



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Środowiska

Tekst jednolity*

KSI.410.001.02.2017

P/17/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

* Uwzględniono zmiany wprowadzone Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 31 maja 2017 r. oraz sprostowano, w trybie art. 35c ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, oczywiste omyłki pisarskie w wystąpieniu pokontrolnym.

Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. – wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Maria Kowalska, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/8/2017 z dnia 4 stycznia 2017 r.; (dowód: akta kontroli str. 1-2)2. Dariusz Łyszkiewicz, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/9/2017 z dnia 4 stycznia 2017 r.; (dowód: akta kontroli str. 3-4)3. Mirosław Sałata, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/7/2017 z dnia 4 stycznia 2017 r.; (dowód: akta kontroli str. 5-6)4. Małgorzata Szyborska, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/11/2017 z dnia 4 stycznia 2017 r.; (dowód: akta kontroli str. 7-8)5. Grzegorz Bąk, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/10/2017 z dnia 4 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 9-10)
Jednostka kontrolowana	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: „NFOŚiGW”, „NF” lub „Narodowy Fundusz”), ul. Konstruktorska 3A, 02-673 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kazimierz Kujda, Prezes Zarządu NFOŚiGW. (dowód: akta kontroli str. 25)

II. Wprowadzenie

NFOŚiGW finansował przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w ramach Listy programów priorytetowych na 2016 r.¹ obejmującej 20, a od maja 2016 r. 19 programów pogrupowanych w czterech dziedzinach: Ochrona i zrównoważone gospodarowanie zasobami wodnymi (2 programy), Racjonalne gospodarowanie odpadami i ochrona powierzchni ziemi (3), Ochrona atmosfery (2), Ochrona różnorodności biologicznej i funkcji ekosystemów (1), oraz grupa projektów międzydziedzinowych (11).

Kontrolą objęto następujący zakres:

- proces planowania i zmian w planie przychodów/kosztów/wydatków oraz ich wykonanie,
- rzetelność sprawozdań i ksiąg rachunkowych,
- udzielanie dofinansowania na realizację przedsięwzięć,
- realizację zadań przez NFOŚiGW,
- realizację wniosków pokontrolnych NIK sformułowanych w wyniku kontroli wykonania planu finansowego NFOŚiGW oraz innych kontroli, przeprowadzonych w latach 2014–2016.

¹ Zatwierdzonej Uchwałą Rady Nadzorczej nr 9/16 z dnia 29.01.2016 r., zmienioną Uchwałą Rady Nadzorczej nr 36/16 z dnia 20.05.2016 r.

Przychody NFOŚiGW w 2016 r. zrealizowano w wysokości 1.877.096,6 tys. zł, tj. w 110,3% planu według ustawy budżetowej na rok 2016² (dalej „ustawa budżetowa”). Uzyskane przychody w porównaniu do 2015 r. były niższe o 412.358,6 tys. zł, tj. o 18,0%.

W 2016 r. poniesiono koszty ogółem w kwocie 1.223.961,4 tys. zł, w tym koszty realizacji zadań stanowiły 1.089.851,2 tys. zł, a koszty funkcjonowania 83.385,8 tys. zł.

W 2016 r. ze środków zobowiązań wieloletnich wypłacono 1.004.190,7 tys. zł, z tego pożyczek – 406.809,9 tys. zł (40,5% całości wypłaconych środków), dotacji – 597.380,8 tys. zł (59,5%). Na koniec 2016 r. na koncie zobowiązań wieloletnich pozostawała ogółem kwota 4.279.751,5 tys. zł.

W związku z realizacją planu finansowania ochrony środowiska NFOŚiGW przekazał środki własne w łącznej wysokości 1.908.358,0 tys. zł, z tego w formie finansowania zwrotnego – 618.506,8 tys. zł (32,4% całości wypłaconych środków), bezzwrotnego – 1.089.851,2 tys. zł (57,1%) oraz finansowania kapitałowego 200.000,0 tys. zł.

Dotacje z budżetu państwa wykorzystane zostały w wysokości 71.353,2 tys. zł na wypłatę korekt systemowych i sfinansowanie pomocy technicznej.

W NFOŚiGW w 2016 r. na finansowanie zadań wynikających z ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*³ (dalej „ustawa POŚ”) wykorzystano 2.910.383,0 tys. zł.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli⁴ wykonanie w 2016 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej było zgodne z przyjętymi założeniami w ustawie budżetowej. NIK po raz kolejny stwierdziła niezrealizowanie wniosków pokontrolnych, o realizację których wnioskowała w latach ubiegłych⁵, pomimo podejmowanych działań. Dotyczyło to w szczególności zintensyfikowania działań w zakresie opracowania i wdrożenia zintegrowanego systemu informatycznego, wdrożenia nowego systemu rozliczania efektów rzeczowych i ekologicznych, podjęcia działań zmierzających do maksymalnego wykorzystania środków zobowiązań wieloletnich, zapewnienia rzetelnych i skutecznych działań w obszarze tzw. *umów trudnych*. Brak realizacji wniosków NIK skutkuje powielaniem nieprawidłowości w kontrolowanych obszarach działalności NFOŚiGW.

Tym samym, w ocenie NIK, niewystarczająca skuteczność działań prowadzących do realizacji wniosków pokontrolnych NIK i wyeliminowania nieprawidłowości w działalności NFOŚiGW wskazuje, że ustalony w NFOŚiGW system kontroli zarządczej w niepełnym stopniu zapewnia prawidłową i efektywną realizację celów i zadań tej jednostki.

Uzasadnienie oceny

Do końca 2016 r. w Narodowym Funduszu nie podjęto ostatecznej decyzji w sprawie sposobu realizacji projektu pn. *Budowa Zintegrowanej Platformy Informatycznej*, pomimo szeregu rekomendacji sformułowanych zarówno przez audyt zewnętrzny jak i wewnętrzny, a także nie zakończono działań celem pełnego wdrożenia nowego systemu rozliczania efektów rzeczowych i ekologicznych. Skutkuje to nieprawidłowościami w zakresie definiowania efektów ekologicznych oraz rozliczania umów pod względem rzeczowym i ekologicznym. Należy również wskazać na powrót niekorzystnego zjawiska spadku wykorzystania środków zobowiązań wieloletnich.

Ponadto stwierdzono m.in.:

- nierzetelne działania w zakresie rozliczania umów;
- niewystarczające monitorowanie realizacji umów;
- dokonywanie zmian w umowach po upływie terminu ich realizacji;

² Ustawa budżetowa z dnia 25 lutego 2016 r. – Dz. U. poz. 278, ze zm.

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 672, ze zm.

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria dla oceny pozytywnej i negatywnej stosuje się ocenę opisową.

⁵ Zarówno po kontroli wykonania planu finansowego NFOŚiGW, jak i innych kontrolach przeprowadzonych w latach 2014-2016.

- nieprzestrzeganie procedur rozpatrywania wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć.

NIK zwraca uwagę, że w 2016 r. ze środków NFOŚiGW, poprzez rezerwę celową poz. 59 – *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej* opłacano składki do organizacji międzynarodowych w łącznej wysokości 49.333,4 tys. zł. Wydatki te nie były zgodne z celem utworzenia tej rezerwy. NIK podtrzymuje swoje stanowisko wyrażone w latach ubiegłych po kontrolach wykonania planu finansowego NFOŚiGW, że finansowanie z tego źródła składek do organizacji międzynarodowych nie jest działaniem prawidłowym. Jednak wobec niezapewnienia przez Ministra Finansów środków na ten cel w budżecie państwa, poza rezerwą celową poz. 59, nie do zaakceptowania byłaby sytuacja prowadząca do nieuregulowania zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej z tytułu członkostwa w organizacjach międzynarodowych.

Sprawozdania w zakresie operacji finansowych (Rb-N i Rb-Z) oraz w zakresie budżetu zadaniowego (Rb-BZ2) sporządzone zostały na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Prawidłowo ewidencjonowano dowody księgowe w księgach rachunkowych. Objęte badaniem własne wydatki inwestycyjne i zakupy inwestycyjne zostały zrealizowane zgodnie z umowami oraz ujęte w ewidencji finansowo-księgowej. Zwiększono łączną liczbę kontroli terenowych przeprowadzonych u beneficjenta, w ramach których badano dokumenty księgowe. Rzetelnie zaplanowano i zrealizowano przychody, które ewidencjonowano i lokowano zgodnie z obowiązującymi przepisami. Rzetelnie wywiązywano się ze sporządzania i przekazywania sprawozdań związanych z działalnością NFOŚiGW.

IV. Wyniki kontroli

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

Opis stanu faktycznego

Uchwalony przez Radę Nadzorczą w dniu 28 lipca 2015 r.⁶ projekt planu finansowego NFOŚiGW na 2016 r. został zmieniony uchwałą z dnia 29 września 2015 r.⁷. Zmniejszono nieznacznie przychody (o 22 tys. zł w poz. *Pozostałe przychody*) oraz zwiększono koszty ogółem o 0,2% – do 1.661.318 tys. zł. W ramach tych kosztów zwiększeniu uległy o 4,0% koszty funkcjonowania z powodu zaplanowania wyższych wynagrodzeń (wraz z pochodnymi). Planowany wynik finansowy (brutto i netto) został zmniejszony o 8,3% do 40.694 tys. zł. Ponadto zwiększona została kwota zobowiązań o 1,1% – do 51.647 tys. zł, a zmniejszona o 0,1% kwota wolnych środków finansowych przekazywanych w zarządzanie lub depozyt Ministrowi Finansów⁸ – do 3.213.026 tys. zł.

Projekt planu finansowego NFOŚiGW na 2016 r. został sporządzony zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 lipca 2015 r. w *sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2016*⁹ (dalej „nota budżetowa”). Projekt planu uchwalony przez Radę Nadzorczą w lipcu 2015 r. został przekazany do Ministra Środowiska i Ministra Finansów 31 lipca 2015 r. Druga wersja projektu planu została przekazana Ministrowi Środowiska oraz Ministrowi Finansów 29 września 2015 r.

Plan finansowy według ustawy budżetowej, zwany dalej „planem” określał: przychody ogółem w kwocie 1.702.034 tys. zł, w tym dotacje z budżetu państwa 112.800 tys. zł, koszty ogółem 1.657.648 tys. zł, wynik netto 44.386 tys. zł i odpowiadał pierwszej wersji projektu planu finansowego NFOŚiGW uchwalonego przez Radę Nadzorczą w lipcu 2015 r.

⁶ Uchwała Nr 72/15 w sprawie uchwalenia projektu Planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na 2016 rok oraz Planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w układzie zadaniowym na rok budżetowy 2016 oraz na lata 2017–2018.

⁷ Uchwała Nr 111/15 w sprawie zmiany projektu Planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na 2016 rok oraz zmiany Planu Finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w układzie zadaniowym na rok budżetowy 2016 oraz na lata 2017–2018.

⁸ W okresie od 1 stycznia do 27 września 2016 r. – Minister Finansów, od 28 września 2016 r. Minister Rozwoju i Finansów.

⁹ Dz. U. poz. 955, ze zm.

Plan przychodów oraz kosztów stanowił odpowiednio 74,3% i 97,0% wykonania planu finansowego NFOŚiGW za 2015 r. Zmniejszenie planu przychodów spowodowane było zmianą ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o *recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji*¹⁰. W wyniku tej zmiany NFOŚiGW nie mógł już uzyskiwać przychodów z tytułu opłat recyklingowych za pojazdy wprowadzane od 2016 r. na terytorium kraju.

(dowód: akta kontroli str. 2346-2356, 2359-2414, 2650-2656, 3189-3190)

W planie działalności NFOŚiGW¹¹ przyjęto, że ze środków własnych Narodowego Funduszu oraz obsługiwanych środków zagranicznych, m.in. Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego (MF EOG i NMF) oraz Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POLiŚ), finansowanie w 2016 r. ochrony środowiska i gospodarki wodnej wyniesie łącznie 4.056.000 tys. zł, w tym m.in. 1.460.000 tys. zł na finansowanie pożyczkowe.

Na finansowanie zadań ze środków własnych zaplanowano łączną kwotę 2.910.000 tys. zł (3.500.000 tys. zł w 2015 r.), z tego na *finansowanie pożyczkowe* – 1.460.000 tys. zł (1.400.000 tys. zł w 2015 r.), *finansowanie dotacyjne* – 1.450.000 tys. zł (2.100.000 tys. zł w 2015 r.). Procentowy udział finansowania zwrotnego i bezzwrotnego ze środków własnych NFOŚiGW zaplanowano odpowiednio w 50,2% i 49,8% (40,0% i 60,0% w 2015 r.) oraz „(...) ok. 64% udziału finansowania zwrotnego dla wskaźnika liczonego po pomniejszeniu o kwoty wypłat dotacyjnych, których realizacja wynika z wypełnienia zobowiązań ustawowych lub umownych o charakterze redystrybucyjnym.”

Zgodnie z obowiązującą w 2016 r. *Strategią działania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na lata 2013–2016 z perspektywą do 2020 r.*¹², przewidywano dążenie do osiągnięcia w 2016 r. poziomu 55% udziału finansowania pożyczkowego w strukturze wypłat, liczonych po pomniejszeniu o kwoty wypłat dotacyjnych, których realizacja przez NFOŚiGW wynika z wypełniania zobowiązań ustawowych lub umownych o charakterze redystrybucyjnym, dalej zwanych wydatkami dotacyjnymi „sztywnymi”.

(dowód: akta kontroli str. 2360-2389, 2415-2455, 2494-2543, 2650-2654)

Zgodnie z przyjętą w styczniu 2016 r.¹³ *Listą programów priorytetowych NFOŚiGW na 2016 r.* (dalej „Lista”) NFOŚiGW przewidywał finansowanie przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska i gospodarki w ramach 20 programów priorytetowych pogrupowanych w czterech dziedzinach: Ochrona i zrównoważone gospodarowanie zasobami wodnymi (2 programy); Racjonalne gospodarowanie odpadami i ochrona powierzchni ziemi (3); Ochrona atmosfery (3); Ochrona różnorodności biologicznej i funkcji ekosystemów (1) oraz grupa projektów międzydziedzinowych (11).

W maju 2016 r.¹⁴ dokonano zmian w *Liście*. Zrezygnowano z programów 3.2. „Poprawa efektywności energetycznej”, 3.3. „Wspieranie rozporozyszonych, odnawialnych źródeł energii”, 5.11. „Sokół – Wdrożenie Innowacyjnych Technologii Środowiskowych”, a wprowadzono programy „System Zielonych Inwestycji (GIS – Green Investment Scheme)” i „Wsparcie dla Innowacji sprzyjających zasobooszczędnej i niskoemisyjnej gospodarce” oraz zmieniono nazwę programu 5.7. na „SYSTEM – Wsparcie działań ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez partnerów zewnętrznych”. Celem zmian była klasyfikacja programów według kierunków wsparcia, usystematyzowanie jej tak, aby programy wdrażane za pośrednictwem partnerów zewnętrznych były realizowane w ramach jednej komórki ekologicznej oraz rozszerzenie obszarów finansowania NFOŚiGW na przedsięwzięcia związane z energetycznym wykorzystaniem wód geotermalnych, zmniejszeniem zużycia energii w budownictwie, popularyzacją przedsięwzięć związanych ze wspieraniem technologii

¹⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 803, ze zm.

¹¹ Uchwalony przez Radę Nadzorczą w dniu 29 stycznia 2016 r. – zgodnie z art. 400h ust. 2 pkt 4 ustawy POŚ.

¹² Uchwała nr 73/15 Rady Nadzorczej z dnia 28 lipca 2015 r.

¹³ Uchwała Zarządu nr B/3/4/206 z dnia 21 stycznia 2016 r. i nr A/10/2/2016 z dnia 26 stycznia 2016 r. oraz uchwała RN nr 9/16 z dnia 29 stycznia 2016 r.

¹⁴ Uchwała Zarządu nr B/20/1/2016 z dnia 11 maja 2016 r. i uchwała RN nr 36/16 z dnia 20 maja 2016 r.

w ramach Systemu Weryfikacji Technologii Środowiskowych ETV oraz wsparciem efektywnych systemów ciepłowniczych i chłodniczych. W wyniku wprowadzonych zmian przewidywano finansowanie w ramach 19 programów.

W związku z propozycjami zmian programów priorytetowych Zarząd NFOŚiGW rozpatrzył informację *Prognoza płynności finansowej na lata 2016–2020 na podstawie propozycji zmian programów priorytetowych*¹⁵, według której zaproponowane zmiany skutkują w zakresie finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej zmniejszeniem w okresie 2016–2020 wypłat o łączną kwotę 2.771.992 tys. zł, z tego w formie zwrotnej o 2.119.547 tys. zł i bezzwrotnej o 652.445 tys. zł. W 2016 r. przewidywano zmniejszenie wypłat odpowiednio o 376.481 tys. zł i 243.260 tys. zł. W wyniku zmian w zakresie wypłat oraz zmianach w zakresie wpływów (231.800 tys. zł) stan środków pieniężnych na koniec 2016 r. prognozowano w wysokości 4.075.515 tys. zł, tj. wyższej o 853.967 tys. zł (o 26,5%) niż w ustawie budżetowej (3.221.548 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 274-339, 2544-2593, 2655-2656)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

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

W *Prognozie płynności finansowej na lata 2016–2020 na podstawie propozycji zmian programów priorytetowych* założono udział finansowania zwrotnego na poziomie 48% bez wyłączeń wypłat wynikających z wypełniania zobowiązań ustawowych lub umownych o charakterze redystrybucyjnym, a w przypadku wyłączenia ww. wypłat – na poziomie 59%.

(dowód: akta kontroli str. 2544-2593)

Biorąc pod uwagę wykonanie finansowania pożyczkowego – 618.506,8 tys. zł, finansowania dotacyjnego – 1.089.851,2 tys. zł, w tym wydatków dotacyjnych „sztywnych” – 536.180,3 tys. zł, poziom udziału finansowania pożyczkowego w strukturze wypłat NFOŚiGW po pomniejszeniu wydatków dotacyjnych „sztywnych”, w 2016 r. wyniósł 52,8% i nie osiągnął 55% zakładanych w ww. *Strategii*, a tym bardziej zakładanego w *Prognozie płynności finansowej na lata 2016–2020 na podstawie propozycji zmian programów priorytetowych* poziomu 59%. Ww. współczynnik liczony bez pomniejszania wydatków „sztywnych” wyniósł tylko 36,2% i nie osiągnął zakładanego w ww. *Prognozie* poziomu 48%.

Poziom finansowania dotacyjnego zrealizowanego przez NFOŚiGW w 2016 r. był o 76,2% wyższy od poziomu finansowania pożyczkowego, co niekorzystnie wpływa na długoterminową płynność finansową NFOŚiGW.

Ww. wskaźnik nie uwzględnia wykonania finansowania kapitałowego – 200.000,0 tys. zł, bowiem zdaniem NIK objęcia akcji Banku Ochrony Środowiska S.A. nie można zaliczyć do finansowania zwrotnego związanego z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Ponadto, zdaniem NIK, wprowadzona zasada wyłączenia kwot części dotacji¹⁶, których wypłaty w 2016 r. stanowiły 49,2% wykonania finansowania dotacyjnego ze środków własnych NFOŚiGW, powoduje zniekształcenie faktycznej proporcji wydatków pożyczkowych do dotacyjnych.

Zdaniem NIK do obliczania wyżej wymienionego wskaźnika zasadnym jest wyłączenie jedynie wypłat wynikających ze zobowiązań o charakterze redystrybucyjnym – wówczas ten wskaźnik w 2016 r. wynosił 42,0%.

Ponadto NIK stwierdza, że ze środków NFOŚiGW finansowane były w ramach dwóch umów składki członkowskie do umów i organizacji międzynarodowych w łącznej kwocie 49.333,4 tys. zł. Płatności te także można traktować jako wydatki dotacyjne „sztywne”, w związku z tym, że były realizowane na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2015 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2016¹⁷.

¹⁵ Przygotowana dla Zarządu NFOŚiGW, rozpatrzona na posiedzeniu Zarządu w dniu 31 marca 2016 r.

¹⁶ Posiadających status zobowiązań ustawowych lub umownych o charakterze redystrybucyjnym.

¹⁷ Dz. U. poz. 2199, ze zm.

W 2015 r. współczynnik finansowania zwrotnego w finansowaniu ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze środków NFOŚiGW (pożyczki 1.838.267,0 tys. zł, dotacje 1.602.446,7 tys. zł) bez pomniejszenia o wydatki „sztywne” wyniósł 53,4%, przy wyłączeniu wydatków sztywnych – 66,9%, a przy wyłączeniu dotacji posiadających status zobowiązań umownych o charakterze redystrybucyjnym 60,1%.

Przedstawione wielkości wskazują na zmniejszenie powyższego współczynnika w 2016 r. w stosunku do 2015 r. – w poszczególnych podanych wyżej kategoriach od 21,2% do 32,2%, a tym samym brak rezultatów podjętych działań w NFOŚiGW w celu zwiększenia udziału finansowania zwrotnego w strukturze wydatków, polegających na uatrakcyjnieniu oferty pożyczkowej, kontynuowaniu podjętych w 2015 r. akcji promocyjnych oferty pożyczkowej wśród samorządów, zmiany budżetów programów priorytetowych oraz zmniejszeniu wysokości umorzenia pożyczek.

(dowód: akta kontroli str. 698, 2494-2593, 3193-3195, 3208, 3254-3255)

2. Rzetelność sprawozdań

Opis stanu
faktycznego

2.1. Kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

Badaniem objęto rzetelność sporządzenia sprawozdań Rb-N¹⁸ i Rb-Z¹⁹ za IV kwartał 2016 r. Procedury kontroli zarządczej w zakresie sporządzania sprawozdań określone zostały w Instrukcji nr 13/2014/DK *Przygotowywanie sprawozdań w zakresie operacji finansowych* oraz obowiązującej od 1 lipca 2008 r. *Procedurze zamykania okresów sprawozdawczych w systemie finansowo-księgowym*. Dane do sprawozdań w zakresie operacji finansowych pochodzą z księgi głównej (system SAP) oraz z ksiąg pomocniczych (systemy WIU, LSI, e-OPŁATYgeolog). Podpisane przez upoważnione osoby sprawozdania są przekazywane do Ministra Środowiska. Prowadzone w NFOŚiGW konta i zasady księgowania umożliwiają sporządzenie sprawozdań według wymaganej szczegółowości.

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²⁰, rzetelnie pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w poszczególnych pozycjach sprawozdań odpowiadały danym wynikającym z ewidencji księgowej. Nie dokonywano korekt powyższych sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str. 181-193, 347-479, 483-494, 1182, 2704-2714, 6257)

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

Opis stanu
faktycznego

Sprawozdanie Rb-BZ2 zostało sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz przekazane w terminie (w wersji elektronicznej), określonym rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym²¹. Kwoty kosztów, wykazane w sprawozdaniu, były zgodne z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych. Zobowiązania związane z wykonaniem planu finansowego NFOŚiGW w układzie zadaniowym zostały ujęte w sprawozdaniu w jednej pozycji – działanie 12.1.1.2. *Tworzenie i koordynacja regulacji w zakresie ochrony środowiska oraz informacja o środowisku*.

W trakcie kontroli została złożona na posiedzenie Zarządu NFOŚiGW korekta sprawozdania Rb-BZ2. Korekta związana była ze zmianą danych w przyjętym przez Zarząd NFOŚiGW w dniu 30 marca 2017 r. *Sprawozdaniu finansowym za rok 2016* w stosunku do stanu na dzień sporządzenia sprawozdania, tj. 10 marca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1184-1190, 2715, 6474-6511)

¹⁸ Rb-N – kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych.

¹⁹ Rb-Z – kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń.

²⁰ Dz. U. z 2014 r. poz. 1773.

²¹ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

NIK zwraca uwagę, że w sprawozdaniu Rb-BZ2 z wykonania planu finansowego NFOŚiGW w układzie zadaniowym od początku roku do dnia 31.12.2016 r. wykazano zobowiązania w kwocie 39.077,2 tys. zł²², ujęte w sprawozdaniu finansowym NFOŚiGW, pomimo że dotyczą one całości zobowiązań NFOŚiGW, a więc i wszystkich działań realizowanych w jednostce, a nie tylko kosztów wykonanych według układu zadaniowego, które zgodnie z ustawą budżetową wyniosły w Funkcji 12 – Środowisko 1.657.648,0 tys. zł, a ich wykonanie 1.223.961,4 tys. zł. Tymczasem wypłaty środków na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej wyniosły w 2016 r. łącznie 2.910.383,0 tys. zł (plan 4.056.000 tys. zł), w tym wypłaty ze środków własnych NFOŚiGW 1.908.358,0 tys. zł (plan 2.910.000 tys. zł). Plan i wykonanie budżetu zadaniowego stanowiły zatem odpowiednio 57,0% i 64,1% planu i wykonania wypłat ze środków własnych. W świetle powyższego wydaje się niezasadne wykazywanie w sprawozdaniu Rb-BZ2 całości zobowiązań NFOŚiGW.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że „W planie finansowym w układzie zadaniowym prezentowane są (oprócz celów i mierników) koszty ponoszone przez NFOŚiGW na realizację poszczególnych działań. Składają się na nie koszty związane z dofinansowaniem ochrony środowiska (...), koszty funkcjonowania organów i biura (...), pozostałe koszty operacyjne (...) oraz koszty finansowe (...). Sprawozdanie finansowe w układzie zadaniowym nie prezentuje więc rozchodów wynikających z działalności pożyczkowej NFOŚiGW, jednakże prezentuje koszty związane z jej prowadzeniem. Ponadto w odrębnej kolumnie prezentowana jest wartość zobowiązań. Wprowadzona do sprawozdania wartość zobowiązań (39.077,2 tys. zł) wynika wprost z pozycji Sprawozdania finansowego pt. „zobowiązania i rezerwy na zobowiązania”. Prezentowane w formularzu Rb-BZ2 wartości (kosztów i zobowiązań) są więc zgodne z odpowiednimi pozycjami Sprawozdania finansowego.

W obowiązujących regulacjach (Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym) nie jest doprecyzowane co należy rozumieć pod pozycją zobowiązania i w jakich proporcjach należy je przedstawiać w odniesieniu do poniesionych kosztów.

Zgodnie z ustawą o rachunkowości (...) zobowiązania definiowane są jako „wynikający z przeszłych zdarzeń obowiązek wykonania świadczeń o wiarygodnie określonej wartości, które spowodują wykorzystanie już posiadanych lub przyszłych aktywów jednostki”. W Narodowym Funduszu zobowiązania wynikają z różnych tytułów, m.in. - z tytułu dostaw i usług zamawianych przez jednostkę, - z tytułu zobowiązań budżetowych (podatek dochodowy od osób fizycznych i VAT,- zobowiązania z tytułu ubezpieczeń społecznych, - z tytułu wynagrodzeń wypłacanych pracownikom, - z tytułu realizacji projektu doradztwa energetycznego, - z tytułu dysponowania Funduszami specjalnymi i z tytułu innych rozliczeń międzyokresowych (...).

Powyzsza definicją odnosi więc wielkość zobowiązań do „posiadanych lub przyszłych aktywów jednostki” nie wiążąc ich z poniesionymi już kosztami, które ostatecznie jako element wyniku finansowego prezentowane są w pasywach bilansu Narodowego Funduszu. Biorąc pod uwagę powyższe oraz konieczność prezentacji danych z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych (§10 pkt 2 Sprawozdawczość budżetowa w układzie zadaniowym) Narodowy Fundusz prezentuje całość zobowiązań bilansowych w pozycji 12.1.1.2 “Instrumenty służące realizacji polityki zrównoważonego rozwoju”.

Od czasu wejścia w życie ww. rozporządzenia (1 stycznia 2012 roku) NFOŚiGW prezentował, więc w sprawozdaniach w rubryce zobowiązania wartości wynikające z zobowiązań i rezerwy na zobowiązania w jednej pozycji. Nie mieliśmy sygnałów zarówno od Ministerstwa Środowiska jak i Ministerstwa Finansów, że takie podejście budzi wątpliwości lub jest nieprawidłowe. Takie podejście nie było także kwestionowane przez Najwyższą Izbę Kontroli.”.

Ponadto Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że zobowiązania bilansowe NFOŚiGW przedstawione są w jednej pozycji sprawozdania Rb-BZ2 ze względu, że dotyczą one całości

²² Rezerwy na zobowiązania, zobowiązania krótkoterminowe, rozliczenia międzyokresowe.

aktywów i nie ma możliwości ich alokacji na poszczególne pozycje klasyfikacji zadaniowej (związku przyczynowo-skutkowego).

(dowód: akta kontroli str. 2888-2891, 3193-3195, 3575, 6474-6510)

3. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

W NFOŚiGW procedury kontroli zarządczej stanowiły m.in.: *Instrukcja sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej dotyczących funkcjonowania organów i Biura, Zakładowy Plan Kont, regulacja Departamentu Księgowości i Rozliczeń numer 15/2015/DK Daty w zapisie księgowym faktur oraz Zasady (polityka) rachunkowości*²³, spełniające wymagania określone w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁴ (uor).

