



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DEPARTAMENT ŚRODOWISKA

KSI.410.1.5.2025

Pani
Dorota Zawadzka-Stępniaak
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 3 czerwca 2025 r. oraz w wyniku sprostowania oczywistych omyłek pisarskich dokonanego 16 maja 2025 r. w trybie art. 35c ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

P/25/001 Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. – wykonanie planu finansowego
Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Środowiska
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
tel. 48224445232, ksi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej ¹ , ul. Konstruktorska 3a, 02-673 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dorota Zawadzka-Stępniak, Prezes Zarządu NFOŚiGW, od 18 marca 2024 r. nadal. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Pan Robert Gajda, Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW od 20 lutego 2024 r. do 17 marca 2024 r. ² Przemysław Ligenza, Prezes Zarządu NFOŚiGW od 31 marca 2022 r. do 18 stycznia 2024 r. ³
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia do 31 grudnia 2024 r. oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonaniem ustawy budżetowej na rok 2024. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata 2021-2023 okres kontroli obejmuje również te lata.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	Kamila Trzcińska, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/16/2025 z 2 stycznia 2025 r. Marta Stefaniak, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/15/2025 z 2 stycznia 2025 r. Agata Trzeciak, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/25/2025 z 6 lutego 2025 r. Andrzej Szymczyk, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/17/2025 z 2 stycznia 2025 r. Dariusz Łyszkiewicz, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/14/2025 z 2 stycznia 2025 r. Hubert Dołęgowski, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/13/2025 z 2 stycznia 2025 r.

(akta kontroli str. 1-7, 2261)

¹ Dalej: „NFOŚiGW” lub „Narodowy Fundusz”.

² Wyznaczony przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska do zastępowania Prezesa Zarządu NFOŚiGW.

³ W okresie od 19 stycznia 2024 r. do 19 lutego 2024 r. nie było osoby pełniącej funkcję Prezesa Zarządu NFOŚiGW.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: „ustawa o NIK”.

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2024 r. planu finansowego NFOŚiGW pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań. Stosownie do art. 400 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁵ NFOŚiGW jest państwową osobą prawną należącą do sektora finansów publicznych, zgodnie z art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶. Ocenie podlegały w szczególności:

- planowanie i realizacja przychodów NFOŚiGW;
- planowanie i wykonanie kosztów i wydatków majątkowych oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji;
- wykorzystanie otrzymanych dotacji i środków na realizację programów/projektów finansowanych z budżetu Unii Europejskiej (UE);
- gospodarowanie wolnymi środkami;
- sporządzenie rocznych sprawozdań z wykonania planu finansowego w układzie tradycyjnym i zadaniowym oraz sprawozdania za IV kwartał 2024 r. w zakresie operacji finansowych.

Zakres kontroli

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analizy wykonania planu przychodów funduszu;
- analizy stanu należności pozostałych do zapłaty;
- szczegółowej kontroli prawidłowości i terminowości ustalania wybranych należności oraz windykacji zaległości;
- analizy ponoszonych kosztów i wydatków majątkowych, w tym współfinansowanych z budżetu UE;
- analizy realizacji zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku ponoszonych kosztów;
- szczegółowej analizy wybranej próby wydatków;
- szczegółowej analizy wydatków ponoszonych na działania promocyjne i reklamowe;
- analizy stanu zobowiązań;
- analizy prawidłowości sporządzenia sprawozdań.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej kontrolowanej działalności*

III. Ocena ogólna⁷ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Wykonanie planu finansowego NFOŚiGW na 2024 r. w zakresie przychodów wyniosło 19 739 744,6 tys. zł i było wyższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2024 z dnia 18 stycznia 2024 r.⁸, o 62,2%

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 54, ze zm., dalej: „Poś”.

⁶ Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm., dalej: „u.f.p.”.

⁷ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 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 w formie opisowej.

⁸ Dz. U. poz. 122, ze zm.; dalej: „ustawa budżetowa”.

(tj. o 7 570 044,6 tys. zł) oraz wyższe o 37,9% (tj. o 5 421 326,6 tys. zł) od planu po zmianach i o 99,2% wyższe (tj. o 9 831 862,6 tys. zł) w porównaniu do przychodów uzyskanych w 2023 r. Uzyskanie wyższej od planowanej kwoty przychodów wynikało przede wszystkim z wyższych niż planowano przychodów z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji w systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

W trakcie kontroli stwierdzono niezastosowanie wewnętrznych procedur w toku jednego z czternastu badanych postępowań w sprawach egzekucji opłat naliczonych na podstawie art. 140 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze⁹.

NIK jako niezgodne z art. 48 ust. 2 u.f.p. oceniła niezapewnienie konsolidacji finansów publicznych w przypadku wolnych środków na trzech rachunkach w okresie od 18 do 23 grudnia 2024 r., co skutkowało nieuzyskaniem przez NFOŚiGW przychodów z tytułu lokat overnight w łącznej kwocie 210,8 tys. zł.

Koszty zrealizowano w wysokości 10 367 535,1 tys. zł, tj. o 1 726 964,9 tys. zł niższej od planowanych w ustawie budżetowej oraz o 3 875 712,9 tys. zł (27,2%) niższej od planu po zmianach i o 1 360 527,1 tys. zł (15,1%) wyższej niż w 2023 r. Na podstawie badania dowodów księgowych¹⁰ stwierdzono, że poniesione koszty były celowe i gospodarne, prawidłowo udokumentowane i zostały poniesione zgodnie z przepisami prawa, za wyjątkiem niecelowego i niegospodarnego wydatku w wysokości 8,9 tys. zł, wynikającego ze sfinansowania pracownikowi udziału w szkoleniu „Szkoła psychoterapii”, pomimo braku zgodności tematyki szkolenia z zakresem obecnych lub planowanych obowiązków pracownika.

NFOŚiGW zgodnie z przyjętymi założeniami i harmonogramami zrealizował cztery działania promocyjno-informacyjne objęte szczegółowym badaniem. W działaniach tych określono cele polegające na dotarciu do określonych grup docelowych, przy czym w przypadku jednego z działań określając miernik w postaci oczekiwanego efektu kampanii, tj. dotarcia do określonej liczby odbiorców, skoncentrowano się jedynie na liczbie osób do których ma ona dotrzeć. Nie opracowano natomiast założeń ewaluacji przeprowadzonych działań promocyjno-informacyjnych, umożliwiających ocenę skuteczności i efektywności, przeprowadzonych działań, co w ocenie NIK było nierzetelne.

NFOŚiGW nierzetelnie zaplanował koszty i wartości mierników na etapie opracowywania zmiany planu finansowego w układzie zadaniowym, co spowodowało znaczne odchylenia zrealizowanych wielkości od planu po zmianach.

W 2024 r. zbadane szczegółowo wydatki, w wysokości 689,0 tys. zł, na inwestycje i zakupy inwestycyjne były poniesione gospodarnie, celowo i zgodnie z prawem.

Sprawozdania z wykonania: planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym (Rb-BZ2) oraz sprawozdanie w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2024 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z), zostały przekazane do Ministerstwa Klimatu i Środowiska¹¹ terminowo. Kwoty wykazane w sprawozdaniach wynikały z ewidencji księgowej. W wyniku przyjętego w NFOŚiGW nieprawidłowego sposobu ujmowania kosztów z tytułu udzielonego dofinansowania, metodą kasową zamiast memoriałową, stwierdzono wysokie ryzyko prezentacji

⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1290, ze zm., dalej: „ustawa Pgg”.

¹⁰ Przeprowadzono badanie 81 dowodów księgowych łącznie na 3 321 141,5 tys. zł.

¹¹ Dalej: „MKiŚ”.

w sprawozdaniach objętych badaniem danych nieodzwoiercedlających należycie sytuacji finansowej podmiotu. Badanie wypłat i rozliczeń dotacji otrzymanych przez NFOŚiGW ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego na lata 2014-2021¹², wykazało, iż dane ujęte w sprawozdaniu finansowym dotyczące otrzymanych i wykorzystanych kwot dotacji nie przedstawiały rzeczywistego wykorzystania środków dotacji celowej otrzymanej w 2024 r. z tych środków. Ujęta w sprawozdaniu finansowym wysokość wykorzystanej w 2024 r. kwoty dotacji (48 577,6 tys. zł) była o 1 160,3 tys. zł niższa niż rzeczywiście wypłacone beneficjentom środki w ramach tej umowy (49 737,9 tys. zł). W związku z niemożnością ustalenia skali skutków stosowania nieprawidłowych zasad (polityki) rachunkowości w przypadku całej populacji operacji gospodarczych i nieprawidłowej prezentacji danych w odniesieniu do wszystkich sprawozdań objętych badaniem, NIK odstąpiła od wydania opinii o tych sprawozdaniach.

Ponadto NIK jako niecelowe z punktu widzenia osiągnięcia najlepszych efektów z poniesionych nakładów oceniła wypowiedzenie umowy o dofinansowanie nr 1036/2023/Wn-50/MN-PO/D¹³, pomimo nieustalenia jaki majątek wytworzony przez IRŚ-PIB może być wykorzystany, zgodnie z deklaracjami Ministra Klimatu i Środowiska, do kontynuowania prac związanych z utworzeniem stałego monitoringu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczące przyjęcia przez Zarząd dopiero w połowie roku planu kosztów organów i Biura oraz planu inwestycyjnego, nierzetelnego sporządzania sprawozdań z realizacji planu finansowego i planu działalności Narodowego Funduszu, niezapewnienia konsolidacji środków na trzech rachunkach bankowych czy nierzetelne planowanie kosztów i wartości mierników na etapie opracowywania zmiany planu finansowego w układzie zadaniowym, świadczą o nieskuteczności przyjętego systemu kontroli.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wykonanie planu finansowego NFOŚiGW

Opis stanu faktycznego

1.1 Wykonanie planu przychodów

W planie finansowym NFOŚiGW na 2024 r. według ustawy budżetowej przychody zostały zaplanowane w wysokości 12 169 700,0 tys. zł. W ciągu roku plan przychodów został zwiększony o 2 148 748,0 tys. zł do 14 318 448,0 tys. zł, tj. o 17,7%.

(akta kontroli str. 3163-3224)

¹² Dalej: „MF EOG na lata 2014-2021”.

¹³ Umowa udzielenia dotacji Instytutowi Rybactwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza w Olsztynie (dalej: „IRŚ-PIB”) z 5 czerwca 2023 r., na realizację przedsięwzięcia pn. „Stały monitoring zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania”, dalej: „umowa 1036/2023/D”.

¹⁴ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

W 2024 r. uzyskane przychody NFOŚiGW wyniosły 19 739 774,6 tys. zł, tj. o 5 421 326,6 tys. zł więcej niż zaplanowano (o 37,9% powyżej planu po zmianach). Były one o 9 831 862,6 tys. zł, tj. o 99,2% wyższe niż w 2023 r. (9 907 912,0 tys. zł). Wynikało to przede wszystkim z wyższego niż planowano na 2024 r. wykonania pozycji "Przychody ze sprzedaży przez Komisję Europejską uprawnień do emisji w systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Fundusz Modernizacyjny)" (7 263 473,5 tys. zł w 2024 r., wobec planowanego na 2024 r. 1 200 000,0 tys. zł).

Znaczny wzrost ww. pozycji przychodów związany był z wcześniejszym zapotrzebowaniem na środki finansowe m.in. w programach: „Wykorzystanie paliw alternatywnych na cele energetyczne”¹⁵ oraz „Rozwój kogeneracji w oparciu o biogaz komunalny cz. 1”¹⁶. Środki te musiały zostać uruchomione wcześniej niż zakładano, aby możliwe było zawarcie umów o dofinansowanie w ramach zgromadzonych środków na rachunku bankowym Funduszu Modernizacyjnego.

