



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Środowiska

KSI.410.001.05.2018

P/18/001

Tekst jednolity*

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*** Uwzględniono zmiany wprowadzone Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 25 maja 2018 r. oraz sprostowano, w trybie art. 35c ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, oczywistą omyłkę pisarską w wystąpieniu pokontrolnym.**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: „NFOŚiGW”, „NF” lub „Narodowy Fundusz”).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Kazimierz Kujda, Prezes Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. (dowód: akta kontroli str. 9)
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Środowiska
<i>Kontrolerzy</i>	1. Kornel Drabarek, wicedyrektor Departamentu Środowiska, upoważnienie do kontroli nr KSI/5/2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. 2. Małgorzata Szymborska, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/11/2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. 3. Elżbieta Browińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/10/2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. 4. Waldemar Brodziuk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/12/2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-8)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2017 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań. Ocenie podlegały w szczególności:

- planowanie i wykonanie przychodów, w tym działania związane z pobieraniem i egzekucją należności z prowadzonej działalności;
- planowanie i wykonanie kosztów oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji;
- wykorzystanie dotacji z budżetu państwa, w tym przekazanych na realizację programów/projektów finansowanych z udziałem środków z budżetu UE;
- gospodarowanie wolnymi środkami;
- prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych;
- prawidłowość i rzetelność sporządzenia sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych;
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych.

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności działania kontrolne w zakresie:

- analizy wykonania planu przychodów funduszu,
- analizy stanu należności pozostałych do zapłaty,
- szczegółowej kontroli wybranych należności z tytułu przychodów funduszu oraz windykacji zaległości,
- analizy realizacji kosztów, w tym współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej,
- analizy realizacji zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- szczegółowej analizy wybranej próby wydatków,
- analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analizy udzielenia, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych,
- badania prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- analizy stanu zobowiązań,
- analizy prawidłowości sporządzenia sprawozdań.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V. Wyniki kontroli.

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

W 2017 r. NFOŚiGW finansował przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w ramach Listy priorytetowych programów Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, zatwierdzonej uchwałą Rady Nadzorczej nr 83/16 z dnia 16 grudnia 2016 r., zmienionej uchwałą nr 46/17 z dnia 9 czerwca 2017 r. Lista obejmuje programy pogrupowane w czterech dziedzinach:

- Ochrona i zrównoważone gospodarowanie zasobami wodnymi (trzy programy),
- Racjonalne gospodarowanie odpadami i ochrona powierzchni ziemi (cztery programy),
- Ochrona atmosfery (dwa programy),
- Ochrona różnorodności biologicznej i funkcji ekosystemów (jeden program),

oraz przedsięwzięcia międzydziedzinowe (11 programów).

Przychody NFOŚiGW w 2017 r. zostały zrealizowane w kwocie 1.862.677,4 tys. zł, tj. w 125,5% planu według ustawy budżetowej na rok 2017² (dalej „ustawa budżetowa”). Uzyskane przychody w porównaniu do 2016 r. były niższe o 14.419,2 tys. zł, tj. o 0,8%.

W 2017 r. poniesiono koszty ogółem w kwocie 833.637,3 tys. zł (tj. 65,6% planu według ustawy budżetowej), z tego koszty realizacji zadań w kwocie 641.531,7 tys. zł (finansowanie bezzwrotne), a koszty funkcjonowania w kwocie 92.992,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 301-308, 673-683)

IV. Ocena

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli³ wykonanie w 2017 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w zakresie przychodów NFOŚiGW było zgodne z założeniami przyjętymi w ustawie budżetowej, natomiast koszty ogółem ujęte w planie finansowym NFOŚiGW zrealizowano na

² Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 108 ze zm.).

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

poziomie 65,6%, co oznacza, że nie wykorzystano ponad 405 mln zł na udzielenie dotacji na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Ponadto podkreślenia wymaga niekorzystna tendencja wzrostu, na przestrzeni lat 2014–2017, kosztów funkcjonowania przy jednoczesnym spadku kosztów realizacji zadań NFOŚiGW oraz nieosiągnięcie w 2017 r. planowanego poziomu udziału finansowania zwrotnego w strukturze wypłat NFOŚiGW.

W toku działań kontrolnych stwierdzono m.in.:

- sfinansowanie realizacji zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w kwocie 22,8 tys. zł, w sposób niezgodny z art. 411 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁴ (dalej „ustawa POŚ”);
- niewykonanie w 2017 r. planowanego zadania inwestycyjnego (w kwocie 150,0 tys. zł) dotyczącego zabezpieczenia przeciwpożarowego budynku NFOŚiGW, co może skutkować zagrożeniem życia i zdrowia ludzkiego;
- nierzetelny opis merytoryczny dowodów księgowych (siedmiu faktur na kwotę 209,8 tys. zł;) dotyczących kosztów funkcjonowania NFOŚiGW;
- przekazanie dotacji na inwestycje zakończone przed zawarciem umowy o dofinansowanie;
- opóźnienia w rozpatrywaniu wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć;
- definiowanie w umowach efektów ekologicznych tożsamych z efektami rzeczowymi;
- brak monitorowania przedsięwzięć pod kątem zgodności z umowami w czasie wizytacji poprzez weryfikację źródłowych dokumentów rozliczeniowych;
- żądanie od beneficjentów PO LiŚ 2014-2020 anulowania zapisów na dowodach księgowych, ujętych w już zamkniętych księgach rachunkowych;
- nieprzestrzeganie wewnętrznych procedur w zakresie zamówień o szacunkowej wartości od 2,0 tys. zł do 30,0 tys. euro;
- niesporządzenie w terminie określonym przez Zarząd NFOŚiGW koncepcji wdrażania zadania objętego „Projektem ZPI” – „Elektroniczna obsługa umów finansowanych ze środków krajowych” oraz koncepcji raportowania w NFOŚiGW w terminie określonym przez Zarząd NFOŚiGW.

Ponadto NIK po raz kolejny stwierdziła niezrealizowanie wniosków pokontrolnych z lat ubiegłych. Wystąpiły przypadki dokonywania zmian w umowach po terminie ich realizacji. Nie zrealizowano wniosku NIK o podjęcie działań zmierzających do maksymalnego wykorzystania środków zobowiązań wieloletnich⁵ (według stanu na koniec 2017 r. stan zobowiązań wieloletnich wyniósł 5.341.387,9 tys. zł, wobec stanu na koniec 2016 r. – 4.279.751,5 tys. zł – wzrost o 24,8%).

W ocenie NIK, powyższe nieprawidłowości świadczą o niewystarczającej skuteczności systemu kontroli zarządczej, niezapewniającej w pełni prawidłowej i efektywnej realizacji celów i zadań NFOŚiGW.

NIK zwraca również uwagę, że w 2017 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 46.421,3 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

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.

⁵ Art. 401c ust. 10 ustawy POŚ stanowi, że zobowiązania NFOŚiGW związane z przeznaczeniem środków na cele, o których mowa w ust. 1–9a, są zobowiązaniami wieloletnimi.

zaakceptowania byłaby sytuacja prowadząca do nieuregulowania zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej z tytułu członkostwa w tych organizacjach.

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 zostały zrealizowane zgodnie z umowami oraz ujęte w ewidencji finansowo-księgowej. Rzetelnie zaplanowano i realizowano przychody. NFOŚiGW dokonywał lokat wolnych środków zgodnie z obowiązującymi przepisami.

V. Wyniki kontroli

1. Wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

1.1 Wykonanie planu przychodów

Opis stanu faktycznego

Przychody uzyskane w 2017 r. wyniosły 1.862.677,4 tys. zł, co stanowiło 125,5% planu. W porównaniu z 2016 r. były one o 14.419,2 tys. zł niższe, tj. o 0,8%.

Przychody uzyskano z następujących tytułów:

- z prowadzonej działalności w kwocie 1.535.415,3 tys. zł, co stanowiło 131,8% planu i 97,7% przychodów z 2016 r., z tego z:
 - opłat i kar za korzystanie ze środowiska: 296.720,0 tys. zł, co stanowiło 85,2% planu; w porównaniu z 2016 r. były o 29.916,8 tys. zł niższe, tj. o 9,2%;
 - opłat eksploatacyjnych i koncesyjnych: 272.677,3 tys. zł, co stanowiło 102,9% planu; w porównaniu z 2016 r. były o 2.306,5 tys. zł wyższe, tj. o 0,9%;
 - opłat wynikających z ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o *recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji*⁶ wykazano –16.331,5 tys. zł. W 2017 r. wpływy z opłat recyklingowych i kar wyniosły 3.444,4 tys. zł, zaś wpływy z opłat za brak sieci wyniosły 29,5 tys. zł – wykonanie przychodów z tego tytułu w ujemnej wielkości wynikało z faktu, iż w 2017 r.⁷ NFOŚiGW dokonał zwrotu⁸ równowartości trzech nadpłat w opłatach za brak sieci w łącznej kwocie 19.805,4 tys. zł;
 - opłat zastępczych i kar wynikających z ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – *Prawo energetyczne*⁹: 518.996,5 tys. zł, co stanowiło 134,8% planu; w porównaniu z 2016 r. były o 116.820,9 tys. zł wyższe, tj. o 29,0% – do wyższego wykonania przychodów z tego tytułu przyczyniło się ograniczenie podaży świadectw pochodzenia energii z kogeneracji¹⁰, co miało wpływ na zwiększenie opłat zastępczych wnoszonych na rachunek NFOŚiGW;
 - opłat zastępczych i kar wynikających z ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o *efektywności energetycznej*¹¹: 416.374,4 tys. zł, co stanowiło 277,6% planowanych; w porównaniu z 2016 r. były o 122.125,9 tys. zł niższe, tj. o 22,7% – zmiana przepisów spowodowała zmniejszenie opłat zastępczych wnoszonych do NFOŚiGW.

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 578.

⁷ Przepisy ustawy (w art. 17b) uregulowały zasady zwrotu nadpłat z tytułu opłat za brak sieci zbierania pojazdów. W konsekwencji wydania kolejnych decyzji przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, a dotyczących wysokości zobowiązań z tytułu opłat za brak sieci za 2006 r. i stwierdzeniu nadpłat tych opłat NFOŚiGW dokonał ich zwrotu.

⁸ Na rachunek Ministerstwa Środowiska.

⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 220, ze zm.

¹⁰ Kogeneracja – jest to wytwarzanie ciepła i energii elektrycznej w najbardziej efektywny sposób, czyli w jednym procesie technologicznym. Świadectwo pochodzenia z kogeneracji jest to dokument potwierdzający, że energia elektryczna została wytworzona w wysokosprawnej kogeneracji, wydawany przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

¹¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 831 (wcześniej obowiązywała ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o *efektywności energetycznej* – uchylona, z dniem 1 października 2016 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 2167, ze zm.) przez art. 59 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej.

- dotacje z budżetu państwa wynoszące 70.510,2 tys. zł, co stanowiło 86,5% planu i 98,8% wykonania z 2016 r.;
- środki otrzymane z budżetu UE w kwocie 420,8 tys. zł, co stanowiło 41,3% planu i 169,0% wykonania z 2016 r.;
- pozostałe wpływy, wykonane w kwocie 256.331,1 tys. zł, co stanowiło 108,7% planu i 109,4% wykonania z 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 301-308, 1829-1831, 2386-2398, 4537-4579, 4881-4902, 5157-5160)

Należności ogółem na koniec 2017 r. wyniosły 5.423.872,3 tys. zł i w porównaniu do 2016 r. były niższe o 439.239,5 tys. zł (o 7,5%). Należności długoterminowe wyniosły 4.601.250,2 tys. zł i w porównaniu do 2016 r. były niższe o 447.178,3 tys. zł (o 8,9%). Należności krótkoterminowe wyniosły 822.622,1 tys. zł i w porównaniu z 2016 r. były wyższe o 7.938,8 tys. zł (o 1,0%).

W kwocie należności ogółem 99,5% (5.398.238,6 tys. zł) stanowiły należności z tytułu pożyczek. W porównaniu z 2016 r. były one niższe o 440.927,8 tys. zł (o 7,6%).

(dowód: akta kontroli str. 301-308, 2355-2369, 4537-4579)

Należności wymagalne od 522 podmiotów¹² (o 44 więcej niż w 2016 r., tj. o 9,2%) z tytułu opłat ustalanych na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – *Prawo geologiczne i górnicze*¹³ (dalej „pgg”) według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. wyniosły 62.606,5 tys. zł¹⁴ i były niższe o 483,3 tys. zł (o 0,8%) niż w roku poprzednim. Należność główna w 2017 r. wynosiła 47.588,4 tys. zł i w porównaniu z 2016 r. była wyższa o 248,4 tys. zł (o 0,5%). Odsetki za zwłokę na koniec 2017 r. wynosiły 15.018,1 tys. zł i w porównaniu z 2016 r. były niższe o 731,7 tys. zł (o 4,6%).

Badaniem objęto 40 spraw dotyczących zaległych opłat eksploatacyjnych za wydobycie kopalin bez wymaganej koncesji, z rażącym naruszeniem warunków wydanej koncesji lub na podstawie koncesji¹⁵. Stwierdzono, że wobec wszystkich przedsiębiorców, którzy zalegali z powyższymi opłatami, były prowadzone działania w celu wyegzekwowania zaległych opłat, w tym m.in. postępowania egzekucyjne, wszczęte w wyniku wystawienia przez NFOŚiGW tytułów wykonawczych.

(dowód: akta kontroli str. 500, 493-494, 4580-4637, 4903-4911)

W celu wyegzekwowania należności, w 2017 r. wysłano 470 upomnień do 284 dłużników na łączną kwotę należności głównej 11.327,2 tys. zł, z czego uregulowano 2.698,0 tys. zł. Ponadto wystawiono 210 tytułów wykonawczych do 103 dłużników na łączną kwotę należności głównej 12.367,7 tys. zł, z czego uregulowano 1.442,3 tys. zł. Według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. wobec wszystkich dłużników, zalegających z opłatami ustalnymi na podstawie pgg podjęto działania w celu wyegzekwowania należności.

(dowód: akta kontroli str. 1767-1796, 4580-4637, 5110-5154)

Według stanu na 31 grudnia 2017 r., z tytułu opłat ustalanych na podstawie pgg, przedawnieniu uległa kwota 1.897,4 tys. zł, w tym: przedawnieniu uległa kwota 164,2 tys. zł, której termin przedawnienia przypadał na dzień 31 grudnia 2017 r. (12 należności od czterech przedsiębiorców) oraz dokonano odpisów z tytułu opłat eksploatacyjnych w kwocie 1.733,2 tys. zł, których termin przedawnienia upłynął w latach 2014–2016 (siedem

¹² Faktyczna liczba dłużników wynosiła 527, z czego dla 526 dłużników wierzycielem był NFOŚiGW, natomiast dla jednego dłużnika wierzycielem był organ koncesyjny. Cztery podmioty miały odroczony w czasie termin płatności, m.in. na skutek postępowania układowego.

¹³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2126, ze zm.

¹⁴ Należności te podlegały, w ramach rozliczeń międzyokresowych przychodów, pomniejszeniu o należności o niskim prawdopodobieństwie realizacji i zagrożone przedawnieniem, w łącznej kwocie 52.819,8 tys. zł. W kwocie należności krótkoterminowych na koniec 2017 r. wykazano należności z tytułu opłat z pgg w wysokości 9.786,7 tys. zł, stanowiącej wynik zastosowanego rozliczenia międzyokresowego przychodów.

¹⁵ Wybranych do badania z doboru celowego z zastosowaniem kryterium okresu zaległości w opłatach i wartości należności.

należności od sześciu przedsiębiorców). Przyczyną przedawnień był brak możliwości prowadzenia skutecznej egzekucji zaległych opłat przez organy egzekucyjne, które postępowania takie prowadziły.

(dowód: akta kontroli str. 1725-1736, 1824-1828)

W 2017 r. wydano razem 423 decyzje na łączną kwotę udzielonych ulg w spłacie opłat ustalanych na podstawie pgg, wynoszącą 5.113,8 tys. zł. Wydano 417 decyzji o udzieleniu ulg z urzędu (umorzenie zaległej opłaty wraz z odsetkami za zwłokę) na łączną kwotę 3.448,9 tys. zł jak również sześć decyzji o udzieleniu ulg na wniosek płatników, na łączną kwotę udzielonych ulg wynoszącą 1.664,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 496, 1737-1766)

Badaniem objęto 21, tj. 5% wszystkich decyzji wydanych w 2017 r., w sprawie umorzeń zaległych opłat eksploatacyjnych na łączną kwotę 5.027,5 tys. zł (opłata eksploatacyjna 3.146,8 tys. zł oraz odsetki za zwłokę 1.880,7 tys. zł). Wszystkie decyzje były podpisywane przez osoby, posiadające stosowne upoważnienia Prezesa Zarządu NFOŚiGW. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zasadności rozstrzygnięć w powyższych sprawach.

(dowód: akta kontroli str. 4726-4744)

Badaniem objęto przychód uzyskany w wyniku sprzedaży praw do zabudowanej nieruchomości, położonej w Warszawie przy ul. Brackiej 4 (dalej „nieruchomość”¹⁶). Uzasadnieniem zbycia omawianej nieruchomości było m.in. znaczne oddalenie od głównej siedziby NFOŚiGW. Na sprzedaż nieruchomości NFOŚiGW uzyskał zgodę Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej jak również Ministra Środowiska. Rada Nadzorcza NFOŚiGW została poinformowana przez Zarząd NFOŚiGW o zamiarze sprzedaży. W dniu 18 grudnia 2017 r. nieruchomość została sprzedana Skarbowi Państwa – Ministerstwu Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej za cenę zgodną z określoną w *Operacji szacunkowym*¹⁷, tj. 10.585,0 tys. zł i protokolarnie przekazana nowemu właścicielowi, a wpływ środków na konto NFOŚiGW nastąpił w terminie określonym umową, tj. 20 grudnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 4110-4235, 4490-4492)

W 2017 r. NFOŚiGW uzyskał przychody w kwocie 458,6 tys. zł z tytułu pożytków (odsetek) od środków wypłacanych w formie zaliczek.

(dowód: akta kontroli str. 930-931)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zauważa, że w trzech decyzjach¹⁸, spośród 21 zbadanych, w sprawie umorzeń zaległych opłat eksploatacyjnych, na łączną kwotę umorzeń 171,7 tys. zł (opłata eksploatacyjna 127,4 tys. zł oraz odsetki za zwłokę 44,3 tys. zł), przywołano błędne pouczenia. Należy wskazać, że do spraw wszczętych po dniu 1 czerwca 2017 r., zgodnie z ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego*¹⁹ – (dalej: „K.p.a.”), w pouczeniu oprócz art. 127 i 129 ustawy K.p.a. powinien być przywołany również art. 127a § 1 i 2 ustawy K.p.a. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Departamentu Księgowości i Rozliczeń: „*Niewłaściwe pouczenia wynikały z omyłek dotyczących zastosowania starych wzorów już nieobowiązujących w dniu wydania ww. decyzji. W pozostałych sprawach stosowano właściwe pouczenia. Strony ww. decyzji nie wniosły żadnego odwołania i nie został naruszony ich interes prawny.*”

(dowód: akta kontroli str. 4752-4758, 4779-4786, 4849-4854)

¹⁶ W skład Nieruchomości wchodziły: działka gruntu, której NFOŚiGW był wieczystym użytkownikiem jak również budynek biurowy, stanowiący odrębną nieruchomość, którego NFOŚiGW był właścicielem.

¹⁷ Sporządzonym na zlecenie NFOŚiGW.

¹⁸ Decyzje nr: NFOŚiGW-DKO.4111.436.2017.4 z dnia 20 grudnia 2017 r., NFOŚiGW-DKO.4111.513.2017 z dnia 28 grudnia 2017 r., NFOŚiGW-DKO.4111.421.2017 z dnia 6 grudnia 2017 r.

¹⁹ Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.

W 10 postępowaniach zakończonych wydaniem decyzji²⁰ administracyjnych na łączną kwotę 3.111,2 tys. zł (opłata eksploatacyjna 1.361,5 tys. zł oraz odsetki za zwłokę 1.749,7 tys. zł) nie zostały zachowane siedmiodniowe terminy wskazane w zawiadomieniach wydanych na podstawie art. 10 K.p.a. o zakończeniu postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 4752-4808)

Zastępca Dyrektora Departamentu Księgowości i Rozliczeń wyjaśnił, że „Organ na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa ma prawo umorzyć z urzędu należności z tytułu zaległych opłat na podstawie m.in. przesłanki uzasadnionego przypuszczenia, że nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne oraz jeżeli wysokość zaległości nie przekracza pięciokrotności kosztów upomnienia. W przypadku opłat dla których ich wysokość nie przekracza pięciokrotności kosztów upomnienia nie stosowane jest zawiadomienie o wszczęciu i zakończeniu postępowania. Wynika to z roboczych uzgodnień z Ministerstwem Finansów w 2008 roku. W pozostałych postępowaniach wszczynanych z urzędu są wydawane zawiadomienia o wszczęciu i zakończeniu postępowania przed wydaniem decyzji umarzającej. Nie dotrzymano terminów w przedmiotowych sprawach ze względu na uzasadnione przypuszczenie że strony nie będą wnosić uwag i wniosków do zebranego materiału dowodowego opartego na wcześniejszych postanowieniach urzędów skarbowych o bezskuteczności postępowań egzekucyjnych.”

(dowód: akta kontroli str. 4749-4751)

Zdaniem NIK, do postępowań wszczętych po dniu 1 czerwca 2017 r. powinien być zastosowany, w przypadku pouczeń w wydawanych decyzjach, art. 127a K.p.a.²¹. Decyzję administracyjną kończącą postępowanie należy wydawać po upływie wskazanego terminu w zawiadomieniu o zakończeniu postępowania. Ponadto wydanie decyzji kończącej sprawę przed terminem wynikającym z zawiadomienia o zakończeniu postępowania narusza zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, jednocześnie pozbawiając organ możliwości zapoznania się ze stanowiskiem strony oraz możliwości ustosunkowania się do niego w uzasadnieniu decyzji.

1.2. Wykonanie planu kosztów Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

W 2017 poniesiono koszty ogółem w kwocie 833.637,3 tys. zł, tj. o 436.368,7 tys. zł niższej (o 34,4%) od planowanej w ustawie budżetowej oraz niższej o 390.324,1 tys. zł (o 31,9%) w porównaniu z 2016 r.

Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej, działając z upoważnienia Prezesa Zarządu NFOŚiGW, wyjaśnił, że spadek kosztów ogółem w porównaniu do 2016 r. wynikał głównie ze zmniejszenia finansowania dotacyjnego w 2017 r., co zostało omówione w części *Koszty realizacji zadań* niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 2386-2397)

Dominującą pozycję w *Kosztach ogółem* stanowiły *Koszty realizacji zadań* w kwocie 641.531,7 tys. zł (77,0% kosztów ogółem), tj. środki przekazane innym podmiotom w formie dotacji. Ponadto, w skład *Kosztów ogółem* wchodziły również *Pozostałe koszty* – 11,9% oraz *Koszty funkcjonowania* – 11,1%.

(dowód: akta kontroli str. 301-308, 4070-4072, 4881-4902)

²⁰ Decyzje nr: NFOŚiGW-DKO.4111.436.2017.4 z dnia 20 grudnia 2017 r., NFOŚiGW-DKO.4111.898.2017.1 z dnia 29 grudnia 2017 r., NFOŚiGW-DKO.4111.899.2017.1 z dnia 29 grudnia 2017 r., NFOŚiGW-DKO.4111.926.2017 z dnia 27 grudnia 2017 r., NFOŚiGW-DKO.4111.5.2017 z dnia 29 grudnia 2017 r., NFOŚiGW-DKO.4111.513.2017 z dnia 28 grudnia 2017 r., NFOŚiGW-DKO.4111.907.2017.1 z dnia 29 grudnia 2017 r., NFOŚiGW-DKO.4111.927.2017 z dnia 27 grudnia 2017 r. NFOŚiGW-DKO.4111.4.2017 z dnia 29 grudnia 2017 r., NFOŚiGW-DKO.4111.3.2017 z dnia 29 grudnia 2017 r.

²¹ Art. 127a dodany przez ustawę z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935).

1.2.1. Koszty funkcjonowania

Opis stanu
faktycznego

Koszty funkcjonowania w 2017 r. w kwocie 92.992,2 tys. zł, stanowiły 91,3% planu i w porównaniu do 2016 r. były wyższe o 9.606,4 tys. zł, tj. o 11,5%. Dominującą pozycję w tej grupie kosztów stanowiły: wynagrodzenia (osobowe i bezosobowe) 70,7%, w wysokości 65.762,5 tys. zł (99,2% planu), oraz składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy – 11,8%, w wysokości 10.978,2 tys. zł (86,5% planu). Przeciętne zatrudnienie w NFOŚiGW w 2017 r. wyniosło 587 osób²² i w porównaniu do 2016 r. (556 osób) wzrosło o 31 osób (tj. o 5,6%).

(dowód: akta kontroli str. 301-308, 366-371, 4878)

Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej, działając z upoważnienia Prezesa Zarządu NFOŚiGW, wyjaśnił m.in., że wzrost kosztów funkcjonowania wynikał z konieczności zwiększenia zatrudnienia w celu: nadrobienia zaległości z lat 2014–2015 we wdrażaniu nowej perspektywy PO liŚ 2014-2020; obsługi PO liŚ 2007–2013; przeprowadzenia oceny wniosków o dofinansowanie i następnie do obsługi umów, w tym weryfikacji wniosków o płatność.