(dowód: akta kontroli str. 516-599)

W NFOŚiGW funkcjonował, zatwierdzony do stosowania przez Zarząd NFOŚiGW, system księgowości komputerowej SAP. Zasady ochrony danych oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. System księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w uor, tj. zapewniał:

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

(dowód: akta kontroli str. 604-605, 686-688)

W NFOŚiGW inwentaryzacja składników majątkowych za 2016 r. została przeprowadzona i rozliczona zgodnie z przepisami uor, obowiązującymi *Zasadami (polityką) rachunkowości*, jak również z uchwałą Zarządu NFOŚiGW²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 496-500, 1172-1179, 1191-1237)

Badanie prawidłowości przekazania Ministrowi Środowiska i Ministrowi Finansów sprawozdania z wykonania rocznego planu finansowego wykazało, że Zarząd NFOŚiGW w dniu 20 kwietnia 2016 r. przyjął²⁶ *Sprawozdanie z wykonania planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w 2015 r.*, które zostało następnie przekazane ministrom w układzie i terminie zgodnym z § 10 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 2346-2358)

Kontroli poddano również rzetelność opracowania zestawienia, dotyczącego wykonania w 2016 r. *Planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej*²⁸. W wyniku kontroli stwierdzono, że zostało ono sporządzone zgodnie z układem określonym w załączniku nr 14 (tabela 11) do *ustawy budżetowej na rok 2016*, rzetelnie, wykazane kwoty były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Także w sporządzonym *Sprawozdaniu finansowym Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej za rok obrotowy 2016* wykazano kwoty zgodne z ewidencją księgową. Biegły rewident, po zbadaniu powyższego sprawozdania finansowego NFOŚiGW, wydał pozytywną opinię²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 3189-3192, 5620-5680, 6364-6379)

²³ Aktualizowane w dniu 24 stycznia 2017 r.

²⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm.

²⁵ Uchwała Nr A/95/1/2016 z dnia 14 listopada 2016 r.

²⁶ Uchwałą nr B/17/11/2016.

²⁷ Dz. U. Nr 226, poz. 1479.

²⁸ Będącego elementem *Sprawozdania z działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej* za kolejny rok.

²⁹ Według wstępnej wersji opinii z dnia 30 marca 2016 r.

Szczegółowym badaniem³⁰ objęto łącznie 123 dowody i odpowiadające im zapisy księgowe na kontach rozrachunków krajowych, jak również dotacji i pożyczek udzielonych przez NFOŚiGW w 2016 r. Łączna wartość operacji udokumentowanych zbadanymi dowodami księgowymi wyniosła 427.347,2 tys. zł, z tego: 102 dowody na łączną kwotę 425.404,9 tys. zł – wylosowanych metodą monetarną MUS³¹ oraz 21 dowodów na łączną kwotę 1.942,3 tys. zł – wybranych metodami niestatystycznymi³². W wyniku badania próby dowodów księgowych stwierdzono, że za wyjątkiem wymienionych niżej przypadków, dowody opisane były prawidłowo, zaakceptowane pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz prawidłowo zadekretowane. Dowody księgowe były ujęte na właściwych kontach wynikających z Zakładowego Planu Kont, a zapisów dokonywano zgodnie z zasadą podwójnego księgowania. Przelewy środków na podstawie faktur realizowane były w terminach płatności.

(dowód: akta kontroli str. 600-603, 650-693)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej prowadzenia ksiąg rachunkowych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W ramach operacji dotyczących wypłat środków z umów o dofinansowanie (wypłaty pożyczek – rodzaj dokumentu HP oraz wypłaty dotacji – rodzaj dokumentu HD) w 32 przypadkach na łączną kwotę 12.873,4 tys. zł zaewidencjonowano w księgach dokumenty rozliczeniowe po ich sprawdzeniu i zatwierdzeniu do wypłaty. Jeżeli w tym samym okresie sprawozdawczym nie dokonywano przelewu środków, na skutek braku akceptacji przelewu przez członka Zarządu NFOŚiGW, dokument podlegał wystornowaniu i ponownemu wprowadzeniu do ksiąg rachunkowych w okresie sprawozdawczym zgodnym z datą faktycznej wypłaty środków. W czterech przypadkach, na łączną kwotę 3.838,1 tys. zł, przebiegowań dokonano na nowy kwartał.

P.o. Głównego Księgowego NFOŚiGW podał w wyjaśnieniach, że „Sposób ujmowania i ewidencji wypłat z mów o dofinansowanie w formie bezzwrotnej określony został w Zasadach (polityce) rachunkowości obowiązujących w NFOŚiGW w rozdziale II Zasady wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego Narodowego Funduszu, odpowiednio w punktach 2.4 i 3.2.

Zapisy te stanowią, iż dofinansowanie następuje wyłącznie w przypadku spełnienia warunków określonych w umowach i jest ujmowane w księgach rachunkowych w momencie wypłaty (punkt 2.4) oraz dofinansowanie zadań ochrony środowiska w formach bezzwrotnych, wskazane w art. 411 ustawy Prawo ochrony środowiska, ujmuje się w kosztach działalności operacyjnej w momencie wypłaty (punkt 3.2).

Sprawdzenie, ujęcie w księgach i zaakceptowanie do wypłaty dokumentów rozliczeniowych jest pierwszym etapem akceptacji dokumentu księgowego. Następnym etapem jest akceptacja w systemie elektronicznym BGK24 przygotowanego przelewu odpowiednio przez głównego księgowego lub osobę upoważnioną i właściwego członka Zarządu, który ostatecznie decyduje o przekazaniu środków Beneficjentom.

Nie podpisanie przelewu w systemie BGK24 przez członka Zarządu w miesiącu, w którym zatwierdzono i zaksięgowano dokumenty rozliczeniowe w formie papierowej stanowiło podstawę do dokonania storna prawidłowo zaksięgowanego w księgach rachunkowych Narodowego Funduszu dokumentu. W związku z powyższym dokumenty wcześniej wystornowane zostały ponownie zaksięgowane w nowym okresie sprawozdawczym, właściwym dla daty dokonania wypłaty.”.

NIK stwierdza, że powyższe działania są niezgodne z zasadą, określoną w art. 20 ust. 1 uor, tj. obowiązkiem wprowadzania do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego, w postaci zapisu, każdego zdarzenia, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

³⁰ Badanie przeprowadzono przy użyciu narzędzia informatycznego – programu informatycznego *Pomocnik kontrolera* – 5.5.

³¹ MUS (ang. Monetary Unit Sampling) – dobór próby metodą monetarną. Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

³² W wyniku przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych oraz badania celowego dowodów księgowych badanych umów.

W opisanym przypadku była to akceptacja rozliczenia i zatwierdzenie do wypłaty, co w konsekwencji stanowi powstanie zobowiązania NFOŚiGW. Dokonywanie przeksięgowania nie daje w księgach rachunkowych rzeczywistego obrazu zaistniałych zdarzeń i wynikłych z tych zdarzeń zobowiązań Narodowego Funduszu. Tym samym nie znajduje żadnego uzasadnienia dokonywanie storna – jak wyjaśnił p.o. Głównego Księgowego – prawidłowo zaksięgowanych dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 606-612, 2704-2714)

2. Nierzetelnie wykonano kontrolę merytoryczną i formalno-rachunkową dowodu, w którym wartość została zawyżona o 270 zł. Pomimo że dowód ten był nierzetelny, tj. nie spełniał wymogów art. 22 ust. 1 uor, został wprowadzony do ksiąg rachunkowych i na jego podstawie dokonano płatności.

P.o. Zastępcy Głównego Księgowego potwierdził błędną akceptację dowodu na poziomie poszczególnych kontroli wykonywanych w NFOŚiGW oraz poinformował, że kwota różnicy została zwrócona przez wykonawcę w dniu 5 września 2016 r.

3. Zaksięgowano dwa dowody księgowo³³ do okresu sprawozdawczego niezgodnego z okresem wyznaczonym datą operacji gospodarczej, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 uor.

P.o. Zastępcy Głównego Księgowego potwierdził zaksięgowanie do nieprawidłowego miesiąca sprawozdawczego podkreślając, że nie zniekształciło to wielkości wyniku finansowego raportowanego w rocznym sprawozdaniu finansowym za 2016 r.

4. Nie udokumentowano przeprowadzenia kontroli formalno-rachunkowej oraz sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu³⁴ do ujęcia w księgach rachunkowych poprzez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja) wymaganego art. 21 ust. 1 pkt 6 uor.

P.o. Zastępcy Głównego Księgowego wyjaśnił, że stwierdzenie kontroli formalno-rachunkowej oraz zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych zostało omyłkowo oznaczone na dokumencie potwierdzającym wypłatę (raporcie z przelewów z systemu BGK24).

5. Dokonano poprawek na dowodzie księgowym – Karta akceptacji rozliczenia dla umowy nr 716/2012/Wu50/OP-RE-LF/D na kwotę rozliczenia 99.794,75 zł, niezgodnie z art. 22 ust. 3 uor.

P.o. Głównego Księgowego podał w wyjaśnieniach, że „(...) *Dokonanie skreślenia pierwotnej daty księgowania i wpisanie daty wypływu środków nie było korektą błędu w dowodzie w myśl art. 22 ust. 3 ustawy o rachunkowości. We wprowadzonym na nowo dokumencie nie dokonano żadnych innych zmian poza datą. Brak parafy i daty przy dokonanej zmianie wynika z przeoczenia pracownika. Jednakże w związku ze zwróceniem uwagi kontrolera NIK, Departament Księgowości i Rozliczeń dołoży wszelkich starań, aby jakiegokolwiek zmiany czy aktualizacje dokonywane na dowodach księgowych były oznaczone datą i parafą pracownika.*”

(dowód: akta kontroli str. 606-649)

W świetle powyższych ustaleń należy stwierdzić, iż w NFOŚiGW nie zrealizowano w pełni wniosku pokontrolnego NIK z kontroli *Wykonania w 2015 r. planu finansowego NFOŚiGW*³⁵, dotyczącego wdrożenia mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających rzetelne przeprowadzenie kontroli bieżącej dowodów księgowych.

Uwagi do badanej działalności

W toku kontroli stwierdzono różnice w danych dotyczących wykonania planu finansowego NFOŚiGW w 2015 r. znajdujących się w sprawozdaniu z wykonania Planu finansowego

³³ Faktura VAT nr 5109823631/22/0 z dnia 2 września 2016 r. na kwotę 1.845,00 zł, faktura VAT nr 1/11/16/FVS z dnia 15 listopada 2016 r. na kwotę brutto 400 zł.

³⁴ Dokument pro forma nr 44220 z dnia 21 lipca 2016 r. na kwotę brutto 7.292,06 zł.

³⁵ Jednolity tekst wystąpienia pokontrolnego wpłynął do NFOŚiGW w dniu 14 czerwca 2016 r.

w 2016 r. (PF2016) w stosunku do danych zamieszczonych w sprawozdaniu z wykonania Planu finansowego NFOŚiGW w 2015 r. (PF2015), tj.:

- w pozycji III.1.8.3 *opłaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego* wykonanie w 2015 r. według PF2016 wyniosło 621,7 tys. zł, podczas gdy wykonanie według PF2015 wyniosło 711 tys. zł;
- w pozycji III.1.8.5 *opłaty na rzecz budżetu państwa* wykonanie w 2015 r. według PF2016 wyniosło 89,4 tys. zł, podczas gdy wykonanie według PF2015 wyniosło „0”.

Ponadto:

- w pozycji X.2.2. *Należności długoterminowe od jednostek sektora finansów publicznych* wykonanie w 2015 r. wg PF2016 wyniosło 3.137.108,9 tys. zł, podczas gdy wykonanie według PF2015 wyniosło „0”;
- w PF2016 wykazano wykonanie powyższych pozycji w 2016 r. w kwocie 1.273.783,1 tys. zł, natomiast w Planie na 2016 r. nie przewidziano wykonania w tej pozycji.

P.o. Głównego Księgowego podał w wyjaśnieniach, że „(...) kwota ogółem w wysokości 1.503,6 tys. zł wykazana w wykonaniu planu finansowego za 2015 r. w poz. III.1.8 „Podatki i opłaty” jest poprawna. Różnica pomiędzy kwotą prezentowaną w pozycji 1.8.3. w wykonaniu PF2015 a kwotą prezentowaną w PF2016, tj. 89,4 tys. zł została zidentyfikowana jako „opłaty na rzecz budżetu państwa” dopiero w procesie planowania na rok 2016. Dlatego przedkładając wykonanie planu finansowego za rok 2016 dokonano w odniesieniu do tej wielkości innej prezentacji w stosunku do tej, która wynikała z przedłożonego wykonania PF2015. Ponadto inna prezentacja wykonania za rok 2015 wynika z dodania we wzorze planu finansowego a rok 2016 pozycji III.1.8.6 „pozostałe podatki i opłaty.”.

W zakresie dotyczącym poz. X.2.2 p.o. Głównego Księgowego podał w wyjaśnieniach, że Projekt Planu finansowego NFOŚiGW został opracowany na formularzu PF-OSPR, w którym w odniesieniu do pozycji związanych z należnościami państwowych osób prawnych nie umieszczono żadnych objaśnień, a z fragmentu ww. tabeli wynika, że pozycja X.2. *Należności długoterminowe* obejmuje dwie równorzędne pozycje szczegółowe X.2.1 i X.2.2. Dalej wyjaśnił, że „Na etapie tworzenia projektu Planu finansowego Narodowego Funduszu na 2016 r. założono, że należności długoterminowe z tytułu udzielonych pożyczek (poz. X.2.1) będą stanowić całość należności długoterminowych. W związku z tym z podpozycji szczegółowej X.2.2, składającej się na należności długoterminowe w takim samym stopniu jak poz. X.2.1, nie planowano kwot należności od sektora finansów publicznych, gdyż należności z tytułu udzielonych pożyczek są w pełnej kwocie należnościami długoterminowymi.”.

(dowód: akta kontroli str. 2348, 3189-3192, 5681-5683)

Zdaniem NIK, dla prawidłowego sporządzenia planu finansowego i sprawozdania z wykonania planu wymagana jest prezentacja właściwych kwot we wszystkich pozycjach planu przyjętego ustawą budżetową lub sporządzenie objaśnień w związku ze zmianami w prezentacji danych.

4. Wykonanie przychodów/kosztów/wydatków

4.1. Wykonanie przychodów

Opis stanu
faktycznego

W 2016 r. wykonane przychody ogółem wyniosły 1.877.096,6 tys. zł, co stanowiło 110,3% planowanych. W porównaniu z 2015 r. zrealizowane przychody były o 412.358,6 tys. zł niższe, tj. o 18,0%. Przychody z prowadzonej działalności wykonano w kwocie 1.571.202,4 tys. zł, co stanowiło 116,6% planowanych. W porównaniu z 2015 r. uzyskane przychody były niższe o 383.947,5 tys. zł, tj. o 19,6%. Dotacje z budżetu państwa wyniosły 71.353,2 tys. zł, co stanowiło 63,3% planowanych. W porównaniu z 2015 r. były o 25.573,8 tys. zł niższe, tj. o 26,4%. Środki otrzymane z UE – 249,0 tys. zł (nie planowane). Pozostałe przychody wyniosły 234.292,0 tys. zł, co stanowiło 97,0% planowanych. W porównaniu z 2015 r. były o 3.086,3 tys. zł niższe, tj. o 1,3%.

Przychody z prowadzonej działalności uzyskano z następujących tytułów:

- opłaty i kary środowiskowe: 326.636,8 tys. zł, co stanowiło 93,0% planowanych; w porównaniu z 2015 r. były o 15.011,6 tys. zł niższe, tj. o 4,4%;
- opłaty eksploatacyjne i koncesyjne: 270.370,8 tys. zł, co stanowiło 102,0% planowanych; w porównaniu z 2015 r. były o 4.254,0 tys. zł wyższe, tj. o 1,6%;
- opłaty wynikające z ustawy o recyklingu pojazdów: wykazano – 19.847,4 tys. zł. Ujemne wykonanie przychodów z tego tytułu było związane ze zmianą przepisów w tym zakresie. Od 2016 r. obowiązuje znowelizowana ustawa o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, którą zlikwidowano opłatę recyklingową za pojazdy wprowadzane na terytorium kraju od 2016 r. Przychody z tytułu opłat i kar recyklingowych w 2016 r. wyniosły 48.310,3 tys. zł i dotyczyły pojazdów wprowadzonych na terytorium kraju do końca 2015 r. Przepisy ustawy uregulowały zasady zwrotu nadpłat z tytułu opłat za brak sieci zbierania pojazdów. W 2016 r. NFOŚiGW wpłacił na rachunek Ministerstwa Środowiska równowartość siedmiu nadpłat w opłatach za brak sieci w łącznej kwocie 68.203,5 tys. zł.
- opłaty zastępcze i kary wynikające z ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – *Prawo energetyczne*³⁶: 402.175,6 tys. zł, co stanowiło 178,7% planu; w porównaniu z 2015 r. były o 132.513,3 tys. zł wyższe, tj. o 49,1%;
- opłaty zastępcze i kary wynikające z ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej³⁷: 538.500,3 tys. zł, co stanowiło 119,7% planowanych; w porównaniu z 2015 r. były o 68.259,9 tys. zł niższe, tj. o 11,2%;
- pozostałe opłaty i składki: 53.366,3 tys. zł, co stanowiło 202,9% planowanych; w porównaniu z 2015 r. były o 8.850,5 tys. zł wyższe, tj. o 17,9%.

(dowód: akta kontroli str. 2893-2894, 3189-3190)

Należności ogółem na koniec 2016 r. wyniosły 5.863.111,8 tys. zł i w porównaniu do 2015 r. były niższe o 327.011,7 tys. zł (o 5,3%). Należności długoterminowe wyniosły 5.048.428,5 tys. zł, w porównaniu do 2015 r. były niższe o 347.895,3 tys. zł (o 6,4%). Należności krótkoterminowe wyniosły 814.683,3 tys. zł, w porównaniu z 2015 r. były wyższe o 20.883,6 tys. zł (o 2,6%).

W kwocie należności ogółem 99,6% (5.839.166,4 tys. zł) stanowiły należności z tytułu pożyczek. W porównaniu z 2015 r. były one niższe o 324.523,4 tys. zł (o 5,3%).

(dowód: akta kontroli str. 3189-3190)

Należności wymagalne 478 podmiotów (o 12 mniej niż w 2015 r.) z tytułu opłat ustalanych na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – *Prawo geologiczne i górnicze*³⁸ według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. wyniosły 63.089,8 tys. zł i były niższe o 6.834,8 tys. zł (o 9,8%) niż w roku poprzednim. Należność główna w 2016 r. wynosiła 47.340,0 tys. zł i w porównaniu z 2015 r. była niższa o 6.393,2 tys. zł (o 11,9%). Odsetki za zwłokę na koniec 2016 r. wyniosły 15.749,8 tys. zł i w porównaniu z 2015 r. były niższe o 441,6 tys. zł (o 2,7%).

(dowód: akta kontroli str. 3013-3038, 3189-3190, 5644-5645)

W celu wyegzekwowania należności, w 2016 r. wysłano 522 upomnienia do 247 dłużników na łączną kwotę należności głównej 5.262,1 tys. zł, z czego uregulowano 1.687,2 tys. zł. Ponadto wystawiono 308 tytułów wykonawczych do 136 dłużników na łączną kwotę należności głównej 4.055,2 tys. zł, z czego uregulowano 945,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2905-2932)

³⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 220, ze zm.

³⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 831, wcześniej ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. uchylona z dniem 1 października 2016 r. – Dz. U. z 2015 r. poz. 2167, ze zm.

³⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 1131, ze zm.

Według stanu na 31 grudnia 2016 r., nie wystąpiły przedawnienia w zakresie opłat, których termin płatności upłynął w 2011 r. W 2016 r. dokonano czterech odpisów z tytułu opłat eksploatacyjnych, których termin przedawnienia upłynął w latach 2010–2013 w łącznej kwocie 17,7 tys. zł. Podstawą do dokonania odpisów było postanowienie z dnia 3 czerwca 2016 r. Naczelnika Urzędu Skarbowego w Tczewie o umorzeniu postępowania egzekucyjnego ze względu na jego bezskuteczność.

W 2016 r. łączna kwota udzielonych ulg w spłacie opłat wyniosła 3.397,6 tys. zł. Wydano 418 decyzji o udzieleniu ulg z urzędu (umorzenie zaległej opłaty wraz z odsetkami za zwłokę) na łączną kwotę 3.310,3 tys. zł, w tym: na podstawie art. 67d § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – *Ordynacja podatkowa*³⁹ – 15 decyzji na łączną kwotę 3.304,3 tys. zł; na podstawie art. 67d § 1 pkt 2 cyt. ustawy – 403 decyzje na łączną kwotę 6,0 tys. zł. Ponadto wydano dwie decyzje o udzieleniu ulg na wnioski płatników. Pierwszą z nich umorzono zaległą opłatę wraz z odsetkami na kwotę 0,6 tys. zł (art. 67a § 1 pkt 3 ustawy – *Ordynacja podatkowa*). Druga decyzja dotyczyła rozłożenia na raty zaległej opłaty wraz z odsetkami na łączną kwotę 86,7 tys. zł (art. 67a § 1 pkt 2 ustawy – *Ordynacja podatkowa*).

(dowód: akta kontroli str. 2933-3003)

Według stanu na 31 grudnia 2016 r. należności z tytułu opłat za wprowadzanie CO₂ wyniosły 273,0 tys. zł, w tym należność główna 246,8 tys. zł oraz odsetki 26,2 tys. zł. W porównaniu do stanu w 2015 r. należności wzrosły o 257,9 tys. zł (w tym: należność główna o 233,0 tys. zł, a odsetki o 24,9 tys. zł). Zaległości z tego tytułu posiadało 25 podmiotów (w porównaniu z 2015 r. wzrost o 6). Powstanie należności było spowodowane wydaniem przez Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBIZE) w 2015 r. uprawnień za 2013 r. NFOŚiGW informację o tych działaniach otrzymał w 2016 r. i naliczył opłatę za wprowadzanie CO₂ do powietrza, a następnie wysłał monity do 10 przedsiębiorców. W wyniku podjętych działań podmioty wpłaciły 662,3 tys. zł (w tym: należność główna 597,6 tys. zł oraz odsetki 64,7 tys. zł). Według stanu na dzień 23 marca 2017 r. łączna kwota zaległych opłat z tego tytułu wyniosła 11,2 tys. zł. W 2016 r. nie wystawiano tytułów wykonawczych i nie wydawano decyzji dotyczących ulg.

(dowód: akta kontroli str. 2895-2902, 5645)

Umowy trudne⁴⁰

Liczba umów trudnych na koniec 2016 r. wyniosła 28 (o cztery mniej w porównaniu do 2015 r.), a należności z ich tytułu 72.601,4 tys. zł (o 4,7% mniej niż w 2015 r.). W 2016 r. odzyskano kwotę 1.528,4 tys. zł, z tego: w efekcie egzekucji komorniczej – 26,0 tys. zł, zawartych uгод i działań negocjacyjnych – 1.097,6 tys. zł oraz z masy upadłości – 404,8 tys. zł. Wskaźnik umów trudnych na koniec 2016 r. nie zmienił się w porównaniu z 2015 r. i wyniósł 1,2%.

W 2016 r. zakończono cztery umowy zawarte z trzema dłużnikami. Tylko jeden dłużnik w pełni wywiązał się z zobowiązań – wykonał ugodę finansowo i przedłożył dokumenty potwierdzające osiągnięcie efektu ekologicznego i rzeczowego. W odniesieniu do pozostałych stwierdzono, że: w przypadku dwóch umów (nr 344/2004/P oraz nr 345/2004/P) na łączną kwotę 2.381,1 tys. zł wiarygodność została uznana za nieściągalną; w przypadku jednej umowy (nr 611/2004/P) na kwotę 4.780,0 tys. zł dłużnik spłacił dług ale nie osiągnął

³⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 201, ze zm.

⁴⁰ Według *Instrukcji postępowania z umowami trudnymi w NFOŚiGW* umowa trudna to zawarta przez NFOŚiGW z beneficjentem umowa dotacji, pożyczki lub umorzeniowa spełniająca co najmniej jeden z następujących warunków: 1) zaległość w spłacie kapitału przekracza okres 90 dni od terminu określonego w harmonogramie spłat; 2) zaległość w spłacie odsetek umownych przekracza okres 120 dni od terminu określonego w harmonogramie spłat; 3) została wypowiedziana na podstawie uchwały Zarządu NFOŚiGW; 4) w okresie jej obowiązywania beneficjent objęty został postępowaniem upadłościowym, układowym lub likwidacyjnym.

efektu ekologicznego⁴¹. W dniu 19 grudnia 2016 r. Zarząd NFOŚiGW uznał ugodę za wykonaną bez udokumentowania osiągnięcia efektu ekologicznego.

(dowód: akta kontroli str. 4574-4581)

Uchwałą Zarządu NFOŚiGW (nr B/14/3/2017 z dnia 13 marca 2017 r.) uszczegółowiono w instrukcji „Postępowanie z umowami trudnymi” obowiązki NFOŚiGW w zakresie monitorowania przebiegu realizacji ugód oraz ich rozliczania. Stanowiło to realizację wniosku pokontrolnego NIK sformułowanego po kontroli wykonania planu finansowego NFOŚiGW w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 3263-3267, 4582-4588)

Badaniem szczegółowym objęto trzy umowy trudne, na łączną kwotę należności netto 4.978,2 tys. zł, tj. 6,9% należności z tytułu wszystkich umów trudnych:

- wypowiedzianą umowę umorzeniową (nr 89/2003/Wn-8/OW-KM/U z dnia 30 grudnia 2003 r.), do której zawarto ugodę z Gminą Kędzierzyn-Koźle (nr 1 z dnia 13 maja 2009 r., zmienioną aneksem nr 1/U z dnia 6 marca 2012 r.) w sprawie przeznaczenia całości długu (2.754,8 tys. zł) na przedsięwzięcie pn. „Uzupełnienie kanalizacji ściekowej na obszarze gminy”, z zastrzeżeniem, że kwota ta nie będzie przekraczała 25,0% kwot, które Gmina przeznaczy ze środków własnych na realizację przedsięwzięcia (planowany koszt przedsięwzięcia określono na 13.774,0 tys. zł);

(dowód: akta kontroli str. 4576-4580, 4669-4683)

- wypowiedzianą (na podstawie uchwały Zarządu NFOŚiGW nr B/35/21/2013 z dnia 5 lipca 2013 r.) umowę dotacji (nr 88/2012/Wn07/OA-TR-ZI/D z dnia 2 lutego 2012 r. z późniejszymi zmianami), zawartą z Polską Akademią Nauk (PAN) na realizację przedsięwzięcia pn. „Wykonanie termomodernizacji następujących budynków: Budynek oranżerii w Jabłonie k/Warszawy ul. Modlińska 105, budynek Domu Rencisty PAN w Konstancinie-Jeziornie ul. Chodkiewicza 3/5, budynek „D” w Warszawie ul. Ks. Trojdena 4” na kwotę 1.501,2 tys. zł, do której w dniu 29 kwietnia 2016 r. zawarto ugodę nr 1. Ugoda zobowiązała PAN m.in. do zrealizowania termomodernizacji budynków: Zamek PAN w Kórniku i Pałac Działyńskich PAN w Poznaniu (bez dalszego dofinansowania ze środków NFOŚiGW). Zrezygnowano z kontynuowania termomodernizacji objętych wypowiedzianą umową budynku oranżerii w Jabłonie koło Warszawy oraz budynku „D” w Warszawie przy ul. Ks. Trojdena 4. Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że wynikało to z nierozwiązanej kwestii własnościowej (toczącego się postępowania administracyjnego), dotyczącego budynku oranżerii w Jabłonie koło Warszawy oraz odstąpienia PAN od realizacji prac w budynku „D” przy ul. Ks. Trojdena 4 w Warszawie. W § 2 ust. 1 ugody Prezes PAN oświadczył, że umowa dotacji, której przedmiotem była termomodernizacja tych budynków została zrealizowana w niepełnym zakresie rzeczowym.

W ramach ugody Prezes PAN oświadczył, że na dzień 13 kwietnia 2016 r. podlegający zwrotowi na rzecz Narodowego Funduszu dług stanowi kwotę 2.076,7 tys. zł⁴². Narodowy Fundusz uznał prace termomodernizacyjne w budynku Domu Rencisty w Konstancinie-Jeziornie na kwotę 1.271,7 tys. zł, wykonane w ramach wypowiedzianej umowy dotacji, jako zrealizowane w pełnym zakresie rzeczowym, finansowym i ekologicznym (§ 3 ust. 1 pkt 3 ugody).

(dowód: akta kontroli str. 4667-4668, 4684-4786)

⁴¹ Gminie Chelmiec nie udało się osiągnąć efektu ekologicznego. Wyniknęło to z przedłużających się procesów karnego i cywilnego z Wykonawcą oraz postępowania upadłościowego wobec Wykonawcy wadliwie wykonanej kanalizacji. Ponieważ źle wykonana kanalizacja stanowi dowód w sprawie w toczących się procesach sądowych, Gmina nie miała możliwości podjęcia działań w celu poprawy jakości kanalizacji. Gmina – mimo braku pozwolenia na użytkowanie – odbiera ścieki od części mieszkańców przyłączonych do kanalizacji wchodzącej w zakres ugody.

⁴² § 2 ust. 1 pkt 3 ugody nr 1. Na kwotę tę składają się: 1.501,1 tys. zł stanowiące sumę dotacji wypłaconej w ramach ww. umowy dotacji, 575,5 tys. zł z tytułu odsetek jak od zaległości podatkowych naliczonych od dnia 20 czerwca 2012 r. (tj. od następnego dnia po dniu przekazania pierwszej transzy dotacji) do dnia 13 kwietnia 2016 r.

