



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Środowiska

KSI – 4101-003-03/2014

P/14/057

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

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

ksi@nik.gov.pl

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/057 Wykonywanie przez państwowe jednostki budżetowe zadań dofinansowanych z rezerwy celowej utworzonej w budżecie państwa na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska		
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska		
Kontroler/Kontrolerzy]	1. Elżbieta Browińska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 92758 z dnia 29 września 2014 r.		
	(dowód: akta kontroli str. 3-4)		
	2. Mirosław Sałata, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 89655 z dnia 12 września 2014 r.		
	(dowód: akta kontroli str. 1-2)		
Jednostka kontrolowana	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, ul. Konstruktorska 3a, 02-673 Warszawa, zwany dalej „NFOŚiGW” lub Narodowy Fundusz		
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Skucha, Prezes Zarządu		
	(dowód: akta kontroli str. 83)		

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w latach 2013–2014 (I półrocze), działania NFOŚiGW w zakresie dofinansowania zadań państwowych jednostek budżetowych (pjb) z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej były skuteczne. Środki finansowe Narodowego Funduszu przekazane na utworzenie rezerwy celowej poz. 59 stanowiły istotne wsparcie budżetu państwa w finansowaniu zadań ministra właściwego dla działów gospodarka wodna i ochrona środowiska. Niemniej jednak funkcjonujące w ramach systemu kontroli zarządczej mechanizmy niewystarczająco minimalizowały skutki wystąpienia okoliczności mających wpływ na prawidłowe i terminowe wykonywanie działań związanych z procesem finansowania zadań pjb poprzez rezerwę celową poz. 59¹.

Narodowy Fundusz terminowo przekazywał środki na finansowanie, poprzez rezerwę celową poz. 59, zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Wykonywanie tych zadań przez pjb było w NFOŚiGW monitorowane, a efekty planowane do uzyskania w wyniku realizacji przedmiotowych zadań były rozliczane. Proces finansowania zadań pjb został sformalizowany w procedurach kontroli zarządczej. Należy jednak zwrócić uwagę, że wystąpiły przypadki niedotrzymywania, określonych w tych procedurach, terminów wykonywania poszczególnych działań w ramach ww. procesu. Wskazuje to na nie w pełni skuteczne funkcjonowanie mechanizmów kontroli zarządczej.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja uzgadniania z właściwymi dysponentami części budżetowych list zadań do dofinansowania środkami z rezerwy celowej poz. 59 oraz dokonywania zmian tych list

Opis stanu
faktycznego

W Narodowym Funduszu proces udzielania dofinansowania na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowane przez pjb, w tym działania związane z tworzeniem i uzgadnianiem list zadań zakwalifikowanych do dofinansowania oraz ich zmianami, został określony w procedurze „Rozpatrywanie wniosków o przekazanie środków na realizację zadań państwowych jednostek budżetowych od 2012 roku”, zwanej dalej „Procedurą”, zatwierdzonej uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr B/5/1/2011 z dnia 2 lutego 2011 r.

Dla wniosków o dofinansowanie zadań w 2013 r. obowiązywała *Procedura*, zmieniona czterema decyzjami Dyrektora Biura².

W *Procedurze* wyodrębniono następujące terminy dotyczące tworzenia i uzgadniania list zadań oraz ich zmian:

- składanie wniosków przez kierowników pjb o przekazanie środków (tj. wniosków o dofinansowanie zadania) – do 31 stycznia każdego roku poprzedzającego rok budżetowy,
- zatwierdzenie przez Zarząd NFOŚiGW list zadań do dofinansowania – do 10 kwietnia każdego roku,
- przekazanie przez komórkę ekologiczną do właściwych dysponentów części budżetowych projektów list zadań zakwalifikowanych do dofinansowania – do 3 dni³ od zatwierdzenia list,
- przekazanie przez dysponenta części zaakceptowane projekty list – do 30 kwietnia.

Zarząd NFOŚiGW uchwałami z dnia 25 stycznia 2012 r. i dnia 1 lutego 2013 r. wydłużył termin składania wniosków – odpowiednio do dnia 10 lutego 2012 r. i do dnia 15 lutego 2013 r. W uchwale z dnia 1 lutego 2013 r. Zarząd jednocześnie przesunął termin zatwierdzenia projektów list zadań – z 10 kwietnia na 25 kwietnia 2013 r. oraz termin przekazania przez dysponentów zatwierdzonych zadań – z 30 kwietnia na 15 maja 2013 r.

Dyrektor Biura Decyzją nr 43/DB/2013 z dnia 23 lipca 2013 r. zatwierdził zmiany *Procedury* polegające na jej uzupełnieniu o treść „Podręcznika procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków NFOŚiGW” oraz o określenie odpowiedzialności komórek zaangażowanych w proces finansowania zadań pjb.

Dopiero od ww. dnia wprowadzono do *Procedury* poszczególne kroki postępowania przy tworzeniu i uzgadnianiu list oraz ich zmian, osoby/komórki odpowiedzialne oraz terminy na przeprowadzenie kolejnych czynności, m.in. tworzenie list zadań do dofinansowania oraz zmiany do listy.

(dowód: akta kontroli str. 48-83)

Proces uzgadniania list zadań do dofinansowania środkami z rezerwy celowej poz. 59 i ich zmian był przedmiotem korespondencji pomiędzy NFOŚiGW

² Decyzje zmieniające: z dnia 4 kwietnia 2011 r., 26 sierpnia 2011 r., 16 listopada 2011 r. i 12 grudnia 2011 r.

³ W procedurach NFOŚiGW i w wystąpieniu dni rozumiane jako dni robocze.

a Ministerstwem Środowiska prowadzonej od dnia 12 marca 2012 r. M.in. pismem z dnia 23 lipca 2012 r. NFOŚiGW przekazał propozycje uproszczeń procedury w zakresie akceptacji i zmiany listy zadań zakwalifikowanych do dofinansowania, tj. zmniejszenia szczegółowości list pjb, zmiany listy tylko w przypadku wykreślenia i wprowadzenia nowych zadań, a w przypadku innych zmian zastosowanie wymiany listów, rezygnacji z kwartalnych zmian list na rzecz liczby zmian, zmiany stanowiska MŚ, że umowa z NFOŚiGW jest niewystarczająca do uruchomienia procedury przetargowej przez pjb, weryfikacja możliwości skrócenia procedury przepływu środków przez rezerwę celową, zwłaszcza po stronie Ministra Finansów. Przekazane w styczniu 2013 r. przez NFOŚiGW do MŚ krytyczne uwagi do projektu „Procedury dokonywania zmian w uzgodnionych listach zadań na 2013 rok i lata kolejne przekazywanych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, dla których dysponentem jest Minister Środowiska” nie zostały uwzględnione w zatwierdzonej przez Ministra Środowiska z dniem 1 marca 2013 r. ww. procedurze, zwanej dalej „Procedurą zmiany list”.

(dowód: akta kontroli str. 247-323)

Uzgodnienia list zadań zakwalifikowanych do dofinansowania w 2013 r. prowadzone były w 11 dziedzinach, łącznie z 47 dysponentami części budżetowych. Liczba list pierwotnych, tj. list zadań dla których wnioski zostały złożone w I terminie naboru, wyniosła 46, z tego 26 projektów list z ośmiu dziedzin (*LIFE+*, *Ochrona ziemi*, *Górnictwo*, *Geologia*, *Ochrona przyrody i krajobrazu*, *Nadzwyczajne zagrożenia*, *Monitoring środowiska*) zostało zatwierdzonych przez Zarząd NFOŚiGW w okresie od dnia 22 lutego 2012 r. do dnia 4 kwietnia 2012 r., a dwa projekty list w dziedzinach *Edukacja ekologiczna* oraz *Ekspertyzy i prace naukowo-badawcze* zostały zatwierdzone odpowiednio 18 i 26 kwietnia 2012 r. Natomiast projekty list zadań z dziedziny *Ochrona klimatu i atmosfery* dla 18 dysponentów, zostały zatwierdzone w dniu 4 i 25 lipca 2012 r.

Dla 10 list zadań do dofinansowania w 2013 r. nie wprowadzano zmian, dla 15 list wprowadzono jedną aktualizację, a dla ośmiu list wprowadzono dwie aktualizacje. W pozostałych przypadkach aktualizowano listy od trzech do 14 razy – najczęściej w dziedzinie *Gospodarka wodna* (14-krotnie) oraz *Ekspertyzy i prace naukowo-badawcze* (12-krotnie). Łącznie dokonano 110 zmian list zadań.

Uzgodnienia list zadań zakwalifikowanych do dofinansowania w 2014 r. prowadzone były w 11 dziedzinach, łącznie z 41 dysponentami części budżetowych. Liczba list pierwotnych, tj. list zadań dla których wnioski zostały złożone w I terminie naboru, wyniosła 39, w tym 16 dotyczących dziedziny *Ochrony klimatu i atmosfery*, a związanych z programem „System zielonych inwestycji (GIS – Green Investment Scheme)”. Wszystkie projekty list (nie licząc *Programu GIS*) zatwierdzono do dnia 25 kwietnia 2013 r., tj. w terminie określonym w *Procedurze*. Listy dotyczące *Programu GIS* zostały zatwierdzone w okresie od 28 czerwca 2013 r. do 29 sierpnia 2013 r.

Dla 16 list zadań do dofinansowania w 2014 r., w I półroczu 2014 r. nie wprowadzano zmian, dla 11 list wprowadzono jedną aktualizację, a dla ośmiu list wprowadzono dwie aktualizacje. W pozostałych przypadkach aktualizowano listy od trzech do 29 razy – najczęściej w dziedzinie *Ekspertyzy i prace naukowo-badawcze* (29-krotnie) oraz *Gospodarka wodna* (12-krotnie). Łącznie dokonano 84 zmiany list zadań.

(dowód: akta kontroli str. 165-167,324-333,1127-1132,2027-2037)

Badaniem procesu uzgadniania list zadań do dofinansowania w 2013 r. i 2014 r. oraz dwóch ostatnich zmian do tych list, objęto 10 list dotyczących siedmiu dziedzin i sześciu dysponentów.

Szczegółowość list podlegających uzgodnieniu była jednakowa dla wszystkich dysponentów budżetowych. We wnioskach o zmiany listy, zgodnie z załącznikiem *Procedury zmiany list* znalazły się ponadto takie informacje jak dziedzina oraz uzasadnienie wnioskowanych zmian. Uzgadnianiu zmian na liście zadań podlegały zmiany, których szczegółowość została określona w załączniku do ww. procedury.

Pierwotne listy zadań na 2013 r. zostały uchwalone w terminie do 4 kwietnia 2012 r., za wyjątkiem listy dotyczącej dziedziny *Ekspertyzy i prace naukowo-badawcze* oraz *Ochrona klimatu i atmosfery*.

Dysponenci części budżetowych byli informowani o zatwierdzeniu projektów list zadań w terminie od jednego do pięciu dni – w pięciu przypadkach zgodnie z wymaganiami § 20 *Procedury*.

Dysponent części – Minister Środowiska odpowiedział w sprawie czterech list zadań przekazał w terminie od 46 do 51 dni. Pozostali dysponenci (w zakresie sześciu list zadań) – Minister Spraw Wewnętrznych, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Prezes Wyższego Urzędu Górniczego, Wojewoda Dolnośląski oraz Wojewoda Kujawsko-Pomorski, przekazali swoje odpowiedzi w terminie od dwóch do 15 dni. Do pięciu list zadań zgłoszono uwagi, które zostały uzgodnione w terminie od dwóch do 86 dni. Łączny czas uzgodnienia badanych list liczony od wyznaczonego terminu składania wniosków o dofinansowanie zadań pjb (10 lutego 2012 r.) wynosił od 52 do 90 dni (jeżeli nie było zgłoszonych uwag), oraz od 107 do 138 dni (jeżeli były zgłoszone uwagi i listy wymagały uzgodnienia zmian).

Badanie dwóch ostatnich zmian do ośmiu list oraz jedynej zmiany do dwóch list (łącznie 18 zmian list) wykazało, że przyczynami uzasadniającymi dokonanie zmian list były:

- zmiana kosztów zadań po rozpoznaniu rynku lub przeprowadzeniu postępowań o udzielenie zamówień publicznych,
- przesunięcie terminów realizacji zadań w wyniku zmiany czasu realizacji zadania, opóźnień w zakresie wykonania niezbędnej do realizacji zadania dokumentacji, wydłużaniem się procedur administracyjnych dotyczących m.in. uzyskania pozwolenia na budowę, decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach,
- przesunięcie terminów realizacji zadań oraz środków finansowych w łącznej kwocie 6.054,0 tys. zł, spowodowane długotrwałym oczekiwaniem na decyzję Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania – dotyczyło to zmian list przeprowadzanych w dziedzinie *Gospodarka wodna* zatwierdzonych uchwałą Zarządu z dnia 21 listopada 2013 r. (wniosek nr 18/2013) oraz decyzją z dnia 28 listopada 2013 r. (wnioski nr 239/2012, 243/2012, 245/2012, 215/2012, 165/2012, 396/2012, 399/2012, 434/2012),
- zmiany nazwy zadania, skorygowanie błędów w nazwie zadania i danych,
- rezygnacja z zadania lub wprowadzenie na listę rezerwową,
- przesunięcie kwot dofinansowania pomiędzy pjb w ramach jednego dysponenta i dziedziny.