(dowód: akta kontroli str. 400-405, 4400-4414, 4874)

Zaplanowana w ustawie budżetowej na 2017 r. kwota wynagrodzeń²³ w wysokości 66.300 tys. zł była większa od kwoty wynagrodzeń zaplanowanych na 2016 r. (58.800 tys. zł) o 7.500 tys. zł, tj. o 12,8%. Natomiast kwota wykonanych wynagrodzeń w 2017 r. była wyższa o 12,7% od kwoty wynagrodzeń wykonanych w 2016 r.

Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej, działając z upoważnienia Prezesa Zarządu NFOŚiGW, wyjaśnił, że: „Zgodnie z obowiązującymi przepisami i tendencją do ograniczania tzw. „umów śmieciowych” oraz zgodą organów nadzorujących na zwiększenie zatrudnienia do obsługi nowej perspektywy PO liŚ, NFOŚiGW ograniczył liczbę ww. umów i zatrudnił nowych pracowników, czego konsekwencją jest wykonanie wyższe od ubiegłorocznego.”.

(dowód: akta kontroli str. 2393-2394)

Powyższe wyjaśnienia nie znajdują potwierdzenia w zgromadzonym materiale dowodowym, bowiem w NFOŚiGW w 2017 r. zawarto o 11 więcej umów zleceń²⁴ niż w 2016 r.²⁵, więc nie można mówić o ich ograniczaniu. W NFOŚiGW w latach 2014–2017 zawarto łącznie 156 umów zleceń i o dzieło²⁶, w tym: w 2014 r. – 56 umów; w 2015 r. – 27 umów; w 2016 r. – 31 umów zaś w 2017 r. – 42 umowy.

(dowód: akta kontroli str. 497)

Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej, działając z upoważnienia Prezesa Zarządu NFOŚiGW, wyjaśnił m.in., że: „Wzrost liczby zawieranych umów zleceń i o dzieło od 2016 r. wynikał z trzech powodów:

- 1) NFOŚiGW z uwagi na niezadowalający poziom świadczonych usług zrezygnował z zewnętrznej firmy sprzątającej i zawarł umowy zlecenia z osobami fizycznymi (...)
- 2) Umowy zlecenia zawarte były również z osobami fizycznymi dla wsparcia pracowników zatrudnionych w utworzonym Departamencie Archiwizacji, a także wsparcia pracowników Kancelarii w związku z wprowadzeniem systemu e-Kancelaria.
- 3) NFOŚiGW zawarł umowy zlecenia i o dzieło z doradcami, którzy przeprowadzali szkolenia wewnętrzne dla pracowników NF, brali udział w wydarzeniach poza siedzibą NFOŚiGW, typu: targi, konferencje, seminaria, (...)

Ww. przyczyny stanowiły również uzasadnienie do zawarcia umów zleceń w 2017 r.”.

(dowód: akta kontroli str. 4399)

²² W przeliczeniu na pełne etaty.

²³ Osobowych i bezosobowych.

²⁴ W 2017 r. w NFOŚiGW nie zawierano umów o dzieło.

²⁵ W 2016 r. zawarto zarówno umowy o dzieło jak i umowy zlecenia.

²⁶ Łącznie zawarto 132 umowy zlecenia i 24 umowy o dzieło.

Szczegółowym badaniem objęto 18 umów zleceń, tj. 42,9% zawartych w 2017 r. W wyniku badania nie stwierdzono zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi; nieprawidłowości w zakresie rozliczania umów; nieprawidłowości w zakresie wykorzystania efektów zrealizowanych zleceń. NIK nie kwestionuje, w badanych umowach, zasadności zlecenia na zewnątrz zadań, których realizacja wymagała specjalistycznej wiedzy eksperckiej.

(dowód: akta kontroli str. 4488)

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto²⁷ na jednego pełnozatrudnionego wyniosło w 2017 r. 8.130,3 zł i było wyższe o 369,5 zł, tj. o 4,8% niż w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 366-371, 4878)

Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej, działając z upoważnienia Prezesa Zarządu NFOŚiGW, wyjaśnił, że: „Łącznie z planowanym wzrostem zatrudnienia zaplanowano towarzyszący mu wzrost kosztów wynagrodzeń osobowych. (...). Istotnym też jest to, że obecnie rynek pracy jest rynkiem pracownika (niski poziom bezrobocia), co powoduje wyższe oczekiwania płacowe nowych pracowników, a NFOŚiGW ze względu na charakter realizowanych zadań zatrudnia wysoko wykwalifikowanych pracowników co skutkowało zwiększeniem kosztów wynagrodzeń.”

(dowód: akta kontroli str. 402-405)

Udzielanie zamówień publicznych

W 2017 r. Zespół Zamówień Publicznych NFOŚiGW prowadził 47 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego²⁸, w tym sześć postępowań rozpoczętych w 2016 r. We wszystkich postępowaniach zastosowano procedury konkurencyjne, tj. tryb przetargu nieograniczonego, procedurę konkurencyjną właściwą dla udzielania zamówień realizowanych na podstawie umowy ramowej, zawartej w wyniku postępowania prowadzonego z zastosowaniem przepisów obowiązujących dla trybu przetargu nieograniczonego albo procedurę dla usług społecznych, zgodną z art.138o ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*²⁹ (dalej „ustawa Pzp.”).

(dowód: akta kontroli str. 211-225, 607-672)

Szczegółową analizą objęto trzy postępowania – jedno postępowanie przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, jedno postępowanie w trybie procedury konkurencyjnej właściwej dla udzielania zamówień realizowanych na podstawie umowy ramowej, zawartej w wyniku postępowania prowadzonego z zastosowaniem przepisów obowiązujących dla trybu przetargu nieograniczonego oraz jedno postępowanie w ramach procedury, o której mowa w art. 138o ustawy Pzp). Postępowania te dotyczyły:

- *organizacji i obsługi logistycznej trzydniowej konferencji szkoleniowej dla beneficjentów działania 2.3. PO LiŚ*³⁰;
- *świadczenia usługi polegającej na cyklu publikacji artykułów sponsorowanych w prasie ogólnopolskiej na temat PO LiŚ 2014-2020*;
- *przygotowania, organizacji i przeprowadzenia indywidualnych szkoleń językowych w Wielkiej Brytanii dla pracowników Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska.*

Objęte analizą postępowania zostały przeprowadzone zgodnie z wymogami ustawy Pzp oraz obowiązującym regulaminem udzielania zamówień publicznych przez NFOŚiGW. Wartość umów zawartych po zakończeniu tych postępowań wyniosła 551,9 tys. zł brutto. Wydatki na realizację tych umów w 2017 r. wyniosły 144,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 201-210, 226-300, 607-672, 729-870)

²⁷ W przeliczeniu na jeden etat (lub na jednego pełnozatrudnionego).

²⁸ Z tego zakończono 40 postępowań, a siedem było w trakcie realizacji.

²⁹ Dz.U. z 2017 r. poz.1579, ze zm.

³⁰ Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko.

Analizie poddano koszty funkcjonowania NFOŚiGW w kwocie 4.097,0 tys. zł, tj. 37,9% kosztów materiałów i energii, usług obcych i pozostałych kosztów funkcjonowania NFOŚiGW (10.799,7 tys. zł). Analizowane koszty dotyczyły m.in.: przeprowadzenia konferencji szkoleniowych, usług cateringowych, zakupu narzędzi, dostawy artykułów promocyjnych, oprawy muzycznej, remontu łazienek, zakupu sprzętu komputerowego i oprogramowania. Nie stwierdzono przypadków nieterminowych płatności skutkujących zapłatą odsetek przez NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 144-156, 2999-3003, 4097)

Wykonanie planu inwestycyjnego Biura NFOŚiGW

Zarząd NFOŚiGW uchwałą nr A/8/2/2017 z dnia 31 stycznia 2017 r. zatwierdził plan inwestycyjny Biura NFOŚiGW na rok 2017 w kwocie 6.326,0 tys. zł. W planie inwestycyjnym zaplanowano m.in.: zakup i aktualizację oprogramowania (2.000,0 tys. zł), zakup sprzętu komputerowego (1.320,0 tys. zł) i modernizację budynków (1.130,0 tys. zł), w tym m.in. dostosowanie budynku do wymagań przeciwpożarowych (150 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1382-1383)

W 2017 r. zrealizowano wydatki zaplanowane w planie inwestycyjnym Biura NFOŚiGW w kwocie 3.422,1 tys. zł, co stanowiło 54,1% kwoty planowanej. Niższe od planowanego wykonanie planu było spowodowane m.in. rezygnacją z modernizacji budynków (planowana kwota 1.130,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 402-405, 1384)

Szczegółowym badaniem w zakresie zgodności z planem inwestycyjnym, weryfikacji dokumentów zakupu, terminów zapłaty i wprowadzenia do ewidencji środków trwałych objęto zakup sprzętu informatycznego na łączną kwotę 79,4 tys. zł³¹. Zakupiony sprzęt komputerowy został wprowadzony do ewidencji środków trwałych i rozdysponowany.

(dowód: akta kontroli str. 1385-1438)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie kosztów funkcjonowania stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W 2017 r. NFOŚiGW sfinansował ze środków przeznaczonych na koszty funkcjonowania biura NFOŚiGW „zakup narzędzi do usuwania zmian klimatu mających znamiona klęsk żywiołowych w ramach wsparcia rzeczowego społeczności lokalnych, JST”, polegający na zakupie i przekazaniu Ochotniczej Straży Pożarnej w Chojnicach narzędzi o łącznej wartości 22,8 tys. zł (10 siekier, dwa agregaty prądotwórcze, cztery kanistry i cztery pilarki). Sfinansowanie tego zakupu i przekazanie narzędzi przez NFOŚiGW nie mieści się w katalogu form finansowania działalności NFOŚiGW, określonym w art. 411 ust. 1 ustawy POŚ.

Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej, działając z upoważnienia Prezesa Zarządu NFOŚiGW, w sprawie wyrażenia zgody na zakup i przekazanie w 2017 r. Ochotniczej Straży Pożarnej w Chojnicach powyższego sprzętu, co było niezgodne z art. 411 ust. 1 ustawy POŚ, wyjaśnił m.in.: „Zarząd NFOŚiGW podjął decyzję o wsparciu rzeczowym społeczności lokalnej terenów dotkniętych skutkami klęski żywiołowej w sierpniu 2017 r. w gminie Chojnice, zgodnie z pkt. 10 Planu działań informacyjno-promocyjnych NFOŚiGW w 2017 r.: „Bezpośrednie działania w zakresie społecznej odpowiedzialności (CSR) realizowane przez NFOŚiGW, m.in. poprzez wsparcie rzeczowe i merytoryczne społeczności lokalnych, jednostek samorządu lokalnego, NGO oraz innych podmiotów w obszarze ochrony środowiska i gospodarki wodnej”.

Akcję przeprowadzono także w celu promowania działań NFOŚiGW w zakresie ochrony środowiska i jej finansowania, co jest zgodne z art. 400b ust. 2a ustawy z dnia 27.01.2001 r. – Prawo Ochrony Środowiska: „Celem działania Narodowego Funduszu

³¹ Zakup zrealizowany w ramach umowy nr 2016/0193/NFK na dostawę urządzeń komputerowych, zawartej dnia 4 sierpnia 2016 r. na kwotę 1.112,04 tys. zł.

oraz wojewódzkich funduszy jest również tworzenie warunków do wdrażania finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w szczególności poprzez zapewnienie wsparcia działaniom służącym temu wdrażaniu oraz jego promocję, a także poprzez współpracę z innymi podmiotami, w tym z jednostkami samorządu terytorialnego, przedsiębiorcami oraz podmiotami mającymi siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.”

Zadania te były realizowane m. in. poprzez informowanie o wsparciu poszkodowanych w mediach społecznościowych, wysłanie informacji prasowej do ogólnopolskich i regionalnych mediów oraz zamieszczenie relacji na stronie: www.nfosi.gw.gov.pl (...).

Głównym przesłaniem i celem wspomnianych publikacji było:

- zachęcenie samorządów do korzystania ze wsparcia finansowego NFOŚiGW na usuwanie skutków klęsk żywiołowych,
- danie przykładu innym jednostkom organizacyjnym dla wspierania społeczności lokalnych, będących w stanie katastrofy żywiołowej.”

W ocenie NIK, finansowanie działalności, o której mowa w art. 400a ust. 1 ustawy POŚ może się odbywać jedynie w formach przewidzianych w powyższej ustawie.

(dowód: akta kontroli str. 157-194, 296-300, 527-556, 926, 944-947, 2999-3003, 4096-4105, 4638-4646)

2. W przypadku trzech zamówień dotyczących świadczenia³² usług doradztwa na rzecz NFOŚiGW, w łącznej wartości maksymalnej zawartych umów wynoszącej 17.790 zł brutto (tj. w maksymalnej kwocie wynagrodzenia 5.930 zł brutto dla każdej umowy) i kwocie wypłat wynoszącej łącznie 14,0 tys. zł nie sporządzono i nie złożono do osoby uprawnionej pisemnych wniosków wymaganych §7 ust. 5 obowiązującego Regulaminu udzielania zamówień przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, stanowiącego, iż w przypadku zamówień o wartości od 2.000 zł włącznie, procedurę udzielenia zamówienia rozpoczyna się poprzez złożenie przez kierownika samodzielnej komórki organizacyjnej pisemnego wniosku do osoby uprawnionej. Wniosek wymaga rejestracji w ZZP.

(dowód: akta kontroli str. 412-456, 459-476)

Doradca w Zespole Doradców, odpowiedzialny za powyższe zamówienia, wyjaśnił m.in., że:

„W przypadku tym omyłkowo posłużono się Wnioskiem do Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w sprawie zawarcia umowy cywilnoprawnej, kolejno z (...). W efekcie tej pomyłki, zastosowano procedurę zawierania umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi do 2.000 zł. Wszystkie trzy wnioski zostały zatwierdzone przez Prezesa Zarządu NFOŚiGW, na podstawie których zawarto umowy.”

(dowód: akta kontroli str. 477-479)

Cztery zamówienia (trzy zamówienia opisane powyżej oraz zamówienie dotyczące usługi cateringowej i przerwy kawowej na wyjazdowym posiedzeniu Rady Nadzorczej NFOŚiGW³³), pomimo iż dotyczyły zamówień o wartości powyżej 2.000 zł, nie zostały zgłoszone do prowadzonego w Zespole Zamówień Publicznych NFOŚiGW rejestru zamówień o wartości szacunkowej od 2.000 zł do 30.000 euro włącznie.

(dowód: akta kontroli str. 134-143)

Doradca w Zespole Doradców wyjaśnił m.in., że: „Z uwagi na fakt, że umowy cywilnoprawne, (...) zostały zawarte w oparciu o Wniosek do Prezesa Zarządu NFOŚiGW według procedury zawierania umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi do 2.000 zł, rejestracji umów dokonano w Rejestrze umów cywilnoprawnych w Wydziale

³² Przez trzech pracowników naukowych.

³³ Faktura nr 15/09/2017 z dnia 25.09.2017 r. na kwotę 9.994,50 zł.

Kosztów Biura. Z §6 ust. 3 Regulaminu udzielania zamówień przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wynika, że rejestracji w ZZP podlegają zamówienia o wartości szacunkowej od 2.000 zł.”.

(dowód: akta kontroli str. 479)

Dyrektor Departament Promocji i Komunikacji Społecznej wyjaśnił: „Zamówienie dotyczące usługi cateringowej i przerwy kawowej na wyjazdowym posiedzeniu Rady Nadzorczej NFOŚiGW (...) nie zostało zgłoszone do prowadzonego w Zespole zamówień publicznych NFOŚiGW Rejestru zamówień o wartości szacunkowej od 2 000 do 30 000 euro wyłącznie z uwagi na kumulację zadań i prac prowadzonych przez Departament Promocji i Komunikacji Społecznej w tym czasie. Jednocześnie informuję, że to niedopatrzenie zostało już usunięte i zamówienie zostało zgłoszone do rejestru oraz, że dołożymy wszelkich starań by wykluczyć takie przypadki w przyszłości.”.

Zdaniem NIK powyższe działania były działaniami nierzetelnymi.

W czasie kontroli NIK powyższe zamówienia zostały zamieszczone w Rejestrze zamówień o wartości szacunkowej od 2.000 zł do 30.000 euro włącznie.

(dowód: akta kontroli str. 105, 513-519, 527-556, 4912)

3. Nie zapewniono bezpieczeństwa przeciwpożarowego w siedzibie NFOŚiGW. Pomimo stwierdzonej przez głównego specjalistę ds. p.poż w NFOŚiGW w 2016 r., konieczności:

- wymiany drzwi prowadzących z korytarzy na klatki schodowe w budynku 3A oraz drzwi oddzielających budynki 3A i 1A na drzwi przeciwpożarowe o odporności pożarowej co najmniej EI 30,
- modernizacji sieci hydrantowej wraz z ich wymianą w budynkach 1, 1A i 3A

do dnia 15 marca 2018 r. powyższych zadań nie zrealizowano. W 2016 r. sporządzono dokumentację techniczną³⁴ dla modernizacji sieci hydrantowej za kwotę 9,6 tys. zł, a w 2017 r. realizacja powyższego przedsięwzięcia została zaplanowana w „Planie inwestycyjnym NFOŚiGW na rok 2017.” na kwotę 150 tys. zł. Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej, działając z upoważnienia Prezesa Zarządu NFOŚiGW, wyjaśnił, że „Realizacja tego zadania planowana była na IV kw. 2017 r. (z ewentualnym zakończeniem w 2018 r.). Zadanie nie zostało zrealizowane w 2017 r. ponieważ nowy kierunek działań inwestycyjnych wskazany przez Zarząd miał zmierzać do pozyskania dodatkowej powierzchni biurowej. Jednym z rozważanych scenariuszy było wyburzenie istniejących obiektów przy ul. Konstruktorskiej i na jego miejscu wzniesienie budynku optymalnie wykorzystującego potencjał działki o wyższej efektywności energetycznej. W związku z powyższym do czasu rozstrzygnięcia kwestii związanych z pozyskaniem nowej powierzchni biurowej wstrzymano wszelkie działania inwestycyjne dotyczące istniejących budynków, poza tymi najbardziej niezbędnymi. W dniu 14.09.2017 r. uzyskano zgodę na wykreślenie tych zadań z Planu zamówień publicznych NFOŚiGW na rok 2017 r. Takie działanie miało na celu racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi.”.

Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej, działając z upoważnienia Prezesa Zarządu NFOŚiGW, wyjaśnił: „Pozostając w zgodzie z zapisami § 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz. U. 109, poz. 719): „Właściciele, zarządcy lub użytkownicy budynków oraz placów składowych i wiat, z wyjątkiem budynków mieszkalnych jednorodzinnych: 1) utrzymują urządzenia przeciwpożarowe i gaśnice w stanie pełnej sprawności technicznej i funkcjonalnej” wszystkie urządzenia przeciwpożarowe w NFOŚiGW utrzymywane są w stanie pełnej sprawności technicznej i funkcjonalnej, co oznacza, że urządzenia przeciwpożarowe i gaśnice zainstalowane w budynkach NFOŚiGW przechodzą

³⁴ Dokumentacja techniczna pn. „Rozdzielenie wody bytowej i wody pożarowej dla budynku przy ul. Konstruktorskiej 1 oraz rozdzielanie wody bytowej i wody pożarowej wraz z wymianą hydrantów wewnętrznych przy ul. Konstruktorskiej 1A i 3A.”.

systematyczny przegląd potwierdzający ich sprawność i zabezpieczenie przeciwpożarowe. Zmiana przepisów przeciwpożarowych odnosząca się do obiektów nowobudowanych lub przebudowywanych wskazuje na konieczność wykonania prac dostosowawczych przy okazji prowadzenia prac remontowych w istniejących już budynkach.”.

Ponadto Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej, działając z upoważnienia Prezesa Zarządu NFOŚiGW, wyjaśnił, że „Bezpieczeństwo pożarowe w obiektach NFOŚiGW jest zapewnione na wysokim poziomie. Wszystkie urządzenia przeciwpożarowe i gaśnice zainstalowane w budynkach NFOŚiGW przechodzą systematyczny przegląd potwierdzający ich sprawność i zabezpieczenie przeciwpożarowe.”.

(dowód: akta kontroli str. 157-194, 513-519, 527-556, 4407-4408)

NIK wskazuje, że utrzymywana jest sytuacja niespełniania wymagań przepisów przeciwpożarowych budynków NFOŚiGW w omawianym zakresie, podczas gdy, zgodnie z § 4 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów³⁵: „Właściciele, zarządcy lub użytkownicy budynków oraz placów składowych i wiat, z wyjątkiem budynków mieszkalnych jednorodzinnych: 1) utrzymują urządzenia przeciwpożarowe i gaśnice w stanie pełnej sprawności technicznej i funkcjonalnej”.

W wyjaśnieniach z dnia 5 kwietnia 2018 r. Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej, działając z upoważnienia Prezesa Zarządu NFOŚiGW, podał: „Uprzejmie wyjaśniam, iż zadania inwestycyjne związane ze zwiększeniem bezpieczeństwa pożarowego w budynkach NFOŚiGW, wstrzymane do I kw. 2018 r. zostały wznowione: Dotychczas podjęte działania:

1. Dokonano weryfikacji Planu wydatków i zakupów inwestycyjnych własnych, pod kątem możliwości sfinansowania realizacji zadań w br.
2. Zaktualizowano kosztorys inwestorski dla zadania „Rozdzielenie wody bytowej i wody pożarowej dla budynku przy ul. Konstruktorskiej 1 oraz rozdzielenie wody bytowej i wody pożarowej wraz z wymianą hydrantów wewnętrznych przy ul. Konstruktorskiej 1a i 3a”.
3. Wpisano do Planu Zamówień publicznych na 2018 r. ww. zadanie.
4. Przygotowano dokumentację (Opis Przedmiotu Zamówienia i Istotne Postanowienia Umowy) do postępowania na wykonanie projektu wydzielenia pożarowego klatek schodowych w budynku 3a.

Kolejne zaplanowane działania:

1. Przygotowanie postępowania przetargowego na modernizację sieci hydrantowej – 30.04.2018 r. z przewidywanym terminem realizacji całości zadania do 30.08.2018 r.
2. Przygotowanie postępowania przetargowego na wykonanie nowego wydzielenia klatek schodowych w budynku 3a do 30.07.2018 r., z przewidywanym terminem realizacji całości zadania do 31.12.2018 r.”.

(dowód: akta kontroli str. 4855-4856, 4876-4877)

Podkreślenia wymaga fakt podjęcia przez NFOŚiGW działań w celu zapewnienia bezpieczeństwa przeciwpożarowego budynków NF dopiero w trakcie kontroli NIK. Zdaniem NIK, NFOŚiGW powinien podjąć niezwłoczne działania w celu jak najszybszego dostosowania siedziby do obowiązujących wymagań p.poż., zatem przewidywany przez NFOŚiGW termin realizacji całości zadania do końca grudnia 2018 r. jest terminem zbyt odległym przy nieprawidłowości, mogącej skutkować zagrożeniem życia i zdrowia ludzkiego.

³⁵ Dz. U. 109, poz. 719.

1. NIK zauważyła utrzymującą się na przestrzeni lat 2014–2017 niekorzystną tendencję polegającą na:

- wzroście udziału kosztów funkcjonowania w kosztach ogółem (4,7% w 2014 r., 5,0% w 2015 r., 6,8% w 2016 r. oraz 11,2% w 2017 r.);
- spadku udziału kosztów realizacji zadań w kosztach ogółem (95,3% w 2014 r., 93,8% w 2015 r., 89,0% w 2016 r., 77,0% w 2017 r.).

(dowód: akta kontroli str. 301-308, 4487)

Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej, działając z upoważnienia Prezesa Zarządu NFOŚiGW, wyjaśnił, że: „Wzrost udziału kosztów funkcjonowania w roku 2017 wynikał przede wszystkim z konieczności nadrobienia zaległości z lat 2014-2015 we wdrażaniu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020. W tym celu konieczne było zwiększenie zatrudnienia do oceny wniosków o dofinansowanie a w kolejnym etapie do prowadzenia umów, w tym weryfikacji wniosków o płatność. Potrzebę zwiększenia zatrudnienia, a co za tym idzie wzrostu kosztów zatwierdziła Rada Nadzorcza NFOŚiGW w projekcie planu finansowego jak również wzrost znalazł potwierdzenie w planie finansowym będącym załącznikiem do ustawy budżetowej na rok 2017.

Natomiast spadek udziału kosztów realizacji zadań w 2016 i 2017 roku wynikał z dwóch głównych przesłanek:

1. konieczności ograniczenia finansowania dotacyjnego, kosztem wzrostu środków na finansowanie pożyczkowe. Na ten aspekt zwracała uwagę Najwyższa Izba Kontroli w kontroli prowadzonej w 2016 r., co też znalazło swoje odzwierciedlenie w Strategii działania NFOŚiGW na lata 2017-2020, w której wskazano, że jednym z celów będzie „(...) zwiększenie udziału finansowania zwrotnego w strukturze finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze środków własnych Narodowego Funduszu”
2. niekonkurowania ze środkami dotacyjnymi pochodzącymi z Unii Europejskiej. Celem głównym jest wydatkowanie w pierwszej kolejności środków europejskich w zakresie priorytetów obsługiwanych przez NFOŚiGW, co też odzwierciedla liczba 549 umów podpisanych przez NFOŚiGW w ramach POIiŚ 2014-2020 o wartości ponad 15 mld zł.”