- rozwiązana (uchwałą Zarządu NFOŚiGW) umowę nr 331/E2/2.1.6/010/09 o dofinansowanie projektu pn. „Dostosowanie składowiska odpadów do obowiązujących standardów poprzez wyposażenie bazy sprzętowej wraz z rekultywacją terenu”, ze środków MF EOG, zawartą w dniu 24 lutego 2009 r. pomiędzy NFOŚiGW a Przedsiębiorstwem Gospodarki Komunalnej Spółka z o.o. w Olecku (dalej PGK Sp. z o.o. w Olecku) i zmienioną aneksem z dnia 22 kwietnia 2009 r.⁴³. Przyczyną rozwiązania umowy było ogłoszenie o likwidacji beneficjenta i niezapewnienie trwałości projektu w okresie pięciu lat od zatwierdzenia sprawozdania końcowego. Pismem z dnia 12 czerwca 2014 r. NFOŚiGW zgłosił Likwidatorowi PGK Sp. z o.o. w Olecku w likwidacji wierzytelność NFOŚiGW w kwocie 1.081,7 tys. zł będącą sumą przekazanej dotacji w wysokości 722,2 tys. zł i należnych odsetek w wysokości 359,5 tys. zł (według stanu na dzień 6 czerwca 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 4589-4666)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie wykonania przychodów stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W NFOŚiGW nie usunięto stwierdzonej przez NIK (w ramach kontroli P/16/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. – wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej*) nieprawidłowości w realizacji umowy, zawartej z Gminą Kędzierzyn-Koźle, do wypowiedzianej umowy umorzeniowej i tym samym nie został zrealizowany sformułowany w wyniku tej kontroli wniosek pokontrolny NIK, dotyczący wdrożenia mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających rzetelność i skuteczność działań w obszarze tzw. umów trudnych.

W toku przywołanej wyżej kontroli NIK stwierdziła nierzetelną realizację przez NFOŚiGW postanowień umowy, zawartej z Gminą Kędzierzyn-Koźle. W NFOŚiGW nie realizowano określonego w ugodzie obowiązku akceptacji propozycji zadań realizowanych w ramach tzw. *Przedsięwzięcia Kompleksowego* (tj. przedsięwzięcia określonego w ugodzie), które były przedkładane przez Gminę corocznie, jak również nie zgłaszano uwag do przedkładanych przez Gminę informacji nt. realizacji zadań, pomimo istotnych rozbieżności w stosunku do uprzednio przedłożonych propozycji.

Z przedłożonej kontrolującym dokumentacji dotyczącej realizacji umowy w 2016 r. wynika, że pismem z dnia 30 marca 2016 r. Prezydent Miasta Kędzierzyn-Koźle złożył w NFOŚiGW propozycję zadań przewidzianych do realizacji w 2016 r. w ramach zadania „*Przedsięwzięcia 2016 r.*”. Według stanu na dzień 7 marca 2017 r. w NFOŚiGW nie zajęto stanowiska wobec złożonej propozycji zadań.

Nieodniesienie się do przedłożonej propozycji zadań przewidzianych do realizacji w 2016 r. i tym samym niewyeliminowanie stwierdzonej przez NIK nieprawidłowości w realizacji umowy, Dyrektor Departamentu Planowania i Sprawozdawczości wyjaśnił: „Zgodnie z postanowieniem § 1 ust. 1 pkt 6) umowy, Gmina Kędzierzyn-Koźle została zobowiązana m.in. do przedstawiania do akceptacji NFOŚiGW propozycji zadań realizowanych w ramach *Przedsięwzięcia Kompleksowego* w określonych tam terminach. Z kolei w § 1 ust. 2 Umowy nie ujęto ani obowiązku potwierdzenia przez NFOŚiGW akceptacji zadań zaproponowanych przez Gminę Kędzierzyn-Koźle, ani formy w jakiej czynność taka miałaby zostać dokonana. (...) Pisemna akceptacja zadania przed jego rozliczeniem mogłaby zostać wykorzystana wbrew interesom NFOŚiGW na etapie rozliczenia Umowy. W związku z tym, że zgłaszane zadania wpisywały się w rodzaj przedsięwzięcia zdefiniowanego w Ugodzie, NFOŚiGW nie zgłaszała sprzeciwu do przedstawianych przez Gminę Kędzierzyn-Koźle propozycji przedsięwzięć, co nie powodowało wadliwości samej czynności.”

NIK podtrzymuje stanowisko, że obowiązek akceptacji propozycji zadań realizowanych przez Gminę w ramach przedsięwzięcia określonego w ugodzie *expressis verbis* wynika z warunków zawartej umowy. Poza tym zarzut nierzetelnej realizacji przez NFOŚiGW

⁴³ Zgodnie z umową, NFOŚiGW jako Instytucja Wdrażająca przekazał kwotę dofinansowania, udostępnioną przez Komitet MF EOG do wysokości stanowiącej równowartość 171.286 EUR.

postanowień ugody zawartej z Gminą Kędzierzyn-Koźle został podtrzymany uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK⁴⁴.

(dowód: akta kontroli str. 3263-3267, 4669-4683)

2. Działania NFOŚiGW mające na celu zawarcie z PGK Sp. z o.o. w Olecku ugody do rozwiązanej umowy finansowej były nieskuteczne, a zamieszczone w *Sprawozdaniu z zakresu tzw. Trudnych umów za 2016 r.* informacje nt. zaawansowania procesu negocjacyjnego niezgodne ze stanem faktycznym.

Według stanu na dzień 13 marca 2017 r. NFOŚiGW kontynuował rozpoczęte w 2014 r. uzgodnienia warunków ugody, pomimo że Beneficjent w dalszym ciągu kwestionował jej zapisy dotyczące: wierzytelności, a tym samym uznania bezsporności roszczeń; uzależnienia wejścia w życie ugody od wydania Linii sortowniczej; zabezpieczenie zwrotu kwot należnych NFOŚiGW.

Pomimo braku postępu w negocjacjach warunków ugody w NFOŚiGW poza zgłoszeniem (pismem z dnia 12 czerwca 2014 r.) wierzytelności i jednokrotnym przypomnieniem (pismem z dnia 9 września 2014 r.) o pozostawieniu tego zgłoszenia w mocy, do czasu zawarcia porozumienia nie podejmowano żadnych działań celem odzyskania wierzytelności.

Należy również wskazać na przerwę w negocjacji warunków ugody w okresie od lutego 2016 r. do września 2016 r., a także nieprzeprowadzenie przez NFOŚiGW kontroli w Olecku celem określenia stanu w jakim znajduje się sprzęt przewidziany do przekazania (informację o zamiarze przeprowadzenia kontroli zawarto w notatce ze spotkania z przedstawicielami PGK Sp. z o.o. w Olecku i firmy Koma Sp. z o.o. w dniu 8 lipca 2015 r.).

P.o. Dyrektora Departamentu Środków Zagranicznych w odniesieniu do przerwy w negocjacjach wyjaśniła, że były one konsekwencją reorganizacji przeprowadzonej w Biurze NFOŚiGW.

W odniesieniu do kontynuowania negocjacji pomimo braku postępów p.o. Dyrektora Departamentu Środków Zagranicznych wyjaśniła, że: *„Sprawa Olecka ze względu na stanowisko Biura Mechanizmów Finansowych przekazane Krajowemu Punktowi Kontaktowemu 25.07.2014 r., w którym BMF nie stwierdza nieprawidłowości w zakresie braku realizacji warunków utrzymania projektu i w konsekwencji odstępuje od żądania zwrotu środków, mimo niespełnienia przez Beneficjenta warunków Umowy, nie jest z punktu widzenia ochrony interesów NFOŚiGW i zapewnienia realizacji zadań ustawowych polegających m. in. na utrzymaniu efektu ekologicznego przedsięwzięcia, sprawą prostą. W następstwie stanowiska BMF, KPK również nie widząc podstaw dochodzenia roszczeń, zaleca aby linia technologiczna służąca do segregacji odpadów zakupiona przez PGK Sp. z o.o. w Olecku w ramach projektu została przekazana podmiotowi trzeciemu wraz ze scedowaniem na niego zobowiązań w wysokości proporcjonalnej do zakresu niewykonanego przez Beneficjenta. Tym samym KPK jednoznacznie wskazał na konieczność podjęcia działań zmierzających do utrzymania efektu rzeczowego i ekologicznego przedsięwzięcia. W ramach trwających negocjacji Narodowy Fundusz stara się wypracować porozumienie, które zapewni możliwość prawidłowej eksploatacji linii sortowniczej, a tym samym utrzymanie istotnych dla środowiska efektów oraz wskazań KPK. Osiągnięcie głównego celu ugody w postaci przywrócenia możliwości kontynuowania rezultatów projektu oraz dalsza eksploatacja linii sortowniczej i dodatkowych urządzeń do przeróbki odpadów, napotyka na różnego rodzaju formalno-prawne bariery min.: kwestionowanie przez Beneficjenta wierzytelności, spory dotyczące zabezpieczeń, które są niejako pokłosiem stanowiska BMF. Z uwagi na fakt, że wszystkie strony ugody, pomimo występowania punktów spornych, wyrażają wolę porozumienia, negocjacje nie zostały zakończone.”*

W odniesieniu do rezygnacji z przeprowadzenia kontroli w Olecku celem określenia stanu w jakim znajduje się sprzęt przewidziany do przekazania p.o. Dyrektora

⁴⁴ Nr KPK-KPO.443.087.2016 z dnia 3 czerwca 2016 r.

Departamentu Środków Zagranicznych wyjaśniła, że „Stan linii sortowniczej został potwierdzony przez PGK Olecko w toku negocjacji, również na spotkaniu przeprowadzonym w grudniu 2015 r. Wyjaśnienia PGK Olecko nie budziły wątpliwości Narodowego Funduszu. Jednocześnie potencjalny nabywca w chwili obecnej deklaruje możliwość wykorzystania jedynie części ww. linii. W kontekście danych, które prześle Beneficjent oraz KOMA Sp. z o.o. a także stanowiska KPK w tym zakresie, Narodowy Fundusz uważa za zasadne przeprowadzenie kontroli stanu sprzętu na miejscu, w szczególności pod kątem wynegocjowanych warunków porozumienia.”

W odniesieniu do braku działań celem odzyskania wierzytelności p.o. Dyrektor Departamentu Środków Zagranicznych wyjaśniła, że „Porozumienie nie zostało jeszcze zawarte, a negocjacje są w toku. W kontekście powołanego stanowiska Państwa Darczyńcy i KPK oraz trwających negocjacji, podjęcie innych działań nie wydaje się zasadne, jak również możliwe. (...) działania Narodowego Funduszu w przedstawionej sprawie muszą uwzględniać stanowisko i wytyczne KPK.”

W Sprawozdaniu z zakresu tzw. „Trudnych umów” za 2016 r. zawarto informację o wynegocjowaniu warunków umowy, pomimo że z analizy dokumentacji sprawy wynika, że ostatnie spotkanie z dłużnikiem miało miejsce w dniu 9 grudnia 2016 r. i nie doprowadziło do rozstrzygnięcia kwestii spornych. Do końca 2016 r. negocjacje nie były prowadzone drogą elektroniczną. Dopiero pismem przesłanym w dniu 24 lutego 2017 r. NFOŚiGW zwrócił się do Prezesa Zarządu Koma Olsztyn Sp. z o. o. oraz Prezesa Zarządu PGK Sp. z o.o. o przedstawienie wspólnego stanowiska odnośnie możliwości przekazania przez PGK Sp. z o.o. linii sortowniczej firmie KOMA Sp. z o.o., tj. ponad dwa miesiące od spotkania przedstawicieli NFOŚiGW z przedstawicielami wskazanych podmiotów.

P.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu Analiz Finansowych wyjaśniła, że „(...) stwierdzenie (...) oparte zostało na zapisach notatki ze spotkania, jakie odbyło się w dniu 8 lipca 2015 r. w sprawie dalszego postępowania w sprawie realizacji Projektu.”

W ocenie NIK, to NFOŚiGW jako wierzyciel powinien określać warunki umowy prowadzącej do odzyskania należności, a w przypadku braku szans na porozumienie wystąpić na drogę sądową.

(dowód: akta kontroli str. 4589-4666)

3. W NFOŚiGW zatwierdzono *ex post* zmiany w zakresie rzeczowym i finansowym w stosunku do zakresu, określonego w ugodzie nr 1 z dnia 29 kwietnia 2016 r. do wypowiedzianej umowy dotacji nr 88/2012/Wn07/OA-TR-ZI/D o dofinansowanie realizacji przedsięwzięcia pn.: Wykonanie termomodernizacji następujących budynków: Budynek oranżerii w Jabłonie k/Warszawy ul. Modlińska 105, budynek Domu Rencisty PAN w Konstancinie-Jeziornie ul. Chodkiewicza 3/5, budynek „D” w Warszawie ul. Ks. Trojdena 4.

Decyzją dwóch członków Zarządu NFOŚiGW (z dnia 2 marca 2017 r.) w sprawie zmiany warunków ww. umowy zaakceptowano zmianę harmonogramu rzeczowo-finansowego po upływie terminu realizacji przedsięwzięcia, tj. po 31 grudnia 2016 r. i po przedłożeniu przez stronę umowy rozliczenia końcowego warunków umowy.

Zatwierdzanie *ex post* zmian w zakresie rzeczowym i finansowym, w stosunku do zakresu określonego w ugodzie, Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił: „Akademia przekazała uzupełnione rozliczenie rzeczowe przedsięwzięcia do NFOŚiGW w grudniu 2016 r., następnie w dniu 03.02.2017 r. wpłynęło kolejne uzupełnienie będące doszczegółowionym rozliczeniem końcowym. Przedłożone dokumenty potwierdzały wykonanie pełnego zakresu rzeczowego inwestycji i nie wykazano żadnych zmian rzeczowych w odniesieniu do zapisów harmonogramu rzeczowo-finansowego. W wyniku kontroli przeprowadzonej przez przedstawicieli NFOŚiGW w dniach 07.02–10.02.2017 r. stwierdzono jednak zmianę zakresu rzeczowego oraz nieprawidłowe zapisy w protokołach odbiorowych i zestawieniu wykonanych elementów, które dotyczyły ilości oraz mocy ogniw fotowoltaicznych. (...) W związku ze stwierdzoną rozbieżnością, konieczne było skorygowanie przez PAN błędnie sporządzonych dokumentów

odbiorowych i rozliczeniowych oraz wystąpienie do NFOŚiGW o akceptację wprowadzonej zmiany harmonogramu rzeczowo-finansowego, stanowiącego załącznik do Ugody. Dopiero po wystąpieniu przez PAN (...) z wnioskiem o zaakceptowanie zmiany i po przedłożeniu wyjaśnień możliwe było rozpatrzenie sprawy. Mając na uwadze, że wprowadzona zmiana polegająca na zainstalowaniu równoważnego produktu (...) nie spowodowała pogorszenia zakładanego efektu ekologicznego, zaakceptowano zmianę w trybie decyzji dwóch członków Zarządu NFOŚiGW. Ostatecznie uznanie Ugody za wykonaną w zakresie rzeczowym, w tym akceptacja poniesionych kosztów, będzie możliwa po podpisaniu aneksu do Ugody.”

Stosowana przez NFOŚiGW praktyka dokonywania zmian w zakresie rzeczowym i finansowym po upływie terminu realizacji zadań objętych umową również świadczy o niewykonywaniu wniosku pokontrolnego NIK.

(dowód: akta kontroli str. 4684-4687, 4777-4786)

4.2. Gospodarowanie wolnymi środkami

Opis stanu faktycznego

W 2016 r. w NFOŚiGW prowadzono 75 rachunków bankowych, w tym 16 rachunków w walucie obcej (USD, EUR).

Ze środków NFOŚiGW założono w 2016 r. w BGK – zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie⁴⁵ – 9.145 lokat (wzrost liczby lokat o 489, tj. o 5,6% w porównaniu do 2015 r.) na łączną kwotę 92.016.460,8 tys. zł (spadek o 13.718.469,7 tys. zł, tj. o 13,0% w porównaniu do 2015 r.). Przychody z oprocentowania lokat wyniosły 68.095,3 tys. zł, tj. o 9,8% mniej niż w 2015 r.

W 2016 r. NFOŚiGW nie posiadał skarbowych papierów wartościowych ani ich nie nabywał i tym samym nie osiągał żadnych przychodów z tytułu odsetek.

Dokonywanie lokat wolnych środków nie stanowiło zagrożenia dla terminowej realizacji zadań NFOŚiGW. W 2016 r. nie wystąpiły przypadki złożenia przez NFOŚiGW dyspozycji wcześniejszego zwrotu środków.

W celu zapewnienia prawidłowego zarządzania płynnością finansową w NFOŚiGW wprowadzono Regulaminem organizacyjnym podział odpowiedzialności za zarządzanie długoterminową płynnością finansową oraz bieżącą analizę wykorzystania stanu środków będących w dyspozycji NFOŚiGW i podejmowanie działań na rzecz zagospodarowania przejściowo wolnych zasobów finansowych, z uwzględnieniem zapewnienia krótkoterminowej płynności finansowej. Z uwagi na wysoki stan środków pieniężnych oraz brak zagrożenia w zakresie realizacji przychodów, w 2016 r. nie zachodziły przesłanki do zmaterializowania się ryzyka utraty krótkoterminowej płynności finansowej oraz ryzyka wystąpienia opóźnień w realizacji zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 341-344, 501-502, 506-509, 2680-2701)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie gospodarowania wolnymi środkami nie stwierdzono nieprawidłowości.

4.3. Wykonanie kosztów

Opis stanu faktycznego

W 2016 r. poniesiono koszty ogółem w kwocie 1.223.961,4 tys. zł, tj. o 433.686,6 tys. zł niższej (o 26,2%) od planowanej w ustawie budżetowej oraz niższej o 484.876,5 tys. zł (o 28,4%) w porównaniu z 2015 r. Przyczyny poniesienia kosztów niższych od planowanych wskazano w pkt. 4.3.2 wystąpienia pokontrolnego.

Dominującą pozycję w kosztach ogółem stanowiły koszty realizacji zadań w kwocie 1.089.851,2 tys. zł (89,0% kosztów ogółem), w tym środki przekazane innym podmiotom w wysokości 1.089.551,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 3189-3190, 6552-6563)

⁴⁵ Dz. U. poz. 1864.

4.3.1. Koszty funkcjonowania

Opis stanu faktycznego

Koszty funkcjonowania w 2016 r. w kwocie 83.385,8 tys. zł, stanowiły 89,7% planu i w porównaniu do 2015 r. były niższe o 2.738,7 tys. zł, tj. o 3,2%. Dominującą pozycję w tej grupie kosztów stanowiły: 70,0% – wynagrodzenia (osobowe i bezosobowe) w wysokości 58.330,2 tys. zł (99,2% planu); 11,7% – pochodne od wynagrodzeń 9.754,1 tys. zł. Pozostałe koszty na kwotę 50.724,4 tys. zł (4,1% kosztów ogółem), obejmowały m.in. odpisy aktualizujące w związku ze stwierdzeniem trwałej utraty wartości części posiadanych akcji (50.000,0 tys. zł) oraz koszty związane z ugodą sądową (673,0 tys. zł).

Niższe od planowanego wykonanie kosztów funkcjonowania było spowodowane m.in.: odstąpieniem od wynajęcia nieruchomości w Nowym Dworze Mazowieckim w celu zwiększenia powierzchni archiwum zakładowego oraz rezygnacją z części usług informatycznych.

(dowód: akta kontroli str. 2655-2656, 2865-2872, 3189-3190, 6282)

Przeciętne zatrudnienie w NFOŚiGW w 2016 r. wyniosło 556 osób⁴⁶ i w porównaniu do 2015 r. wzrosło o dwie osoby (tj. o 0,4%).

Zaplanowana w ustawie budżetowej na 2016 r. kwota wynagrodzeń⁴⁷ w wysokości 58.800,0 tys. zł był mniejsza od kwoty wynagrodzeń zaplanowanych na 2015 r. o 3.100,0 tys. zł, tj. o 5,0% i nie była zmieniana. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto⁴⁸ w 2016 r. wyniosło 7.760,8 zł i w porównaniu do 2015 r. było niższe o 136,4 zł, natomiast przeciętne wynagrodzenie brutto Zarządu NFOŚiGW wzrosło o 2.916,7 zł, tj. o 14,6%. Spowodowane to było zmianą od 27 stycznia 2016 r. podstawy (zwiększenie o 23,9%) obliczenia wynagrodzenia Prezesa Zarządu NFOŚiGW oraz podwyższeniem w dniu 3 marca 2016 r. zastępcom Prezesa Zarządu NFOŚiGW wynagrodzenia z 5,5-krotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia na 5,9-krotne, co dało wraz ze zmianą podstawy wzrost wynagrodzenia o 32,9%.

(dowód: akta kontroli str. 1783-1784, 2258-2358, 2655-2656, 2873-2887, 3189-3190)

Udzielanie zamówień publicznych

Opis stanu faktycznego

W 2016 r. Zespół Zamówień Publicznych NFOŚiGW przeprowadził 41 postępowań o udzielenia zamówienia publicznego, w tym dziewięć postępowań rozpoczęto w 2015 r. W 40 postępowaniach zastosowano procedury konkurencyjne, a w jednym przypadku udzielono zamówienia w trybie z wolnej ręki. Unieważniono trzy postępowania oraz trzy części zamówienia w ramach postępowania prowadzonego z dopuszczeniem składania ofert częściowych. Łącznie zawarto łącznie 40 umów, w tym dwie umowy ramowe, każdą z trzema wykonawcami. Wartość zawartych umów wyniosła 8.898,0 tys. zł. W żadnym z prowadzonych postępowań wykonawcy nie zastosowali środków ochrony prawnej (odwołania do Krajowej Izby Odwoławczej).

(dowód: akta kontroli str. 31-62)

Szczegółową analizą objęto cztery postępowania przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, dotyczące: zakupu usług wsparcia do budowy komponentów Zintegrowanej Platformy Informatycznej; dzierżawy cyfrowych monochromatycznych urządzeń kopiujących wraz z utrzymaniem ich sprawności; dostawy komputerów stacjonarnych i przenośnych; zakupu samochodów osobowych. Objęte analizą postępowania zostały przeprowadzone zgodnie z wymogami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*⁴⁹ oraz *Regulaminem udzielania zamówień publicznych przez NFOŚiGW* (uchwały Zarządu NFOŚiGW nr A/29/1/2015 z dnia 2 lipca 2015 r. oraz nr A/73/2/2016 z dnia 6 września 2016 r.). Wartość zawartych umów po zakończeniu tych postępowań wyniosła 3.081,3 tys. zł. Wydatki na realizację tych umów w 2016 r. wyniosły 822,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2174-2255)

⁴⁶ W przeliczeniu na pełne etaty.

⁴⁷ Osobowych i bezosobowych.

⁴⁸ W przeliczeniu na jeden etat (lub na jednego pełnozatrudnionego).

⁴⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.

Opis stanu faktycznego

4.3.2. Koszty realizacji zadań

Koszty realizacji zadań w 2016 r. wyniosły 1.089.851,2 tys. zł i były niższe o 24,8% od planowanych w ustawie budżetowej oraz niższe o 512.595,5 tys. zł, tj. o 32,0% w porównaniu do 2015 r. W ramach kosztów realizacji zadań innym podmiotom przekazano środki w wysokości 1.089.551,8 tys. zł, tj. o 360.038,2 tys. zł (o 24,8%) mniej niż zaplanowano na 2016 r. oraz o 512.518,9 tys. zł (o 32,0%) mniej w porównaniu do 2015 r. Ze środków krajowych na dotacyjne finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej wykorzystano kwotę 1.054.537,4 tys. zł, tj. 76,1% kwoty zaplanowanej na 2016 r. oraz 69,5% wykonania w 2015 r. Koszty obsługi zielonych inwestycji (GIS) wyniosły 299,4 tys. zł (co stanowiło 73,0% planu oraz 79,6% wykonania w 2015 r.).

Dyrektor Departamentu Planowania i Sprawozdawczości wyjaśnił, że „(...) do głównych przyczyn niższego wykonania pozycji kosztów związanych z udzielaniem dofinansowania dotacyjnego zalicza się: zmianę oferty programowej Narodowego Funduszu; opóźnienia w wypłatach na współfinansowanie przedsięwzięć POliŚ 2014–2020; zastosowanie się do zaleceń pokontrolnych NIK w celu zmniejszenia finansowania dotacyjnego na rzecz finansowania pożyczkowego.”

(dowód: akta kontroli str. 3571-3583, 4486, 6552-6563)

Nie wykorzystano zaplanowanych na 2016 r. środków krajowych na dotacyjne finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie *Ekologicznych form transportu Część 1) żegluga śródlądowa oraz Pomoc Techniczną PO liŚ 2014–2020 – zadania powierzone na podstawie art. 400b ust. 8 ustawy POŚ*. Zaplanowana na ten cel łączna kwota 2.096,0 tys. zł nie została wykorzystana z powodu niezłożenia wniosku o dofinansowanie przez ministra właściwego ds. transportu.

Ze środków krajowych na dotacyjne finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej przeznaczono mniej niż 50,0% planu na 2016 r. w przypadku: *Zapobiegania klęskom żywiołowym i poważnym awariom oraz usuwania ich skutków* (42,7% planu); *Odnawialnych źródeł energii (OZE)* – 33,2% planu; *Korekty systemowej dla przedsięwzięć ISPA/FS* (39,2% planu). Wyjaśniono to: zmniejszeniem budżetu dotacyjnego programu priorytetowego „Przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska z likwidacją ich skutków” o 130 mln zł w perspektywie do 2020 r. w celu powiększenia budżetu finansowania zwrotnego ww. programu; założeniem, że w 2016 r. środki budżetowe wypłacone będą dla 13 projektów grupy ISPA/FS, a wypłacono tylko dla pięciu.

(dowód: akta kontroli str. 3571-3583, 4486, 6552-6563)

Na finansowanie pożyczkowe w 2016 r. wykorzystano 618.506,8 tys. zł, tj. 49,1% planu oraz o 1.219.760,4 tys. zł (o 66,4%) mniej niż w 2015 r. Udzielenie pożyczek na niższą kwotę w porównaniu do zaplanowanej oraz do wykonania w 2015 r., Dyrektor Departamentu Planowania i Sprawozdawczości wyjaśnił zakończeniem współfinansowania przedsięwzięć ze środków perspektywy POliŚ 2007–2013, rozpoczęciem wypłat ze środków nowej perspektywy POliŚ na lata 2014–2020 w 2016 r. i brakiem zapotrzebowania na uzupełnienie wkładu krajowego finansowaniem pożyczkowym z NFOŚiGW. Dyrektor wskazał, że w 2016 r. NFOŚiGW prowadził liczne akcje mające na celu promowanie oferty pożyczkowej wśród potencjalnych beneficjentów (samorządów i samorządowych spółek komunalnych wodociągowo-kanalizacyjnych).

W przypadku *Monitoringu środowiska* oraz *Edukacji ekologicznej* nie udzielono pożyczek, pomimo ich zaplanowania na 2016 r. (kwoty odpowiednio: 1.000 tys. zł oraz 300 tys. zł). Dyrektor Departamentu Planowania i Sprawozdawczości wyjaśnił, że w dziedzinie *Monitoring środowiska* nie udzielono pożyczki, gdyż żaden z uprawnionych podmiotów nie wystąpił o dofinansowanie przedsięwzięcia wspierającego realizację zadań państwowego monitoringu środowiska. W przypadku *Edukacji ekologicznej* żaden z wnioskodawców nie ubiegał się o pożyczkę.

Wypłaty pożyczek poniżej 50,0% planu stwierdzono w przypadku *Wsparcia działań ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez WFOŚiGW* (udzielono pożyczek na kwotę 242,7 tys. zł, co stanowiło 0,2% planu na 2016 r.); *Ochrona przyrody i krajobrazu*

(udzielono pożyczek na kwotę 251,6 tys. zł, co stanowiło 9,3% planu na 2016 r.); *Ochrona klimatu i atmosfery* (udzielono pożyczek na kwotę 241.447,5 tys. zł, co stanowiło 40,2% planu). Udzielenie pożyczek na kwotę wyższą w stosunku do planowanej stwierdzono jedynie w przypadku *Zapobiegania klęskom żywiołowym i poważnym awariom oraz usuwanie ich skutków* – wypłacono 4.560,7 tys. zł, co stanowiło 152,0% planu. W porównaniu z 2015 r. największy spadek udzielonych pożyczek nastąpił w przypadku: *Wsparcia działań ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez WFOŚiGW* – 0,1% wykonania w 2015 r.; *Ochrona przyrody i krajobrazu* – 5,7% wykonania w 2015 r.; *Ochrona powierzchni ziemi* – 27,3% wykonania w 2015 r.; *Ochrona wód* – 45,6% wykonania w 2015 r. Dyrektor Departamentu Planowania i Sprawozdawczości wyjaśnił m.in., że spadek finansowania pożyczkowego wynikał z zakończenia się współfinansowania przedsięwzięć ze środków perspektywy POIiŚ 2007–2013. Wpłaty ze środków nowej perspektywy POIiŚ na lata 2014–2020 zaczęły się w 2016 r. i nie było zapotrzebowania na uzupełnienia wkładu krajowego finansowaniem pożyczkowym z NFOŚiGW.

W 2016 r. w NFOŚiGW wystąpił jeden przypadek rezygnacji beneficjenta z umowy pożyczki w związku z jego trudną sytuacją finansową. Powyższa rezygnacja z umowy pożyczki nie dotyczyła sytuacji rezygnacji z pożyczki po otrzymaniu dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 2727, 3571-3583, 4486, 6552-6563)

Na realizację zadań państwowych jednostek budżetowych, poprzez rezerwę celową budżetu państwa poz. 59, przekazano środki w kwocie 185.228,3 tys. zł, co stanowiło 45,0% wykonania w 2015 r.