(akta kontroli str. 703-707, 710-725, 3163-3224)

W strukturze zrealizowanych przychodów największy udział, tj. 58,2% (11 483 376,9 tys. zł), miały przychody ewidencjonowane jako pochodzące z prowadzonej działalności. Stanowiły one 217,2% kwoty planowanej po zmianach (5 287 000,0 tys. zł). Źródłami tych przychodów były wpływy z tytułu:

- opłat i kar za korzystanie ze środowiska, w wysokości 196 098,6 tys. zł, tj. 93,4% planu po zmianach (210 000,0 tys. zł) i 93,7% przychodów uzyskanych w 2023 r. (209 204,0 tys. zł);
- opłat eksploatacyjnych i koncesyjnych, wynikających z ustawy Pgg, w wysokości 311 699,4 tys. zł, tj. 97,4% planu po zmianach (320 000,0,0 tys. zł) i 106,3% przychodów uzyskanych w 2023 r. (293 160,0 tys. zł);
- opłat za usługi wodne wynikających z ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne¹⁷, w wysokości 255 537,9 tys. zł, tj. 108,3% planu po zmianach (236 000,0 tys. zł) i 97,3% przychodów uzyskanych w 2023 r. (262 502,0 tys. zł);
- opłat zastępczych i kar wynikających z ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej¹⁸, w wysokości 838 886,1 tys. zł, tj. 126,1% planu po zmianach (665 000,0 tys. zł) i 108,4% przychodów uzyskanych w 2023 r. (773 585,0 tys. zł). Jak wyjaśnił dyrektor Departamentu Kontrolingu¹⁹ w NFOŚiGW, wzrost tej pozycji przychodów spowodowany był głównie wzrostem cen białych certyfikatów, tj. świadectw efektywności energetycznej na Towarowej Giełdzie Energii;
- opłaty emisyjnej, o której mowa w art. 321a Poś, w wysokości 2 224 543,6 tys. zł, tj. 96,7% planu po zmianach (2 300 000,0 tys. zł) i 101,4% przychodów uzyskanych w 2023 r. (2 194 378,0 tys. zł);
- opłaty zastępczej dotyczącej Narodowego Celu Redukcyjnego i Narodowego Celu Wskaźnikowego w wysokości 202 305,1 tys. zł, tj. 123,0% planu po zmianach (164 500,0 tys. zł) i 71,6% przychodów uzyskanych w 2023 r.

¹⁵ Zaliczka w wysokości ponad 1 600 000,0 tys. zł.

¹⁶ Zaliczka w wysokości ponad 1 000 000,0 tys. zł.

¹⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1087, ze zm.

¹⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1047, ze zm.

¹⁹ Dalej: „DK”.

(282 665,0tys. zł). Jak wyjaśnił dyrektor DK w NFOŚiGW wzrost tej pozycji przychodów spowodowany był oparciem założeń planu na projekcie ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw²⁰ zakładającej w 2024 r. obniżenie opłaty zastępczej o 20% w porównaniu do 2023 r.;

- sprzedaży przez KE uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (Fundusz Modernizacyjny) w wysokości 7 263 473,5 tys. zł, tj. 605,3% planu po zmianach (1 200 000,0 tys. zł) i 762,0% przychodów uzyskanych w 2023 r. (953 213,0 tys. zł);
- pozostałych opłat i składek w wysokości 190 832,7 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach (191 500,0 tys. zł) i 116,5% przychodów uzyskanych w 2023 r. (163 778,0 tys. zł).

Uzyskane przychody stanowiły również wpływy z tytułu:

- dotacji z budżetu państwa w wysokości 1 803 155,8 tys. zł, tj. 164,7% planu po zmianach (1 094 900,0 tys. zł) i 299,6% przychodów uzyskanych w 2023 r. (601 832,0 tys. zł), w tym: dotacji celowej na finansowanie projektów z udziałem środków z budżetu UE – wydatki majątkowe w wysokości 1 726 025,8 tys. zł, tj. 172,6% planu (1 000 000,0 tys. zł) i 326,6% przychodów uzyskanych w 2023 r. (528 485,0 tys. zł) oraz dotacji celowej na finansowanie projektów z udziałem środków UE – na wydatki bieżące w wysokości 77 130,0 tys. zł, tj. 81,3% planu (94 900,0 tys. zł) i 105,2% przychodów uzyskanych w 2023 r. (73 348,0 tys. zł). Jak wyjaśnił dyrektor DK w NFOŚiGW, „na etapie tworzenia planu nie było uzgodnionych i zaakceptowanych dokumentów poprzedzających zawarcie porozumień z Ministerstwem Klimatu i Środowiska dotyczących wdrażania FEnIKS, między innymi Strategii Inwestycyjnej dla poszczególnych działań.”;
- przychodów z tytułu środków otrzymanych z UE w wysokości 1 131,8 tys. zł, tj. 102,9% planu po zmianach. W 2023 r. przychody te nie wystąpiły;
- pozostałych przychodów w wysokości 6 452 110,1 tys. zł, tj. 81,3% planu po zmianach (7 935 448,0 tys. zł) i 154,6% przychodów uzyskanych w 2023 r. (4 173 596,0 tys. zł), na które składały się m.in.: środki otrzymane od jednostek spoza sektora finansów publicznych w wysokości 5 167 246,5 tys. zł²¹ oraz odsetki (np. z tytułu udzielonych pożyczek) w wysokości 1 231 758,4 tys. zł, w tym odsetki od depozytów u Ministra Finansów lub z tytułu skarbowych papierów wartościowych w wysokości 628 875,0 tys. zł.

W latach 2023-2024 nie planowano i nie realizowano przychodów z tytułu środków od innych jednostek sektora finansów publicznych.

(akta kontroli str. 700-707, 710-725, 3163-3224)

Należności ogółem na 31 grudnia 2024 r. wyniosły 9 543 048,6 tys. zł i w porównaniu do stanu na koniec 2023 r. były wyższe o 280 063,2 tys. zł, tj. o 3,0%. Wzrost należności w 2024 r. spowodowany był przede wszystkim wzrostem należności od państwowych jednostek budżetowych²² z tytułu wypłaconych a nierozliczonych dotacji. Należności z tego tytułu wyniosły

²⁰ Numer w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów - UC110.

²¹ Głównie na potrzeby finansowania programu inwestycji KPO B.1.1.2 (Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych, część dotycząca budynków jednorodzinnych).

²² Dalej: „pjb”.

268 056,8 tys. zł, tj. wzrost o 1673,3% w stosunku do 2023 r., co wynikało z mniejszej niż w 2023 r. kwoty rozliczeń zwrotów dotacji przez pjb.

Pozostałe należności pochodziły z tytułów:

- udzielonych pożyczek – krótkoterminowych w wysokości 1 078 223,4 tys. zł, tj. wzrost o 13% w stosunku do 2023 r. oraz długoterminowych w wysokości 8 179 801,9 tys. zł, tj. spadek o 1,2%;
- opłat z ustawy Pgg w wysokości 7 141,6 tys. zł, tj. spadek o 20,4% w stosunku do 2023 r. spowodowany zintensyfikowaniem działań informacyjnych wobec dłużników;
- innych opłat, nawiązek sądowych, kosztów sądowych i procesowych w łącznej wysokości 6 212,6 tys. zł, tj. wzrost o 51,3% w stosunku do 2023 r. spowodowany był większą liczbą wyroków sądowych orzekających nawiązki sądowe;
- rozrachunków z pracownikami w wysokości 1 298,4 tys. zł, tj. spadek o 14,9% w stosunku do 2023 r. spowodowany udzieleniem mniejszej liczby pożyczek dla pracowników z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych;
- dostaw i usług oraz pozostałych należności w wysokości 2 313,9 tys. zł, tj. wzrost o 12,5% w stosunku do 2023 r. wynikający z naliczeń odsetek ustawowych.

(akta kontroli str. 582-583)

Zaległości ogółem na 31 grudnia 2024 r. wyniosły 328 873,8 tys. zł i były wyższe o 4,8% (15 200,8 tys. zł) od zaległości według stanu na koniec 2023 r. Wzrost ten był rezultatem zwiększonych w 2024 r. naliczeń odsetek ustawowych, karnych i braku spłat zaległości z tytułu pożyczek (o 11 264,1 tys. zł, tj. o 17,0%) oraz pozostałych należności, odsetek i kar określonych w umowach (o 4 226,7 tys. zł, tj. o 19,5%), a także naliczeń i braku spłat odsetek podatkowych z tytułu wypowiedzianych umów dotacji (o 9 012,6 tys. zł, tj. o 7,4%). Wzrost zaległości odnotowano również z tytułu innych opłat, nawiązek sądowych, kosztów sądowych i procesowych (o 2 175,6 tys. zł, tj. o 49,1%). Nieznaczny wzrost zaległości nastąpił także z tytułu opłat z ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych²³ (o 0,3 tys. zł, tj. o 7,9%). Spadek zaległości objął opłaty z Pgg²⁴ (o 11 726,6 tys. zł, tj. o 12,0%), w związku z odpisami w stosunku do zaległości, co do których NFOŚiGW utracił możliwość dalszego egzekwowania z uwagi na przedawnienia, oraz w wyniku zintensyfikowania działań informacyjnych wobec dłużników.

(akta kontroli str. 563-581, 584, 679-699)

W 2024 r. NFOŚiGW z tytułu opłat z Pgg wystawił:

- 265 upomnień łącznie na 7 815 497,5 tys. zł tytułem należności głównej,
- 217 tytułów wykonawczych łącznie na 7 147 493,8 tys. zł,

oraz wydał 36 decyzji w przedmiocie nadpłat w wysokości 194 061,1 tys. zł.

Szczegółowym badaniem objęto 14 spraw dotyczących dochodzenia należności z tytułu opłat z ustawy Pgg, wybranych metodą celową według kryterium wartości należności i okresu przeterminowania, łącznie na 25 711,4 tys. zł,

²³ Zgodnie z art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 12 czerwca 2025 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1505, ze zm.).

²⁴ Opłaty, o których mowa w dziale VII oraz art. 28e ust. 4 i art. 28f ust. 1 ustawy Pgg.

tj. 48,1% kwoty zaległych należności według stanu na 31 grudnia 2024 r. Termin płatności należności objętych badaniem upłynął w latach 2011-2024. Wobec jednej z 14 objętych badaniem spraw dotyczących zaległych należności z tytułu opłat za wydobywanie kopalin NFOŚiGW nie wykonał czynności określonych w „Podręczniku procedur NFOŚiGW”²⁵ (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 601-636, 2983-3052)

Odzyskane należności z tytułu opłat wynikających z ustawy Pgg oraz nawiązek sądowych w 2024 r. wyniosły łącznie 20 014,7 tys. zł i były niższe o 33,5% (tj. o 10 084,7 tys. zł) w stosunku do uzyskanych w 2023 r., z tego:

- odzyskane należności z tytułu opłat z ustawy Pgg wyniosły 19 133,5 tys. zł i były niższe o 34,9% (tj. o 10 254,7 tys. zł) w stosunku do uzyskanych w 2023 r., z tego kwota odzyskanych należności z tytułu należności głównej wyniosła 17 469,8 tys. zł, odsetek za zwłokę 1 659,6 tys. zł i kosztów upomnień 4,2 tys. zł;
- odzyskane należności z tytułu nawiązek sądowych wyniosły 881,1 tys. zł i były wyższe o 23,9% (tj. o 170,0 tys. zł) w stosunku do uzyskanych w 2023 r.