O zaakceptowaniu zmian do list właściwi dysponenci części budżetowych zostali powiadomieni w tym samym dniu (trzy przypadki) lub w okresie od jednego do

ośmiu dni. W dwóch przypadkach nie poinformowano dysponentów o uchwaleniu zmian do list.

Pierwotne listy zadań na 2014 r. zostały uchwalone w okresie od 5 marca do 25 kwietnia 2013 r., tj. w terminie określonym w obowiązującej *Procedurze* (do 25 kwietnia) z wyjątkiem dwóch list zadań z dziedziny *Ochrona klimatu i atmosfery*.

Dysponenci części budżetowych byli informowani o uzgodnieniu list zadań w terminie od jednego do siedmiu dni – w pięciu przypadkach zgodnie z wymaganiami § 20 *Procedury*.

Dysponent części – Minister Środowiska odpowiedzi w sprawie czterech list zadań przekazał w terminie od 26 do 76 dni. Pozostali dysponenci (w zakresie sześciu list zadań) przekazali swoje odpowiedzi w terminie od pięciu do 41 dni. Do sześciu list zadań zgłoszono uwagi, które zostały uzgodnione w terminie od jednego do 84 dni. Łączny czas uzgodnienia badanych list liczony od wyznaczonego terminu składania wniosków o dofinansowanie zadań pjb (15 lutego 2013 r.) wynosił od 64 do 117 dni (jeżeli nie zgłaszano uwag), oraz od 87 do 213 dni (jeżeli zgłoszono uwagi i listy wymagały uzgodnienia zmian).

Badanie dwóch ostatnich zmian do dziewięciu list oraz jedynej zmiany do jednej listy (łącznie 19 zmian) w okresie do I połowy 2014 r. wykazało, że konieczność wprowadzenia zmian list wynikała z przyczyn wymienionych wyżej z wyjątkiem przesunięcia terminów realizacji zadań, spowodowanych długotrwałym oczekiwaniem na decyzję Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania.

Po przyjęciu zmian do list dysponenci części budżetowych powiadomieni zostali w tym samym dniu (pięć przypadków) lub w okresie od jednego do czterech dni.

(dowód: akta kontroli str. 365-1132)

Informację o środkach planowanych na dofinansowanie zadań w 2013 r. NFOŚiGW przekazał do Ministerstwa Środowiska w dniu 9 sierpnia 2012 r. – dwa dni po terminie wyznaczonym w piśmie Ministra Środowiska z dnia 3 sierpnia 2012 r., z powodu przesunięcia daty uchwalenia przez Radę Nadzorczą Planu Finansowego NFOŚiGW z 7 na 9 sierpnia 2013 r.

Informację o kwotach środków planowanych na dofinansowanie zadań w 2014 r. NFOŚiGW przekazał w dniu 16 lipca 2013 r. – zgodnie z terminem wyznaczonym przez Ministra Środowiska w piśmie z dnia 3 lipca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 5-7,28-30,44-47)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Projekty list z dziedziny *Ochrona klimatu i atmosfery* dla 18 dysponentów, zostały zatwierdzone w dniu 4 i 25 lipca 2012 r., pomimo że zgodnie z obowiązującą w tym okresie *Procedurą*, zatwierdzenie listy powinno nastąpić do 10 kwietnia 2012 r.

Zastępca Dyrektora Departamentu Ochrony Klimatu wyjaśniła, że „(...) nabór wniosków w tej dziedzinie realizowany był w ramach programu priorytetowego „System zielonych inwestycji (GIS – Green Investment Scheme) Część 5) Zarządzanie energią w budynkach wybranych podmiotów sektora finansów publicznych”, który ogłoszono w dniu 5 października 2011 r. W ramach naboru ciągłego, do dnia 10 lutego 2012 r., wpłynęło 106 wniosków o dofinansowanie zadań polegających na termomodernizacji obiektów planowanych do realizacji przez pjb. (...) Ocena wniosków złożonych w ramach ww. naboru

przeprowadzona była przez dwie firmy zewnętrzne wybrane w drodze postępowania przetargowego, z którymi zawarto umowy odpowiednio w dniach: 28 lutego 2012 r. i 6 marca 2012 r. W dniu podpisania umowy, przekazano Wykonawcom do oceny po 50 wniosków. Zgodnie z Opisem Przedmiotu Zamówienia (OPZ) ocena wniosków przeprowadzana była jednoetapowo tj. pod względem spełnienia kryteriów formalnych i kryteriów merytorycznych i miała trwać do 15 dni roboczych. (...) W związku z krótkim czasem na ocenę wniosków, jaki wyznaczono w umowie z wykonawcą oraz koniecznością oceny wniosków inwestycyjnych, wymagających w tym przypadku analizy dostarczonych audytów energetycznych oraz poprawności wyliczenia efektu ekologicznego, termin wyznaczony w Procedurze na sporządzenie list zadań (10.04.2012 r.) nie mógł zostać dotrzymany. Oceny przeprowadzone przez Wykonawców w wielu przypadkach wymagały ze strony NFOŚiGW kontroli ich należytego wykonania. W celu uniknięcia niewłaściwej oceny przeprowadzano wiele konsultacji z Wykonawcą oraz weryfikowano oceny już dokonane. Ostateczne zakończenie oceny wniosków i przesłanie ich do Zamawiającego nastąpiło odpowiednio w dniach: 5 czerwca 2012 r. i 22 czerwca 2012 r. Dopiero po tym terminie można było sporządzić projekty 18 list zadań dla właściwych dysponentów oraz sporządzić projekt uchwały w sprawie ich zatwierdzenia. Listy zadań zakwalifikowanych do dofinansowania dla 18 dysponentów przedstawiono do zatwierdzenia Zarządowi NFOŚiGW w dniu 4 lipca 2012 r. Na tym samym posiedzeniu Zarządu zmieniono również budżet programu, zwiększając go do kwoty odpowiadającej łącznej kwocie dofinansowania zadań, które znalazły się na listach. Proces uzgadniania list zadań zakwalifikowanych do dofinansowania ze wszystkimi dysponentami został zakończony w grudniu 2012 roku.”.

(dowód: akta kontroli str. 165-167,324-329,952-974)

W ocenie NIK późne rozstrzygnięcie postępowania przetargowego na wybór wykonawców oceniających wnioski, wykonywanie wstępnej rejestracji i weryfikacji wniosków przez jednego pracownika NFOŚiGW oraz opóźnienia w komunikacji pomiędzy NFOŚiGW a wykonawcami oceny i wnioskodawcami, świadczą o nieprzygotowaniu organizacyjnym NFOŚiGW do sprawnego przeprowadzenia ww. projektu.

2. Zmiany do list zadań zaplanowanych do dofinansowania w 2013 r. z dziedziny *Monitoring środowiska* dla dwóch dysponentów części budżetowych – Wojewody Dolnośląskiego i Wojewody Kujawsko-Pomorskiego, zatwierdzone uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr B/44/1/2013 z dnia 29 sierpnia 2013 r., nie zostały uzgodnione z ww. dysponentami, pomimo że w przedmiotowej uchwale (§ 4 i § 6) Zarząd postanowił o przekazaniu do uzgodnienia ww. list.

Dyrektor Departamentu Ochrony i Gospodarowania Wodami wyjaśniła, że „Zmiany list do dysponentów (...) miały charakter porządkowy lub sankcjonowały wystąpienia dysponentów. Uchwała B/44/1/2013 dla dysponenta – Wojewody Dolnośląskiego, dotyczyła zmniejszenia kwoty dofinansowania na rok 2013 oraz korekty daty początkowej zadania 547/2012. W zakresie zmniejszenia kwoty dofinansowania sankcjonowała wniosek Wojewody z dn. 20.06.2013 r. o korektę decyzji Ministra Finansów sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2013, a zmieniona data była zgodna z zapisami umowy. Uchwała nr B/44/1/2013 dla dysponenta Wojewody Kujawsko-Pomorskiego, dotyczyła zmiany dla dwóch zadań. W przypadku zadania nr 246/2012, na wniosek dysponenta, zmieniany był całkowity koszt zadania i całkowita kwota dofinansowania ze środków NF. Była to zmiana porządkowa, odzwierciedlała zmiany wprowadzone na liście zadań dla roku 2012 uchwałą nr B/43/12/2012 z dn. 29.08.2012 r. Dysponent – Wojewoda Kujawsko-Pomorski zaakceptował powyższe zmiany występując

z wnioskiem o korektę zapewnienia finansowania zadania, który został zaakceptowany przez NF w dn. 7.09.2012 r. W tym samym dniu został zawarty aneks do umowy wprowadzający te zmiany. Dla zadania nr 72/2013 zmianie podlegał tytuł zadania. Jednakże zmiana ta nie wymagała na tym etapie uzgodnienia z dysponentem, gdyż była ona już uzgodniona pismem z dnia 13.11.2012 r., które dotyczyło uchwały B/51/9/2012.”.

(dowód: akta kontroli str. 780-792,1127-1133,2047-2051)

W ocenie NIK nieprzeprowadzenie uzgodnień z ww. dysponentami części budżetowych było niezgodne z uchwałą Zarządu NFOŚiGW.

3. W związku z niewyrażeniem zgody przez Ministra Środowiska na zatwierdzony przez Zarząd NFOŚiGW dniu 12 kwietnia 2013 r. projekt listy zadań do dofinansowania w 2014 r. z dziedziny *Ekspertyzy i prace naukowo-badawcze* (odpowiedź MŚ z dnia 8 lipca 2013 r.), przygotowanie projektu uchwały w sprawie zmian listy nastąpiło w dniu 23 sierpnia 2013 r., tj. z opóźnieniem 12 dni w stosunku do okresu wskazanego w punkcie IV.11 (punkt 7 tabeli) *Procedury* (licząc od 23 lipca 2013 r., tj. od daty zmiany *Procedury*).

Kierownik Wydziału Ekspertyz i Prac Naukowo-Badawczych Departamentu Strategii i Komunikacji wyjaśnił, że „Przekazany przez Ministra Środowiska pismem z dnia 8.07.2013 r. projekt listy pjb na rok 2014, w dziedzinie ekspertyz i prac naukowo-badawczych uwzględniał wprowadzenie dwóch dodatkowych zadań (...): wniosek 1223/2013 (...) oraz wniosek 1224/2013 (...). Wnioski przed przedłożeniem tak zmienionej listy pjb do zatwierdzenia przez Zarząd Narodowego Funduszu, wymagały przeprowadzenia oceny, którą dokonano dla wniosku 1223/2013 w dniu 18.07.2013 r. (ocena formalna i ekologiczno-techniczna), a dla wniosku 1224/2013 w dniu 16.07.2013 r. (ocena formalna) i 17.07.2013 r. (ocena ekologiczno-techniczna). Projekt listy pjb na rok 2014, uwzględniający także inne zmiany wprowadzone przez dysponenta środków, został przygotowany w dniu 23.08.2013 r. Z analizy wynika, że projekt uchwały Zarządu w tej sprawie był przygotowywany indywidualnie, z udziałem radcy prawnego i prawdopodobnie był kilkakrotnie zmieniany (choć trudno to dzisiaj odtworzyć), stąd data dotyczy ostatniej wersji uchwały; na długość procedowania mógł mieć także wpływ okres urlopowy”.

(dowód: akta kontroli str. 438-459,1127-1133,2052-2054)

4. W związku z uwagami Ministra Środowiska do projektu listy zadań na 2014 r. z dziedziny *Ochrona przyrody i krajobrazu* wniesionymi w pismach z dnia 8 lipca 2013 r. i 20 września 2013 r., przygotowanie projektu uchwały w sprawie zmian listy nastąpiło w dniu 16 grudnia 2013 r., tj. z opóźnieniem 49 dni w stosunku do okresu wskazanego w punkcie IV.11 (punkt 7 tabeli) *Procedury*.

Dyrektor Departamentu Ochrony Przyrody i Edukacji Ekologicznej wyjaśnił, że „Z uwagi na to, że w przekazanej przez MŚ pismem z dnia 08.07.2013 r. liście pjb na 2014 rok z dziedziny *ochrona przyrody i krajobrazu*, stwierdzono niespójności z danymi przekazanymi przez beneficjentów pjb, zmiany zaproponowane przez MŚ nie zostały zatwierdzone przez Zarząd w terminie wynikającym z procedury. Ponadto wydłużony czas uzgadniania listy na 2014 r., wynikał z licznych zmian warunków realizowanych umów zgłaszanych przez beneficjentów pjb, skutkujących przesunięciem środków NFOŚiGW pomiędzy latami oraz zmianami terminów realizacji zadań. Aby przygotować listę zadań uwzględniającą kompleksowo wszystkie zmiany w umowach ujętych na liście, niezbędne było przekroczenie terminu określonego w procedurze.”.

(dowód: akta kontroli str. 546-573,1127-1133)

5. Projekt uchwały w sprawie zmian listy zadań na 2014 r. w dziedzinie *Monitoring środowiska*, po uwagach Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2013 r., został sporządzony w terminie 14 dni, tj. z opóźnieniem pięciu dni w stosunku do wymagań *Procedury*.

Dyrektor Departamentu Ochrony i Gospodarowania Wodami wyjaśniła, że „*Wydłużony czas przygotowania projektów decyzji akceptujących zmiany zgłoszone przez dysponenta (...) wynikał z konieczności dokonania analizy przekazanych przez MŚ zmienionych list zadań na 2013 i 2014 r.; NF zgłosił zmiany dotyczące prawie 50 zadań z dziedzin gospodarka wodna i monitoring środowiska, a MŚ wprowadzając zmiany nie wskazuje, czy zgłoszone przez NF zmiany zostały uwzględnione i w jakim zakresie. Istotną przyczyną było także otrzymanie dokumentu MŚ tuż przed okresem świątecznym (pismo wpłynęło do Departamentu 24.12.2013 r.)*”.