Kwota środków przekazanych w 2016 r. poprzez rezerwę celową była niższa o 226.624,9 tys. zł (o 55,0%) w porównaniu do 2015 r. z powodu realizacji założeń strategicznych Narodowego Funduszu, tj. konieczności znacznego zmniejszenia udziału finansowania bezzwrotnego (dotacyjnego) na rzecz pożyczkowego, co musiało także wpłynąć na zmniejszenie pomocy na realizację zadań pjb, a także z powodu rezygnacji wnioskodawców/beneficjentów z realizacji zadań w danym roku, na które zostały wcześniej złożone wnioski lub zawarte umowy o dofinansowanie.

Największy spadek finansowania pjb za pośrednictwem rezerwy celowej w porównaniu do 2015 r. nastąpił w dziedzinach: *Ochrona atmosfery i klimatu* (o 110.479,5 tys. zł, tj. o 100,0%); *Edukacja ekologiczna* (o kwotę 9.807,6 tys. zł, tj. o 85,7%); *Ochrona powierzchni ziemi* (o kwotę 475,7 tys. zł, tj. o 79,5%); *Gospodarka wodna* (o kwotę 109.656,5 tys. zł, tj. o 67,1%).

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Departamentu Planowania i Sprawozdawczości „Znaczący spadek (o 67,1%) finansowania pjb za pośrednictwem rezerwy celowej w dziedzinie *Gospodarka wodna* jest efektem decyzji Zarządu NFOŚiGW o stopniowym wygaszaniu programu priorytetowego „Budowa, przebudowa i odbudowa obiektów hydrotechnicznych”, dla którego od 2015 wstrzymano nabór nowych zadań do finansowania. (...) Wpłaty dokonywane w danym roku wynikają z realizacji umów zawartych z pjb. W 2016 roku kwota planowana do wypłaty z umów zawartych była niższa od roku poprzedniego, na co NF nie ma wpływu. Zapotrzebowanie na środki na dany rok określa w umowie Beneficjent czyli dana pjb. Dodatkową przyczyną ograniczenia wypłat w stosunku do zaplanowanych środków są oszczędności przetargowe na projektach, co wpływa na zmniejszenie zaplanowanych w umowach wypłat. Spadek finansowania pjb w porównaniu z 2015 r. był spowodowany zmianą warunków realizacji umowy nr 476/2015 z MŚ co wpłynęło na obniżenie wartości projektu i kwoty wypłaconych środków.”.

W przypadku trzech z 10 dziedzin nastąpił wzrost środków przekazanych pjb za pośrednictwem rezerwy celowej w porównaniu do 2015 r. – od 108,7% wykonania w 2015 r. (LIFE+) do 270,5% wykonania w 2015 r. (*Geologia i górnictwo*).

Dyrektor Departamentu Planowania i Sprawozdawczości wyjaśnił m.in., że wyższe dofinansowanie jednostek pjb w 2016 r. wynikało z zapotrzebowania na środki NFOŚiGW w ramach realizowanych umów o współfinansowanie projektów LIFE+.

(dowód: akta kontroli str. 3571-3583, 4486, 6552-6563)

Ustalone
nieprawidłowości

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

4.4. Zobowiązania

Opis stanu
faktycznego

Zobowiązania i rezerwy na zobowiązania ogółem na koniec 2016 r. wyniosły 39.077,2 tys. zł i były niższe o 44,5% w porównaniu do 2015 r. Na wymienioną wielkość składały się rezerwy na zobowiązania wynoszące 13.029,3 tys. zł (niższe o 4,0% niż w 2015 r.), zobowiązania krótkoterminowe wynoszące 9.086,0 tys. zł (niższe o 75,1% niż w 2015 r.) oraz rozliczenia międzyokresowe wynoszące 16.961,9 tys. zł (niższe o 16,3% niż w 2015 r.). Zmniejszenie zobowiązań krótkoterminowych wynikało głównie z wypłaty w kwietniu 2016 r. dofinansowania w kwocie 26.490,0 tys. zł w związku z zawarciem umowy sądowej. Zobowiązania z tytułu dostaw i usług wyniosły 571,9 tys. zł i były wyższe o 11,4% niż w 2015 r. Na koniec 2015 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 476, 602, 2716, 5631-5632)

Według sprawozdania finansowego w NFOŚiGW na koniec 2016 r. wystąpiły zobowiązania warunkowe (pozabilansowe) wynoszące 2.527.106,8 tys. zł (o 26,7% niższe niż w 2015 r.), z tego z tytułu zawartych umów 2.290.109,7 tys. zł (o 27,9% niższe niż w 2015 r.) oraz dofinansowania przedsięwzięć przed zawarciem umów po decyzji Zarządu NFOŚiGW oraz po lub przed decyzją Rady Nadzorczej NFOŚiGW na kwotę 236.997,1 tys. zł (o 11,5% niższe niż w 2015 r.).

Zwiększenie zobowiązań warunkowych z tytułu dofinansowania przedsięwzięć ekologicznych przed zawarciem umowy nastąpiło z tytułu pożyczek (o 38,5% w porównaniu do 2015 r.), natomiast zmniejszenie z tytułu dotacji (o 45,8% w porównaniu do 2015 r.).

Ponadto wartość nominalna niewymagalnych (potencjalnych) zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, wynikająca z Porozumienia pomiędzy Ministerstwem Środowiska, NFOŚiGW i Miastem Świnoujście z dnia 21 kwietnia 1994 r. w sprawie realizacji projektu „Oczyszczalnia ścieków” na koniec 2016 r. wyniosła 45.239,1 tys. zł.

Na koniec 2016 r. nie wystąpiły zobowiązania warunkowe z tytułu udzielonych promes lub dopłat.

(dowód: akta kontroli str. 476, 2702-2703, 5663, 6258)

Ustalone
nieprawidłowości

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

4.5. Majątek NFOŚiGW

Opis stanu
faktycznego

Stan majątku NFOŚiGW (aktywów) na początek 2016 r. wyniósł 11.303.208,7 tys. zł, a na koniec 2016 r. – 11.925.040,5 tys. zł, tj. więcej o 621.831,8 tys. zł (o 5,5%). Stan funduszu na koniec 2016 r. wyniósł 11.885.963,3 tys. zł i był wyższy o 653.135,2 tys. zł (o 5,8%) od stanu na koniec 2015 r. Zwiększenie stanu funduszu było spowodowane dodatnim wynikiem finansowym w 2016 r. Z opinii i raportu z badania sprawozdania finansowego przez niezależnego biegłego rewidenta wynikało m.in., że „(...) pozytywne zmiany w wyniku z działalności finansowej wpłynęły na wypracowanie zysku brutto na poziomie 653,1 mln PLN.”. Należności na koniec 2016 r. wyniosły 5.863.111,8 tys. zł i stanowiły 49,2% aktywów, w tym z tytułu pożyczek i kredytów 5.839.166,4 tys. zł (49,0% aktywów). Zobowiązania na koniec 2016 r. stanowiły 0,3% pasywów. Stan środków pieniężnych i papierów wartościowych Skarbu Państwa na koniec 2016 r. wyniósł 5.002.431,0 tys. zł i był wyższy niż na koniec 2015 r. (4.199.014,1 tys. zł) o 803.416,9 tys. zł, tj. o 19,1%.

(dowód: akta kontroli str. 5629-5635, 6364-6379)

4.5.1. Wydatki inwestycyjne własne i zakupy inwestycyjne własne

Opis stanu
faktycznego

Zarząd NFOŚiGW uchwałą nr A/39/2/2015 z dnia 8 września 2015 r. uchwalił plan wydatków i zakupów inwestycyjnych na 2016 rok w wysokości 8.100,0 tys. zł, z tego wydatki inwestycyjne 3.080,0 tys. zł, zakupy inwestycyjne – 5.020,0 tys. zł. Plan wydatków w tym zakresie był zmieniany. Uchwałą Zarządu nr A/9/1/2016 z dnia 22 stycznia 2016 r.

zmieniono plan wydatków inwestycyjnych na kwotę 3.530,0 tys. zł, a zakupów inwestycyjnych na kwotę 4.570,0 tys. zł. Uchwałą Zarządu nr A/46/2/2016 z dnia 25 maja 2016 r. dokonano zmiany nazwy „Plan wydatków i zakupów inwestycyjnych (własnych) Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej” na „Plan inwestycyjny Biura NFOŚiGW na 2016 rok”; kwota wydatków pozostała bez zmian i wyniosła 8.100,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2849-2854)

W 2016 r. wydatki inwestycyjne Biura NFOŚiGW wyniosły 3.087,8 tys. zł, co stanowiło 38,1% kwoty planowanej. Niższe od planowanego wykonanie wydatków było spowodowane rezygnacją z zakupu nieruchomości na potrzeby archiwum (planowana kwota 1.700,0 tys. zł), samochody osobowe zgodnie z umową zostały dostarczone w dniu 29 grudnia 2016 r. a zapłaty w kwocie 851,4 tys. zł dokonano w dniu 12 stycznia 2017 r. (w terminie). Na modernizację budynków wydatkowano 530,5 tys. zł (94,7% kwoty planowanej); zakup urządzeń kopiujących i drukujących 53,9 tys. zł (77,0% kwoty planowanej); sprzęt komputerowy 747,0 tys. zł (114,9% kwoty planowanej); wdrożenie nowych i rozbudowę istniejących systemów informatycznych 100,5 tys. zł (12,6% kwoty planowanej); zakup i aktualizację oprogramowania 1.491,9 tys. zł (46,0% kwoty planowanej); inne wartości materialne i prawne 141,5 tys. zł (70,8% kwoty planowanej).

(dowód: akta kontroli str. 2855-2864)

Szczegółowym badaniem w zakresie zgodności z planem inwestycyjnym, weryfikacji dokumentów zakupu, terminów zapłaty i wprowadzenia do ewidencji środków trwałych objęto zakup sześciu samochodów osobowych. Zakup samochodów był ujęty w *Planie inwestycyjnym Biura NFOŚiGW na 2016 rok*. Umowa nr 2016/0215/NFK na dostawę sześciu samochodów osobowych została zawarta w dniu 8 września 2016 r. na kwotę 851,4 tys. zł. Termin dostawy ustalono na 120 dni od daty podpisania umowy, nie później niż do 31 grudnia 2016 r. Samochody dostarczono w dniu 29 grudnia 2016 r. (sporządzono protokoły zdawczo-odbiorcze dla każdego dostarczonego egzemplarza). Faktury potwierdzające dokonanie zakupu i poniesienia wydatku były zaakceptowane przez p.o. Głównego Księgowego NFOŚiGW, bądź osoby przez niego upoważnione, zapłaty dokonano w wyznaczonym terminie. Zakupione samochody zostały wprowadzone do ewidencji środków trwałych.

(dowód: akta kontroli str. 699-734, 2174-2178)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej gospodarowania majątkiem NFOŚiGW oraz w zakresie wydatków i zakupów inwestycyjnych własnych, nie stwierdzono nieprawidłowości.

5. Udzielanie dofinansowania na realizację zadań

Opis stanu
faktycznego

W 2016 r. Narodowy Fundusz dokonał wypłat na podstawie 3.121 umów na łączną kwotę 2.910.383,0 tys. zł, z tego kwotę 1.908.358,0 tys. zł stanowiły środki krajowe (2.164 umów), a 1.002.025,0 tys. zł – środki europejskie (na sfinansowanie 957 umów).

(dowód: akta kontroli str. 5891-5892)

Według danych Departamentu Planowania i Sprawozdawczości, w 2016 r. do NFOŚiGW wpłynęło 3.088 wniosków (z tego 1.956 dotyczących środków krajowych oraz 1.132 dotyczących środków europejskich), tj. o 1.020 więcej (o 49,3%) niż w 2015 r. (2.068).

Wnioskowana kwota dofinansowania wyniosła 18.063.738,4 tys. zł, tj. o 14.066.467,1 tys. zł (o 351,9%) więcej niż w 2015 r. (3.997.271,3 tys. zł). Wartość kosztorysowa przedsięwzięć, objętych wnioskami wyniosła 35.094.569,3 tys. zł, tj. o 18.586.630,5 tys. zł (o 112,6%) więcej niż w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 5893)

W 2016 r. w Narodowym Funduszu rozpatrywano 1.246 wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć ze środków krajowych na łączną kwotę w wysokości 5.520.903,4 tys. zł, wśród których było: 258 odrzuconych, 37 z rezygnacją beneficjenta, 285 rozpatrzonych pozytywnie (z zawartą umową), 92 znajdujących się na listach rezerwowych, 52 ocenionych

pozytywnie, dla których nie zawarto jeszcze umów oraz 522 w trakcie rozpatrywania (pozostałe). W ramach rozpatrywanych wniosków wystąpiło 35 wniosków tzw. aneksowych.

W toku weryfikacji w NFOŚiGW odrzuconych zostało 258 wniosków, tj. o 50,4% mniej niż w 2015 r. (520 wniosków), w tym: 123 ze względów formalnych, 47 ze względów merytorycznych, 34 ze względu na unieważnienie naboru oraz 54, którym odmówiono dofinansowania w związku z wyczerpaniem środków przeznaczonych na konkurs/program. W wyniku szczegółowego badania przyczyn odrzucenia wniosków (na próbie pięciu losowo wybranych wniosków), nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 5894-5940, 6110-6196)

Analiza danych dotyczących procedowania wniosków o dofinansowanie, które w ramach naboru ciągłego wpłynęły do NFOŚiGW w 2016 r. wykazała, że według stanu na dzień 27 marca 2017 r. na 177 podpisanych umów liczba dni od złożenia wniosku do podpisania umowy w 75 przypadkach przekraczała 102 dni robocze, wynikające z punktów IV.1-7 *Podręcznika procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków NFOŚiGW*, z tego w ośmiu przypadkach przekraczała 200 dni.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że wyliczone terminy realizacji poszczególnych kroków w procesie procedowania wniosków nie były skorygowane o czas zawieszenia wniosku, a główną przyczyną opóźnień było długotrwałe opiniowanie wniosków przez Ministra Środowiska oraz potrzeba przeprowadzenia niezbędnych prac w zakresie ustalenia wzorów wniosków i uchwał, zapewniających właściwe mechanizmy kontrolne i umożliwiającymi ich prawidłowe procedowanie, a ponadto konieczność aktualizacji wniosków oraz zmiana harmonogramu wypłat wprowadzona przez wnioskodawcę przed zawarciem umowy. Ponadto Prezes Zarządu poinformował, że „Z uwagi na zidentyfikowane słabości systemu informatycznego dedykowanego obsłudze wniosków, NFOŚiGW planuje wdrożenie nowego systemu o szerszej funkcjonalności, pozwalającego m.in. na bieżące rejestrowanie poszczególnych czynności w ramach procesu oceny wniosków oraz właściwe ewidencjonowanie poszczególnych etapów rozpatrywania.”.

(dowód: akta kontroli str. 5685, 6600-6607)

Z 1.117 wniosków o dofinansowanie ze środków POLiŚ, które wpłynęły do NFOŚiGW w 2016 r., do dnia 29 marca 2017 r. oceniono pozytywnie pod względem formalnym 918 wniosków. Szczegółowej analizie w zakresie procedowania poddano 12 wniosków ocenionych pozytywnie i nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ponadto ustalono, że zgodnie z harmonogramem Konkursu nr POIS.2.4.5/2/2015 termin rozstrzygnięcia konkursu i zatwierdzenia przez IP⁵⁰ list projektów wybranych do finansowania określono na 11 stycznia 2017 r., natomiast listę zatwierdzono w marcu 2017 r. Podjęcie przez IP decyzji zostało przesunięte z uwagi na realizację przez Ministerstwo Środowiska doraźnej kontroli problemowej w zakresie organizacji i naboru wniosków w ramach konkursu POIS/2.4.5/2/2015 oraz oceny wniosku o dofinansowanie nr POIS.02.04.00-00-0091/16.

Wniosek nr POIS 02.04.00-00-0091/16 o dofinansowanie przedsięwzięcia pn. „*Propagowanie wiedzy na temat bioróżnorodności. Ochrony, idei zrównoważonego rozwoju, instytucji Natura 2000 na przykładzie Puszczy Białowieskiej poprzez zbudowanie i prowadzenie portalu multimedialnego puszcza tv*”, na kwotę 6.087,9 tys. zł, Fundacja Niezależne Media złożyła w dniu 23 maja 2016 r., w ramach Konkursu nr POIS/2.4.5/2/2015. W wyniku badania dokumentów stwierdzono, że Fundacja Niezależne Media posiadała wpis do KRS nr 0000322359, w którym w dniu 20 czerwca 2016 r. dokonano zmiany, na podstawie Uchwały Rady Fundacji Niezależne Media nr 1 z dnia 9 maja 2016 r. Wniosek o zarejestrowanie zmiany statutu w sądzie rejestrowym złożono w dniu 9 maja 2016 r. Zmieniono art.10 ust.1 pkt 10 Statutu Fundacji.

⁵⁰ Instytucja Pośrednicząca – Minister Środowiska.

Wnioskodawca zgodnie z Regulaminem Konkursu spełniał kryteria formalne, w tym w badanym Wniosku zachodziły przesłanki do zastosowania pkt 62 Regulaminu Konkursu⁵¹. Konkurs został ogłoszony w dniu 29 grudnia 2015 r., łączna kwota środków przeznaczonych na dofinansowanie wynosiła 12.875,0 tys. zł. Nabór wniosków o dofinansowanie rozpoczął się w dniu 29 stycznia 2016 r., z terminem zakończenia w dniu 29 kwietnia 2016 r. Następnie dokonano dwóch zmian terminu zakończenia naboru wniosków. Łącznie w trzech wyznaczonych terminach złożono 44 wnioski. I tak:

- do dnia 29 kwietnia 2016 r. wpłynęło 19 wniosków na kwotę 13.496,9 tys. zł, w tym dwa w systemie ePUAP,
- do dnia 16 maja 2016 r. wpłynęły 34 wnioski na kwotę 31.967,6 tys. zł, w tym trzy w systemie ePUAP,
- do dnia 23 maja 2016 r. wpłynęły 44 wnioski na kwotę 44.704,4 tys. zł, w tym trzy w systemie ePUAP.

Ostatecznie według stanu na dzień 30 marca 2017 r. w ramach Konkursu przyznano dofinansowanie dla dziewięciu wniosków na łączną kwotę 12.875,0 tys. zł, w tym dla:

- Stowarzyszenia Ekopsychologia – 412,9 tys. zł,
- Unii Producentów i Pracodawców Przemysłu Mięsnego – 2.524,2 tys. zł,
- Stowarzyszenia Gmin Polska Sieć Energie Cités – 460,4 tys. zł,
- Stowarzyszenia na Rzecz Rozwoju i Promocji Podkarpacia Pro Carpathia – 600,1 tys. zł,
- Fundacji Ekologiczna Zielona Akcja – 546,2 tys. zł,
- Fundacji Instytut na Rzecz Ekorozwoju – 864,5 tys. zł,
- Fundacji Niezależne Media – 6.004,1 tys. zł,
- Fundacji Sendzimira – 659,0 tys. zł,
- Krajowego Stowarzyszenia Inicjatyw – 803,6 tys. zł.

O wydłużenie terminów składania wniosków do konkursu wystąpiło osiem podmiotów, uzasadniając to m.in. szczególnie skomplikowanym charakterem zadania, koniecznością uzyskania dodatkowych informacji, potrzebą zaangażowania partnerów do realizacji projektu, zbyt skomplikowanym formularzem. Wnioskując o przedłużenie terminów do Instytucji Pośredniczącej (Ministra Środowiska) NFOSiGW uzasadniał to m.in. awarią systemu e-PUAP, co ograniczyło możliwości złożenia wniosku wyłącznie do formy papierowej. Dyrektor Departamentu Funduszy Ekologicznych Ministerstwa Środowiska (IP) nie wyraziła zgody na kolejną zmianę terminu z dnia 16 maja 2016 r. na dzień 23 maja 2016 r., uzasadniając że system GWD pracuje cały czas poprawnie⁵². NFOSiGW ponownie zawnioskował o przedłużenie terminu naboru wniosków, w uzasadnieniu podano m.in., że „(...) liczba wniosków o dofinansowanie składanych do NFOSiGW w ramach POIiŚ 2014–2020, które wpłynęły tylko i wyłącznie drogą elektroniczną (ePUAP) wynosi 30% całkowitej liczby złożonych wniosków (...)”⁵³. Ostatecznie IP wyraziła zgodę⁵⁴.

(dowód: akta kontroli str. 5684-5685, 5687-5867, 5941-6067, 6325-6333)

W 2016 r. NFOSiGW zawarł ogółem 1.797 umów, tj. o 117 więcej (o 7,0%) niż w 2015 r. (1.680), na łączną kwotę 5.239.035,8 tys. zł, tj. o 3.081.756,3 tys. zł więcej (o 142,9%) niż w 2015 r. (2.157.279,5 tys. zł). Wartość kosztorysowa zadań objętych przedmiotowymi umowami wyniosła 12.176.272,1 tys. zł, tj. o 1.238.355,3 tys. zł (o 11,3%) więcej niż w 2015 r. (10.937.916,8 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 6197)

⁵¹ Pkt 62 Regulaminu konkursu „(...) *Uzupełnienie przez wnioskodawcę dokumentów wymaganych na etapie oceny formalnej i merytorycznej I stopnia, co do zasady może dotyczyć tylko dokumentów uzyskanych do dnia zakończenia składania wniosków w ramach niniejszego konkursu. W szczególności uzasadnionych przypadkach dopuszczalne jest przedłożenie dokumentu, który wszedł w życie, uprawomocnił się lub stał się ostateczny po dniu zakończenia składania wniosków, o ile dokument jest uzyskiwany od innego organu, a wnioskodawca dołożył wszelkiej staranności występując odpowiednio wcześniej o jego uzyskanie*”.

⁵² Pismo z dnia 12 maja 2016 r. znak: DFE-II.792.119.2016.MM.

⁵³ Pismo z dnia 13 maja 2016 r. znak: NFOSiGW-DME.4316.139.2015.

⁵⁴ Pismo z dnia 16 maja 2016 r. znak: DFE-II.792.119.2016.MK.

Spośród 86 wniosków państwowych jednostek budżetowych, które wpłynęły w 2016 r., podpisano 61 umów na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej na łączną kwotę 177.256,3 tys. zł, poprzez rezerwę celową poz. 59. Z kwoty tej 49.333,4 tys. zł przeznaczono na opłacenie składek do organizacji międzynarodowych.

Średni czas obsługi wniosków pjb, które wpłynęły do NFOŚiGW w 2016 r., liczony od daty przyjęcia wniosku do podpisania umowy, wyniósł 243 dni⁵⁵ i był o 50,0% dłuższy niż w 2015 r. (162 dni). Prezes Zarządu NF podał w wyjaśnieniach, iż wydłużenie czasu obsługi wniosków pjb wynikało z dwóch przyczyn:

- konieczności wprowadzenia nowych wzorów wniosków do Zarządu o dofinansowanie i formularzy uchwał w sprawie udzielenia dofinansowania, spiętrzenia zadań oraz konieczności dłuższych uzgodnień, a w efekcie zatwierdzenia formularzy i wzorów wniosków dla pjb Uchwałą nr B/40/1/2016 w dniu 6 września 2016 r.;
- wydłużenia terminów naboru wniosków określonych w procedurze „Rozpatrywania wniosków o przekazanie środków na realizację zadań państwowych jednostek budżetowych” zatwierdzonej uchwałą nr B/8/8/2016 podjętą przez Zarząd Narodowego Funduszu w dniu 25 lutego 2016 r. na wniosek Ministerstwa Środowiska z dnia 17 lutego 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 5868-5879, 6198-6221)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej udzielania dofinansowania na realizację zadań, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zgodnie z ostatecznymi harmonogramami Konkursów nr POIS.2.4.5/2/2015 i POIS.2.4.5/3/2015 termin zatwierdzenia list rankingowych przez Ministra Środowiska upływał w dniu 12 września 2016 r.

Zarząd NFOŚiGW zatwierdził listy rankingowe dla projektów złożonych w ramach powyższych naborów⁵⁶ dopiero w dniu 12 września 2016 r. i przesłał uchwały pismami z dnia 12 września 2016 r., podczas gdy stosowne wnioski zostały przekazane do Zespołu Obsługi Rady Nadzorczej i Zarządu przez Departament Ochrony Przyrody i Edukacji Ekologicznej w dniu 31 sierpnia 2016 r.

W konsekwencji powyższego Minister Środowiska zatwierdził listy w dniu 20 września 2016 r. i tym samym nie dotrzymał terminu ujętego w harmonogramach tych konkursów.

Prezes Zarządu NF podał w wyjaśnieniach, iż: „(...) punkty obrad Zarządu NFOŚiGW dotyczące projektów uchwał w sprawie list rankingowych złożone na posiedzeniu Zarządu w dniu 6.09.2016 r. zostały zdjęte z porządku obrad ze względu na potrzebę doprecyzowania informacji. Po uzupełnieniu niezbędnych informacji Zarząd NFOŚiGW na kolejnym posiedzeniu w dniu 12.09.2016 r. zatwierdził listy rankingowe i zostały one przesłane do Ministerstwa Środowiska i zatwierdzone w dniu 20.09.2016 r.”.

(dowód: akta kontroli str. 5941-5970, 5975-6034, 6068-6109)

W ocenie NIK, zatwierdzenie przez Zarząd NFOŚiGW wyżej wymienionych list rankingowych w dniu terminu przewidzianego na zatwierdzenie list przez Ministra Środowiska było działaniem nierzetelnym.

2. Wniosek nr 303/2016 złożony w ramach Konkursu nr 24//EE/5.5/2016/DOTACJA⁵⁷ niespełniający kryterium nr 3, został poddany ponownej procedurze oceny wniosku, co było niezgodne z regulaminem naboru wniosków w 2016 r. o dofinansowanie przedsięwzięcia ze środków NFOŚiGW.

Wniosek ten nie zawierał opinii jednego recenzenta na temat założeń pomocy dydaktycznej oraz projektu pomocy dydaktycznej – pułapek na zwierzęta. W związku z tym NFOŚiGW poinformował składającego – Rektora Uniwersytetu im. Kardynała

⁵⁵ Średni czas obsługi wniosków wyrażono w dniach kalendarzowych.

⁵⁶ POIS.02.04.00-00-0053/16, POIS.02.04.00-00-0058/16, POIS.02.04.00-00-0061/16, POIS.02.04.00-00-0062/16, POIS.02.04.00-00-0063/16, POIS.02.04.00-00-0091/16.

⁵⁷ Dotyczy programu priorytetowego 5.5. „Edukacja ekologiczna”.

Stefana Wyszyńskiego – o odrzuceniu wniosku z przyczyn formalnych oraz że „Ocena wniosku wg. kryteriów jest ostateczna, a wystąpienie wnioskodawcy o powtórna ocenę nie będzie rozpatrywane”. Następnie wniosek przywrócono i dalej procedowano, uznając kwalifikację pułapek na zwierzęta jako „niefortunne sformułowanie” i zakwalifikowano wyżej wymienione pułapki jako „mini badania”. Natomiast w Harmonogramie rzeczowo-finansowym (HRF) do umowy, pomimo dokonanej zmiany kwalifikacji, pułapki na zwierzęta zakwalifikowano jako pomoce dydaktyczne.

P.o. Dyrektora Departamentu Ochrony Przyrody i Edukacji Ekologicznej wyjaśniła m.in. że „Po dokładniejszym przeanalizowaniu wniosku stwierdzono, iż przedmiotowe pułapki służą prowadzeniu „mini-badań” i będą wykorzystywane w trakcie badań terenowych. Stąd niewłaściwe jest zakwalifikowanie pułapek żywołownych jako pomoce dydaktyczne. Natomiast we wniosku niefortunnie zostały nazwane pomocami dydaktycznymi.”

Odnosnie pozostawienia w HRF (stanowiącym załącznik do umowy) pułapek na zwierzęta jako pomocy dydaktycznych p.o. Dyrektora Departamentu wyjaśniła, że: „Nazwę pozostawił Wnioskodawca, zaś dla NFOŚiGW, po pozytywnej ocenie formalnej wniosku, nazwa elementu nie miała wpływu na dalszą ocenę i zawarcie umowy z Wnioskodawcą. Na etapie oceny wg kryteriów jakościowych nie było możliwości przesłania zmienionej wersji wniosku.”

(dowód: akta kontroli str. 2728-2810)

Zdaniem NIK, na etapie rozpatrywania wniosku w NFOŚiGW jednoznacznie uzasadniono odrzucenie wniosku o dofinansowanie z przyczyn formalnych i poinformowano Wnioskodawcę, że ocena jest ostateczna. W związku z powyższym w ramach Konkursu nr 24/II/EE/5.5/2016/DOTACJA wniosek nie powinien być dalej procedowany.

Uwagi do badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, że w związku z ustaleniami dotyczącymi wniosku nr POIS 02.04.00-00-0091/16 o dofinansowanie przedsięwzięcia pn. „*Propagowanie wiedzy na temat bioróżnorodności. Ochrony, idei zrównoważonego rozwoju, instytucji Natura 2000 na przykładzie Puszczy Białowieskiej poprzez zbudowanie i prowadzenie portalu multimedialnego puszcza tv*”, kolejne przedłużenie (do 23 maja 2016 r.) terminu naboru wniosków do Konkursu nie miało uzasadnienia, ponieważ kwota dofinansowania w ramach Konkursu wynosiła 12.875,0 tys. zł, natomiast już w drugim terminie wnioskowane kwoty były 2,5-krotnie wyższe od kwoty przeznaczonej na Konkurs. Ponadto ograniczenie możliwości przekazania wniosku za pomocą systemu ePUAP nie było istotną przeszkodą, nie było również wskazywane jako przeszkoda przez podmioty wnioskujące o zmianę terminu naboru wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 5687-5867)

2. NIK zwraca uwagę na potrzebę określenia w obowiązujących procedurach terminu rejestracji wniosków tzw. aneksowych, skoro są rejestrowane w systemie LSI. Spośród 35 wniosków zarejestrowanych w 2016 r. w systemie LSI, 11⁵⁸ z nich zarejestrowanych w terminie od pięciu do 139 dni było wnioskami niepodlegającymi procedurze rejestracji nowych wniosków.

