



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Środowiska

KSI. 410.003.02.2023

Tekst jednolity*

Pan
Przemysław Ligenza
Prezes Zarządu
Narodowego Funduszu Ochrony
Środowiska i Gospodarki Wodnej
ul. Konstruktorska 3A
02-673 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*** Uwzględniono zmiany wprowadzone uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z 18 marca 2024 r.**

P/23/039 – Działania organów administracji publicznej na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów i zapewnienia recyklingu

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka
kontrolowana

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki (NFOŚiGW)
ul. Konstruktorska 3a, 02-673 Warszawa

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Przemysław Ligenza, Prezes Zarządu NFOŚiGW – od 31 marca 2022 r.;
Poprzednio, w okresie objętym kontrolą, funkcję kierownika jednostki pełnili:
Paweł Mirowski, p.o. Prezes Zarządu NFOŚiGW – od 24 lutego 2022 r. do 30 marca 2022 r.;
Maciej Chorowski, Prezes Zarządu NFOŚiGW – od 20 sierpnia 2020 r. do 23 lutego 2022 r.;
Dominik Bąk, p.o. Prezes Zarządu NFOŚiGW – od 1 czerwca 2020 r. do 19 sierpnia 2020 r.;
Piotr Woźny, Prezes Zarządu NFOŚiGW – od 30 sierpnia 2019 r. do 31 maja 2020 r.;
Marek Ryszka, p.o. Prezes Zarządu NFOŚiGW – od 26 lutego 2019 r. do 29 sierpnia 2019 r.;
Kazimierz Kujda, Prezes Zarządu NFOŚiGW – od 18 grudnia 2015 r. do 12 lutego 2019 r.

(akta kontroli str. 3)

Zakres przedmiotowy
kontroli

Finansowanie działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu.

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych (tj. do 9 listopada 2023 r.), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.

Podstawa prawna
podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska

Kontrolerzy

1. Dariusz Łyszkiewicz, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/47/2023 z 24 maja 2023 r.
2. Agata Trzeciak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/48/2023 z 24 maja 2023 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2018-2023 (III kw.) NFOŚiGW zapewnił finansowanie działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu ze środków krajowych. Działania te finansowane były również z budżetu środków europejskich w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020³ – działanie 2.2. *Gospodarka odpadami komunalnymi*, dla którego NFOŚiGW pełnił rolę Instytucji Wdrażającej.

Środkami krajowymi finansowano przedsięwzięcia realizowane w ramach 3 programów priorytetowych: *Racjonalna gospodarka odpadami*⁴, *Współfinansowanie projektów realizowanych w ramach działań 2.2. i 2.5. Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko*⁵, *Rozwój kogeneracji w oparciu o biogaz komunalny*⁶ (od 15 listopada 2022 r.). W ww. programach wskazano cele i wskaźniki ich realizacji. Dokonano identyfikacji ryzyk w odniesieniu do ustalonych warunków organizacyjno-technicznych w trakcie wdrażania programów. Warunki uzyskania dofinansowania zostały określone w programach w sposób niestanowiący ograniczenia dla dofinansowania zadań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu. Przedsięwzięcia finansowano w formie dotacji i pożyczek. Informacje o ww. programach i ogłaszanych naborach wniosków zamieszczane były na stronie internetowej NFOŚiGW.

Wykonanie planu wypłat⁷ na realizację *pp. Rgo* oraz *pp. Współfinansowanie POIiŚ* wyniosło łącznie 930 146 tys. zł, co stanowiło (łącznie dla pożyczek i dotacji) 60,6% kwoty planowanej. W ramach *pp. Rkbk* przeprowadzany jest nabór wniosków w trybie ciągłym, a termin ich składania upływa 30 czerwca 2024 r.

W latach 2018-2023 (III kw.) na wsparcie projektów w ramach działania 2.2. *Gospodarka odpadami komunalnymi* POIiŚ 2014-2020 wypłacono 933 462 tys. zł, co stanowiło 106,6% planu wypłat (zaplanowano łącznie 876 088 tys. zł).

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- objęcia przez Zarząd NFOŚiGW w *pp. Rgo* (część 1. *Selektywne zbieranie i zapobieganie powstawaniu odpadów*) przedsięwzięć polegających na rozwoju infrastruktury technicznej procesów logistycznych związanych z magazynowaniem, oraz późniejszym unieszkodliwieniem tusz dzików w obszarze objętym restrykcjami afrykańskiego pomoru świń (ASF)⁸, co nie służyło realizacji celu określonego w tym programie (konsekwencją tego było sfinansowanie zakupu chłodni do magazynowania tusz dzików oraz środków transportu na potrzeby przeciwdziałania ASF);
- nieokreślenia przez Zarząd NFOŚiGW w *pp. Rgo* wskaźnika pozwalającego na ocenę stopnia realizacji celu tego programu w zakresie recyklingu odpadów;
- niewłaściwego zdefiniowania efektów ekologicznych w 2 z 20 zbadanych umów, zawartych w ramach *pp. Rgo*;
- zawierania aneksów do umów o dofinansowanie przedsięwzięć po upływie terminu realizacji zadania, co wskazuje na niezrealizowanie wniosku pokontrolnego NIK w tym zakresie⁹.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym sformułowano ocenę w formie opisowej.

³ Dalej: *POIiŚ 2014-2020*.

⁴ Dalej: *pp. Rgo*.

⁵ Dalej: *pp. Współfinansowanie POIiŚ*.

⁶ Dalej: *pp. Rkbk*.

⁷ <https://www.gov.pl/web/nfosiow/sprawozdania-z-dzialalnosci>

⁸ Dalej: *przeciwdziałanie ASF*.

⁹ Sformułowanego po kontrolach o numerach: P/18/001 i P/19/001.

III. Opis stanu faktycznego

W dokumentach strategicznych NFOŚiGW¹⁰ obowiązujących w latach 2018-2023 uwzględniono działania na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu, m.in. poprzez wspieranie działań służących realizacji sposobów postępowania z odpadami, w szczególności zapobieganiu powstawaniu odpadów, odzyskiwaniu surowców i ponownemu wykorzystaniu odpadów.

W okresie objętym kontrolą finansowanie przez NFOŚiGW przedsięwzięć na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów i zapewnienia recyklingu realizowane było ze środków krajowych oraz z budżetu środków europejskich.

Ze środków krajowych finansowano ww. działania w ramach 3 programów priorytetowych z dziedziny *Ochrona powierzchni ziemi*, których łączny budżet wynosi 10 800 000 tys. zł., z tego:

- pp. *Rgo*¹¹ – budżet programu na lata 2015-2030 wynosi do 8 700 000 tys. zł, z tego dla bezzwrotnych form finansowania (tj. dotacji) – do 3 150 000 tys. zł i dla zwrotnych form finansowania (tj. pożyczek) – do 5 550 000 tys. zł;
- pp. *Współfinansowanie POLiŚ*¹² – budżet programu na lata 2015-2023 dla bezzwrotnych form finansowania wynosił do 600 000 tys. zł;
- pp. *Rkbk*¹³ – budżet programu na lata 2022-2030 wynosi do 1 500 000 tys. zł, z tego dla bezzwrotnych form finansowania do 750 000 tys. zł i dla zwrotnych form finansowania do 750 000 tys. zł.

W latach 2018-2023 w NFOŚiGW zaplanowano na realizację programów priorytetowych w dziedzinie *Ochrona powierzchni ziemi* środki w łącznej wysokości 2 548 721 tys. zł, z czego na finansowanie – w ramach pp. *Rgo* i pp. *Współfinansowanie POLiŚ* – przedsięwzięć w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu 1 535 539 tys. zł. Stanowiło to 60,25% planowanego budżetu w dziedzinie *Ochrona powierzchni ziemi*. Na finansowanie pp. *Rgo* oraz pp. *Współfinansowanie POLiŚ* zaplanowano łącznie 274 675 tys. zł na dotacje¹⁴ oraz 1 260 864 tys. zł na pożyczki¹⁵. Stanowiło to, odpowiednio, 21,6% oraz 98,7% dotacji i pożyczek w dziedzinie *Ochrona powierzchni ziemi*.

W latach 2018-2023 z budżetu środków europejskich na realizację projektów w ramach działania 2.2. *Gospodarka odpadami komunalnymi* POLiŚ 2014-2020 zaplanowano łącznie 876 088 tys. zł w formie dotacji, z tego: 26 965 tys. zł w 2018 r., 100 765 tys. zł w 2019 r., 118 200 tys. zł w 2020 r., 172 158 tys. zł w 2021 r., 458 000 tys. zł w 2022 r.

(akta kontroli str. 6-48, 309)

¹⁰ Strategia działania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na lata 2017-2020, Strategia działania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na lata 2021-2024, Wspólna Strategia Działania Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej na lata 2017-2020, Wspólna strategia działania Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej na lata 2021-2024.

¹¹ Program przyjęty uchwałą nr B/49/1/2014 Zarządu NFOŚiGW z 15 września 2014 r. w sprawie zatwierdzenia programu priorytetowego *Racjonalna gospodarka odpadami* oraz skierowania wniosku do Rady Nadzorczej.

¹² Program przyjęty uchwałą nr B/3/18/2019 Zarządu NFOŚiGW z 15 stycznia 2019 r. w sprawie zatwierdzenia programu priorytetowego i planu wdrażania programu priorytetowego *Współfinansowanie projektów realizowanych w ramach działań 2.2 i 2.5 Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko* oraz skierowania wniosku do Rady Nadzorczej.

¹³ Program przyjęty uchwałą nr B/45/3/2022 r. Zarządu NFOŚiGW z 15 listopada 2022 r. sprawie przyjęcia programu priorytetowego i planu wdrażania programu priorytetowego *Rozwój kogeneracji w oparciu o biogaz komunalny* oraz skierowania wniosku do Rady Nadzorczej.

¹⁴ Z tego: 11 352 tys. zł w 2018 r., 4 026 tys. zł w 2019 r., 33 032 tys. zł w 2020 r., 51 265 tys. zł w 2021 r., 90 000 tys. zł w 2022 r. i 85 000 tys. zł w 2023 r.

¹⁵ Z tego: 160 000 tys. zł w 2018 r., 81 065 tys. zł w 2019 r., 42 640 tys. zł w 2020 r., 131 059 tys. zł w 2021 r., 300 000 tys. zł w 2022 r. i 546 100 tys. zł w 2023 r.

Podstawowym programem, w ramach którego NFOŚiGW finansował m.in. przedsięwzięcia na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów i zapewnienia recyklingu był *pp. Rgo* składający się z 5 części:

- 1) *Selektywne zbieranie i zapobieganie powstawaniu odpadów.*
- 2) *Instalacje gospodarowania odpadami.*
- 3) *Wykorzystanie paliw alternatywnych na cele energetyczne.*
- 4) *Międzynarodowe przemieszczanie odpadów.*
- 5) *Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO).*

W latach 2018-2023 (do 9 listopada) ww. program był 11 razy zmieniany. Zmiany polegały m.in. na:

- zwiększeniu budżetu na realizację celu programu (do 8 700 000 tys. zł.), w tym od 2021 r.¹⁶ uwzględnieniu możliwości finansowania ze środków Funduszu Modernizacyjnego przedsięwzięć dotyczących instalacji do termicznego przekształcania odpadów;
- wydłużeniu okresu realizacji określonych części programu (np. w przypadku części 1. i 2.) – okres wdrażania wydłużono do 2030 r. (pierwotnie realizacja tych części programu przewidziana była na lata 2015-2023);
- modyfikacjach wskaźników osiągnięcia celów programu (w tym np. zwiększenie wartości wskaźnika pn. *Ograniczenie masy składowanych odpadów* z 600 000 Mg/rok do 4 000 000 Mg/rok);
- dodaniu lub usunięciu określonych części programu np. usunięciu części dotyczącej *Współfinansowania projektów realizowanych w ramach działań 2.2 Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko* (która ujęta została w nowym programie pn. *Współfinansowanie projektów realizowanych w ramach działań 2.2 i 2.5 Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko*) oraz dodaniu części przeznaczonej na finansowanie *Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami*¹⁷;
- modyfikacji oferty programu, m.in. poprzez: wprowadzenie możliwości finansowania dotacyjnego dla przedsięwzięć dotyczących selektywnego zbierania odpadów oraz instalacji do recyklingu odpadów, zwiększenie dotychczasowego poziomu kwalifikowalności kosztów¹⁸ oraz zmianę dofinansowania w formie dotacji dla wybranych przedsięwzięć¹⁹.