(dowód: akta kontroli str. 4400-4401)

2. NIK zwraca uwagę na narażenie się NFOŚiGW na postępowanie odszkodowawcze z tytułu braku realizacji umowy z dnia 30 czerwca 2017 r. nr 2017/0157/NFK, dotyczącej publikacji i przygotowania technicznego (skład graficzny) artykułów sponsorowanych na temat PO IiŚ 2014-2020.

Kontrola wykazała, że w ramach udzielenia zamówienia publicznego pn. *Świadczenie usługi polegającej na cyklu publikacji artykułów sponsorowanych w prasie ogólnopolskiej na temat PO IiŚ 2014–2020* (cz.1 Publikacja 4 artykułów na ½ strony w tygodniku ogólnopolskim), zawarto w dniu 30 czerwca 2017 r. umowę nr 2017/0157/NFK na kwotę 39,4 tys. zł brutto. Przedmiotem umowy była publikacja i przygotowanie techniczne (skład graficzny) artykułów sponsorowanych na temat PO IiŚ 2014–2020 pod kątem uruchomionych przez NFOŚiGW naborów w 2017 r., na łamach ogólnopolskiego tygodnika. Termin realizacji umowy określono od dnia jej podpisania do dnia 20 grudnia 2017 r. W ramach niniejszej umowy NFOŚiGW zobowiązał się³⁶ do dostarczenia niezbędnych materiałów i informacji do publikacji artykułów. Do końca 2017 r. NFOŚiGW nie przesłał wykonawcy materiałów i informacji, w związku z czym wykonawca nie opublikował artykułów będących przedmiotem umowy.

³⁶ Zamawiający zobowiązuje się do dostarczenia niezbędnych materiałów i informacji do publikacji artykułów na 4 dni robocze przed każdą z publikacji, co zapewni Wykonawcy czas na przygotowanie graficzne materiałów i przesłanie ich do akceptacji Zamawiającego przed publikacją. Tym samym ustala się termin 2 dni roboczych na zgłoszenie przez Zamawiającego poprawek do przedłożonego materiału oraz termin 1 dnia roboczego na wykonanie przez Wykonawcę poprawek, zmian, korekty błędów.

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW³⁷ wyjaśnił: „NFOŚiGW nie podjął działań w celu zmiany postanowień lub odstąpienia od umowy nr 2017/0157/NFK z dnia 30 czerwca 2017 r., gdyż nie nosił się z zamiarem jej niezrealizowania. Do ostatniej chwili, w której możliwe było wykonanie umowy, NFOŚiGW dążył do jej zrealizowania, co jest normalną praktyką w naszej instytucji. Zapisy wspomnianej umowy nie regulowały kwestii nieprzystąpienia do wykonywania obowiązków umownych przez zamawiającego, czyli NFOŚiGW. Wykonawca miał zatem świadomość, że brak realizacji umowy ze strony NFOŚiGW nie rodzi skutków prawnych dla Zamawiającego wynikających z tej umowy. Paragraf 8 dotyczący zmian w umowie w tej kwestii nie miał zastosowania, gdyż NFOŚiGW na żadnym etapie nie dążył do zmiany umowy. Zobowiązanie NFOŚiGW do dostarczenia niezbędnych materiałów i informacji wyznaczonych w paragrafie 1 punkt 5 dotyczy terminów dla Wykonawcy i Zamawiającego, pozwalających przygotować publikacje i zgłosić ewentualne uwagi. Tymczasem nie zaistniał warunek do zastosowania określonych w umowie terminów i tym samym do wykonania zobowiązania. Chciałbym ponadto podkreślić, że punkt 5 paragrafu 1 ściśle wiąże się z punktem 1 tegoż paragrafu, w którym mowa jest o publikacji i przygotowaniu technicznym artykułów sponsorowanych pod kątem uruchomionych przez NFOŚiGW naborów. (...). Pragnę zaznaczyć, że w gestii NFOŚiGW jest decydowanie, jakie nabory są promowane w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, dla którego w odniesieniu dla dwóch osi (I i II) oraz 15 działań NFOŚiGW jest Instytucją Wdrażającą (IW). W wyniku rozstrzygnięcia naborów dla I osi zostały złożone tylko nieliczne wnioski. Zainteresowanie okazało się znikome, choć NFOŚiGW zorganizował cykl szkoleń dla potencjalnych beneficjentów, w którym łącznie uczestniczyło 630 osób.”.

(dowód: akta kontroli str. 241-246, 296-300, 761-870)

3. W 2017 r. w NFOŚiGW poniesiono wydatek w kwocie 20,0 tys. zł na oprawę muzyczną spotkania wigilijnego dla Rady Nadzorczej, Zarządu, pracowników NFOŚiGW oraz zaproszonych gości.

Jakkolwiek Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej, z upoważnienia Prezesa Zarządu NFOŚiGW, wyjaśnił m.in., że: „celem spotkania wigilijnego dla Rady Nadzorczej, Zarządu i pracowników NFOŚiGW, oprócz spotkania o charakterze przedsięwzięcym, była również integracja pracowników oraz podsumowanie pracy zespołu NFOŚiGW w 2017 r.” oraz że „Występ zespołu (...) był również podziękowaniem pracownikom za całoroczną pracę.”, to zdaniem NIK dokonanie przedmiotowego wydatku powinno przede wszystkim uwzględniać zasadę oszczędnego wydatkowania środków publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 144-156, 2999-3003, 4097,4533)

1.2.2. Koszty realizacji zadań

Opis stanu
faktycznego

Koszty realizacji zadań w 2017 r. wyniosły 641.531,7 tys. zł i były niższe o 38,7% od planowanych w ustawie budżetowej oraz niższe o 448.319,5 tys. zł, tj. o 41,1% w porównaniu do 2016 r. Zrealizowane koszty realizacji zadań dotyczyły w całości środków przekazanych innym podmiotom.

Ze środków NFOŚiGW na dotacyjne finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej najwyższe kwoty przekazano na program „2.3. Geologia i Górnictwo w kwocie” – 135.710,9 tys. zł (49,2% planu), „5.3. Wspieranie działalności monitoringu środowiska” – 97.671,8 tys. zł (93,3% planu) i „5.7. SYSTEM – Wsparcie działań ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez partnerów zewnętrznych” – 85.080,1 tys. zł (80,8% planu).

Nie zrealizowano planowanych wielkości dotacji, m.in. w przypadku następujących programów: „3.1. Poprawa jakości powietrza” – 5,3% planu, 5.9. Gekon – Generator Koncepcji Ekologicznych” – 0,02% planu.

³⁷ Umowa została zawarta ze strony NFOŚiGW przez Zastępcę Prezesa Zarządu i p.o. Głównego Księgowego, jako pełnomocnika.

Odnosnie do wykonania planu w programie „3.1. Poprawa jakości powietrza” na poziomie 5,3% planu Dyrektor Departamentu Planowania i Sprawozdawczości wyjaśnił: „W związku z priorytetem realizowania projektów finansowych ze środków UE, oraz problemów z interpretacją prawa UE w zakresie pomocy publicznej, w Departamencie Energii i Innowacji powstało opóźnienie w zakresie oceniania wniosków o dofinansowanie złożonych w ramach programu 3.1.2. Do końca 2017 roku zawarto jedną umowę o dofinansowanie.”. Odnosnie realizacji programu „Gekon – Generator Koncepcji Ekologicznych” Dyrektor Departamentu Planowania i Sprawozdawczości wyjaśnił: „Złożenie wniosków na fazę W³⁸ w programie Gekon jest uwarunkowane zatwierdzeniem raportów końcowych projektów realizowanych w fazie B+R³⁹. Zbyt długa ocena raportów końcowych w NCBR skutkowałą brakiem wniosków w Narodowym Funduszu na fazę W. Pomimo zakończenia fazy B+R i rekomendacji wdrożenia, wnioskodawcy nie złożyli wniosków na fazę W.”

W 2017 r. żadnych środków dotacji nie wykorzystano na program „5.11. Wsparcie dla Innowacji sprzyjających zasobooszczędnej i niskoemisyjnej gospodarce” (plan wynosił 24.000,0 tys. zł). Dyrektor Departamentu Planowania i Sprawozdawczości wyjaśnił: „W ramach programu oceniono negatywnie wiele wniosków o dofinansowanie projektów, które prognozowano do dofinansowania w 2017 r. (z 35 złożonych wniosków na fazę B+R tylko 14 wniosków na kwotę dofinansowania 9,47 mln zł oceniono pozytywnie). Ponadto obowiązek wydatkowania w pierwszej kolejności środków własnych beneficjentów rzutowałą brakiem możliwości wypłat w 2017 r.”

Ze środków rezerwy celowej (poz. 59) w 2017 r. opłacano składki do organizacji międzynarodowych w łącznej wysokości 46.421,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1017, 1889, 3021-3029, 4519-4525)

Udzielanie dofinansowania na realizację zadań

W 2017 r., w ramach realizacji przedsięwzięć finansowanych ze środków europejskich oraz środków krajowych, do NFOŚiGW złożono 2.156 wniosków na kwotę 17.248.677 tys. zł., tj. o 932 wnioski mniej w stosunku do 2016 r. (30,2%), w którym złożono 3.088 wniosków na kwotę 18.063.738 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 4527)

Z 59 rozpatrywanych wniosków o dofinansowanie ze środków NMF⁴⁰ i MF EOG⁴¹ na kwotę 51.401,2 tys. zł: zatwierdzono 32 wnioski na kwotę 34.823,7 tys. zł; odrzucono trzy wnioski na kwotę 480,0 tys. zł; 16 wniosków na kwotę 5.118,3 tys. zł ma status rozpatrywanych; osiem wniosków na kwotę 10.979,2 tys. zł zostało wycofanych przez beneficjentów.

(dowód: akta kontroli str. 2700-2703a)

W ramach PO IiŚ w 2017 r. zarejestrowano w NFOŚiGW 297⁴² wniosków na kwotę 11.088.067,8 tys. zł, z czego zatwierdzono 147 wniosków na kwotę 3.971.641,0 tys. zł, odrzucono 11 wniosków na kwotę 57.416,2 tys. zł., w trakcie realizacji pozostaje 139 wniosków na kwotę 2.220.134,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2690-2699)

Na dofinansowanie przedsięwzięć ze środków krajowych w 2017 r. wpłynęły 1.622 wnioski na kwotę 8.769.282 tys. zł. Spośród rozpatrywanych wniosków, 255 na kwotę 1.639.314,8 tys. zł zostało odrzuconych, 369 wniosków na kwotę 1.672.509,7 tys. zł zostało rozpatrzonych pozytywnie, 1.276 wniosków na kwotę 7.653.007,1 tys. zł posiadało status rozpatrywanych. W przypadku 69 wniosków na kwotę 356.246,6 tys. zł beneficjenci zrezygnowali z dalszego ubiegania się o wsparcie NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 2555-2689k, 4526-4528)

³⁸ Wdrożenie.

³⁹ Badania przemysłowe i prace rozwojowe.

⁴⁰ Norweski Mechanizm Finansowy.

⁴¹ Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

⁴² W systemie informatycznym (SL) w NFOŚiGW jako złożone rejestrowane są wnioski po wstępnej ocenie formalnej.

W 2017 r. w NFOŚiGW zawarto 1.206 umów na kwotę 9.998.287 tys. zł, tj. o 591 umów (32,9%) mniej w stosunku do 2016 r. (1.797 umów na kwotę 5.239.035,8 tys. zł).

(dowód: akta kontroli 4528 – 4528a)

W 2017 r. w NFOŚiGW zawarto i zakończono 85 umów na kwotę 89.560,2 tys. zł, z czego zrealizowano wypłaty na kwotę 89.235,1 tys. zł. W 2017 r. realizowano i zakończono 212 umów zawartych w latach 2009–2016, na kwotę 1.740.509,0 tys. zł, z czego w 2017 r. zrealizowano wypłaty na kwotę 117.722,3 tys. zł.

W ramach 480 umów, zawartych w latach 2009–2016 i niezakończonych w 2017 r. na łączną kwotę 3.374.334,5 tys. zł, w 2017 r. zrealizowano wypłaty na kwotę 533.325,7 tys. zł. Ponadto w 2017 r. zawarto 281 umów na łączną kwotę 1.637.144,8 tys. zł, z czego wypłacono 237.799,3 tys. zł.

W związku z realizacją PO liś 2014–2020, dla I osi priorytetowej w 2017 r. zawarto 245 umów o wartości 3.883.683,7 tys. zł, z czego ze środków UE będących w dyspozycji NFOŚiGW do wypłaty przeznaczono 1.858.629,0 tys. zł. W ramach PO liś 2014–2020 dla II osi priorytetowej podpisano 304 umowy o wartości 11.162.554,0 tys. zł, z czego ze środków UE będących w dyspozycji NFOŚiGW do wypłaty przeznaczono 6.296.325,4 tys. zł.

W 2017 r. zakończono realizację 165 umów na kwotę 563.150,2 tys. zł, zawartych w latach 2013–2016, finansowanych ze środków MF EOG i NMF, ostatecznie wypłacono kwotę 562.793,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 3304- 3316, 3317-3322, 4014-4062, 4526-4528)

W trakcie badania realizacji umów stwierdzono, że w przypadku Programu Gekon-Generator koncepcji ekologicznych (dalej Gekon), do 2017 r. zawarto 47 umów o wartości dofinansowania 34.352,1 tys. zł. W 2017 r. nie zawarto żadnej umowy. Zakończono realizację 19 projektów (40,4%), z tego w 2017 r. – siedmiu projektów. W 2017 r. zaplanowano płatności na kwotę 38 mln zł, ostatecznie wydatki w tym programie w 2017 r. wyniosły 8,6 tys. zł. Odnosząc się do niewydatkowania zaplanowanych w 2017 r. środków, Dyrektor Departamentu Energii i Innowacji wyjaśniła: *„Przyczyną nierozliczenia umów trójstronnych jest fakt, że aby rozliczyć projekt, musi być zakończona ocena raportu końcowego (RK), na podstawie, którego są wypłacane Beneficjentom końcowe płatności lub zwracane przez Beneficjenta niewykorzystane na projekcie środki. Ocena RK jest przeprowadzana przez NFOŚiGW tylko w zakresie możliwości osiągnięcia zakładanego efektu ekologicznego oraz wdrażalności przedsięwzięcia. Ocena finansowa oraz pod kątem innowacyjności jest przeprowadzana przez NCBR i trwa bardzo długo (nawet ponad rok) Tym samym, do chwili zakończenia oceny raportu końcowego projekty pozostają nierozliczone finansowo.”*

Ponadto zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej, działającego z upoważnienia Prezesa Zarządu NFOŚiGW: *„Dla 19 zakończonych projektów (w tym 7 w 2017 r.) przeprowadzono przez NCBR ocenę raportów końcowych dla 9 (w tym 3 w 2017r.) (...) Ponadto wydłużony termin weryfikacji raportów końcowych wpłynął również na to, że w 2017 r. były zwracane niewykorzystane środki w projektach realizowanych w fazie B+R, które zostały zakończone w 2016 r.(...)”*.

(dowód: akta kontroli str. 3306-3308, 3304-3322)

Spośród 21 szczegółowo badanych umów siedem nie zostało zakończonych, w tym trzy umowy⁴³ nie zostały zrealizowane ze względu na zmiany prawne w systemie wsparcia OZE. Jak wyjaśniła p.o. Dyrektora Departamentu Środków Zagranicznych w ramach realizacji programu priorytetowego „System zielonych inwestycji (GIS) w części 4) Budowa, rozbudowa i przebudowa sieci elektroenergetycznych w celu przyłączenia źródeł wytwarzających energię elektryczną z wykorzystaniem energii wiatrowej (OZE)”, zawarto 21 umów dotacji na kwotę 127,3 mln. zł,

⁴³ Umowa dotacji nr 905/2013/Wn07/OA-RS-ZI/D z 17 grudnia 2013 r. „Inwestycja w infrastrukturę niezbędną do przyłączenia farmy wiatrowej Wyszogród do Krajowego Systemu Energetycznego”, Umowa pożyczki nr 538/2015/Wn-04/OA-MO-KU/P z dnia 17 grudnia 2015 r. „Budowa biogazowni rolniczej o mocy 1,0 MW w miejscowości Brzoza” oraz Umowa pożyczki nr 471/2015/WN09/OA – MO-KU/P z dnia 29 października 2015 r. „Biogazownia rolnicza o mocy 0,5 MW w miejscowości Dzikowiec”.

z czego wypłacono 43,4 mln. zł. W przypadku jednej umowy dotacji zrezygnował Beneficjent, natomiast w przypadku 11 umów (w tym badanej umowy), ich realizacja została wstrzymana ze względu na zmiany w systemie wsparcia OZE. Odnosząc się do niezrealizowanych umów dla budowy biogazowni rolniczych, Dyrektor Departamentu Energii i Innowacji wyjaśniła *„Zmiany powodują w branży OZE niestabilność prawną i brak możliwości utworzenia przez wnioskodawców wiarygodnych prognoz ekonomicznych z uwzględnieniem potencjalnych warunków i poziomów wsparcia.”*.

(dowód: akta kontroli str. 3508-3537, 3597-3601, 3603-3625, 3890-3892)

Przyczyną niezrealizowanej umowy z państwową jednostką budżetową⁴⁴ było niepodjęcie przez Beneficjenta realizacji przedsięwzięcia, czego konsekwencją był zwrot na wniosek NFOŚiGW niewykorzystanych środków w wysokości 150,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 3344-3384)

W przypadku trzech umów⁴⁵ Beneficjenci wypowiedzieli warunki umowy. Przyczynami wypowiedzenia były zmiany organizacyjne u Beneficjentów lub – jak w przypadku jednej umowy⁴⁶ – wstrzymanie płatności.

(dowód: akta kontroli str. 3410-3430, 3584-3596, 3823-3867)

Rozliczanie efektów rzeczowych i ekologicznych

W ocenie NIK nie został zrealizowany wniosek dotyczący ostatecznego zakończenia prac nad systemem rozliczania efektów rzeczowych i ekologicznych pozwalających na wyeliminowanie nieprawidłowości w zakresie ich definiowania i rozliczania.

W 2017 r. opracowano instrukcję ewidencji efektów środowiskowych⁴⁷, która nie została wdrożona, a jej zapisy zostały zaimplementowane do instrukcji „Opracowanie i wdrażanie programu priorytetowego”. Nie został wykonany nowy moduł efektów środowiskowych, gdyż odstąpiono od budowy Zintegrowanej Platformy Informatycznej. Jak wyjaśnił Kierownik Wydziału Efektów Środowiskowych *„(...) w przyszłości będą rozwijane poszczególne moduły systemu informatycznego). Należy podkreślić, że budowa nowego modułu efektów nie była zaplanowana w wdrażanej „Koncepcji efektów środowiskowych” i brak jego wdrożenia nie powoduje utrudnień w rejestracji efektów (...)”*.

(dowód: akta kontroli str. 4657-4696)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r, umów nierozliczonych pod względem rzeczowym było 96 na kwotę 391.889,0 tys. zł. Opóźnienia w rzeczowym rozliczeniu umów wynosiły od 11 do 559 dni.

Pod względem ekologicznym, według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r., nie rozliczono 50 umów na kwotę 230.927,1 tys. zł. Zaległości w rozliczeniu sięgały od 21 do 475 dni.

(dowód: akta kontroli str. 4708-4725)

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej, w celu eliminacji opóźnień w terminowym rozliczaniu umów podejmowane są działania, polegające m.in. na bieżącym monitorowaniu umów na dofinansowanie, dokonaniu zmian organizacyjnych w NFOŚiGW w celu poprawy efektywności.

(dowód: akta kontroli str. 4706-4725)

⁴⁴ Umowa nr 295/2017/Wn50/NE-PO/D z dnia 2 listopada 2017 r. pn. „Analiza kosztów i korzyści wdrożenia nowego podejścia do zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej poprzez skuteczne egzekwowanie przestrzegania przepisów prawa w zakresie korzystania ze środowiska”. Wniosek złożony przez GIOŚ w dniu 11 października 2017 r.

⁴⁵ Umowa pożyczki nr 494/2015/Wn06/OZ-ui-go/P z dnia 5 listopada 2015 r. „Budowa przez Spółkę NRR Grupa POLDIM nowej instalacji odzysku odpadów w Sieradzu”, Umowa dotacji nr 826/2014/Wn15/OA-AU;KU/D z dnia 4 grudnia 2014 r. „Audyt energetyczny zakładu produkcji bezbarwnych opakowań szklanych”, Umowa o dofinansowanie nr POIS.02.04.00-00-0091/16-00 Projektu „Propagowanie wiedzy na temat bioróżnorodności, ochrony idei zrównoważonego rozwoju, instytucji Natura 2000 na przykładzie terenów Puszczy Białowieskiej poprzez zbudowanie i prowadzenie portalu multimedialnego puszcza tv”, POIS.02.4.00-00-0091/16 w ramach działania 2.4. „Ochrona przyrody i edukacja ekologiczna”, oś priorytetowa II PO liŚ 2014-2020 z dnia 18 kwietnia 2017 r. z Fundacją Niezależne Media.

⁴⁶ Nr POIS.02.04.00-00-0091/16-00.

⁴⁷ Uchwała Zarządu NFOŚiGW B/39/1/2017 z dnia 29 sierpnia 2017 r.

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nie wprowadzano na bieżąco do systemu informatycznego NFOŚiGW aktualnych informacji o etapie procedowania wniosków.

W wyniku badania 51 wniosków złożonych w latach 2014–2017, które w 2017 r. w systemie informatycznym posiadały status wniosków rozpatrywanych stwierdzono, że nie był on zgodny ze stanem faktycznym.

I tak:

- ocena 16 wniosków na realizację zadań ze środków NMF i MF EOG, które posiadały status rozpatrywanych, faktycznie została zakończona. Jak wyjaśniła Kierownik Zespołu Funduszy Norweskich w NFOŚiGW „(...) wnioski o dofinansowanie wyszczególnione w tabeli pn. Zestawienie wniosków realizowanych przez NFOŚiGW w 2017 r., dla których w kolumnie Stan decyzji wniosku (kol.15) wpisano „rozpatrywane”, to wnioski dla których nie było możliwe zawarcie aneksów/umów ws. dofinansowania ze względu na wyczerpanie alokacji środków przeznaczonych na dofinansowanie Programu – informacja ta znajduje się w kolumnie Stan obsługi wniosku (16). W związku z nadmierną liczbą obowiązków związanych z zamykaniem w ubiegłym roku perspektywy 2009-2014 w ramach środków MF EOG/NMF dla wskazanych wniosków aktualizowanie danych w systemie informatycznym LSI jest obecnie dokonywane.”;
- trzy wnioski⁴⁸ na dofinansowanie ze środków krajowych, dla których w ramach realizacji Umowy AAU w 2016 r. podpisano umowę z beneficjentami, w 2017 r. nadal posiadają status rozpatrywanych;
- wniosek⁴⁹, dla którego zawarto w 2017 r. umowę z Beneficjentem, nadal ma status rozpatrywanego i jak wyjaśniła p.o. Dyrektora Departamentu Środków Zagranicznych „Status wniosku „po prawomocnej decyzji” jest teraz konsultowany z Departamentem Informatyki”. Dla kolejnego wniosku⁵⁰ decyzja o dofinansowaniu w NFOŚiGW zapadła w maju 2017 r., ale wniosek nadal ma status rozpatrywanego. W przypadku wniosku⁵¹, który został pozytywnie rozpatrzony w 2014 r., a umowa z Beneficjentem została podpisana w 2015 r., nie uaktualniono jego statusu i jak wyjaśniła p.o. Dyrektora Departamentu Środków Zagranicznych „Status wniosku „po prawomocnej decyzji” jest teraz konsultowany z Departamentem Informatyki.”;
- wnioski złożone w ramach realizacji Programu LIFE w 2014 r.⁵², dla których, jak wyjaśniła Kierownik Wydziału ds. Programu LIFE, decyzje o odrzuceniu podjęto w 2015 r., posiadały status wniosków rozpatrywanych. Jak wyjaśniła Kierownik Wydziału ds. Programu LIFE „Dane w LSI były wcześniej aktualizowane do właściwego statusu, jednakże nie zapisały się w sposób trwały.”. W przypadku kolejnego wniosku z 2014 r. o statusie rozpatrywanego, którego rozpatrywanie zostało zakończone⁵³ Kierownik Wydziału ds. Programu LIFE wyjaśniła „Wskazywanie w systemie informatycznym informacji o rozpatrywaniu wniosków, których rozpatrywanie zostało zakończone wynika z: a) problemów z wprowadzaniem danych do systemu informatycznego, b) z utraty danych zapisywanych w systemie informatycznym, oraz c) częstej zmiany nazwy i skrótu Wydziału (DL, DLL, WL) co powodowało blokowanie możliwości edycji wniosków, być może utratę danych. Ponadto brak funkcji przypominania o nieaktualności danych w systemie, powoduje, że koordynatorzy zajęci innymi sprawami nie mają świadomości o potrzebie aktualizacji danych.”.