W Podręczniku w części IV pkt 11 „*Zmiany warunków dofinansowania*” w ppkt 3 „*Zmiana umowy wymagające sporządzenia aneksu*” na str. 44 nie określono terminu rejestracji dokumentu w systemie informatycznym, podczas gdy dla procedury „*Zmiany warunków dofinansowania przed zawarciem umowy*” (ppkt 2 pkt na str. 42) określono termin (jeden dzień) na takie działanie.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że „*Nie były to wnioski dotyczące nowych spraw. Stanowiły one kontynuację procedowania spraw związanych z realizacją zawartych wcześniej umów. Nie stanowiły one nowych wniosków. Zarejestrowanie ich w systemie*

⁵⁸ Nr: 258/2016, 430/2016, 431/2016, 441/2016, 451/2016, 524/2016, 561/2016, 697/2016, 705/2016, 717/2016, 745/2016.

pod nowym numerem podyktowane było względami technicznymi. Nie stanowiło to uchybienia w stosunku do procedury rejestracji nowych wniosków.”.

Ponadto wyjaśnił, iż „W NFOŚiGW wszystkie wnioski o zmianę warunków dofinansowania są pismami kierowanymi do NFOŚiGW i rejestrowane jako korespondencja przychodząca. Czynność tę realizuje pracownik Kancelarii, który dekretuje pismo do załatwienia do właściwej komórki organizacyjnej. Pisma przechowywane są przez komórkę ekologiczną w dokumentacji sprawy, jaką jest umowa o dofinansowanie. Wątpliwości może budzić tzw. „wniosek aneksowy”. (...) Wniosek ten jest obiektem systemowym zakładanym w systemie informatycznym tylko wtedy, gdy beneficjent występuje o zwiększenie kwoty dofinansowania. Przy zmianie innych parametrów umowy nie ma potrzeby tworzenia takich wniosków, a dane o umowie w systemie informatycznym aktualizuje się po złożeniu oświadczeń woli stron umowy. (...) W Podręczniku nie zdefiniowano mechanizmu kontrolnego w postaci rejestracji „wniosku aneksowego.”.

(dowód: akta kontroli str. 5940, 6222-6255)

Zdaniem NIK, przyjęcie takiego rozwiązania nie pozostawia właściwego śladu rewizyjnego i nie dyscyplinuje pracowników do sprawnej weryfikacji wniosków aneksowych.

3. W wyniku badania procesu rejestracji wniosków o dofinansowanie, które wpłynęły w 2016 r. do NF w procedurze naboru ciągłego, stwierdzono, że dwa z 722 wniosków wprowadzono do systemu LSI z opóźnieniem o 1 i 18 dni w stosunku do 3-dniowego terminu, ustalonego w Podręczniku procedur.

Prezes Zarządu NF wyjaśnił, że ww. wnioski „(...) zostały złożone na współfinansowanie projektów Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Powyższe wnioski znajdowały się wśród załączników do wniosków o dofinansowanie w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. W trakcie oceny wniosków, po zidentyfikowaniu, iż w obszernym pakiecie dokumentów znajduje się nie jeden, a dwa wnioski, drugi wniosek został skierowany do zarejestrowania do Kancelarii NFOŚiGW. Stąd opóźnienie w terminie rejestracji.”.

(dowód: akta kontroli str. 3253-3254, 5940, 6222-6252)

4. NIK zwraca uwagę, że w 2016 r. ze środków NFOŚiGW, poprzez rezerwę celową poz. 59 – *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej*, opłacano składki do organizacji międzynarodowych w łącznej wysokości 49.333,4 tys. zł. Wydatki te nie były zgodne z celem utworzenia tej rezerwy. NIK podtrzymuje swoje stanowisko wyrażone w latach ubiegłych po kontrolach wykonania planu finansowego NFOŚiGW, że finansowanie z tego źródła składek do organizacji międzynarodowych nie jest działaniem prawidłowym. Jednak wobec niezapewnienia przez Ministra Finansów środków na ten cel w budżecie państwa, poza rezerwą celową poz. 59, nie do zaakceptowania byłaby sytuacja prowadząca do nieuregulowania zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej z tytułu członkostwa w organizacjach międzynarodowych.

(dowód: akta kontroli str. 694, 5684-5685)

6. Wykonanie zadań

6.1. Wykonanie zadań wynikających z ustawy POŚ

Opis stanu faktycznego

W NFOŚiGW wykorzystano 2.910.383,0 tys. zł, tj. mniej w porównaniu do kwoty ujętej w *Planie działalności NFOŚiGW na 2016 r.* o 1.145.617,0 tys. zł (o 28,2%) oraz mniej o 3.522.186,1 tys. zł (o 54,8%) w porównaniu do wykonania w 2015 r. W ramach kwoty 2.910.383,0 tys. zł wydatkowano:

- 1) 1.908.358,0 tys. zł ze środków NFOŚiGW, tj. 65,6% finansowania ogółem i o 1.532.356,2 tys. zł, tj. o 44,5% mniej niż w 2015 r., z tego:
 - w formie pożyczek inwestycyjnych wypłacono beneficjentom kwotę 618.506,8 tys. zł, niższą o 641.493,2 tys. zł, tj. o 50,9% od ujętej w *Planie działalności* i niższą

o 1.219.760,4 tys. zł, tj. o 66,4% od wykonania w 2015 r. Najwięcej – 244.336,9 tys. zł, tj. 39,5% kwoty pożyczek ogółem, wypłacono w dziedzinie *Ochrona powierzchni ziemi*. Łącznie ze środków zobowiązań wieloletnich, w 2016 r. wypłacono pożyczki w kwocie 406.809,9 tys. zł, tj. mniej o 734.082,6 tys. zł (o 64,3%) niż w 2015 r.;

- w formie finansowania bezzwrotnego wypłacono 1.089.551,8 tys. zł (75,2% planu). Kwota wypłacona w tej formie była w porównaniu do 2015 r. niższa o 512.519,2 tys. zł, tj. o 32,0%;
 - w formie finansowania kapitałowego – 200.000,0 tys. zł (100,0% planu);
 - na koszty obsługi zielonych inwestycji (GIS) – 299,4 tys. zł (73,0% planu).
- 2) ze środków funduszy europejskich, obsługiwanych przez Narodowy Fundusz wypłacono łącznie kwotę 1.002.025,0 tys. zł (87,4% planu), niższą o 1.989.829,9 tys. zł, tj. o 66,5% niż w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 3571-3583, 4440-4444, 4486)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

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

1. W przypadku jednej umowy⁵⁹ przywołano niewłaściwe i nieaktualne akty prawne. Zastosowanie ich przez Beneficjenta, według NIK, może skutkować nierozliczeniem efektu ekologicznego. Ponadto, w ocenie NIK, nadzór NFOŚiGW nad realizacją tej umowy był niewystarczający.

W umowie dotyczącej Budowy Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów dla miasta Kielce i powiatu kieleckiego w Promniku k. Kielc, zmienionej w 2016 r. m.in. Aneks nr 3⁶⁰, w postanowieniach § 11 odnoszących się do osiągnięcia i rozliczenia efektu ekologicznego, przywołano nieaktualne przepisy ustawy o odpadach.

Ponadto ustalono m.in. obowiązek przekazania sprawozdania z realizacji zadań dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi, które wynikają z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁶¹. Jednocześnie nie uwzględniono przepisów tej ustawy w aneksowanej umowie. Ponadto w umowie nazwano instalację jako ponadregionalną, co jest niezgodne z przepisami ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁶² oraz wojewódzkim planem gospodarki odpadami dla województwa świętokrzyskiego.

Dyrektor Departamentu Ochrony Ziemi (DZ) w NFOŚiGW wyjaśnił: „Weryfikacja zgodności projektu z zapisami Wojewódzkiego planu gospodarki odpadami dla województwa świętokrzyskiego była elementem oceny wniosku o dofinansowanie. Ostatnia aktualizacja WPGO z 2016 r. utrzymała dotychczasowe ustalenia WPGO dotyczące Regionu - Projekt jest jedynym RIPOK⁶³ w Regionie 4 woj. świętokrzyskiego, co stwarza warunki do osiągnięcia planowanego efektu ekologicznego.”

Ponadto Dyrektor DZ wyjaśnił: „Podane w Aneksie nr POIS.02.01.00-00-001/09-03 określenia efektu ekologicznego są spójne z definicją wskaźników rezultatu zawartą w Tabeli wskaźników produktu i rezultatu na poziomie działania 2.1. Kompleksowe przedsięwzięcia z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi, ze szczególnym uwzględnieniem odpadów niebezpiecznych, (...) Przedmiotowe wskaźniki obowiązywały w projektach POiŚ 2007–2013 i były niezależne od definicji instalacji ponadregionalnej wskazane w ustawie o odpadach” oraz „...do Aneksu zostały błędnie przeniesione dane z umowy z 2011 r. dotyczące dokumentów potwierdzających efekt ekologiczny.”

Zdaniem NIK, postanowienia § 11 umowy zmienionej w 2016 r., powinny być zgodne z obowiązującymi przepisami o odpadach oraz wojewódzkim planem gospodarki odpadami.

⁵⁹ Umowa z dnia 8 grudnia 2011 r. nr 558/2011/Wn13/OZ-UK-ps/P – projekt nr POIS.02.01.00-00-001/09-00 Budowa Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów dla miasta Kielce i powiatu kieleckiego w Promniku k. Kielc.

⁶⁰ Aneks nr POIS.02.01.00-00-001/09-03 z dnia 17 marca 2016 r.

⁶¹ Ustawa z dnia 19 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – Dz. U. z 2016 r. poz. 250, ze zm.

⁶² Dz. U. z 2016 r. poz. 1987, ze zm.

⁶³ RIPOK – Regionalna Instalacja Gospodarowania Odpadami Komunalnymi.

Ponadto z wyjaśnień Dyrektora Departamentu wynika, że instalacja posiada status instalacji regionalnej, co powinno zostać uwzględnione w postanowieniach umowy. NIK ocenia działania NFOŚiGW jako nierzetelne, które uniemożliwiają beneficjentowi rozliczenie efektu ekologicznego.

(dowód: akta kontroli str. 4804-4845)

O niewystarczającym nadzorze nad realizacją umowy świadczy:

- nieprowadzenie monitoringu realizacji przedsięwzięcia w IV kwartale 2016 r., nieprzeprowadzenie kontroli doraźnej, pomimo że nie został dotrzymany termin realizacji przedsięwzięcia do dnia 31 lipca 2016 r.

Dyrektor DZ wyjaśnił: „W związku z tym, że projekt był realizowany w II kwartale a zakończenie inwestycji zostało przesunięte, szczegółowe informacje w zakresie postępów w realizacji projektu umieszczone były w Tabeli monitoringowej projektów dla których realizacja/ponoszenie wydatków wykracza poza 2015 r. (załącznik nr 10). Monitorowanie projektu zostało zakończone po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie.”. Natomiast w toku kontroli NIK ustalono, że ww. Tabela monitoringowa nie była aktualizowana przez koordynatora projektu. Ponadto Dyrektor DZ wyjaśnił: „Po podjęciu decyzji o zakończeniu prowadzenia Tabeli monitoringowej projektu, omyłkowo zinterpretowano termin zakończenia jej prowadzenia. Jako termin zakończenia monitoringu uznano termin zakończenia inwestycji nie zaś termin zakończenia realizacji zakresu rzeczowego projektu.”.

- nieprzekazanie Instytucji Pośredniczącej informacji o niedotrzymaniu przez Beneficjenta terminu zakończenia przedsięwzięcia przed jego upływem, tj. przed 31 lipca 2016 r., co potwierdził Dyrektor DZ.

Ponadto należy zauważyć, że w sprawozdaniu końcowym z realizacji priorytetu⁶⁴ w ramach działań zaradczych NFOŚiGW wskazał prowadzenie m.in. monitoringu, częstych kontroli na miejscu, objęcia beneficjenta wsparciem merytorycznym, szybkiego identyfikowania zagrożeń, weryfikacji harmonogramów realizacji, podpisywania aneksów do umów.

W 2016 r. podpisano trzy aneksy do umowy oraz jeden (ex post) w dniu 15 lutego 2017 r., zmianom ulegały m.in. zakresy prac, terminy realizacji poszczególnych zadań, zwiększeniu uległ całkowity koszt inwestycji z planowanych pierwotnie 257.832,5 tys. zł, do 312.409,0 tys. zł, (tj. o 21,2%).

(dowód: akta kontroli str. 785, 844-857, 4787-4998)

2. Działania NFOŚiGW w zakresie finansowania jednej umowy⁶⁵ były nierzetelne z uwagi na:

- dokonanie w dniu 3 lutego 2016 r. wypłaty pełnej kwoty dofinansowania – 12.000,0 tys. zł w jednej transzy, pomimo że zgodnie z HRF w I kwartale 2016 r. beneficjent nie planował realizacji żadnych zadań; w II kwartale zaplanowano realizację zadań na kwotę 2.500,0 tys. zł. Pozostałe zadania planowane były na III kwartał w kwocie 4.200,0 tys. zł i na IV kwartał w kwocie 5.300,0 tys. zł. Podkreślenia wymaga fakt, że w dniu 13 stycznia 2016 r. Minister Finansów wydał decyzję o zapewnieniu finansowania tego projektu na kwotę 2.635,0 tys. zł, tym samym beneficjent mógł rozpocząć ewentualne postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego. W 2016 r. beneficjent wykorzystał jedynie 13,6% (tj. 1.632,6 tys. zł) środków NFOŚiGW, przekazanych na rachunek budżetu państwa. W konsekwencji na rachunku budżetu państwa przez ponad 10 miesięcy (od lutego 2016 r. do końca 2016 r.) pozostawało 86,4% (tj. 10.367,4 tys. zł) niewykorzystanych środków.

P.o. Dyrektora Departamentu Ochrony Przyrody i Edukacji Ekologicznej wyjaśniła, że kwota została wypłacona zgodnie z warunkami umowy, „(...) co miało pozwolić

⁶⁴ Z dnia 30 czerwca 2016 r.

⁶⁵ Umowa nr 476/2015/Wn-50/EE-EE/D z dnia 12 października 2015 r. na dofinansowanie realizacji zadania pn. „Wsparcie działań Ministra Środowiska w zakresie pozaformalnej edukacji ekologicznej w 2016 r.”.

Beneficjentowi na ogłoszenie w styczniu 2016 r. postępowań dotyczących wyboru wykonawców działań zaplanowanych do realizacji w pierwszej kolejności. Przekazanie przez NFOŚiGW całości środków w I kwartale 2016 r. miało pozwolić na wszczęcie postępowań dotyczących wyboru wykonawców kolejnych działań.”

- niewystąpienie o wcześniejszy zwrot niewykorzystanych środków, co spowodowało, że beneficjent dokonał zwrotu środków pobranych w nadmiernej wysokości dopiero w dniu 30 grudnia 2016 r. i 25 stycznia 2017 r.

P.o. Dyrektora Departamentu wyjaśniła: *„Wystąpienie z wnioskiem o zwrot nadpłaconych dochodów było możliwe po dokonaniu rozliczenia umowy, a zwrot nadpłaconych dochodów nastąpił po otrzymaniu przez Beneficjenta wniosku.”*

- nieskuteczne monitorowanie przez NFOŚiGW realizacji zadania objętego umową.

P.o. Dyrektora Departamentu wyjaśniła, że monitorowanie realizacji zadania odbywało się w trybie roboczym za pomocą korespondencji elektronicznej od lutego 2016 r., a dopiero w dniu 30 września 2016 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska wystąpił o dokonanie zmian w umowie.

- umowa z Beneficjentem nie została rozwiązana, pomimo że nie realizowano planowanych zadań określonych w umowie oraz zachodziły przesłanki do jej rozwiązania, wskazane w § 12 umowy, tj. pjb nie wykorzystwała środków uzyskanych z rezerwy celowej, nie zakończono realizacji zadania w terminie, nie osiągnięto w terminie zakładanego efektu ekologicznego i efektu rzeczowego.

P.o. Dyrektora Departamentu wyjaśniła: *„W odpowiedzi na wystąpienie Ministerstwa Środowiska, Zarząd NFOŚiGW wyraził zgodę na wnioskowane zmiany warunków realizacji umowy.”*

- w dniu przekazania rozliczenia umowy (4 stycznia 2017 r.) efekt rzeczowy i ekologiczny był niezgodny z obowiązującą w tym dniu umową, NFOŚiGW zaakceptował rozliczenie, pomimo że beneficjent nie zrealizował zadań określonych w umowie i nie przekazał ostatecznej wersji sprawozdania z realizacji zadania. Zmiany warunków umowy zostały zatwierdzone dopiero w dniu 27 stycznia 2017 r. Aneks nr 3.

P.o. Dyrektora Departamentu wyjaśniła: *„Rozliczenie finansowe umowy przed uzyskaniem ostatecznych wyjaśnień, dotyczących oznakowania audycji radiowych, miało na celu przyspieszenie procesu wystąpienia o zwrot nadpłaconych dochodów. Ostateczne zamknięcie umowy, a zatem jej całkowite rozliczenie będzie możliwe po przeanalizowaniu przesłanych przez Ministerstwo Środowiska wyjaśnień i materiałów.”*

(dowód: akta kontroli str. 5116-5611)

NIK zwraca uwagę, że w 2016 r. podpisano kolejną umowę, w której w Harmonogramie wypłat zaakceptowano wypłacenie środków ponownie w jednej transzy w kwocie 10.800,0 tys. zł, pomimo ryzyka ponownego niewykorzystania środków (zgodnie z Harmonogramem rzeczowo-finansowym w I kwartale nie zaplanowano wydatków, w II kwartale na kwotę 1.500,0 tys. zł., w III kwartale na kwotę 3.650,0 tys. zł, w IV kwartale na kwotę 5.550,0 tys. zł).

P.o. Dyrektora Departamentu Ochrony Przyrody i Edukacji Ekologicznej wyjaśniła: *„Zarząd NFOŚiGW przychylił się do prośby Ministerstwa Środowiska, które argumentowało, że „Jednorazowa wypłata wynika z konieczności wszczęcia postępowań na realizację większości działań na początku realizacji zadania - i co z tego wynika - konieczności zabezpieczenia środków na te postępowania.”*

Zdaniem NIK, do rozpoczęcia procedury udzielania zamówień publicznych wystarczająca jest decyzja o zapewnieniu finansowania, co nie wymaga przekazywania jednorazowo całej kwoty.

(dowód: akta kontroli str. 3408-3445)

3. NFOŚiGW nie dotrzymał terminów wypłat, określonych w umowie Udostępnienia Środków nr 774/2014/WF/KU/US z dnia 18 listopada 2014 r. z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku.

W dniu 17 marca 2016 r. WFOŚiGW złożył do NFOŚiGW wniosek o płatność nr 3, dla której termin, zgodnie z umową upływał po 14 dniach roboczych od daty wpływu kompletnego i prawidłowo sporządzonego wniosku. W kwietniu 2016 r. NFOŚiGW zdecydował o przeprowadzeniu kontroli, o której poinformował Beneficjenta w maju 2016 r. Kontrolę przeprowadzono w maju i w czerwcu i nie stwierdzono nieprawidłowości. Pomimo to środki zostały wypłacone dopiero w dniu 23 czerwca 2016 r. Nie bez znaczenia jest fakt, że karta akceptacji dla płatności nr 3 na kwotę 5.452,2 tys. zł została sporządzona już w dniu 24 marca 2016 r. Na podstawie tej karty nie dokonano wypłaty środków w terminie określonym umową. Następną kartę sporządzono dopiero w dniu 15 czerwca 2016 r. Pismem z dnia 2 sierpnia 2016 r. WFOŚiGW w Gdańsku przesłał do NFOŚiGW Notę Odsetkową na kwotę 80,5 tys. zł, NFOŚiGW nie zaakceptował wniosku WFOŚiGW o wypłatę odsetek.

Dyrektor Departamentu Energii i Innowacji wyjaśniła: „WFOŚiGW został poinformowany o kontroli doraźnej pismem z dnia 17 maja 2016 r. (...), w którym wyraźnie wskazany został zakres kontroli – pkt 4 „kontrola złożonych (a nie wypłaconych) w NFOŚiGW wniosków o płatność”. Sposób postępowania z weryfikacją wniosku o płatność nr 3 został potwierdzony przez WFOŚiGW poprzez akceptację informacji pokontrolnej. Należy podkreślić, że niezwłocznie po sporządzeniu przez osoby kontrolujące z ramienia NFOŚiGW Informacji pokontrolnej, można było kontynuować procedowanie wypłaty środków, która nastąpiła 23 czerwca 2016 r. Podsumowując, w świetle powyżej przedstawionych faktów, nie ma przesłanek do stwierdzenia niewypłacenia środków w terminie.”

Ponadto Dyrektor Departamentu wyjaśniła: „Karta obiegowa wniosku pokazuje cały proces weryfikacji i akceptacji wniosku nr 3 o przekazanie środków. Należy również podkreślić, że w międzyczasie doszło do zmiany koordynatora Umowy, który jest odpowiedzialny za weryfikację wniosku ze strony komórki ekologicznej prowadzącej Umowę. Druga karta akceptacji rozliczenia była konieczna, bowiem poprzednia stała się nieaktualna i zawierała podpisy koordynatora już nieodpowiadającego za weryfikację tego wniosku.”

W czerwcu 2016 r. WFOŚiGW w Gdańsku złożył kolejny wniosek o płatność nr 4 na kwotę 2.828,8 tys. zł, która ponownie nie została wypłacona w terminie określonym umową.

Dyrektor Departamentu wyjaśniła: „Pismo przewodnie wskazuje, że wniosek nr 4, który miał stanowić załącznik do tego pisma wpłynął do NFOŚiGW dnia 15 czerwca 2016 r. Koordynator umowy nie poinformował o braku tego załącznika. Na jego prośbę dnia 2 sierpnia 2016 r. WFOŚiGW w Gdańsku przesłał potwierdzoną za zgodność z oryginałem kopię wniosku.”

NIK zwraca uwagę, że weryfikacja wniosku powinna zostać przeprowadzona w terminie określonym umową, tj. do 14 dni od złożenia przez beneficjenta wniosku. Weryfikowanie płatności ponad dwa miesiące było bezpodstawne i mogło narazić beneficjenta na utratę płynności finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 3446-3499)

6.2. Rozliczanie efektów rzeczowych i ekologicznych

Opis stanu
faktycznego

W przedstawionej Zarządowi NFOŚiGW *Informacji w sprawie postępów realizacji modyfikacji ewidencji efektów środowiskowych w NFOŚiGW* (z dnia 23 czerwca 2016 r.) wskazano m.in. na zrealizowanie następujących działań celem wdrożenia przyjętej w październiku 2015 r. *Konceptji ewidencji efektów środowiskowych*: przyjęcie nowej listy efektów środowiskowych (uchwałą nr B/18/14/2016 Zarządu z dnia 27 kwietnia 2016 r.); dostosowanie słownika Generatora Wniosków w sposób umożliwiający prowadzenie naborów wniosków od 2016 r. w oparciu o nową listę efektów; przeprowadzenie szkoleń dla 96 pracowników w zakresie wdrażania zapisów „*Konceptji ewidencji efektów środowiskowych*”. Za najpilniejszy i dotychczas nierozwiązany problem uznano wdrożenie

czterech rozwiązań związanych z funkcjonowaniem systemów informatycznych. W wyniku kontroli stwierdzono, że dwa z nich zostały zrealizowane⁶⁶.

Według stanu na dzień 3 marca 2017 r. liczba umów niezakończonych rzeczowo (z terminem zakończenia do 31 grudnia 2016 r.) wyniosła 96 (o 57 więcej w porównaniu z 2015 r.) na kwotę 953.663,1 tys. zł. Liczba umów nierozliczonych ekologicznie wynosiła 68 (o 43 więcej w porównaniu z 2015 r.) na łączną kwotę 275.440,1 tys. zł, natomiast liczba umów niezakończonych rzeczowo i ekologicznie wynosiła 51 (o 33 więcej w porównaniu z 2015 r.) na łączną kwotę 126.935,3 tys. zł. Najwięcej umów niezakończonych rzeczowo i ekologicznie, w trakcie kontroli stwierdzono w przypadku Departamentu Ochrony Przyrody i Edukacji Ekologicznej – 21 na łączną kwotę 8.058,9 tys. zł.

Z wyjaśnień udzielonych przez koordynatorów umów wynika, że najczęstszą przyczyną nierozliczenia umów był przedłużający się proces weryfikacji, konieczność dokonywania zmian warunków umów, spiętrzenie obowiązków, konieczność korekty założonych w umowie wskaźników realizacji.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wskazał, że „Zidentyfikowana liczba umów nierozliczonych rzeczowo i ekologicznie jest konsekwencją niedoskonałości organizacyjno-systemowych. W 2016 r. stosowano mechanizmy monitorowania terminowości rozliczania umów w zakresie rzeczowym i ekologicznym przy wykorzystaniu standardowych narzędzi informatycznych (...) powyższe mechanizmy okazały się niewystarczające (...) Zarząd NFOŚiGW podjął decyzję o powołaniu Departamentu Archiwizacji i oddelegowaniu części pracowników do prac przy zamykaniu i archiwizowaniu umów. Informacje o zamykanych i archiwizowanych umowach jak również o spisywanych efektach ekologicznych zostały włączone na stałe do porządku posiedzeń Zarządu NFOŚiGW. (...) Zarząd NFOŚiGW zdecydował o comiesięcznym przeglądzie działań jakie zrealizowały poszczególne komórki merytoryczne ze szczególnym uwzględnieniem procesu terminowego zamykania umów pod względem ekologicznym i rzeczowym.”

(dowód: akta kontroli str. 3584-3829, 6568-6599)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej rozliczania efektów rzeczowych i ekologicznych, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Do końca 2016 r. nie w pełni wdrożono nowy system rozliczania efektów rzeczowych i ekologicznych. Tym samym w dalszym ciągu niezrealizowany pozostaje, sformułowany w wyniku kontroli *Wykonania planu finansowego NFOŚiGW w 2014 r. i 2015 r.*, wniosek o zintensyfikowanie i ostateczne zakończenie prac nad systemem rozliczania efektów rzeczowych i ekologicznych, pozwalającym na wyeliminowanie nieprawidłowości w zakresie ich definiowania i rozliczania.

Do końca 2016 r. w NFOŚiGW nie zrealizowano wszystkich etapów wdrożenia „*Koncepcji ewidencji efektów środowiskowych*”. Nie zakończono zmian proceduralnych, tj. nie zaktualizowano *Podręcznika procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej* w części dotyczącej rejestracji efektów rzeczowych i ekologicznych. Nie dokonano także zmiany Instrukcji dot. *Opracowania i wdrażania programu priorytetowego*. W systemie informatycznym nie wprowadzono:

- zmian umożliwiających prawidłową ewidencję dat osiągnięcia efektu, dat złożenia dokumentów potwierdzających osiągnięcie efektów i dat potwierdzenia osiągnięcia efektów.

Zastępca Dyrektora Departamentu Rozwoju Systemów Informatycznych wyjaśnił m.in., że w lutym 2017 r. w NFOŚiGW zatrudniono dwóch specjalistów, których zadaniem jest m.in. wykonanie modułu ewidencji efektów środowiskowych „*we współczesnej technologii*”. Planowany termin przygotowania testowej wersji modułu ewidencji efektów

⁶⁶ W Lokalnym Systemie Informatycznym (LSI) zaimplementowano rejestrację cech projektu w module efektów środowiskowych oraz uruchomiono możliwość wybierania efektów ze starej i nowej bazy efektów. Ponadto zmodyfikowano moduł ewidencji efektów środowiskowych zgodnie z przygotowanym w NFOŚiGW nowym modelem i połączono zmodyfikowany moduł systemu LSI z generatorem wniosków o dofinansowanie.

środowiskowych to 30 czerwca 2017 r., a wdrożenia produkcyjnego nowego modułu to 30 września 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 3584-3784)

- zmian w obowiązujących regulacjach wzorów karty efektów, kart rozliczenia efektu ekologicznego i rzeczowego, uszczegółowieniu wniosków o dofinansowanie przedsięwzięcia.

Dyrektor Departamentu Organizacyjnego wyjaśnił, m.in. że „Projekt zmiany wzorów kart zostanie wprowadzony do Podręcznika wraz z innymi przygotowywanymi zmianami w ramach jednej aktualizacji Podręcznika. Wszystkie propozycje zmian, w tym dotyczące efektów, podlegają wewnętrznym konsultacjom i uzgodnieniom. Z uwagi na ich dużą liczbę termin przedłożenia projektu zmian Podręcznika do Zarządu NFOŚiGW wydłużył się. (...) Zmiana Instrukcji dot. Opracowania i wdrażania programu priorytetowego będzie miała charakter uspoźnienia wewnętrznych regulacji NFOŚiGW. Zasadnym jest wprowadzenie tej zmiany łącznie ze zmianami Podręcznika.”