(akta kontroli str. 582-582b, 601-625)

W 2024 r. Prezes Zarządu NFOŚiGW wydał 256 decyzji o udzieleniu ulg w spłacie opłat ustalonych na podstawie Pgg, tj.:

- 239 decyzji o umorzeniu z urzędu zaległych opłat eksploatacyjnych w wysokości od 0,01 zł do 97,56 zł – razem 4 323,07 zł, z tego 3 879,07 zł stanowiła należność główna i 444,00 zł odsetki za zwłokę. Decyzje podjęto na podstawie art. 67d § 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa²⁶;
- 13 decyzji o udzieleniu ulgi w spłacie opłat eksploatacyjnych, podwyższonych i dodatkowych na podstawie art. 142 ustawy Pgg na wniosek strony na podstawie art. 67a Op, w wysokości od 1,7 tys. zł do 689,6 tys. zł – razem 1 299,2 tys. zł, z tego 1 264,8 tys. zł stanowiła należność główną i 34,4 tys. zł odsetki za zwłokę. Decyzją Prezesa Zarządu NFOŚiGW 19,5 tys. zł umorzono, 580,1 tys. zł rozłożono na raty, a spłatę 689,6 tys. zł odroczone. Szczegółowym badaniem objęto cztery postępowania zakończone wydaniem decyzji administracyjnej łącznie na 1 077,8 tys. zł, tj. 83,6% kwoty objętej wydanymi decyzjami. Stwierdzono, że postępowania były prowadzone prawidłowo z zachowaniem terminów wynikających z przepisów prawa, a decyzje zawierały wszystkie wymagane elementy;
- 4 decyzje o umorzeniu z urzędu zaległych opłat eksploatacyjnych i opłaty podwyższonej w wysokości od 0,5 tys. zł do 1 484,4 tys. zł – razem 1 489,7 tys. zł, z tego 908,9 tys. zł stanowiła należność główną i 580,8 tys. zł – odsetki za zwłokę. Decyzje podjęto na podstawie art. 67d § 1 pkt 1 Op. Kontrolą objęto jedno postępowanie na 1 484,4 tys. zł, tj. 99,6% kwoty umorzonej. Nie stwierdzono nieprawidłowości, a wydana decyzja była zasadna.

– (akta kontroli str. 585-599, 637-638, 708-709)

²⁵ Przyjętym Uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr A/85/2/2024 z 19 grudnia 2024 r. (dalej: „Podręcznik procedur”).

²⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 111, ze zm. – dalej: „Op”.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Główna księgowa NFOŚiGW, w 1 z 14 zbadanych spraw, nie zapewniła skierowania w terminie do końca października 2024 r. zapytania do organu egzekucyjnego w przedmiocie stanu prowadzonego postępowania, co było niezgodne z procedurą nr 2.3 - „Obsługa przychodów”, tabela 2, lp. 6 pkt 3 Podręcznika procedur.

NFOŚiGW wystawił 30 marca 2023 r. tytuł wykonawczy nr NF/DKO/7/2023 oraz zwrócił się z wnioskiem o wszczęcie postępowania egzekucyjnego²⁷ do Naczelnika Urzędu Skarbowego w Lubartowie.

Zgodnie z obowiązującą do 19 grudnia 2024 r. procedurą nr 2.3 – „Obsługa przychodów”, tabela 2, lp. 6 pkt 3 jedną z czynności do realizacji w zakresie obsługi opłat wynikających z ustawy Pgg było występowanie do końca października do organu egzekucyjnego z zapytaniem o stan prowadzonego postępowania. Osobami odpowiedzialnymi za kontrolę prawidłowości i terminowości realizowanych zadań w zakresie opłat i kar oraz wykonywanie uprawnień organu podatkowego i obowiązków wierzyciela był główny księgowy NFOŚiGW i jego zastępca oraz kierownik komórki organizacyjnej ds. opłat i kar. Ponadto podpisywanie dokumentów dotyczących postępowań administracyjnych i dochodzenia wierzytelności z opłat z ustawy Pgg jest dokonywana przez dwie osoby.

NFOŚiGW nie przedstawił dokumentów wytworzonych do 31 października 2024 r., potwierdzających występowanie do organu egzekucyjnego z zapytaniem o stan prowadzonego postępowania. W trakcie kontroli NIK – 25 lutego 2025 r., tj. po upływie 117 dni od upływu terminu określonego w ww. przepisach wewnętrznych, główna księgowa NFOŚiGW wraz ze swoim zastępcą zwrócili się z wnioskiem o udzielenie informacji o stanie prowadzonej egzekucji.

Kierownik Wydziału Opłat i Kar w Departamencie Księgowości wyjaśniając przyczyny nieprzygotowania w terminie projektu pisemnego zapytania do organu egzekucyjnego poinformował, że „wysyłanie zapytań do organów egzekucyjnych ma na celu uzyskanie bieżących informacji – jednakże większość organów egzekucyjnych odpowiada na zapytania przesyłając wygenerowany raport o przebiegu postępowania egzekucyjnego z całą historią. Dlatego kluczowy jest bezpośredni kontakt telefoniczny z pracownikami organów egzekucyjnych [...]”.

Dyrektor Departamentu Księgowości w NFOŚiGW wyjaśniła, że „z uwagi na charakter przedmiotowej sprawy, w tym przebywanie zobowiązanego w areszcie śledczym, NFOŚiGW ustalał stan faktyczny na podstawie rozmów telefonicznych, co zostało opisane w notatce służbowej z dnia 24 lutego 2025 r. [...]. Dodatkowo, z uwagi na dotychczasowy przebieg postępowania egzekucyjnego zostało skierowane w dniu 25 lutego 2025 r. pisemne zapytanie do organu egzekucyjnego [...]”.

(akta kontroli str. 601-636, 661-678, 2983-3052)

Zdaniem NIK, bez wpływu na powyższe pozostaje fakt pozostawiania zobowiązanego w areszcie. Wnioski do organu egzekucyjnego o udzielenie informacji o stanie prowadzonej egzekucji powinny być zostać skierowane

²⁷ Należność wynosiła 1 373 674,00 zł.

najpóźniej do końca października 2024 r., co wprost wynikało z obowiązującego na dzień 31 października 2024 r. Podręcznika procedur.

1.2 Wykonanie planu kosztów

Opis stanu
faktycznego

Plan kosztów według ustawy budżetowej wyniósł 12 094 500,0 tys. zł. W wyniku zmiany planu finansowego NFOŚiGW na 2024 r. z 28 listopada 2024 r.²⁸ plan kosztów został zwiększony o 2 148 748,0 tys. zł do 14 243 248,0 tys. zł, tj. o 17,8%. Zmiana ta wynikała z uzyskania dodatkowych środków dotacyjnych na potrzeby finansowania programu priorytetowego „Czyste powietrze”²⁹.

W 2024 r. poniesiono koszty ogółem w wysokości 10 367 535,1 tys. zł, tj. o 1 726 964,9 tys. zł mniej (o 14,3%) od planowanej w ustawie budżetowej, i o 3 875 712,9 tys. zł mniej (o 27,2%) od planu po zmianach. W porównaniu do kosztów zaewidencjonowanych w 2023 r. koszty ogółem były wyższe o 1 360 527,1 tys. zł (o 15,1%).

Jak wyjaśnił dyrektor DK w NFOŚiGW powodem niższego niż planowano poziomu wykonania planu kosztów były w szczególności przesunięcia w realizacji przez beneficjentów inwestycji co skutkowało późniejszymi niż zakładano wypłatami środków w ramach niektórych programów priorytetowych.

Dominującą pozycję w kosztach ogółem (96,9%) stanowiły koszty realizacji zadań w wysokości 10 046 409,3 tys. zł (70,5% planu po zmianach), tj. środki przekazane innym podmiotom i były o 1 285 535,8 tys. zł (o 14,7%) wyższe niż w 2023 r.

W ramach ww. pozycji w kosztach obejmującej koszty realizacji zadań – środki przekazane innym podmiotom, NFOŚiGW finansował w 2024 r. przedsięwzięcia realizowane przez inne podmioty w szczególności w następujących dziedzinach:

- Gospodarka wodna, zrealizowane w wysokości 121 068,0 tys. zł (71,2% wartości określonej w planie działalności);
- Ochrona klimatu i atmosfery, zrealizowane w wysokości 8 748 878,0 tys. zł (71,7% wartości określonej w planie działalności);
- Ochrona powierzchni ziemi, zrealizowane w wysokości 298 207,0 tys. zł (85,7% wartości określonej w planie działalności);
- Ochrona przyrody i krajobrazu, zrealizowane w wysokości 213 245,0 tys. zł (78,9% wartości określonej w planie działalności);
- Górnictwo, zrealizowane w wysokości 52 599,0 tys. zł (105,2% wartości określonej w planie działalności);
- Geologia, zrealizowane w wysokości 227 020,0 tys. zł (97,9% wartości określonej w planie działalności).

Ponadto w skład kosztów ogółem wchodziły:

- koszty funkcjonowania, zrealizowane w wysokości 200 665,3 tys. zł (82,6% planu po zmianach). Koszty te były o 18 870,1 tys. zł (o 10,4%) wyższe niż w 2023 r. i stanowiły 1,9% kosztów ogółem;
- pozostałe koszty, zrealizowane w wysokości 120 460,5 tys. zł (100% planu), w porównaniu do kosztów poniesionych w 2023 r. były wyższe o 56 121,2 tys. zł (o 87,2%) i stanowiły 1,2% kosztów ogółem.

(akta kontroli str. 250-285, 2358-2712)

²⁸ Uchwała nr 239/24 Rady Nadzorczej NFOŚiGW z 28 listopada 2024 r. w sprawie uchwalenia projektu zmiany Planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na 2024 rok oraz zmiany w tym zakresie Planu działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na 2024 rok.

²⁹ Dalej: „PPCP”.

Badanie kosztów przeprowadzono na próbie o łącznej wartości 3 321 141,5 tys. zł, na podstawie dowodów księgowych odpowiadających 81 zapisom księgowym. Doboru próby 47 z tych zapisów łącznie na 2 931 986,6 tys. zł, dokonano metodą MUS³⁰, a pozostałe 34 dowody wybrano w sposób celowy, według osądu kontrolera, łącznie na 2 387,4 tys. zł.

Analizowane koszty dotyczyły m.in. wpłat na Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg (1 400 000,0 tys. zł) oraz wypłat i rozliczenia zaliczek dla wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej³¹ w ramach PPCP (718 021,1 tys. zł). Stwierdzono, że koszty zostały poniesione zgodnie z przepisami prawa i były prawidłowo udokumentowane, celowe i gospodarne, z wyjątkiem 8,9 tys. zł wypłaconych w związku z dofinansowaniem pracownikowi kosztów studiów. Wypłaty realizowano zgodnie z terminami ustalonymi w umowach.

