualizację harmonogramu w dniu 4 lipca 2013 r., ale kwota dofinansowania nie uległa zmianie. NFOŚiGW wystąpił do Prezesa KZGW o zaopiniowanie harmonogramu, wskazując na niskie wykorzystanie środków. W dniu 14 sierpnia 2013 r. KZGW zaakceptował aktualizację harmonogramu. Po złożeniu przez RZGW rozliczeń za III kwartał, które opiewały na 69% wypłat ujętych w harmonogramie wystąpiono o ponowną jego aktualizację i urealnienie kwoty dofinansowania. Aktualizacja złożona w dniu 25 października 2013 r. nie zmieniała kwoty dofinansowania. Dopiero w kolejnej aktualizacji kwota została zmieniona na 240.000,0 tys. zł i taka została wykorzystana, co stanowiło 85,1% ujętej w umowie

⁷² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *ordynacja podatkowa* (Dz.U. z 2012 r., poz. 749 z późn. zm.) art. 77 § 1 nadpłata podlega zwrotowi w terminie 30 dni od dnia wydania decyzji o zmianie, uchyleniu lub stwierdzeniu nieważności decyzji.

⁷³ Zgodnie z ustawą z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006–2011” (Dz.U. z 2013 r., poz. 1653).

z dnia 7 lutego 2013 r. oraz 67,0% ujętej w ustawie (358 mln zł, w tym rezerwa 59,6 mln zł)⁷⁴. Z informacji przekazywanych przez RZGW wynikało, że niewykorzystanie środków było spowodowane nieuzyskaniem pozwoleń na budowę dla ośmiu dróg wraz z przepustami i obiektami mostowymi.

(dowód: akta kontroli str. 541-643)

7.3. Konferencja COP 19

Opis stanu faktycznego

W dniu 17 października 2012 r. na wniosek Ministra Środowiska Rada Ministrów przyjęła uchwałę w sprawie zgłoszenia Polski jako gospodarza 19. sesji Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu wraz z 9. sesją Spotkania Stron protokołu z Kioto w listopadzie 2013 r. Zgodnie z ustaleniami Rady Ministrów, koszt organizacji *Konferencji COP 19* miał zostać pokryty ze środków NFOŚiGW, w wysokości nieprzekraczającej kosztów organizacji 14 sesji Konferencji w Poznaniu w roku 2008, tj. do kwoty ok. 72.000 tys. zł. Według danych NFOŚiGW, koszt dofinansowania konferencji w 2008 r. ze środków Narodowego Funduszu wyniósł 60.736,2 tys. zł (zadania realizowane w ramach sześciu umów).

Koszt zadań finansowanych przez NFOŚiGW związanych z organizacją *Konferencji COP 19* wyniósł łącznie 94.302,7 tys. zł, więcej o 33.566,5 tys. zł, tj. o 55,3%, niż koszt dofinansowania konferencji w 2008 r. ze środków Narodowego Funduszu

Zadania te realizowało sześć podmiotów, w tym: Ministerstwo Środowiska (główny organizator) w kwocie 84.465,6 tys. zł; Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (zapewnienie bezpieczeństwa uczestników) – 9.628,1 tys. zł oraz cztery podmioty (wydarzenia towarzyszące konferencji) na łączną kwotę 209,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 290-291, 2618-2682)

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 Kontroli⁷⁵, wnosi o:

- 1) skuteczne działania w celu bieżącego rozliczania efektów rzeczowych i ekologicznych, osiągniętych w wyniku realizacji umów dotacji i pożyczek,
- 2) podjęcie działań zmierzających do maksymalnego wykorzystania środków zobowiązań wieloletnich,
- 3) zapewnienie poprawności formalnej zapisu w *Dzienniku dokumentów* oraz kontroli bieżącej dowodów księgowych,
- 4) zwalnianie ustępujących członków Zarządu NFOŚiGW ze świadczenia pracy po uprzednim wykorzystaniu urlopu wypoczynkowego,
- 5) wprowadzanie na bieżąco do systemu informatycznego danych o umowach wypowiedzianych,
- 6) doprowadzenie do całkowitego wyeliminowania opóźnień w zakresie rejestracji *Wniosków*,
- 7) bieżące udzielanie odpowiedzi na pisma beneficjentów w sprawach dotyczących realizowanych umów,
- 8) zapewnienie zgodnego z prawem wykonywania zadań przez pracowników NFOŚiGW.

⁷⁴ Zgodnie z ustawą z dnia 1 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006 – 2011” (Dz.U. Nr 105., poz. 613).

⁷⁵ 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 14 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 15 kwietnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska
Dyrektor
Anna Krzywicka

Kontrolerzy:

Agnieszka Kołakowska
doradca ekonomiczny

Władysława Siekierska-Szarejko
główny specjalista k.p.

Elżbieta Browińska
główny specjalista k.p.

Dariusz Łyszkiewicz
główny specjalista k.p.

Tomasz Józefowicz
specjalista k.p.