(dowód: akta kontroli str. 3584-3784)

Po kontroli Wykonania planu finansowego NFOŚiGW w 2015 r. NIK wskazała, że Zarząd NFOŚiGW przyjął *Koncepcję* bez harmonogramu wdrażania określonych w niej rozwiązań. W ocenie NIK wdrożenie *Koncepcji* to proces skomplikowany, wymagający korelacji z innymi obszarami działalności NFOŚiGW. Dlatego też opracowanie szczegółowego planu/harmonogramu jej wdrożenia jest uzasadnione. Jednak w NFOŚiGW do dnia zakończenia niniejszej kontroli nie opracowano takiego harmonogramu.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, m.in. że „Ewidencja efektów jest procesem ciągłym i nie posiada terminu zakończenia (można określić tylko termin wdrożenia poszczególnych zapisów *Koncepcji*) (...) Zasadniczo proponowane rozwiązania są już wdrażane z wykorzystaniem obecnych rozwiązań informatycznych i proceduralnych.”

(dowód: akta kontroli str. 3263-3267, 3584-3589, 6591-6599)

2. W wyniku szczegółowego badania 19 umów, stwierdzono następujące nieprawidłowości w zakresie definiowania oraz rozliczania efektów ekologicznych w pięciu umowach. I tak:
 - określono efekty ekologiczne niemierzalne, np. podwyższenie poziomu świadomości ekologicznej społeczeństwa, edukacja ekologiczna dzieci i młodzieży, bez wskazania wartości mierników określających poziom osiągnięcia efektów oraz metodyki weryfikacji. Dokumentem potwierdzającym osiągnięcie efektu ekologicznego miało być sprawozdanie z realizacji zadania „podwyższenie poziomu świadomości ekologicznej”, nie sprecyzowano jednak jakiego rodzaju informacje powinno zawierać. Poza tym dokonując zmian w umowie zrezygnowano z przeprowadzenia badania świadomości ekologicznej.

P.o. Dyrektora Departamentu Ochrony Przyrody i Edukacji Ekologicznej wyjaśniła, że: „Określony w umowie *Efekt ekologiczny* był zgodny z obowiązującą (w dniu złożenia *Wniosku o dofinansowanie i zawarcia umowy z NFOŚiGW*) tabelą efektów ekologicznych dla przedsięwzięć edukacyjno-promocyjnych, realizowanych w ramach programu *Edukacja ekologiczna i do 2016 r.* był efektem niemierzalnym. Badanie świadomości ekologicznej społeczeństwa miało dotyczyć nie tylko projektu objętego umową, ale ogólnego stanu świadomości mieszkańców Polski w 2016 r.”

Ponadto wyjaśniła: „Ogólne zapisy dotyczące sprawozdania z uzyskania efektu ekologicznego wynikają z charakteru wskaźnika”. Wyjaśniła także m.in.: „Weryfikacja zastosowanej przez Beneficjenta metodyki oceny wartości planowanego efektu ekologicznego, w tym planowanej liczby odbiorów poszczególnych działań, oparta była na porównaniu planowanego kosztu uzyskania jednostki efektu z kosztem uzyskania tego efektu w działaniach o podobnym charakterze, zrealizowanych w ramach wcześniejszych umów Ministerstwa Środowiska.”

- definiowano efekty ekologiczne tożsame z efektem rzeczowym, np. przyjęto, że efektem rzeczowym i ekologicznym będzie *Ekspertyza w wersji papierowej oraz na CD (w formacie pdf); pomiary i obserwacje meteorologiczne oraz pomiary i obserwacje hydrologiczne*⁶⁷.

Kierownik Zespołu Ekspertyz i Prac Naukowo-Badawczych wyjaśnił m.in. że „*Ponieważ efektu ekologicznego dla tych umów nie można określić, to zgodnie z Podręcznikiem procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków NFOŚiGW wskazano, że efekt ekologiczny jest tożsamy z efektem rzeczowym.*”.

O nieokreślanie efektów ekologicznych tożsamych z efektem rzeczowym NIK również wnioskowała w wynikach kontroli przeprowadzonych w latach ubiegłych.

(dowód: akta kontroli str. 3500-3567, 4404-4405, 4408-4409, 6564-6567)

- uwzględniano w zasięgu efektu ekologicznego adresatów działań promujących studia podyplomowe polegające na przygotowaniu i wysłaniu maili, listów i broszur, które zostały również zakwalifikowane do efektów rzeczowych jako działania promocyjne⁶⁸.

Odnosząc się do powyższego p.o. Dyrektora Departamentu Ochrony Przyrody i Edukacji Ekologicznej wyjaśniła: „*Efekt ekologiczny dla działań z zakresu edukacji ekologicznej wyrażany jest zasięgiem zrealizowanych przedsięwzięć edukacyjno-promocyjnych oraz informacyjnych, określany liczbą osób biorących udział w działaniach edukacyjnych (...)* Zgodnie z przyjętym systemem liczenia wskaźnika efektu – edukacja ekologiczna – wszystkie działania/produkty projektu, które mają swoich odbiorców składają się na sumę – ZASIĘG przedsięwzięcia, stąd również w przypadku studiów liczone były wszystkie składniki efektu studiów.”.

Zdaniem NIK, adresaci oferty i informacji promującej studia nie biorą udziału w działaniach edukacyjnych. Sprawozdanie końcowe wraz z oświadczeniem o osiągniętym efekcie ekologicznym jako dokument potwierdzający osiągnięcie efektu ekologicznego nie pozwala w sposób obiektywny potwierdzić jego osiągnięcie.

Nieprawidłowości w zakresie definiowania efektów ekologicznych wynikają z niepełnego wdrożenia nowego systemu rozliczania efektów rzeczowych i ekologicznych, w tym niezaktualizowania *Podręcznika procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej*. Dowodzi to również, że w NFOŚiGW nie wprowadzono założonej zmiany w *Koncepcji*, polegającej na odejściu od zasady określania efektu ekologicznego dla każdego projektu. Zasadność wprowadzenia takiej zmiany była przedmiotem uwag NIK sformułowanych w wyniku kontroli wykonania planu finansowego NFOŚiGW w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 2728-2810, 6564-6567)

3. Działania NFOŚiGW w zakresie zamykania i rozliczania umów pod względem rzeczowym i ekologicznym były nierzetelne i długotrwałe.

Spośród 19 zbadanych umów, w przypadku jednej umowy NFOŚiGW dokonał zmiany jej warunków dopiero po upływie 11 miesięcy od przekazania przez beneficjenta dokumentów potwierdzających konieczność dokonania zmian⁶⁹. Natomiast w zakresie

⁶⁷ Dotyczy umowy nr 154/2016/D z dnia 24 października 2016 r. na realizację zadania pn. *Analiza aspektów technicznych, finansowych i prawnych utworzenia platformy internetowej w celu przeprowadzania obliczeń oraz umowy nr 176/2016/D z dnia 3 listopada 2016 r. na realizację zadania pn. Wytyczne dotyczące metodyki detekcji spalania odpadów w małych źródłach ciepła; umowy nr 63/2016/Wn50/MN-PO-BD/D z dnia 24 maja 2016 r. na realizację zadania pn. Dofinansowanie działalności państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej w okresie od 1 grudnia 2015 r. do 30 listopada 2016 r.*

⁶⁸ Umowa nr 202/2016/Wn-50/EE-ee/D z dnia 24 listopada 2016 r. na realizację zadania pn. *Studia podyplomowe: Monitoring środowiskowy i mediacje w konfliktach ekologicznych.*

⁶⁹ Dotyczy umowy o dofinansowanie w formie pożyczki na zachowanie płynności finansowej przedsięwzięć współfinansowanych ze środków UE nr 766/2014/Wn-09/OP-WK-PN/P z dnia 13.11.2014 r. na realizację przedsięwzięcia „*Odtworzenie właściwego stanu ochrony siedlisk i gatunków w Magurskim Parku Narodowym i Ostoi Magurskiej etap I*”. NFOŚiGW zatwierdził (decyzją dwóch członków Zarządu z dnia

innej umowy NFOŚiGW przez ponad rok nie odniósł się do przesłanych dokumentów potwierdzających osiągnięcie efektu rzeczowego i ekologicznego⁷⁰. Stwierdzono również, że w decyzji z dnia 17 grudnia 2015 r. oraz w piśmie skierowanym do beneficjenta w styczniu 2016 r. błędnie wskazano całkowitą kwotę dofinansowania ze środków NFOŚiGW, tj. 327.120,20 zł zamiast kwoty 313.803,98 zł. Przez ponad rok (tj. według stanu na dzień 8 marca 2017 r.) decyzja ta nie została skorygowana. O popełnionym błędzie nie poinformowano Beneficjenta. Natomiast Beneficjent od października 2016 r. wnioskował do NFOŚiGW o przestanie pisma lub informacji e-mail, do którego mógłby się odnieść przesyłając skorygowany harmonogram. W dokumentacji umowy brak jest dokumentów potwierdzających reakcję NFOŚiGW na powyższą prośbę.

Ponadto w przypadku dwóch umów⁷¹ dopiero po upływie ok. siedmiu miesięcy od złożenia przez Beneficjenta dokumentów potwierdzających osiągnięcie efektu ekologicznego NFOŚiGW dokonał wstępnej ich weryfikacji. W konsekwencji dopiero rok po upływie terminu osiągnięcia efektu ekologicznego, NFOŚiGW w lutym 2017 r.⁷² wyraził zgodę na zmianę terminu warunków umowy dotacji w zakresie osiągnięcia efektu ekologicznego z dnia 31 grudnia 2015 r. na dzień 31 grudnia 2017 r. oraz zmianę terminu przekazania dokumentów potwierdzających osiągnięcie efektu ekologicznego z dnia 31 marca 2016 r. na dzień 31 marca 2018 r.

Zdaniem NIK, NFOŚiGW nie wywiązał się z określonego w *Podręczniku procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej*⁷³ obowiązku weryfikacji rozliczenia rzeczowego w ciągu trzech dni i rozliczenia ekologicznego w ciągu sześciu dni, a także uznania umowy za wykonaną w zakresie rzeczowym i ekologicznym w terminie 20 dni od daty złożenia kompletu dokumentów.

P.o. Dyrektora Departamentu Ochrony Przyrody i Edukacji Ekologicznej wyjaśniła, że „Powodem zaistniałych zaległości były (...) okoliczności, takie jak: odejście poprzedniego koordynatora umowy do innej komórki NFOŚiGW, co oznaczało konieczność przekazania tej i innych spraw do nowego koordynatora, zwiększając obciążenia jednostkowe; dodatkowy czas potrzebny nowemu koordynatorowi na szczegółowe zapoznanie się z zawartością akt, aktualnym stanem realizacji umowy i specyfiką projektu; nałożenie się w czasie w/w zmiany koordynatora z okresem intensywnego zaangażowania koordynatorów Wydziału Ochrony Przyrody w prace Komisji Oceny Projektów POIŚ 2014–2020 dla naborów wniosków (...), jak również z ograniczeniami zasobów kadrowych Departamentu, wynikającymi z odejść pracowników oraz licznych długotrwałych nieobecności. Obecnie dłożone zostaną wszelkie starania, aby dalsze procedowanie rozliczenia przedmiotowej umowy przebiegało bez zbędnej zwłoki.”

Dyrektor Departamentu Środków Zagranicznych wyjaśniła powstałe opóźnienie m.in. zmianami organizacyjnymi w NFOŚiGW, zmianą koordynatora projektu oraz obciążeniem w zakresie liczby raportów ekologicznych i obowiązkiem raportowania efektów ekologicznych stronom umów międzynarodowych.

20 lutego 2017 r.) zmiany warunków ww. umowy na podstawie przekazanych przez beneficjenta dokumentów, które wpłynęły do NFOŚiGW w dniu 21 marca 2016 r.

⁷⁰ Dotyczy umowy o współfinansowanie wydatków kwalifikowalnych projektu realizowanego w ramach V priorytetu POIŚ nr 608/2014/Wn-07/Op-PO-PS/D z dnia 3 września 2014 r. w wysokości do 327.120,20 zł na realizację przedsięwzięcia pn. „Budowa infrastruktury turystycznej na polanie Lipków – ograniczenie antropopresji na ekosystemy KPN”.

⁷¹ Umowa dotacji nr 355/2012/Wn16/OA-TR-ZI/D z dnia 31 maja 2012 r. pn. „Termomodernizacja budynków użyteczności publicznej Archidiecezji Szczecińsko-Kamieńskiej” i umowa pożyczki nr 356/2012/Wn16/OA-TR-KU/P z dnia 31 maja 2012 r. pn. „Termomodernizacja budynków użyteczności publicznej Archidiecezji Szczecińsko-Kamieńskiej”.

⁷² Pismo z dnia 3 lutego 2017 r. znak:NFOŚiGW-DN.4310.382.2016.7 - zgoda na zmianę warunków umowy dotacji i umowy pożyczki na podstawie decyzji z dnia 31 stycznia 2017 r. nr R0104/2017 akceptującej zmiany terminu osiągnięcia efektu ekologicznego.

⁷³ Zatwierdzonego Uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr B/16/29/2013 z dnia 3 kwietnia 2013 r. ze zmianami.

W odniesieniu do braku działań celem wyeliminowania nieprawidłowości w zakresie definiowania i rozliczania efektów ekologicznych Prezes Zarządu wyjaśnił, że „(...) w 2015 r. została zmodyfikowana lista efektów środowiskowych tak, aby nie zawierała efektów niemierzalnych. Było to spowodowane m.in. postulatami zgłoszonymi przez NIK. Aby nie narażać beneficjentów i wnioskodawców na konieczność zmian już złożonych wniosków i dokonywania zmian w naborach podczas ich trwania Zarząd NFOŚiGW podjął decyzję aby nowa lista efektów była stosowana w nowo ogłaszanych w 2016 r. naborach. Od tego czasu wyeliminowano używanie efektów niemierzalnych. Należy jednak zauważyć, że dla starych wniosków lub składanych w ramach naborów ogłaszanych w 2015 r. możliwość taka była i była stosowana zgodnie z procedurami. Obecnie każda uchwała o dofinansowanie jest opiniowana przez Departament Planowania i Sprawozdawczości m.in. pod względem zgodności efektów z nową listą efektów, a więc i unikania stosowania efektów niemierzalnych. Efekty ekologiczne niemierzalne i określane jako „tożsame z efektem rzeczowym” nie mają wpływu na realizację umowy, gdyż były one dodatkowymi do efektów rzeczowych. Obecnie po zmianie podejścia efekty ekologiczne nie muszą być określane dla wszystkich umów, więc postulaty NIK związane z eliminacją ww. problematycznych efektów w opinii NFOŚiGW zostały spełnione”.

Zdaniem NIK, zmiany w organizacji pracy NFOŚiGW oraz fluktuacja kadr nie mogą być usprawiedliwieniem dla nierzetelnych i długotrwałych działań.

(dowód: akta kontroli str. 3785-3829, 4404-4999-5115, 6591-6599)

4. Stwierdzono, że na etapie rozliczania umów, tj. po upływie terminu realizacji zadań objętych umową, NFOŚiGW dokonywał zmian w zakresie rzeczowym i finansowym. Na nieprawidłowości we wskazanym zakresie NIK wskazywała w wyniku kontroli przeprowadzonej w 2016 r.⁷⁴.

Nieprawidłowości takie stwierdzono w przypadku ośmiu umów⁷⁵. O wyeliminowanie dokonywania zmian w umowie po terminie realizacji zadań objętych umową, NIK wnioskowała po kontroli pn. *Rekultywacja i zagospodarowanie terenów pogórnicych byłego wyrobiska Piaseczno-Kopalnia siarki Machów S.A. w likwidacji (P/16/089)*. Pomimo wskazania, w ramach ww. kontroli NIK, na nieprawidłowe działanie NFOŚiGW w związku z zatwierdzaniem ex post zmian w zakresie rzeczowym i finansowym prac ujętych w harmonogramach rzeczowo-finansowych, co oznaczało, że w dacie wykonywania i finansowania przez beneficjenta prac nie znajdowały one odzwierciedlenia w harmonogramach rzeczowo-finansowych, zatem były niezgodne z obowiązującymi postanowieniami umów dotacji, NFOŚiGW rozliczył zaliczkę za miesiąc wrzesień 2016 r. w kwocie przekraczającej dolną miesięczną dopuszczalną tolerancję, którą określono na „± 30%” miesięcznych kosztów przedsięwzięcia. Decyzją dwóch członków Zarządu z dnia 29 listopada 2016 r. zaakceptowano zrealizowany w miesiącu wrześniu 2016 r. większy zakres rzeczowo-finansowy i wyrażono zgodę na rozliczenie zaliczki za miesiąc wrzesień 2016 r. w kwocie 1.030,4 tys. zł wobec planowanej do rozliczenia kwoty 601,7 tys. zł, tj. wykonanie finansowe w miesiącu wrześniu na poziomie 171,3% planowanego w HRF.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że akceptował na wniosek beneficjentów zmiany w zakresie zawartych umów, dostosowując tym samym treści umów do faktycznej realizacji zadań.

(dowód: akta kontroli str. 3263-3271, 3568-3570, 4406-4435, 5098-5115, 6564-6567)

W ocenie NIK, dokonywanie zmian w umowach, po upływie terminu realizacji zadań objętych tymi umowami, było działaniem nierzetelnym.

⁷⁴ Kontrola pn. *Rekultywacja i zagospodarowanie terenów pogórnicych byłego wyrobiska Piaseczno – Kopalnia Siarki Machów S.A. w likwidacji (P/16/089)*.

⁷⁵ Umowy nr 476/2015/Wn-50/EE-EE/D z dnia 12 października 2015 r.; nr 355/2012/Wn16/OA-TR-ZI/D z dnia 31 maja 2012 r.; nr 356/2012/Wn16/OA-TR-KU/P z dnia 31 maja 2012 r.; nr 558/2011/Wn13/OZ-UK-ps/P z dnia 8 grudnia 2011 r.; nr 45/2011/Wn-9/KO-RT-PO/D z dnia 2 marca 2011 roku, z późniejszymi zmianami; nr 766/2014/Wn-09/OP-WK-PN/P z dnia 13 listopada 2014 r.; nr 541/2009/D/Wn-50/OP-PO-LF/D z dnia 22 października 2009 r. oraz nr 578/2009/Wn-50/OP-PO-LF/D z dnia 5 listopada 2009 r.

6.3. Budowa Zintegrowanej Platformy Informatycznej

Opis stanu
faktycznego

Do końca 2016 r. Zarząd NFOŚiGW nie zdecydował o sposobie realizacji Zintegrowanej Platformy Informatycznej (dalej ZPI). Oznacza to, że nie zrealizowano wniosku pokontrolnego NIK (sformułowanego w wyniku kontroli wykonania planu finansowego NFOŚiGW w 2015 r.) o podjęcie działań w celu ostatecznego przyjęcia koncepcji i budowy ZPI, jak również wniosku o zintensyfikowanie działań w zakresie opracowania i wdrożenia ZPI, który NIK sformułowała po kontroli wykonania planu finansowego NFOŚiGW w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 3892-3898)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej udzielania dofinansowania na realizację zadań, stwierdzono następującą nieprawidłowość.

Zarząd NFOŚiGW nie podjął decyzji w sprawie sposobu realizacji ZPI pomimo szeregu rekomendacji sformułowanych przez audyt zewnętrzny⁷⁶ i wewnętrzny⁷⁷ i kilkakrotnego ich omawiania (m.in. w trakcie posiedzenia Zarządu w dniu 8 czerwca, 19 lipca i 10 października 2016 r.), a także wypracowania przez Komitet Sterujący propozycji realizacji projektu ZPI w zmienionym kształcie.

Do końca 2016 r. Zarząd NFOŚiGW nie podjął uchwały w sprawie zmiany zakresu realizacji Projektu ZPI zgodnie z założeniami opracowanymi przez Komitet Sterujący, pomimo dwukrotnego ich rozpatrywania (na posiedzeniach w dniach 27 czerwca oraz 22 listopada 2016 r.). Zarząd nie podjął również decyzji o powołaniu Komitetu IT pomimo dwukrotnego rozpatrywania wniosku w tej sprawie (na posiedzeniach w dniach 20 września i 2 listopada 2016 r.) i tym samym nie zrealizował jednej z 12 rekomendacji sformułowanej przez audyt zewnętrzny i wewnętrzny. Dopiero na posiedzeniu w dniach 22–23 listopada 2016 r. (uchwałą nr A/96/1/2016 Zarządu NFOŚiGW) podjęto decyzję o zmianie składu Komitetu Sterującego, pomimo że jego poprzedni przewodniczący z dniem 30 czerwca 2016 r. zakończył pracę w NFOŚiGW, a projekt uchwały w sprawie zmian w składzie osobowym Komitetu Sterującego rozpatrywano na posiedzeniu Zarządu NFOŚiGW w dniu 27 czerwca 2016 r.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że „(...) obecny Zarząd NFOŚiGW, w 2016 r. dokonał przeglądu działań NFOŚiGW w kontekście zgodnego z prawem i efektywnego wykonywania zadań związanych z ustawową rolą Funduszu. Wyzwaniami o największym priorytecie, zarówno pod względem ważności jak i pilności, były zagadnienia związane z działalnością statutową NFOŚiGW. (...) Zdefiniowanie roli wsparcia w zakresie IT, mając ze swej natury charakter komplementarny i wspierający, wymagało uprzednio przeprowadzenia prac o charakterze priorytetowym. Produkty Projektu ZPI miały podnieść jakość pracy, ale nie wpływały w sposób istotny na osiągnięcie podstawowych celów NFOŚiGW. (...) Należy również podkreślić, że projekt ZPI wpisywał się w opracowaną w roku 2013 Strategię informatyzacji w NFOŚiGW na lata 2013-2016 z perspektywą do roku 2020. Strategia ta nie odpowiada aktualnym wyzwaniom stojącym przed NFOŚiGW. W tej sytuacji, również na wniosek audytu wewnętrznego rozpoczęto prace nad aktualizacją Strategii informatyzacji. Naturalną decyzją było odłożenie wprowadzenia zmian w projekcie ZPI do czasu ukończenia prac nad nową Strategią NFOŚiGW oraz wypracowania właściwej koncepcji zmian w sposobie zarządzania tym projektem. Po przyjęciu nowej Strategii NFOŚiGW sprawy związane ze zmianą kształtu Projektu ZPI (w tym jego ewentualnego zamknięcia) i form realizacji zadań objętych dotychczasowym zakresem Projektu toczyły się już w zwykłym trybie.”

W ocenie NIK, przeciąganie w czasie realizacji ZPI i brak decyzji dotyczącej sposobu jej realizacji powoduje ryzyko dekapitalizacji prac dotychczas wykonanych. Należy zaznaczyć, że w latach 2013–2015 (do dnia 31 grudnia 2015 r.) NFOŚiGW w związku z realizacją projektu wydatkował kwotę 4.167,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 29, 3263-3267, 3892-4401)

⁷⁶ Koszt audytu zewnętrznego wyniósł 145 tys. zł.

⁷⁷ W tym również rekomendacji Zespołu Audytu Wewnętrznego sformułowanych w Informacji dla Zarządu NFOŚiGW w sprawie rekomendacji dla NFOŚiGW wynikających z audytu zewnętrznego ZPI.

6.4. Prowadzenie przez NFOŚiGW działalności propagującej możliwości uzyskania pomocy finansowej

Opis stanu faktycznego

W aktualizacji *Strategii działania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na lata 2013–2016 z perspektywą do 2020 r.*⁷⁸ określono w pkt 7.2.3. m.in., że „(...) ważne jest aby beneficjenci mieli stały dostęp do najświeższych informacji, wytycznych i procedur, dlatego też prowadzone będą szkolenia dla wnioskodawców i beneficjentów, również za pomocą elektronicznych form przekazu.”.

(dowód: akta kontroli str. 2494-2543)

Na podstawie przekazanych przez Narodowy Fundusz do IP: Ministerstwa Energii oraz Ministerstwa Środowiska sprawozdań z działań informacyjnych i promocyjnych, w 2016 r. prowadzono te działania m.in. w formie: punktu informacyjnego oraz wydarzeń branżowych i promocyjno-informacyjnych; szkoleń i spotkań informacyjnych dla wnioskodawców i beneficjentów korzystających z oferty krajowej i funduszy europejskich; prezentacji produktów na stronie internetowej NFOŚiGW, w tym m.in. oferty programowej 2015–2020; konferencji prasowych, wywiadów i opinii skierowanych do mediów, wystąpienia eksperckie podczas konferencji (Uniwersytet Warszawski) i spotkania organizowanego przez SGGW (Ministerstwo Środowiska). Podejmowano też inne działania dodatkowe w formie: odpowiedzi na pytania dziennikarzy, obsługi mediów społecznościowych (Twitter), koordynowania stron internetowych NF.

Prowadzone działania miały na celu przede wszystkim promocję oferty Narodowego Funduszu (2015–2020), promocję roli oraz działań prowadzonych przez Narodowy Fundusz w ramach POIiŚ 2014–2020.

W 2016 r. NFOŚiGW prowadził akcje mające na celu promowanie oferty pożyczkowej wśród potencjalnych beneficjentów (gmin, samorządów i samorządowych spółek komunalnych wodociągowo-kanalizacyjnych). Szczegółowa oferta finansowania była prezentowana podczas szkoleń, konferencji, targów i wystaw branżowych.

(dowód: akta kontroli str. 3254, 5865-5879)

W 2016 r. w ramach podpisanych umów wg sprawozdania rocznego dla Ministerstwa Środowiska (IP) z realizacji II osi priorytetowej POIiŚ poniesiono koszty w wysokości 325,4 tys. zł, a wg sprawozdania dla Ministerstwa Energii (IP) w ramach I osi wydatkowano 59,5 tys. zł, łącznie 384,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 242-244, 265-273, 1734-1782)

Ustalone nieprawidłowości

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

6.5. Wydatkowanie w 2016 r. środków zobowiązań wieloletnich⁷⁹ i *Rachunku klimatycznego*

Opis stanu faktycznego

Na koniec 2016 r. stan środków zobowiązań wieloletnich wyniósł 4.279.751,5 tys. zł, tj. 85,6% stanu środków pieniężnych. Kwota ta była wyższa o 612.808,2 tys. zł (16,7%) w stosunku do stanu na koniec 2015 r. Najwięcej środków pozostawało w ramach zobowiązania *OZE i efektywność energetyczna* – 3.158.510,7 tys. zł oraz *Gospodarowanie odpadami* – 492.261,0 tys. zł.

W 2016 r. wypłaty dotacji ze środków zobowiązań wieloletnich wyniosły 597.380,8 tys. zł, tj. mniej o 94.570,4 tys. zł (o 13,7%) niż w 2015 r., a wypłaty pożyczek – 406.809,9 tys. zł, tj. o 734.082,6 tys. zł (o 64,3%) mniej niż w 2015 r. Wykonanie wypłat środków zobowiązań wieloletnich w 2016 r. wyniosło 1.004.190,7 tys. zł i było niższe niż w 2015 r. (1.832.843,7 tys. zł) o 828.653,0 tys. zł (o 45,2%).

⁷⁸ Uchwalonej przez Radę Nadzorczą NFOŚiGW w dniu 28 lipca 2015 r. (nr 73/15).

⁷⁹ Art. 401c ust. 10 ustawy POŚ.

Po kontroli wykonania planu finansowego Narodowego Funduszu w 2013 r. i 2014 r., NIK sformułowała wniosek dotyczący podjęcia działań zmierzających do maksymalnego wykorzystania środków zobowiązań wieloletnich. Wykonanie wypłat środków zobowiązań wieloletnich w 2015 r. wyniosło 1.832.843,7 tys. zł i było wyższe niż w 2014 r. o 568.894,7 tys. zł (o 45,0%).

(dowód: akta kontroli str. 2680, 4436-4444)

Rachunek klimatyczny

Na Rachunku klimatycznym, według stanu na dzień 1 stycznia 2016 r., pozostawały środki w kwocie 165.108,0 tys. zł. W trakcie roku pula środków do wykorzystania zwiększyła się o 2.371,4 tys. zł, w tym z tytułu odsetek bankowych o kwotę 1.713,0 tys. zł. W 2016 r. wykorzystano 61.956,3 tys. zł, m.in. na dotacje dla beneficjentów realizujących przedsięwzięcia z zakresu zazieleniania (61.211,6 tys. zł) oraz na zadania KOSZI⁸⁰ (404,7 tys. zł). Stan środków na koniec 2016 r. wyniósł 105.523,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 3830)

Na koniec 2016 r. obowiązywało pięć⁸¹ z 11 umów na sprzedaż jednostek AAU⁸², zawartych w latach 2009–2015. W 2016 r. zakończono okres sprawozdawczy czterech umów⁸³ oraz realizację jednej umowy (z Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju działającym w charakterze powiernika drugiej transzy Hiszpańskiego Funduszu Węglowego z dnia 16 listopada 2012 r.⁸⁴). Na dzień 31 grudnia 2016 r. następujące umowy były w trakcie realizacji:

- umowa zawarta z Rządem Hiszpanii z dnia 4 października 2012 r. – na koniec 2016 r. kwota wpływów łącznie z odsetkami wyniosła 181.092 tys. zł⁸⁵. W ramach tej umowy realizowane są 33 umowy o dofinansowanie w formie dotacji (31 przedsięwzięć wyłonionych w I konkursie programu priorytetowego SOWA oraz dwa przedsięwzięcia wyłonione w I konkursie programu priorytetowego GAZELA) w łącznej kwocie dofinansowania wynoszącej 155.231 tys. zł. W związku ze zdiagnozowaniem zagrożenia terminowego wydatkowania środków przez beneficjentów realizujących przedsięwzięcia w ramach programu GAZELA stwierdzono ryzyko niewywiązania się z realizacji umowy. Przystąpiono do rozmów z Kupującym celem uzgodnienia działań korygujących. Na koniec 2016 r. stan środków na rachunku umowy wyniósł 40.654,9 tys. zł.