W wyniku szczegółowego badania m.in. wypłat i rozliczenia zaliczek dla wfośigw oraz wypłat i rozliczenia zaliczek wypłacanych beneficjentom w ramach dotacji przekazanej NFOŚiGW przez MKiŚ ze środków pochodzących z MF EOG na lata 2014-2021 ustalono, że udostępniane w formie zaliczki środki te ujmowane były w księgach rachunkowych na kontach księgowych Zespół 8 w dniu ich wypłaty beneficjentom, tj. według zasad określonych w przyjętych w NFOŚiGW „Zasadach (polityce) rachunkowości” w kosztach działalności operacyjnej NFOŚiGW. Koszty te w danym roku obrotowym były pomniejszane o kwoty zwracanych przez beneficjentów środków, przy czym środki te ujmowane były w księgach rachunkowych kasowo, a nie memoriałowo, tj. w księgach rachunkowych roku obrotowego, w którym nastąpił zwrot bez względu na to, którego roku dotyczyła wypłata zaliczki. Ponadto zwrot do MKiŚ niewykorzystanych przez NFOŚiGW środków w ramach udzielonej dotacji, który zgodnie z zasadą memoriału powinien zostać ujęty w księgach rachunkowych roku, którego dotyczy, tj. 2024 r. został ujęty również kasowo w roku dokonania zwrotu, tj. w księgach 2025 r. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

NIK po kontrolach nr P/24/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2023 r.” oraz nr P/23/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2022 r.” sformułowała nieprawidłowość dotyczącą finansowania zadań pjb, które nie wynikają z przepisów tworzących te jednostki. Nieprawidłowość ta dotyczyła umowy nr 3393/2022/Wn50/OP-LZ/D zawartej 9 grudnia 2022 r. pomiędzy NFOŚiGW a Komendą Główną Policji³² przy udziale Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej na realizację zadania pn. „Pomagamy i chronimy – Policja i Państwowa Straż Pożarna na straży bioróżnorodności” (zakup 2 szt. śmigłowców wraz ze szkoleniami i częściami zamiennymi oraz zakup wyposażenia dodatkowego do udziału w akcjach ratowniczo-gaśniczych). Przewidywany całkowity koszt realizacji zadania określono na 350 000,0 tys. zł (340 000,0 tys. zł – śmigłowce, 10 000,0 tys. zł – wyposażenie dodatkowe), a termin zakończenia realizacji zadania – do 30 listopada 2024 r. W wyniku ustaleń ww. kontroli Prezes NFOŚiGW skierowała pismo do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w którym poinformowała, że dokonano ponownej weryfikacji przedmiotowej Umowy, a także umowy zawartej pomiędzy Komendą Główną Policji, a dostawcą śmigłowców, w wyniku której stwierdzono, że wartość umowy pomiędzy KGP a dostawcą wynosi 340 000,0 tys. zł i dotyczy dostawy 2 helikopterów, części zapasowych oraz szkoleń. Ponadto w piśmie wskazała, że w ramach umowy

³⁰ Próbkowanie według jednostek pieniężnych (ang. Monetary Sampling Unit – MUS).

³¹ Dalej: „wfośigw”.

³² Dalej: „KGP”.

dofinansowania nie powinno być finansowane wyposażenie dodatkowe, gdyż zamówienie na ten element nie zostało przez KGP jeszcze uruchomione, a więc nie zostanie sfinansowane w terminach przewidzianych umową dofinansowania, a zamówione śmigłowce mogą realizować zadania zgodnie z przeznaczeniem, gdyż takie wyposażenie posiada jedna z jednostek Państwowej Straży Pożarnej. Ponadto Prezes NFOŚiGW wskazała, że „[...] finansowanie kosztów części zapasowych i szkoleń powinno być wyłączone z Umowy, jako koszty nie będące bezpośrednio związane z realizacją efektu ekologicznego. Przedmiot finansowania na podstawie umowy nr 3393/2022/Wn50/OP-LZ/D winien wyłącznie obejmować koszty zakupu śmigłowców, których cena i specyfikacja sugeruje, że są one zdolne do realizacji celu ekologicznego. Dostawa dotyczy śmigłowców nowych, a więc koszt części zapasowych nie przekłada się aktualnie na realizację efektu ekologicznego. Utrzymanie w sprawności śmigłowców powinno więc już należeć do ich właściciela/użytkownika i ewentualnego dodatkowego zabezpieczenia w postaci świadczeń gwarancyjnych. Również szkolenia pilotów powinny być w gestii właściciela śmigłowców, który odpowiada za prawidłowe ich użytkowanie.” 4 listopada 2024 r. do umowy nr 3393/2022/Wn50/OP-LZ/D zawarty został aneks nr 1, którym zmniejszono koszt realizacji zadania o 10 000,0 tys. zł na wyposażenie dodatkowe.

Ponadto w czerwcu 2024 r. Zarząd NFOŚiGW w związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi przez NIK w ww. kontrolach podjął decyzję o przekazaniu sprawy dotyczącej ww. umowy wyspecjalizowanej i niezwiązanej z Narodowym Funduszem kancelarii prawnej, która po dokonaniu jej analizy pod kątem poprawności udzielonego dofinansowania w szczególności w zakresie legalności i gospodarności oraz poprawności procesu decyzyjnego przygotowała zawiadomienie do organów ścigania.

Realizacja umowy została zakończona 30 listopada 2024 r., KGP złożyła do NFOŚiGW dokumenty rozliczające zrealizowane przedsięwzięcie, które na dzień zakończenia kontroli podlegało szczegółowemu sprawdzeniu.

(akta kontroli str. 1517-2220, 3185-3351)

Koszty funkcjonowania

Koszty funkcjonowania ujęte w planie finansowym NFOŚiGW na 2024 r. według ustawy budżetowej wyniosły 242 800,0 tys. zł i nie były zwiększane w ciągu roku. Dokonane w 2024 r. zmiany planu kosztów utrzymania organów i Biura NFOŚiGW oraz planu inwestycyjnego Biura NFOŚiGW polegały na przesunięciach środków pomiędzy poszczególnymi grupami kosztów.

Koszty funkcjonowania zostały zrealizowane w wysokości 200 665,3 tys. zł (82,6% planu po zmianach). Stanowiły one 1,9% kosztów ogółem w 2024 r. i były o 18 870,1 tys. zł (o 10,4%) wyższe niż poniesione w 2023 r.

Dominującą pozycję (80,2%) w tej grupie kosztów stanowiły wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi w wysokości 160 888,5 tys. zł (96,3% planu po zmianach). Koszty wynagrodzeń wraz z pochodnymi były o 22 125,4 tys. zł (o 15,9%) wyższe od poniesionych w 2023 r. Koszty usług obcych wyniosły w 2024 r. 11 132,4 tys. zł (73,7% planu po zmianach). Niższe wykonanie kosztów w zakresie usług obcych wynikało m.in. z mniejszego zapotrzebowania na wsparcie informatyczne oraz realizacji 9 z 13 szkoleń wyjazdowych dla beneficjentów. Koszty amortyzacji w 2024 r. wyniosły 7 006,7 tys. zł (28,8% planu po zmianach). Były one o 1 908,1 tys. zł (o 21,4%) niższe niż w 2023 r. Niepełne wykonanie kosztów amortyzacji było spowodowane brakiem zakupu nowej siedziby NFOŚiGW. Przyczyną spadku kosztów amortyzacji było także

zakończenie w 2024 r. amortyzacji wartości niematerialnych i prawnych o znacznej wartości oraz całkowitego umorzenia środków trwałych. Koszty materiałów i energii wyniosły 3 955,3 tys. zł (86,7% planu po zmianach). Na niepełne wykonanie planu kosztów miało wpływ niższe zużycie energii spowodowane wysokimi temperaturami panującymi w sezonie grzewczym. Koszty materiałów i energii były o 1 292,0 tys. zł (o 48,5%) wyższe niż w 2023 r. Główną przyczyną tego wzrostu była wymiana i zakup telefonów komórkowych dla wszystkich pracowników NFOŚiGW oraz zakup 50 zestawów komputerowych, a także wzrost cen energii i materiałów. W 2024 r. na wynagrodzenia bezosobowe zaplanowano 2 300,0 tys. zł. Wykonano 1 161,7 tys. zł, tj. 50,5% planu. Przyczyną niższego wykonania planu był kontynuacja realizacji w 2025 r. umów zawartych w 2024 r. oraz brak dokonania płatności. Koszty związane z podatkami i opłatami wyniosły 2 221,1 tys. zł (67,9% planu po zmianach). Niższe wykonanie planu w zakresie opłat i podatków w 2024 r. wynikało m.in. z mniejszej niż zakładano liczby procesów sądowych i egzekucyjnych oraz braku obowiązku zapłaty w 2024 r. rocznej opłaty abonamentowej na rzecz Prokuraturii Generalnej. Pozostałe koszty funkcjonowania wyniosły 14 210,4 tys. zł (55,4% planu po zmianach). Niższe niż planowano wykonanie planu w 2024 r. wynikało głównie ze wstrzymania działań promocyjno-informacyjnych w zakresie PPCP. Ponadto koszty te były o 4 250,1 tys. zł (o 23,0%) niższe niż w 2023 r., a wynikało to głównie z poniesienia niższych niż planowano kosztów działań informacyjno-promocyjnych (zakup powierzchni reklamowych w telewizji, radiu i na portalach internetowych) oraz zakończenia w 2023 r. realizacji konkursu dla szkół (w tym wypłat nagród).

Plan kosztów utrzymania organów i Biura NFOŚiGW na 2024 r. został przyjęty dopiero w połowie roku uchwałą Zarządu NFOŚiGW z 29 maja 2024 r.³³, a następnie zmieniony uchwałą Zarządu NFOŚiGW z 19 grudnia 2024 r.³⁴ (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 242-285, 3096-3137)

Dotacje budżetowe i ich rozdysponowanie

W planie finansowym na 2024 r. zaplanowano uzyskanie przez NFOŚiGW dotacji budżetowych w wysokości 1 094 900,0 tys. zł. W ciągu roku wysokość planu nie uległa zmianie. Wykonanie w tym zakresie zostało zaewidencjonowane w kwocie 1 803 155,8 tys. zł, tj. 164,7% planu. Środki uzyskane z dotacji zostały przeznaczone na: ogólnopolski program systemu wsparcia doradczego dla sektora publicznego, mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej oraz odnawialnych źródeł energii³⁵; refundację poniesionych wydatków z pomocy technicznej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020³⁶; refundację poniesionych wydatków w ramach pomocy technicznej MF EOG i NMF; dotacje w ramach MF EOG na lata 2014-2021; projekt grantowy pn. „Program Priorytetowy Mój Prąd na lata 2021-2023 – REACT EU” (w ramach działania 11.1 Program Mój Prąd oś priorytetowa XI – REACT EU POIiŚ 2014-2020), zapewnienie efektywnego systemu wdrażania programu Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej na lata 2021-2027, projekt grantowy pn. „Poprawa efektywności energetycznej (w tym OZE)

³³ Uchwała nr A/29/2/2024 Zarządu NFOŚiGW z 29 maja 2024 r. w sprawie uchwalenia Planu kosztów utrzymania organów i Biura NFOŚiGW na 2024 rok oraz Planu inwestycyjnego Biura NFOŚiGW na 2024 r.

³⁴ Uchwała nr A/85/3/2024 Zarządu NFOŚiGW z 19 grudnia 2023 r. w sprawie uchwalenia zmiany Planu kosztów utrzymania organów i Biura NFOŚiGW na 2024 rok.

³⁵ Dalej: „OZE”.

³⁶ Dalej: „POIiŚ”.

w budynkach oświatowych” (w ramach w ramach działania 1.3), realizację programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027³⁷, a także zapewnienia sprawnego systemu realizacji oraz skutecznej i efektywnej informacji i promocji tego Programu.

Dyrektor DK w NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że wyższe niż planowano uzyskanie dotacji było spowodowane otrzymaniem wyższych środków w ramach „projektów Programu Operacyjnego Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027 w formie Instrumentów Finansowych. W ramach podpisanych umów dla każdego z działań złożone zostały wnioski o płatność w formie zaliczek przeznaczonych na finansowanie projektów realizowanych przez Ostatecznych Odbiorców Wsparcia z obszarów objętych porozumieniami. [...] Na etapie tworzenia planu nie było uzgodnionych i zaakceptowanych dokumentów poprzedzających zawarcie porozumień z Ministerstwem Klimatu i Środowiska dotyczących wdrażania FEnIKS, między innymi Strategii Inwestycyjnej dla poszczególnych działań. Z tego powodu zaplanowanie na 2024 r. wpływów w formie zaliczek nie było możliwe.”.