⁴⁸ Wnioski: nr: 226/2014 i 228/2014.

⁴⁹ Wniosek nr: 238/2014.

⁵⁰ Wnioski nr: 240/2017, 806/2015, 813/2015, 815/2015, 823/2015, 848/2015, 152/2016, 329/2016, 772/2015, 787/2015/, 821/2015.

⁵¹ Wniosek nr: 247/2014.

⁵² Wnioski nr: 1322/2014, 1325/2014, 1349/2014.

⁵³ Wniosek nr: 786/2015.

W przypadku dziewięciu wniosków złożonych w 2016 r. w ramach realizacji Programu LIFE⁵⁴, akceptacja wniosków w NFOŚiGW uzależniona jest od wcześniejszej decyzji Komisji Europejskiej.

W trakcie kontroli NIK dla części wniosków ich status został zaktualizowany;

- nie zaktualizowano statusu kolejnych trzech z badanych wniosków⁵⁵, pomimo że umowy o dofinansowanie zostały zawarte w dniu 2 stycznia 2018 r. Cztery wnioski⁵⁶ nie posiadają aktualnego statusu, pomimo że zostały odrzucone w połowie 2017 r.

dowód: akta kontroli str. 2700-2703a, 2704-2714, 2555-2689)

Odnosząc się do nieprawidłowości dotyczących braku aktualnych danych o statusie wniosków, Dyrektor Departamentu Planowania i Sprawozdawczości wyjaśnił m.in. „*Zmiany stanów/statusów wniosków w systemie LSI, dla wniosków o dofinansowanie ze środków krajowych i LIFE + (grup[i] i [iii]) odbywa się automatycznie – dane importowane są on-line z obiegu wniosków i uchwał w systemie Lotus Notes, w którym pracują koordynatorzy merytoryczni. Wnioski o dofinansowanie ze środków Funduszy Norweskich zostały ręcznie zarejestrowane w systemie LSI-zasadniczo dla potrzeb efektów środowiskowych (efektów rzeczowych i ekologicznych) i to dla tej grupy wniosków stwierdzono przeważające nieścisłości. Ponieważ struktura danych tych dokumentów (wniosków „norweskich”) odbiega zarówno od struktury danych wniosków „krajowych” oraz wniosków PO liŚ konieczne były: modyfikacja bazy danych LSI i uproszczenia w zakresie rejestrowanych danych. Ponadto zmiany stanów/statusów wniosków „norweskich” nie są zautomatyzowane, gdyż procedowanie w/w wniosków nie odbywało się w systemie informatycznym. Obecnie we współpracy z Departamentem Funduszy Zagranicznych odbywa się przegląd danych wniosków i umów „norweskich” w celu dokonania stosownych korekt.*”

(dowód: akta kontroli str. 4524)

Zdaniem NIK powyższe działania były nierzetelne.

2. Stwierdzono przypadki rozpatrywania wniosków złożonych do NFOŚiGW z przekroczeniem terminów określonych w *Podręczniku Procedur Dofinansowania Przedsięwzięcia ze Środków NFOŚiGW*⁵⁷. O wdrożenie mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających rzetelne i zgodne z obowiązującymi procedurami rozpatrywanie wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć wnioskowała NIK w wyniku przeprowadzonej w 2017 r. kontroli⁵⁸.

W wyniku badania 77 wniosków złożonych w latach 2013–2017 stwierdzono, że w 2017 r. były rozpatrywane z przekroczeniem dopuszczalnych terminów. I tak:

- 16 wniosków złożonych w 2013 r.⁵⁹ w ramach realizacji Programu System zielonych inwestycji Część 7) GAZELA – Niskoemisyjny transport miejski, uzyskało ocenę pozytywną i zakwalifikowano je do dofinansowania w zależności od dostępności środków finansowych, ze względu na trudności w realizacji przedsięwzięć niewydatkowane środki zostały przekazane na finansowanie programu priorytetowego GIS Część 2) GEPARD–Bezemisyjny transport publiczny. Jak wyjaśniła p.o. Dyrektor Departamentu Środków Zagranicznych „(...) *przygotowywany jest wniosek do Zarządu NFOŚiGW w sprawie odmowy udzielenia dofinansowania wnioskodawcom z list rezerwowej w ramach programu System zielonych inwestycji (GIS) Część 7) GAZELA Niskoemisyjny transport miejski. Po akceptacji Zarządu NFOŚiGW ww. wniosku i po poinformowaniu o tym fakcie wnioskodawców, status wniosków zostanie zmieniony.*”

⁵⁴ Wnioski nr: 310/2016, 321/2016, 321/2016, 333/2016, 334/2016, 335/2016, 336/2016, 340/2016, 348/2016.

⁵⁵ Wnioski nr: 216/2017, 218/2017, 219/2017.

⁵⁶ Wnioski nr: 230/2017, 125/2017, 208/2017, 210/2017.

⁵⁷ Według *Podręcznika Procedur Dofinansowania Przedsięwzięcia ze Środków NFOŚiGW* termin od oceny formalnej wniosku do podpisania umowy nie powinien być dłuższy niż 107 dni.

⁵⁸ Wystąpienie pokontrolne NIK, Kontrola NIK P/17/001 Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. – wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

⁵⁹ Wnioski nr: 304/2013, 313/2013, 323/2013, 327/2013, 330/2013, 332/2013, 335/2013, 339/2013, 340/2013, 341/2013, 345/2013, 348/2013, 350/2013, 351/2013, 354/2013, 329/2013.

Wnioski złożone w ramach realizacji Programu GIS w 2014 r.⁶⁰ (45 wniosków) które z powodu braku środków znalazły się na liście rezerwowej na dofinansowanie przedsięwzięć termomodernizacji budynków, zostały ponownie rozpatrzone i po ocenie wniosków w 2017 r. zostały zawarte z beneficjentami umowy.

- w przypadku 15 wniosków⁶¹ składanych w 2017 r. procedura ich rozpatrywania trwała od sześciu do dziesięciu miesięcy.

Jak wyjaśnił Kierownik Wydziału Monitoringu Środowiska i Zagrożeń, złożone we wcześniejszym terminie wnioski oczekiwały na umieszczenie na liście zadań zakwalifikowanych do dofinansowania do czasu zakończenia oceny wszystkich wniosków w danym programie. Ponadto zatwierdzone przez Zarząd NFOŚiGW projekty list przesyłane były do dysponentów odpowiednich części budżetowych, u których oczekują na zatwierdzenie. W opinii Kierownika Wydziału Monitoringu Środowiska i Zagrożeń czas zatwierdzania projektów list przez dysponentów nie powinien być wliczany do czasu rozpatrywania wniosku.

Rozpatrywanie wniosku⁶², który został zarejestrowany w lutym 2017 r., nie zostało zakończone do końca stycznia 2018 r., ponieważ Zarząd NFOŚiGW nie podjął uchwały o przyznaniu środków.

(dowód: akta kontroli str. 2704-2710, 2715-2718, 2555-2689, 2719-2923)

- w przypadku wniosków o dofinansowanie ze środków PO liŚ, stwierdzono, że dla 139 wniosków, tj. 46,8% spośród wszystkich 297 wniosków, które zarejestrowano w systemie informatycznym SL, procedury ich weryfikowania trwały ponad 120 dni. Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej terminy rozpatrywania wniosków przedłużyły się z powodu m.in.:

- założeń proceduralnych wymagających zakończenia oceny wszystkich wniosków z naboru na etapie oceny I merytorycznej, wydłużenia czasu oceny w związku z odwołaniem wnioskodawcy, uzupełniania dokumentacji przez wnioskodawcę (braki formalne),
- braku zapewnienia środków na współfinansowanie projektów ze środków budżetu państwa,
- zmian legislacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 2690-2698, 5109)

W ocenie NIK powyższe nieprawidłowości świadczą o braku skutecznych i efektywnych mechanizmów kontroli zarządczej.

3. W 2017 r. w NFOŚiGW podpisano i rozliczono umowę⁶³ dla przedsięwzięcia termomodernizacji budynków użyteczności publicznej, które zakończyło się w 2015 r. Umowa została podpisana w ramach VI konkursu dla priorytetowego programu System Zielonych Inwestycji (GIS) „Zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej”.

Program priorytetowy został zmieniony dwukrotnie: w 2015 r. w związku z podpisaną umową AAU oraz w dniu 15 maja 2017 r. w zakresie wydłużenia alokacji środków do końca 2017 r.⁶⁴. Powodem zmiany Programu Priorytetowego w 2017 r. były przedłużające się procesy oceny zaktualizowanych przez Wnioskodawców wniosków o

⁶⁰ Wnioski nr: 85/2014, 110/2014, 111/2014, 146/2014, 148/2014, 150/2014, 152/2014, 172/2014, 196/2014, 199/2014, 202/2014, 209/2014, 215/2014, 216/2014, 218/2014, 219/2014, 220/2014, 225/2014, 239/2014, 242/2014, 243/2014, 250/2014, 253/2014, 254/2014, 267/2014, 270/2014, 271/2014, 289/2014, 290/2014, 295/2014, 296/2014, 297/2014, 302/2014, 303/2014, 304/2014, 307/2014, 308/2014, 319/2014, 320/2014, 326/2014, 327/2014, 329/2014, 416/2014, 449/2014, 451/2014.

⁶¹ Wnioski nr: 104/2017, 105/2017, 106/2017, 107/2017, 162/217, 175/2017, 211/2017, 213/2017, 217/2017, 220/2017, 222/2017, 225/2017, 227/2017, 245/2017, 230/2017.

⁶² Wniosek nr: 214/2017.

⁶³ Umowa nr 110/2017/Wn-12/OA-TR-ZI/D z dnia 3 lipca 2017 r. „Wzrost efektywności energetycznej w obiektach użyteczności publicznej Powiatu Pszczyńskiego” na kwotę 210,3 tys. zł.

⁶⁴ Uchwały Zarządu NFOŚiGW w sprawie zmiany Programu Priorytetowego: nr B/63/7/15 oraz nr B/23/2/2017.

dofinansowanie. Powiat Pszczyński złożył wniosek o dofinansowanie⁶⁵ w trakcie trwania przedsięwzięcia, które rozpoczęło się w dniu 1 marca 2011 r. a zakończyło się w dniu 30 listopada 2015 r. P.o. Dyrektora Departamentu Środków Zagranicznych wyjaśniła, że „(...) Dofinansowanie udzielane było z uwzględnieniem zasad udzielania dofinansowania ze środków NFOŚiGW oraz programu priorytetowego. W wymienionych zasadach wskazano, że Zarząd NFOŚiGW może postanowić o sfinansowaniu kosztów przedsięwzięcia powstałych przed dniem podjęcia uchwały o udzieleniu dofinansowania i taka uchwała nr B/23/9/2017 została podjęta w dniu 15.05.2017 r.”.

P.o. Dyrektora Departamentu Środków Zagranicznych wyjaśniła również, że podobne uchwały podjęto dla: gminy Nowy Dwór Gdański na kwotę dofinansowania: 441,5 tys. zł, powiatu kwidzyńskiego na kwotę dofinansowania: 583,4 tys. zł, miasta stołecznego Warszawy – Dzielnicy Mokotów na kwotę dofinansowania: 1.378,0 tys. zł, powiatu dębickiego na kwotę dofinansowania: 234,1 tys. zł.

Ze względu na niewystarczającą ilość środków zgromadzonych na Rachunku klimatycznym w ramach umowy AAU⁶⁶ (dostępne środki wynosiły 19.272 tys. zł) na dofinansowanie wybranych przedsięwzięć NFOŚiGW przeznaczył dodatkowe środki w wysokości 2.696 tys. zł.

Kierownik Wydziału Prawnego NFOŚiGW w opinii prawnej, jako podstawę do udzielenia dotacji dla inwestycji, która przed podpisaniem umowy została zakończona wskazał ustawę o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji i jak wyjaśnił Kierownik Wydziału „(...) której przepisy są szczególnymi w stosunku do innych ustaw i w sposób całościowy oraz autonomiczny regulują zasady udzielania dotacji.”.

Ponadto „Zgodnie z regulaminem naboru w niniejszej sprawie znajdują również zastosowanie Zasady udzielania dofinansowania ze środków NFOŚiGW. Zgodnie z art. 400h ust. 2 pkt 7 ustawy – Prawo ochrony środowiska, Rada Nadzorcza jest uprawniona do ustalenia zasad udzielania i umarzania pożyczek oraz trybu i zasad udzielania i rozliczania dotacji. Jest to więc przepis szczególny, rangi ustawowej, który uprawnia organ Narodowego Funduszu do autonomicznego kształtowania regulacji dotyczących udzielania i rozliczania dotacji. Rada Nadzorcza jest, więc uprawniona do swobodnego kształtowania zasad udzielania i rozliczania dotacji. W ramach tej kompetencji Rada Nadzorcza ustaliła, że możliwe jest finansowanie kosztów przedsięwzięcia powstałych przed dniem podjęcia uchwały o udzieleniu dofinansowania (§ 3 ust. 4 Zasad), a także, że wykluczone jest finansowanie przedsięwzięcia, którego realizacja została zakończona przed dniem złożenia wniosku (§ 3 ust. 3 pkt 3 Zasad).”.

W ocenie NIK za niecelowe należy uznać finansowanie inwestycji już zakończonych. Przyznanie dofinansowania dla zakończonych inwestycji mogło ograniczyć finansowanie innych działań w zakresie ochrony klimatu i atmosfery, zwłaszcza wobec pilnej konieczności finansowego wsparcia działań mających na celu ograniczenie zjawiska niskiej emisji zanieczyszczeń do środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 3601-3602, 4913-4946, 4857-4861)

4. W wyniku szczegółowego badania 21 umów stwierdzono, że w sześciu umowach dokonano zmian po upływie terminu realizacji przedsięwzięć objętych umową. Zmiany dotyczyły terminów realizacji przedsięwzięć, efektów rzeczowych i finansowych. I tak:
 - określono termin realizacji przedsięwzięcia, który upłynął 11 dni przed datą podpisania umowy⁶⁷. Ponadto aneks do umowy wysłano Beneficjentowi po upływie terminu umowy. Dyrektor Departamentu Ochrony Ziemi wyjaśnił: „(...) Umowa przygotowana została do podpisu w dniu 19.07.2017 r. Uwzględniła one realne terminy realizacji zadania. Z przyczyn organizacyjnych termin podpisania umowy był kilkakrotnie przesuwany, co skutkowało dezaktualizacją terminu wypłaty I transzy dotacji i terminu zakończenia przedsięwzięcia (...).” Odnosząc się do zmiany warunków umowy po terminie jej realizacji wyjaśnił m.in., że procedury związane ze

⁶⁵ W ramach ogłoszonego w dniu 6 grudnia 2013 r. konkursu.

⁶⁶ Jednostki przyznanej emisji (ang. Assigned Amount Units).

⁶⁷ Umowa nr 251/2017/Wn-01/OZ-PO-go/D pn. „Zakup wyposażenia umożliwiającego zwiększenie odbiorów żywności z krótkim terminem przydatności od producentów i dystrybutorów”.

zmianą warunków umowy wydłużyły się z przyczyn leżących po stronie Beneficjenta. Ponadto: „NFOŚiGW w dniu podpisania umowy miał wiedzę, iż termin realizacji przedsięwzięcia nie może być dotrzymany, zatem NF nie spodziewał się potwierdzenia terminu realizacji umowy w terminie umownym. W ramach monitorowania umowy Beneficjent był informowany o konieczności wprowadzenia zmian w umowie(...)”. Ponadto wyjaśnił: „Podjętych działań nie można kwalifikować jako działań regularnych i celowych. Niniejsza czynność miała charakter incydentalny (...)”;

(dowód: akta kontroli str. 3450-3455, 3456-3487)

- podjęto decyzję w sprawie zmiany warunków umowy⁶⁸ po dziesięciu miesiącach od upływu terminu realizacji przedsięwzięcia.

Dyrektor Departamentu Ochrony Ziemi wyjaśnił, że przyczyną opóźnienia realizacji przedsięwzięcia były zmiany struktury własnościowej Beneficjenta, a zakres zadania w okresie obowiązywania umowy nie był ostatecznie ukształtowany. W opinii Dyrektora „Jedyną alternatywą do podjętych działań stanowiłoby wypowiedzenie umowy wraz z żądaniem kar umownych i załamanie procesu inwestycyjnego, co nie leży w interesie publicznym, który obejmuje efektywne zakończenie projektu ekologicznego.”;

(dowód: akta kontroli str. 3823-3867)

- podpisano aneks do umowy⁶⁹ o dofinansowanie przedsięwzięcia, w którym określono termin przedłożenia dokumentów potwierdzających osiągnięcie efektu na 16 dni przed datą jego podpisania. Dyrektor Departamentu Energii i Innowacji wyjaśniła m.in., że Beneficjent złożył dokumenty rozliczenia rzeczowego po upływie terminu określonego w umowie, wobec powyższego „(...) zaistniała konieczność zawarcia Aneksu.”;

(dowód: akta kontroli str. 3538-3583)

- podpisano z miesięcznym i ponad dwunastomiesięcznym opóźnieniem aneksu do dwóch umów⁷⁰.

Jak wyjaśniła p.o. Dyrektora Departamentu Ochrony Przyrody i Edukacji Ekologicznej, podpisanie aneksu z dwunastomiesięcznym opóźnieniem wynikało z konieczności uzupełnienia przez Beneficjenta dokumentacji, przekazania wyjaśnień dotyczących wydatkowania środków, konieczności dokonania korekt wniosków o płatność;

(dowód: akta kontroli str. 3431-3449, 3893-3899, 3940-3943, 4697-4704)

- nie przygotowano zmiany warunków umowy⁷¹, dla której termin zakończenia realizacji przedsięwzięcia upłynął w lutym 2018 r. Jak wyjaśniła Doradca w Departamencie Gospodarowania Wodami, ze względu na zmiany w trakcie realizacji IV ostatniego etapu umowy niezbędne jest sporządzenie aneksu do umowy.

(dowód: akta kontroli str. 3385-3409)

⁶⁸ Umowa pożyczki nr 494/2015/Wn06/OZ-ui-go/P z dnia 5 listopada 2015 r. pn. „Budowa przez Spółkę NRR Grupa POLDIM nowej instalacji odzysku odpadów w Sieradzu”.

⁶⁹ Umowa nr 829/2014/Wn15/OA-AU-KU/D z dnia 5 grudnia 2014 r. pn. „Audyt energetyczny procesów technologicznych, audyt elektroenergetyczny budynków i wewnętrznych sieci przemysłowych oraz audyt energetyczny źródeł ciepła, energii elektrycznej i chłodu, audyt energetyczny wewnętrznych sieci ciepłowniczych i budynków”.

⁷⁰ Umowa nr 543/2015/Wn50/EE-KN/D z dnia 4 grudnia 2015 r. pn. „Konkurs mikrograntów: „Zmiany klimatu – zmiana nastawienia”, Umowa nr 163/2017/Wn02/NZ-LZ-UR/D z dnia 22 sierpnia 2017 r. pn. „Zakup fabrycznie nowego średniego samochodu ratowniczo gaśniczego z napędem 4x4 dla OSP w Kęsowie”.

⁷¹ Umowa dotacji nr 76/2017/Wn50/MN-PO-BD/D z dnia 21 kwietnia 2017 r. „Dofinansowanie działalności państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej w okresie od 1 grudnia 2016 r. do 30 listopada 2017 r.”.

Nie zrealizowano tym samym wniosku z poprzedniej kontroli NIK o wdrożenie mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających wyeliminowanie praktyki dokonywania zmian w umowach po upływie terminu ich realizacji.

5. Działania w zakresie zamykania i rozliczania pięciu z 21 badanych umów pod względem rzeczowym i ekologicznym były nierzetelne i długotrwałe. O wdrożenie mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających usprawnienie procesu monitorowania i rozliczania umów w zakresie rzeczowym i ekologicznym wnioskowała NIK w wyniku kontroli przeprowadzonej w 2017 r. Np.:

- karta rozliczenia rzeczowego została podpisana w NFOŚiGW 11 miesięcy po przekazaniu przez Beneficjenta dokumentów potwierdzających osiągnięcie efektu rzeczowego określonego w umowie⁷². Dyrektor Departamentu Energii i Innowacji wyjaśniła, że opóźnienie w rozliczeniu efektu rzeczowego umowy wystąpiło na skutek spiętrzenia obowiązków służbowych;

(dowód: akta kontroli str. 3538-3544)

- po upływie siedmiu miesięcy po złożeniu przez Beneficjenta dokumentów NFOŚiGW skierował do niego pismo zobowiązujące do poprawy wniosków o rozliczenie zaliczki i o refundację do umowy⁷³. Ponadto, pomimo zachodzących przesłanek, nie podjęto decyzji o rozwiązaniu umowy i naliczeniu odsetek karnych. Odnosząc się do możliwości rozwiązania umowy, p.o. Dyrektora Departamentu Ochrony Przyrody i Edukacji Ekologicznej wyjaśniła, że kontrola NFOŚiGW stwierdził nieprawidłowości, do wyjaśnienia, których zobowiązano Beneficjenta. *„Beneficjent uzasadniał wystąpienie opóźnienia m.in. problemami zdrowotnymi koordynatora projektu. Działania Beneficjenta spowodowały odstąpienie NFOŚiGW od wypowiedzania umowy.”* Umowa nie została rozliczona w terminie, ponieważ jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu: *„Umowa nie została rozliczona do dnia dzisiejszego z uwagi na kolejne obiegi i poprawy składanych przez Beneficjenta dokumentów oraz konieczność sporządzenia kolejnej decyzji – potwierdzenia zgody NFOŚiGW na akceptację przedłożonych dokumentów finansowych wystawionych na grantobiorców.”*;

(dowód: akta kontroli str. 3893-3899)

- pomimo złożonego przez Beneficjenta wniosku o przedłużenie terminu realizacji umowy⁷⁴ przez sześć miesięcy w NFOŚiGW nie podjęto decyzji. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Departamentu Energii i Innowacji, rozliczenie projektu wymaga dokonania korekt i uzupełnienia i aktualnie w NFOŚiGW trwa analiza przekazanych przez Beneficjenta dokumentów;

(dowód: akta kontroli str. 3656-3720)

- przez pięć miesięcy nie rozliczono jednej umowy⁷⁵. Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Ochrony Ziemi w NFOŚiGW: *„(...) z uwagi na specyfikę i złożoność projektu jest to proces pracochłonny i długotrwały (...).”*;

(dowód: akta kontroli str. 3626-3652)

⁷² Umowa nr 829/2014/Wn15/OA-AU-KU/D z dnia 5 grudnia 2014 r. na dofinansowanie przedsięwzięcia pn. „Audyty energetyczny procesów technologicznych, audyt elektroenergetyczny budynków i wewnętrznych sieci przemysłowych oraz audyt energetyczny źródeł ciepła, energii elektrycznej i chłodu, audyt energetyczny wewnętrznych sieci ciepłowniczych i budynków”.

⁷³ Umowa nr 543/2015/Wn50/EE-KN/D z dnia 4 grudnia 2015 r. pn. „Konkurs mikrograntów: „Zmiany klimatu-zmiana nastawienia””.

⁷⁴ Umowy nr 119/2017/WN50/NE-po/D z dnia 11 lipca 2017 r. o dofinansowanie przedsięwzięcia pn. „Prototypowa linia do separacji gatunkowej i regranulacji przemiału wielotworzywowych z zastosowaniem innowacyjnej technologii separacji w kąpieli mokrej wg własnego, autorskiego opracowania”.

⁷⁵ Umowa nr 102/2013/WN-06/KO-PO/D z dnia 11 marca 2013 r. „Likwidacja wschodniej części Kopalni Soli Wieliczka w celu ochrony powierzchni ziemi oraz zasobów wód podziemnych i powierzchniowych przed negatywnymi skutkami zawału wyrobisk”.

- dla jednej umowy⁷⁶ stwierdzono ponad siedemnastomiesięczne opóźnienie w rozliczeniu Jak wyjaśniła p.o. Dyrektora Departamentu Ochrony Przyrody i Edukacji Ekologicznej, procedury rozliczenia projektów LIFE wynikają m.in. z konieczności rozliczenia umowy z KE i uzyskania jej akceptacji. Ponadto „Opóźnienie w zamknięciu umowy wyniosło łącznie 16 miesięcy, w tym dwa miesiące wynikające z opóźnienia Beneficjenta...”. Ponadto wyjaśniła, że rozliczenie umowy wymagało wyjaśnień od Beneficjenta i dopiero po wnikliwej ich ocenie „(...) możliwe było podjęcie decyzji w sprawie akceptacji uznania przedmiotowej umowy za wykonaną w niepełnym zakresie rzeczowym i po terminach określonych w umowie.”.

(dowód: akta kontroli 4010-4023, 4697-4704)

Zdaniem NIK, opóźnienia w zakresie rozliczania i zamykania umów (pomimo ustanowienia procedur określających sposób i terminy zamykania umów) oraz zawierania aneksów do umów po upływie terminu ich realizacji wskazują, że nie zapewniono skutecznych i efektywnych mechanizmów kontroli zarządczej w tym zakresie.

6. W pięciu z 21 umów badanych umów stwierdzono nieprawidłowości w zakresie definiowania efektów ekologicznych i rzeczowych.