(dowód: akta kontroli str. 793-795,840-842,899-902,1127-1133,2047-2051)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że:

1. W procedurze „Rozpatrywanie wniosków o przekazane środków na realizację zadań państwowych jednostek budżetowych od 2012 roku”, obowiązującej do 22 lipca 2013 r. nie wskazano terminów realizacji przez pracowników NFOŚiGW kolejnych czynności związanych z tworzeniem i uzgadnianiem list zadań, w tym ich zmianami. Terminów takich nie było także w Podręczniku procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków NFOŚiGW, do którego odwoływała się *Procedura* w sprawach przez nią nieuregulowanych.

Prezes Zarządu NFOŚiGW podała w wyjaśnieniach, że w *Procedurze* „(...) funkcjonowały terminy umożliwiające wykonywanie obowiązków (...) polegających na przekazaniu informacji o kwotach środków planowanych na dofinansowanie zadań znajdujących się na listach zadań zakwalifikowanych do dofinansowania ministrowi właściwemu do spraw środowiska, w terminie wynikającym z harmonogramu prac nad projektem ustawy budżetowej. Dokonując zmiany procedury decyzją 43/DB/2013 z dnia 23.07.2013 r. ujednolicono postępowanie wprowadzając szczegółowe zalecane terminy również w tym zakresie”.

(dowód: akta kontroli str. 48-83,1848-1852)

Jakkolwiek od 23 lipca 2013 r. dokonano zmiany procedur, to jednak należy zauważyć, że przez ponad półtora roku obowiązywania nowych zasad udzielania dofinansowania na realizację zadań pjb z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, brak określenia ww. terminów nie pozwalał na sprawowanie należytej kontroli nad terminowością tworzenia i uzgadniania list zadań realizowanych przez pjb.

2. Przekazanie zatwierdzonych w dniu 4 kwietnia 2012 r. projektów list zadań do dofinansowania w 2013 r.:
- z dziedziny *Monitoring środowiska* do Ministra Środowiska, Wojewody Dolnośląskiego i Wojewody Kujawsko-Pomorskiego
 - z dziedziny *Gospodarka wodna* do Ministra Środowiska,
 - z dziedziny *Nadzwyczajne zagrożenia* do Ministra Spraw Wewnętrznych,
- nastąpiło w terminie pięciu dni, tj. z opóźnieniem dwóch dni w stosunku do terminu określonego w *Procedurze*.

Dyrektor Departamentu Ochrony i Gospodarowania Wodami wyjaśniła, że opóźnienie „(...) było spowodowane kilkoma przyczynami. Uchwała została

zarejestrowana w systemie informatycznym 5.04.2012 r., w ciągu 3 dni roboczych tj. do 10.04.2012 r. pracownik Departamentu przygotował pisma przewodnie, które zostały podpisane przez Prezesa Zarządu NF, po uprzednim parafovaniu ich przez Dyrektora Departamentu i Zastępcę Prezesa Zarządu Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w dn. 12.04.2012 r.”.

(dowód: akta kontroli str. 652-660,693-714,840-850,1127-1133,2047-2051)

3. Przekazanie zatwierdzonych w dniu 25 kwietnia 2013 r. (MŚ, wojewodowie) i 15 lipca 2013 r. (MSW) projektów list zadań do dofinansowania w 2014 r.:

- z dziedziny *Monitoring środowiska* do Ministra Środowiska, Wojewody Dolnośląskiego i Wojewody Kujawsko-Pomorskiego
 - z dziedziny *Gospodarka wodna* do Ministra Środowiska,
 - z dziedziny *Nadzwyczajne zagrożenia* dla do Ministra Spraw Wewnętrznych,
- nastąpiło w terminie od sześciu do siedmiu dni, tj. z opóźnieniem trzech-czterech dni w stosunku do terminu określonego w *Procedurze*.

Dyrektor Departamentu Ochrony i Gospodarowania Wodami wyjaśniła, że opóźnienie „(...) było spowodowane tym, że uchwała została zarejestrowana w systemie informatycznym 30.04.2013 r., pisma przewodnie i projekty list są podpisywane przez Dyrektora Departamentu lub jego Zastępcę i Zastępcę Prezesa Zarządu NF (brak jest na wskazanych pismach przy parafach dat złożenia parafr). Ponadto, uchwała dotycząca dziedziny *monitoring środowiska* i *gospodarka wodna* została zarejestrowana w dniu poprzedzającym okres urlopowy („długi weekend” majowy).”.

(dowód: akta kontroli str. 679-686,793-802,903-913,1127-1133,2047-2051)

4. Przekazanie zatwierdzonych w dniu 10 maja 2013 r. oraz 28 listopada 2013 r. zmian do listy zadań planowanych do dofinansowania w 2013 r. z dziedziny *Monitoring środowiska* dla dysponenta – Minister Środowiska, nastąpiło w terminie ośmiu i sześciu dni, tj. z opóźnieniem pięciu dni do terminu wskazanego w obowiązującej wersji *Procedury*.

Dyrektor Departamentu Ochrony i Gospodarowania Wodami wyjaśniła, że „(...) projekt pisma dotyczącego uchwały z dn. 10.05.2013 r. został przygotowany przez pracownika Departamentu 15.05.2013 r., tj. w dniu gdy uchwała została zarejestrowana w systemie informatycznym. Pismo przewodnie zostało podpisane przez Prezesa Zarządu NF 22.05.2013 r. po uprzednim parafovaniu przez Dyrektora Departamentu i Zastępcę Prezesa NF (brak na piśmie dat złożenia parafr). Opóźnienie w przekazaniu do dysponenta zatwierdzonego w dn. 28.11.2013 r. wniosku dotyczącego zmian list zadań do dofinansowania w roku 2013 było związane wymogiem MŚ dotyczącym równoczesnego przekazywania do uzgodnienia zmian na rok bieżący i kolejny. Wniosek dotyczący zmiany list zadań dla roku 2014 został zatwierdzony 6.12.2013 r. i tego samego dnia zostało podpisane pismo przewodnie dotyczące obu wniosków.”.

(dowód: akta kontroli str. 793-795,801-808,816,1127-1133,2047-2051)

5. Przekazanie zatwierdzonych w dniu 17 czerwca 2013 r. i 10 kwietnia 2014 r. zmian do listy zadań do dofinansowania w 2014 r. z dziedziny *Gospodarka wodna* dla dysponenta – Minister Środowiska, nastąpiło w terminie od dwóch do czterech dni, tj. z jednodniowym opóźnieniem w stosunku do terminu wskazanego w obowiązującej wersji *Procedury*.

Dyrektor Departamentu Ochrony i Gospodarowania Wodami wyjaśniła, że „Wydłużony czas przekazania do dysponenta (...) wniosków dotyczących zmian list zadań do dofinansowania w roku 2014 był związany z faktem, że pisma

przewodnie i lista zadań oraz wniosek o dokonanie zmian są, po ich uprzednim przygotowaniu przez pracownika Departamentu, podpisywane przez Prezesa Zarządu NF po uprzednim parafowaniu przez Dyrektora Departamentu i Zastępcę Prezesa NF. Na wskazanych pismach brak jest przy parafach dat ich złożenia.

(dowód: akta kontroli str. 903-905,917-923,939-950,1127-1133,2047-2051)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w procesie uzgadniania list zadań planowanych do sfinansowania poprzez rezerwę celową poz. 59 oraz dokonywania zmian w tych listach, wystąpiły przypadki niedotrzymywania terminów wykonywania poszczególnych działań w zakresie przedmiotowego obszaru. Należy podkreślić, że terminy te były określone w ustalonych w jednostce procedurach kontroli zarządczej. Oznacza to, że funkcjonujące w systemie kontroli zarządczej mechanizmy nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia okoliczności mających wpływ na prawidłowe i terminowe wykonanie działań związanych z ww. procesem.⁴

2. Organizacja procesu naboru i rozpatrywania wniosków oraz zawierania umów na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Opis stanu faktycznego

Planowana wysokość środków finansowych przeznaczonych na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez pjb w 2013 r., zgodnie z uchwalonym Projektem Planu Finansowego NFOŚiGW wynosiła 512.327 tys. zł. W maju 2013 r. planowana wysokość środków na ww. zadania została zwiększona do 514.442,4 tys. zł.

Planowana wysokość ww. środków na 2014 r. wyniosła 744.126 tys. zł, z tego kwota 549.143 tys. zł wynikała z zaakceptowanych projektów list zadań pjb zakwalifikowanych do dofinansowania w 2014 r., a pozostały limit – 194.983 tys. zł planowany był do rozdysponowywania w toku prowadzonej oceny wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 5-47,65-82)

Sposób naboru i rozpatrywania wniosków oraz zawierania umów na dofinansowanie ww. zadań został określony w *Procedurze* opisanej w punkcie III.1. W dokumencie tym wyodrębniono następujące terminy dotyczące składania i rozpatrywania wniosków:

- składanie wniosków przez kierowników pjb o przekazanie środków – do 31 stycznia każdego roku poprzedzającego rok budżetowy,
- uzupełnienie braków we wniosku przez pjb – w terminie pięciu dni od dnia otrzymania pisma z NFOŚiGW.

W *Procedurze* obowiązującej od 23 lipca 2013 r. określono m.in. poszczególne kroki postępowania, osoby/komórki odpowiedzialne oraz terminy na przeprowadzenie kolejnych czynności, w tym: negocjacje warunków dofinansowania zadania – do 20 dni, udzielenie dofinansowania – do 10 dni od daty zakończenia negocjacji, zawieranie umowy – do 30 dni od wejścia w życie uchwały Zarządu o dofinansowaniu. Ponadto w *Procedurze* wprowadzano obowiązek (określony jako „Wpis do LSI”) rejestrowania w systemie informatycznym NFOŚiGW, przez

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

odpowiedzialnych pracowników (Kancelaria, P-KE, K-KE), wskazanych kroków postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 48-83)

Podstrona dla pjb została utworzona w styczniu 2011 r., zawierała informacje w ramach jakich programów pjb mogą starać się o przekazanie środków, a także przekierowania do stron z treścią tych programów i formularzami wniosków. Na tej podstronie zamieszczano na bieżąco informacje o zmianach związanych z dofinansowaniem zadań, w tym zmianach wzorów obowiązujących dokumentów. Zgodnie z instrukcją „Obsługa stron internetowych administrowanych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej” do aktualizacji informacji na ww. stronach upoważnieni byli pracownicy Wydziału Strategii i Komunikacji, a do odpowiednich sekcji stron także pracownicy komórek merytorycznych. Informacje o zmianach terminów składania wniosków zostały udostępnione na stronie internetowej NFOŚiGW odpowiednio w dniu 27 stycznia 2012 r. i 1 lutego 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 84-108)

W ramach naboru wniosków na dofinansowanie w/od 2013 r. zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, umieszczanych w pierwotnych listach zadań, pjb złożyły łącznie 416 wniosków, w tym 351 wniosków pełnych (dla nowych zadań) oraz 65 wniosków uproszczonych (dla zadań już przyjętych przez NFOŚiGW do dofinansowania). Całkowita wartość zadań objętych wnioskami (w tym wieloletnich) wynosiła 2.103.757,2 tys. zł, a łączna wartość wnioskowanego dofinansowania 1.778.462,8 tys. zł. W trakcie weryfikacji odrzucono 79 wniosków pełnych, z tego 59 z powodu negatywnej oceny formalnej, a 19 wniosków wycofali wnioskodawcy. Pozytywnie zostało zweryfikowanych 318 wniosków – 253 pełnych oraz 65 uproszczonych, a zadania ujęte we wnioskach zostały umieszczone w projektach list zadań. Wnioskowana wartość dofinansowania wyniosła 1.228.867,2 tys. zł, przy całkowitej wartości zadań 1.555.963,3 tys. zł. Dysponenci części uzgodnili bez uwag 294 zadania, a zgłosili uwagi do 20 zadań.

Na zadania wynikające z wniosków o ich dofinansowanie w/od 2013 r. (wnioski pełne), podpisano 186 umów, z tego 83 umowy podpisano w roku poprzedzającym rok finansowania zadania, a 103 umowy w roku rozpoczęcia finansowania. Jako przyczyny podpisywania umów w roku rozpoczęcia finansowania wskazano m.in.:

- wydłużony proces uzgodnienia warunków dofinansowania zadań oraz wymagane wcześniej przygotowanie dokumentacji zadania,
- stosowaną (w Departamencie Ochrony i Gospodarowania Wodami) praktyką podpisywania umów po uzyskaniu w roku finansowania zadania lepszej znajomości zakresu i kosztów zadania,
- zgłaszanie zadań w terminach późniejszych i ich włączanie do dofinansowania w trybie zmiany listy zadań,
- wydłużone terminy uzgadniania list zadań oraz negocjacji warunków dofinansowania,
- zmiany tytułu wniosku, kosztów i aktualizacji zakresu rzeczowego.