Finansowanie zadań na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów i zapewnienia recyklingu ze środków *pp. Rgo* realizowane było przede wszystkim w ramach 2 części programu:

- Części 1. *Selektywne zbieranie i zapobieganie powstawaniu odpadów*, obejmującej wsparcie przedsięwzięć²⁰: budowa (lub modernizacja) punktów

¹⁶ Zmiany zatwierdzone uchwałą nr A/79/1/2021 Zarządu NFOŚiGW z 14 września 2021 r. w sprawie przyjęcia zmiany programu priorytetowego *Racjonalna gospodarka odpadami* oraz skierowania wniosku do Rady Nadzorczej.

¹⁷ Dalej: *BDO*. Zmiany zatwierdzone uchwałą nr B/12/14/2019 Zarządu NFOŚiGW z 26 marca 2019 r. w sprawie zmiany programu priorytetowego i planu wdrażania programu priorytetowego *Racjonalna gospodarka odpadami* oraz skierowania wniosku do Rady Nadzorczej.

¹⁸ Dla przedsięwzięć polegających na budowie lub rozbudowie stacjonarnych punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych z 500 tys. zł na 1 000 tys. zł; dla przedsięwzięć polegających na rozwoju systemów selektywnego zbierania odpadów komunalnych z 2 000 tys. zł na 4 000 tys. zł.

¹⁹ Np. dla przedsięwzięć polegających na budowie lub modernizacji stacjonarnych punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz rozwoju systemów selektywnego zbierania odpadów komunalnych z 30% na 50% kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia; dla przedsięwzięć polegających na rozwoju infrastruktury technicznej procesów logistycznych związanych z pozyskaniem, magazynowaniem i dystrybucją niesprzedanych lub niespożytych artykułów żywnościowych ze 100% na 80% kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia.

²⁰ Finansowanie przedsięwzięć zostało wprowadzone do *pp. Rgo* uchwałą nr B/52/13/2017 Zarządu NFOŚiGW z 6 grudnia 2017 r. w sprawie zmiany programu priorytetowego *Racjonalna gospodarka odpadami*.

selektywnego zbierania odpadów komunalnych²¹ oraz budowa/rozwój systemów selektywnego zbierania odpadów komunalnych²²; rozwój infrastruktury technicznej procesów logistycznych związanych z pozyskaniem, magazynowaniem i dystrybucją niesprzedanych lub niespożytych artykułów żywnościowych²³; przeciwdziałanie ASF²⁴. Nadrzędnym celem finansowania ostatniego z ww. przedsięwzięć było ograniczenie rozprzestrzeniania się wirusa ASF wśród populacji dzików. Wsparciem objęty był zakup chłodni do magazynowania tusz dzików oraz zakup specjalistycznych środków transportu. Potrzeba zakupu chłodni spowodowana była koniecznością prowadzenia wzmożonych odstrzałów sanitarnych dzików w poszczególnych okręgach łowieckich, a nie – realizacją zasad gospodarki odpadami (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

- Części 2. *Instalacje gospodarowania odpadami*, obejmującej wsparcie przedsięwzięć tj.: budowy nowych oraz modernizacji lub rozbudowy istniejących instalacji przeznaczonych do prowadzenia procesów:
- odzysku, w tym recyklingu selektywnie zbieranych odpadów komunalnych;
 - odzysku, w tym recyklingu odpadów innych niż komunalne, mających na celu zmniejszenie ilości wytwarzanych odpadów innych niż komunalne, wraz z towarzyszącą infrastrukturą służącą selektywnemu zbieraniu odpadów innych niż komunalne.

Pp. Rgo nie uwzględniał tworzenia punktów napraw lub punktów wymiany rzeczy używanych jako odrębnego rodzaju przedsięwzięcia, niebędącego elementem PSZOK.

Dyrektor Departamentu Ochrony Ziemi wyjaśnił, że: *Do NFOŚiGW nie wpłynęły zgłoszenia zapotrzebowania ze strony zainteresowanych podmiotów w zakresie wyodrębnienia tworzenia punktów napraw lub punktów wymiany rzeczy używanych jako odrębnego rodzaju przedsięwzięcia. Wobec powyższego dodatkowe analizy nie były prowadzone w tym zakresie. Punkty napraw rzeczy i urządzeń istnieją działając na zasadach rynkowych (np. zakłady szewskie, tapicerzy etc.) i ich wsparcie przez NFOŚiGW nie wydaje się tak zasadne jak i możliwe.*

Beneficjentami części 1. i 2. ww. programu były jednostki samorządu terytorialnego (jst) i ich związki oraz przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców²⁵. Ponadto beneficjentami środków z części 1. na wsparcie banków żywności były organizacje non profit posiadające osobowość prawną i status organizacji pożytku publicznego (pełniące funkcje banków żywności), a dla działań na rzecz przeciwdziałania ASF: Polski Związek Łowiecki i Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe.

Ponadto od 2019 r. ze środków *pp. Rgo* w części 5. realizowano utworzenie i wdrożenie BDO, której celem było m.in. monitorowanie działań na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów i recyklingu. Beneficjentem tej części programu był Minister Klimatu i Środowiska lub podmiot, któremu Minister powierzył wykonywanie zadań w tym zakresie.

Pp. Współfinansowanie POliŚ²⁶, skierowany był do beneficjentów działania 2.2. POliŚ 2014-2020, jako wsparcie przedsięwzięć wymienionych w Szczegółowym opisie osi priorytetowych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 dla

²¹ Dalej: PSZOK.

²² Dalej: SZO.

²³ Dalej: banki żywności.

²⁴ Rozwój infrastruktury technicznej procesów logistycznych związanych z magazynowaniem, oraz późniejszym unieszkodliwieniem tusz dzików w obszarze objętym restrykcjami ASF.

²⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 221, ze zm., dalej: ustawa – Prawo przedsiębiorców.

²⁶ Finansowano w ramach zobowiązań wieloletnich – Gospodarowanie odpadami.

działania 2.2. „Gospodarka odpadami komunalnymi”. Przewidywanymi formami dofinansowania były: pożyczka inwestycyjna na uzupełnienie wkładu własnego na przedsięwzięcie realizowane ze środków POIiŚ 2014-2020 oraz pożyczka na zachowanie płynności finansowej.

W latach 2018-2023 (do 9 listopada) ww. program był 4 razy zmieniany. Zmiany programu polegały m.in. na:

- zwiększeniu budżetu na realizację celu programu (do 600 000 tys. zł),
- zwiększenie wartości wskaźnika realizacji celu programu pn. *Wydajność instalacji odzysku i unieszkodliwiania odpadów* z 295 440 Mg/rok na 775 650 Mg/rok,
- wprowadzenie możliwości zaciągnięcia pożyczki oprocentowanej na warunkach rynkowych (niestanowiącej pomocy publicznej).

W *pp. Rkbb* uwzględniono wsparcie budowy nowych, rozbudowy lub modernizacji istniejących instalacji fermentacji selektywnie zebranych bioodpadów komunalnych i wykorzystanie uzyskanego biogazu do wytwarzania energii w warunkach wysokosprawnej kogeneracji oraz wytworzenia w wyniku prowadzonego procesu: środka wspomagającego uprawę roślin lub kompostu o właściwościach nawozowych lub nawozu płynnego, spełniającego wymagania rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 czerwca 2008 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o nawozach i nawożeniu²⁷. Beneficjentami programu byli przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy – Prawo przedsiębiorców.

(akta kontroli str. 6-48)

Finansowanie działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu odbywało się również ze środków Unii Europejskiej z POIiŚ 2014-2020²⁸ w ramach działania 2.2 *Gospodarka odpadami komunalnymi*, dla którego NFOŚiGW pełnił rolę Instytucji Wdrażającej. W tym działaniu zaplanowano wsparcie rozwoju systemu gospodarki odpadami komunalnymi, w celu zastąpienia przeważającego sposobu zagospodarowania tych odpadów (tj. poprzez składowanie) metodami sprzyjającymi praktycznemu zastosowaniu hierarchii sposobów postępowania z odpadami. Wsparcie mogły uzyskać projekty, w ramach których realizowane były działania z zakresu zapobiegania powstawaniu odpadów komunalnych, przygotowania do ponownego użycia i recyklingu. Ponadto w ramach realizowanych projektów finansowano działania edukacyjne i informacyjne związane z gospodarowaniem odpadami.

W analizowanych programach określono ich cele oraz wskaźniki osiągnięcia tych celów:

- *pp. Rgo*²⁹ – wskazano, że celem programu jest realizacja zasad gospodarki odpadami, a w szczególności hierarchii sposobów postępowania z odpadami, poprzez: 1) zapobieganie powstawaniu odpadów; 2) ustanowienie i utrzymanie powszechnych systemów selektywnego zbierania odpadów, 3) utworzenie i utrzymanie w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji gospodarowania odpadami; 4) zmniejszenie ilości odpadów poddawanych nielegalnemu międzynarodowemu przemieszczaniu; 5) wsparcie tworzenia bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami.
- Stopień realizacji ww. celu programu miał być mierzony za pomocą wskaźników, takich jak: ograniczenie masy składowanych odpadów, masa odpadów

²⁷ Dz.U. Nr 119, poz. 765, ze zm.

²⁸ Szczegółowy opis osi priorytetowych POIiŚ 2014-2020
https://www.pois.gov.pl/media/43737/SzOOP_POIS_1_19.pdf.

²⁹ Przyjęty uchwałą nr B/18/1/2023 Zarządu NFOŚiGW z 9 maja 2023 r. w sprawie przyjęcia zmiany programu priorytetowego i zmiany planu wdrażania programu priorytetowego *Racjonalna gospodarka odpadami* oraz skierowania wniosku do Rady Nadzorczej.

niebezpiecznych poddanych odzyskowi lub unieszkodliwieniu, liczba przedsięwzięć związanych z międzynarodowym przemieszczaniem odpadów lub postępowaniem dot. substancji zubożających warstwę ozonową oraz o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych, liczba zadań polegających na zapobieganiu powstawania odpadów, liczba wykonanych programów, baz i banków danych. Wskazane wyżej wskaźniki nie pozwalały na ocenę stopnia realizacji celu tego programu w zakresie recyklingu odpadów (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

- pp. *Współfinansowanie POliŚ* – wskazano, że celem programu z zakresu gospodarki odpadami jest *Zmniejszenie ilości odpadów komunalnych podlegających składowaniu*. Stopień realizacji tego celu programu miał być mierzony jest za pomocą wskaźnika osiągnięcia celu, tj. *Wydajność instalacji odzysku i unieszkodliwiania odpadów [Mg/rok]*.
- pp. *Rkbc* – wskazano, że celem programu jest promowanie wytwarzania energii w warunkach wysokosprawnej kogeneracji przy wykorzystaniu biogazu komunalnego. Stopień realizacji ww. celu programu miał być mierzony za pomocą wskaźników z zakresu gospodarki odpadami, zgodnych z celami w gospodarce odpadami komunalnymi, tj.: masa odpadów poddanych recyklingowi Mg/rok³⁰ oraz ograniczenie masy składowanych odpadów³¹. Ponadto określone w programie kryteria oceny planowanego efektu środowiskowego wymagały wykazania recyklingu bioodpadów, tj. wytworzenia w wyniku prowadzonego procesu: środka wspomagającego uprawę roślin lub kompostu o właściwościach nawozowych lub nawozu płynnego spełniającego wymagania rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 czerwca 2008 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o nawozach i nawożeniu (niespełnienie tego kryterium miało powodować odrzucenie wniosku).