W czterech umowach⁷⁷ definiowano efekty ekologiczne tożsame z efektami rzeczowymi np. budowa prototypowej instalacji do przetwarzania tworzyw sztucznych, zakup wyposażenia dla Banków Żywności (wózki widłowe, samochody chłodnie, itp.), liczba stacji sieci pomiarowo-obserwacyjnej.

Odnosząc się do umowy dotyczącej budowy instalacji przetwarzania tworzyw sztucznych Zastępca Dyrektora Departamentu Energii i Innowacji wyjaśniła „(...) Program priorytetowy określa wskaźnik osiągnięcia celu, jako liczbę przedsiębiorców wspartych w zakresie prowadzenia prac B+R i tak też efekt rzeczowy został określony. Przedmiotem ww. umowy jest budowa prototypowej linii do separacji gatunkowej i regranulacji przemiałów wielotworzywowych z zastosowaniem innowacyjnej technologii (...), która będzie służyła jako demonstrator. W związku, z czym efekt rzeczowy określono, jako tożsamy z ekologicznym.”.

W przypadku umów zawartych z Bankami Żywności Dyrektor Departamentu Ochrony Ziemi wyjaśnił: „Dla przedsięwzięć polegających na rozwoju infrastruktury technicznej procesów logistycznych związanych z pozyskaniem, magazynowaniem i dystrybucją niesprzedanych lub niespożytych artykułów żywnościowych, skutkujących zapobieganiu powstawaniu odpadów żywności nie ma możliwości precyzyjnego określenia ilości odpadów, które powstaną na skutek dofinansowania tego rodzaju działań. Zatem zdefiniowanie efektu ekologicznego, będącego zobowiązaniem umownym, jako „Zapobieganie powstawania odpadów” wyrażonego w Mg/rok wydawało się nie być właściwe biorąc pod uwagę dane szacunkowe jakimi dysponowano na tym etapie.”.

(dowód: akta kontroli str. 3385-3409, 3450-3507, 3654-3658)

W jednej umowie⁷⁸ określono niemożliwy do weryfikacji efekt ekologiczny (działania promujące konferencję, reklamy w czasopiśmie, umieszczenie informacji o konferencji,

⁷⁶ Umowa nr 495/2009/Wn-10/OP-WK-LF/D z dnia 9 października 2009 r. o dofinansowanie w formie dotacji w ramach Instrumentu Finansowego LIFE+ na realizację przedsięwzięcia pn. „Ochrona orlika krzykliwego na wybranych obszarach Natura 2000”.

⁷⁷ Umowa nr 119/2017/WN50?NE-po/D z dnia 11 lipca 2017 r. o dofinansowanie przedsięwzięcia pn. „Prototypowa linia do separacji gatunkowej i regranulacji przemiału wielotworzywowych z zastosowaniem innowacyjnej technologii separacji w kąpieli mokrej wg własnego, autorskiego opracowania”, Umowa nr 251/2017/Wn-01/OZ-PO-go/D z dnia 11 października 2017 r., „Zwiększenie ilości pozyskiwanej i dystrybuowanej żywności dzięki zakupowi samochodu ciężarowego-chłodni oraz wózka widłowego” oraz Umowa nr 131/2017/Wn-07/OZ-UP-go/D z dnia 20 lipca 2017 r. „Zwiększenie ilości pozyskiwanej i dystrybuowanej żywności dzięki zakupowi samochodu ciężarowego-chłodni oraz wózka widłowego”, Umowa nr 76/2017/Wn50/MN-PO-BD/D z dnia 21 kwietnia 2017 r. pn. „Dofinansowanie działalności państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej w okresie od 1 grudnia 2016 r. do 30 listopada 2017 r.”.

⁷⁸ Umowa dotacji nr 97/2017/Wn-50/EE-se/D z dnia 31 maja 2017 r. pn. „Konferencja Naukowa pn. Surowce i energia, a gospodarka o obiegu zamkniętym i niskoemisyjna”.

materiały konferencyjne). Podniesienie świadomości ekologicznej miało zostać zbadane na podstawie ankiet sporządzonych przez uczestników konferencji.

Jak wyjaśniła p.o. Dyrektora Departament Ochrony Przyrody i Edukacji Ekologicznej: „*Taka metodyka obliczania osiągnięcia efektu ekologicznego jest zgodna z planem wdrażania programu priorytetowego. Dodatkowo wyodrębniono w umowie zasięg realizowanych działań bezpośrednich konferencji, poprzez wskazanie liczby uczestników konferencji.*”.

(dowód: akta kontroli str. 3868-3888)

NIK wnioskowała, w wyniku kontroli w 2017 r., o ostateczne zakończenie prac nad systemem rozliczania efektów rzeczowych i ekologicznych, pozwalających na wyeliminowanie nieprawidłowości w zakresie ich definiowania.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W dniu 30 maja 2017 r. Dyrektor Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowego Instytutu Badawczego (dalej: „IMiGW – PIB”), złożył wniosek o udzielenie przez NFOŚiGW dotacji na działalność Państwowej Służby Hydrologiczno-Meteorologicznej (dalej: „PSHM”) w kwocie 20.000,0 tys. zł. W dniu 4 października 2017 r. NFOŚiGW poinformował, że powyższe środki będą udostępnione w 2017 r. w kwocie 1,0 mln zł i w 2018 r. w kwocie 19,0 mln zł. Powyższe dofinansowanie miało zostać udzielone poprzez zmianę umowy dotacji nr 76/2017/Wn50/Mn-PO-BD/D. Natomiast, w dniu 31 października 2017 r., NFOŚiGW wystąpił do IMGW-PIB o rozważenie możliwości zaciągnięcia i spłaty pożyczki (zamiast dotacji) na działalność PSHM w kwocie 20,0 mln zł. W efekcie NFOŚiGW nie udzielił dotacji lub pożyczki na zadania PSHM. W dniu 9 stycznia 2018 r. NFOŚiGW przekazał kopię aneksu do porozumienia, zawartego w dniu 14 marca 2014 r. pomiędzy Prezesem Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej a NFOŚiGW, rozwiązującego powyższe porozumienie z dniem 1 stycznia 2018 r. W aneksie stwierdzono, że do umów zawartych na podstawie tego porozumienia, zastosowanie mają dotychczasowe postanowienia, do czasu ich wykonania. W dniu 27 lutego 2018 r. Dyrektor IMGW-PIB został poinformowany, przez Zastępcę Prezesa Zarządu NFOŚiGW, o odmowie zwiększenia dofinansowania w formie dotacji w ramach umowy nr 76/2017/Wn50/MN-PO-BD/D w związku ze zmianą przepisów ustawy – Prawo wodne. Stosownie do przepisów tej ustawy finansowanie zadań PSHM zostało przejęte przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (dalej: „PGW WP”).

Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej, działając z upoważnienia Prezesa Zarządu NFOŚiGW, wyjaśnił m.in.: „*Środki, o których była mowa w piśmie NFOŚiGW z dnia 4 października 2017 r. nie zostały udostępnione beneficjentowi, gdyż ostatecznie nie została podjęta przez Zarząd NFOŚiGW decyzja ws. zwiększenia dofinansowania i w związku z tym nie został podpisany stosowny aneks do umowy nr 76/2017/Wn50/MN-PO-BD/D z dnia 21.04.2017 r., umożliwiający wypłatę dodatkowej kwoty na działalność państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej w 2017 r. (...) Zmiany w ustawie Prawo wodne, które zaczęły obowiązywać od 01.01.2018 r. oraz zmiany w ustawie Prawo ochrony środowiska, które wykreślają z art. 400a pkt 3 „wspomaganie osłony hydrologicznej i meteorologicznej społeczeństwa oraz gospodarki, a także rozpoznawanie, kształtowanie i ochronę zasobów wodnych kraju,” spowodowały, że NFOŚiGW utracił prawo do udzielania dofinansowania na przedsięwzięcie objęte wnioskiem. (...).*”.

(dowód: akta kontroli str. 871-877, 1317, 1882, 4400-4414, 4867-4873)

NIK zauważyła, że NFOŚiGW wycofał się z deklaracji przekazanych w październiku 2017 r., podczas gdy zawarcie aneksu do umowy nr 76/2017/Wn50/Mn-PO-BD/D umożliwiłoby finansowanie zadań PSHM w 2018 r. Nowa ustawa – Prawo wodne została uchwalona w dniu 20 lipca 2017 r. i NFOŚiGW zdawał sobie sprawę, że ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. i z tym dniem zadania PSHM będą finansowane przez PGW WP.

2. W 2017 r. nie osiągnięto udziału finansowania zwrotnego NFOŚiGW, zakładanego w *Prognozie płynności finansowej na lata 2016–2020 na podstawie propozycji zmian programów priorytetowych*, gdzie założono udział finansowania zwrotnego na poziomie 53% bez wyłączeń wypłat wynikających z wypełniania zobowiązań ustawowych lub umownych o charakterze redystrybucyjnym. W 2017 r. wykonanie finansowania zwrotnego wyniosło 521.514,7 tys. zł (z tego 87,4% stanowił finansowanie pożyczkowe, a 12,6% finansowanie kapitałowe), tj. 44,8% finansowania ze środków NFOŚiGW ogółem.

Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej, działając z upoważnienia Prezesa Zarządu NFOŚiGW, wyjaśnił: „*Prognoza płynności finansowej na lata 2016 – 2020 została opracowana pod koniec pierwszego kwartału 2016 r. i odnosiła się do założeń nieaktualnej już Strategii Działania NFOŚiGW na lata 2013 – 2016. We wrześniu 2016 r. Rada Nadzorcza NFOŚiGW uchwaliła Strategię Działania NFOŚiGW na lata 2017 – 2020, a więc nowy dokument planistyczny, aktualizujący kierunek rozwoju NFOŚiGW. Zgodnie z aktualną Strategią NFOŚiGW powinien dążyć do pełnej absorpcji środków europejskich przeznaczonych na ochronę środowiska i gospodarkę wodną, w tym również poprzez finansowanie tzw. wkładu krajowego.*

W związku z wydatkowaniem środków w ramach PO LiŚ 2014–2020 od 2016 r. obserwowany jest tymczasowy trend zmniejszania przez NFOŚiGW dotacyjnego oraz zwrotnego finansowania ochrony środowiska ze środków własnych. Głównym celem tego działania jest zniesienie od 2016 r. konkurencji dla środków pochodzących z UE, a więc zapewnienie jak najwyższej absorpcji środków z nowej perspektywy. NFOŚiGW w 2017 r. zawarł 549 umów w ramach PO LiŚ 2014–2020 z rekordowym dofinansowaniem UE na poziomie około 8,2 mld zł.

Należy również zwrócić uwagę, że NFOŚiGW osiągnął udział finansowania zwrotnego w przypadku wyłączenia wypłat wynikających z wypełniania zobowiązań ustawowych lub umownych o charakterze redystrybucyjnym na poziomie 63%, a więc wyższym niż założony we wskazanej prognozie płynności.”.

(akta kontroli str. 930, 2999-3003, 4096-4105, 4500-4502)

Nieosiągnięcie planowanego poziomu finansowania zwrotnego może, zdaniem NIK, świadczyć o braku skuteczności działań NFOŚiGW na rzecz dostosowania jego oferty pożyczkowej do potrzeb potencjalnych beneficjentów tej formy pomocy finansowej.

1.2.3. Zobowiązania

Opis stanu faktycznego

Zobowiązania i rezerwy na zobowiązania ogółem na koniec 2017 r. wyniosły 36.106,3 tys. zł i były niższe o 7,6% w porównaniu do 2016 r. Na wymienioną wielkość składały się rezerwy na zobowiązania wynoszące 15.727,8 tys. zł (wyższe o 20,7% niż w 2016 r.), zobowiązania krótkoterminowe wynoszące 10.561,2 tys. zł (wyższe o 16,2% niż w 2016 r.) oraz rozliczenia międzyokresowe wynoszące 9.817,3 tys. zł (niższe o 42,1% niż w 2016 r.). Zobowiązania z tytułu dostaw i usług wyniosły 494,6 tys. zł i były niższe o 13,5% niż w 2016 r. Na koniec 2017 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 4063-4066, 4537-4579)

Według sprawozdania finansowego w NFOŚiGW na koniec 2017 r. wystąpiły zobowiązania warunkowe⁷⁹ (pozabilansowe) wynoszące 3.165.840,2 tys. zł (o 25,3% wyższe niż w 2016 r.), z tego z tytułu zawartych umów na kwotę 2.738.436,9 tys. zł (o 19,6% wyższe niż w 2016 r.) oraz dofinansowania przedsięwzięć przed zawarciem umów po decyzji Zarządu NFOŚiGW oraz po lub przed decyzją Rady Nadzorczej NFOŚiGW na kwotę 427.403,3 tys. zł (o 80,3% wyższe niż w 2016 r.).

Zwiększenie zobowiązań warunkowych z tytułu pożyczek i dotacji na dofinansowanie przedsięwzięć ekologicznych przed zawarciem umowy nastąpiło odpowiednio: o 122,0% w porównaniu do 2016 r. oraz o 7,2% w porównaniu do 2016 r.

⁷⁹ Zobowiązanie warunkowe - obowiązek wykonania świadczeń, których powstanie jest uzależnione od zaistnienia określonych zdarzeń.

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 2017 r. wyniosła 42.650,9 tys. zł.

Na koniec 2017 r. nie wystąpiły zobowiązania warunkowe z tytułu udzielonych promes.

(dowód: akta kontroli str. 4067-4069, 4537-4579)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.2.4. Majątek NFOŚiGW

Opis stanu
faktycznego

Stan majątku NFOŚiGW (aktywów) na początek 2017 r. wyniósł 11.925.040,5 tys. zł, a na koniec 2017 r. – 12.951.109,6 tys. zł, tj. więcej o 1.026.069,1 tys. zł (o 8,6%). Stan funduszu na koniec 2017 r. wyniósł 12.915.003,3 tys. zł i był wyższy o 1.029.040,0 tys. zł (o 8,7%) od stanu na koniec 2016 r. Należności na koniec 2017 r. wyniosły 5.423.872,3 tys. zł i stanowiły 41,9% aktywów, w tym z tytułu pożyczek 5.398.238,6 tys. zł. Stan środków pieniężnych na koniec 2017 r. wyniósł 6.486.014,5 tys. zł i był wyższy niż na koniec 2016 r. (5.002.431,0 tys. zł) o 1.483.583,5 tys. zł, tj. o 29,7%. Na pozostałą kwotę aktywów składały się w szczególności inwestycje długoterminowe. Zwiększenie stanu środków pieniężnych było spowodowane niższym niż planowano finansowaniem dotacyjnym i pożyczkowym.

(dowód: akta kontroli str. 2386-2397, 4066, 4537-4579, 4879-4880)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.3. Gospodarowanie wolnymi środkami

Opis stanu
faktycznego

Wolne środki były lokowane w Banku Gospodarstwa Krajowego na okres od 1 do 231 dni⁸⁰. Przychody z oprocentowania lokat w 2017 r. wyniosły 81.815,7 tys. zł i były wyższe od przychodów z tego tytułu wykonanych w 2016 r. o 20,1 % (68.095,3 tys. zł).

Dokonywanie lokat wolnych środków wynikało z właściwego zarządzania płynnością finansową oraz nie stanowiło zagrożenia dla terminowej realizacji zadań NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 1024-1178, 1297, 1814-1815 i 1832)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.4. Realizacja zadań Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Realizacja budżetu zadaniowego

Opis stanu
faktycznego

W ramach Funkcji 12 – Środowisko, realizowano w 2017 r. (podobnie jak w 2016 r.) pięć zadań, 14 podzadań oraz 25 działań. Plan kosztów realizacji zadań nie był zmieniany i wynosił 1.270.006,0 tys. zł. Na realizację zadań poniesiono koszty w kwocie 833.637,4 tys. zł, tj. 65,6% planu. Wykonanie poszczególnych zadań i przypisanych im wartości mierników przedstawiało się następująco⁸¹:

- zadanie 12.1. System ochrony środowiska i informacji o środowisku – zrealizowano koszty w kwocie 320.842,2 tys. zł, tj. 73,8% planu, a wykonanie wartości miernika

⁸⁰ Depozyty terminowe zakładane z dwudniowym wyprzedzeniem, lokaty *overnight* zakładane na podstawie stałego zlecenia dla BGK do przekazywania wolnych środków pozostałych na rachunkach, które nie zostały przekazane w depozyt terminowy i nie są wydatkowane w danym dniu do godziny 15⁰⁰.

⁸¹ Dane według „Rb-BZ2 Sprawozdanie z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31.12.2017 r.” – sprawozdanie z dnia 12.03.2018 r.

(zasieg zrealizowanych przedsięwzięć edukacyjno-promocyjnych oraz informacyjnych – miliony osób) wyniosło 77 mln, tj. 108,5% planu;

- zadanie 12.2. Kształtowanie bioróżnorodności – zrealizowano koszty w kwocie 101.370,8 tys. zł, tj. 51,8 % planu, a wykonanie wartości miernika (powierzchnia siedlisk wspartych w zakresie uzyskania lepszego statusu ochrony – (ha) wyniosło 31.056, tj. 621,1% planu;
- zadanie 12.3. Ochrona powietrza i przeciwdziałanie zmianom klimatu – zrealizowano koszty w kwocie 177.575,0 tys. zł, tj. 58,4% planu, a wykonanie wartości miernika (ilość ograniczonej lub unikniętej emisji dwutlenku węgla – Mg/rok), wyniosło 586.029, tj. 218,8 % planu;
- zadanie 12.4. Gospodarka zasobami i strukturami geologicznymi – zrealizowano koszty w kwocie 102.586,6 tys. zł, tj. 49,9% planu, a wykonanie wartości miernika (liczba wykonanych opracowań geologicznych – (szt.) wyniosło 285, tj. 16,9% planu;
- zadanie 12.5. Ochrona wód i gospodarowanie zasobami wodnymi – zrealizowano koszty w kwocie 131.262,8 tys. zł, tj. 101,2% planu, a wykonanie wartości miernika (liczba dodatkowych osób⁸² korzystających z ulepszanego oczyszczania ścieków – (RLM) wyniosła 315.013, tj. 9.107,1% planu.

Z pięciu realizowanych w 2017 r. przez NFOŚiGW zadań, w czterech koszty były niższe niż zaplanowano (ich realizacja wynosiła od 49,9 do 73,8 % planu), a w jednym zadaniu koszty były wyższe niż zaplanowano o 1,2%. Jednocześnie wykonanie wartości mierników trzech zadań, w których koszty były niższe niż zaplanowano, w porównaniu do planu były wyższe o 8,5 % do 118,8%. W zadaniu 12.4. Gospodarka zasobami i strukturami geologicznymi, gdzie zrealizowano koszty na poziomie 49,9% planu, wykonanie wartości miernika wyniosło 16,9% planu. W jednym z pięciu zadań, w którym koszty były wyższe niż planowano (o 1,2% – zadanie 12.5. Ochrona wód i gospodarowanie zasobami wodnymi), wykonanie wartości miernika było ponad 90-krotnie większe od planowanego.

(dowód: akta kontroli str. 2925-2955)

Wyjaśniając przyczyny powyższych rozbieżności, Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej, działając z upoważnienia Prezesa Zarządu NFOŚiGW, podał m.in. że: „W ww. działaniach nie występuje pełna korelacja między wykonaniem kosztów danego zadania i wykonaniem wartości miernika. Trudno więc porównywać wykonanie kosztów tej pozycji z wykonaniem miernika. Natomiast, ocena efektywności i skuteczności realizowanych działań analizowana jest w NFOŚiGW na poziomie programów priorytetowych, a więc poddziałań budżetu zadaniowego.”.

(dowód: akta kontroli str. 2999-3009)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Analiza sprawozdania sporządzonego przez NFOŚiGW „Rb-BZ2 Roczne sprawozdanie z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2017 r.”⁸³ wykazała, że w kolumnie 11 – Wykonanie, dotyczącej mierników wykonanych na koniec roku budżetowego, ujmowano m.in. wartości uzyskane w wyniku realizacji umów o dofinansowanie w formie pożyczek lub udostępnienia środków z przeznaczeniem na udzielanie pożyczek ze środków NFOŚiGW. Np.:

- w działaniu 12.3. Ochrona powietrza i przeciwdziałanie zmianom klimatu – w mierniku „Ilość ograniczonej lub unikniętej emisji dwutlenku węgla (Mg/rok)” wykazano m.in.: wartość (47 Mg/rok) uzyskaną w wyniku realizacji umowy pożyczki (oraz dotacji) dla Gminy Łubianka – umowa Nr 136/2016/Wn02/OA-mi-ku/P o dofinansowanie w formie

⁸² Rozumiana jako liczba użytkowników, którzy uzyskali dostęp do ulepszanego oczyszczania ścieków.

⁸³ Z dnia 12.03.2018 r.

pożyczki, wartość otrzymaną w wyniku realizacji umowy pożyczki 49/2015/P z BOŚ S.A. (427 Mg/rok) i efekty uzyskane w wyniku realizacji umowy 114/2016/P zawartej z Gminą Złota (584 Mg/rok);

- wykazane w zadaniu 12.5. Ochrona wód i gospodarowanie zasobami wodnymi wykonanie miernika – liczba dodatkowych osób korzystających z ulepszanego oczyszczenia ścieków (RLM) w wysokości 315.013 w 99,9% (314.817) dotyczyło efektów uzyskanych w wyniku umów pożyczek.

Natomiast w kolumnach 2, 3 i 4 powyższego sprawozdania (kolumny dotyczące kosztów – plan według ustawy budżetowej na 2017 r., plan po zmianach i wykonanie) ujmowano jedynie koszty ogółem (w tym: koszty funkcjonowania, koszty realizacji zadań i pozostałe koszty). W związku z powyższym, brak jest możliwości porównania zrealizowanej wartości miernika (w danym roku – w wyniku przekazania środków na dotacje i pożyczki) z wysokością poniesionych kosztów, która nie uwzględnia środków przekazanych pożyczek.

(dowód: akta kontroli str. 2925-2955, 4085-4087)

Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej, działając z upoważnienia Prezesa Zarządu NFOŚiGW, wyjaśnił: „Zasady tworzenia budżetu zadaniowego dla NFOŚiGW zakładają prezentację kosztów realizacji działań, na które składają się:

- koszty finansowania środowiska (bezzwrotna forma),
- wszystkie koszty utrzymania organów i biur,
- pozostałe koszty operacyjne,
- koszty finansowe.

Kwoty wypłacane w ramach finansowania zwrotnego nie są kosztem, więc nie są prezentowane. Jednakże koszty ponoszone przez NFOŚiGW na prowadzenie umów pożyczkowych (wynagrodzenia, analizy finansowe, materiały itd.) są prezentowane w budżecie zadaniowym. Z tego też powodu w zakresie osiągniętych wartości miernika, prezentowane są wartości osiągnięte z realizacji umów pożyczkowych. Należy zauważyć, że realizując zapisy Strategii NFOŚiGW i zwiększając finansowanie pożyczkowe, w skrajnym przypadku w budżecie zadaniowym prezentowane byłyby tylko koszty utrzymania biura (brak wypłat środków bezzwrotnych), a przy założeniu, że nie byłyby prezentowane wartości efektów z umów pożyczkowych wartości mierników wynosiłyby zero. Taka prezentacja byłaby niekorzystna.

Prezentowanie efektów z umów pożyczkowych w budżecie zadaniowym jest uzasadnione, albowiem ich osiągnięcie jest związane z ponoszeniem przez NFOŚiGW kosztów ich osiągnięcia. Taka sama sytuacja ma miejsce dla umów dotacyjnych, z tą różnicą, że dodatkowo prezentowana jest wysokość pomocy bezzwrotnej. Brak możliwości prezentacji wartości wypłaconych pożyczek wynika z niedostosowania budżetu zadaniowego do charakteru NFOŚiGW i był podnoszony wielokrotnie na spotkaniach z Ministerstwem Środowiska i Ministerstwem Finansów.”.

(dowód: akta kontroli str. 3010-3014, 4400-4414)

W 2015 r., przy tworzeniu planu budżetu zadaniowego na 2017 r., zaproponowano (w wiadomości elektronicznej przekazanej przez pracownika NFOŚiGW do koordynatora budżetu zadaniowego w Ministerstwie Środowiska): „Plan zadaniowy powinien także obejmować rozchody środków (nie tylko koszty), w takim przypadku możliwe byłoby przedstawienie działalności pożyczkowej NFOŚiGW, zarówno w zakresie finansowym jak i sprawnościowym. (Niestety wymaga to zmiany definicji układu zadaniowego w Ustawie o finansach publicznych)”. Koordynator w Ministerstwie Środowiska nie odniósł się do powyższej propozycji i nie została ona ponowiona przez NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 4529-4531)

W związku z powyższym NIK zauważa, że sposób obliczania wartości mierników w budżecie zadaniowym nie umożliwia oceny stopnia osiągnięcia celu zadania.

Ocena cząstkowa Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego NFOŚiGW w zakresie przychodów. Natomiast realizacja planu finansowego w części kosztów odbiegała od przyjętych w ustawie budżetowej wielkości. Stwierdzono nieprawidłowości dotyczące zarówno poniesionych kosztów funkcjonowania jak i kosztów realizacji zadań.

2. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

2.1. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań za 2017 r. przez NFOŚiGW: sprawozdania z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym (Rb-BZ2) oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzonych sprawozdań. Powyższe sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 309-365, 2925-2955, 3019-3020)

Sprawozdania w zakresie operacji finansowych sporządzono na podstawie danych z księgi głównej (system SAP) oraz z ksiąg pomocniczych (systemy WIU, LSI, e-OPLATYgeolog). Zostały one podpisane przez upoważnione osoby, a następnie przekazane Ministrowi Środowiska. Prowadzone w NFOŚiGW konta i zasady księgowania umożliwiają sporządzenie sprawozdań według wymaganej szczegółowości. Nie dokonywano korekt powyższych sprawozdań⁸⁴.

(dowód: akta kontroli str. 321-365, 5155)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.2. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

W NFOŚiGW funkcjonował, zatwierdzony do stosowania przez Zarząd, system księgowości komputerowej SAP. W NFOŚiGW opracowano również instrukcję „Obieg, kontrola i zatwierdzanie dowodów księgowych potwierdzających zakupy towarów i usług” i procedurę „Sporządzanie, obieg, kontrola i zatwierdzanie dowodów księgowych potwierdzających zakupy towarów i usług.” Za sprawdzenie dowodu pod względem merytorycznym jest odpowiedzialny wyznaczony pracownik komórki merytorycznej, zaś za sprawdzenie dowodu pod względem formalno-rachunkowym odpowiada wyznaczony pracownik Departamentu Księgowości i Rozliczeń NFOŚiGW.

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych NFOŚiGW przeprowadzono na próbie 99 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych o łącznej wartości 471.695,1 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną⁸⁵, (która została uzupełniona 50 dowodami i odpowiadającymi im zapisami o łącznej wartości 4.096,9 tys. zł, wyselekcjonowanymi na podstawie przeprowadzonego przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych). Stwierdzono, że z wyjątkiem wymienionych niżej przypadków, dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych.

W trakcie kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że księgi rachunkowe, stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań NFOŚiGW obejmujące zapisy dotyczące przychodów kosztów/ wydatków majątkowych oraz związanych z nimi należności i zobowiązań prowadzone były nieprawidłowo. Po zakończeniu kontroli wykonania planu finansowego NFOŚiGW w 2016 r. sformułowano wniosek dotyczący

⁸⁴ Do dnia zakończenia niniejszej kontroli.

⁸⁵ Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

zapewnienia księgowania środków zatwierdzonych do wypłaty w okresie sprawozdawczym, w którym dokonano ich zatwierdzenia.

(dowód: akta kontroli str. 93-122, 144-200, 501-526, 585, 948-1012, 1225-1228, 4481-4902)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W sposób nierzetelny dokonano opisu merytorycznego siedmiu faktur na łączną kwotę 209,8 tys. zł. Na powyższych fakturach (opisanych w Departamencie Promocji i Komunikacji Społecznej NFOŚiGW) podano: „Tryb udzielenia zamówienia wolna ręka”, podczas gdy żadne z zamówień, w wyniku realizacji których wystawiono te faktury, nie zostało zrealizowane w wyżej wymienionym trybie⁸⁶. Dyrektor Departamentu Komunikacji i Promocji, odnosząc się do opisów powyższych faktur, wyjaśnił: „Zapis wolna ręka na (...) został użyty niewłaściwie, co wynikało ze zwyczajowego i potocznego używania takiego sformułowania w przypadku zamówień, do których nie mają zastosowania przepisy Ustawy Pzp., co oznacza, że nie był w tym przypadku zastosowany tryb zamówienia z wolnej ręki w rozumieniu przepisów ustawy Pzp.”.

(dowód: akta kontroli str. 105-106, 144-192, 296-300, 1011-1016, 1233-1258.)

2. Na czterech dowodach księgowych – Kartach akceptacji rozliczenia (na łączną kwotę 22.397,4 tys. zł⁸⁷), dokonano poprawek⁸⁸ w sposób niezgodny z art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸⁹ (dalej „uor”). Ponadto, w przypadku karty rozliczenia dla umowy nr 432/2015/WF/US (kwota rozliczenia 9.170.595,77 zł) na dekretacji brak było daty księgowania.

P.o. Głównego Księgowego wyjaśnił m.in., że „Wskazane niedopatrzienia są efektem przeoczenia, co zdarza się przy obsłudze tak dużej liczby dokumentów księgowych, jakie występują w NFOŚiGW.”.

(dowód: akta kontroli str. 557-565, 1876-1881)

Ocena cząstkowa

NIK opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania w zakresie operacji finansowych i realizacji budżetu zadaniowego. Wartości wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej i zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Stwierdzone nieprawidłowości w dowodach księgowych nie miały wpływu na wiarygodność prowadzonych ksiąg rachunkowych.

3. Inne ustalenia kontroli

3.1. Finansowanie zwrotne

Ze środków NFOŚiGW na zwrotne finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w 2017 r. wykorzystano 521.514,7 tys. zł (z tego 87,4% stanowił finansowanie pożyczkowe, a 12,6% finansowanie kapitałowe), tj. 41,4% planu i o 96.992,1 tys. zł (o 15,7%) mniej, niż w 2016 r. (w tym: W 2017 r. żadnych wypłat pożyczek nie dokonano m.in. w następujących programach: „2.2. Ochrona powierzchni ziemi” (plan 4.400 tys. zł) – Dyrektor Departamentu

⁸⁶ Dotyczyło to: faktur na dostawy narzędzi (na kwotę 1.898,00 zł, na kwotę 12.424,08 zł i na kwotę 8.500,00 zł), faktury dotyczącej usługi cateringowej i przerwy kawowej na wyjazdowym posiedzeniu Rady Nadzorczej NFOŚiGW (na kwotę 9.994,50 zł), faktury dotyczącej koncertu kolęd „Przy wigilijnym stole” z dnia 18.12.2017 r. (na kwotę 20.000,0 zł), faktury dotyczącej zakupu usługi „Powierzchnia zabudowana kryta 60 m² (w pawilonie) oraz pozostałe usługi wg umowy z dnia 16.10.2017 r. – na kwotę 83.148,00 zł i faktury dotyczącej produkcji i emisji relacji z konferencji naukowej na kwotę 73.800,00 zł.

⁸⁷ Były to następujące dowody księgowe: Karta akceptacji rozliczenia dla umowy nr 801/2014/WF/KU/US (na kwotę rozliczenia 8.040.984,71 zł), Karta akceptacji rozliczenia dla umowy nr 809/2013/WF/US (na kwotę rozliczenia 3.434.088,61 zł), Karta akceptacji rozliczenia dla umowy nr 812/2013/WF/US (na kwotę rozliczenia 2.736.011,79 zł), Karta akceptacji rozliczenia dla umowy nr 65/2016/Wn11/OA-EU/P (na kwotę rozliczenia 8.186.363,20 zł).

⁸⁸ Brak podania daty dokonania korekty dekretacji.

⁸⁹ Dz.U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.

Planowania i Sprawozdawczości wyjaśnił, że w 2017 r. do NFOŚiGW nie wpłynęły wnioski o dofinansowanie w formie pożyczki dla powyższego programu; „2.3. Geologia i górnictwo” (15.000 tys. zł) – Dyrektor Departamentu Planowania i Sprawozdawczości wyjaśnił: „Zmiana zapisów w ustawie Prawo Ochrony Środowiska uniemożliwiła realizację programu Geologia i Górnictwo część 3) Przeciwdziałanie osuwiskom ziemi i likwidowanie ich skutków dla środowiska.”.

(dowód: akta kontroli str. 1017, 1889, 3021-3029, 4519-4525)

Ustalone
nieprawidłowości

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

3.2. Umowy trudne⁹⁰

Opis stanu
faktycznego

Liczba umów trudnych według stanu na koniec 2017 r. wyniosła 24 (o cztery mniej w porównaniu do 2016 r.), a stan należności z ich tytułu wyniósł 39.396,1 tys. zł (tj. o 45,7% mniej niż w 2016 r.).

Analizie poddano postępowanie dotyczące umowy 37/2008/P zawartej z MIFAM S.A. (kwota wierzytelności głównej 2.300,6 tys. zł). W dniu 16 września 2016 r. dłużnik został wykreślony z KRS, a w dniu 10 lutego 2017 r. radca prawny NFOŚiGW sporządził opinię o możliwości uznania wierzytelności za nieściągalną⁹¹. Na tej podstawie sporządzono wniosek, który został rozpatrzony w dniu 13 września 2017 r. przez Zarząd NFOŚiGW. Zlecono przygotowanie wykazu działań podjętych w celu odzyskania przedmiotowej wierzytelności oraz przeprowadzenie kontroli wewnętrznej dotyczącej odzyskiwania tych wierzytelności, która, według stanu na dzień 15 marca 2018 r., była w trakcie realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 887-903, 1185-1224, 1229-1232, 2998)

Ustalone
nieprawidłowości

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

3.3. Wydatkowanie w 2017 r. środków zobowiązań wieloletnich⁹² i Rachunku klimatycznego

Opis stanu
faktycznego

Na koniec 2017 r. stan środków zobowiązań wieloletnich wyniósł 5.341.387,9 tys. zł – kwota ta była wyższa o 1.061.636,4 tys. zł (24,8%) w stosunku do stanu na koniec 2016 r. (4.279.751,5 tys. zł). Najwięcej środków pozostawało w ramach zobowiązania OZE i efektywność energetyczna – 4.116.244,1 tys. zł (wzrost o 30,3% w stosunku do 2016 r.) oraz Gospodarowanie odpadami – 460.625,3 tys. zł. Wykonanie wypłat środków zobowiązań wieloletnich w 2017 r. wyniosło 497.997,6 tys. zł i było niższe niż w 2016 r. (1.004.190,7 tys. zł) o 506.193,1 tys. zł (o 50,4%).

(dowód: akta kontroli str. 1024, 2924, 3007-3008, 4106-4107)

Rachunek klimatyczny, finansowanie zadań Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami (dalej „KOBIZE”)

W 2017 r. ze środków Rachunku klimatycznego wykorzystano 71.028,1 tys. zł, m.in. na dotacje dla beneficjentów realizujących przedsięwzięcia z zakresu zazieleniania

⁹⁰ 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.

⁹¹ Wobec wyczerpania przedmiotów majątkowych mogących podlegać upłynnieniu i rozdysponowaniu między wierzycieli, syndyk złożył wniosek o zakończenie postępowania upadłościowego.

⁹² Zgodnie z art. 401c ust. 10 ustawy POŚ, zobowiązania NFOŚiGW związane z przeznaczeniem środków na cele, o których mowa ust. 1–9a, są zobowiązaniami wieloletnimi.

(62.424,8 tys. zł) oraz na zadania KOSZI⁹³ (8.114,7 tys. zł). Stan środków na koniec 2017 r. wyniósł 35.322,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1444-1495)

Szczegółowym badaniem w zakresie weryfikacji dokumentów, objęto umowę nr 277/2016/Wn14/OA-TR-ZI/D z dnia 22 grudnia 2016 r. o dofinansowanie w formie dotacji w ramach systemu zielonych inwestycji dla gminy Biała Piska przedsięwzięcia pn. „*Termomodernizacja budynków szkolnych w miejscowościach: Bemowo Piskie, Drygały na terenie Gminy Biała Piska*” ze środków NFOŚiGW zgromadzonych na Rachunku klimatycznym. W dniu 12 grudnia 2017 r. sporządzono aneks nr 1/798 do powyższej umowy, zmieniając przewidywany całkowity koszt realizacji przedsięwzięcia i efekt rzeczowy przedsięwzięcia oraz kwotę dotacji z 735,0 tys. zł na 609,7 tys. zł. Termin zakończenia realizacji przedsięwzięcia określono na 31 grudnia 2017 r. W ramach przedsięwzięcia określono efekt rzeczowy oraz planowany do uzyskania efekt ekologiczny. Termin osiągnięcia efektu ekologicznego określono na dzień 31 grudnia 2018 r. Kwota dotacji wskazana w umowie została rozliczona w całości.

(dowód: akta kontroli str. 1496-1548)

W 2017 r. zadania KOBIZE były finansowane przez NFOŚiGW ze środków handlu uprawnieniami do emisji, na podstawie porozumienia z dnia 24 kwietnia 2017 r. zawartego z Ministrem Środowiska i Instytutem Ochrony Środowiska – Państwowym Instytutem Badawczym⁹⁴. Porozumienie określało zasady finansowania zadań KOBIZE ze środków finansującego, tj. NFOŚiGW, na podstawie art. 401c ust. 8 ustawy POŚ.

Zgodnie z porozumieniem suma planowanych kosztów bieżących oraz wydatków inwestycyjnych wyniosła 24.631,6 tys. zł. W 2017 r. wypłacono kwotę 22.283,3 tys. zł (w formie czterech zaliczek), środki zwrócone wyniosły 2.228,5 tys. zł. Instytut każdorazowo załączał do rozliczenia poświadczony za zgodność z oryginałem kopie dokumentów źródłowych (faktury lub inne dowody księgowe) o równowartości min. 10% kosztów kwalifikowanych wykazanych w zestawieniu kosztów. Instytut przedłożył NFOŚiGW roczne sprawozdanie z realizacji zadań w 2017 r., w terminie określonym w Porozumieniu. W 2017 r. NFOŚiGW przeprowadził kontrolę realizacji Porozumienia, w wyniku której nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 1890-2129, 4948-4992)

Ustalone
nieprawidłowości

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

3.4. Finansowanie kapitałowe

Opis stanu
faktycznego

NFOŚiGW, według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r., posiadał akcje i udziały w 20 spółkach⁹⁵, tj. w jednej spółce portfela strategicznego (Bank Ochrony Środowiska S.A.), w pięciu spółkach portfela podstawowego oraz w 14 spółkach tzw. portfela resztówek o łącznej wartości ewidencyjnej 1.131.349,8 tys. zł.

W 2017 r. NFOŚiGW nie otrzymał dywidend z tytułu posiadanych akcji i udziałów.

O działalności ekonomiczno-finansowej spółek portfela strategicznego i podstawowego Zarząd NF był informowany w 2017 r. poprzez swoich przedstawicieli w radach nadzorczych.

(dowód: akta kontroli str. 921-924, 1179-1184, 161-1707)

⁹³ Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz. U. z 2017 r. poz. 286, 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.

⁹⁴ Porozumienie nr 75/2017/Wn07/OA-po-he/D.

⁹⁵ W 2017 r. z Krajowego Rejestru Sądowego wykreślono Hute „Jedność” S.A. w likwidacji oraz Przedsiębiorstwo Produkcyjno Usługowo-Handlowe „BEPEBE” Sp. z o.o. Ponadto, w 2017 r. NFOŚiGW dokonał sprzedaży 1.154 akcji Wytwórni Sprzętu Komunikacyjnego „PZL-Kalisz” S.A. za cenę 13,0 zł za każdą akcję (tj. za kwotę 15.002,00 zł).

W 2017 r. NFOŚiGW nabył obligacje emitowane przez Bank Ochrony Środowiska S.A. za łączną cenę 65.786,0 tys. zł (65.786 obligacji). Z propozycją nabycia przez NFOŚiGW obligacji BOŚ S.A. wystąpił Prezes Zarządu BOŚ S.A. w dniu 25 maja 2017 r. Zgodnie z tą propozycją emisja obligacji miała być przeprowadzona m.in. na następujących, indykatywnych warunkach: wielkość emisji do 100 mln zł, waluta – PLN, nominał obligacji: 1 000 zł, okres zapadalności 7 lat. W piśmie Prezesa Zarządu BOŚ S.A. podano, że: „*celem rozważanej emisji obligacji byłoby zwiększenie skali działalności Banku zgodnie ze strategią rozwoju oraz przeznaczenie środków z emisji na kredyty środowiskowe, a także byłaby poprawa wskaźników ostrożnościowych w zakresie instrumentów kwalifikowanych do Tier II w świetle Rozporządzenia Nr 575/2013*”. W związku z tą propozycją Zarząd NFOŚiGW sporządził wniosek dotyczący nabycia obligacji emitowanych przez Bank Ochrony Środowiska S.A., który został zatwierdzony przez Radę Nadzorczą NFOŚiGW w dniu 30 sierpnia 2017 r. W dniu 13 września 2017 r. NFOŚiGW zwrócił się do Ministra Środowiska i Ministra Finansów, w związku z art. 411 ust. 6a ustawy POŚ, z wnioskiem o wyrażenie zgody na nabycie przez NFOŚiGW obligacji emitowanych przez BOŚ S.A. Minister Środowiska i Minister Finansów wydali zgodę na nabycie powyższych obligacji, za kwotę nie wyższą niż 100 mln zł. W związku z powyższym, w dniu 24 października 2017 r., Prezes Zarządu NFOŚiGW przyjął propozycję nabycia 65.786 obligacji BOŚ S.A.

Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej, działając z upoważnienia Prezesa Zarządu NFOŚiGW, wyjaśnił: „*Zgodnie z art. 411 ust. 6a ustawy Prawo Ochrony Środowiska, NFOŚiGW może obejmować obligacje emitowane przez inne podmioty niż Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska i ministra właściwego do spraw finansów publicznych, jeżeli jest to związane z rozwojem przemysłu i usług w zakresie ochrony środowiska. Bank Ochrony Środowiska S.A. (BOŚ) jest instytucją finansującą inwestycje z zakresu ochrony środowiska, co oznacza, że NFOŚiGW mógł skorzystać z oferty objęcia emitowanych przez BOŚ obligacji.*

BOŚ przedłożył Komisji Nadzoru Finansowego (KNF) Program Postępowania Naprawczego Banku Ochrony Środowiska S.A., który został zaakceptowany przez KNF w dniu 14 grudnia 2016 r., zgodnie z informacją przekazaną do publicznej informacji w dniu 15 grudnia 2016 r. NFOŚiGW jako główny akcjonariusz BOŚ, chcąc wspomóc kapitałowo bank, objął część emisji obligacji. Celem emisji obligacji, zgodnie z propozycją nabycia obligacji była poprawa wskaźników ostrożnościowych w zakresie instrumentów kwalifikowanych do Tier II w świetle Rozporządzenia Nr 575/2013 i zwiększenie skali działalności banku zgodnie ze strategią rozwoju.

Dzięki objęciu emisji poprawiła się sytuacja kapitałowa BOŚ. KNF w dniu 14 grudnia 2017 r. podjęła decyzję, na mocy której obligacje o wartości 65.786,0 tys. zł zostały zaliczone jako instrument w kapitale Tier II, co miało wpływ na poprawę łącznego współczynnika wypłacalności. Należy zwrócić uwagę, że BOŚ uzyskał w 2017 r. zysk netto na poziomie 24 mln zł.

Podkreślenia wymaga fakt, że obligacje emitowane przez BOŚ w 2017 r. były atrakcyjne z punktu widzenia inwestycyjnego, oferując oprocentowanie na poziomie WIBOR 6M + marża w wysokości 4,5%, co na dzisiejszy dzień oznacza oprocentowanie w wysokości 6,3%.

Wynik finansowy BOŚ S.A. wyniósł w 2017 r. 24.424 tys. zł (sprawozdanie jednostkowe) i 46.062 tys. zł (sprawozdanie skonsolidowane).

(dowód: akta kontroli str. 684-728, 2999-3003, 4096-4105, 4415)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Strata netto BOŚ S.A. wyniosła na koniec 2016 r. 68 mln zł, wobec 39 mln zł w 2015 r., również kurs akcji BOŚ S.A. wykazywał w 2017 r. tendencję spadkową – np. kurs zamknięcia akcji BOŚ S.A. na dzień 29 grudnia 2017 r. wyniósł 8,27 zł, wobec 10,67 zł na dzień 31 grudnia 2016 r. (spadek o 22,5%). W dniu 6 kwietnia 2018 r. kurs akcji BOŚ S.A. wyniósł 8,86 zł. NIK wskazuje na konieczność monitorowania przez NFOŚiGW sytuacji BOŚ S.A. w powyższym zakresie.

3.5. Zadania finansowane dotacjami z budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Dotacje z budżetu państwa wykorzystane zostały w wysokości 70.510,2 tys. zł, tj. 86,5% planu (kwota ta była niższa od wykonania w 2016 r. o 1,2%), z przeznaczeniem na:

- uzupełnienie dofinansowania dla projektów realizowanych przez Beneficjentów w ramach Funduszu Współpracy Dwustronnej Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego (środki wykorzystane w kwocie 3.876,4 tys. zł);
- uzupełnienie dofinansowania dla projektów realizowanych przez Beneficjentów w ramach Funduszu Małych Grantów⁹⁶ w MF EOG i NMF (środki wykorzystane w kwocie 803,7 tys. zł);
- dofinansowanie kosztów pomocy technicznej PO liŚ, kosztów zarządzania w ramach NMF i MF EOG, FWD i kosztów Projektu Doradztwa Energetycznego dla NF (środki wykorzystane w kwocie 33.702,0 tys. zł);
- Projekt Doradztwa Energetycznego – środki dla Partnerów (środki wykorzystane w kwocie 8.327,9 tys. zł);
- uzupełnienie dofinansowania dla projektów Funduszu Spójności (dalej „FS”) w związku z pomniejszeniem kwoty płatności końcowej ze środków FS w wyniku nałożenia 2% korekty systemowej oraz korekty finansowej (środki wykorzystane w kwocie 22.830,5 tys. zł);
- dofinansowanie kosztów zakupów inwestycyjnych w ramach pomocy technicznej PO liŚ, kosztów zarządzania NMF i MF EOG (środki wykorzystane w kwocie 969,7 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 930-943, 1708-1724, 1881)

Ustalono
nieprawidłowości

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

3.6. Inwestycje wieloletnie

Opis stanu
faktycznego

W 2017 r. NFOŚiGW finansował realizację dwóch inwestycji gospodarki wodnej:

1. „Budowa stopnia wodnego Malczyce na rzece Odrze – lata 2015–2017”

Umowa z dnia 22 października 2015 r.⁹⁷ na realizację zadania pn. „Budowa stopnia wodnego Malczyce na rzece Odrze – rok 2015” określała przewidywany całkowity koszt przedsięwzięcia na kwotę 40.600,0 tys. zł z terminem realizacji do dnia 15 grudnia 2015 r. Do umowy podpisano w 2016 r. trzy aneksy⁹⁸, zwiększając wysokość dofinansowania do kwoty 59.972,9 tys. zł. Natomiast w 2017 r. zawarto kolejne dwa aneksy⁹⁹ do umowy, zwiększając kwotę dofinansowania do 82.297,2 tys. zł, tj. o 102,7% pierwotnie zakładanej kwoty. Łącznie w ramach umowy wykorzystano 82.297,2 tys. zł. (z tego w 2017 r. – 22.324,3 tys. zł). Zamknięcie rzeczowe umowy nastąpiło w dniu 23 lutego 2018 r. Stopień wodny Malczyce jest ostatnim zrealizowanym stopniem, z 27 stopni zaprojektowanych w ramach Odrzańskiej Drogi Wodnej w celu zapewnienia odpowiednich warunków żeglugowych na Górnej Odrze.

(dowód: akta kontroli str. 2130-2132, 2133-2135, 2156, 2136-2354)

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

⁹⁶ Fundusz Małych Grantów.

⁹⁷ Umowa nr 463/2015/Wn-01/ GW-RR/D.

⁹⁸ Aneks nr 1/185 z dnia 21 września 2016 r., Aneks nr 2/863 z dnia 31 października 2016 r., Aneks nr 3/1056 z dnia 31 grudnia 2016 r.

⁹⁹ Aneks nr 4/507 z dnia 22 sierpnia 2017 r. - wzrost dotacji do kwoty 63.697,2 tys. zł, Aneks nr 5/787 z dnia 7 grudnia 2017 r. – wzrost kwoty dotacji do 82.297,2 tys. zł.

Po uchwaleniu ustawy z dnia 13 maja 2016 r. o dokończeniu Zbiornika Wodnego Świnna Poręba¹⁰⁰, w dniu 20 września 2016 r. podpisano umowę pomiędzy NFOŚiGW a RZGW w Krakowie na realizację inwestycji pn. „Przedsięwzięcie dotyczące dokończenia budowy zbiornika wodnego Świnna Poręba w roku 2016 i 2017”. W latach 2016–2017 wykorzystano na ten cel 36.946,0 tys. zł (z tego w 2017 r. – 5.905,1 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 2133-214, 2198, 2215-2226, 2276-2286)

W 2017 r. w ramach monitorowania realizacji warunków umowy przez NFOŚiGW przeprowadzono trzy planowe kontrole u Beneficjenta. Przeprowadzone kontrole wykazywały m.in. zagrożenia w realizacji poszczególnych zadań, co stanowiło podstawę do dokonywania zmian w harmonogramie rzeczowo-finansowym w zakresie terminów realizacji poszczególnych zadań i niezbędnych środków finansowych. W marcu 2018 r. w NFOŚiGW trwały czynności związane z rozliczeniem oraz zamknięciem umowy, których elementem była m.in. kontrola terenowa inwestycji przeprowadzona u Beneficjenta w lutym 2018 r. Wyniki kontroli potwierdziły, że zakres rzeczowy robót został zrealizowany. Nie wykonano natomiast planowanego rozruchu elektrowni wodnej oraz zabezpieczenia osuwiska 1b w Świnnej Porębie.