Średni okres oczekiwania przez pjb na przyznanie dofinansowania, licząc od wpływu I wersji wniosku (dla wniosków pełnych) wyniósł 255 dni – od 28 do 485 dni, a średni czas oczekiwania od ostatniej wersji wniosku 51 dni. Średni okres do zawarcia umowy, licząc od wpływu I wersji wniosku (dla wniosków pełnych) wyniósł 282 dni –

od 29 do 501 dni, a średni czas oczekiwania do zawarcia umowy od ostatniej wersji wniosku 78 dni.

Ostatecznie, po przeprowadzonych w 2012 r. i 2013 r. zmianach na listach zadań związanych z rezygnacją z realizacji zadań, zmianami okresu finansowania zadań, zaktualizowaniem wartości zadań i wielkości ich dofinansowania, na 2013 r. zaplanowano do dofinansowania 257 zadań na kwotę 453.676,4 tys. zł, przy całkowitym koszcie zadań 1.793.146,1 tys. zł i całkowitej kwocie dofinansowania ze środków NFOŚiGW 1.470.596,2 tys. zł.

Istotne zmniejszenie liczby podpisanych umów związane było z realizacją przez NFOŚiGW wniosków w ramach programu priorytetowego „System zielonych inwestycji (GIS – Green Investment Scheme) Część 5) Zarządzanie energią w budynkach wybranych podmiotów sektora finansów publicznych”, który w zakresie uzgadniania list zadań został opisany w punkcie III.1. niniejszego wystąpienia.

Zastępca Dyrektora Departamentu Ochrony Klimatu wyjaśniła, że „(...) Negocjacje z pjb rozpoczęły się w marcu 2013 roku, (...) po włączeniu Departamentu Efektywności Energetycznej w strukturę Departamentu Ochrony Klimatu jako wydziału. Lista zadań przekazana do negocjacji z pjb wyniosła 82, gdyż 21 wnioskodawców odrzucono w postępowaniu, a trzech zrezygnowało z dalszego aplikowania o środki. W marcu 2013 roku Departament Ochrony Klimatu został poinformowany o ograniczeniu wypłat środków bezzwrotnych (dotacji) w roku 2013. W pierwszych prognozach planu finansowego wypłaty dla dziedziny ochrona klimatu i atmosfery w roku 2013 szacowano na 22 281 tys. zł (...). Ostatecznie w zatwierdzonym przez Ministra Środowiska w dniu 10.05.2013 r. Planie finansowym NFOŚiGW na 2013 rok na wypłaty na ten rok określono na 37 256 tys. zł. Po przedstawieniu Zarządowi NFOŚiGW w dniu 24.05.2013 r. „Informacji o postępowaniu z wnioskami PJB...” możliwe było przeprowadzenie powtórnych negocjacji z pjb. (...) W roku 2013 podpisano 28 umów na finansowanie zadań począwszy od roku 2013, z czego 10 zadań zakończono w tym samym roku a pozostałe 18 przeszło do finansowania w latach kolejnych. W roku 2013 podpisano 50 umów na finansowanie zadań od roku 2014. W przypadku 4 zadań umowy na finansowanie oraz rozpoczęcie wypłat nastąpiło w roku 2014. Po zakończonym procesie negocjacji z pjb warunków finansowania, uwzględniającym znaczące obniżenie kwoty wypłat dotacji w roku 2013, rozpoczęto proces uzgadniania list zadań ze wszystkimi dysponentami, tj. przeprowadzenie akceptacji zmian listy zadań na 2013 rok oraz utworzenie listy zadań na 2014 rok. Uzgodnienia list dokonano w lipcu i sierpniu 2013 roku. Niezwłocznie po akceptacji list przystąpiono do podpisywania umów o przekazanie środków na zadania oraz do przekazywania środków dla pjb.”.

Dyrektor Departamentu Planowania i Sprawozdawczości wyjaśnił, że zmiany w kwocie środków przeznaczonych na sfinansowanie ww. programu spowodowane były głównie koniecznością „1. sfinansowania kosztów organizacji 19 sesji Konferencji Ramowej Stron Protokołu z Kioto i 34 sesji organów pomocniczych (Konferencji COP19) w kwocie 99.997 tys. zł, 2. sfinansowania składek, o których mowa w art. 33 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 1456), wynikających z umów międzynarodowych (głównie na rzecz Europejskiej Agencji Kosmicznej), realizowanych za pośrednictwem rezerwy celowej budżetu państwa w kwocie przewidywanej na 35.188 tys. zł, w ramach wskazanego w ww. ustawie limitu w wysokości 39.000 tys. zł (...).”.

Wnioski o sfinansowanie ww. zadań złożone zostały przez Ministerstwo Środowiska w dniu 6 lutego 2013 r. (wnioski nr 202/2013 i 203/2013 na kwoty 10.188 tys. zł

i 25.000 tys. zł) oraz w dniu 12 kwietnia 2013 r. (wniosek nr 377/2013 na kwotę 99.997 tys. zł).

W ramach naboru wniosków na dofinansowanie w/od 2014 r. ww. zadań, umieszczanych w pierwotnych listach zadań, pjb złożyły łącznie 316 wniosków, w tym 179 wniosków pełnych (dla nowych zadań) oraz 137 wniosków uproszczonych (dla zadań już przyjętych przez NFOŚiGW do dofinansowania). Całkowita wartość zadań objętych wnioskami (w tym wieloletnich) wynosiła 5.189.857,7 tys. zł, a łączna wartość wnioskowanego dofinansowania 1.730.523,1 tys. zł. W trakcie weryfikacji odrzucono 54 wnioski pełne (negatywna ocena formalna), a z trzech wniosków zrezygnowali wnioskodawcy. Pozytywnie zostało zweryfikowanych 311 wniosków – 173 pełne oraz 138 uproszczonych, a zadania ujęte we wnioskach zostały umieszczone w projektach list zadań. Wnioskowana wartość dofinansowania wyniosła 1.387.189,3 tys. zł, przy całkowitej wartości zadań 2.919.684,3 tys. zł. Dysponentci części uzgodnili bez uwag 307 zadań, a zgłosili uwagi do 12 zadań.

Na zadania wynikające z wniosków o ich dofinansowanie w/od 2014 r. (wnioski pełne), podpisano 168 umów, z tego 140 umów podpisano w roku poprzedzającym rok finansowania zadania, a 28 umów w roku rozpoczęcia finansowania. Jako przyczyny podpisywania umów w roku rozpoczęcia finansowania wskazano:

- stosowaną (w Departamencie Ochrony i Gospodarowania Wodami) praktykę podpisywania umów po uzyskaniu w roku finansowania zadania lepszej znajomości zakresu i kosztów zadania,
- zgłaszanie zadań w terminach późniejszych i ich włączanie do dofinansowania w trybie zmiany listy zadań,
- wydłużone terminy uzgadniania list zadań i negocjacji warunków dofinansowania.

Średni okres oczekiwania przez pjb na przyznanie dofinansowania, licząc od wpływu I wersji wniosku (dla wniosków pełnych) wyniósł 157 dni – od 8 do 410 dni, a średni czas oczekiwania od ostatniej wersji wniosku 87 dni. Średni okres do zawarcia umowy, licząc od wpływu I wersji wniosku (dla wniosków pełnych) wyniósł 180 dni – od 12 do 425 dni, a średni czas oczekiwania do zawarcia umowy od ostatniej wersji wniosku 108 dni.

Ostatecznie, po przeprowadzonych w 2013 r. i w I połowie 2014 r. zmianach na listach zadań związanych z rezygnacją z realizacji zadań, zmianami okresu finansowania zadań, zaktualizowaniem wartości zadań i wielkości ich dofinansowania, na 2014 r. zaplanowano do dofinansowania 327 zadań na kwotę 642.558,6 tys. zł, przy całkowitym koszcie zadań 2.454.717,9 tys. zł i całkowitej kwocie dofinansowania ze środków NFOŚiGW w wysokości 1.573.564,1 tys. zł.

W odniesieniu do przyczyn znacznej liczby dni roboczych, które upłynęły od wpływu pierwszej i ostatniej wersji wniosku, a także etapów postępowania powodujących istotne zwiększenie czasu procedowania wniosków, kierownicy komórek organizacyjnych wskazywali m.in. że najbardziej czasochłonnym były: – etap uzgadniania zadania z dysponentem części budżetowej (poprzez listy zadań), – proces negocjacji, który w przypadku znacznej liczby wniosków jest rozciągnięty w czasie oraz długi czas oczekiwania na złożenie przez wnioskodawców skorygowanych, uwzględniających ustalenia negocjacyjne, wniosków, – procedura wprowadzania nowych wniosków na listę zadań w trybie jej zmian. Znaczna natomiast liczba dni pomiędzy pierwszą a ostateczną wersją wniosku spowodowana była długimi okresami czasu związanymi z wprowadzeniem zadania na listę zadań (uzgodnienia z dysponentem, w tym wydłużenie czasu na uzgadnianie uwag

dysponentów do list zadań i wprowadzanie zmian do list), niejednokrotnie długim czasem prowadzenia negocjacji, w tym wprowadzanie zmian do warunków dofinansowania oraz zmian i korekt harmonogramu rzeczowo-finansowego (HRF) skutkujących ponownym uzgodnieniem zmian do list zadań.

(dowód: akta kontroli str. 130-240,2038-2043,2078-2079)

Badanie procedowania w NFOŚiGW jednostkowych wniosków przeprowadzono na próbie 30 wniosków, tj. 20 wniosków na dofinansowanie zadań w 2013 r. i 10 wniosków na dofinansowanie zadań w 2014 r.

Z 30 badanych wniosków siedem zostało odrzuconych ze względu na negatywną ocenę formalną, cztery wnioski w związku z brakiem umieszczenia zadania na podstawowej liście zadań lub liście zadań rekomendowanych przez dysponenta części budżetowej, jeden z powodu złożenia wniosku po terminie, a dwa wnioski z powodu niezakwalifikowania przez Komisję Europejską przedsięwzięcia do dofinansowania w ramach Instrumentu Finansowego LIFE+. Ponadto dwa wnioski zostały wycofane przez wnioskodawcę po negatywnej ocenie formalnej w związku z brakiem spełnienia warunków programu w zakresie ochrony przyrody (wielkość kosztów kwalifikowanych mniejsza od minimalnej).

Pozostałe badane wnioski uzyskały dofinansowanie po przeprowadzeniu pozytywnej oceny formalnej, ekologiczno-technicznej, zakwalifikowaniu do dofinansowania, uzgodnieniu zadania z dysponentem części budżetowej oraz przeprowadzeniu negocjacji. Nie stwierdzono nieprawidłowości w przeprowadzeniu oceny formalnej oraz ekologiczno-technicznej.

Z 21 pozytywnie zweryfikowanych wniosków sześć dotyczyło opisanego wyżej programu priorytetowego „System zielonych inwestycji (...)”. Wnioski te zostały złożone w pierwszym terminie naboru wniosków na 2013 r. (do 10 lutego 2012 r.). Jednak ze względu na zmiany w planie finansowym NFOŚiGW, zatwierdzone przez Ministra Środowiska w dniu 10 maja 2013 r., dofinansowanie zadań objętych wnioskami zostało przesunięte na 2014 r. Po uzgodnieniu zadań z dysponentami części budżetowych (lipiec – październik 2013 r.) w okresie do 35 dni od uzgodnienia lub zakończenia negocjacji zostały zawarte umowy o dofinansowaniu zadań. Liczba dni od wpływu wniosku do zawarcia umowy wyniosła od 357 do 462.

W przypadku pozostałych 15 wniosków, które uzyskały dofinansowanie, tj. dziewięciu na 2013 r., a sześciu na 2014 r., stwierdzono, że w odniesieniu do:

1) wniosków na 2013 r.:

- negocjacje warunków dofinansowania zadania zostały przeprowadzone w okresie od pięciu do 42 dni (siedem wniosków) oraz 105 i 208 dni w przypadku dwóch wniosków, dla których wznowiono negocjacje ze względu na zmianę przez beneficjenta ustalonych już warunków dofinansowania (wniosek nr 385/2012) lub wprowadzenie zadania (po 10 miesiącach) na listę podstawową (wniosek nr 1693/2012);
- dofinansowania udzielono (licząc od zakończenia negocjacji/parafowania HRF do sporządzenia projektu uchwały o przyznania dofinansowania) w terminie od jednego do 30 dni;
- umowy o dofinansowaniu (licząc od daty przyznania dofinansowania do podpisania umowy) zawarto w terminie od sześciu do 42 dni.

Liczba dni od wpływu wniosku do zawarcia umowy wyniosła od 163 do 311 dni.

2) wniosków na 2014 r.

- negocjacje warunków dofinansowania zadania zostały przeprowadzone w okresie od jednego do 38 dni. W przypadku dwóch spośród czterech

wniosek, które procedowano po dniu 23 lipca 2013 r., dotrzymano 20-dniowego okresu dopuszczonego *Procedurą*;

- dofinansowania udzielono (licząc od zakończenia negocjacji/paraflowania HRF do sporządzenia projektu uchwały o przyznaniu dofinansowania) w terminie od jednego do 15 dni. Określony w *Procedurze* 10-dniowy termin na ten etap procedowania wniosków dotrzymano dla trzech spośród pięciu wniosków;
- umowy o dofinansowaniu (licząc od daty przyznania dofinansowania do podpisania umowy) zawarto w terminie od jednego do 24 dni, dotrzymując obowiązującego okresu na podpisanie umowy (do 30 dni).