(akta kontroli str. 6-48)

W latach 2018-2023 (do 9 listopada) w NFOŚiGW obowiązywały procedury opracowania i wdrażania programu priorytetowego³², które regulowały również procedurę wprowadzania zmian w programach. Projekty nowych programów oraz istotnych zmian w obowiązujących programach priorytetowych poddawane były *konsultacjom zewnętrznym* poprzez m.in. umieszczane projektu programu na stronie internetowej NFOŚiGW.

(akta kontroli str. 6-48, 50-261)

Zgodnie z ww. procedurami przyjęte przez Zarząd NFOŚiGW projekty nowych lub zmienionych programów priorytetowych opiniowane były przez ministra właściwego ds. klimatu³³.

W przypadku programów finansowanych ze środków Funduszu Modernizacyjnego projekty uzgadniane były z ministrem właściwym ds. klimatu. W ramach wdrażania Funduszu Modernizacyjnego NFOŚiGW (jako operator Funduszu Modernizacyjnego) współpracował z Radą Konsultacyjną tego funduszu³⁴ w celu wypracowania

³⁰ Planowana wartość wskaźnika osiągnięcia celu dla bezzwrotnych i zwrotnych form dofinansowania wynosi co najmniej 225 000 Mg/rok.

³¹ Planowana wartość wskaźnika osiągnięcia celu dla bezzwrotnych i zwrotnych form dofinansowania wynosi co najmniej 200 000 Mg/rok.

³² Instrukcja pn. *Opracowanie i wdrażanie programu priorytetowego* przyjęta uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr B/25/20/2016 z 8 czerwca 2016 r., a następnie *Podręcznik procedur* przyjęty uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr B/41/13/2022 z 18 października 2022 r.

³³ Do wejścia w życie uchwały Zarządu NFOŚiGW nr B/10/25/2020 z 3 marca 2020 r. w sprawie zmiany instrukcji *Opracowanie i wdrażanie programu priorytetowego* projekt programu priorytetowego przekazywano informacyjnie Ministerstwu Środowiska.

³⁴ Organ doradczy ministra właściwego do spraw klimatu w zakresie funkcjonowania *Krajowego systemu wdrażania Funduszu Modernizacyjnego*. Do zakresu działania Rady Konsultacyjnej Funduszu Modernizacyjnego

kierunków wsparcia inwestycji prośrodowiskowych w efektywność energetyczną, w tym w sektorach transportu, budownictwa, rolnictwa i odpadów.

(akta kontroli str. 6-48, 586-600)

Ponadto NFOŚiGW przekazywał ministrowi właściwemu ds. klimatu informacje na temat możliwości finansowania zadań z zakresu zapobiegania powstawania odpadów, selektywnego zbierania odpadów oraz instalacji do przetwarzania odpadów, w tym informację dotyczącą kontynuacji finansowania przedsięwzięć na rzecz przeciwdziałania ASF, w tym wniosku o przedłużenie finansowania ww. przedsięwzięć w ramach części 1. *pp. Rgo*.

(akta kontroli str. 293-300, 490-493, 1091-1102)

Założenia nowych programów priorytetowych oraz ich zmian konsultowane były m.in. na spotkaniach z organizacjami branżowymi. Przedstawiciele NFOŚiGW spotykali się również z przedstawicielami branży gospodarowania odpadami, tj. Rady Regionalnych Instalacji Przetwarzania Odpadów Komunalnych, Krajowej Izby Gospodarki Odpadami oraz Polskiej Izby Gospodarki Odpadami.

W ramach konsultacji zewnętrznych odnośnie do *pp. Rgo* uwagi i propozycje zmian w projekcie programu zgłosiły 2 gminy, które wnioskowały m.in. o zwiększenie poziomu dotacji, zwiększenie udziału kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia.

Niezależnie od ww. konsultacji zewnętrznych do NFOŚiGW wpływały również uwagi i wnioski do ww. programu. Kierowane były m.in. przez banki żywności, przedstawicieli branży odpadowej, podmioty prywatne oraz urzędy gmin. Wnoszono w nich m.in. o: rozszerzenie oferty finansowej, w tym finansowania dotacyjnego; rozszerzenie zakresu beneficjentów oraz zakresu finansowanych przedsięwzięć *pp. Rgo*. Wnioskowano również o nowe nabory dla poszczególnych części programu. Zgłaszane uwagi uwzględniane były przez NFOŚiGW w zmianach *pp. Rgo*.

(akta kontroli str. 293-300, 490-600)

W latach 2019-2021 przygotowywano informacje dla Zarządu NFOŚiGW w sprawie przeglądu programów priorytetowych. W Departamencie Ochrony Ziemi przeprowadzano przeglądy *pp. Rgo* oraz *pp. Współfinansowanie POLiŚ*.

Przegląd, o którym wyżej mowa, obejmował m.in. przedstawienie danych dotyczących stanu realizacji planu wdrażania programu w zakresie wskaźników osiągnięcia celu oraz budżetu, a także umów i wniosków oraz wskazanie rekomendacji z przeglądu programu (w tym: ewentualną konieczność wprowadzenia zmian w programie, zasadność jego kontynuacji w kolejnym roku oraz informacje, czy program odpowiada potrzebom rynku).

Na podstawie informacji przekazanych przez NFOŚiGW do Ministerstwa Klimatu i Środowiska (MKiŚ) ustalono, że w roku 2018 przegląd programów priorytetowych przeprowadzono w formie spotkań roboczych kierujących komórkami organizacyjnymi z Zarządem NFOŚiGW. Spotkania nie podlegały protokolowaniu.

W roku 2022 nie przedstawiano Zarządowi NFOŚiGW zbiorczej informacji w sprawie przeglądu programów priorytetowych. Zgodnie z ustaleniami na posiedzeniach Zarządu NFOŚiGW w maju 2022 r. i w lipcu 2022 r. komórki organizacyjne zostały zobowiązane do przeglądu programów priorytetowych w zakresie ich właściwości (posiedzenie Zarządu 30 maja 2022 r. oraz posiedzenie Zarządu 12 lipca 2022 r.).

Za 2022 r. opracowano dla ww. programów sprawozdanie roczne z ich wdrażania.

Ponadto w NFOŚiGW dokonywano przeglądu istniejących programów na etapie opracowania listy priorytetowych programów na dany rok oraz z inicjatywy ministra właściwego ds. klimatu.

należy wyrażanie stanowiska wobec przedkładanych ministrowi właściwemu do spraw klimatu projektów programów priorytetowych.

Na realizację *pp. Rgo* i *pp. Współfinansowanie POliŚ* wykonanie planu wypłat wyniosło 930 146 tys. zł³⁵, co stanowiło (łącznie dla pożyczek i dotacji) 60,6% kwoty planowanej oraz 62,0% wypłat w ramach dziedziny *Ochrona powierzchni ziemi*³⁶.

Z *pp. Rgo* wypłacono 188 254 tys. zł dotacji (68,5% planu wypłat) oraz 353 774 tys. zł pożyczek (52,4% planu wypłat). W 2019 r. do *pp. Rgo* włączono finansowanie BDO. W poszczególnych latach wypłacono:

- w 2018 r. – 11 976 tys. zł dotacji, 146 281 tys. zł pożyczek;
- w 2019 r. – 16 446 tys. zł dotacji, 19 765 tys. zł pożyczek;
- w 2020 r. – 26 970 tys. zł dotacji, 2 961 tys. zł pożyczek;
- w 2021 r. – 44 950 tys. zł dotacji, 39 943 tys. zł pożyczek;
- w 2022 r. – 61 826 tys. zł dotacji, 62 315 tys. zł pożyczek;
- w 2023 r. (II kw.) – 26 086 tys. zł dotacji, 82 509 tys. zł pożyczek.

Na działania związane z selektywnym zbieraniem odpadów (część 1. *pp. Rgo*) wypłacono 102 566 tys. zł dotacji oraz 15 654 tys. zł pożyczek, z czego:

- w 2018 r. – 7 872 tys. zł dotacji;
- w 2019 r. – 1 873 tys. zł dotacji;
- w 2020 r. – 16 870 tys. zł dotacji;
- w 2021 r. – 24 264 tys. zł dotacji;
- w 2022 r. – 38 371 tys. zł dotacji, 11 931 tys. zł pożyczek;
- w 2023 r. (II kw.) – 13 316 tys. zł dotacji, 3 723 tys. zł pożyczek.

Na działania związane rozwojem instalacji do recyklingu odpadów (część 2. *pp. Rgo*) wypłacono 29 012 tys. zł dotacji (z tego: 7 511 tys. zł w 2021 r., 10 725 tys. zł w 2022 r. oraz 10 776 tys. zł w 2023 r. – II kw.) oraz 333 757 tys. zł pożyczek (z tego: 144 883 tys. zł w 2018 r., 19 421 tys. zł w 2019 r., 2 280 tys. zł w 2020 r., 38 447 tys. zł w 2021 r., 49 939 tys. zł w 2022 r., 78 787 tys. zł w 2023 r. – II kw.).

Z *pp. Współfinansowanie POliŚ* wypłacono 388 118 tys. zł pożyczek (66,2% planu wypłat), z tego: 8 371 tys. zł w 2019 r., 52 262 tys. zł w 2020 r., 96 714 tys. zł w 2021 r., 137 903 tys. zł w 2022 r., 92 868 tys. zł w 2023 r. – II kw.).

(akta kontroli str. 309)

W latach 2018-2023 (III kw.) na wsparcie projektów w ramach działania 2.2. *Gospodarka odpadami komunalnymi* POliŚ 2014-2020 wypłacono 933 462 tys. zł, co stanowiło 106,6% planu wypłat (zaplanowano łącznie 876 088 tys. zł). W okresie objętym kontrolą wypłaty wynosiły: 54 338 tys. zł w 2018 r., 69 007 tys. zł w 2019 r., 155 763 tys. zł w 2020 r., 266 675 tys. zł w 2021 r., 387 679 tys. zł w 2022 r.

W ramach finansowania zadań ze środków krajowych, w latach 2018-2023 (III kw.) do NFOŚiGW wpłynęły 384 wnioski o dofinansowanie z *pp. Rgo* działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu o wartości 1 473 167,4 tys. zł. Z czego 118 wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć z zakresu SZO, 94 wnioski o dofinansowanie przedsięwzięć z zakresu recyklingu odpadów, 67 wniosków dotyczyło działań na rzecz przeciwdziałania ASF, a 105 wniosków dotyczyło wsparcia banków żywności.

W przypadku *pp. Rkbk* trwa pierwszy nabór wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć z tego programu. Nabór odbywa się w trybie ciągłym, został rozpoczęty 13 lutego 2023 r., termin składania wniosków upływa 30 czerwca 2024 r. Do

³⁵ <https://www.gov.pl/web/nfosi gw/sprawozdania-z-dzialalnosci>.

³⁶ W dziedzinie *Ochrona powierzchni ziemi* wypłacono łącznie 1 500 512 tys. zł.

30 września 2023 r. wpłynęło 14 wniosków dla 7 przedsięwzięć. Trwa ocena ww. wniosków.

W latach 2018-2023 (III kw.) w NFOŚiGW zawarto 197 umów na przedsięwzięcia w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu z *pp.* Rgo o łącznej wartości 684 762,8 tys. zł.

Wartość 163 umów dotacji wyniosła 245 268,5 tys. zł co stanowiło 35,8% wartości wszystkich umów podpisanych w kontrolowanym zakresie, natomiast 34 umów pożyczek – 439 494,2 tys. zł. (tj. 84,2%).

Do 30 września 2023 r. wypłacono 268 676,9 tys. zł.

Na finansowanie przedsięwzięć z zakresu:

- SZO zawarto 32 umowy³⁷ (w tym 28 umów z 16 beneficjentami na budowę lub modernizację PSZOK oraz 4 umowy z 2 gminami na rozwój systemu SZO) o łącznej wartości 50 160,6 tys. zł (do 30 września 2023 r. wypłacono 6 259,7 tys. zł);
- recyklingu odpadów zawarto 32 umowy³⁸ o łącznej wartości 516 292,7 tys. zł (do 30 września 2023 r. wypłacono 167 442,9 tys. zł);
- przeciwdziałania ASF zawarto 52 umowy dotacji o łącznej wartości 30 031,6 tys. zł (do 30 września 2023 r. wypłacono 29 668,1 tys. zł);
- wsparcia banków żywności zawarto 81 umów³⁹ o łącznej wartości 88 277,8 tys. zł (do 30 września 2023 r. wypłacono 65 306,1 tys. zł).