W 2024 r. NFOŚiGW otrzymał środki na podstawie 16 umów dotacji celowych, których stroną był Minister Klimatu i Środowiska, łącznie na 6 677 092,6 tys. zł. Środki otrzymane w 2024 r. na podstawie 16 umów wyniosły 1 807 656,2 tys. zł, z których wykorzystano 542 816,1 tys. zł. Niewykorzystane środki z czterech umów dotacji w wysokości 3 340,1 tys. zł zostały zwrócone na rachunek MKiŚ, natomiast środki w wysokości 1 261 500,0 tys. zł otrzymane w ramach sześciu umów zawartych w ramach programu realizacji programu FEnIKS zostaną rozliczone, zgodnie z umowami, do 31 grudnia 2029 r.

Badanie wykorzystania środków z 11 umów dotacji, tj. 78,8% środków przyznanych w 2024 r. wykazało:

- 1) W ramach umowy dotacji celowej nr 50/DB/2024³⁸ z 30 sierpnia 2024 r. NFOŚiGW otrzymał środki w wysokości 5 017,4 tys. zł, z której wykorzystał 5 013,8 tys. zł, niewykorzystał kwotę 3,6 tys. zł terminowo zwrócił do MKiŚ. Koszty były poniesione na wynagrodzenia dla pracowników oraz na funkcjonowanie biura NFOŚiGW i stanowiły 85% wydatków kwalifikowalnych. W grudniu 2024 r. sfinansowane zostały wynagrodzenia dla 105 pracowników NFOŚiGW.
- 2) Na podstawie umowy dotacji celowej nr 3/DB/2024³⁹ z 26 lutego 2024 r. (zmienionej aneksem nr 1 z 5 grudnia 2024 r.) Operator Programu (MKiŚ) udzielił dotacji w wysokości 52 890,0 tys. zł, w celu uzupełnienia wkładu budżetu państwa w dofinansowanie projektów realizowanych przez beneficjentów w ramach Programu Operacyjnego „Środowisko, Energia i Zmiany Klimatu” ze środków MF EOG na lata 2014-2021 (w wysokości nieprzekraczającej 15% wartości całkowitego dofinansowania projektu). Przeznaczeniem środków było wsparcie projektów w obszarach: „Łagodzenie zmian klimatu i ograniczenie narażania na tego typu zmiany”, „Środowisko naturalne i ekosystemy” oraz „Energia odnawialna, efektywność energetyczna, bezpieczeństwo energetyczne”. W końcowym rozliczeniu wydatków dokonanych w ramach tej umowy wskazano, że wydatki poniesione w 2024 r. przez NFOŚiGW wyniosły 49 737,9 tys. zł, niewykorzystał kwotę (3 152,0 tys. zł) terminowo zwrócił do MKiŚ.

³⁷ Dalej: „FEnIKS”.

³⁸ Dotacja ze środków MF EOG na lata 2014-2021.

³⁹ Dotacja na realizację projektów w ramach MF EOG na lata 2014-2021.

Natomiast według danych ujętych na kontach księgowych wydzielonych dla ww. dotacji MF EOG NFOŚiGW otrzymał z MKiŚ w 2024 r. dotację w wysokości 65 036,8 tys. zł, a wykorzystał 48 577,6 tys. zł, środki zwrócone do MKiŚ wyniosły 16 459,2 tys. zł. Główna księgowa NFOŚiGW ujmowała w księgach rachunkowych udostępniane beneficjentom w formie zaliczki środki z MF EOG na lata 2014-2021 w kosztach operacyjnych działalności metodą kasową, tj. w momencie ich wypłaty, a dokonywane przez beneficjentów zwroty niewykorzystanych kwot dotacji pomniejszały koszty roku 2024 bez względu na to, że wypłata zaliczki dokonana była ze środków przekazywanych beneficjentom w latach poprzednich (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

- 3) Zgodnie z umową o dofinansowanie nr POIS.01.03.01-00-0004/23-03⁴⁰ z 6 lipca 2023 r. w 2024 r. NFOŚiGW otrzymał dotację w wysokości 61 724,8 tys. zł, którą wykorzystał w 100% na realizację projektu grantowego⁴¹. Koszty zostały poniesione na sfinansowanie działań grantobiorców obejmujących: przygotowanie dokumentacji, roboty budowlane - termomodernizacja budynków szkolnych, nadzór nad robotami budowlanymi, zarządzanie projektem: wydatki osobowe (limit), wydatki osobowe oraz pozostałe wydatki związane z przygotowaniem lub realizacją projektu, działania informacyjne i promocyjne.
- 4) Na podstawie umowy o dofinansowanie nr FEPW.06.01-IP.03-0001/24-00 z 11 października 2024 r. NFOŚiGW otrzymał w 2024 r. dotację w wysokości 2 619,7 tys. zł, z której wykorzystał 2 542 tys. zł, niewykorzystaną kwotę (77,7 tys. zł) terminowo zwrócił do MKiŚ. Koszty zostały poniesione na wynagrodzenia dla pracowników oraz na funkcjonowanie biura NFOŚiGW. W grudniu 2024 r. sfinansowane zostały wynagrodzenia dla 67 pracowników NFOŚiGW.
- 5) Na podstawie umowy dotacji nr FENX.08.01-IP.01-0002/24-00 z 18 grudnia 2024 r. NFOŚiGW otrzymał w 2024 r. dotację w wysokości 38 594,6 tys. zł, z której wykorzystał 38 487,9 tys. zł, a niewykorzystaną kwotę terminowo zwrócił do MKiŚ. Koszty zostały poniesione na wynagrodzenia dla pracowników oraz na funkcjonowanie biura NFOŚiGW. W grudniu 2024 r. środki dotacji przeznaczono na wynagrodzenia dla 404 pracowników NFOŚiGW.
- 6) Na podstawie umowy dotacji nr FENX.01.01-IP.01-0003/23 z 2 sierpnia 2024 r. w 2024 r. NFOŚiGW otrzymał zaliczkę w wysokości 141 900,0 tys. zł. Zgodnie z umową o dofinansowanie rozliczenie zaliczki ma nastąpić do 31 grudnia 2029 r.
- 7) Na podstawie umowy dotacji nr FENX.01.01-IP.01-0004/23 z 2 sierpnia 2024 r. w 2024 r. NFOŚiGW otrzymał zaliczkę w wysokości 51 600,0 tys. zł. Zgodnie z umową o dofinansowanie rozliczenie zaliczki ma nastąpić do 31 grudnia 2029 r.
- 8) Na podstawie umowy dotacji nr FENX.01.01-IP.01-0001/24 z 31 października 2024 r. w 2024 r. NFOŚiGW otrzymał zaliczkę w wysokości 60 000,0 tys. zł. Zgodnie z umową o dofinansowanie rozliczenie zaliczki ma nastąpić do 31 grudnia 2029 r.

⁴⁰ Planu działań sektora środowisko na lata 2021-2023 o numerze POIS.10.01.00-00-0201/21 w ramach Działania 10.1 oś priorytetowa X "Pomoc techniczna" POIiŚ 2014-2020.

⁴¹ Projekt grantowy pn. „Poprawa efektywności energetycznej (w tym OZE) w budynkach oświatowych” w ramach działania 1.3 „Wspieranie efektywności energetycznej w budynkach” poddziałania 1.3.1 „Wspieranie efektywności energetycznej w budynkach użyteczności publicznej” Oś priorytetowa I „Zmniejszenie emisyjności gospodarki” Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020.

- 9) Na podstawie umowy dotacji nr FENX.02.01-IP.01-0001/24 z 30 października 2024 r. w 2024 r. NFOŚiGW otrzymał zaliczkę w wysokości 258 000,0 tys. zł. Zgodnie z umową o dofinansowanie rozliczenie zaliczki ma nastąpić do 31 grudnia 2029 r.
- 10) Na podstawie umowy dotacji nr FENX.02.01-IP.01-0002/24 z 12 grudnia 2024 r. w 2024 r. NFOŚiGW otrzymał zaliczkę w wysokości 330 000,0 tys. zł. Zgodnie z umową o dofinansowanie rozliczenie zaliczki ma nastąpić do 31 grudnia 2029 r.
- 11) Na podstawie umowy dotacji Umowa nr FENX.02.02-IP.01-0001/23 z 2 sierpnia 2024 r. w 2024 r. NFOŚiGW otrzymał zaliczkę w wysokości 420 000,0 tys. zł. Zgodnie z umową o dofinansowanie rozliczenie zaliczki ma nastąpić do 31 grudnia 2029 r.

(akta kontroli str. 788-1170, 2957-2982, 3078-3079, 3096-3116)

Dyrektor Departamentu Energetyki i Przemysłu w NFOŚiGW wyjaśniła, że terminy i przeznaczenie środków wynikają z zawartych umów o dofinansowanie: „harmonogramy wypłat zaliczek były uzgadniane z Instytucją Pośredniczącą (MKiŚ) oraz Instytucją Zarządzającą (MFiPR). Uzgodnienia z IP/IZ zostały wprowadzone do Harmonogramów Płatności, tj. załączników 4 do ww. Umów o finansowanie. Konieczność wypłaty w 2024 r. zaliczek wynikała z planów certyfikacji ustalonych dla powyższych instytucji. Wykorzystanie środków z ww. umów o finansowanie, w tym wypłaconych zaliczek przedstawione są w Harmonogramach Realizacji Projektów, tj. załącznikach 3 do ww. Umów o finansowanie.”.

(akta kontroli str. 1297-1301)

Szczegółowe badanie 10 wydatków finansowanych ze środków budżetu Unii Europejskiej w ramach realizacji 3 z 5 umów dotacji⁴² wykazało, że 9 z 10 badanych wydatków było zgodnych z warunkami określonymi w umowie o dofinansowanie. W jednym przypadku, stwierdzono, że wydatek dotyczący sfinansowania udziału jednego pracownika w szkoleniu „Szkoła psychoterapii” w wysokości 8,9 tys. zł (wartość kwalifikowalna w ramach FEniKS wyniosły 2,3 tys. zł) był niezgodny z zakresem obecnych lub planowanych obowiązków pracownika (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 791-799)

Środki europejskie

W Planie działalności NFOŚiGW na 2024 r. wypłaty dla beneficjentów ze środków europejskich planowano w wysokości 1 273 155,0 tys. zł, natomiast wykonano w wysokości 2 444 566,5 tys. zł, co stanowiło 192,0% planu. Wypłaty w 2024 r. były niższe o 151 391,5 tys. zł (o 5,8%) niż w 2023 r.⁴³

W ramach POIiŚ 2014-2020 planowano wypłaty w wysokości 858 432,0 tys. zł, wykonano 746 329,3⁴⁴ tys. zł (86,9% planowanych). Wypłaty w badanym okresie były o 1 573 307,7 tys. zł (o 67,8%) niższe niż w 2023 r. Z tego w poszczególnych osiach i działaniach:

⁴² Umowa dotacji: nr FEPW.06.01-IP.03-0001/24-00 z 11 października 2024 r., nr FENX.08.01-IP.01-0002/24-00 z 18 grudnia 2024 r., nr 50/DB/2024 z 30 sierpnia 2024 r.

⁴³ Środki europejskie otrzymane przez NFOŚiGW w ramach dotacji – opis w części dotyczącej dotacji.

⁴⁴ Według Zestawienia finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze środków europejskich w 2024 r.