Liczba dni od wpłynięcia wniosku do zawarcia umowy wyniosła od 93 do 222 dni oraz 425 dni w przypadku wniosku ze stycznia 2012 r., który dotyczył dofinansowania zadania w 2014 r., i został, po negocjacjach w lipcu 2012 r., pozostawiony do umieszczenia na liście zadań na 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1457-1733,2078-2085)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. *Procedurą „Rozpatrywanie wniosków o przekazanie środków na realizację zadań państwowych jednostek budżetowych”* (obowiązującą od dnia 23 lipca 2013 r.) wprowadzono obowiązek (określony jako „Wpis do LSI”) rejestrowania w systemie informatycznym NFOŚiGW, przez odpowiedzialnych pracowników (Kancelaria, P-KE, K-KE), wskazanych kroków postępowania takich jak:

- 1) rejestracja wniosku o dofinansowanie,
- 2) sprawdzenie poprawności i uzupełnienie rejestracji wniosku,
- 3) rejestracja oceny formalnej w systemie informatycznym,
- 4) rejestracja oceny formalnej po uzupełnieniu wniosku,
- 5) ocena ekologiczno-techniczna,
- 6) ponowna ocena ekologiczno-techniczna,
- 7) zatwierdzenie oceny zadania,
- 8) rejestracja planowanego efektu rzeczowego i ekologicznego (po negocjacjach),
- 9) sprawdzenie poprawności wprowadzonych do systemu informatycznego planowanych efektów rzeczowych i ekologicznych,
- 10) wprowadzenie danych o umowie do WiU oraz LSI.

Użytkowany w NFOŚiGW system informatyczny nie rejestrował dat wykonania czynności/kroków wymienionych powyżej w poz. 3–9. Tym samym nie była możliwa weryfikacja, czy czynności te zostały wykonane w terminach określonych ww. *Procedurą*.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła, że „System informatyczny obowiązujący w NFOŚiGW dawał możliwość rejestracji wskazanych w piśmie kroków postępowania. Natomiast nie rejestrował dat wprowadzania danych do systemu przez pracowników. Niemniej budowany system informatyczny ma posiadać również taką funkcjonalność”.

(dowód: akta kontroli str. 65-82,2070-2075)

Zadaniem NIK, niedostosowanie systemu informatycznego NFOŚiGW do obowiązującej ponad rok *Procedury* skutkowało brakiem możliwości należytego sprawowania kontroli nad procesem procedowania wniosków o dofinansowanie zadań realizowanych przez pjb oraz identyfikowaniem „miejsc” pojawiania się opóźnień w ww. procesie.

2. Negocjacje warunków dofinansowania zadania „*Podatki ekologiczne na rynku usług ekosystemowych – wariant dla Polski*” (nr wniosku 238/2013) były prowadzone 35 dni (od dnia 12 września do dnia 31 października 2013 r.), tj. 15 dni dłużej niż przewidywała obowiązująca *Procedura* (punkt IV.5).

Informacja do wnioskodawcy o przyznaniu dofinansowania dla ww. zadania (Uchwała Zarządu z dnia 15 listopada 2013 r.) została przekazana w dniu 22 listopada 2013 r., tj. z opóźnieniem czterech dni w stosunku do wymagań punktu IV.6 (punkt 3 tabeli) *Procedury*. W konsekwencji okres na udzielenie dofinansowania wyniósł 11 dni podczas gdy *Procedura* dopuszczała okres 10-dniowy.

Kierownik Wydziału Ekspertyz i Prac Naukowo-Badawczych Departamentu Strategii i Komunikacji wyjaśnił, że: „*Pismem z dnia 10.09.2013 r. wnioskodawca został poinformowany o umieszczeniu wniosku na liście zadań zakwalifikowanych do dofinansowania w 2014 r. oraz zaproszony na negocjacje. Termin negocjacji (zarówno rozpoczęcia – 12.09.2013 r., jak i zakończenia – 31.10.2013 r.) był uzgodniony z wnioskodawcą. W trakcie negocjacji ustalono, że wnioskodawca przedłoży zaktualizowany harmonogram rzeczowo-finansowy, zweryfikowaną kalkulację ceny oraz zakres zadania. Po podjęciu przez Zarząd uchwały o dofinansowaniu wyżej wymienionego zadania, niezwłocznie przystąpiono do przygotowania umowy. W związku z powyższym termin przekazania informacji nie miał istotnego znaczenia. Informacja do wnioskodawcy wraz z projektem umowy została przekazana w dniu 22.11.2013 r. a więc 5 dni roboczych po podjęciu przez Zarząd Uchwały o dofinansowaniu.*”

(dowód: akta kontroli str. 1497-1532,2060-2061,2078-2085)

3. Udzielenie dofinansowania dla zadania „*Monitoring całkowitej zawartości ozonu nad Polską i Europą, rozkładu pionowego ozonu oraz promieniowania UV-B w Polsce w latach 2013-2016*” (wniosek nr 271/2012) zostało przeprowadzone w okresie 13 dni, tj. trzy dni dłużej niż przewidywała obowiązująca *Procedura*.
4. Udzielenie dofinansowania dla zadania „*Zakup samochodu ratowniczo-gaśniczego – 2 szt.*” (wniosek nr 168/2013) zostało przeprowadzone w okresie 15 dni, tj. pięć dni dłużej niż przewidywała obowiązująca *Procedura*. Informacja do wnioskodawcy o przyznaniu dofinansowania dla ww. zadania (Uchwała Zarządu z dnia 5 grudnia 2013 r.) została przekazana w dniu 11 grudnia 2013 r. (wraz z projektem umowy), tj. z opóźnieniem trzech dni w stosunku do terminu określonego w punkcie IV.6 (punkt 3 tabeli) *Procedury*.

Dyrektor Departamentu Ochrony i Gospodarowania Wodami podała w wyjaśnieniach dotyczących punktu 3 i 4, że przekroczenie terminów na udzielenie dofinansowania spowodowane było nawarstwieniem prac, które wystąpiły po zatwierdzeniu listy zadań pjb do dofinansowania na rok 2014. Procedowanie bowiem większości wniosków rozpoczyna wtedy równocześnie i powoduje to spiętrzenie się w jednym czasie działań dotyczących wielu wniosków oraz nawarstwieniem prac związanych z zawieraniem oraz rozliczaniem i zamykaniem istniejących umów, które z reguły realizowane są na koniec roku.

(dowód: akta kontroli str. 1533-1631,2062-2067,2076-2077,2078-2085)

5. Negocjacje warunków dofinansowania zadania „*Ogólnopolska kampania edukacyjna promująca właściwe postępowanie z odpadami*” (wniosek nr 233/2013) prowadzono 31 dni, tj. 11 dni dłużej niż przewidywała obowiązująca *Procedura* (punkt IV.5).

Dyrektor Departamentu Ochrony Przyrody i Edukacji Ekologicznej wyjaśnił, że negocjacje trwały dłużej niż przewidywała *Procedura* „z uwagi na: – przychylenie

się do prośby Ministerstwa Środowiska o przedłużenie terminu złożenia pierwszej aktualizacji wniosku (e-mail Ministerstwa Środowiska z dnia 16.09.2013 r. i e-mail Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z dnia 16.09.2013 r.); – konieczności wprowadzenia dodatkowych ustaleń, dotyczących warunków dofinansowania zadania objętego wnioskiem i zakładanych efektów, które pozwoliły na zakończenie procesu negocjacyjnego.”

(dowód: akta kontroli str. 1457-1496,2062-2067,2068-2069,2078-2085)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Minister Środowiska na listy zadań planowanych do dofinansowania w 2013 r. i 2014 r. z rezerwy celowej poz. 59 wprowadził składki do organizacji międzynarodowych, w tym z tytułu członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Europejskiej Agencji Kosmicznej. NIK zwraca jednak uwagę, że obowiązek opłacania składek do organizacji międzynarodowych wynika z członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w tych organizacjach i nie mieści się w, określonym art. 400a ustawy – Prawo ochrony środowiska, katalogu zadań możliwych do sfinansowania ze środków Narodowego Funduszu. Finansowanie składek do organizacji międzynarodowych poprzez rezerwę celową poz. 59, nie wynika także z art. 33 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej⁵ oraz art. 28 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej⁶. W przepisach tych wskazano przeznaczenie środków NFOŚiGW na opłacenie składek z tytułu członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacjach międzynarodowych, w części przypadającej do sfinansowania przez ministra właściwego do spraw środowiska i ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej. Przywołane wyżej przepisy tzw. ustaw okołobudżetowych nie zmieniają katalogu zadań możliwych do sfinansowania z rezerwy celowej poz. 59, a określonych w art. 400a ustawy – Prawo ochrony środowiska. NIK nie kwestionując zasadności wspierania ze środków NFOŚiGW regulowania ww. zobowiązań, zwraca jednak pod uwagę, iż opłata składek jest zobowiązaniem Rzeczypospolitej Polskiej, a nie realizowanym przez pjb zadaniem z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Zdaniem NIK, Minister Środowiska w porozumieniu z Ministrem Finansów powinien zainicjować ustalenie innej ścieżki finansowania zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej z tytułu członkostwa w organizacjach międzynarodowych.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w Narodowym Funduszu proces naboru i rozpatrywania wniosków oraz zawierania umów na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, odbywał się poza wyjątkami opisanymi wyżej, zgodnie z warunkami zastrzeżonymi w ustalonych procedurach. Niemniej jednak stwierdzone przypadki nieterminowych działań oraz niedostosowanie systemu informatycznego do obowiązującej *Procedury* oznaczają, że ustalone mechanizmy kontroli zarządczej nie w pełni minimalizują ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w badanym obszarze. Nie bez znaczenia jest również fakt znacznej liczby wniosków (91 na 193 wnioski na 2013 r. i 6 na 126 wniosków na 2014 r.) procedowanych ponad 250 dni roboczych, tj. dłużej niż rok kalendarzowy, liczonych od daty wpływu wniosków do daty podpisania umowy. Tak długi okres niewątpliwie ma skutki wykraczające poza jednostkę kontrolowaną. Utrudnia bowiem podejmowanie stosownych działań przez pjb w odniesieniu do realizacji planowanych zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, czego dowodem jest duża liczba zmian w zawartych umowach.

⁵ Dz.U. z 2012 r., poz. 1456 z późn. zm.

⁶ Dz.U. z 2013 r., poz. 1645.

3. Organizacja procesu weryfikacji wniosków o zapewnienie finansowania lub o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59 i terminowość przekazywania tych środków na rachunek dochodów Ministra Środowiska

Opis stanu faktycznego

Sposób weryfikacji wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59 został określony w *Procedurze*. Wskazano w niej etapy postępowania z wnioskami o uruchomienie ww. środków i czynności jakie powinny zostać wykonane przez pracowników NFOŚiGW od momentu wpływu wniosku do NFOŚiGW do przekazania wniosku właściwemu dysponentowi części budżetowej, jak również przesłania informacji Ministrowi Środowiska i Ministrowi Finansów o przekazaniu środków na dochody budżetu państwa. W *Procedurze* obowiązującej do dnia 22 lipca 2013 r. nie określono czasu na realizację kolejnych czynności związanych z procedowaniem wniosków pjb o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59. Termin 14 dni roboczych na weryfikację poprawnego i kompletnego wniosku przez NFOŚiGW, od dnia wpływu do dnia akceptacji przez Narodowy Fundusz, został wskazany w umowach zawartych z pjb. Od dnia 23 lipca 2013 r.⁷, w *Procedurze* wskazano czas na realizację przez pracowników NFOŚiGW kolejnych czynności dotyczących rozpatrywania powyższych wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 1840-1841, 1951-1952)

W kontrolowanym okresie do NFOŚiGW wpłynęło łącznie 245 wniosków o zapewnienie finansowania, z tego: 135 w 2013 r. i 110 w 2014 r. (do dnia 30 czerwca) dotyczących następujących dziedzin: *Ekspertyzy i prace naukowo-badawcze* (72 wnioski); *Ochrona klimatu i atmosfery* (69); *Gospodarka wodna* (51), *Monitoring* (19), *Ochrona przyrody* (14); *Nadzwyczajne zagrożenia* (10); *Współfinansowanie LIFE+* (5); *Ochrona ziemi* (4); *Edukacja ekologiczna* (1).

Pozytywnie zweryfikowano łącznie 216 wniosków o zapewnienie finansowania, co stanowiło 88,2% złożonych wniosków, zaś negatywnie 29 wniosków (11,8% złożonych). Najczęstszymi przyczynami ich negatywnej weryfikacji było: – podanie błędnych kwot; – braki we wnioskach; – złożenie wniosku na nieaktualnym formularzu. Wnioski o zapewnienie finansowania były załatwiane w terminach od jednego do 76 dni.

W okresie 2013–2014 (I półrocze) do NFOŚiGW wpłynęło 511 wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59, złożonych przez pjb, na łączną kwotę 969.324,3 tys. zł, tj. 283 wnioski w 2013 r. na kwotę 557.625,8 tys. zł oraz 228 wnioski w 2014 r. (do dnia 30 czerwca) na kwotę 411.698,5 tys. zł.

Spośród ogółu złożonych wniosków o uruchomienie środków z ww. rezerwy celowej 38 wniosków, tj. 7,4%, wymagało korekt lub uzupełnienia (28 w 2013 r. i 10 w 2014 r. – do 30 czerwca). Liczba dni wydłużenia procesu weryfikacji złożonych wniosków w związku z koniecznością sporządzenia korekt i uzupełnienia dokumentów wyniosła od jednego do 45 dni, z wyjątkiem dwóch wniosków, dla których wydłużenie weryfikacji wyniosło 90 i 60 dni⁸.