P.o. Dyrektora Departamentu Środków Zagranicznych wyjaśniła, że dnia 3 marca 2017 r. przedstawiciele Kupującego przekazali stronie polskiej robocze stanowisko, zgodnie z którym Rząd Hiszpanii zaakceptował propozycję głównych założeń działań korygujących do umowy polegających m.in. na: zmianie rodzaju realizowanych przedsięwzięć (dofinansowanie będzie udzielane na realizację przedsięwzięć zmierzających do obniżenia zużycia energii i paliw w komunikacji miejskiej poprzez zakup nowych autobusów elektrycznych); zmianie formy dofinansowania projektów

⁸⁰ Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz. U. z 2015 r. poz. 2273, ze zm.) określiła zasady funkcjonowania Krajowego systemu zielonych inwestycji (ang. Green Investment Scheme – GIS), powierzając zarządzanie Krajowym systemem zielonych inwestycji Krajowemu operatorowi systemu zielonych inwestycji (KOSZI). Funkcje KOSZI pełnił NFOŚiGW.

⁸¹ Zawartych przez Ministra Środowiska, reprezentującego Skarb Państwa Rzeczypospolitej Polskiej, z: Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju (działającym na rzecz Rządu Hiszpanii, Irlandii); Ministerstwem Rolnictwa, Żywności i Środowiska Hiszpanii, reprezentującym Rząd Hiszpanii; Ministerstwem Środowiska, Łądu i Morza, reprezentującym Rząd Włoch oraz Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju, działającym w charakterze powiernika drugiej transzy Hiszpańskiego Funduszu Węglowego.

⁸² Jednostki przyznanej emisji.

⁸³ Umowy zawartej z partnerem Japonia 2 (z dnia 20 kwietnia 2010 r.); umowa zawarta z Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju, działającym w charakterze powiernika Window 2 Funduszu Węglowego dla Europy z dnia 3 października 2011 r. oraz z dnia 16 listopada 2012 r.; umowa z Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju z dnia 3 października 2011 r.

⁸⁴ Umowa zakończona w okresie sprawozdawczym – sprawozdanie końcowe do 2018 r. Ze środków pochodzących z umowy zrealizowano 69 przedsięwzięć w ramach programu priorytetowego System zielonych inwestycji (GIS) Część 1) Zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej, na które wypłacono 84.955,0 tys. zł, w tym 9.639,0 tys. zł w 2016 r. Termomodernizacją objęto 381 budynków użyteczności publicznej.

⁸⁵ Zgodnie z dokumentacją źródłową kwota podana w pełnych tysiącach złotych.

(wnioskodawcy będą mogli ubiegać się o dofinansowanie zarówno w formie dotacji jak i pożyczki); wydłużeniu terminu realizacji inwestycji oraz wydatkowania środków.

(dowód: akta kontroli str. 3831-3847)

- umowa zawarta z Ministrem Środowiska, Łądu i Morza reprezentującym Rząd Włoch, z dnia 16 września 2015 r. – na koniec 2016 r. kwota wpływów łącznie z odsetkami wyniosła 19.647 tys. zł. Termin zakończenia przedsięwzięć i wydatkowania środków upływa w dniu 31 grudnia 2018 r. W ramach umowy w 2016 r. zawarto 20 umów o dofinansowanie przedsięwzięć w formie dotacji na łączną kwotę 21.210 tys. zł, z czego wypłacono na rzecz beneficjentów kwotę 6.096,3 tys. zł. Termomodernizacją objęto 58 budynków użyteczności publicznej;
- umowa z Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju działającym na rzecz Rządu Hiszpanii (z dnia 9 listopada 2009 r.) – z uwagi na brak możliwości wydatkowania środków w kwocie 51.322,1 tys. zł Minister Środowiska uzgodnił w 2016 r. z Kupującym plan naprawczy. Zgodnie z planem naprawczym niewydatkowana kwota zostanie przeznaczona na refinansowanie kosztów 20 przedsięwzięć, które otrzymały dofinansowanie ze środków NFOŚiGW. Pismem z dnia 14 marca 2017 r. Minister Środowiska poinformował NFOŚiGW o zatwierdzeniu listy kosztów wstępnie zakwalifikowanych do refinansowania ze środków zgromadzonych na Rachunku klimatycznym pochodzących z przedmiotowej umowy wraz ze wskazaniem projektów, których te koszty dotyczą.

(dowód: akta kontroli str. 3831-3847)

Finansowanie zadań Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami

W 2016 r. zadania KOBIZE były finansowane przez NFOŚiGW ze środków handlu uprawnieniami do emisji, na podstawie Porozumienia z dnia 8 marca 2016 r. zawartego z Ministrem Środowiska i Instytutem Ochrony Środowiska – Państwowym Instytutem Badawczym⁸⁶.

Zgodnie z Porozumieniem wysokość środków przeznaczonych przez NFOŚiGW na realizację zadań objętych Porozumieniem nie mogła przekroczyć kwoty 23.108,8 tys. zł⁸⁷. W 2016 r. wypłacono kwotę 19.594,9 tys. zł (w formie czterech zaliczek), która została rozliczona na kwotę 17.726,3 tys. zł, tj. 90,5% wypłaconych środków. Instytut każdorazowo załączał do rozliczenia poświadczony za zgodność z oryginałem kopie dokumentów źródłowych (faktury lub inne dowody księgowo) o równowartości min. 10% kosztów kwalifikowanych wykazanych w zestawieniu kosztów.

Instytut przedłożył NFOŚiGW roczne sprawozdanie z realizacji zadań w terminie określonym w Porozumieniu. W 2016 r. NFOŚiGW nie przeprowadzał kontroli realizacji Porozumienia. Kontrolę zaplanowano na drugi kwartał 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 3871-3891)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

NIK zwraca uwagę, że niższa kwota wypłat ze środków zobowiązań wieloletnich w 2016 r. niż w 2015 r. o 828.653,0 tys. zł (o 45,2%) wskazuje na powrót niekorzystnego zjawiska spadku wykorzystania środków ze zobowiązań wieloletnich i brak realizacji wniosku pokontrolnego NIK.

Prezes Zarządu wyjaśnił, m.in. że „Na niższe niż w latach ubiegłych oraz niższe od zakładanego w Planie finansowym i Planie działalności na rok 2016 wydatkowanie ww. środków wpływ miały: zmniejszone wydatki na współfinansowanie realizacji przedsięwzięć finansowanych ze środków zagranicznych w związku z zakończeniem finansowania perspektywy 2007–2013 Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ) oraz opóźnionym uruchamianiem perspektywy 2014–2020. W 2016 r. działalność NFOŚiGW skoncentrowana była na jak najszybszym uruchomieniu POIiŚ 2014–2020 co w konsekwencji miało mieć także pozytywny wpływ na zwiększenie wykorzystania środków

⁸⁶ Porozumienie nr 33/2016/Wn50/OA-PO-HE/D.

⁸⁷ W tym wydatki na realizację zadań w I półroczu 2016 r. określono na kwotę 11.114,2 tys. zł, a w II półroczu na kwotę 11.994,6 tys. zł.

zobowiązań wieloletnich na współfinansowanie projektów unijnych. Jednakże, wdrażanie programu operacyjnego napotkało wiele barier, które uniemożliwiały wcześniejsze jego uruchomienie a ich usunięcie nie leżało w kompetencjach NFOŚiGW.”.

(dowód: akta kontroli str. 3263-3270, 4436-4444)

6.6. Finansowanie kapitałowe

Opis stanu faktycznego

NFOŚiGW, według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r., posiadał akcje i udziały w 23 spółkach⁸⁸, tj. w jednej spółce portfela strategicznego⁸⁹ (Bank Ochrony Środowiska S.A.), w pięciu spółkach portfela podstawowego oraz w 17 spółkach tzw. portfela resztówek o łącznej wartości ewidencyjnej netto 1.131.471,3 tys. zł⁹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 65-68, 71)

W 2016 r. NF w celu podwyższenia kapitału zakładowego BOŚ S.A. objął 20.000.000 akcji w cenie 10 zł za jedną akcję, za łączną kwotę 200 mln zł. Na koniec 2016 r. NFOŚiGW posiadał w BOŚ S.A. akcje o wartości nominalnej 329.519,6 tys. zł, co stanowi 52,4% wartości kapitału zakładowego (628.732,5 tys. zł).

Ponadto w 2016 r. Narodowy Fundusz na podstawie dwóch umów zbył 5.320 udziałów w spółce Miejska Energetyka Ciepła Sp. z o.o. na łączną kwotę 4.997,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1785-1799,)

W 2016 r. był jeden przypadek wypłaty dywidendy dla NF przez WSK „PZL-Kalisz” S.A. w kwocie 230,80 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1785-1799)

Kontynuowano rozpoczęte w dniu 21 sierpnia 2014 r. działania w celu zbycia akcji Krajowej Agencji Poszanowania Energii S.A. (zwanej dalej „KAPE S.A.”)⁹¹. Proces sprzedaży tych akcji zakończony w dniu 2 lipca 2015 r.⁹² bez wyboru oferty został ponownie wszczęty w dniu 13 sierpnia 2015 r.⁹³. W obu przypadkach dotyczyło to zbycia 2.100 akcji o wartości 1.000 zł każda. Uchwałą z dnia 10 października 2016 r.⁹⁴ Zarząd NFOŚiGW na wniosek Departamentu Analiz Finansowych wyraził zgodę na zakończenie, bez wyboru oferty, procesu sprzedaży posiadanych akcji KAPE S.A. Za podjęciem takiej decyzji przemawiała utrata ważności ofert z uwagi na nieaktualność wyceny akcji, której dokonano w styczniu 2015 r. oraz poprawa sytuacji finansowej Spółki.

(dowód: akta kontroli str. 72-166)

O działalności ekonomiczno-finansowej spółek portfela strategicznego i podstawowego Zarząd NF był informowany w 2016 r. poprzez swoich przedstawicieli w radach nadzorczych.

(dowód: akta kontroli str. 70)

⁸⁸ Według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. NFOŚiGW posiadał akcje i udziały w 27 spółkach. W 2016 r. z KRS zostały wykreślone: Zakłady Mięsne w Lublinie LUBMEAT S.A., Zakłady Przemysłu Ciągnikowego „URSUS” S.A., Bełchatowskie Zakłady Przemysłu Bawełnianego Sp. z o.o. oraz Eko-Rol-Serwis Sp. z o.o. odpowiednio w dniach: 11 maja, 19 lutego, 6 czerwca oraz 21 czerwca 2016 r.

⁸⁹ Uchwałą nr A/55/4/2013 Zarządu NFOŚiGW z dnia 17 grudnia 2013 r. przyjęto „Strategię Kapitałową NFOŚiGW na lata 2013–2016 z perspektywą do 2020 r.”, w której dokonano nowego podziału spółek na portfele: strategiczny – obejmujące podmioty wchodzące w skład struktury kapitałowej NFOŚiGW, podstawowy – w których zaangażowanie wynika z zastosowania instrumentu finansowania projektów w formie nabycia akcji czy udziałów i resztówki, których zaangażowanie wynika z konwersji wierzytelności, które powstały z tytułu niewniesionych opłat i niezapłaconych kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska.

⁹⁰ Zaangażowanie kapitałowe NFOŚiGW we wszystkich spółkach wynosiło 1.131.471,3 tys. zł, co stanowiło 9,5% funduszu własnego.

⁹¹ Uchwałą z dnia 21 sierpnia 2014 r., nr A/37/3/2014 Zarząd NFOŚiGW wyraził zgodę na rozpoczęcie procesu sprzedaży 2.100 akcji spółki KAPE S.A.

⁹² Uchwałą z dnia 2 lipca 2015 r., nr A/29/2/2015 Zarząd NFOŚiGW odstąpił od negocjacji i zakończył proces sprzedaży bez wyboru oferty akcji KAPE S.A.

⁹³ Uchwałą z dnia 13 sierpnia 2015 r., nr A/35/3/2015 Zarząd NFOŚiGW wyraził zgodę na przeprowadzenie sprzedaży akcji KAPE S.A.

⁹⁴ Uchwałą z dnia 10 października 2016 r., nr A/85/3/2016 Zarząd NFOŚiGW wyraził zgodę na zakończenie, bez wyboru oferty, procesu sprzedaży posiadanych przez NFOŚiGW akcji KAPE S.A.

Analiza spółek portfela strategicznego i podstawowego, w których NFOŚiGW był zaangażowany kapitałowo na łączną kwotę 1.120.483,3 tys. zł (według wartości ewidencyjnej), wykazała, że w sześciu z nich prognozowano zysk na dzień 31 grudnia 2016 r., w tym w jednej (KAPE S.A.) zysk netto w wysokości 1.482,0 tys. zł⁹⁵ (na koniec 2015 r. według sprawozdania finansowego zanotowano zysk netto w wysokości 1.141,5 tys. zł – w latach poprzednich wyniki finansowe były ujemne). W odniesieniu do KAPE S.A. wartość dotychczasowych odpisów aktualizacyjnych (łącznie z odpisami na dzień 31 grudnia 2016 r.) wynosiła 1.205,4 tys. zł i kształtowała się na takim samym poziomie jak na koniec 2015 r. Dyrektor Departamentu Analiz Finansowych wyjaśnił, iż: „nie mając pewności, czy spółka w kolejnych latach utrzyma dodatni wynik finansowy, dokonywanie zmian odpisów byłoby przedwczesne.”.

(dowód: akta kontroli str. 69, 1785-1799, 5880-5883)

W 2016 r. działalność kapitałowa nie była przedmiotem kontroli Ministerstwa Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 4527-4531)

Według Sprawozdania finansowego BOŚ S.A. (portfel strategiczny) wykazał na dzień 31 grudnia 2015 r. stratę netto na kwotę w wysokości 39.317,1 tys. zł, a na dzień 31 grudnia 2016 r. stratę netto na kwotę w wysokości 67.973 tys. zł. Strata netto w 2016 r. była więc większa o 72,9% niż w 2015 r.

W wyjaśnieniach Prezes NF podał m.in, iż „Powstanie straty netto w 2015 r. było efektem braku wypracowania oraz realizacji, przez kolejne Zarządy Banku Ochrony Środowiska S.A. (BOŚ S.A.), w latach 2008-2015, efektywnego modelu biznesowego, skutkujące pogorszeniem sytuacji finansowej Banku w 2015 r. oraz dalszymi problemami w roku 2016. Na sytuację Banku wpływały również czynniki o charakterze makroekonomicznym (...). Opracowywany w 2016 r. plan naprawy BOŚ S.A. został przyjęty przez Komisję Nadzoru Finansowego w grudniu 2016 r. Jego realizacja uwzględnia perspektywę do 2020 r. Efekty zaniedbań w latach poprzednich, będą oddziaływały na sytuację BOŚ S.A. także w przyszłych okresach. Uwzględniając ten aspekt NFOŚiGW przykłada bardzo dużą wagę do bieżącego monitorowania sytuacji Banku oraz reagowania adekwatnie do jej dynamiki.”.

(dowód: akta kontroli str. 69, 1800-1837, 4487-4494, 5884-5890)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie finansowania kapitałowego nie stwierdzono nieprawidłowości.

7. Realizacja budżetu zadaniowego

Opis stanu
faktycznego

W ramach Funkcji 12 – Środowisko realizowano pięć zadań, 14 podzadań oraz 25 działań. Plan kosztów realizacji zadań nie był zmieniany i wynosił 1.657.648,0 tys. zł. Wykonanie wyniosło 1.223.961,4 tys. zł, tj. 73,8% planu. Realizacja poszczególnych zadań przedstawiała się następująco:

- 12.1 System ochrony środowiska i informacji o środowisku – celem zadania było zapewnienie racjonalnej gospodarki odpadami. Koszty realizacji wyniosły 504.269,2 tys. zł (81,3% planu); wartość miernika – masa odpadów poddanych odzyskowi lub unieszkodliwieniu wyniosła 704.228 Mg/rok (174,8% planu) wyższe od planowanego wykonanie miernika wynikało z większej liczby pojazdów przyjętych do stacji demontażu (ostatni rok dopłat) oraz potwierdzenia uzyskania efektu ekologicznego dotyczącego unieszkodliwiania odpadów zawierających azbest, osiągnięcie którego planowano na rok poprzedni;
- 12.2 Kształtowanie bioróżnorodności – celem zadania była ochrona i kształtowanie wartości przyrodniczych i krajobrazowych. Koszty realizacji wyniosły 122.658,1 tys. zł (56,5% planu); wartość miernika – powierzchnia siedlisk wspartych w zakresie uzyskania lepszego statusu ochrony wyniosła 43.652 ha (104,3% planu). Niepełne wykorzystanie środków było spowodowane m. in: przedłużeniem realizacji umowy

⁹⁵ Według sprawozdania finansowego – rachunek zysków i strat sporządzonego w dniu 29 marca 2017 r. zysk netto za 2016 r. wyniósł 1.252,4 tys. zł.

„Rekultywacja terenów pogórnich Kopalni Siarki Machów S.A.”, zmianami w umowach z beneficjentami (Kopalnia Soli Wieliczka S.A., Muzeum Górnictwa Węglowego) powodujące zmniejszenie wypłat o 8.100,0 tys. zł. Wyższe od planowanego wykonanie wartości miernika wynikało z potwierdzenia efektu ekologicznego na wyższym niż zakładano poziomie w ramach realizacji zadania „Likwidacja osadników cynkowych niespełniających norm ekologicznych Huty Metali Nieżelaznych Szopienice S.A. w likwidacji” (działanie 12.2.3.1 ochrona gleb i rekultywacja terenów zdegradowanych);

- 12.3 Ochrona powietrza i przeciwdziałania zmianom klimatu – celem zadania było ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza. Koszty realizacji wyniosły 297.757,9 tys. zł (97,4% planu); wartość miernika – ilość ograniczonej lub unikniętej emisji dwutlenku węgla wyniosła 160.356 Mg/rok (53,0% planu); niskie wykonanie miernika spowodowane było m. in.: wygaszeniem dwóch części programu *Poprawa efektywności energetycznej* (dopłaty do kredytów na budowę domów energooszczędnych – wypowiedziano umowy z bankami; inwestycje energooszczędne w małych i średnich przedsiębiorstwach – zaprzestano wypłat);
- 12.4 Gospodarka zasobami i strukturami geologicznymi – celem zadania było rozpoznanie budowy geologicznej kraju pod kątem zaopatrzenia ludności oraz sektorów gospodarczych w kopaliny i wody podziemne wraz z ich ochroną. Koszty realizacji wyniosły 96.826,2 tys. zł (76,1% planu); wartość miernika – liczba wykonanych opracowań geologicznych wyniosła 9.738 szt. (110,1% planu);
- 12.5 Ochrona wód i gospodarowanie zasobami wodnymi – celem zadania było przyczynienie się do wyposażenia aglomeracji w infrastrukturę wodno-ściekową. Koszty realizacji wyniosły 202.450,0 tys. zł (52,3% planu); wartość miernika – liczba dodatkowych osób korzystających z ulepszonego oczyszczania ścieków wyniosła 559.252 RLM (62,3% planu). Niższe od planowanego wykonanie kosztów było spowodowane m. in.: niższymi od planowanych wypłatami na budowę zbiornika *Świnna Poręba* (działanie 12.5.3.2 Budowa i przebudowa infrastruktury przeciwpowodziowej) oraz niższymi od planowanych wypłatami tzw. korekty systemowej w ramach I osi POIiŚ 2007–2013 (działanie 12.5.4.1 Wsparcie przedsięwzięć infrastrukturalnych w zakresie gospodarki wodno-ściekowej).

(dowód: akta kontroli str. 1189-1190, 6284-6285, 6443-6510)

Ustalone
nieprawidłowości

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

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

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie Porozumienia zawartego w dniu 26 czerwca 2007 r. z Ministrem Środowiska NFOŚiGW pełnił rolę Instytucji Wdrażającej dla następujących osi priorytetowych POIiŚ 2007–2013: I – *Gospodarka wodno-ściekowa*, II – *Gospodarka odpadami i ochrona ziemi*, III – *Zarządzanie zasobami i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska* oraz IV – *Przedsięwzięcia dostosowujące przedsiębiorstwa do wymogów ochrony środowiska*.

Na podstawie umowy w ramach POIiŚ nr I MG-NFOŚiGW/2007, zawartej z Ministrem Gospodarki, Narodowy Fundusz pełnił rolę Instytucji Wdrażającej dla zadań w ramach wybranych działań IX osi priorytetowej – *Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku i efektywność energetyczna*.

W 2016 r. wypłaty dla beneficjentów w ramach POIiŚ 2007–2013 wyniosły 770.982,4 tys. zł (tj. 103,6% planowanej), z tego w poszczególnych osiach priorytetowych:

- I *Gospodarka wodno-ściekowa*: wypłacono beneficjentom łączną kwotę 356.810,2 tys. zł (113,2% planowanej);
- II *Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi*: wypłaty dla beneficjentów wyniosły 208.144,1 tys. zł (102,6% planowanej);

- III Zarządzanie zasobami i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska: wypłaty dla beneficjentów wyniosły 57.314,9 tys. zł (106,7% planowanej);
- IV Przedsięwzięcia dostosowujące przedsiębiorstwa do wymogów ochrony środowiska: wypłaty dla beneficjentów wyniosły 40.370,8 tys. zł (99,3% planowanej);
- IX Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku i efektywność energetyczna: wypłaty dla beneficjentów wyniosły 108.342,4 tys. zł (80,9% planowanej).

(dowód: akta kontroli str.785-831, 837-1022,1135-1171, 5685, 6316-6322)

Na podstawie umowy w ramach POIiŚ nr 1/MG-NFOŚiGW/2014, zawartej z Ministrem Gospodarki, Narodowy Fundusz pełni rolę Instytucji Wdrażającej dla I osi priorytetowej w perspektywie 2014–2020.

Na podstawie Porozumienia, zawartego w dniu 19 lutego 2015 r. z Ministrem Środowiska, Narodowy Fundusz pełni rolę Instytucji Wdrażającej dla II osi priorytetowej *Ochrona środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu* w ramach POIiŚ 2014–2020.

(dowód: akta kontroli str. 5664)

W 2016 r. w ramach I osi priorytetowej POIiŚ 2014–2020 *Zmniejszenie emisyjności gospodarki* złożono 384 wnioski na łączną kwotę 6.906.031 tys. zł⁹⁶, z tego dofinansowanie ze środków UE 3.260.610 tys. zł. Zawarto 19 umów (tylko w ramach poddziałania 1.3.1 *Wspieranie efektywności energetycznej w budynkach użyteczności publicznej*) o wartości ogółem 536.086,9 tys. zł, z tego dofinansowanie UE – 421.296,1 tys. zł. Realizacja pozostałych siedmiu działań/poddziałania była uzależniona od uchwalenia znowelizowanej ustawy o OZE, a następnie rozporządzenia o udzielaniu pomocy publicznej. Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw⁹⁷ weszła w życie w dniu 1 lipca 2016 r. Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej na projekty inwestycyjne w zakresie budowy lub przebudowy jednostek wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowiska 2014–2020⁹⁸ weszło w życie z dniem 2 grudnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 5865, 6323-6328)

W 2016 r. w ramach II osi priorytetowej POIiŚ 2014–2020 *Ochrona środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu* złożono 733 wnioski o dofinansowanie o wartości kosztorysowej przedsięwzięć 19.200.471 tys. zł, w tym dofinansowanie ze środków europejskich – 10.418.203 tys. zł. Zawarto 161 umów o wartości ogółem 6.606.644,3 tys. zł, z tego dofinansowanie ze środków europejskich – 3.256.725,4 tys. zł. W ramach poszczególnych działań złożono następującą ilość wniosków i zawarto umowy:

- 2.1 *Adaptacja do zmian klimatu wraz z zabezpieczeniem i zwiększeniem odporności na klęski żywiołowe w szczególności katastrofy naturalne i monitoring środowiska* – w 2016 r. złożono 26 wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć o wartości 3.036.581,0 tys. zł, w tym dofinansowanie UE – 1.433.145,0 tys. zł. Zawarto 13 umów o wartości 2.314.617,8 tys. zł; w tym wartość dofinansowania – 958.043,8 tys. zł;
- 2.2 *Gospodarka odpadami komunalnymi* – złożono 53 wnioski o dofinansowanie przedsięwzięć o wartości 3.592.182,0 tys. zł, w tym dofinansowanie UE – 1.907.120 tys. zł. Umów o dofinansowanie w 2016 r. nie zawarto;
- 2.3 *Gospodarka wodno-ściekowa w aglomeracjach* – w 2016 r. Złożono 302 wnioski o dofinansowanie przedsięwzięć o wartości 10.770.329 tys. zł, w tym dofinansowanie UE – 5.730.352,0 tys. zł. Zawarto 99 umów o wartości 3.981.747,6 tys. zł; w tym dofinansowanie UE – 2.078.545,9 tys. zł. Wypłaty w 2016 r. wyniosły 55.000,0 tys. zł i dotyczyły dziewięciu projektów;

⁹⁶ Zgodnie z dokumentacją źródłową kwoty podano w pełnych tysiącach złotych.

⁹⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 925.

⁹⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 1941.

2.4 *Ochrona przyrody i edukacja ekologiczna* – w 2016 r. złożono 117 wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć o wartości 378.854,0 tys. zł, w tym dofinansowanie UE – 312.514 tys. zł. Zawarto 15 umów o wartości 87.403,1 tys. zł; w tym dofinansowanie UE – 65.163,6 tys. zł;

2.5 *Poprawa jakości środowiska miejskiego* – w 2016 r. złożono 235 wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć o wartości 1.422.525 tys. zł, w tym dofinansowanie UE – 1.035.072 tys. zł. Zawarto 34 umowy o wartości 222.875,8 tys. zł; w tym dofinansowanie UE – 154.972,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 5865, 6328-6333)

Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweski Mechanizm Finansowy wypłaty w 2016 r. wyniosły 168.914 tys. zł (127,2% planu).

(dowód: akta kontroli str. 6334-6336)

Na mocy Porozumienia z dnia 31 stycznia 2001 r. zawartego pomiędzy Ministrem Środowiska a Narodowym Funduszem, zmienionego Porozumieniem z dnia 29 kwietnia 2005 r., Narodowy Fundusz jest dysponentem, wspólnie z Ministerstwem Środowiska, środków Funduszu Spójności przeznaczonych na współfinansowanie realizacji przedsięwzięć w sektorze ochrony środowiska.

Wypłaty w ramach ISPA/FS⁹⁹ w 2016 r. wyniosły 7.015 tys. zł i dotyczyły jednego projektu: *Sanitacja rzeki Czarnej Staszowskiej – wykonanie kanalizacji sanitarnej dla gmin: Połaniec, Staszów i Rytwiary*.

(dowód: akta kontroli str. 6315)

Wypłaty w ramach V Programu Indykatoryjnego Ekologicznego Funduszu Partnerskiego Phare w 2016 r. wyniosły 114 tys. zł i dotyczyły trzech projektów.

(dowód: akta kontroli str. 6338)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

8.1. Zadania finansowane dotacjami z budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Dotacje z budżetu państwa wykorzystane zostały w wysokości 71.353,2 tys. zł, tj. 63,3% planu (kwota ta była niższa od wykonania w 2015 r. o 25.573,8 tys. zł, tj. o 26,4%) na sfinansowanie:

- korekty systemowej¹⁰⁰ w kwocie 34.683,6 tys. zł, niższej o 37.062,4 tys. zł, tj. o 51,7% planu (71.746,0 tys. zł), z tego 14.176,5 tys. zł ze środków FS¹⁰¹ i 20.507,1 tys. zł w ramach POIiŚ¹⁰²; rozliczenie wykorzystanych środków zostało przyjęte przez IP;
- pomocy technicznej – NF (jako *Institucja Wdrażająca* w ramach POIiŚ jest jednocześnie beneficjentem programu operacyjnego *Pomoc Techniczna*¹⁰³) otrzymał w 2016 r. refundację poniesionych wydatków w kwocie 25.556,5 tys. zł, tj. 124,4% planu (20.547,0 tys. zł), o 13.313,5 tys. zł, tj. o 108,7% więcej niż w 2015 r. (12.243,0 tys. zł);

⁹⁹ Fundusz Spójności.

¹⁰⁰ Korekta systemowa – to 2% środków z Funduszu Spójności i Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, należnych danemu beneficjentowi (po rozliczeniu przez Komisję Europejską). Jest ona refundowana z rezerwy celowej budżetu państwa. Refundacja dotyczy jedynie tej części korekty, która wynika z uchybień instytucji państwowych, tj. braku zgodności prawa polskiego (ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych* – Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.) z prawem unijnym.

¹⁰¹ Na poczet uzupełnienia dofinansowania dla pięciu projektów na podstawie umowy dotacji celowej nr 59/DE/2016 (wraz z jednym aneksem) zawartej pomiędzy NFOŚiGW a Ministrem Środowiska.

¹⁰² Na poczet uzupełnienia dofinansowania dla pięciu projektów na podstawie umowy dotacji celowej nr 52/DE/2016 (wraz z jednym aneksem) zawartej pomiędzy NFOŚiGW a Ministrem Środowiska.

¹⁰³ Na podstawie dwóch umów zawartych przez NFOŚiGW z Ministrem Środowiska i z Ministrem Gospodarki.

- pomocy technicznej dla projektów realizowanych ze środków: MF EOG i NMF (koszty zarządzania), FMG¹⁰⁴ wraz z dotacjami FWD¹⁰⁵ dla Operatora Programu¹⁰⁶ w 2016 r. wyniosła 4.178,9 tys. zł, tj. 107,0% planu (3.904 tys. zł),
- kosztów realizowanego przez NFOŚiGW projektu „Ogólnopolski system wsparcia doradczego dla sektora publicznego, mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej oraz OZE”, które zostały zrealizowane w wysokości 6.934,2 tys. zł, tj. 41,8% planu (16.603 tys. zł).