- Oś priorytetowa I (zmniejszenie emisyjności gospodarki) – planowano 426 158,0 tys. zł, wykonano 283 093,0 tys. zł (66,4% kwoty planowanej); wypłaty były o 687 813,0 tys. zł (o 70,8%) niższe od wypłat w 2023 r. Ich wykonanie w ramach poszczególnych działań przedstawiało się następująco:
 - 1.1 wspieranie wytwarzania i dystrybucji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych: planowano 135 000,0 tys. zł, wykonano 54 610,4 tys. zł (40,5% kwoty planowanej); wypłaty były o 249 392,6 tys. zł (o 82,0%) niższe od wypłat w 2023 r.; niższe niż planowano wykonanie wynikało ze zrealizowania w 2023 r. części płatności zaplanowanych na 2024 r. oraz powstaniem oszczędności na zakończenie projektów;
 - 1.2 promowanie efektywności energetycznej i korzystania z odnawialnych źródeł energii w przedsiębiorstwach: planowano 7 500,0 tys. zł, wykonano 7 669,2 tys. zł (102,3% kwoty planowanej); wypłaty były o 8 546,8 tys. zł (o 52,7%) niższe od wypłat w 2023 r.;
 - 1.3 wspieranie efektywności energetycznej w budynkach: planowano 81 658,0 tys. zł, wykonano 66 688,8 tys. zł (81,7% kwoty planowanej); wypłaty były o 275 236,2 tys. zł (o 80,5%) niższe od wypłat w 2023 r.;
 - 1.5 efektywna dystrybucja ciepła i chłodu: 112 000,0 tys. zł wykonano 92 735,7 tys. zł (82,8% kwoty planowanej); wypłaty były o 15 689,3 tys. zł (o 14,5%) niższe od wypłat w 2023 r.;
 - 1.6 promowanie wykorzystywania wysokosprawnej kogeneracji ciepła i energii elektrycznej w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło użytkowe: planowano 90 000,0 tys. zł, wykonano 61 388,9 tys. zł (68,2% kwoty planowanej); wypłaty były o 138 947,1 tys. zł (o 69,4%) niższe od wypłat w 2023 r.; niższe niż planowano wykonanie wynikało z wypowiedzenia lub aneksowania umów o dofinansowanie zmniejszających wysokość dofinansowania ze środków UE oraz powstania oszczędności na zakończenie realizacji projektów;
- Oś priorytetowa II (ochrona środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu) – planowano 432 274,0 tys. zł, wykonano 463 236,3 tys. zł (107,2% kwoty planowanej), z tego w ramach poszczególnych działań:
 - 2.1 adaptacja do zmian klimatu wraz z zabezpieczeniem i zwiększeniem odporności na klęski żywiołowe, w szczególności katastrofy naturalne i monitoring środowiska – planowano 170 000,0 tys. zł, wykonano 151 445,7 tys. zł (89,1% kwoty planowanej); wypłaty były o 261 123,3 tys. zł (o 63,3%) niższe od wypłat w 2023 r.;
 - 2.2 gospodarka odpadami komunalnymi – planowano 49 160,0 tys. zł, wykonano 78 620,0 tys. zł (159,9% kwoty planowanej); wypłaty były o 278 020,0 tys. zł (o 78,0%) niższe od wypłat w 2023 r.; wyższe wykonanie planu wynikało z zagospodarowania oszczędności powstałych w innych działaniach POIiŚ;
 - 2.3 gospodarka wodno-ściekowa w aglomeracjach – planowano 181 454,0 tys. zł, wykonano 208 497,0 tys. zł (114,9% kwoty

planowanej); wypłaty były o 200 681,0 tys. zł (o 49,0%) niższe od wypłat w 2023 r.;

- 2.4 ochrona przyrody i edukacja ekologiczna – planowano 6 736,0 tys. zł, wykonano – 4 982,9 tys. zł (74,0% kwoty planowanej); wypłaty były o 18 427,1 tys. zł (o 78,7%) niższe od wypłat w 2023 r.; niższe wykonanie planu było wynikiem zmniejszenia wartości wydatków kwalifikowanych i dofinansowania w projektach POIiŚ. W związku z powstaniem oszczędności aneksowano umowy o dofinansowanie zmniejszając wysokość dofinansowania ze środków UE;
- 2.5 poprawa jakości środowiska miejskiego – planowano 24 924,0 tys. zł, wykonano 19 690,7 tys. zł (79,0% kwoty planowanej); wypłaty były o 127 243,3 tys. zł (o 86,6%) niższe od wypłat w 2023 r.; niższe wykonanie planu było wynikiem pomniejszeń na poszczególnych umowach z powodu nałożonych korekt finansowych na zamówieniach publicznych.

W ramach MF EOG i NMF na lata 2014-2020 – planowano 280 523,0 tys. zł, wykonano 322 791,9⁴⁵ tys. zł (115% kwoty planowanej), w tym w obszarach:

- „Energia odnawialna, efektywność energetyczna, bezpieczeństwo energetyczne” – planowano 171 778,0 tys. zł, wykonano 210 545,0 tys. zł (122,6% kwoty planowanej); wyższe wykonanie było wynikiem oszczędności w ramach programu i wprowadzeniem możliwości zwiększenia poziomu dyskwalifikowania projektów w naborze "Poprawa efektywności energetycznej w budynkach szkolnych" oraz zwiększenie dofinansowania w ramach rozszerzenia zakresu rzeczowego projektów o działania z obszaru klimatycznego.
- „Łagodzenie zmian klimatu i ograniczenie narażenia na tego typu zmiany” – planowano 84 366 tys. zł, wykonano 91 048,0 tys. zł (107,9% kwoty planowanej).
- „Środowisko naturalne i ekosystemy” – planowano 24 285,0 tys. zł, wykonano 21 105,0 tys. zł (86,9% kwoty planowanej).
- Fundusz Współpracy Dwustronnej – planowano 94,0 tys. zł, wykonano 93,9 tys. zł (99,9% wielkości planowanych).

W ramach programu FEnIKS – planowano 124 200,0 tys. zł, wykonano 1 366 657,0 tys. zł (1 100,4% wielkości planowanych); w 2023 r. nie dokonano wypłat dla beneficjentów. Z tego w poszczególnych priorytetach i działaniach:

- FENX.01 wsparcie sektorów energetyka i środowisko z Funduszu Spójności: planowano 70 000,0 tys. zł, wykonano 1 345 755,1 tys. zł (1 922,5% kwoty planowanej), z tego w ramach poszczególnych działań:
 - 01.01 efektywność energetyczna – planowano 5 000 tys. zł, wykonano 1 299 923,2 tys. zł (25 998,5% kwoty planowanej); wysokie wykonanie było wynikiem z rozszerzenia działania o zadania dotyczące poprawy efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych (wraz z instalacją OZE) w zakresie stanowiącym wkład do programu priorytetowego „Czyste Powietrze”, którego uruchomienie nie było planowane w Planie działalności na 2024 r.;
 - 01.02 adaptacja terenów zurbanizowanych do zmian klimatu – planowano 15 000,0 tys. zł, wykonano 4 877,0 tys. zł (32,5% wielkości

⁴⁵ Kwota pomniejszona o dokonane przez beneficjentów zwroty.

planowanych); niższe wykonanie było wynikiem przesunięcia terminu zawierania umów na III kw. 2024 r.;

- 01.03 gospodarka wodno-ściekowa – planowano 35 000,0 tys. zł, wykonano 35 247,2 tys. zł (100,7% kwoty planowanej);
 - 01.04 gospodarka odpadami oraz gospodarka o obiegu zamkniętym – planowano 15 000,0 tys. zł, w 2024 r. nie dokonano wypłat ze względu na trwające procedury oceny wniosków o dofinansowanie – wypłaty zostały przesunięte na 2025 r.;
 - 01.05 ochrona przyrody i rozwój zielonej infrastruktury – nie planowano wypłat, wykonano 5 708,0 tys. zł; przyczyną niezaplanowania wypłat na 2024 r. był niski postęp w realizacji działania, w tym brak podpisanych umów o dofinansowanie na etapie planowania;
- Priorytet FENX.02 Wsparcie sektorów energetyka i środowisko z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – planowano 54 200,0 tys. zł, wykonano 20 902,0 tys. zł (38,6% kwoty planowanej), z tego w ramach poszczególnych działań:
- 02.01 infrastruktura ciepłownicza – planowano 20 000,0 tys. zł, w 2024 r. nie dokonano wypłat dla beneficjentów ze względu na początkową fazę realizacji działania w 2024 r.;
 - 02.02 rozwój OZE – planowano 20 000,0 tys. zł, w 2024 r. nie dokonano wypłat dla beneficjentów z powodu opóźnienia we wdrażaniu programu⁴⁶ i późniejszego niż planowano ogłoszenia naborów wniosków;
 - 02.04 adaptacja do zmian klimatu, zapobieganie klęskom i katastrofom – planowano 10 000,0 tys. zł, wykonano 8 149,0 tys. zł (81,5% kwoty planowanej);
 - 02.05 woda do spożycia – planowano 4 200,0 tys. zł, wykonano 12 753,0 tys. zł (303,6% kwoty planowanej); wyższe wykonanie było wynikiem zawarcia umowy z beneficjentem i zatwierdzenia wniosku o płatność.

W ramach programu „Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej na lata 2021-2027” – planowano 10 000,0 tys. zł, wykonano 8 788,3 tys. zł (87,9% kwoty planowanej); w 2023 r. nie dokonano wypłat dla beneficjentów. Finansowanie poszczególnych działań przedstawiało się następująco:

- 02.02 Adaptacja do zmian klimatu – planowano 10 000,0 tys. zł, wykonano 8 719,3 tys. zł (87,2%);
- 02.03 Bioróżnorodność – nie planowano wypłat, wykonano 69,0 tys. zł; przyczyną niezaplanowania wypłat były niezakończone na etapie planowania nabory.

W ramach pozostałych środków zewnętrznych – programu „Stop Smog” – wsparcie dla domów jednorodzinnych osób ubogich energetycznie (finansowanie ze środków Banku Gospodarstwa Krajowego Funduszu Termomodernizacji i Remontów) – planowano 18 045,0 tys. zł, plan kosztów w zakresie tego zadania nie został wykonany z powodu zwrotu środków przez beneficjentów z tytułu zakończenia realizacji porozumień przez gminy oraz wypowiedzenia porozumień przez cztery gminy w łącznej wysokości 19 009 tys. zł. W 2024 r. wypłaty wyniosły 7 077 tys. zł.⁴⁷

(akta kontroli str. 1515-1516, 2284-2355, 3352-3487)

⁴⁶ Brak akceptacji strategii inwestycyjnych dla ww. działań oraz brak zawartych porozumień z MKiŚ.

⁴⁷ Dane według przekazanego 8 kwietnia 2025 r. projektu Sprawozdania z działalności NFOŚiGW w 2024 r.

Program na rzecz ochrony środowiska i klimatu LIFE

W 2024 r. wypłacono środki z umów podpisanych w ramach programu priorytetowego „Współfinansowanie Programu LIFE” w wysokości 10,0 tys. zł pożyczek oraz 36 973,0 tys. zł dotacji.

Niższa niż planowano kwota wypłat pożyczek wynikała z mniejszego zainteresowania wnioskodawców tą formą wsparcia finansowego, wskutek inflacji i wysokiego poziomu stóp procentowych.

(akta kontroli str. 3352-3487)

Program Priorytetowy „Czyste Powietrze”

W 2024 r. NFOŚiGW kontynuował realizację uruchomionego w 2018 r. PPCP, którego celem jest poprawa jakości powietrza oraz zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych poprzez wymianę źródeł ciepła i poprawę efektywności energetycznej budynków mieszkalnych jednorodzinnych.