W wyniku weryfikacji odrzucono 15 wniosków (dwa w 2013 r. i 13 w 2014 r. – do 30 czerwca), co stanowiło 2,9% złożonych wniosków. W przypadku jednego

⁷ Po wprowadzeniu zmian do Procedury Decyzją Nr 43/DB/2013 Dyrektora Biura NFOŚiGW z dnia 23 lipca 2013 r.

⁸ Wydłużenie weryfikacji wniosku do 90 dni roboczych dotyczyło jednego wniosku z dziedziny *Gospodarki wodnej* (dotyczącego umowy nr 245/2012/D). Wymagał on zmiany listy zadań zakwalifikowanych do dofinansowania oraz wprowadzenia zmian do umowy. Natomiast wydłużenie weryfikacji wniosku (dotyczącego umowy 403/2012/D) do 60 dni roboczych było spowodowane m.in. koniecznością kilkukrotnego poprawiania wniosku przez beneficjenta.

wniosku powodem jego odrzucenia był brak możliwości rozliczenia wcześniej otrzymanych zaliczek, spowodowanej zaokrągleniami kwot we wnioskach o uruchomienie środków z rezerwy celowej, zaś w pozostałych przypadkach – błędy we wnioskach.

Spośród 511 wniosków o uruchomienie środków jakie wpłynęły do NFOŚiGW dalszej weryfikacji podlegało 510 wniosków⁹. Zweryfikowano pozytywnie i przekazano właściwym dysponentom części budżetowych łącznie 495 wniosków (97,1% wniosków podlegających weryfikacji), tj. 280 wniosków w 2013 r. i 215 wniosków w 2014 r. (do 30 czerwca).

(dowód: akta kontroli str. 1230-1259,2132-2134)

W okresie objętym kontrolą w NFOŚiGW wystąpiły przypadki uwarunkowania uruchomienia środków na finansowanie zadań z rezerwy celowej poz. 59 od przedłożenia przez beneficjenta/pjb kopii umów zawartych z wykonawcami. Dotyczyło to części umów prowadzonych przez Departament Ochrony Ziemi. Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Ochrony Ziemi *„Dla części z zawartych umów o realizację zadań pjb uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59 uwarunkowano przedłożeniem kopii umów zawartych z wykonawcami. Dla dwóch umów nie ustalono dodatkowych warunków związanych z przedkładaniem kopii umów z wykonawcami zadania przed uruchomieniem środków z rezerwy celowej i wypłatą dofinansowania w formie zaliczki. Pozwalał na to rodzaj zadania polegający na organizacji cyklicznych szkoleń (zadanie powtarzalne). W ramach prac koordynacyjnych przed uruchomieniem środków, o ile zachodziła taka potrzeba, dostosowywano harmonogram wypłat do aktualnego zapotrzebowania beneficjenta wynikającego z podpisanej umowy z wykonawcą.”*

(dowód: akta kontroli str. 1229,2093-2116)

Badaniem terminowości akceptacji wniosków pjb o uruchomienie środków i przekazywania ich właściwym dysponentom części budżetowych objęto łącznie 35 wniosków (25 złożonych w 2013 r. oraz 10 złożonych w 2014 r. – do 30 czerwca). Średni czas procedowania wniosków, liczony od daty wpływu kompletnego wniosku do NFOŚiGW do daty przekazania wniosku właściwemu dysponentowi części budżetowej wyniósł w całym badanym okresie 10 dni, w tym w 2013 r. – 11 dni, a w 2014 r. (do 30 czerwca) – sześć dni. W zbadanych wnioskach terminy na weryfikację wniosków przez NFOŚiGW oraz ich przekazanie właściwym dysponentom, określone w procedurach kontroli zarządczej oraz w umowach były dotrzymane.

(dowód: akta kontroli str. 1169-1181,1383,1393-1454,2086-2087)

W okresie 2013–2014 (do 30 czerwca) NFOŚiGW przekazał środki na rachunek dochodów budżetowych Ministra Środowiska na podstawie zaakceptowanych wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59. Łączna kwota środków wykazana we wnioskach wyniosła 881.017,6 tys. zł, z tego: 565.826,7 tys. zł w 2013 r. oraz 315.190,9 tys. zł w 2014 r. (do 30 czerwca).

W 2013 r. kwota środków wydatkowana przez pjb/rozliczona na zadania z rezerwy celowej poz. 59 wyniosła 414.161,0 tys. zł, tj. 73,2% kwoty przekazanej przez NFOŚiGW na rachunek dochodów Ministra Środowiska. Natomiast kwota środków wydatkowanych w 2014 r. (do 30 czerwca) przez pjb/rozliczona¹⁰ na zadania z rezerwy celowej poz. 59 wyniosła 149.604,0 tys. zł. Łącznie w badanym okresie

⁹ Jeden wniosek został wycofany przez beneficjenta/pjb.

¹⁰ Z uwagi na fakt, iż umowy NFOŚiGW zawarte z pjb rozliczane są w II półroczu, nie było możliwe w okresie przeprowadzenia niniejszej kontroli uzyskanie pełnych danych o rozliczonych środkach na dzień 30 czerwca 2014 r. Podana kwota dotyczy środków rozliczonych według stanu na 31 października 2014 r.

kwota środków wydatkowanych przez pjb/rozliczonych (według stanu na 31 października 2014 r.) wyniosła 563.765,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1226-1228)

Na prośbę Dyrektora Biura NFOŚiGW, Departament Księgowości i Rozliczeń oszacował kwotę niezyskanych korzyści od środków wypłaconych w 2013 r. w wysokości 1.260 tys. zł w celu przygotowania informacji do prezentacji dla Prezes Zarządu NFOŚiGW na posiedzenie Kierownictwa w Ministerstwie Środowiska we wrześniu 2014 r. Wyliczona na podstawie średnioważonych stóp procentowych uzyskiwanych przy lokowaniu przez NFOŚiGW wolnych środków za okres od wypłaty środków (w 2013 r.) do zwrotu niewykorzystanych środków (w 2013 r. i w 2014 r.) ww. kwota nie została umieszczona w prezentacji, a jedynie stanowiła materiał pomocniczy.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła, że m.in. że na etapie prac związanych z tworzeniem nowego mechanizmu finansowania zadań realizowanych przez pjb, w oparciu o przepis art. 410c ust. 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska, problem zwrotu niewykorzystanych środków, które pozostawałyby na rachunku budżetu państwa był przedmiotem wnikliwej analizy. NFOŚiGW podjął niezbędne działania mające na celu zabezpieczenie swoich interesów finansowych w tym zakresie, z zapewnieniem możliwości sprawnej i efektywnej realizacji zadań przez pjb, głównie poprzez postanowienia umów o realizację zadania obligujących pjb do rozliczenia uzyskanego dofinansowania na każdym etapie realizacji harmonogramu rzeczowo-finansowego oraz przewidujących odpowiedzialność odszkodowawczą pjb. Ponadto, NFOŚiGW wystąpił do Ministerstwa Środowiska z inicjatywą zawarcia porozumienia trójstronnego pomiędzy NFOŚiGW, Ministerstwem Środowiska oraz Ministerstwem Finansów, którego przedmiotem miała być również kwestia zwrotu środków niewykorzystanych przez pjb w związku z realizacją dofinansowanego zadania lub wykorzystanych niezgodnie z umową o realizację zadania. Wobec negatywnego stanowiska Ministerstwa Finansów porozumienie takie nie zostało zawarte.

Prezes Zarządu poinformowała, że NFOŚiGW nie zamierza występować do Ministra Finansów lub właściwych dysponentów części budżetowych o zwrot pożytków powstałych w wyniku niewykorzystania środków przez pjb, wyjaśniając, iż środki te nie są przekazywane bezpośrednio do pjb, lecz do budżetu państwa. Trudno zatem mówić w tej sytuacji o powstaniu pożytków, co do zwrotu których miałby występować NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 241-246, 2009-2010)

W okresie objętym kontrolą NFOŚiGW przekazał terminowo środki, o uruchomienie których wnioskowano w zbadanych 35 wnioskach pjb, na rachunek dochodów Ministra Środowiska.

Środki te zostały przekazane w ciągu pięciu dni od dnia ich akceptacji, co było zgodne z terminem na ich przekazanie, określonym w § 11 ust. 9 rozporządzenia Prezesa 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 wodnej¹¹, zwane dalej rozporządzeniem w sprawie gospodarki finansowej funduszy.

(dowód: akta kontroli str. 1394-1454)

Spośród zbadanych 35 informacji przesłanych Ministrowi Środowiska oraz Ministrowi Finansów o przekazaniu środków na dochody budżetu państwa – 31 informacji, tj. 88,6% ogółu badanych, przesłano w terminie pięciu dni od dnia przekazania środków, tj. zgodnie z terminem określonym w § 11 ust. 10 ww.

¹¹ Dz.U. Nr 226, poz. 1479.

rozporządzenia. Ponadto, we wszystkich zbadanych informacjach wskazano m.in. nazwę zadania na realizację którego przesłano środki.

(dowód: akta kontroli str. 1394-1456)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Poinformowano Ministra Środowiska i Ministra Finansów o przekazaniu środków na dochody budżetu państwa z opóźnieniem w stosunku do terminu wymaganego § 11 ust. 10 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej funduszy, w przypadku czterech umów:
 - nr 859/2012/D – środki przekazano w dniu 15 lipca 2013 r., zaś informację o ich przekazaniu z opóźnieniem dziewięciu dni,
 - nr 675/2009/D – środki przekazano w dniu 31 stycznia 2013 r., zaś informację o ich przekazaniu z opóźnieniem ośmiu dni,
 - nr 21/2013/D – środki przekazano w dniu 28 lutego 2013 r., zaś informację o ich przekazaniu z opóźnieniem trzech dni,
 - nr 680/2010/D – środki przekazano w dniu 31 stycznia 2013 r., zaś informację o ich przekazaniu z opóźnieniem jednego dnia.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła m.in., że opóźnienia wyniknęły z obciążenia pracą pracowników, którzy oprócz działań koordynacyjnych, prowadzili intensywne prace o charakterze strategicznym dla NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 1384-1392, 1394, 1398, 1409, 1414, 1848-1871)

2. W *Procedurze* obowiązującej od dnia 23 lipca 2013 r. nie uwzględniono terminu (w *Procedurze* obowiązującej do dnia 22 lipca 2013 r. taki zapis był) na akceptację wniosku przez Zarząd NFOŚiGW bądź osoby upoważnione, od którego jest liczony 5-dniowy termin na przekazanie środków na rachunek dochodów Ministra Środowiska, określony w § 11 ust. 9 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej funduszy.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła, że „*Procedura „Rozpatrywanie wniosków o przekazanie środków na realizację zadań państwowych jednostek budżetowych od 2012 roku” obowiązująca od 23 lipca 2013 r. została opracowana w układzie procesowym (tabela zawierająca odpowiedzialność, krok, produkt, czas). W rozdziale Realizacja i monitorowanie umowy opisano proces weryfikacji rozliczenia oraz wniosku o uruchomienie środków. Zgodnie z ww. zapisami dokumenty są weryfikowane przez komórkę ekologiczną, pracownika ds. weryfikacji rozliczeń oraz Departament Księgowości i Rozliczeń. Wynikiem weryfikacji jest akceptacja dokumentów. Należy podkreślić, że o terminowości wykonania czynności, dotyczącej przekazania środków na rachunek dochodów Ministra Środowiska świadczy data ostatniego podpisu złożonego na wniosku o uruchomienie środków z ramienia NFOŚiGW. W obecnie aktualizowanej *Procedurze* wprowadzono zapisy dotyczące akceptacji wniosku o uruchomienie środków przez osoby upoważnione.*”

(dowód: akta kontroli str. 60-82, 1848-1861)

3. Brak określenia w obowiązujących w badanym okresie procedurach kontroli zarządczej sposobu postępowania, w tym terminu, na procedowanie wniosków o zapewnienie finansowania.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła m.in., że „*Kierownicy państwowych jednostek budżetowych wypełniają wnioski o zapewnienie finansowania jak i o uruchomienie środków, a następnie składają je do NFOŚiGW. Zgodnie*

z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej NFOŚiGW i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, państwowa jednostka budżetowa składa wnioski o uruchomienie środków, który jest podstawą do wypłaty środków finansowych. Powyższe zostało odzwierciedlone w Procedurze „Rozpatrywanie wniosków o przekazanie środków na realizację zadań państwowych jednostek budżetowych. Decyzję o złożeniu wniosku o zapewnienie finansowania podejmuje państwowa jednostka budżetowa. Z uwagi na brak procedur określających tryb postępowania z wnioskiem o zapewnienie finansowania NFOŚiGW stosuje procedurę określoną dla wniosku o uruchomienie środków – zaakceptowany wniosek przekazuje również do dysponenta.”.

(dowód: akta kontroli str. 1848-1861,1951-1952)

W świetle ustaleń kontroli stwierdzono, że wnioski o zapewnienie finansowania składane przez pjb do NFOŚiGW były procedowane np. przez pracowników Departamentu Ochrony i Gospodarowania Wodami od dnia wpływu wniosku do tego departamentu do dnia udzielenia odpowiedzi pjb w dziedzinach *Gospodarka wodna*: 76 dni (jeden wniosek), 44 dni (jeden wniosek), 50 dni (cztery wnioski); *Monitoring*: 29 dni (jeden wniosek). Zastępca Dyrektora Ochrony i Gospodarowania Wodami wyjaśniając przyczyny tak długiego procedowania wniosków podała również, że zarówno w procedurze dofinansowania dotyczącej pjb jak i podręczniku krajowym nie ma zapisów dotyczących postępowania z wnioskami o zapewnienie finansowania.