Otrzymane przez NF dotacje celowe z budżetu państwa zostały wykorzystane na finansowanie projektów z udziałem środków UE – na wydatki bieżące 36.669,6 tys. zł (tj. 89,3% planu) i na wydatki majątkowe 34.683,6 tys. zł (tj. 48,3% planu).

(dowód: akta kontroli str. 1838-2173, 3189-3190, 5633-5635)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

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

9. Inne ustalenia kontroli

9.1. Zwrot nadpłat za brak sieci

Opis stanu
faktycznego

NFOŚiGW jest beneficjentem opłat za brak sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji. Zgodnie ze znowelizowaną ustawą z dnia 20 stycznia 2005 r. *o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji* od 1 stycznia 2016 r. Główny Inspektor Ochrony Środowiska odpowiada za dokonywanie zwrotu nadpłaty z tytułu opłat za brak sieci wraz z oprocentowaniem – ze środków rezerwy celowej na zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa, a środki w części dotyczącej równowartości kwoty nadpłaty pochodzą z NFOŚiGW.

Dokonywane przez NFOŚiGW zwroty równowartości kwot nadpłat, mające charakter zobowiązań warunkowych, zrealizowano w terminie siedmiu dni od otrzymania stosownego oświadczenia GIOŚ, tj. zgodnie z art. 17b ust. 2 powyższej ustawy.

W 2016 r. NFOŚiGW zwrócił siedem nadpłat w opłatach za brak sieci w łącznej kwocie 68.203,5 tys. zł. Stan środków zobowiązania wieloletniego „gospodarowanie odpadami” na koniec 2016 r. wyniósł 492.261,0 tys. zł i zmniejszył się o 40,8% w stosunku stanu na koniec 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 481, 2659-2679, 3189-3190, 4440-4444)

Ustalone
nieprawidłowości

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

9.2. Inwestycje wieloletnie

Opis stanu
faktycznego

W 2016 r. NFOŚiGW finansował realizację trzech następujących inwestycji gospodarki wodnej:

1. *Przedsięwzięcie dotyczące dokończenia budowy zbiornika wodnego Świnna Poręba w roku 2016 i 2017*

Łącznie na realizację tej inwestycji od 1999 r. do końca 2015 r. wydatkowano kwotę 2.164,6 mln zł, w tym ze środków NFOŚiGW wydatkowano kwotę 1.068,8 mln zł, tj. 49,4%.

Po uchwaleniu w 2016 r. ustawy *o dokończeniu zbiornika wodnego Świnna Poręba*¹⁰⁷, w dniu 20 września 2016 r. podpisano umowę pomiędzy NFOŚiGW a RZGW w Krakowie na

¹⁰⁴ Fundusz Małych Grantów.

¹⁰⁵ Fundusz Współpracy Dwustronnej.

¹⁰⁶ W celu sfinansowania, nie więcej niż 85% wydatków kwalifikowalnych z zakresie kosztów zarządzania związanymi z wdrażaniem Programów: PL02, PL03 i PL04 na podstawie umów dotacji celowej, zawartych pomiędzy NFOŚiGW a Skarbem Państwa – Ministrem Środowiska.

realizację inwestycji pn. „Przedsięwzięcie dotyczące dokończenia budowy zbiornika wodnego Świnna Poręba w roku 2016 i 2017”. Na całkowitą realizację przedsięwzięcia zaplanowano kwotę 53.230,0 tys. zł, z terminem realizacji do dnia 31 grudnia 2017 r. Ponadto w 2016 r. został podpisany Aneks do umowy, na podstawie którego zmieniono Harmonogram rzeczowo-finansowy i Harmonogram wypłat. Ostatecznie w ramach umowy w 2016 r. została wypłacona kwota 31.040,9 tys. zł.

W trakcie prowadzonej kontroli NIK w NFOŚiGW przygotowywany był Aneks nr 2 do umowy zmieniający na wniosek Beneficjenta wartość umowy z kwoty 53.230,0 tys. zł do kwoty 37.740,9 tys. zł, co stanowi 70,9% pierwotnej wartości.

W wyniku kontroli NIK stwierdzono, że Beneficjent nie wykorzystał w 2016 r. łącznej kwoty 15.489,1 tys. zł, tj. 33,3% środków przyznanych w 2016 r. oraz nie dotrzymał terminów realizacji poszczególnych zadań zgodnie z HRF. Powodem niewykorzystania zaplanowanych środków było m.in. niezakończenie zadania zabezpieczenia osuwisk ziemi oraz niższe koszty realizacji zadań w wyniku rozstrzygnięcia przetargów na roboty.

(dowód: akta kontroli str. 1238-1425)

2. „Budowa stopnia wodnego Malczyce na rzece Odrze – lata 2015–2016”

Łączne nakłady poniesione na inwestycję pn. „Budowa stopnia wodnego Malczyce na rzece Odrze – km 300” w latach 1996–2016 wyniosły ogółem 814.534,0 tys. zł, w tym NFOŚiGW od 2000 r. wydatkował 713.286 tys. zł, co stanowi 87,6% wydatkowanych środków. W 2016 r. wydatkowano 19.372,9 tys. zł.

Umowa z 2015 r.¹⁰⁸ na realizację zadania określała przewidywany całkowity koszt przedsięwzięcia na kwotę 40.600,0 tys. zł z terminem realizacji na dzień 15 grudnia 2015 r. Do umowy podpisano w 2016 r. trzy Aneksy zwiększając wysokość dofinansowania ostatecznie do kwoty 59.972,9 tys. zł. Łącznie zwiększono dofinansowanie o 19.372,8 tys. zł, tj. o 47,7%. Pierwotnie zakładano przeznaczenie środków finansowych wyłącznie na poniesienie kosztów inwentaryzacji i ubezpieczenia budowy, następnie podjęto decyzję o prowadzeniu dalszych prac. Zmieniono również termin osiągnięcia efektu rzeczowego na dzień 31 stycznia 2017 r., efektu ekologicznego na dzień 31 grudnia 2022 r. oraz terminu rozliczenia zaliczki na dzień 15 stycznia 2017 r.

W dniu 20 lutego 2017 r. umowa 463/2015 została zamknięta w NFOŚiGW pod względem rzeczowym¹⁰⁹.

(dowód: akta kontroli str. 1243-1260, 1426-1597)

3. Budowa zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny (polder) – Podkomponent A1

Całkowita wartość Kontraktu – 987.881,1 tys. zł, do końca 2015 r. NFOŚiGW dofinansował przedsięwzięcie na kwotę 41.600,0 tys. zł, tj. 4,2% wartości Kontraktu.

Do umowy¹¹⁰, w ramach której na realizację przedmiotowego zadania przeznaczono łącznie 369.635,2 tys. zł, z terminem realizacji do dnia 31 listopada 2017 r., w 2016 r. podpisano dwa Aneksy. W ramach Aneksu nr 1¹¹¹ m.in. podniesiono kwotę całkowitego kosztu realizacji zadania z 936.675,2 tys. zł do 987.881,1 tys. zł, zmieniono harmonogram rzeczowo-finansowy. W ramach Aneksu nr 2¹¹² dokonano m.in. zmiany terminu realizacji przedsięwzięcia z dnia 30 listopada 2017 r. na dzień 30 września 2020 r.¹¹³, zmniejszono wysokość dofinansowania z kwoty 369.635,2 tys. zł, do kwoty 41.600,0 tys. zł, tj. o kwotę

¹⁰⁷ Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o dokończeniu Zbiornika Wodnego Świnna Poręba – Dz. U. 2016 r. poz. 927. Zgodnie z przepisami ustawy łączne nakłady finansowe na dokończenie budowy zbiornika nie mogą przekroczyć kwoty 53 230 tys. zł, w tym w 2016 r. kwoty 46 530 tys. zł, w 2017 r. kwoty 6 700 tys. zł

¹⁰⁸ Umowa 463/2015/Wn-01/ GW-R/D z dnia 22 października 2015 r.

¹⁰⁹ Narodowy Fundusz przeprowadził w lutym oraz listopadzie i grudniu 2016 r. dwie kontrole realizacji projektu na miejscu prowadzonej inwestycji, sformułowane zalecenia pokontrolne z terminem ich realizacji do dnia 28 lutego 2017 r. W dniu 27 lutego 2017 r. RZGW we Wrocławiu poinformowało NFOŚiGW o wykonaniu zaleceń pokontrolnych.

¹¹⁰ Umowa z dnia 17 czerwca 2013 r. nr 345/2013/WN-12/GW-ZB/D.

¹¹¹ Aneks nr 1 z dnia 24 kwietnia 2016 r.

¹¹² Aneks nr 2 z dnia 24 sierpnia 2016 r.

¹¹³ Zgodnie z umową POIiŚ nr POIŚ.02.01.00-00-0003/16-00.

328.035,2 tys. zł, (tj. o 88,7%), Jednocześnie w dniu 29 czerwca 2016 r. RZGW w Gliwicach podpisał umowę o dofinansowanie ze środków POIiŚ 2014–2020, która zabezpiecza środki na budowę zbiornika, gwarantowane dotychczas krajową umową z NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str.1243, 1598-1733)

Ustalone
nieprawidłowości

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

9.3. Weryfikacja dokumentów rozliczeniowych

Opis stanu
faktycznego

Najwyższa Izba Kontroli, po kontroli wykonania w 2015 r. planu finansowego Narodowego Funduszu, w wystąpieniu pokontrolnym wniosowała do Prezesa Zarządu NFOŚiGW w zakresie dotyczącym weryfikacji dokumentów rozliczeniowych m.in. o wdrożenie mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających: (...)

- 1) objęcie państwowych jednostek budżetowych oraz trzech instytutów badawczych¹¹⁴ obowiązkiem przedkładania do weryfikacji dokumentów źródłowych, tj. faktur lub innych równoważnych dokumentów księgowych o równowartości minimum 10% kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia wykazywanych w zestawieniu,
- 2) zwiększenie liczby kontroli terenowych (obejmujących badania dowodów finansowo-księgowych) u beneficjenta należącego do grupy podmiotów spoza sektora finansów publicznych oraz maksymalne wykorzystanie wizytacji terenowych, jako dodatkowego mechanizmu kontroli do sprawdzenia u beneficjentów prawidłowości dokumentów rozliczeniowych.

W 2016 r. obowiązkiem przedkładania dokumentów źródłowych zostały objęte dwa instytuty badawcze – IOŚ-PIB i IMGW-PIB. Kontrola realizacji warunków umowy¹¹⁵ zawartej z IMGW-PIB, wykazała ich dotrzymanie.

Natomiast kontrola wykonania dwóch umów¹¹⁶ zawartych z PIG-PIB wykazała, że w warunkach ogólnych wprowadzono postanowienie o powyższym obowiązku, ale w warunkach szczególnych każdej umowy (ust. 17) wyłączono stosowanie przedmiotowego postanowienia. Stosowanie tego postanowienia wyłączono w 15 umowach zawartych z PIG-PIB w okresie 23 listopada 2015 r. – 23 grudnia 2016 r. Obowiązek przedkładania kopii dokumentów źródłowych utrzymano w przypadku zakupów lub zadań realizowanych przez kooperantów.

Dyrektor Departamentu Ochrony Ziemi podał w wyjaśnieniach, że koszty prac własnych Instytutu weryfikowano poprzez stosowanie dwóch dodatkowych załączników, tj. *Zbiorcze zestawienie kosztów* i *Rozliczenie prac realizowanych przez psg/psh*, szczegółowo opisujące realizację zadań przez PIG-PIB na poszczególnych pozycjach harmonogramu rzeczowo-finansowego, w danym okresie rozliczeniowym, m.in. w podziale na wynagrodzenia osobowe i bezosobowe, zużycie materiałów i wyposażenia, delegacje i pozostałe usługi oraz koszty pośrednie. W styczniu 2017 r. PIG-PIB został zobowiązany do dostarczania 10% faktur lub innych równoważnych dokumentów księgowych bez żadnych ograniczeń.

(dowód: akta kontroli str. 3197-3206, 3251-3280, 3283-3402, 3503-3566, 5612-5619)

W 2016 r. w NFOŚiGW zrealizowanych zostało 385 kontroli terenowych przedsięwzięć, w tym 213 kontroli przedsięwzięć dofinansowanych ze środków krajowych. W stosunku do 2015 r. nastąpił wzrost kontroli o 67, tj. o 21,1%, w tym kontroli finansowanych ze środków krajowych o 32, tj. o 17,7%.

W ramach kontroli przedsięwzięć dofinansowywanych ze środków krajowych w 198 przypadkach, tj. w 93,0%, dokonywano weryfikacji źródłowych dokumentów rozliczeniowych prezentowanych dla NFOŚiGW w rozliczeniach poniesionych kosztów. W grupie

¹¹⁴ PIG-PIB, IMiGW-PIB, IOŚ-PIB realizujących zadania ustawowe.

¹¹⁵ Nr 63/2016/Wn50/MN-PO-BD/D z dnia 24 maja 2016 r.

¹¹⁶ Nr 72/2016/Wn-07/FG-GO-DN/D z dnia 14 czerwca 2016 r. i nr 270/2016/Wn-07/FG-GO-DN/D z dnia 23 grudnia 2016 r.

beneficjentów spoza sektora finansów publicznych zrealizowano 27 kontroli w tym 26 kontroli obejmujących badanie dokumentów finansowo-księgowych. W stosunku do 2015 r. nastąpił dwukrotny wzrost liczby kontroli obejmujących badanie dokumentów finansowo-księgowych.

W 2016 r. pracownicy komórek merytorycznych przeprowadzili 64 wizytacje terenowe, w tym 52 związane z projektami dofinansowanymi środkami krajowymi (m.in. 25 w pjb i 15 w organizacjach pozarządowych) oraz po cztery finansowane w ramach GIS, LIFE+ i z innych środków zagranicznych. Wizytacje były związane głównie z uczestnictwem w seminariach/konferencjach dotyczących realizacji/zawansowania/zakończenia projektów, a ponadto z kontrolami ETO¹¹⁷ oraz wizytami kontrahenta zagranicznego – strony umowy AAU. Jak wyjaśniono w takich przypadkach nie była możliwa weryfikacja źródłowych dokumentów rozliczeniowych prezentowanych dla NFOŚiGW w rozliczeniach poniesionych kosztów. W ramach 11 wizytacji przeprowadzono taką weryfikację.

(dowód: akta kontroli str. 3161-3188, 3196, 6380-6391)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie weryfikacji dokumentów rozliczeniowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

W odniesieniu do wniosku NIK, dotyczącego objęcia obowiązkiem przedkładania do weryfikacji dokumentów źródłowych przez państwowe jednostki budżetowe, Prezes Zarządu NFOŚiGW w grudniu 2016 r.¹¹⁸ poinformował Prezesa NIK, że, zasadnym jest odstąpienie od kontroli próby faktur przy każdym wniosku o płatność stanowiącym rozliczenie wypłaty dla pjb. Wobec podtrzymania stanowiska NIK¹¹⁹ w zakresie sformułowanego wniosku Zarząd NFOŚiGW uchwałą nr B/4/2/2017 z dnia 24 stycznia 2017 r. w sprawie zmiany wzorów umów o dofinansowanie stosowanych w NFOŚiGW wprowadził we wzorze umowy o realizację zadania państwowej jednostki budżetowej zakwalifikowanego do dofinansowania w ramach programu priorytetowego - § 3 ust. 4 obowiązek „(...) dołączyć poświadczony za zgodność z oryginałem kserokopie faktur lub innych równoważnych dokumentów księgowych, o najwyższej wartości spośród kosztów kwalifikowanych wskazanych w zestawieniu, opiewających na sumę nie mniejszą niż 10% kosztów kwalifikowanych rozliczanych w danym Wniosku o wypłatę środków.”.

(dowód: akta kontroli str. 2821-2848, 3281-3282)

W związku z powyższym sposób realizacji wniosku NIK zostanie oceniony w toku kontroli wykonania planu finansowego NFOŚiGW w 2017 r.

9.4. Forma i częstotliwość przedkładania Ministrowi Środowiska sprawozdań z przebiegu i wykonania zadań

Opis stanu
faktycznego

W 2016 r. w NFOŚiGW realizowano obowiązki związane ze składaniem Ministrowi Środowiska oraz innym organom/jednostkom sprawozdań z wykonania zadań przez NFOŚiGW.

Ministrowi Środowiska przekazywano:

- sprawozdania finansowe za rok sprawozdawczy 2015 oraz sprawozdania Rb-N, Rb-Z i Rb-BZ2 na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych (art. 41 ufp) i ustawy o rachunkowości (art. 45 uor);
- informacje i sprawozdania na podstawie przepisów związanych z wykonywaniem zadań w obszarze ochrony środowiska;
- roczne sprawozdanie o zaległościach przedsiębiorców na podstawie przepisów o pomocy publicznej;
- informacje na podstawie przepisów o statystyce publicznej.

¹¹⁷ Europejski Trybunał Obrachunkowy.

¹¹⁸ Pismo z dnia 12 grudnia 2016 r. znak NFOŚiGW-16-110224.

¹¹⁹ Pismo z dnia 5 stycznia 2017 r. znak KSI.410.001.02.2016

Ponadto, zgodnie z art. 400k ust. 2 pkt 3 ustawy – POŚ, przekazywano do Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska kwartalne informacje o podmiotach uiszczających opłaty za brak sieci, o podmiotach wpłacających opłaty recyklingowe oraz o zwrotach nadpłaconych opłat recyklingowych. Sprawozdania były przekazywane w wymaganych terminach.

(dowód: akta kontroli str. 181-193, 2811-2820)

Ustalono
nieprawidłowości

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

10. Kontrola zarządcza

Opis stanu
faktycznego

W 2016 r. nie zrealizowano żadnego z siedmiu zaplanowanych zadań audytowych. Odstąpienie od ich realizacji było spowodowane zleceniem przez Zarząd NFOŚiGW innych zadań o charakterze doradczym, wynikających z aktualnych priorytetów kierownictwa. W 2016 r. zrealizowano osiem zadań audytowych dotyczących m.in. oceny stanu kontroli zarządczej za rok 2015; organizacji zatwierdzania dokumentacji oraz procedowania w ramach POLiŚ 2014–2020; opracowania zaleceń na podstawie wyników audytu zewnętrznego ZPI; poziomu refundacji kosztów ze środków pochodzących ze sprzedaży jednostek przyznanej emisji gazów cieplarnianych i innych substancji (GIS) wynikających z realizacji zadań Krajowego Operatora Systemu Zielonych Inwestycji (KOSZI).

(dowód: akta kontroli str. 4487-4549)

W 2016 r. na polecenie Prezesa Zarządu NFOŚiGW zrealizowano zadanie audytowe, którego celem była ocena stopnia wykorzystania możliwości refundacji kosztów ponoszonych przez NFOŚiGW w związku z pełnieniem funkcji Krajowego Operatora Systemu Zielonych Inwestycji, obsługującego środki pochodzące ze sprzedaży jednostek przyznanej emisji gazów cieplarnianych i innych substancji (GIS) oraz ocena stosowanych mechanizmów kontrolnych umożliwiających optymalny poziom refundacji. Potrzebę realizacji zadania audytowego uzasadniono zidentyfikowaniem ryzyka niepełnego wykorzystania możliwości refundacji kosztów NFOŚiGW. W wyniku audytu stwierdzono m.in. że jedna z trzech grup kosztów, które powinny podlegać refundacji w ramach przysługujących NFOŚiGW limitów, tj. koszty pośrednie, były co prawda ewidencjonowane, ale ich nie raportowano, ani nie uwzględniano w refundacji. Refundowanie tych kosztów (kwota około 5.000,0 tys. zł) powinno stanowić dla NFOŚiGW źródło przychodów. Nie stwierdzono jednak podstaw do sformułowania zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Sprawozdania z realizacji zadania audytowego – czynności doradczych nie przekazano p.o. Dyrektora Departamentu Środków Zagranicznych, pomimo wskazania, że ta osoba była odpowiedzialna za wdrożenie zaleceń/rekomendacji.

P.o. Dyrektora Departamentu Środków Zagranicznych wyjaśniła, m.in., że „(...) pomimo braku formalnego przekazania zaleceń pokontrolnych, Departament Środków Zagranicznych prowadzi następujące działania związane z monitorowaniem stopnia wykorzystania środków dostępnych na Rachunku klimatycznym przeznaczonych na koszty KOSZI.”

P.o. Dyrektora Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej wyjaśnił m.in., że „(...) z Departamentem Środków Zagranicznych konsultowane były wersje do czasu ustalenia proponowanej przez Departament Audytu i Kontroli Wewnętrznej wersji ostatecznej sprawozdania. Po dokonaniu uzgodnień Sprawozdanie zostało przekazane w dniu 27 października 2016 r. Prezesowi Zarządu NFOŚiGW. W związku z istniejącymi wątpliwościami, co do prawidłowości finalnych ocen, Pan Prezes dążąc do kompletnego wyjaśnienia sprawy polecił przygotowanie postępowania zakupowego na zakup usługi audytu zewnętrznego dotyczącego przedmiotowej kontroli. Tym samym sprawa związana z oceną refundacji kosztów nie została jeszcze całkowicie zamknięta. Pomimo zakończenia prac, obecna wersja opracowanego sprawozdania wymagać będzie uzupełnienia o oceny wynikające z dodatkowo przeprowadzonego badania. Biorąc pod uwagę, że wyniki audytu

zewnętrznych mogą wpłynąć na ocenę badanych zagadnień, opracowane sprawozdanie nie ma charakteru ostatecznego. Treść konkluzji i ocen może wymagać uzupełnienia o opinie wynikające z dodatkowego badania.”

(dowód: akta kontroli str. 3833-3839, 3848-3870)

Zespół Kontroli Wewnętrznej podjął realizację dwóch z pięciu zaplanowanych kontroli wewnętrznych (kontrolę programów operacyjnych wdrażanych ze środków MF EOG NMF 2009–2014 oraz kontrolę prawidłowości udzielania dofinansowania ze środków własnych w ramach projektu „Zintegrowana gospodarka wodno-ściekowa w dorzeczu Parsęty”). Nie zrealizowano kontroli: wprowadzenia i skuteczności mechanizmów kontrolnych dla kluczowych ryzyk dla realizacji planu działalności NFOŚiGW na poziomie organizacji; poprawności prowadzenia kontroli dokumentów finansowo-księgowych; poprawności prowadzenia programów priorytetowych. Z zaakceptowanej przez Zarząd NFOŚiGW informacji w sprawie realizacji planu kontroli wewnętrznych na 2016 r. wynika, że brak realizacji wskazanych kontroli wynikał m. in. z: większej niż planowano liczby koordynowanych kontroli zewnętrznych oraz liczby i złożoności dodatkowo zleconych kontroli doraźnych. Zrealizowane kontrole doraźne (trzy) dotyczyły: poprawności prowadzenia postępowania w sprawie zamówienia publicznego na świadczenie usług pocztowych na rzecz NFOŚiGW; wyników weryfikacji postępowania w NFOŚiGW z wnioskiem spółek Polskiej Grupy Biogazowej S.A. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umów kredytowych z bankami; realizacji umów z kancelarią prawną.

(dowód: akta kontroli str. 4487-4549)

W dniu 14 lutego 2017 r. Prezes Zarządu NFOŚiGW złożył oświadczenie o stanie kontroli zarządczej za rok 2016 z informacją, że „(...) w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza”. Zastrzeżenia do funkcjonowania kontroli zarządczej dotyczyły: skuteczności i efektywności działania (nadmiernie sformalizowane i nieprzyjazne beneficjentom/nieefektywne procedury wewnętrzne dotyczące przeprowadzania ocen wniosków o dofinansowanie; utrzymujący się niski udział pożyczek w finansowaniu inwestycji proekologicznych; nieefektywny system ewidencjonowania kosztów finansowania działań własnych NFOŚiGW ograniczający możliwość optymalnego poziomu ich refundacji); efektywności i skuteczności przepływu informacji (nieefektywne przekazywanie informacji zarządczej w zakresie raportowania efektów działalności operacyjnej; nieefektywny przepływ informacji w Samodzielnych Komórkach Organizacyjnych w zakresie oceny jakości wykonywanych zadań); zarządzania ryzykiem (brak dostatecznej wiedzy kadry zarządzającej średniego szczebla z zakresu identyfikacji i mitygacji ryzyk związanych z realizacją zadań Samodzielnych Komórek Organizacyjnych, które byłyby istotne z punktu widzenia realizacji celów/zadań NFOŚiGW).

W oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej za 2016 r. wskazano na realizację działań zadeklarowanych w oświadczeniu za 2015 r., tj. m.in. zwiększenie nadzoru nad przestrzeganiem procedur w zakresie rejestrowania dokumentacji wpływającej do NFOŚiGW oraz przeprowadzanie czynności kontrolnych i ich dokumentowanie; przyjęcie uproszczonych kryteriów oceny dla wniosków o pożyczkę dotyczących współfinansowania projektów UE (tylko ocena formalna i finansowa), jak również uproszczonego formularza wniosku o pożyczkę; zmniejszenie wysokości umorzenia i realizację działań prowadzących do uatrakcyjnienia oferty pożyczkowej oraz zmianę budżetów programów priorytetowych; prowadzenie działań celem przyjęcia nowej strategii działania i podwyższenia kapitału BOŚ S.A. oraz rozpoczęcie realizacji przyjętego przez KNF programu *Postępowania Naprawczego BOŚ S.A.*; przeprowadzenie analizy zasadności zbycia akcji i udziałów spółek geotermalnych (stwierdzono nieopłacalność transakcji z uwagi na brak możliwości uzyskania satysfakcjonującej ceny); realizację działań celem usprawnienia procesu komunikacji; zaktualizowanie regulacji wewnętrznych dotyczących zarządzania ryzykiem; przeprowadzenie szkolenia pracowników z zakresu zarządzania ryzykiem.

(dowód: akta kontroli str. 4487-4549)

Ustalono
nieprawidłowości i
uwagi

NIK zwraca uwagę, że ustalenia niniejszej kontroli wskazują, iż system kontroli zarządczej w niepełnym stopniu zapewniał prawidłową i efektywną realizację celów i zadań NFOŚiGW, a mechanizmy kontroli zarządczej nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości.

V. 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 Kontroli¹²⁰, wnosi o:

- 1) podjęcie działań w celu ostatecznego przyjęcia koncepcji i budowy zintegrowanej platformy informatycznej;
- 2) ostateczne zakończenie prac nad systemem rozliczania efektów rzeczowych i ekologicznych, pozwalającym na wyeliminowanie nieprawidłowości w zakresie ich definiowania;
- 3) zapewnienie księgowania środków zatwierdzonych do wypłaty w okresie sprawozdawczym, w którym dokonano ich zatwierdzenia;
- 4) wdrożenie mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających:
 - a) usprawnienie procesu monitorowania i rozliczania umów w zakresie rzeczowym i ekologicznym,
 - b) wyeliminowanie praktyki dokonywania zmian w umowach po upływie terminu ich realizacji,
 - c) stosowanie w zawieranych aneksach umów, aktualnych i właściwych aktów prawnych,
 - d) rzetelność i skuteczność działań w obszarze tzw. umów trudnych,
 - e) rzetelne i zgodne z obowiązującymi procedurami rozpatrywanie wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć,
 - f) wzrost wypłat ze środków zobowiązań wieloletnich oraz wzrost finansowania zwrotnego w strukturze wydatków Funduszu,
 - g) rzetelne przeprowadzanie kontroli bieżącej dowodów księgowych.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

¹²⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

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 28 kwietnia 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska

Dyrektor
Anna Krzywicka

Kontrolerzy:

Grzegorz Bąk
główny specjalista k.p.

Maria Kowalska
główny specjalista k.p.

Dariusz Łyszkiewicz
główny specjalista k.p.

Mirosław Sałata
doradca techniczny

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, w powyższym tekście dokonano sprostowania oczywistych omyłek pisarskich, tj.:

- a) na str. 4 w rozdziale II. Wprowadzenie w zdaniu pierwszego akapitu o treści „Przychody NFOŚiGW w 2016 r. zrealizowano w wysokości (...)” kwotę 1.887.096,6 tys. zł zastąpiono kwotą 1.877.096,6 tys. zł;
- b) na str. 4 w rozdziale II. Wprowadzenie w zdaniu trzeciego akapitu o treści „Na koniec 2015 r. na koncie zobowiązań wieloletnich (...)” wyraz „2015” zastąpiono wyrazem „2016”;
- c) na str. 6 w pkt 1. *Proces planowania i zmian w planie przychodów/kosztów/wydatków* w zdaniu pierwszego akapitu o treści „W wyniku tej zmiany od II kw. 2016 r. (...)” wykreślono wyrazy „od II kw. 2016 r.” a wstawiono po wyrazach „pojazdy wprowadzane” wyrazy „od 2016 r.”;

- d) na str. 14 w pkt 4.1. *Wykonanie przychodów* tiret trzeci w zdaniu tiretu trzeciego o treści „Przepisy ustawy regulowały zasady (...)” wyraz „regulowały” zastąpiono wyrazem „uregulowały”, a wyrazy „stacji recyklingu” zastąpiono wyrazami „zbierania pojazdów”;
- e) na str. 34 w pkt 6.2. Rozliczanie efektów ekologicznych na końcu pierwszego zdania tego punktu wyraz „ekologicznych” zastąpiono wyrazem „środowiskowych”;
- f) na str. 41 w tytule pkt 6.5. wyraz „2015” zastąpiono wyrazem „2016”.