(akta kontroli str. 1091-1102)

W latach 2018-2022 do NFOŚiGW wpłynęło 18 wniosków o dofinansowanie z *pp.* *Współfinansowanie POLiŚ* działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu o łącznej wartości 138 069,1 tys. zł., z czego 17 wniosków zostało rozpatrzonych pozytywnie i skutkowało podpisaniem umowy. Wycofany został 1 wniosek⁴⁰.

W okresie objętym kontrolą w NFOŚiGW zawarto łącznie 17 umów pożyczek na przedsięwzięcia w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu o łącznej wartości 178 873,8 zł (z czego do 30 września 2023 r. wypłacono 91 533,35 tys. zł z tytułu pożyczek). Według stanu na 30 września 2023 r. 4 z ww. umów zostały zakończone, a 1 umowa – rozwiązana⁴¹.

(akta kontroli str. 1091-1102)

W latach 2018-2019 w NFOŚiGW przeprowadzono 4 nabory wniosków o dofinansowanie w ramach działania 2.2 POLiŚ 2014-2020 (1 nabór w 2018 r. i 3 nabory w 2019 r.). Wpłynęło 108 wniosków o dofinansowanie działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu łącznie na 1 006 205,5 tys. zł. Zawarto 54 umowy (z czego 3 zostały rozwiązane), w tym:

- w 2018 r. – 12 umów o łącznej wartości 140 160,7 tys. zł;
- w 2019 r. – 23 umowy o łącznej wartości 116 102,9 tys. zł;
- w 2020 r. – 15 umów o łącznej wartości 205 511,7 tys. zł;
- w 2021 r. – 1 umowę o wartości 53 989,5 tys. zł.

³⁷ Z 18 beneficjentami (10 gminami i 8 przedsiębiorcami), z czego 18 umów dotacji i 14 umów pożyczek.

³⁸ Z 19 beneficjentami (umowy z przedsiębiorcami), z czego 14 umów dotacji i 18 umów pożyczek.

³⁹ Z tego 79 umów dotacji i 2 umowy pożyczek.

⁴⁰ Wniosek nr 309/2021 Zakładu Usług Komunalnych w Wejherowie Sp. z o.o. pt. Budowa wzorcowego systemu gospodarki odpadami na terenie Gminy Miasta Wejherowa pod nazwą EKO-FABRYKA, w tym budowa Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych.

⁴¹ Umowa nr 98/2021/P z Miejskim Przedsiębiorstwem Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. pt. System Punktów Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych w Tamowie o wartości 3 828 127,0 zł.

Spośród ww. umów 39 umów dotyczyło budowy lub modernizacji PSZOK (z czego 26 umów zawarto z gminami lub związkami międzygminnymi, a pozostałe 13 umów – z przedsiębiorcami).

(akta kontroli str. 1091-1102)

W realizacji zawartych w NFOŚiGW – w latach 2018-2023 (III kw.) – umów na dofinansowanie przedsięwzięć na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów i zapewnienia recyklingu w ramach pp. Rgo, stwierdzono opóźnienia:

- 9 umów⁴² (zamkniętych rzeczowo), w których opóźnienie względem planowanej daty zakończenia zadania (wg umowy) wyniosło od 5 do 450 dni;
- 14 umów⁴³ niezamkniętych rzeczowo do 30 września 2023 r., których opóźnienie względem planowanej daty zakończenia zadania (wg umowy) wyniosło od 62 do 1080 dni.

Dyrektor Departamentu Ochrony Ziemi wyjaśnił m.in., że: *opóźnienie realizacji przedsięwzięcia lub jego potwierdzenia wynikało z przyczyn po stronie Beneficjenta (oczekiwanie na pozwolenie na użytkowanie pomimo wykonania w terminie umownym prac budowlanych, przedłużające się postępowania przetargowe czy brak możliwości akceptacji rozliczenia rzeczowego, przedsięwzięcia zrealizowanego w terminie do czasu zaakceptowania wniosku o płatność). Zrealizowanie przedsięwzięcia lub jego potwierdzenie po terminie umownym zostało zaakceptowane przez NFOŚiGW, zgodnie z obowiązującymi w NF procedurami.*

(akta kontroli str. 617-624, 1091-1102)

Szczegółowym badaniem objęto realizację 20 umów⁴⁴ zawartych w NFOŚiGW w latach 2018-2023 (III kw.) na dofinansowanie zapobiegania powstawaniu odpadów i recyklingu w ramach pp. Rgo, łącznie na 83 745,60 tys. zł, z tego wypłaty zrealizowane do 30 września 2023 r. wyniosły 78 759,40 tys. zł. W przypadku:

- 11 umów⁴⁵ zawierano aneksy po upływie terminów wyznaczonych na zakończenie realizacji przedsięwzięcia, z tego w 8 umowach aneksowaniu podlegał termin realizacji zadania z powodu niezakończenia przedsięwzięcia w ustalonym terminie; w pozostałych 4 przypadkach⁴⁶ aneksy dotyczyły harmonogramu wypłat lub zwiększenia dofinansowania (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*);
- 3 umów stwierdzono opóźnienie w realizacji przedsięwzięcia; dotyczyło to 2 umów z Bankiem Żywności w Olsztynie oraz umowy z Fundacją Hospicyjna Przyszań (opóźnienia względem planowanej daty zakończenia zadania – wg stanu na 30 września 2023 r. – wyniosły od 153 do 273 dni);
- umowy nr 1403/2020/D zawartej z Kołem Łowieckim JENOT w Łącku o dofinansowanie przedsięwzięcia *Rozwój infrastruktury technicznej związanej z unieszkodliwianiem tusz dzików w obszarze objętym restrykcjami ASF w Kole Łowieckim „JENOT” w Łącku* zakres rzeczowy zadania pozostawał bez związku z nazwą przedsięwzięcia; sfinansowano zakup kontenera chłodniczego do magazynowania tusz dzików; efekt rzeczowy przedsięwzięcia określono jako

⁴² Umowy nr: 606/2019/D, 1559/2020/D, 1572/2020/D, 1961/2020/D, 1975/2020/D, 640/2022/D, 648/2021/D, 639/2022/P, 3192/2022/P.

⁴³ Umowy nr: 249/2019/D, 265/2019/D, 1576/2020/D, 1605/2020/D, 340/2021/D, 341/2021/D, 350/2021/D, 422/2021/D, 496/2021/D, 626/2021/D, 3173/2022/D, 790/2021/P, 1044/2023/P, 1331/2023/D.

⁴⁴ Umowy nr: 1504/2020/D, 1403/2020/D, 1502/2020/D, 1575/2020/D, 1965/2020/D, 302/2019/D, 756/2019/D, 1941/2020/D, 2018/2020/D, 2061/2020/D, 265/2019/D, 340/2021/D, 341/2021/D, 285/2021/D, 2780/2021/P, 626/2021/D, 395/2021/P, 396/2021/D, 59/2018/P, 3197/2022/D.

⁴⁵ Umowy nr: 1504/2020/D, 1502/2020/D, 1941/2020/D, 2061/2020/D, 265/2019/D, 340/2021/D, 285/2021/D, 2780/2021/P, 626/2021/D, 59/2018/P, 3197/2022/D.

⁴⁶ Umowy nr: 1941/2020/D, 2061/2020/D, 59/2018/P, 3197/2022/D.

liczbę zadań polegających na zapobieganiu powstawaniu odpadów (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*);

- 2 umów dotyczących budowy lub rozbudowy instalacji do recyklingu odpadów⁴⁷; efekt ekologiczny przedsięwzięcia określono wyłącznie jako *Ograniczenie masy składowanych odpadów*, co nie pozwalało na rzetelną ocenę efektu przedsięwzięcia istotnego z punktu widzenia gospodarki odpadami oraz realizacji celu *pp. Rgo* (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 604-614, 626-641, 664-726, 798-936, 1110-1111)

W trakcie prac nad opracowaniem programów priorytetowych lub ich zmianą, wymagających zatwierdzenia przez Radę Nadzorczą NFOŚiGW, identyfikowano ryzyka związane z wdrażaniem ww. programów, w tym związane ze stworzeniem warunków organizacyjno-technicznych do wdrażania tych programów.

Dla *pp. Rgo* w 2014 r. określono rejestr ryzyk⁴⁸ odrębnie dla każdej części programu. W ww. rejestrze zidentyfikowano m.in. ryzyka związane ze stworzeniem warunków organizacyjno-technicznych do wdrażania programu priorytetowego, w tym np. brak zainteresowania beneficjentów możliwością współfinansowania projektów ze środków NFOŚiGW, ograniczona liczba wniosków (spowodowana brakiem zainteresowania beneficjentów wsparciem finansowym ze środków NFOŚiGW lub zadłużeniem gmin), brak możliwości ustanowienia zabezpieczeń pożyczki przez beneficjentów (spowodowany trudną sytuacją finansową gmin lub zbyt wysokimi wymaganiami NFOŚiGW).

Dyrektor Departamentu Ochrony Ziemi wyjaśnił m.in., że: w latach 2018-2023 nie zidentyfikowano dodatkowych czynników ryzyka dotyczących działań na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów i recyklingu [...].

Dla *pp. Rkbb* określono ryzyka: typowe dla procesów inwestycyjnych tj. opóźnienia w realizacji projektów skutkujące opóźnieniami w wypłatach środków jak również problemy związane z prawidłową realizacją projektu. We wniosku do Zarządu NFOŚiGW nie określono natomiast ryzyk związanych ze stworzeniem warunków organizacyjno-technicznych do wdrażania programu priorytetowego, np. wskazujących na możliwą ograniczoną liczbę wniosków oraz na ograniczone zainteresowanie zwrotnymi formami dofinansowania.

Dyrektor Departamentu Ochrony Ziemi wyjaśnił m.in., że: we wniosku do Zarządu w sprawie przyjęcia programu priorytetowego *Rozwój kogeneracji w oparciu o biogaz komunalny i planu wdrażania* nie wskazano ryzyk związanych ze stworzeniem warunków organizacyjno-technicznych do wdrażania programu np. wskazujących na możliwą ograniczoną liczbę wniosków oraz na ograniczone zainteresowanie zwrotnymi formami dofinansowania, uznając, że nie stanowią one istotnego ryzyka dla wdrażania programu. Oferta wsparcia biogazowni stanowi odpowiedź na realne zapotrzebowanie potencjalnych Wnioskodawców i nie identyfikuje się ryzyka braku wystarczającej liczby wniosków o dofinansowanie dla osiągnięcia założonych celów i wskaźników programu. Od momentu ogłoszenia naboru (13.02.2023 r.) już wpłynęło 10 wniosków o dofinansowanie. Warunki programu przewidują, że kwota dotacji nie może przekroczyć kwoty pożyczki udzielonej przez NFOŚiGW na ten sam projekt, co ogranicza do minimum ewentualność wystąpienia ryzyka braku zainteresowania zwrotnymi formami dofinansowania.

⁴⁷ Umowa nr: 59/2018/P z 25 kwietnia 2018 r. zawarta z REMONDIS Glass Recycling Polska Sp. z o.o., oraz umowa nr 3197/2022/D z 18 października 2022 r. zawarta z Recykl Organizacja Odzysku SA.

⁴⁸ Określone w załączniku nr 2 do uchwały Zarządu NFOŚiGW nr B/49/1/2014 z 15 września 2014 r. w sprawie zatwierdzenia programu priorytetowego *Racjonalna gospodarka odpadami* oraz skierowania wniosku do Rady Nadzorczej zawierającym *Plan wdrażania programu priorytetowego*.

Dla pp. *Współfinansowanie POliŚ* do ryzyk związanych z realizacją programu zaliczono niskie zainteresowanie beneficjentów POliŚ 2014-2020 uzyskaniem wsparcia pożyczkowego oraz opóźnienia w realizacji projektów skutkujące opóźnieniami w wypłatach środków.