(dowód: akta kontroli str. 1230-1232)

Z uwagi na fakt, że nie jest oczywistym dla wszystkich pracowników dokonujących procedowania wniosków o zapewnienie finansowania konieczność stosowania do ich obsługi procedury takiej samej jak z wnioskami o uruchomienie środków, zdaniem NIK, zasadnym jest wprowadzenie stosownych zapisów do wewnętrznych regulacji.

4. W badanym okresie w obowiązujących kartach *Rozliczenie rzeczowe umowy* oraz *Rozliczenie ekologiczne umowy*, będących załącznikami do *Procedury dotyczącej rozpatrywania wniosków o przekazanie środków na realizację zadań państwowych jednostek budżetowych*, brak było pozycji daty wpływu do NFOŚiGW sprawozdań/dokumentów pierwotnie złożonych przez pjb, a następnie dat kolejnych zmian, w przypadku ich wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 1845-1847,1951-1952)

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła m.in., że w obecnie aktualizowanej procedurze dotyczącej pjb wprowadzono zmiany we wzorach rozliczenia rzeczowego i ekologicznego w zakresie dookreślenia rodzajów dokumentów potwierdzających osiągnięcie efektu oraz dodania kolejnych terminów składania i akceptacji dokumentów potwierdzających osiągnięcie efektu.

(dowód: akta kontroli str. 1845-1861,1951-1952)

Zdaniem NIK wprowadzenie takich zapisów zobrazowałoby faktyczny czas przeznaczony na rozliczenie umów, w tym prawidłowość postępowania w odniesieniu do obowiązujących procedur.

5. Niezamieszczenie w systemie informatycznym skanów karty akceptacji wniosków o uruchomienie środków, pomimo takiego wymogu określonego w obowiązującej procedurze.

W *Procedurze*, obowiązującej od dnia 23 lipca 2013 r., określono, że komórką odpowiedzialną za zamieszczenie w systemie informatycznym m.in.

zatwierdzonej karty akceptacji wniosku o uruchomienie środków jest Departament Księgowości i Rozliczeń. System informatyczny od dnia 30 maja 2014 r. umożliwiał realizację postanowień ww. procedury, tj. zamieszczanie skanów dokumentów.

Spośród badanych wniosków o uruchomienie środków, dwa z nich zostały zaakceptowane i przekazano środki na rachunek dochodów MŚ, w czasie umożliwiającym zamieszczenie skanów karty akceptacji dla tych wniosków, tj. po dniu 30 maja 2014 r. Zeskanowane karty akceptacji wniosków o uruchomienie środków dotyczące umów: nr 408/2012/D (środki przekazano w dniu 25 czerwca 2014 r.) oraz nr 904/2012 (środki przekazano w dniu 30 czerwca 2014 r.) nie zostały zamieszczone w systemie informatycznym, pomimo takiego wymogu określonego w obowiązującej procedurze.

P.o. Kierownika Wydziału Rozliczeń Departamentu Księgowości wyjaśniła, że skany ww. dokumentów nie zostały zamieszczone w systemie informatycznym z powodu nagromadzenia się pracy pod koniec kwartału i półrocza (skumulowanie realizacji wypłat pod koniec każdego kwartału).

(dowód: akta kontroli str. 65-82,1393,1416-1417,1449-1450,1839)

6. Niezapewnienie realizacji postanowień *Procedury*, obowiązującej od dnia 23 lipca 2013 r., w zakresie zamieszczenia w systemie informatycznym przez Departament Księgowości i Rozliczeń zatwierdzonej karty akceptacji wniosku o uruchomienie środków.

Dopiero od dnia 30 maja 2014 r. możliwe było zamieszczanie w systemie informatycznym przez Departament Księgowości i Rozliczeń NFOŚiGW zatwierdzonej karty akceptacji wniosku o uruchomienie środków, do czego zobowiązywała już blisko rok wcześniej, tj. od dnia 23 lipca 2013 r. *Procedura dotycząca rozpatrywania wniosków o przekazanie środków na realizację zadań państwowych jednostek budżetowych od 2012 r.* Tym samym nie zapewniono realizacji postanowień *Procedury* w powyższym zakresie w całym okresie jej obowiązywania.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła m.in., że termin realizacji czynności określonej w procedurze był ściśle powiązany z koniecznością zakupu sprzętu i modyfikacją systemu informatycznego. Umowa na rozbudowę macierzy podpisano w listopadzie 2013 r., prace związane z rozbudową trwały na początku 2014 r., który był również okresem trwania intensywnych prac związanych z rozpoczęciem projektu budowy nowej platformy informatycznej i dużego obciążenia pracą jedyne go programisty zajmującego się zmianami w systemie rejestrującym umowy.

(dowód: akta kontroli str. 1393,1848-1861)

7. Nieskuteczne funkcjonowanie mechanizmów kontroli zarządczej na co poza ww. nieprawidłowościami, wskazuje również zaakceptowanie/podpisanie następujących dokumentów przez pracowników Departamentu Księgowości i Rozliczeń:
 - 1) projektu uchwały Zarządu NFOŚiGW w sprawie wyrażenia na zmianę warunków umowy nr 239/2012 dopiero w dniu 6 grudnia 2013 r., pomimo że pozostałe osoby biorące udział w opracowaniu uzasadnienia podpisały projekt w dniu 21 listopada 2013 r.,
 - 2) wniosku o uruchomienie zaliczki (umowa nr 394/2012/D) dopiero w dniu 28 sierpnia 2013 r., pomimo że wpłynął on do DKU w dniu 8 sierpnia 2013 r.,
 - 3) wniosku o zapewnienie dofinansowania (umowa nr 847/2013/D) dopiero w dniu 30 stycznia 2014 r., pomimo że został on podpisany przez Dyrektora Departamentu Ochrony i Gospodarowania Wodami w dniu 7 stycznia 2014 r.,

- 4) projektu aneksu wprowadzającego zmiany do umowy nr 179/2012/D przekazanego przez Koordynatora do weryfikacji w dniu 12 sierpnia 2013 r. – dopiero w dniu 23 sierpnia 2013 r.

Dyrektor Departamentu Księgowości i Rozliczeń wyjaśniła m.in., że:

„Ad. 1) Projekt uchwały Zarządu NFOŚiGW dotyczący zmiany warunków umowy nr 239/2012/D dotarł do DK w dniu 22 listopada 2014 roku. Został zweryfikowany przez pracownika DK w dniu 05 grudnia 2013 a podpisany przez Główną Księgową NFOŚiGW w dniu następnym. Weryfikacja pracownika DK trwała 9 dni. Proponowane zmiany w ww. uchwale dotyczyły lat następnych i w żaden sposób nie wpływały na opóźnienia w realizacji zapisów umowy.

Okres pomiędzy listopadem a grudniem to okres wzmożonych prac dotyczących zarówno wypłat środków (realizacja wykonania planu nabiera tempa w końcowym okresie danego roku) jak i rozliczeń wypłaconych zaliczek.

Ad. 2) Wniosek o uruchomienie zaliczki (umowa 394/2012/D) dotarł do DK w dniu 08 sierpnia 2013 r. został natomiast zaakceptowany przez DK w dniu 28 sierpnia 2013 roku z powodu braku aktualnych pełnomocnictw osób podpisujących. Zarząd NFOŚiGW podjął w dniu 08 sierpnia 2013 roku nową uchwałę w sprawie upoważnienia pracowników Biura NFOŚiGW do czynności związanych z dofinansowaniem zadań realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe. Upoważnienia osobom zatwierdzającym wnioski o uruchomienie środków z rezerwy celowej zostały udzielone w dniu 27 sierpnia 2013 r. Data złożenia podpisów to 28 sierpnia 2013 roku.

Ad. 3) Wniosek o zapewnienie finansowania (umowa 847/2013/D) podpisany przez dyrektora komórki ekologicznej w dniu 07 stycznia 2014 roku nie został wpisany do znajdującego się w DKU „rejestrze dokumentów do podpisu” przez pracownika komórki ekologicznej, w związku z powyższym trudno jest określić w którym dniu dotarł do DK. DK zobowiązuje się nałożyć większy nacisk na sprawdzanie czy pracownicy dostarczający do DK dokumentację dokonywali odpowiednich wpisów do rejestru.

Ad. 4) Weryfikacja projektu aneksu do umowy 179/2012/D przez pracownika DK trwała 8 dni. (12 sierpnia 2013 r.-23 sierpnia 2013 r.). Zmniejszenie kadry pracowniczej w sezonie urlopowym w dużej mierze przyczyniło się do wydłużenia procesu weryfikacji. Zaistniała sytuacja miała charakter incydentalny. DK dokona wszelkich starań, aby realizacja zadań odbywała się na bieżąco, bez zbędnej zwłoki”.

(dowód: akta kontroli str. 1953-2008,2091-2092,2117-2131)

- 5) czterech wniosków o zapewnienie dofinansowania (umowy nr: 637/2013/D, 722/2013/D, 723/2013/D, 725/2013/D) dopiero w dniu 31 stycznia 2014 r., pomimo że upoważniony do podpisania tych zobowiązań Kierownik Wydziału Ekspertyz i Prac Naukowo-Badawczych podpisał je 22 listopada 2013 r. i przekazał do dalszego procedowania do Departamentu Księgowości i Rozliczeń.

Dyrektor Departamentu Księgowości i Rozliczeń wyjaśniła m.in., że przyczyną opóźnień w podpisaniu ww. wniosków było zwiększenie, w okresie listopad–grudzień 2013 r., obciążeń pracowników w zakresie pilnych i terminowych wypłat oraz rozliczeń dotacji i pożyczek oraz koniecznością wykonania priorytetowego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 1944-1950)

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w NFOŚiGW proces weryfikacji wniosków o zapewnienie finansowania lub o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59 i terminowość przekazywania tych środków na rachunek dochodów Ministra Środowiska, odbywał się, poza wyjątkami opisanymi wyżej, zgodnie z warunkami zastrzeżonymi w ustalonych procedurach oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej funduszy. NIK zwraca jednak uwagę, że funkcjonujące w ramach systemu kontroli zarządczej, mechanizmy nie w pełni minimalizują ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w badanym obszarze – szczególnie w zakresie weryfikacji wniosków o zapewnienie finansowania.

4. Monitoring realizacji przez pjb zadań dofinansowanych ze środków rezerwy celowej poz. 59 oraz rozliczanie wykonania tych zadań (rzeczowe i finansowe)

Opis stanu faktycznego

W NFOŚiGW kwestie związane z monitorowaniem wykonywania zadań realizowanych przez pjb zostały uregulowane w dokumentacji systemu kontroli zarządczej, tj. w następujących procedurach:

- *Rozpatrywanie wniosków o przekazanie środków na realizację zadań państwowych jednostek budżetowych;*
- *Kontrola w NFOŚiGW.*

(dowód: akta kontroli str.60-64,65-82,1824-1838,1840-1841,1952)

W badanym okresie NFOŚiGW monitorował realizację przez pjb zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej m.in. w następujący sposób: dla zadań objętych umowami, pracownicy monitorowali realizację zadań określonych umowami poprzez wymianę korespondencji, na podstawie dokumentów rozliczeniowych i sprawozdawczych, drogą mailową i telefoniczną. Brali również udział w spotkaniach roboczych z beneficjentami, przeprowadzonych kontrolach terenowych oraz czterech wizytacjach

Dla zadań objętych umowami, których komórką odpowiedzialną był Departament Strategii i Komunikacji – ze względu na specyfikę finansowanych działań (ekspertyzy i prace naukowo-badawcze) pracownicy uczestniczyli również w komisyjnych odbiorach prac, będących efektem rzeczowym realizowanych umów (dotyczyło to szacunkowo 50% umów).

(dowód: akta kontroli str. 2093-2116,2132-2134)

W przypadku wystąpienia problemów w realizacji zadania koordynatorzy danej umowy zwracali się do właściwej komórki organizacyjnej NFOŚiGW o przeprowadzenie kontroli terenowej w miejscu realizacji zadania.

I tak, w okresie objętym kontrolą pracownicy Departamentu Kontroli Przedsięwzięć NFOŚiGW¹² przeprowadzili łącznie 18 kontroli (po dziewięć w 2013 r. i 2014 r. – do 30 czerwca) zadań realizowanych przez pjb, dofinansowanych z rezerwy celowej poz. 59. Kontrole przeprowadzono w miejscach realizacji projektów, za wyjątkiem jednej, dotyczącej procedur zawierania umów, przeprowadzonej w NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str.1260-1263,1755-1823,2088)

Badaniem objęto pięć kontroli terenowych zadań realizowanych przez różnych beneficjentów/pjb (trzy przeprowadzone w 2013 r. oraz dwie w 2014 r. – do

¹² Powstałego w dniu 15 maja 2014 r. z połączenia Departamentu Kontroli Przedsięwzięć NFOŚiGW i Departamentu Kontroli Terenowych NFOŚiGW.