Z dniem 28 listopada 2024 r. wstrzymano przyjmowanie nowych wniosków o dofinansowanie ze strony wnioskodawców w ramach PPCP. Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła m.in., że „w związku z powziętymi przez NFOŚiGW informacjami dotyczącymi potencjalnych nieprawidłowości, głównie ze strony firm będących wykonawcami przedsięwzięć dofinansowanych w ramach programu PPCP, NFOŚiGW w trybie pilnym przeprowadził w listopadzie 2024 r. kontrole w miejscu realizacji przedsięwzięć. Wstępne ustalenia z kontroli wskazywały, że może dochodzić do nieprawidłowości takich jak: brak lub nieprawidłowości w dokumentacji przedsięwzięcia, w tym podrabiane czy fałszowane podpisy, niepoprawne audyty energetyczne, zawyżanie kosztów, brak pełnej realizacji zakresu rzeczowego przedsięwzięcia wynikającego z umowy o dofinansowanie. Kolejne przyjmowane wnioski i zawierane na ich podstawie umowy pogłębiały ryzyko zwiększenia skali projektów z nieprawidłowościami, za które odpowiedzialność, także finansową, będą ponosili beneficjenci programu (grantobiorcy), obarczeni obowiązkiem zwrotu dotacji.”. Ponadto Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła, że „[...] zawieszenie naboru wniosków o dofinansowanie PPCP ma charakter czasowy i związane jest z pełnym wykorzystaniem dotychczasowej puli alokacji środków UE na finansowanie PPCP przed uruchomieniem nowego źródła finansowania PPCP dostępnego od 2025 r.”.

Odnosząc się do działań podjętych w 2024 r.⁴⁸ w związku z zapowiedziami zmian programu PPCP Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła m.in., że „W 2024 r. przeprowadzono konsultacje publiczne projektowanych zmian PPCP, których pierwszy etap obejmował spotkania z przedstawicielami organizacji pozarządowych, samorządów, administracji, banków oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W ramach drugiego etapu, rozpoczętego w dniu 3.12.2024 r., przeprowadzono szerokie konsultacje społeczne, które zakończyły się w dniu 27.12.2024 r. W ramach konsultacji społecznych na stronie internetowej NFOŚiGW (<https://www.gov.pl/web/nfosigw/drugi-etap-konsultacji-i-prezentacja-zalozen-nowej-odslony-programu-czyste-powietrze>) udostępniono projekt PPCP z możliwością zgłaszania, na dedykowany adres email, uwag i komentarzy do treści PPCP. W ramach konsultacji otrzymano ok. 3 700 maili z uwagami. W oparciu o nową wersję PPCP, uwzględniającą wnioski z przeprowadzonych przez NFOŚiGW w 2024 r. kontroli PPCP oraz przeprowadzonych w grudniu

⁴⁸ Wg stanu na dzień złożenia wyjaśnień, tj. na 24 stycznia 2025 r.

2024 r. konsultacji społecznych zmian PPCP, do 18.02.2025 NFOŚiGW planuje złożyć wniosek do Europejskiego Banku Inwestycyjnego o uruchomienie środków Funduszu Modernizacyjnego na potrzeby finansowania wznowionego na przełomie I i II kwartału 2025 r. naboru PPCP.”.

(akta kontroli str. 2250-2253, 2347-2357)

Zastępca dyrektora Departamentu Czystego Powietrza⁴⁹ w NFOŚiGW wyjaśniła, że na dzień 28 listopada 2024 r. NFOŚiGW zapewnił następujące źródła finansowania realizacji PPCP:

- ze środków bilansowych NFOŚiGW oraz KPO dla naboru trwającego do 21 kwietnia 2024 r. w łącznej wysokości 24,2 mld zł, w tym 13,9 mld zł z KPO;
- ze środków programu FENIKS dla naboru trwającego od 22 kwietnia 2024 r. do 28 listopada 2024 r. w łącznej wysokości 7,9 mld zł.

Zastępca dyrektora DCP w NFOŚiGW wyjaśniła, że wypłaty środków w ramach umów o dofinansowanie zawartych na podstawie wniosków o dofinansowanie złożonych do 28.11.2024 r. były finansowane z zaliczek ze środków bilansowych NFOŚiGW, KPO oraz FENIKS przekazywanych przez NFOŚiGW do WFOŚiGW a następnie przez WFOŚiGW do beneficjentów PPCP. Ponadto zastępca dyrektora DCP w NFOŚiGW wyjaśniła, że „Nabór nowych wniosków o dofinansowanie został wstrzymany dla wszystkich 16 WFOŚiGW. Nie wstrzymano wypłat w ramach umów o dofinansowanie zawartych w oparciu o złożone wnioski o dofinansowanie. Były one realizowane w oparciu o składane przez WFOŚiGW wnioski o zaliczki ze środków bilansowych NFOŚiGW, KPO oraz FENIKS przekazywanych przez NFOŚiGW do WFOŚiGW a następnie przez WFOŚiGW do beneficjentów PPCP. [...] do 28.11.2024 r. zostało złożonych 1 031 769 wniosków o dofinansowanie. [...] wg stanu na 30.11.2024 r.:

- liczba zawartych umów: 825 686,
- liczba umów, dla których dokonano wypłat: 637 176,
- liczba umów rozliczonych, dla których cały zakres prac został zrealizowany: 466 969.

[...] W dniu 28.11.2024 r. NFOŚiGW czasowo zawiesił nabór nowych wniosków o dofinansowanie. Jednym z powodów zawieszenia naboru było pełne wykorzystanie dotychczasowej puli alokacji środków UE na finansowanie PPCP przed uruchomieniem nowego źródła finansowania PPCP planowanego od 2025 r. tj. wartość wnioskowanego dofinansowania w złożonych wnioskach o dofinansowanie przekroczyła dostępną alokację środków.”.

Zastępca dyrektora DCP w NFOŚiGW wyjaśnił również, że „WFOŚiGW w województwach, w których wystąpiły powodzie (lubuskie, opolskie, śląskie i dolnośląskie) nie wstrzymały wypłat środków w ramach PPCP. Wypłaty w ramach umów o dofinansowanie PPCP były i są realizowane przez WFOŚiGW na terenach objętych powodzią. Wg stanu na 10.03.2025 r. w naborze uruchomionym 12.12.2024 r. zawarto już 277 umów dotacji na kwotę 9 912 513 zł, natomiast pierwsze wypłaty wystąpiły w dopiero czterech umowach – na łączną kwotę 62 159 zł.”.

(akta kontroli str. 2347-2357, 3078-3081)

Działania promocyjno-informacyjne

Na działania promocyjno-informacyjne w 2024 r. NFOŚiGW zaplanował środki w wysokości 12 630,0 tys. zł. W 2024 r. przeprowadzano 28 kampanii

⁴⁹ Dalej: „DCP”.

reklamowych o charakterze medialnym, na które poniesiono koszty w wysokości 4 061,8 tys. zł, w tym 2 057,7 tys. zł z budżetu państwa, zaś 2 004,2 tys. zł z budżetu środków europejskich. W okresie tym przeprowadzono również 20 działań promocyjnych, na które poniesiono koszty w wysokości 579,8 tys. zł. Łącznie w 2024 r. NFOŚiGW na ww. cele poniósł koszty w wysokości 6 141,0 tys. zł (tj. 48,6% planu). Koszty przeprowadzonych działań promocyjno-informacyjnych były o 46,6% niższe niż w 2023 r. (11 492,7 tys. zł).

Dyrektor Departamentu Promocji i Komunikacji⁵⁰ w NFOŚiGW wyjaśniła, że przyczyną niepełnego wykonania planu było głównie ograniczenie działań promocyjnych dla programu Czyste Powietrze. Wstrzymanie programu skutkowało ograniczeniem aktywności komunikacyjnych, m.in. zrezygnowano z planowanego dużego projektu multimedialnego oraz znacznie ograniczono kampanie medialne planowane dla programu, a także zrezygnowano z produkcji artykułów promocyjnych (gadżetów). Natomiast spadek poniesionych w 2024 r. kosztów na działania promocyjno-informacyjne w porównaniu do kosztów zrealizowanych w 2023 r., zgodnie z wyjaśnieniami dyrektora DPiK w NFOŚiGW, wynikał z poniesienia niższych kosztów domu mediowego. Ponadto w planie działań informacyjno-promocyjnych na 2023 rok zostały uwzględnione wypłaty nagród dla szkół biorących udział w konkursie Szkoła z Klimatem, konkurs ten nie był kontynuowany w 2024 roku.

Szczegółowym badaniem objęto, wybrane w sposób celowy, cztery działania promocyjno-informacyjne⁵¹ na łączną kwotę 1 403,2 tys. zł (tj. 22,8% kosztów poniesionych na te działania).

Obsługę medialną, promocyjną i informacyjną NFOŚiGW prowadził, wybrany w wyniku postępowania przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego, dom mediowy na podstawie umowy nr 2022/0232/NFK z 3 października 2022 r. W preambule umowy zapisano, że wyłonienie wykonawcy tej umowy pozwoli na planowanie, zakup, organizację i realizację kampanii promocyjnych i informacyjnych NFOŚiGW w kanałach komunikacji marketingowej, które przyczynią się do propagowania postaw proekologicznych w społeczeństwie, w szczególności w zakresie dotyczącym zmian klimatycznych.

Realizowana przez dom mediowy kampania pn. „Wsparcie NFOŚiGW dla parków narodowych” informująca o udzielonym przez NFOŚiGW wsparciu dla parków narodowych na przestrzeni 35 lat działalności Funduszu oraz o prowadzeniu prac nad utworzeniem kolejnego parku narodowego, a także przedstawienia instytucji NFOŚiGW oraz MKiŚ jako dbających o parki narodowe, prowadzona była z wykorzystaniem różnych kanałów i instrumentów komunikacyjnych (TV, kino, prasa, Internet). Przed rozpoczęciem, objętej szczegółowym badaniem, kampanii telewizyjnej, NFOŚiGW sformułował podstawowe dla tej kampanii założenia. W wyniku współpracy z domem mediowym i jego rekomendacji dokonano wyboru poszczególnych elementów kampanii przy uwzględnieniu posiadanych zasobów i możliwości finansowych, a następnie opracowano media plan, w którym zdefiniowano grupę docelową odbiorców kampanii oraz zasięg kampanii, tj. liczbę osób, do których dotrzeć miały zaplanowane w ramach kampanii działania.

Cele określone dla ww. kampanii informacyjnej skoncentrowane były wyłącznie na osiągnięciu parametrów dotarcia do grup docelowych odbiorców kampanii.

⁵⁰ Dalej: DPiK.

⁵¹ Jedną kampanię medialną oraz trzy działania promocyjne, stanowiące płatne świadczenia dotyczące udziału NFOŚiGW w wydarzeniach zewnętrznych, tj. dwie edycje targów Absolwent Talent Days oraz dofinansowanie obozu zimowego dla dzieci i młodzieży.

Jako miernik oczekiwanego efektu kampanii przyjęto dotarcie z informacjami do minimum 10 mln odbiorców, który został osiągnięty na poziomie prawie 11 mln odbiorców. Poza ww. kampanią w żadnym z pozostałych trzech objętych szczegółowym badaniem działaniach promocyjno-informacyjnych nie zostały przyjęte żadne mierniki realizacji celów kampanii odnoszących się do poziomu poinformowania, uświadomienia lub zmiany postaw i zachowań grup docelowych (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W przypadku działania promocyjno-informacyjnego polegającego na udziale NFOŚiGW w dwóch edycjach⁵² targów Absolvent Talent Days w charakterze wystawcy, w zawartych umowach⁵³ zdefiniowano zakres działań wchodzących w skład zamówienia, a jako cel wskazano „współpracę pomiędzy stronami podczas Targów Talent Days 2024”. Cel założony przez NFOŚiGW, tj. zaprezentowanie wśród absolwentów oraz osób poszukujących pracy NFOŚiGW jako potencjalnego, atrakcyjnego pracodawcy w ocenie Dyrektora DPiK w NFOŚiGW został osiągnięty. Jednak NFOŚiGW nie zweryfikował, w jaki sposób udział w wydarzeniu przełożył się na wzrost zainteresowania pracą w NFOŚiGW wśród osób odwiedzających stoisko.