W NFOŚiGW, w latach 2018-2023 (II kw.), nie dokonywano analizy ryzyk zidentyfikowanych odrębnie dla poszczególnych programów priorytetowych w trakcie ich realizacji. Departament Ochrony Ziemi w każdym roku przekazywał do Wydziału Audytu i Kontroli Wewnętrznej rejestr ryzyk zidentyfikowanych oraz zmaterializowanych łącznie dla dziedziny *Ochrona powierzchni ziemi*⁴⁹.

W okresie objętym kontrolą, w rejestrach ryzyk zidentyfikowanych i zmaterializowanych, wskazano w szczególności: zmiany warunków umów w trakcie ich realizacji (zmiany harmonogramu rzeczowo-finansowego, zakresu rzeczowego, kosztów po przetargach, terminów realizacji), złe przygotowanie wniosków lub mniejsza od planowanej liczba złożonych wniosków, korzystanie z innych źródeł finansowania, zmiany prawa wpływające na możliwość finansowania przedsięwzięć. Przypisane ryzykom mechanizmy kontroli, to m.in.: informowanie potencjalnych wnioskodawców o możliwościach pozyskania dofinansowania ze środków NFOŚiGW podczas konferencji i szkoleń, sprawozdawczość beneficjentów, bieżąca współpraca z beneficjentami i terminowe wprowadzanie stosownych zmian do umów oraz analiza możliwości zmiany finansowania.

W rejestrach wskazano również ryzyka: wystąpienie nieprawidłowości związanych z realizacją poszczególnych etapów naborów wniosków o dofinansowanie, spowolnienie inwestycji lub okresowego braku możliwości realizacji inwestycji w związku z wystąpieniem zjawisk/stanów nadzwyczajnych, niepełne wydatkowanie środków w wyniku zmiany warunków umów oraz wzrost kosztów inwestycyjnych i usług w ramach realizowanych projektów.

Przypisane ryzykom mechanizmy kontroli to m.in. bieżący monitoring dotrzymywania terminów proceduralnych, zwiększenie wartości wsparcia finansowego.

Dyrektor Departamentu Ochrony Ziemi wyjaśnił m.in., że: *W zakresie wskazanych programów priorytetowych mechanizm kontroli czynników ryzyka był przesłanką do podjęcia działań zapobiegawczych dla zmaterializowania się ryzyka. Prowadzone działania przyniosły efekt ponieważ ograniczyły do minimum zmaterializowanie czynników ryzyka. W zakresie programów priorytetowych Racjonalna gospodarka odpadami i Współfinansowanie projektów realizowanych w ramach działań 2.2 i 2.5 Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko częściowo zmaterializowało się ryzyko zewnętrzne, na które NFOŚiGW nie ma wpływu, tzn. opóźnienia w realizacji projektów, skutkującego opóźnieniami w wypłatach środków. Nie wpłynęło to jednak na zasadniczą realizację PP. Natomiast ryzyko długiego czasu rozpatrywania i procedowania wniosków o dofinansowanie wykazywane w rejestrach ryzyk nie jest ryzykiem możliwym do całkowitego wyeliminowania, a wdrożenie mechanizmów kontrolnych nie powoduje eliminacji ryzyka [...] Zidentyfikowane w rejestrze ryzyka związane ze stworzeniem warunków organizacyjnotechnicznych do wdrażania programu priorytetowego, w tym np. ryzyko braku zainteresowania beneficjentów możliwością współfinansowania projektów ze środków NFOŚiGW, ryzyko ograniczonej liczby wniosków (spowodowane brakiem zainteresowania beneficjentów wsparciem finansowym ze środków NFOŚiGW lub zadłużeniem gmin), ryzyko braku możliwości ustanowienia zabezpieczeń pożyczki przez beneficjentów (spowodowane trudną sytuacją finansową gmin lub zbyt wysokimi wymaganiami NFOŚiGW) nie zmaterializowały się. Zainteresowanie ofertą NFOŚiGW w zakresie wskazanych pp zarówno środkami bezzwrotnymi i zwrotnymi przekraczało budżety wszystkich ww.*

⁴⁹ Od 2022 r. zadanie określone jako Racjonalna gospodarka odpadami / 2. POliŚ 2014-2020 Oś priorytetowa II „Ochrona środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu”.

programów priorytetowych, co skutkowało koniecznością ich zwiększania w ramach dokonywanych zmian [...].

(akta kontroli str. 6-48, 412-471)

Dla 3 badanych programów priorytetowych określono następujące warunki dofinansowania przedsięwzięć:

1. *Pp. Rgo* – warunki uzyskania dofinansowania przewidywały wsparcie w formie dotacji:

w części 1. *Selektywne zbieranie i zapobieganie powstawaniu odpadów*:

- do 100% kosztów kwalifikowanych dla Polskiego Związku Łowieckiego, Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe;
- do 80% kosztów kwalifikowanych dla organizacji pożytku publicznego pełniących funkcje banków żywności;
- do 50% kosztów kwalifikowanych dla jst i ich związków oraz przedsiębiorców w rozumieniu ustawy – Prawo przedsiębiorców;

w części 2. *Instalacje gospodarowania odpadami*:

- do 30% kosztów kwalifikowanych dla jst i ich związków oraz przedsiębiorców w rozumieniu ustawy – Prawo przedsiębiorców – w przypadku przedsięwzięć polegających na budowie, rozbudowie, modernizacji: instalacji do fermentacji lub kompostowania selektywnie zebranych bioodpadów komunalnych; instalacji do recyklingu odpadów z tworzyw sztucznych, zużytych opon lub opakowań wielomateriałowych; instalacji do recyklingu odpadów budowlanych; instalacji do mechanicznego przetwarzania selektywnie zbieranych odpadów komunalnych celem ich przygotowania do recyklingu (sortownie);

w części 5. *Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO)*:

- do 100% kosztów kwalifikowanych oraz przekazanie środków na realizację zadań państwowych jednostek budżetowych; do 100% kosztów kwalifikowanych dla Ministra Klimatu i Środowiska oraz podmiotu, któremu Minister powierzył wykonanie zadań w zakresie utworzenia i wdrożenia BDO oraz utrzymywanie i rozwój BDO, w tym infrastruktury technicznej w kolejnych latach.

Dla pozostałych przedsięwzięć dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów i recyklingu w *pp. Rgo* przewidziano finansowanie w formie pożyczki do 100% kosztów kwalifikowanych.

W części 1. finansowanie w formie pożyczki stanowi uzupełnienie w montażu finansowym brakujących środków własnych lub innych bezzwrotnych form finansowania przedsięwzięcia. Oprocentowanie pożyczek udzielanych jst lub ich związkom albo pożyczek udzielanych na realizację przedsięwzięć dotyczących banków żywności – WIBOR 3M nie mniej niż 1% w skali roku. W pozostałych przypadkach oprocentowanie – WIBOR 3M + 50 pb. nie mniej niż 2% w skali roku. Program przewiduje również oprocentowanie na warunkach rynkowych (pożyczka niestanowiąca pomocy publicznej).

W części 2. finansowanie w formie pożyczki przewiduje oprocentowanie – WIBOR 3M + 50 pb. nie mniej niż 2% (w skali roku) lub oprocentowanie na warunkach rynkowych (pożyczka niestanowiąca pomocy publicznej).

2. *Pp. Współfinansowanie POLiŚ* – warunki uzyskania dofinansowania przewidywały wsparcie wszystkich przedsięwzięć objętych programem wyłącznie w formie pożyczki. Dla pożyczki inwestycyjnej program przewidywał oprocentowanie pożyczki na warunkach rynkowych (pożyczka niestanowiąca pomocy publicznej) lub na warunkach preferencyjnych – oprocentowanie WIBOR 3M nie mniej niż 2% (w skali roku). W przypadku pożyczki na zachowanie płynności finansowej – oprocentowanie WIBOR 3M + 50 pb. nie mniej niż 2% (w skali roku).

3. *Pp. Rkbk* – warunki uzyskania dofinansowania przewidywały wsparcie wszystkich przedsięwzięć objętych programem w formie dotacji do 50% kosztów kwalifikowanych oraz pożyczki do 100% kosztów kwalifikowanych. Oprocentowanie pożyczki: preferencyjne – WIBOR 3M nie mniej niż 1,5% (w skali roku) oraz na warunkach rynkowych (pożyczka niestanowiąca pomocy publicznej)⁵⁰.

(akta kontroli str. 6-48)

Postanowienia umów na finansowanie działań na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów i recyklingu zapewniały możliwość monitorowania przez NFOŚiGW realizacji zadań oraz osiąganych efektów określonych w ww. umowach. Zawierały zobowiązanie beneficjenta do przekazywania NFOŚiGW wszelkich informacji dotyczących realizowanego przedsięwzięcia, w tym o odstępstwach mogących wpływać na osiągnięcie zakładanego efektu.

Uprawniały NFOŚiGW m.in. do żądania w każdym czasie od beneficjenta przedstawienia informacji i dokumentów dotyczących beneficjenta lub realizacji przedsięwzięcia, a także do żądania udostępnienia miejsca realizacji przedsięwzięcia w celu dokonania oględzin i przeprowadzenia kontroli. Beneficjent zobowiązany był współdziałać z NFOŚiGW w zakresie niezbędnym dla prawidłowego prowadzenia kontroli realizacji przedsięwzięcia.

(akta kontroli str. 1091-1102, 1110-1111)

W okresie objętym kontrolą, w NFOŚiGW obowiązywały procedury prowadzenia kontroli przedsięwzięć⁵¹ określające sposób i tryb prowadzenia kontroli przedsięwzięć przez NFOŚiGW. Kontrole prowadzone były w trybie planowym i doraźnym (dokumentów lub w miejscu realizacji). Podstawową formą monitorowania przez NFOŚiGW realizacji finansowanych przedsięwzięć była weryfikacja dokumentów przekazanych przez beneficjenta wraz z wnioskiem o płatność. Kontrola przedsięwzięcia w miejscu jego realizacji lub kontrola dodatkowych dokumentów i informacji przekazanych przez beneficjenta przeprowadzane były m.in. w przypadku domniemania nieprawidłowości lub zagrożeń w realizacji przedsięwzięcia.

W NFOŚiGW, w okresie poddanym kontroli opracowywane były kwartalne plany kontroli (na podstawie zgłoszeń komórek organizacyjnych) oraz roczne sprawozdania z przeprowadzonych kontroli. Zaplanowano 985 kontroli (kontrole planowe oraz *rezerwa planu kontroli*) z czego wykonano 669 kontroli, co stanowiło 67,9% planu. W latach 2020-2021 liczba wykonywanych kontroli w stosunku do liczby kontroli ujętej w planie wyniosła, odpowiednio, 43,2% i 43,4% planu. Zmniejszenie liczby kontroli spowodowane było epidemią Covid-19 i koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa pracowników. Z tego powodu od marca 2020 r. w NFOŚiGW zawieszono prowadzenie kontroli na miejscu realizacji projektów (do połowy 2021 r. większość kontroli prowadzono poprzez analizę dokumentów w siedzibie NFOŚiGW).

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono 22 kontrole umów zawartych w latach 2018-2023 (II kw.) na dofinansowanie zapobiegania powstawania odpadów i recyklingu w ramach *pp. Rgo*, co stanowiło 11,2% zawartych umów. Dla 5 skontrolowanych przedsięwzięć sformułowano zalecenia pokontrolne dotyczące m.in.: przekazania do NFOŚiGW wyjaśnień o zaistniałych rozbieżnościach w dokumentach, zmianach w harmonogramach rzeczowo-finansowych (o czym nie został poinformowany NFOŚiGW) lub przesłania planu działań zawierającego realne

⁵⁰ Oprocentowanie na poziomie stopy referencyjnej ustalonej zgodnie z komunikatem Komisji Europejskiej w sprawie zmiany metody ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych dz. Urz. UE C 14, 19.01.2008, str. 6), z zastrzeżeniami.