30 czerwca). Przeprowadzenie każdej kontroli zostało udokumentowane *Informacją pokontrolną* (podpisywaną dwustronnie). W przypadku dwóch kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości i uchybień, nie formułowano zatem zaleceń pokontrolnych. Natomiast w przypadku trzech pozostałych badanych kontroli sformułowano zalecenia pokontrolne¹³, na które kierownicy kontrolowanych pjb udzielali odpowiedzi, przysyłając do NFOŚiGW dokumenty potwierdzające realizację zaleceń pokontrolnych. Odpowiedzi były następnie opiniowane przez właściwe dla danego zadania/umowy komórki merytoryczne NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 1264-1361,1734-1754,2132-2134)

Spośród badanych pięciu kontroli, w jednym przypadku wyniki kontroli przekazano do Ministerstwa Środowiska, stosownie do postanowień *Instrukcji wykonawczej Instytucji Wdrażającej dla I,II,III oraz IV priorytetu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko*. Dyrektor Departamentu Kontroli Przedsięwzięć wyjaśnił, że w pozostałych przypadkach nie kierowano informacji o wynikach kontroli do jednostek nadrzędnych, gdyż nie ma takiego obowiązku wynikającego z wewnętrznych procedur/instrukcji.

(dowód: akta kontroli str. 1264,1755-1760)

Dla zadań ujętych na listach zadań dofinansowania pjb na 2013 r. i 2014 r. – 124 umowy rozliczono, zamknięto pod względem rzeczowym, ekologicznym oraz finansowym (według stanu na dzień 31 października 2014 r.)

(dowód: akta kontroli str. 1183-1188)

W 2013 r. liczba zadań/umów: kontynuowanych wynosiła 215; niekontynuowanych – 138 natomiast z czterech zadań/umów zrezygnowano. W 2014 r. liczba zadań/umów: kontynuowanych wynosiła 303; niekontynuowanych – 21, zaś z ośmiu zadań/umów zrezygnowano.

Najczęstszymi przyczynami rezygnacji z zadań były: niewyłonienie wykonawcy w wyniku przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego; realizacja zakresu prac w ramach innej umowy; stwierdzenie beneficjenta o niezasadności realizacji umowy.

W badanym okresie nie wystąpiły przypadki braku rozliczenia spowodowanego zaokrągleniem kwot we wnioskach o uruchomienie środków z rezerwy celowej (w związku z zaokrągleniami w systemie TREZOR).

Najczęstszymi przyczynami opóźnień w zamknięciu i rozliczeniu realizacji zadań były: przedłużające się procedury związane z rozstrzygnięciem postępowań o udzielenie zamówienia publicznego; konieczność zmian w trakcie realizacji zadania wynikające ze stwierdzonych warunków technicznych; konieczność uzupełniania dokumentów rozliczeniowych.

(dowód: akta kontroli str. 1182,1124-1125)

Wystąpiły przypadki niezamknięcia trzech umów pod względem rzeczowym, w tym jednej również pod względem ekologicznym (komórka prowadząca: Departament Ochrony Klimatu), z planowaną datą ich zamknięcia do 30 czerwca 2014 r. (według stanu na 31 października 2014 r.):

- umowę nr 383/2013/D *Termomodernizacja budynku Zespołu Szkół Muzycznych w Wałbrzychu* – nie zamknięto pod względem rzeczowym z powodu, jak m.in. wyjaśniła Zastępca Dyrektora Departamentu Ochrony Klimatu, przedłożenia

¹³ Odstąpiono od konieczności realizowania jednego z zaleceń pokontrolnych, o czym beneficjent/pjb został poinformowany.

przez beneficjenta dokumentów rozliczeniowych wymagających poprawy. Uznanie umowy za wykonaną było uzależnione od rozliczenia wypłaconej zaliczki. Opóźnienie było spowodowane potrzebą skompletowania poprawnych dokumentów do rozliczenia zaliczki a następnie do rozliczenia rzeczowego zadania. Ze względu na przedłużającą się nieobecność koordynatora umowy oraz kumulację terminowych prac do wykonania informacje o nieprawidłowościach w dokumentach rozliczeniowych zostały przekazane telefonicznie,

- umowę nr 467/2013/D¹⁴ *Termomodernizacja budynków Zespołu Szkół Centrum Kształcenia Rolniczego w Komorowie* – nie zamknięto pod względem rzeczowym z powodu, jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Departamentu Ochrony Klimatu, przedłożenia przez beneficjenta dokumentów potwierdzających wykonanie zadania, które wymagały poprawy. Poprawne dokumenty wpłynęły do NFOŚiGW w dniu 29 października 2014 r.,
- umowę nr 8/2009/D *Modernizacja gospodarki cieplnej w Oddziałach Prewencji Policji* – niezamknięcie rzeczowe i ekologiczne – z powodów, jak m.in. wyjaśniła Zastępca Dyrektora Departamentu Ochrony Klimatu, wystąpienia w trakcie realizacji zadania licznych zmian zakresu rzeczowego, skutkującego zmianą efektu ekologicznego. Przedstawione przez beneficjenta dokumenty potwierdzające realizację zadania wymagają analizy pod kątem zmian wprowadzonych w czasie realizacji przedsięwzięcia. Przedstawiają zrealizowany zakres rzeczowy w innym układzie niż przyjęty HRF, co powoduje trudności w ustaleniu, czy beneficjent wywiązał się z umowy.

(dowód: akta kontroli str.1189-1190)

W 2013 r. zmieniono 194 umowy, łącznie dokonano 276 zmian do umów, w tym w 65 umowach wprowadzono więcej niż jedną zmianę. Natomiast w 2014 r. (do 30 czerwca) zmieniono 101 umów, łącznie dokonano 117 zmian do umów, w tym w 13 umowach wprowadzono więcej niż jedną zmianę.

Najczęstszymi przyczynami wprowadzania zmian do umów były: wyniki rozstrzygnięcia przetargów i w związku z tym zmiany kosztów wykonania zadań i wysokości dofinansowania; zmiany harmonogramów wypłat (przesunięcia terminów wypłat środków); zmiana terminu realizacji zadania; zmiany parametrów sprzętu (zmiana zakresu rzeczowego); zmiany zakresu zadań wynikające z projektów wykonawczych; zmiany w harmonogramach robót, np. przesunięcia środków pomiędzy pozycjami w harmonogramie lub między kwartałami spowodowane niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi; oczekiwanie na uzyskanie decyzji administracyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 1191-1223)

W badanym okresie wystąpił jeden przypadek (w Departamencie Ochrony Przyrody i Edukacji Ekologicznej) sporządzenia zmian HRF umowy w związku z zaokrągleniem kwot i dotyczył umowy nr 980/2012/D na realizację zadania *Kampania promująca ekologiczne postawy konsumenckie podczas zakupów*.

(dowód: akta kontroli str. 1848-1861)

Ustalono
nieprawidłowości

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

¹⁴ Umowa zamknięto pod względem rzeczowym w dniu 31 października 2014 r.

W umowie nr 288/2011/D, pomimo wpływu w dniu 28 października 2013 r. kompletu wymaganych dokumentów rozliczeniowych, dokonano rozliczenia rzeczowego i ekologicznego tej umowy w dniu 15 stycznia 2014 r., tj. po upływie 19 dni po terminie na ich rozliczenie określonych w *Procedurze*¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 65-82,1410-1411,1951)

W ww. procedurze został określony czas na dokonanie rozliczenia rzeczowego oraz ekologicznego umowy po wpływie do NFOŚiGW kompletu dokumentów od beneficjenta/pjb i wynosił 21 dni.

Dyrektor Departamentu Ochrony i Gospodarowania Wodami NFOŚiGW wyjaśniła m.in., że powyższe opóźnienie spowodowane było nawarstwieniem pracy wynikającym z konieczności realizacji innych priorytetowych i terminowych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 65-82,1410-1411,1951,2089-2090)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zauważa, że w obowiązującym *Podręczniku procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków NFOŚiGW* (mającym zastosowanie również do umów zawartych z pjb) nie wyłączono konieczności akceptacji zmian do umów decyzją upoważnionych pracowników NFOŚiGW w przypadku, gdy wpłynęło do NFOŚiGW sprawozdanie końcowe/dokumenty potwierdzające wykonanie i odbiór zadania, a zadanie to już zostało wykonane.

Powyższe skutkowało, poza generowaniem dodatkowej pracy dla pracowników NFOŚiGW, koniecznością podjęcia stosownej decyzji na zmiany w umowach, których zadania zostały już faktycznie zrealizowane (dokumenty sprawozdawcze złożone w NFOŚiGW), co oznaczało zgodę na zmiany post factum.

Powyższe dotyczyło umów realizowanych przez:

- Departament Ochrony i Gospodarowania Wodami z dziedzin: *Nadzwyczajne Zagrożenia Środowiska* oraz *Gospodarka Wodna* (90-95% umów); *Monitoring Środowiska* (ok 50% umów) – decyzje sporządzono na podstawie otrzymanych rozliczeń w kwocie niższej niż określone w umowie;
- Departament Ochrony Klimatu – w ośmiu przypadkach na 11 zamknięć rzeczowych umów podejmowano decyzje zmieniające warunki umów. Zmiany dotyczyły ostatecznych kwot dofinansowania i wypłat, kwot kosztu całkowitego i kwalifikowanego jak również zmian w zakresie rzeczowym zadania;
- Departament Ochrony Przyrody i Edukacji Ekologicznej, np. w Wydziale Edukacji Ekologicznej: z zakończonych sześciu umów w pięciu sporządzono zmiany po złożeniu sprawozdania końcowego dotyczące np. zmniejszenia kosztu zadania i zmian zakresu rzeczowego;
- Departament Strategii i Komunikacji – zmiany do umów dotyczące głównie zmniejszenia kosztu zadania i kwoty dofinansowania po złożeniu sprawozdania końcowego (w Wydziale Ekspertyz i Prac Naukowo-Badawczych) dotyczyły 20–25% umów.

Podkreślenia wymaga fakt, iż wystąpiły przypadki sporządzenia decyzji, gdy beneficjent nie wykorzystał wszystkich środków (różnica wynosiła jeden grosz) i poinformowania o wyrażeniu zgody na zmniejszenie kosztu zadania (o jeden grosz) i kwoty dofinansowania z NFOŚiGW.

Zdaniem NIK, zasadne będzie odstąpienie od konieczności akceptacji zmian w umowach decyzjami i informowania o tym beneficjenta po złożeniu sprawozdania końcowego z realizacji zadania.

(dowód: akta kontroli str. 1848-1943)

¹⁵ Obowiązującej od dnia 23 lipca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że monitoring realizacji przez pjb zadań finansowanych poprzez rezerwę celową poz. 59 oraz rozliczanie wykonania tych zadań przez Narodowy Fundusz, odbywał się zgodnie z warunkami zastrzeżonymi w ustalonych procedurach, a wskazana wyżej nieprawidłowość miała charakter incydentalny.

IV. Uwagi i 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 Kontroli¹⁶, wnosi o:

- 1) uwzględnienie w procedurze *Rozpatrywanie wniosków o przekazane środków na realizację zadań państwowych jednostek budżetowych*, zwanej dalej „Procedurą”, lub w innych dokumentach kontroli zarządczej, pozycji i terminów podejmowania decyzji przez Zarząd NFOŚiGW lub upoważnionych pracowników NFOŚiGW w sprawie przedmiotowych wniosków i realizacji umów z nimi związanych oraz wnioskami o zapewnienie finansowania;
- 2) dostosowanie systemu informatycznego NFOŚiGW do obowiązującej *Procedury* w celu umożliwienia weryfikacji daty rejestracji wszystkich wymienionych w *Procedurze* czynności/kroków postępowania określonych jako „Wpis do LSI”;
- 3) zapewnienie skutecznego funkcjonowania mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie wypełniania przez pracowników NFOŚiGW obowiązków wymaganych wewnętrznymi przepisami dotyczącymi:
 - umieszczania dat przy parafach osób wskazanych w *Procedurze* oraz terminowego akceptowania dokumentów związanych z realizacją umów z pjb,
 - zamieszczania w systemie informatycznym skanów dokumentów rozliczeniowych,
 - terminowego przekazywania do uzgodnienia dysponentom części budżetowych zatwierdzonych projektów list zadań lub zmian do list zadań,
 - terminowego przygotowywania projektów uchwał w sprawie zmian list zadań,
 - dotrzymywania terminów w procesie negocjacji warunków dofinansowania zadania oraz udzielenia dofinansowania, a także informowania wnioskodawców o przyznaniu dofinansowania,
 - terminowego rozliczania umów w zakresie osiągnięcia planowanych efektów;
- 4) podjęcie działań w celu wyeliminowania opóźnień w rozpatrywaniu wniosków o dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej podczas realizacji programów priorytetowych, w ramach których wpływa do NFOŚiGW znaczna liczba wniosków o dofinansowanie;
- 5) zapewnienie terminowego informowania Ministra Środowiska i Ministra Finansów o przekazaniu środków na dochody budżetu państwa;
- 6) odstąpienie, po złożeniu przez beneficjenta sprawozdania końcowego z realizacji zadania, od konieczności akceptacji zmian w umowach decyzjami i informowania o tym beneficjenta.

¹⁶ Dz.U. z 2012 r., poz.82 z późn. zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

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

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

Warszawa, dnia 18 grudnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska

Dyrektor

Anna Krzywicka

Kontrolerzy:

Elżbieta Browińska

Główny specjalista
kontroli państwowej

Mirosław Sałata

Doradca techniczny