(dowód: akta kontroli str. 2201-2212, 2231-2243, 2259-2273, 2347-2354)

Ustalone
nieprawidłowości

W zakresie realizacji przez NFOŚiGW inwestycji wieloletnich nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.7. Realizacja programów współfinansowanych środkami zagranicznymi przez NFOŚiGW

Opis stanu
faktycznego

Płatności wykonane w ramach środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego wyniosły w 2017 r. 936.438,4 tys. zł, tj. 89,1% planu i 94,1% wykonania w 2016 r. (z tego w ramach PO liŚ 2017–2013 – 65.972,4 tys. zł, PO liŚ 2014–2020 – 646.164,3 tys. zł i w ramach NMF i MF EOG – 224.301,7 tys. zł). Ponadto, w 2017 r. zrealizowano wypłaty w ramach ISPA/Fundusz Spójności w kwocie 43.940,5 tys. zł i EFP Phare – 3,0 tys. zł.

NFOŚiGW pełni rolę Instytucji Wdrażającej dla I i II osi priorytetowej w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020.

W ramach I osi priorytetowej PO liŚ 2014–2020 *Zmniejszenie emisyjności gospodarki*, w 2017 r. NFOŚiGW realizował zadania z zakresu wdrażania następujących zadań i poddziałań:

- *Wspieranie inwestycji dotyczących wytwarzania energii z odnawialnych źródeł wraz z podłączeniem tych źródeł do sieci dystrybucyjnej/przesyłowej (1.1.1)* – w 2017 r. zawartych zostało dziewięć umów na łączną kwotę dofinansowania UE 122.016,7 tys. zł;
- *Promowanie efektywności energetycznej i korzystania z odnawialnych źródeł energii w przedsiębiorstwach (1.2.)* – zawarte zostały trzy umowy na łączną kwotę dofinansowania UE 1.523,9 tys. zł;
- *Wspieranie efektywności energetycznej w budynkach użyteczności publicznej (1.3.1.)* – w wyniku podpisania umów z pierwszego naboru wniosków, na koniec 2017 r. realizowano 163 umowy na łączną kwotę dofinansowania UE 704.038,2 tys. zł;
- *Wspieranie efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym (1.3.2.)* – w 2017 r. przeprowadzono m.in. drugi nabór w powyższym poddziale, w ramach którego wpłynęło 20 wniosków, z czego 16 uzyskało pozytywną ocenę formalną na łączną kwotę dofinansowania UE 104.358,8 tys. zł;

¹⁰⁰ Dz.U. 2016 r., poz. 927. Zgodnie z przepisami ustawy łączne nakłady finansowe na dokończenie budowy zbiornika nie mogły przekroczyć kwoty 53.230 tys. zł, w tym w 2016 r. kwoty 46.530 tys. zł, w 2017 r. kwoty 6.700 tys. zł.

- *Efektywna dystrybucja ciepła i chłodu (1.5.)* – w 2017 r. miała miejsce ocena wniosków i zawieranie umów z pierwszego konkursu w ramach działania 1.5. zawarto cztery umowy na łączną kwotę 38.799,0 tys. zł dofinansowania UE;
- *Źródła wysokosprawnej kogeneracji (1.6.1)* - w 2017 r. zawarte zostały 23 umowy na łączną kwotę dofinansowania UE 213.797,8 tys. zł;
- *Sieci ciepłownicze i chłodnicze dla źródeł wysokosprawnej kogeneracji (1.6.2.)* – na zakończenie 2017 r. zawarte zostały 22 umowy o dofinansowanie na łączną kwotę dofinansowania UE 237.517,9 tys. zł.

W ramach I osi priorytetowej PO liŚ 2014–2020 efektami rzeczowymi i ekologicznymi z umów zakończonych w 2017 r. były m.in.: dodatkowa zdolność wytwarzania energii cieplnej oraz elektrycznej w warunkach wysokosprawnej kogeneracji (łącznie 2,4 MW) – poddziałanie 1.6.1.; wybudowanie jednej jednostki wytwarzania energii elektrycznej i cieplnej w ramach kogeneracji – poddziałanie 1.6.1.

W ramach II osi priorytetowej PO liŚ 2014–2020 *Ochrona Środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu*, w 2017 r. prowadzono nabory wniosków oraz podpisywano kolejne umowy o dofinansowanie, dokonywano weryfikacji wniosków o płatność (rozliczono pierwsze projekty – zatwierdzono wnioski o płatność końcową). M.in. w działaniu 2.1. (Adaptacja do zmian klimatu wraz z zabezpieczeniem i zwiększeniem odporności na klęski żywiołowe w szczególności katastrofy naturalne i monitoring środowiska) w 2017 r. kontynuowano ocenę wniosków o dofinansowanie¹⁰¹ i zatwierdzono zaktualizowaną listę ocenionych projektów w ramach konkursu, na której znalazło się siedem przedsięwzięć. Dla każdego z tych przedsięwzięć zostały zawarte umowy o dofinansowanie, a wartość całkowita podpisanych umów wynosi 498.652,9 tys. zł (z tego 280.039,2 tys. zł dofinansowanie UE). Ogółem, według stanu na koniec 2017 r. dla projektów, dla których NFOŚiGW jest Instytucją Wdrażającą, certyfikowano wydatki kwalifikowalne na kwotę 222.109,9 tys. euro, tj. 29,3% z planowanych na koniec 2018 r. 758.574,7 tys. euro. W ramach realizacji II osi priorytetowej PO liŚ 2014–2020 wykonano m.in. budowę lub modernizację: kompleksowych zakładów zagospodarowania odpadów (1 szt.); oczyszczalni ścieków komunalnych (150 szt.).

(dowód: akta kontroli str. 1833-1875, 4425-4426, 4997-5108)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki we wskazanym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.8. Weryfikacja dokumentów rozliczeniowych

Opis stanu
faktycznego

W 2017 r. w NFOŚiGW zrealizowanych zostało łącznie 379 kontroli terenowych przedsięwzięć, w tym 230 kontroli przedsięwzięć dofinansowanych ze środków krajowych. W stosunku do 2016 r. zmniejszyła się o 6, tj. o 1,6%, liczba przeprowadzonych kontroli.

W ramach kontroli przedsięwzięć dofinansowywanych ze środków krajowych w 215 przypadkach, tj. w 93,5%, dokonywano weryfikacji źródłowych dokumentów rozliczeniowych przedstawianych NFOŚiGW w rozliczeniach poniesionych kosztów. W stosunku do 2016 r. nastąpił wzrost o 8,6% liczby kontroli obejmujących badanie dokumentów finansowo-księgowych.

W grupie beneficjentów spoza sektora finansów publicznych zrealizowano 30 kontroli, w tym 29 kontroli obejmujących badanie dokumentów finansowo-księgowych. W stosunku do 2016 r. nastąpił wzrost o 11,5% liczby kontroli obejmujących badanie dokumentów finansowo-księgowych.

Dyrektor Departamentu Kontroli Przedsięwzięć w sprawie zmniejszenia liczby kontroli terenowych przedsięwzięć wyjaśnił m.in., że: „(...)

¹⁰¹ Konkurs POIS.02.01.00-IW-02-00-501/16.

- a) w przypadku projektów dofinansowanych w ramach PO liŚ 2007–2013 spadek liczby kontroli w roku 2017 był efektem zamykania programu. Skutkowało to zmniejszeniem liczby projektów podlegających kontroli na zakończenie realizacji i prowadzeniem głównie kontroli trwałości projektów. Liczba wykonywanych kontroli trwałości jest uzależniona od liczby projektów znajdujących się jeszcze w okresie trwałości. Planowanie i prowadzenie kontroli trwałości odbywa się ściśle według wytycznych programowych i w porozumieniu z Instytucjami Pośredniczącymi (Ministerstwem Środowiska i Ministerstwem Energii);
- b) odnośnie projektów dofinansowywanych z Funduszu Spójności 2000–2006, brak kontroli tych projektów w roku 2017 wynika z zakończenia w roku 2016 okresu trwałości projektów dla tego okresu programowania;
- c) w przypadku projektów dofinansowywanych z Mechanizmu Finansowego EOG i NMF nieznaczny spadek liczby kontroli tych projektów w roku 2017 wynika ze stopniowego zamykania okresu programowania PL02, PL03, PL04, co podobnie jak w przypadku PO liŚ, spowodowało ograniczenie liczby kontroli na zakończenie realizacji. Pragnę wskazać, że plan kontroli projektów na dany rok wynika z ustaleń dokonanych przez komórkę odpowiedzialną za prowadzenie projektów dofinansowywanych z Mechanizmu Finansowego EOG i NMF (Departament Środków Zagranicznych) z Ministerstwem Środowiska jako Operatorem Programu.

Mając na uwadze powyższe, powstałe nieznaczne sumaryczne zmniejszenie liczby przeprowadzonych kontroli w roku 2017 w stosunku do roku 2016 o 6 kontroli jest spowodowane: zakończeniem okresu trwałości projektów finansowanych w ramach Funduszu Spójności 2000-2006, zakończeniem etapu realizacji projektów współfinansowanych w ramach PO liŚ 2007 – 2013 oraz zakończeniem etapu realizacji projektów w ramach Mechanizmu Finansowego EOG i NMF - PL02, PL03, PL04. Jednocześnie należy zaznaczyć, że w roku 2017 wykonano 11 kontroli projektów z nowej perspektywy PO liŚ 2014 – 2020 oraz nastąpił, zgodnie z wcześniejszym zaleceniem NIK, kolejny wzrost kontroli projektów dofinansowanych ze środków krajowych: z 213 w roku 2016 do 230 w roku 2017.”.

(dowód: akta kontroli str. 399,408-411)

W obowiązującym *Regulaminie organizacyjnym Biura NFOŚiGW* w § 10 ust. 5 jest zapis, że koordynator odpowiada za prawidłowe i terminowe „monitorowanie przygotowania i realizacji przedsięwzięć, w tym w szczególności:

- a) sprawdzanie prawidłowości dokumentów rozliczeniowych, dokumentów potwierdzających realizację i osiągnięcie zakresu rzeczowego, ekologicznego oraz zachowania trwałości,
- b) monitorowanie przedsięwzięcia pod kątem zgodności jego realizacji z warunkami umownymi, w tym podczas wizyt koordynatorów na przedsięwzięciach.”.

W 2017 r. pracownicy komórek merytorycznych przeprowadzili 53 wizyty (dalej „wizytacje”) terenowe, z tego: 42 związane z projektami dofinansowanymi środkami krajowymi (m.in. 16 w pjb¹⁰² i 12 w organizacjach pozarządowych), siedem finansowanych ze środków NMF oraz MF EOG i PO liŚ 2014–2020; trzy finansowane w ramach GIS i jedna z LIFE+.

Podczas dziewięciu wizytacji terenowych, tj. 17,0% spośród wszystkich przeprowadzonych, pracownicy NFOŚiGW przeprowadzili weryfikację źródłowych dokumentów rozliczeniowych. Przeprowadzone wizytacje dotyczyły udziału pracowników NFOŚiGW m.in. w: corocznych spotkaniach roboczych w ramach realizacji umowy sprzedaży jednostek przyznanej emisji AAU, szkoleniach oraz konferencjach.

W porównaniu do 2016 r., w którym przeprowadzono 64 wizytacje, nastąpił spadek o 11 wizytacji, tj. o 17,2%.

(dowód: akta kontroli str. 406-407)

¹⁰² Państwowych jednostkach budżetowych.

Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej, działając z upoważnienia Prezesa Zarządu NFOŚiGW, wyjaśnił m.in., że:

„Głównymi przyczynami spadku liczby przeprowadzonych wizytacji terenowych w 2017 r. w odniesieniu do 2016 r. były:

- a) wykorzystywanie przez NFOŚiGW innych niż wizytacje terenowe mechanizmów kontrolnych, w szczególności: kontroli terenowych (...); kontroli na dokumentach źródłowych beneficjenta przeprowadzanych w siedzibie NFOŚiGW. (...) zobowiązania beneficjentów, zgodnie z umową o dofinansowanie, do przekazywania NFOŚiGW wszelkich informacji istotnych dla realizacji przedsięwzięć; uprawnienia NFOŚiGW, na mocy umowy o dofinansowanie, do żądania od beneficjentów wszelkich informacji i dokumentów dotyczących ich samych lub realizowanych przez nich przedsięwzięć, (...) wizytacji terenowych prowadzonych przez podmioty zewnętrzne; (...)*
- b) Mniejsza liczba zawartych umów o dofinansowanie w kończących się programach.(...)*
- c) Wczesna faza zaawansowania realizowanych projektów. (...)*
- d) Napięte harmonogramy związane z implementacją projektów PO LiŚ i koncentracja na wykorzystaniu środków Unii Europejskiej.(...)*
- e) Relatywnie niewielki okres czasu od złożenia wniosku o dofinansowanie do rozliczenia umowy. (...)*
- f) Względy logistyczne, stosunkowo wysoki koszt wizytacji terenowych.(...)*

Podkreślić należy, że brak podejmowania wizyt terenowych nie oznacza braku spełnienia wymagań określonych w § 10 ust. 5 lit. b Regulaminu organizacyjnego Biura NFOŚiGW.

Wizytacje nie są obligatoryjną formą dokonywania monitoringu przedsięwzięć, lecz wyłącznie jednym, (ale nie jedynym, czy też podstawowym) z narzędzi, które NFOŚiGW stosuje w celu monitorowania przedsięwzięć pod kątem zgodności ich realizacji z warunkami umownymi.”.

(dowód: akta kontroli str.1816-1822)

Badaniem objęto weryfikację dokumentów rozliczeniowych przedkładanych przez beneficjentów umów zawartych w ramach PO LiŚ 2014–2020 przy wnioskach o płatność do NFOŚiGW – jako Instytucji Wdrażającej. W badanym okresie obowiązywały *Zalecenia w zakresie wzoru wniosku o płatność beneficjenta w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020* (dalej: „Zalecenia w zakresie wzoru wniosku”) Instytucji Zarządzającej, tj. ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego.

(dowód: akta kontroli str.4433-4485)

Wystąpiły przypadki dokonania, przez beneficjentów umów zawartych w ramach PO LiŚ 2014–2020 (w wyniku zaleceń pracowników NFOŚiGW), korekty kwoty wydatków kwalifikowalnych na zaksięgowanych dowodach księgowych w czasie, gdy księgi rachunkowe beneficjenta były (w większości przypadków) zamknięte.

Kontrola wykazała, że jedynie Główna Księgowa GIOŚ odmówiła wykonania omówionych wyżej zaleceń NFOŚiGW, wskazując ich niezgodność z przepisami art. 20-25 uor, a Główny Inspektor Ochrony Środowiska podtrzymał¹⁰³ jej stanowisko.

(dowód: akta kontroli str. 4239-4241, 4303)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej weryfikacji dokumentów rozliczeniowych stwierdzono następujące nieprawidłowości.

1. Przyjęcie przy wnioskach o płatność przy realizacji umów w ramach PO LiŚ 2014–2020, niekompletnych dowodów księgowych potwierdzających poniesione wydatki.

¹⁰³ Pismo z dnia 20 marca 2018 r.

Kontrola wykazała, iż w NFOŚiGW wystąpiły trzy przypadki przyjęcia przy wnioskach o płatność (dotyczy umów realizowanych w ramach PO liŚ 2014–2020) niekompletnych dowodów księgowych¹⁰⁴ potwierdzających poniesione wydatki.

Stwierdzono, że skany dowodów księgowych (zamieszczonych przez beneficjanta w systemie informatycznym LS 2014 (którego administratorem jest Ministerstwo Rozwoju jako Instytucja Zarządzająca) stanowiły pierwsze strony faktur VAT, bez obrazu rewersu faktur.

(dowód: akta kontroli str. 4383-4394)

Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej, działając z upoważnienia Prezesa Zarządu NFOŚiGW, wyjaśnił, że: „Beneficjenci PO liŚ 2014-2020 przekazują do weryfikacji wnioski o płatność poprzez system SL2014. Mają oni obowiązek załączać skany kompletne dowody księgowe, tzn. łącznie z rewersem faktury. NFOŚiGW jako Instytucja Wdrażająca weryfikująca wnioski o płatność w przypadkach braku kompletnych dokumentów prosi o ich uzupełnienie, natomiast w przypadku wątpliwości co do pewności, czy załączony skan stanowi rewers dowodu księgowego, prosi o załączanie wyjaśnień. W przypadku faktury nr 060/2016 z dnia 13.06.2016 r. nie wystąpiły wątpliwości sprawdzających (ze względu na rodzaj zapisów umieszczonych na skanowanym dokumencie i umiejscowienie śladów po dziurkaczku). Jednakże, pomimo tego, podczas trzeciej weryfikacji wniosku o płatność, w którym rozliczano niniejszą fakturę, poproszono beneficjenta (wskazując na to zapisy w liście sprawdzającej), aby w systemie informatycznym SL2014 umieszczać dokumenty według następującej kolejności: awers faktury, rewers faktury, a dopiero po nich pozostałe dokumenty. Po tej wskazówce skierowanej do beneficjenta kolejny wniosek o płatność zawierał faktury nr 033/2017 z dnia 01.06.2017r. i 034/2017 z dnia 01.06.2017 r. i z tej racji uznano, że w tym przypadku do SL2014 załączone są rewery faktur. Ponadto, dokonano telefonicznych wyjaśnień z beneficjentem na roboczo, w których beneficjent zapewnił, że są to rewery faktur, na których nadrukowano emblematy unijne. W związku z tym, że założeniem PO liŚ 2014-2020 jest rozliczanie projektów poprzez system SL2014, nigdy nie ma pełnej gwarancji, że załączone skany zrobiono z dokumentów oryginalnych. Praca na skanach dowodów księgowych zawsze będzie obarczona ryzykiem. Potwierdzenie wiarygodności i kompletności załączonego dowodu księgowego może nastąpić podczas kontroli w miejscu realizacji projektu.”

(dowód: akta kontroli str. 4493-4499)

Podkreślić należy, iż pomimo wystąpienia bardzo dużego ryzyka, że skany dowodów księgowych zamieszczanych w systemie informatycznym SL2014 mogą nie być prawidłowymi dowodami, na podstawie których NFOŚiGW dokonywał płatności – kontrole zadań dofinansowanych ze środków PO liŚ 2014–2020, przeprowadzone przez NFOŚiGW, stanowiły jedynie 2,9% wszystkich przeprowadzonych w 2017 r. Ponadto wśród przeprowadzonych w 2017 r. wizytacji przedsięwzięć (na których mogłyby być sprawdzone źródłowe dowody księgowe) finansowanych lub współfinansowanych ze środków zagranicznych nie było żadnej dotyczącej dofinansowanych ze środków PO liŚ 2014–2020.

2. Żądanie od beneficjentów anulowania zapisów na dowodach księgowych, które zostały już ujęte w księgach rachunkowych.

W Zaleceniach w zakresie wzoru wniosku o płatność beneficjenta w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020 (dalej: „Zalecenia w zakresie wzoru wniosku”) w załączniku nr 2 *Inne wymagania niezbędne do prawidłowej realizacji projektu w zakresie dokumentowania ponoszonych wydatków* w pkt 2 na str. 1-2 zawarto zapis m.in.:

¹⁰⁴ Dotyczy to następujących faktur VAT, wystawionych dla Aresztu Śledczego w Ostrowie Wielkopolskim przez EKOPRODET Z. G. o numerach:

- 1) 033/2017 z dnia 1 czerwca 2017 r., na kwotę 12,8 tys. zł brutto;
- 2) 034/2017 z dnia 1 czerwca 2017 r., na kwotę 36,9 tys. zł brutto;
- 3) 060/2016 z dnia 13 czerwca 2016 r., na kwotę 19,2 tys. zł brutto.

„Opis dowodu księgowego powinien zawierać: 1) Jeśli nie wynika to z treści dowodu księgowego (np. gdy treść jest zbyt ogólna) – krótki opis zamówienia, którego dotyczy wydatek. Dodatkowo jeżeli kwalifikowalna jest jedynie część wydatku, którego dotyczy opisywany dokument, w każdym przypadku należy w opisie zawrzeć informację na ten temat, ze wskazaniem, jaka część wydatku (np. jakiego rodzaju wydatki, bądź jaki % wydatków) została uznana za kwalifikowalną; (...) 3). numer umowy o dofinansowanie; (...) 8) kwotę wydatków kwalifikowalnych z wyszczególnieniem VAT (jeśli jest kwalifikowalny); (...) Uwaga: Na dowodzie księgowym musi znaleźć się opis w zakresie, o którym mowa w pkt 3 natomiast w sytuacji, gdy kwota wydatku uznanego za kwalifikowalny jest niższa niż wartość dowodu księgowego – także w zakresie, o którym mowa w punkcie 8 (chyba, że różnica ta wynika jedynie z tego, że VAT jest niekwalifikowalny).

Pozostałe elementy tego opisu mogą zostać umieszczone na odrębnej kartce, która będzie stanowiła załącznik do danego dowodu księgowego. W tym przypadku na kartce tej należy dodatkowo podać numer dowodu księgowego, którego on dotyczy. (...)

Propozycja opisu dowodu księgowego stanowi załącznik nr 4 do Zaleceń w zakresie wzoru wniosku o płatność beneficjenta w ramach PO LiŚ 2014–2020.”.

(dowód: akta kontroli str.4433-4485)

Do dnia 26 marca 2018 r. nie wystąpiono do Ministerstwa Rozwoju (za pośrednictwem Ministerstwa Środowiska) o interpretację Zaleceń w zakresie wzoru wniosku określonych w załączniku nr 2¹⁰⁵, a odnoszącego się do Opisu dowodu księgowego, w przypadku, gdy kwota kosztów kwalifikowanych wykazana w dowodach księgowych załączonych do wniosku o płatność uległa zmianie, dowody są zaksięgowane w księgach rachunkowych beneficjenta, a księgi rachunkowe dla okresu sprawozdawczego zgodnego z datą dowodu księgowego są zamknięte.

W dniu 26 marca 2018 r., p.o. Dyrektora Departamentu Ochrony Przyrody i Edukacji Ekologicznej skierowała do Dyrektora Departamentu Funduszy Ekologicznych Ministerstwa Środowiska¹⁰⁶, jako Instytucji Pośredniczącej, prośbę o wykładnię zapisów Zaleceń w zakresie wzoru wniosku (...), w której stwierdzono m.in., że „Beneficjent, powołując się na zapisy Ustawy o Rachunkowości (art. 20-25 ustawy), nie wyraża zgody na korektę wartości wydatków kwalifikowalnych na rewersach faktur po zamknięciu ksiąg rachunkowych danego miesiąca, co w ocenie IW (tj. NFOŚiGW – dopisek kontrolera NIK) jest niezgodne z wytycznymi i uniemożliwia zatwierdzenie złożonych wniosków o płatność. Naszym zdaniem zmiana opisu w zakresie wartości wydatków kwalifikowanych nie ingeruje w treść dowodu księgowego i nie stoi w sprzeczności z zapisami uor. (...).”.

Zastępca Dyrektora Departamentu Funduszy Ekologicznych Ministerstwa Środowiska, w odpowiedzi na powyższą prośbę, poinformował m.in., że: „(...) mając na uwadze argumentację Beneficjenta oraz fakt, że zaproponowane przez niego rozwiązanie (...) pozwala na zachowanie prawidłowej ścieżki audytu na wypadek kontroli, możliwe jest w tym zakresie odstępstwo od Zaleceń w zakresie wzoru wniosku o płatność Beneficjenta w ramach PO LiŚ 2014–2020. Tym samym, w przedmiotowej sprawie należy uznać za poprawne dopisanie na rewersie faktury stosownej „uwagi”, z datą dokonania zmiany, oraz dołączenie korekty opisu na odrębnej kartce, stanowiącej załącznik do dowodu księgowego. Jednocześnie zaznaczam, że przedstawione stanowisko dotyczy jedynie analizowanego przypadku i nie odnosi się do pozostałych projektów realizowanych w ramach PO LiŚ 2014–2020.”.

(dowód: akta kontroli str. 4237-4242, 4486)

Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej, działając z upoważnienia Prezesa Zarządu NFOŚiGW, wyjaśnił, że: „NFOŚiGW jako Instytucja Wdrażająca ma obowiązek przestrzegania zaleceń i wytycznych wydawanych przez Instytucję

¹⁰⁵ Pn. „Inne wymagania niezbędne w celu prawidłowej realizacji projektu w zakresie dokumentowania ponoszonych wydatków” (w pkt 2 na str. 1-2).

¹⁰⁶ Pismem z dnia 23 marca 2018 r.

Zarządzającą. Jednym z takich dokumentów są Zalecenia w zakresie wzoru wniosku o płatność beneficjenta w ramach PO LiŚ 2014-2020, zgodnie z którymi w sytuacji, gdy kwota wydatku uznanego za kwalifikowany jest niższa niż wartość dowodu księgowego beneficjent na dowodzie powinien zamieścić kwotę wydatku kwalifikowanego (pomimo, że znajduje się ona w opisie stanowiącym załącznik do dowodu księgowego). Niniejsza zasada była stosowana w PO LiŚ 2007-2013 i jest stosowana w PO LiŚ 2014-2020, i zarówno w jednym, jak i w drugim okresie, do NFOŚiGW nie dochodziły sygnały, aby stwarzała beneficjentom trudności. Zapewne wynikało to z faktu, że zapis na dowodzie księgowym dotyczący kwoty wydatku kwalifikowanego ma charakter informacyjny i nie zmienia treści dowodu księgowego.”.