⁵¹ Procedura nr 3/NF/05 zatwierdzona uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr B/35/37/2005 z 16 sierpnia 2005 r., ze zm., a następnie *Podręcznik procedur* zatwierdzony uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr B/41/13/2022 z 18 października 2022 r., ze zm.

terminy wykonania poszczególnych etapów realizacji zadania i ostatecznego terminu zakończenia przedsięwzięcia. W 2019 r. została przeprowadzona kontrola umowy zawartej z Ministrem Środowiska na realizację BDO. Nie sformułowano zaleceń pokontrolnych.

(akta kontroli str. 50-262, 984-1102)

W latach 2018-2023 (III kw.) NFOŚiGW realizował wsparcie przedsięwzięć na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów i zapewnienia recyklingu również z innych niż ww. programy źródeł. Zawarto: 3 umowy realizowane w ramach programu *Edukacja Ekologiczna* finansowane z zobowiązań wieloletnich z subfunduszu odpadowego; 5 umów na ekspertyzy dla Instytutu Ochrony Środowiska - Państwowego Instytutu Badawczego (IOŚ-PIB) w ramach środków dotacyjnych dotyczących tematyki zagospodarowania odpadów, 1 umowę na projekt realizowany ze środków LIFE oraz 2 umowy ze środków programu priorytetowego *Gospodarka o obiegu zamkniętym w gminie – program pilotażowy*, o łącznej wartości 21 107,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 293-299)

W okresie poddanym kontroli NFOŚiGW finansował zadania dotyczące utworzenia i uruchomienia BDO w ramach 4 umów zawartych z Ministrem Środowiska i IOŚ-PIB:

- Umowy z Ministrem Środowiska (nr 682/2014/Wn-50/OZ-PO-GO/D) na realizację zadania *Baza danych o produktach i opakowaniach oraz gospodarce odpadami*, zawartej 8 października 2014 r. Umowa ta była 12 razy zmieniana w zakresie: podmiotu realizującego zadanie, zmian kosztów zadania i harmonogramu wypłat. Umowa finansowana była ze środków NFOŚiGW poprzez poz. 59 rezerw celowych budżetu państwa. Wartość zadania po zmianach wynosiła 16 747,3 tys. zł, a termin realizacji – 31 grudnia 2028 r. Zakres rzeczowy zadania obejmował utworzenie BDO zgodnie z art. 79 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁵². Rozliczono środki w łącznej wysokości 5 747,3 tys. zł, a termin rozliczenia zaliczki wypłaconej w 2023 r. (1 440,0 tys. zł) wyznaczono na 15 grudnia 2023 r.
- Umowy z IOŚ-PIB (nr 248/2019/Wn-50/OZ-PO-go/D) o dofinansowanie w formie dotacji przedsięwzięcia „Racjonalna gospodarka odpadami Część 5) Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami »Etap 1 – Utworzenie oraz przygotowanie do produkcyjnego uruchomienia modułu BDO dotyczącego ewidencji w zakresie gospodarki odpadami«”, zawartej 18 lipca 2019 r. W pkt 5 tej umowy zawarto zapis, że jej zakres nie obejmuje zadań i czynności zrealizowanych na podstawie ww. umowy zawartej z Ministrem Środowiska. Wartość zadania wynosiła 4 042,0 tys. zł, a termin jego realizacji – 30 września 2019 r. Zakres rzeczowy zadania obejmował: wytworzenie i przygotowanie do produkcyjnego uruchomienia Modułu ewidencji odpadów [...] dostosowanie funkcjonującego Rejestru Podmiotów BDO do obowiązującego prawa m. in. poprzez aktualizację jego funkcjonalności w związku ze zmianą rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie wzorów formularza aktualizacyjnego i formularza o wykreśleniu z rejestru prowadzonego w ramach bazy danych o produktach i opakowaniach oraz gospodarce odpadami [...] utrzymanie obecnie funkcjonującego Rejestru Podmiotów BDO. Zadanie zakończono w wyznaczonym terminie, a koszt jego realizacji – wg rozliczenia rzeczowego – wyniósł 3 841,2 tys. zł.
- Umowy z IOŚ-PIB (nr 658/2019/Wn-50/OZ-PO-go/D) o dofinansowanie w formie dotacji przedsięwzięcia „Racjonalna gospodarka odpadami Część 5) Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami »Etap 2 – Utworzenie oraz produkcyjne uruchomienie modułów BDO dotyczących

⁵² Dz.U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm., dalej: *ustawa o odpadach*.

sprawozdawczości», zawartej 27 listopada 2019 r. W pkt 5 tej umowy zawarto zapis, że jej zakres nie obejmuje zadań i czynności zrealizowanych na podstawie ww. umów: z Ministrem Środowiska i z IOŚ-PIB. Umowa była 7 razy zmieniana w zakresie wartości zadania i terminu jego realizacji. Wartość zadania po zmianach wynosiła 39 262,8 tys. zł, a termin jego realizacji – 31 marca 2023 r. Zakres rzeczowy zadania obejmował: *wdrożenie Modułu Ewidencji odpadów wytworzonego w ramach I etapu oraz wykonanie pozostałych Produktów przewidzianych w projekcie BDO [...] dostosowanie funkcjonującego Rejestru Podmiotów BDO do obowiązującego prawa [...] utrzymanie Rejestru Podmiotów BDO oraz działania w zakresie upowszechniania informacji dotyczących systemu BDO. Zgodnie z przepisami ustawy o odpadach ewidencja odpadów oraz sprawozdawczość będą prowadzone poprzez BDO od stycznia 2020 r. W ramach realizacji projektu konieczne będzie przeprowadzenie integracji nowych modułów takich jak np. moduł ewidencji, sprawozdawczości oraz moduł raportowy z obecnie funkcjonującym Rejestrem Podmiotów BDO. Prace polegające na integracji poszczególnych modułów mogą wymagać modyfikacji oprogramowania wchodzącego w skład rejestru. Dodatkowo, zgodnie z porozumieniem zawartym z Ministrem Środowiska, IOŚ-PIB jest zobowiązany m.in. do rozwoju rejestru, dokonania zmian i modyfikacji. Przedsięwzięcie zakończono w wyznaczonym terminie, a koszt jego realizacji wyniósł 36 618,1 tys. zł.*

- Umowy z IOŚ-PIB (nr 1045/2023/Wn-50/OZ-PO-go/D) o dofinansowanie w formie dotacji przedsięwzięcia *„Racjonalna gospodarka odpadami Część 5) Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami »Etap 3 – kontynuacja prac z fazy produkcyjnego wdrożenia systemu BDO oraz realizacja priorytetowych zadań rozwojowych»*, zawartej 6 czerwca 2023 r. W pkt 5 tej umowy zawarto zapis, że jej zakres nie obejmuje zadań i czynności zrealizowanych na podstawie ww. umów: z Ministrem Środowiska i z IOŚ-PIB. Wartość zadania wynosiła 21 282,0 tys. zł, a termin jego realizacji – 31 grudnia 2024 r. Zakres rzeczowy zadania obejmował: *realizację oraz implementację Modułu Zarządzania Kontem na środowisku systemu BDO przeznaczonym dla podmiotów oraz na środowisku dla Urzędów Marszałkowskich, służącym do weryfikacji wniosków rejestracyjnych, aktualizacyjnych i wykreślających składanych przez podmioty; kontynuację wytwarzania oraz implementacji Modułu Raportowego, pozwalającego na generowanie raportów predefiniowanych przez użytkowników z danych zbieranych za pośrednictwem systemu BDO; analizę, realizację oraz wdrożenie Zgłoszeń Zmian inicjowanych przez zamawiającego we wszystkich modułach systemu BDO, zgodnie z ich priorytetyzacją (kontekst roku 2023 dla modułu Sprawozdawczości JAP); kontekst roku 2024 dla Modułu Sprawozdawczości podmiotów; zakończenie prac nad Modułem Integracyjnym poprzez wytworzenie oraz udostępnienie dokumentacji API dla sprawozdań komunalnych w celu ułatwienia podmiotom prowadzącym działalność w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi składania rocznych sprawozdań oraz dokumentacji API organom kontroli [...] pozwalającej na integrację z Systemem BDO i prowadzenie kontroli podmiotów zajmujących się gospodarowaniem odpadami. Zgodnie z warunkami umowy wypłacono zaliczkę w wysokości 7 800 tys. zł, a termin jej rozliczenia ustalono na 31 grudnia 2023 r.*

(akta kontroli str. 6-49, 262, 626-642, 984-1090)

W okresie objętym kontrolą NFOŚiGW informował potencjalnych beneficjentów o przyjętych w poszczególnych latach kierunkach i zasadach finansowania przedsięwzięć na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu, o zmianach dokonywanych w dedykowanych tym działaniom programach priorytetowych, w tym o terminach naboru wniosków.

Informacje o aktualnej ofercie finansowania⁵³ (m.in. w podziale na środki krajowe i środki Unii Europejskiej) oraz o trwających i planowanych naborach⁵⁴ w ramach poszczególnych programów priorytetowych dostępna była na stronie internetowej NFOŚiGW. Podczas kontroli NIK informacje te aktualizowane były na bieżąco. W zakresie kontrolowanych programów priorytetowych (*pp. Rgo, pp. Współfinansowanie POLiŚ i pp. Rkbb*) na stronie internetowej NFOŚiGW publikowane były informacje o terminach i sposobie składania wniosków oraz o sposobie rozpatrywania wniosków⁵⁵. Publikowane były także obowiązujące dla danego naboru wersje programów priorytetowych określających m.in. formy, warunki udzielania dofinansowania oraz szczegółowe kryteria wyboru przedsięwzięć.

Na stronie internetowej NFOŚiGW umieszczał informacje o trwających konsultacjach założeń programów lub zmian programów, w tym *pp. Rgo*, konferencjach i szkoleniach.

(akta kontroli str. 293-299, 495-585, 651-661)

W okresie poddanym kontroli do NFOŚiGW wpłynęło łącznie 817 skarg i wniosków (14 skarg i wniosków w 2018 r.; 15 skarg i 1 wniosek w 2019 r.; 73 skargi i 1 wniosek w 2020 r.; 169 skarg i 2 wnioski w 2021 r.; 438 skarg i 3 wnioski w 2022 r. oraz 97 skarg i 4 wnioski w 2023 r. – do 13 lipca 2023 r.).

W odniesieniu do działań NFOŚiGW na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów i zapewnienia recyklingu w okresie objętym kontrolą wpłynęła 1 skarga na niegospodarność NFOŚiGW w zakresie dofinansowania realizacji przedsięwzięcia Polskiego Związku Łowieckiego pn. *Ograniczenie rozprzestrzeniania się wirusa Afrykańskiego Pomoru Świń (ASF)* w formie dotacji ze środków NFOŚiGW, w ramach *pp. Rgo* – część 1. *Selektywne zbieranie i zapobieganie powstawaniu odpadów*.

Sprawa wg właściwości została przekazana do MKiŚ 21 maja 2021 r., które udzieliło odpowiedzi skarżącemu.

(akta kontroli str. 263-290)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Objęcie przez Zarząd NFOŚiGW *pp. Rgo*⁵⁶ (część 1. *Selektywne zbieranie i zapobieganie powstawaniu odpadów*) przedsięwzięć polegających na przeciwdziałaniu ASF, co nie służyło realizacji celu określonego w tym programie. Zgodnie z art. 2 pkt 10 ustawy o odpadach jej przepisów nie stosuje się do zwał zwierząt, które poniosły śmierć w inny sposób niż przez ubój, w tym zwierząt uśmierconych w celu wyeliminowania chorób epizootycznych, i które są unieszkodliwiane zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1069/2009⁵⁷. Wskutek powyższego sfinansowano ze środków *pp. Rgo* zakup chłodni do magazynowania tusz dzików oraz środków transportu na potrzeby przeciwdziałania ASF. W latach 2018-2023 (III kw.) podpisano 52 umowy dotacji o łącznej wartości 30 031,63 tys. zł, z tego NFOŚiGW wypłacił 29 668,14 tys. zł.

⁵³ *Nabór wniosków - Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej - Portal Gov.pl (www.gov.pl)*

⁵⁴ <https://www.gov.pl/web/nfosigw/informacja-o-naborach-wnioskow-w-roku-2021>.

⁵⁵ Publikowanie regulaminów naboru wniosków dla danego programu priorytetowego (np. *Nabór wniosków 2023 - Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej - Portal Gov.pl (www.gov.pl)*, *Racjonalna gospodarka odpadami - Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej - Portal Gov.pl (www.gov.pl)*, *Nabór wniosków 2020 - Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej - Portal Gov.pl (www.gov.pl)*)

⁵⁶ Uchwałą nr B/52/13/2017 Zarządu NFOŚiGW z 6 grudnia 2017 r. w sprawie zmiany programu priorytetowego *Racjonalna gospodarka odpadami*.

⁵⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 z dnia 21 października 2009 r. określające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego i produktów pochodnych, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1774/2002 (rozporządzenie o produktach ubocznych pochodzenia zwierzęcego) – Dz. Urz. UE. L 2009 Nr 300, str. 1.

Wsparciem NFOŚiGW objęty był zakup chłodni do magazynowania tusz dzików oraz specjalistycznych środków transportu. Na realizację ww. przedsięwzięć przewidziano wsparcie dotacyjne do 100% kosztów kwalifikowanych. Wnioski o dofinansowanie, zgodnie z pkt 9 postanowienia dodatkowego części 1. pp. Rgo, nie podlegały ocenie pod względem kryteriów jakościowych, punktowych, w tym pod względem możliwości osiągnięcia planowanego efektu ekologicznego. W ramach oceny celowości przedsięwzięcia w kontekście strategii, programów, planów i polityk wykonawca zobowiązany był do uzyskania pozytywnej opinii MKiŚ uzasadniającej potrzebę finansowania danego przedsięwzięcia ze względu na występowanie ryzyka zakażenia zwierząt wirusem ASF na terenie pozyskiwania tusz dzików. W 5 badanych wnioskach o dofinansowanie uzyskane przez wnioskodawców pozytywne opinie Ministra Klimatu i Środowiska wskazywały na ryzyko zakażenia zwierząt wirusem ASF, natomiast nie odnosiły się do wpływu realizowanego przedsięwzięcia na gospodarkę odpadami, w tym do przyjętego przez NFOŚiGW celu pp. Rgo.

Postanowienia 5 badanych umów (ust. 23 części IV *Warunki szczególne*) dopuszczały możliwość skrócenia okresu trwałości w przypadku wyłączenia przedsięwzięcia z obszaru objętego restrykcjami występowania ASF. Określały również, że: *wytworzona w ramach przedsięwzięcia infrastruktura będzie wykorzystywana jedynie w związku z działaniami związanymi z przeciwdziałaniem ASF, oraz że tusze dzików odstrzelonych z terenów występowania choroby nie będą wprowadzane na rynek komercyjny a będą podlegały utylizacji, natomiast niezainfekowane wirusem ASF tusze będą wykorzystywane na użytek własny myśliwych.*

Z korespondencji NFOŚiGW z ministrem właściwym do spraw klimatu, opinii Ministra Klimatu i Środowiska dotyczących finansowania poszczególnych przedsięwzięć oraz wyjaśnień pracowników NFOŚiGW wynika, że celem finansowania ww. przedsięwzięć było ograniczenie rozprzestrzeniania się wirusa ASF wśród populacji dzików, a potrzeba zakupu chłodni spowodowana była koniecznością prowadzenia wzmożonych odstrzałów sanitarnych dzików w poszczególnych obwodach łowieckich, których ubocznym skutkiem jest wytwarzanie zwiększonej ilości odpadów. Zakupione środki techniczne służyły do przewozu i magazynowania tusz dzików do czasu uzyskania wyników badań potwierdzających brak zakażenia wirusem ASF. Negatywny wynik badania dawał możliwość wykorzystania tusz dzików na użytek własny myśliwego.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: *możliwość finansowania przedsięwzięć polegających na rozwoju infrastruktury technicznej procesów logistycznych związanych z magazynowaniem, oraz późniejszym unieszkodliwieniem tusz dzików w obszarze objętym restrykcjami ASF wprowadzona została do programu priorytetowego Racjonalna gospodarka odpadami) Część 1) Selektywne zbieranie i zapobieganie powstawaniu odpadów z inicjatywy Ministerstwa Klimatu i Środowiska. Wobec ujawnienia i potwierdzenia wykrycia wirusa ASF u rosnącej liczby dzików na terenie naszego kraju, także na obszarach niezakwalifikowanych dotychczas do ognisk i przypadków ASF, wystąpiła potrzeba zmniejszenia populacji dzików na terenie kraju oraz przebadanie jak największej liczby zwierząt celem zahamowania procesu rozprzestrzeniania się ww. wirusa. Konieczne było podjęcie działań w trybie interwencyjnym - zakup chłodni do bezpiecznego magazynowania odstrzelonych tusz dzików. Ww. działania kwalifikowały się do zakresu zadań programu priorytetowego dot. zapobieganiu powstawania odpadów. Chłodnie służą do przetrzymywania tusz dzików, do czasu wykonania badania w kierunku afrykańskiego pomoru świń. Przedmiotowe wsparcie wspomagając przeciwdziałanie rozprzestrzeniania się ASF na terytorium RP miało na celu ograniczenie wytwarzania potencjalnych odpadów niebezpiecznych w postaci tusz dzików. [...] Decyzja o zapewnieniu ww. przedsięwzięć, w tym warunki finansowania, kryteria oceny wniosków oraz budżet*

przeznaczony na dofinansowanie tego typu przedsięwzięć uzgodniony był z Ministerstwem Klimatu i Środowiska oraz konsultowany z Polskim Związkiem Łowieckim, podmiotem dysponującym badaniami i analizami pozwalającymi na realne oszacowanie zapotrzebowania na środki na wyeliminowanie dalszego rozprzestrzeniania się wirusa ASF oraz wyeliminowaniu zagrożenia powstawania kolejnych odpadów niebezpiecznych.

Odnosząc się do poziomu dofinansowania Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: Decyzja o dofinansowaniu przedsięwzięć polegających na rozwoju infrastruktury technicznej procesów logistycznych związanych z magazynowaniem, oraz późniejszym unieszkodliwieniem tusz dzików w obszarze objętym restrykcjami ASF miała charakter interwencyjny. W związku z działaniami ograniczającymi rozprzestrzenianie się wirusa radykalnie rosła masa wymagających badania tusz zwierzęcych po odstrzale. Zapewnienie wystarczającej liczby dedykowanych chłodni pozwoliło zapobiec powstawaniu odpadów. Biorąc pod uwagę brak przychodów, które mogły być przeznaczone na zakup chłodni jak też brak jednoznacznie zobowiązanych prawem do zakupu chłodni, oferowanie przez NFOŚiGW dofinansowania w formie dotacji do 100% kosztów kwalifikowanych, należy uznać za racjonalne [...].

Dyrektor Departamentu Ochrony Ziemi wyjaśnił ponadto, że: Chłodnie i środki transportu zakupione w ramach programu są dedykowane tuszom zwierzęcym i wyłącznie temu celowi powinny służyć. Potrzeba wynikła z konieczności podjęcia działań ograniczających rozprzestrzenianie się wirusa ASF, których ubocznym skutkiem jest wytwarzanie zwiększonej ilości odpadów. Aby tę ilość ograniczyć zaproponowany został program. Żaden z Beneficjentów nie zgłosił ryzyka ewentualnego pogorszenia lub utraty trwałości przedsięwzięcia zgodnie z §10 pkt. 4 warunków ogólnych umowy dotacji. Na dzień 12.10.2023 r. miejsca realizacji przedsięwzięć polegających na rozwoju infrastruktury technicznej procesów logistycznych związanych z magazynowaniem, oraz późniejszym unieszkodliwieniem tusz dzików w obszarze objętym restrykcjami ASF w ramach zawartych z NFOŚiGW umów o dofinansowanie w większości w dalszym ciągu znajdują się w obszarach objętych restrykcjami występowania ASF. NFOŚiGW pracuje nad rekomendacjami dla Kół Łowieckich (5 umów z 51), których obwody nie znajdują się już w strefie restrykcji. Należy jednak zwrócić uwagę, że w przypadku likwidacji stref restrykcji – zakupione chłodnie i sprzęt spełniły funkcję do której zostały zakupione i cel programu priorytetowego w ramach tych przedsięwzięć został osiągnięty – zmniejszono ilość powstających odpadów.

(akta kontroli str. 293-299, 478-485, 490-493, 643-650, 662-663, 1091-1102)

Nieuprawnione jest założenie, że na skutek wzmożonego odstrzału sanitarnego dzików powstaną odpady w postaci tusz. W konsekwencji nieuprawnione jest również uznanie zakupu chłodni do magazynowania tusz dzików za działanie mające na celu zapobieganie powstawaniu odpadów w rozumieniu przepisów o odpadach.

Opisane wyżej działania NFOŚiGW nie służyły realizacji celu *pp.* Rgo, jakim była realizacja zasad gospodarki odpadami. Potrzeba prowadzenia odstrzałów sanitarnych dzików w poszczególnych obwodach łowieckich oraz badania tusz pod względem zakażenia wirusem ASF wynika z przepisów innych niż te, które dotyczą gospodarki odpadami⁵⁸.

Przedsięwzięcia, które objęto finansowaniem, dotyczą przeciwdziałania rozprzestrzeniania się wirusa ASF, a nie – zapobiegania powstawaniu odpadów lub gospodarki odpadami. Zatem objęcie ich *pp.* Rgo było działaniem niecelowym.

⁵⁸ W tym rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 sierpnia 2021 r. w sprawie środków podejmowanych w związku z wystąpieniem afrykańskiego pomoru świń (Dz.U. z 2021 r. poz. 1485, ze zm.).

2. Nieokreślenie przez Zarząd NFOŚiGW w *pp. Rgo* wskaźnika pozwalającego na ocenę stopnia realizacji celu tego programu w zakresie recyklingu odpadów.

Celem *pp. Rgo* jest realizacja zasad gospodarki odpadami, a w szczególności hierarchii sposobów postępowania z odpadami, zgodnie z którymi w pierwszej kolejności należy zapobiegać powstawaniu odpadów, a odpady, których wytworzenia nie udało się uniknąć należy poddać recyklingowi. Składowanie odpadów jest najmniej preferowaną formą zagospodarowania odpadów. Wskazane w *pp. Rgo* wskaźniki osiągnięcia celu nie odnosiły się do masy odpadów poddawanych recyklingowi, dlatego nie pozwalały na ocenę stopnia realizacji celu tego programu w zakresie recyklingu odpadów.

Dyrektor Departamentu Ochrony Ziemi wyjaśnił m.in., że: *celem przejrzystości ewidencjonowania danych i umożliwienia agregacji efektów środowiskowych, na poziomie programu priorytetowego stosowane są wskaźniki, które ze względu na swoją uniwersalność mogą odnosić się do jak największej liczby umów/przedsięwzięć.*

(akta kontroli str. 6-48, 304-308)

NIK nie podziela stanowiska Dyrektora Departamentu Ochrony Ziemi. Zaznaczyć należy, że Polska jest obowiązana osiągnąć wymagane przepisami Unii Europejskiej cele w zakresie gospodarki odpadami, w tym poziomy przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych oraz poziomy recyklingu odpadów opakowaniowych. Dlatego też istotny jest pomiar efektywności *pp. Rgo* w ww. zakresie. Brak przyjęcia w *pp. Rgo* wskaźników pozwalających na ocenę stopnia realizacji celu tego programu, w zakresie jego wpływu na zwiększenie masy odpadów poddanych recyklingowi, a w tym na hierarchię poszczególnych sposobów postępowania z odpadami, było działaniem nierzetelnym.

3. W 2 z 20 zbadanych umów, zawartych w ramach *pp. Rgo*, tj. w umowach dotyczących budowy i rozbudowy instalacji do recyklingu odpadów niewłaściwie określono efekty ekologiczne w odniesieniu do celów przedsięwzięć, którymi było zwiększenie masy odpadów poddawanych recyklingowi.