(dowód: akta kontroli str. 4498-4499)

Ustalenia kontroli wskazują na fakt wymagania i wyegzekwowania przez pracowników NFOŚiGW od beneficjentów, w przypadku zmiany wysokości kosztów kwalifikowalnych przedsięwzięć, realizowanych na podstawie zawartych umów w ramach PO LiŚ 2014-2020, korygowania tej wartości na przedłożonych dowodach księgowych/fakturach VAT oraz załącznikach do tych dowodów, tj. opisach do dowodów sporządzonych na odrębnych kartkach (stanowiących integralną część z fakturą VAT), pomimo że dowody te (faktury VAT) zostały zaksięgowane w księgach rachunkowych beneficjenta w poprzednim okresie sprawozdawczym.

(dowód: akta kontroli str. 4241-4398, 5161-5472)

Żądanie anulowania zapisów na dowodach księgowych, które zostały już ujęte w księgach rachunkowych jest niezgodne z przepisami uor. Stosownie do art. 20 ust. 1 i ust. 3 uor do ksiąg rachunkowych wprowadza się w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Podstawą zapisów mogą być również dowody księgowe korygujące. Tym samym należy uznać, że korekta kwoty wydatków uznanych za kwalifikowane jest takim zdarzeniem, które koryguje na podstawie dowodu księgowego korygującego poprzednie zapisy.

Dlatego też nie można żądać od beneficjentów anulowania zapisów na pierwotnym dowodzie księgowym, który jest już ujęty w księgach rachunkowych. Jedynie po wygenerowaniu dowodu korygującego poprzednie zapisy można na dowodzie pierwotnym dopisać informację o korekcie z odesłaniem do numeru dowodu korygującego.

Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej, działając z upoważnienia Prezesa Zarządu NFOŚiGW, wyjaśnił, że: „W zakresie weryfikacji wniosków o płatność NFOŚiGW jako Instytucja Wdrażająca ma obowiązek stosowania Zaleceń w zakresie wzoru wniosku o płatność beneficjenta w ramach PO LiŚ 2014-2020 wydanych przez Instytucję Zarządzającą. Odpowiedź na niniejsze pytanie jest zawarta w tymże pytaniu poprzez zacytowanie zapisu z Załącznika nr 2 do Zaleceń. Zmiana zapisu na dowodzie księgowym dotycząca kwoty wydatku kwalifikowanego ma charakter informacyjny nt. projektu PO LiŚ 2014-2020 i nie zmienia treści dowodu księgowego, co oznacza, że nie ingeruje w stan ksiąg rachunkowych minionych okresów sprawozdawczych beneficjenta. Należy także dodać, że proces rozliczania projektów PO LiŚ jest tak skonstruowany, że korekty wydatków kwalifikowanych w większości przypadków następują po zamknięciu ksiąg rachunkowych beneficjenta.”.

(dowód: akta kontroli str. 4498)

Ponadto kontrola wykazała, że wskazano¹⁰⁷ beneficjentowi, zgodnie z zaleceniami¹⁰⁸ pracownika Departamentu Kontroli Rozliczeń – poza wykonaniem korekty wartości

¹⁰⁷ Były to pisma skierowane do Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, dotyczące wniosków o płatność: nr POIS.02.04.00-00-0040/16-007-01 (pismo z dnia 8 lutego 2018 r.) oraz POIS.02.04.00-00-0040/16-007-02 (pismo z dnia 5 marca 2018 r.).

wydatków kwalifikowalnych na rewersie faktury VAT, która została zaksięgowana i księgi rachunkowe były zamknięte – również konieczność anulowania poprzednich opisów do faktury¹⁰⁹.

(dowód: akta kontroli str. 4242, 4245, 4252, 4313)

Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej, działając z upoważnienia Prezesa Zarządu NFOŚiGW, wyjaśnił, że: „*„Opis do faktury” stanowi załącznik do dowodu księgowego, na którym beneficjent jest zobowiązany zamieścić wszystkie wymagane informacje wymienione w Załączniku nr 2 do Zaleceń w zakresie wzoru wniosku o płatność beneficjenta w ramach PO liŚ 2014-2020. Informacje te dotyczą m. in. danych wynikających z Umowy o dofinansowanie oraz danych charakteryzujących rodzaj wydatku. Do jednego dowodu księgowego może być załączony jeden Opis, natomiast we wnioskach o płatność nr POIS.02.04.00-00-0040/16-007-01 i POIS.02.04.00-00-0040/16-007-02 pojawiły się różne Opisy z różnymi danymi. W związku z tym poproszono beneficjenta o anulowanie niewłaściwych Opisów. Beneficjent zastosował w tytule ostatniego Opisu, tzn. Opisu z najpóźniejszą datą, słowo „korekta” i takie rozwiązanie zostało przez NFOŚiGW przyjęte.*”.

(dowód: akta kontroli str. 4498)

W ocenie NIK, efektem powyższych wymagań NFOŚiGW było zmuszanie beneficjentów do podejmowania przez nich działań niezgodnych z uor.

3. Brak monitorowania przez pracowników NFOŚiGW przedsięwzięć pod kątem ich zgodności z warunkami umownymi podczas wizyt/wizytacji przedsięwzięć poprzez sprawdzenie/weryfikację źródłowych dokumentów rozliczeniowych.

W obowiązującym *Regulaminie organizacyjnym Biura NFOŚiGW* w § 10 ust. 5 jest zapis, że koordynator odpowiada za prawidłowe i terminowe „*monitorowanie przygotowania i realizacji przedsięwzięć, w tym w szczególności: a) sprawdzanie prawidłowości dokumentów rozliczeniowych, dokumentów potwierdzających realizację i osiągnięcie zakresu rzeczowego, ekologicznego oraz zachowania trwałości, b) monitorowanie przedsięwzięcia pod kątem zgodności jego realizacji z warunkami umownymi, w tym podczas wizyt koordynatorów na przedsięwzięciach.*”.

Ustalenia niniejszej kontroli wskazują na fakt, iż w 2017 r. spośród 53 wizytacji terenowych (spadek o 11 wizytacji w porównaniu do 2016 r.) jedynie podczas dziewięciu przeprowadzono weryfikację źródłowych dokumentów rozliczeniowych, co stanowiło tylko 17,0% wszystkich wizytacji.

Podkreślenia wymaga fakt, iż wizytacje są ważnym elementem sprawowania kontroli realizacji przedsięwzięć i tym samym prawidłowości wydatkowania środków. Właśnie wizytacje należy wykorzystać również na monitorowanie przedsięwzięć pod kątem zgodności jego realizacji z warunkami umownymi, tj. m.in. poprzez weryfikację źródłowych dokumentów rozliczeniowych stanowiących podstawę rozliczenia.

Najwyższa Izba Kontroli podkreślała zasadność takiego postępowania już w czasie kontroli NIK P/15/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. – wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej*. Obowiązek kontroli dokumentów rozliczeniowych w czasie wizytacji terenowych¹¹⁰ został wprowadzony w dniu 30 marca 2015 r., do regulaminu organizacyjnego Biura NFOŚiGW¹¹¹.

¹⁰⁸ Zalecenia zawarte w *Listach sprawdzających do kontroli wniosku o płatność* z dnia 2 lutego 2018 r. (wniosek POIS.02.04.00-00-0040/16-007-01) oraz z dnia 5 marca 2018 r. (wniosek POIS.02.04.00-00-0040/16-007-02).

¹⁰⁹ W pismach tych zawarto zapis „Z uwagi na to, że wystawiony został „Opis do faktury” na nową wartość wydatków kwalifikowanych, poprzednie należy anulować”.

¹¹⁰ Zapis na str. 34 Wystąpienia pokontrolnego z kontroli P/15/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. – wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej*.

¹¹¹ Uchwałą nr A/13/2015 Zarządu NFOŚiGW.

W Zestawieniu wizyt terenowych przeprowadzonych przez pracowników NFOŚiGW w 2017 r. (bez kontroli terenowych przeprowadzonych wspólnie z właściwym departamentem kontroli przedsięwzięć), przekazanych¹¹² kontrolerom NIK, Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej wyjaśnił, iż przyczynami braku weryfikacji – przez pracowników NFOŚiGW w trakcie części przeprowadzonych wizytacji przedsięwzięć – dokumentów rozliczeniowych potwierdzających poniesione koszty, były m.in.:

- charakter wizytacji, udział w nich również przedstawicieli Banku Światowego, Ministerstwa Środowiska, krótki czas jej trwania oraz napięty program¹¹³;
- fakt, iż część wizytacji (przeprowadzonych u beneficjentów środków należących do grupy organizacji pozarządowych¹¹⁴) polegała na udziale pracowników NFOŚiGW w konferencjach, szkoleniach i nie było zatem możliwości weryfikacji źródłowych dokumentów¹¹⁵ rozliczeniowych.

Zdaniem NIK, każdą z wizytacji można i należy tak zaplanować, aby była możliwość weryfikacji dokumentów rozliczeniowych. Nie znajdują zatem uzasadnienia argumenty przywołane w powyższych wyjaśnieniach Dyrektora Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej.

Podkreślić należy również, że ograniczenie wizyt terenowych przedsięwzięć jedynie do udziału pracowników NFOŚiGW w szkoleniach i konferencjach, oznacza niepełną realizację zalecenia zawartego w § 10 ust. 5 lit. b obowiązującego *Regulaminu organizacyjnego Biura NFOŚiGW*.

W sprawie podania przyczyny braku zorganizowania wizyt terenowych przedsięwzięć w sposób umożliwiający każdorazowo kontrolę źródłowych dokumentów rozliczeniowych będących podstawą wypłaty środków przez NFOŚiGW i tym samym spełnienie wymagań określonych w § 10 ust. 5 lit. b *Regulaminu organizacyjnego Biura NFOŚiGW* Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej, działając z upoważnienia Prezesa Zarządu NFOŚiGW, wyjaśnił m.in., że: „Głównymi przyczynami braku zorganizowania wizytacji terenowych w sposób umożliwiający każdorazowo kontrolę źródłowych dokumentów rozliczeniowych były: a) Wczesny stan zaawansowania projektów i/lub brak dokumentów rozliczeniowych w momencie wykonywania wizytacji.(...) b) Ustalanie zakresu wizytacji przez podmioty zewnętrzne.(...) c) Niezależna weryfikacja dokumentów rozliczeniowych przez zewnętrznego audytora finansowego. (...) d) Kontrole w przedmiotowym zakresie realizowane przez podmioty zewnętrzne (...) e) Wykorzystywanie innych niż wizytacje terenowe mechanizmów kontrolnych, (...)”.

(dowód: akta kontroli str.1816-1822)

Ustalenia kontroli wskazują na fakt, iż część wizytacji obejmowała udział pracowników NFOŚiGW w konferencjach i szkoleniach. W systemie kontroli zarządczej NFOŚiGW traktowano je jako wizytacje. Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej, nie w każdym takim przypadku była możliwość kontroli dokumentów finansowych. Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej, działając z upoważnienia Prezesa Zarządu NFOŚiGW, wyjaśnił, że: „Wizytacje związane z udziałem pracownika NFOŚiGW w szkoleniach lub konferencjach dotyczyły projektów edukacyjnych i stanowiły dobry i praktyczny sposób monitorowania zgodności realizacji przedsięwzięcia z warunkami określonymi w umowie o dofinansowanie (oznaczenia, informacja o dofinansowaniu, grupa celowa, tematyka, zakres itp.). Przedmiotowe wizytacje stanowiły, więc zasadniczy element kontroli zarządczej.”.

(dowód: akta kontroli str. 1822)

¹¹² W dniu 16 lutego 2018 r.

¹¹³ Dotyczy to wizytacji przedsięwzięć dofinansowanych ze środków GIS.

¹¹⁴ Stowarzyszeń, fundacji.

¹¹⁵ Dotyczy przedsięwzięć finansowanych lub współfinansowanych ze środków krajowych.

Zdaniem NIK, powyższe wizytacje należy zorganizować w taki sposób, aby zapewnić faktyczne sprawdzenie m.in. poprawności źródłowych dokumentów rozliczeniowych. Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej, działając z upoważnienia Prezesa Zarządu NFOŚiGW, wyjaśnił, że: „Sprawdzenie poprawności źródłowych dokumentów finansowo-księgowych podczas wizytacji związanych z udziałem pracowników NFOŚiGW w szkoleniach i konferencjach naukowych jest utrudnione ze względu na:

- a) ograniczenia czasowe delegacji - wizytacje trwają z reguły zaledwie od 1 do 2 dni;
- b) ograniczenia logistyczne – w przypadku, gdy konferencja nie jest przeprowadzana w siedzibie beneficjenta;
- c) brak dokumentów rozliczeniowych na etapie wizytacji - faktury za szkolenia i konferencje są wystawiane dopiero po ich zrealizowaniu; w trakcie wizytacji beneficjent nie dysponuje, więc jeszcze ww. dokumentami;
- d) wykorzystanie innych niż wizytacje mechanizmów kontrolnych (...).”

(dowód: akta kontroli str. 1822)

W ocenie NIK, niewykorzystywanie wizytacji do weryfikacji źródłowych dokumentów rozliczeniowych i tym samym brak monitorowania przez pracowników NFOŚiGW przedsięwzięć pod kątem ich zgodności z warunkami umownymi było działaniem nierzetelnym.

3.9. Obsługa informatyczna NFOŚiGW

Opis stanu
faktycznego

W wyniku realizacji wniosku pokontrolnego NIK, sformułowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r., dotyczącego podjęcia działań w celu ostatecznego przyjęcia koncepcji i budowy zintegrowanej platformy informatycznej, Zarząd NFOŚiGW przyjął (w dniu 28 listopada 2017 r.) uchwałę nr A/91/3/2017 „w sprawie zmiany formuły realizacji zadań informatycznych wspierających wybrane procesy działalności statutowej NFOŚiGW oraz dalszego postępowania z Projektem ZPI”. Podjęto m.in. decyzję o zamknięciu Projektu ZPI, rozwiązaniu Komitetu Sterującego i odwołaniu Kierownika Projektu, przejściu odpowiedzialności za realizację zadania objętego „Projektem ZPI” – „Elektroniczna obsługa wniosków ze środków krajowych” przez Dyrektora Departamentu Rozwoju Systemów Informatycznych.

Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej NFOŚiGW, działając z upoważnienia Prezesa Zarządu NFOŚiGW, wyjaśnił: „Uzyskane podczas realizacji Projektu ZPI doświadczenia wykazały, że bardziej korzystne jest wykonywanie pozostałych zadań objętych „Projektem ZPI” w innej, bardziej elastycznej formule realizacyjnej. Doświadczenia te są spójne z wnioskami wynikającymi z audytów, które zostały wykonane w roku 2016: audyt wewnętrzny „Ocena funkcjonowania systemu bezpieczeństwa informacji w NFOŚiGW” (luty 2016) oraz audyt zewnętrzny (...) (kwiecień 2016). Ich wyniki były przekazywane dla NIK w latach 2016 i 2017.

Zarząd, w dniu 28.11.2017 r., przyjmując uchwałę A/91/3/2017 w sprawie zmiany formuły realizacji zadań informatycznych wspierających wybrane procesy działalności statutowej NFOŚiGW oraz dalszego postępowania z „Projektem ZPI” uznał aktualność zasadności działań realizowanych w ramach Projektu ZPI oraz przyjął argumenty wymienione powyżej, przekazując odpowiedzialność za realizację pozostałych zadań ujętych zakresem „Projektu ZPI” na rzecz Dyrektora Departamentu Rozwoju Systemów Informatycznych.” Ponadto, Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej NFOŚiGW, działając z upoważnienia Prezesa Zarządu NFOŚiGW, wyjaśnił, że obecny system będzie modyfikowany. Zakres modyfikacji i tym samym środki, które byłyby zaplanowane na powyższy cel zostaną oszacowane po zatwierdzeniu przez Zarząd NFOŚiGW informacji Departamentu Rozwoju Systemów Informatycznych „Rekomendacja sposobu realizacji zadania Elektroniczna obsługa umów finansowanych ze środków krajowych” (dokument w opracowaniu). Planowane jest przedłożenie tej informacji pod obrady Zarządu w I kwartale 2018 r. Rozważane są trzy sposoby realizacji: budowa nowego systemu od podstaw, zakup

gotowego systemu z usługami dostosowawczymi, rozbudowa obecnie używanego systemu własnymi siłami. Zasadność i wielkość planowanych środków będzie zależała od wybranego sposobu realizacji.”

(dowód: akta kontroli str. 4076-4082, 4094-4095, 4993)

Ustalone
nieprawidłowości

Pomimo określenia przez Zarząd NFOŚiGW zadań, dotyczących opracowania koncepcji związanych z obsługą informatyczną Funduszu i terminów ich realizacji, nie zostały one wykonane.

Zgodnie z uchwałą Zarządu NFOŚiGW¹¹⁶ w sprawie zmiany formuły realizacji zadań informatycznych wspierających wybrane procesy działalności statutowej NFOŚiGW oraz dalszego postępowania z „Projektem ZPI”, do zadań Departamentu Rozwoju Systemów Informatycznych należało:

- § 1 pkt 3: „opracowanie przez Departament Rozwoju Systemów Informatycznych koncepcji wdrożenia zadania objętego „Projektem” ZPI – „Elektroniczna obsługa umów finansowanych ze środków krajowych”, która po zatwierdzeniu przez Zarząd NFOŚiGW będzie podstawą dalszych prac w tym zakresie;
- § 1 pkt 4: „zweryfikowanie przez Departament Rozwoju Systemów Informatycznych potrzeb NFOŚiGW w zakresie raportowania i przedstawienie koncepcji sposobu realizacji tego zagadnienia”;
- § 1 pkt 5: wykonanie zadań, o których mowa w punktach 3-4 w terminie trzech miesięcy od wejścia w życie niniejszej uchwały – uchwała weszła w życie w dniu 29 listopada 2017 r.

Koncepcje wymienione w §1 pkt 3 i 4 powyższej uchwały nie zostały opracowane i przedłożone na posiedzenie Zarządu Funduszu (w terminie określonym w § 1 pkt 5 uchwały).

(dowód: akta kontroli str. 4076-4082)

Dyrektor Departamentu Rozwoju Systemów Informatycznych wyjaśnił: „Ww. koncepcje zostaną przedłożone Zarządowi NFOŚiGW w kwietniu 2018 r. Dotychczas nie przedłożono tych koncepcji (łącznie dwie koncepcje) ze względu na trwające procesy uzgodnień i ścierania się różnych koncepcji budowy systemu do obsługi (...) umów finansowanych ze środków krajowych. Jeśli chodzi o koncepcję wymienioną w § 1 pkt 3, została opracowana wstępna koncepcja, która została przekazana (...) Zastępcy Prezesa Zarządu (...), który naniósł uwagi i po ich uwzględnieniu i zaakceptowaniu sposobu ich uwzględniania będzie przedstawiona na posiedzenie Zarządu NFOŚiGW (przewiduję, że będzie to w środę, 4 kwietnia 2018 r.). Natomiast koncepcja, o której mowa w § 1 pkt 4 uchwały nie została dotychczas opracowana (planuję jej opracowanie najpóźniej do końca kwietnia 2018 r.).” Ponadto Dyrektor Departamentu Rozwoju Systemów Informatycznych wyjaśnił, iż: „Nie uzyskano prolongaty tego terminu od Zarządu NFOŚiGW – nie wystąpiliśmy o prolongatę. Z przyczyn, o których mowa była powyżej (uzgadnianie koncepcji i rozpatrywanie wielu wariantów) nie udało się przedłożyć ww. koncepcji w terminie wymienionym w uchwale (tj. w terminie trzech miesięcy po wejściu w życie ww. uchwały).”

(dowód: akta kontroli str. 4535-4536)

NIK kolejny raz wskazuje na opóźnienia w realizacji działań NFOŚiGW w powyższym zakresie, zwracając jednocześnie uwagę, że może to spowodować ryzyko dekapitalizacji dotychczas wykonanych prac. Nakłady poniesione na projekt ZPI w latach 2014 – 2017 wyniosły 6.356,6 tys. zł.

3.10. Kontrola zarządcza

Opis stanu
faktycznego

Według *Sprawozdania z prowadzenia audytu wewnętrznego w NFOŚiGW w roku 2017*¹¹⁷, przeprowadzono zadanie audytowe (czynność doradczą) dotyczące oceny stanu kontroli

¹¹⁶ Uchwała Nr A/91/3/2017 z dnia 28 listopada 2017 r.

¹¹⁷ Sprawozdanie z 31 stycznia 2018 r.

zarządczej w NFOŚiGW w 2016 r. Nie zrealizowano siedmiu zadań audytowych z planu audytu wewnętrznego (trzech zadań zapewniających, jednej czynności doradczej i trzech czynności sprawdzających), a ósme zadanie audytowe (czynność doradcza) zostało zrealizowane, ale do dnia sporządzenia sprawozdania nie zostało przyjęte przez Zarząd NFOŚiGW. Przyczyną niewykonania powyższych zadań było wykonywania przez Departament Audytu i Kontroli Wewnętrznej innych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 601--606)

W 2017 r. w NFOŚiGW realizowano dziesięć kontroli wewnętrznych, które dotyczyły m.in. kontroli programów operacyjnych wdrażanych ze środków MF EOG oraz NMF 2009–2014, sprawdzenia stanu zaawansowania i prawidłowości prac porządkowych i archiwizacyjnych wykonywanych przez Wydział ds. Współpracy Międzynarodowej i Programu, uzupełnienia kontroli zrealizowanej w roku 2016 dotyczącej zintegrowanej gospodarki wodno-ściekowej w dorzeczu Parsęty (kontrolę zakończoną), odzyskiwania wierzytelności z tytułu umowy zawartej z firmą MIFAM S.A., prawidłowości zaprojektowania systemu oraz stosowania w NFOŚiGW zasad rozliczenia i ewidencjonowania efektów środowiskowych, prawidłowości zaprojektowania i stosowania zasad windykacji należności i efektywności podejmowanych w NFOŚiGW działań ukierunkowanych na maksymalizację udziału finansowania zwrotnego w strukturze wydatków (kontrolę – według stanu na 15 marca 2018 r. – w trakcie realizacji).

Według oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Zarządu NFOŚiGW za rok 2017 w NFOŚiGW w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza.

(dowód: akta kontroli str. 77-92, 2998, 4862-4866)

Ocena częściowa

Opisane w niniejszym wystąpieniu nieprawidłowości wskazują, że system kontroli zarządczej w niepełnym stopniu zapełniał prawidłową i efektywną realizację celów i zadań NFOŚiGW, a mechanizmy kontroli zarządczej nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości.

VI. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie ustawy o NIK, wnosi o:

- 1) podjęcie skutecznych działań zapewniających wzrost wypłat ze środków zobowiązań wieloletnich (w tym zwłaszcza dotyczących zobowiązania „OZE i efektywność energetyczna”) oraz osiągnięcia zakładanego poziomu finansowania zwrotnego w strukturze wydatków Funduszu;
- 2) finansowanie działalności NFOŚiGW, o której mowa w art. 400a ust. 1 oraz art. 410a ust. 4–6 ustawy POŚ, jedynie w formie przewidzianej w art. 411 ust. 1 ustawy POŚ;
- 3) bezzwłoczne dostosowanie siedziby NFOŚiGW do obowiązujących wymagań w zakresie ochrony p.poż.;
- 4) sporządzenie i wdrożenie koncepcji dotyczących zadania objętego „Projektem ZPI” – „Elektroniczna obsługa umów finansowanych ze środków krajowych”, jak również raportowania w NFOŚiGW;
- 5) ustalenie mechanizmów kontroli zarządczej, zapewniających wyeliminowanie przypadków:
 - a) dokonywania poprawek na dowodach księgowych w sposób niezgodny z uor oraz nierzetelnego opisywania dowodów księgowych pod względem merytorycznym;
 - b) przyjmowania przy wnioskach o płatność¹¹⁸ niekompletnych dowodów księgowych;
 - c) nieprzestrzegania wewnętrznych uregulowań NFOŚiGW, dotyczących zamówień o wartości od 2,0 tys. zł do 30,0 tys. euro;

¹¹⁸ Przy realizacji umów PO liŚ 2014–2020.

- d) wydatkowania środków na inwestycje zakończone przed zawarciem umowy o dofinansowanie;
- e) dokonywania zmian w umowach po terminie ich realizacji.
- 6) zaprzestanie żądania od beneficjentów podejmowania działań (na dowodach księgowych) niezgodnych z uor;
- 7) prawidłowe definiowanie w umowach efektów ekologicznych i rzeczowych;
- 8) terminowe rozpatrywanie wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć;
- 9) dostosowanie systemu informatycznego rejestracji wniosków do realizowanych projektów;
- 10) właściwe monitorowanie przedsięwzięć pod kątem zgodności z umowami poprzez wykorzystanie wizytacji do weryfikacji źródłowych dokumentów rozliczeniowych.

VII. 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 jednostki Departamentu Środowiska Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 20 kwietnia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska

Dyrektor
Anna Krzywicka

Kontrolerzy

Kornel Drabarek
Wicedyrektor

Elżbieta Browińska
Główny specjalista k.p.

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, w powyższym tekście wystąpienia pokontrolnego na stronie 24 w ostatnim akapicie dokonano sprostowania

oczywistej omyłki pisarskiej poprzez zastąpienie wyrażenia „Dyrektor Departamentu Powierzchni Ziemi” wyrażeniem „Dyrektor Departamentu Ochrony Ziemi”.