W umowie nr 3197/2022/D z 25 kwietnia 2018 r. zawartej z REMONDIS Glass Recycling Polska Sp. z o.o. o dofinansowanie przedsięwzięcia pn. *Budowa zakładu przeróbki stłuczki szklanej wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną* efekt ekologiczny określono jako *Ograniczenie masy składowanych odpadów 15 600 Mg/rok.*

We wniosku o dofinansowanie przedsięwzięcia w formie dotacji beneficjent wskazał, że w 2020 r. – tj. przed rozpoczęciem inwestycji – w zakładzie wytwarzanych było ok. 10 tys. Mg odpadów, które w całości traktowane były jako paliwo alternatywne wykorzystywane w cementowniach. Wykazał również, że poziom recyklingu osiągnięty w wyniku realizacji przedsięwzięcia wyniesie 75% (tj. 30 000 Mg/rok).

Postanowieniami umowy (ust. 23 części IV *Warunki szczególne*) NFOŚiGW zobowiązał beneficjenta do zwiększenia masy odpadów poddanych recyklingowi na instalacji o min. 10% i osiągnięcia poziomu recyklingu na poziomie min. 15% lub zwiększenia wydajności instalacji recyklingu o min. 30%.

W umowie nr 59/2018/P z 18 października 2022 r. zawartej z Recykl Organizacja Odzysku SA o dofinansowanie przedsięwzięcia pn. *Rozbudowa linii przetwórstwa opon poprzez zakup linii granulacji i doczyszczania granulatu gumowego w zakładzie produkcyjnym Recykl O.O.S.A. w Chełmie*, efekt ekologiczny określono jako *Ograniczenie masy składowanych odpadów 110 000 Mg/rok.*

We wniosku o dofinansowanie przedsięwzięcia w formie dotacji beneficjent wskazał planowany efekt ekologiczny jako: *Masa odpadów opakowaniowych poddanych recyklingowi 120 000 Mg/rok oraz Masa innych odpadów poddanych odzyskowi*

20 000 Mg/rok. Ponadto nie wykazał masy odpadów przekazywanych na składowisko.

Dyrektor Departamentu Ochrony Ziemi wyjaśnił, że zastosowany wskaźnik efektu ekologicznego odnosi się do realizacji zasad gospodarki odpadami. Podał m.in., że: *Unieszkodliwianie, a tym składowanie są najniżej w hierarchii umiejscowionym sposobem przetwarzania odpadów. Tak więc wymierne Ograniczenie masy składowanych odpadów w sposób jednoznaczny pozwala ocenić efekty przedsięwzięcia w kontekście realizacji zasad gospodarki odpadami. Efekt ekologiczny dla w/w umów został określony jako jeden ze wskaźników osiągnięcia celów zdefiniowanych w programie priorytetowym. Dla instalacji gospodarowania odpadami innych niż odpady niebezpieczne obligatoryjnym wskaźnikiem programu priorytetowego jest „Ograniczenie masy składowanych odpadów”. Przy czym, poprzez ograniczenie strumienia odpadów należy rozumieć wyrażony w procentach iloraz różnicy masy odpadów przyjmowanych i przetwarzanych na instalacji będącej przedmiotem wniosku i masy odpadów wytwarzanych w w/w instalacji i przekazywanych na składowisko (dotyczy odpadów poddanych na składowisku zarówno procesom unieszkodliwiania, jak i odzysku) oraz masy odpadów przyjmowanych i przetwarzanych na instalacji będącej przedmiotem wniosku.*

Dla umowy 3197/2022/D z 18 października 2022 r, zawartej z Recykl Organizacja Odzysku SA zostało określone zobowiązanie umowne wynikające z programu priorytetowego zdefiniowane jako: „zwiększenie masy odpadów poddanych recyklingowi na instalacji o min 10% i osiągnięcie poziomu recyklingu na poziomie min 15% lub zwiększenie wydajności instalacji recyklingu o min 30%”. Umowa z REMONDIS Glass Recycling Polska Sp. z o.o zawarta w 2018 roku nie zawiera powyższego zobowiązania, gdyż zostało ono wprowadzone jako kryterium dostępu przy kolejnych zmianach programu priorytetowego.

(akta kontroli str. 604-614, 626-641, 664-726)

Pominięcie przez NFOŚiGW w ww. umowach efektu ekologicznego wskazującego na zwiększenie masy odpadów poddawanych recyklingowi, nie pozwalało na pełną ocenę wpływu ww. przedsięwzięć na realizację zasad gospodarki odpadami. Działania w gospodarce odpadami powinny być przede wszystkim ukierunkowane na sukcesywny wzrost udziału odpadów poddawanych recyklingowi, o czym świadczą określone w przepisach prawnych cele dla recyklingu określonych rodzajów odpadów⁵⁹. Składowanie odpadów jest najmniej preferowaną formą zagospodarowania odpadów.

Nieokreślenie przez NFOŚiGW w ww. umowach efektów ekologicznych wskazujących na zwiększenie masy odpadów poddawanych recyklingowi było działaniem nierzetelnym

4. W 11 zawartych w NFOŚiGW, w latach 2018-2023 (III kw.), umowach na dofinansowanie zapobiegania powstawaniu odpadów i recyklingu w ramach pp. Rgo, stwierdzono przypadki podpisywania aneksów po upływie terminu realizacji zadania⁶⁰. W 8 umowach aneksowaniu podlegał termin realizacji zadania, z powodu niezakończenia przedsięwzięcia w ustalonym terminie. W pozostałych 4

⁵⁹ Określone m.in. w: ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2023 r. poz. 1469, ze zm.), ustawie z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1658, ze zm.), ustawie z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1903, ze zm.).

⁶⁰ Umowy nr: 1504/2020/D, 1502/2020/D, 1941/2020/D, 2061/2020/D, 265/2019/D, 340/2021/D, 285/2021/D, 2780/2021/P, 626/2021/D, 59/2018/P, 3197/2022/D.

przypadkach⁶¹ aneksy dotyczyły harmonogramu wypłat lub zwiększenia dofinansowania.

Stwierdzone opóźnienia w aneksowaniu terminu zakończenia zadania wyniosły od 34⁶² do 539⁶³ dni.

W celu zapewnienia formalnej ciągłości umów, w 4 aneksach określono, że zmiana wchodzi w życie z mocą obowiązywania od dnia następnego po dotychczasowym terminie zakończenia zadania.

Wskazanymi przez dyrektora Departamentu Ochrony Ziemi przyczynami opóźnień w zawarciu aneksów do umów były m.in.: zbyt późne złożenie przez beneficjenta wniosku o zmianę terminu realizacji zadania, złożenie wniosku po upływie terminu realizacji zadania, opóźnienia w dostarczeniu wymaganej dokumentacji uniemożliwiającej zawarcie aneksu przed upływem ww. terminu, utrudniony kontakt z beneficjentami spowodowany epidemią Covid-19.

Dyrektor Departamentu Ochrony Ziemi wyjaśnił ponadto, że: *NFOŚiGW podejmuje starania by niezbędne zmiany warunków zawartych umów o dofinansowanie zostały wprowadzane przed zakończeniem realizacji przedsięwzięć, których dotyczą. Niemniej jednak dokonywanie zmian w umowach po zakończeniu realizacji przedsięwzięcia jest dopuszczalne i stosowane jeżeli wymaga tego realizacja celu umowy i nie rodzi ryzyk dla NFOŚiGW [...] Podstawową formą monitorowania realizacji przedsięwzięć jest weryfikacja dokumentów źródłowych przesyłanych obligatoryjnie przez beneficjenta na etapie występowania z wnioskiem o płatność. Ponadto, zgodnie z umową o dofinansowanie beneficjent zobowiązany jest bez wezwania przekazywać do NFOŚiGW wszelkie informacje istotne dla realizacji przedsięwzięcia. Umowa o dofinansowanie uprawnia również NFOŚiGW do żądania od beneficjenta wszelkich informacji i dokumentów dotyczących beneficjenta lub realizacji przedsięwzięcia, również dokumentów źródłowych stanowiących podstawę rozliczenia przedsięwzięcia. W uzasadnionych przypadkach, w tym w przypadku domniemania nieprawidłowości lub zagrożeń dla realizacji przedsięwzięcia przeprowadzana jest kontrola przedsięwzięcia tak w miejscu realizacji przedsięwzięcia jak i w biurze NFOŚiGW na podstawie przekazanych przez Beneficjenta dokumentów i informacji zgodnie z Procedurą kontroli w NFOŚiGW. W trakcie kontroli w miejscu realizacji inwestycji prowadzona jest m.in. weryfikacja źródłowych dokumentów rozliczeniowych stanowiących podstawę rozliczenia. Tak więc monitoring realizacji przedsięwzięć opiera się o informacje i dokumenty przesyłane przez Beneficjenta obligatoryjnie lub na żądanie. Weryfikacja „na miejscu” realizowana jest w drodze kontroli w miarę zaistniałej konieczności.*

(akta kontroli str. 604-641, 798-936, 1110-1111)

Zawieranie ww. aneksów po terminie zakończenia realizacji przedsięwzięcia było działaniem nierzetelnym i wskazuje na niezrealizowanie wniosku pokontrolnego NIK w tym zakresie⁶⁴. NFOŚiGW powinien z większą rzetelnością prowadzić bieżące monitorowanie realizowanych przedsięwzięć aby wykluczyć zawieranie aneksów po terminie zakończenia realizacji przedsięwzięcia.

5. Nazwa przedsięwzięcia *Rozwój infrastruktury technicznej związanej z unieszkodliwianiem tusz dzików w obszarze objętym restrykcjami ASF w Kole Łowieckim "JENOT" w Łącku* zawarta w umowie nr 1403/2020/D z 24 czerwca 2020 r. pozostawała bez związku z zakresem rzeczowym określonym w tej umowie. Sfinansowano zakup kontenera chłodniczego do magazynowania tusz dzików. Efekt

⁶¹ Umowy nr: 1941/2020/D, 2061/2020/D, 59/2018/P, 3197/2022/D.

⁶² Umowa nr: 285/2021/D.

⁶³ Umowa nr: 340/2021/D.

⁶⁴ Wnioski sformułowane po kontrolach: P/18/001 i P/19/001.

rzeczowy określono jako liczbę zadań polegających na zapobieganiu powstawaniu odpadów.

Dyrektor Departamentu Ochrony Ziemi wyjaśnił, że zakres rzeczowy ww. umowy to zakup kontenera chłodniczego do magazynowania tusz dzików oraz zakup specjalistycznych środków transportu, a działanie służy realizacji celu jakim jest zapobieganie powstawaniu odpadów. Przyznał, że: *użyte w nazwie przedsięwzięcia odniesienie do infrastruktury związanej z unieszkodliwianiem tusz dzików jest niefortunne i nieadekwatne tak do celu programu jak i zakresu rzeczowego któregośkolwiek przedsięwzięcia dofinansowanego w ramach programu.*

(akta kontroli str. 604-614, 626-641)

Wskazanie w tytule przedsięwzięcia na unieszkodliwianie tusz dzików, podczas gdy efekt rzeczowy odnosi się do zapobiegania powstawaniu odpadów jest działaniem nierzetelnym.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag, a na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Usunięcie z *pp. Rgo* przedsięwzięcia dotyczącego przeciwdziałania ASF i wprowadzenie w związku z tym odpowiednich zmian w programie.
2. Określenie w *pp. Rgo* wskaźnika, który pozwoli na rzetelną ocenę stopnia realizacji celu tego programu w zakresie recyklingu odpadów.
3. Zapewnienie właściwego definiowania efektów ekologicznych w umowach o dofinansowanie, realizowanych w ramach *pp. Rgo*.
4. Zapewnienie zgodności pomiędzy nazwą przedsięwzięcia, a jego zakresem rzeczowym określonym w umowie.

Ponadto NIK ponownie wnosi o wyeliminowanie przypadków zawierania aneksów do umów po upływie terminów zakończenia realizacji przedsięwzięcia określonych w umowach.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Środowiska Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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, 5 stycznia 2024 r.

Kontrolerzy
Dariusz Łyszkiewicz
doradca techniczny

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska
p.o. Dyrektor
Tomasz Gawel

.....
podpis

Agata Trzeciak
główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

.....
podpis

Zmian w dokumencie dokonała:
Agnieszka Kołakowska
p.o. Wicedyrektor Departamentu