W przypadku działania promocyjnego polegającego na współpracy pomiędzy NFOŚiGW a Stowarzyszeniem Pomocy Rodzinom podczas organizacji obozu dla dzieci i młodzieży, organizator wydarzenia w zawartej umowie⁵⁴ zobowiązał się m.in. do przeprowadzenia warsztatów z zakresu ekologii i ochrony środowiska, wpisujących się w misję NFOŚiGW. Sposób weryfikacji przeprowadzonych działań został określony w § 3 ust. 3 zawartej umowy, poprzez ujęcie postanowień dotyczących obowiązku dostarczenia przez organizatora obozu protokołu przedstawiającego listę i opis zrealizowanych działań promocyjnych.

We wszystkich badanych przez NIK kampaniach promocyjno-informacyjnych opracowane założenia skoncentrowane były jedynie na dotarciu do grup docelowych. Natomiast w trzech z czterech objętych szczegółowym badaniem działań nie zostały określone mierniki realizacji celów kampanii odnoszące się do poziomu poinformowania, uświadomienia lub zmiany postaw i zachowań grup docelowych. Określony dla jednego z działań miernik w postaci oczekiwanego efektu kampanii dotarcia do minimum 10 mln odbiorców z informacjami m.in. o wsparciu udzielonym parkom narodowym przez NFOŚiGW określał jedynie liczbę osób, do których informacja powinna dotrzeć. Dla żadnego z czterech objętych szczegółowym badaniem działań, NFOŚiGW nie przeprowadził ewaluacji pod kątem skuteczności i efektywności wykorzystywanych kanałów i instrumentów komunikacyjnych dotarcia do grup docelowych (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Wszystkie spośród objętych szczegółowym badaniem działań zostały przeprowadzone zgodnie z przyjętymi założeniami i w zaplanowanych terminach. Zapłaty za przeprowadzone działania dokonane były w terminie i w wysokości wynikającej z otrzymanych faktur i rachunku⁵⁵. Poza jednym przypadkiem, podstawą do wypłaty wynagrodzenia za zrealizowane działania, zgodnie z zapisami umów były raporty z realizacji świadczeń, potwierdzające wykonanie działań wynikających z umów. W przypadku jednego z działań⁵⁶

⁵² 4 kwietnia 2024 r., 29 października 2024 r.

⁵³ Umowa nr 2024/0358/NFK z 27.03.2024 r., umowa nr 2024/0883/NFK z 12.09.2024 r.

⁵⁴ Umowa nr 2023/0442/NFK z 22.11.2023 r.

⁵⁵ Faktury nr: F/8/4/24 z 04.04.2024 r., F/63/10/24 z 29.10.2024 r., 202401900 z 13.12.2024 r. oraz rachunek nr 1/2024 z 2 stycznia 2024 r.

⁵⁶ Dofinansowanie obozu zimowego dla dzieci i młodzieży.

podstawą do wypłaty wynagrodzenia była przesłana informacja o zrealizowanych w trakcie zimowego obozu dla dzieci i młodzieży działaniach promocyjnych zamiast wskazanego w umowie protokołu odbioru (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 292-560)

Wydatki majątkowe

W ustawie budżetowej na rok 2024 oraz w planie działalności NFOŚiGW na 2024 r. wydatki majątkowe zostały ustalone w wysokości 223 000,0 tys. zł⁵⁷. Wysokość planowanych wydatków nie była zmieniana⁵⁸.

Plan inwestycyjny Biura NFOŚiGW na rok 2024 został uchwalony przez Zarząd NFOŚiGW dopiero 29 maja 2024 r.⁵⁹ (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Obejmował on wydatki majątkowe na zakup środków trwałych w wysokości 220 850,0 tys. zł oraz wartości niematerialnych i prawnych w wysokości 2 150,0 tys. zł. Planowano zakup nieruchomości (219 600,0 tys. zł), samochodów (700,0 tys. zł), urządzeń biurowych i technicznych (350,0 tys. zł), sprzętu komputerowego (200,0 tys. zł), a także wdrożenie nowych i rozbudowę istniejących systemów informatycznych (1 550,0 tys. zł) oraz zakup i aktualizację oprogramowania (600,0 tys. zł).

W 2024 r. wydatki majątkowe NFOŚiGW wyniosły 2 399,9 tys. zł, tj. 1,1% planu. Były poniesione na zakup:

- środków trwałych w wysokości 760,9 tys. zł (0,3% planu), z tego na samochody (405,5 tys. zł), urządzenia biurowe i techniczne (292,5 tys. zł), sprzęt komputerowy (62,9 tys. zł);
- wartości niematerialnych i prawnych w wysokości 1 639,0 tys. zł (76,2% planu), z tego na wdrożenie nowych i rozbudowę istniejących systemów informatycznych (1 048,8 tys. zł) oraz zakup i aktualizację oprogramowania (590,2 tys. zł).

Główną przyczyną niewykonania planu inwestycyjnego było niezrealizowanie planowanego zakupu nieruchomości na potrzeby Biura NFOŚiGW, który stanowił 98,5% planowanych wydatków majątkowych.

W sprawie zakupu nieruchomości dyrektor DK w NFOŚiGW wyjaśnił: „Z uwagi na uwarunkowania lokalowe, NFOŚiGW w 2024 roku prowadził działania zmierzające do pozyskania powierzchni biurowej m.in. w drodze zakupu gotowej nieruchomości. W tym celu, w Planie wydatków inwestycyjnych na 2024 r. przewidział środki w wysokości 219 600 tys. zł, przeznaczone na sfinansowanie transakcji w przypadku znalezienia odpowiedniej nieruchomości. Mając na uwadze, że NFOŚiGW nie udało się zidentyfikować na warszawskim rynku gotowych nieruchomości, które spełniają wymagania NFOŚiGW i są przeznaczone na sprzedaż, środki przewidziane w Planie nie zostały wydatkowane, jednocześnie nie stwierdzono negatywnych skutków dla funkcjonowania NFOŚiGW, wynikających z podjęcia takiej decyzji.”.

⁵⁷ Uchwała nr 16/24 Rady Nadzorczej NFOŚiGW z 31 stycznia 2024 r. w sprawie uchwalenia Planu działalności NFOŚiGW na 2024 rok.

⁵⁸ Uchwały Rady Nadzorczej NFOŚiGW w sprawie zmiany Planu działalności NFOŚiGW na 2024 rok i projektu zmiany Planu finansowego NFOŚiGW na 2024 rok: nr 211/23 z 5 września 2023 r. i nr 16/23 z 27 stycznia 2023 r. i nr 354/23 z 5 grudnia 2023 r.

⁵⁹ Uchwała Zarządu nr A/29/2/2024 z 29 maja 2024 r. w sprawie uchwalenia Planu kosztów utrzymania organów i Biura NFOŚiGW oraz Planu inwestycyjnego Biura NFOŚiGW na rok 2024.

NFOŚiGW zawarł 30 grudnia 2024 r.⁶⁰ umowę na najem powierzchni biurowej na okres 8 lat z możliwością przedłużenia o rok.

Spośród 21 wydatków majątkowych wykazanych w zestawieniu zawierającym wykonanie planu inwestycyjnego biura NFOŚiGW w 2024 r., szczegółowym badaniem objęto pięć⁶¹ wydatków majątkowych o łącznej wartości 689,4 tys. zł, co stanowiło 28,7% ogółu wydatków majątkowych.

W wyniku badania ustalono, że wszystkie zakupy były zrealizowane na potrzeby NFOŚiGW, zgodnie z umową lub zamówieniem i wprowadzone do ewidencji aktywów trwałych. Zapłaty dokonano w terminach wynikających z postanowień umów lub zamówień. Dostawa towarów nastąpiła terminowo. Opisu operacji gospodarczych w księgach rachunkowych dokonano prawidłowo, tj. zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶². Druki OT zostały sporządzone zgodnie z wymogami art. 21 ust. 1 tej ustawy.

(akta kontroli str. 8a-8d, 24-119)

Zobowiązania

Na koniec 2024 r. zobowiązania i rezerwy na zobowiązania wyniosły 173 585,4 tys. zł i były wyższe o 67 010,5 tys. zł (o 62,9%) niż na koniec 2023 r. Jak wyjaśnił dyrektor DK w NFOŚiGW „Stały wzrost wykonania pozycji Zobowiązania w realizacji Planu finansowego NFOŚiGW [...] wynika ze spłat udzielonych beneficjentom pożyczek. Są to środki POIiŚ, wypłacane z rachunku bankowego należącego do Ministerstwa Finansów w formie pożyczki dla beneficjentów pożyczek. Beneficjenci spłacają środki te na rachunek bankowy NFOŚiGW, który ewidencjonuje te wpływy jako zobowiązanie, ponieważ będzie musiał je zwrócić na wezwanie Ministerstwa Klimatu i Środowiska.” Na zobowiązania składały się zobowiązania krótkoterminowe w wysokości 124 534,5 tys. zł (wyższe niż w 2023 r. o 56 747,7 tys. zł, tj. o 83,7%), rezerwy na zobowiązania w wysokości 35 696,7 tys. zł (wyższe niż w 2023 r. o 9 983,7 tys. zł, tj. o 38,8%) oraz rozliczenia międzyokresowe krótkoterminowe w wysokości 13 354,1 tys. zł (wyższe niż w 2023 r. o 279,1 tys. zł, tj. o 2,1%). Wzrost zobowiązań krótkoterminowych wynikał głównie ze wzrostu środków pochodzących ze spłat pomocy zwrotnej POIiŚ 2014-2020, a rezerwy na zobowiązania wzrosły głównie na skutek wzrostu rezerw na świadczenia emerytalne i podobne.

Zarówno na koniec 2023 r. jak i 2024 r. zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

Od 1 stycznia do 31 grudnia 2024 r. NFOŚiGW nie zaciągał kredytów bankowych i pożyczek.

(akta kontroli str. 148-149, 3138-3184)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zarząd NFOŚiGW nie uchwalił planu kosztów utrzymania organów i Biura NFOŚiGW oraz planu inwestycyjnego Biura NFOŚiGW na początku 2024 r. Przyczyniło się do tego przekazanie projektu ww. planu przygotowanego przez Departament Kontrolingu dopiero 24 kwietnia 2024 r., tj. 2 miesiące

⁶⁰ Data złożenia ostatniego podpisu na umowie.

⁶¹ Ekran wielkoformatowy, samochód o nr rejestracyjnym WE 2CW58, samochód o nr rejestracyjnym WE 2CW59, laptop DELL Precision 7689, laptop DELL Precision 7780.

⁶² Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm., dalej: „u.o.r.”

i 23 dni po opublikowaniu ustawy budżetowej. W ocenie NIK było to nierzetelne.

Zgodnie z § 40 ust. 3.2 ppkt 4 i 5 regulaminu organizacyjnego Biura NFOŚiGW⁶³, opracowanie projektu planu kosztów utrzymania organów i Biura NFOŚiGW oraz projektu planu inwestycyjnego Biura NFOŚiGW i sprawozdań z ich realizacji należało do zadań Wydziału Kwalifikowalności Kosztów w Departamencie Kontrolingu.

Dopiero 29 maja 2024 r. Zarząd NFOŚiGW uchwalił roczny plan kosztów utrzymania organów i Biura NFOŚiGW oraz plan inwestycyjny Biura NFOŚiGW na rok 2024⁶⁴. Projekt planu kosztów utrzymania organów i Biura NFOŚiGW oraz projekt planu inwestycyjnego Biura NFOŚiGW na 2024 r. został przekazany Zarządowi NFOŚiGW dopiero 24 kwietnia 2024 r. przez Wydział Planowania i Sprawozdawczości/Wydział Kwalifikowalności Kosztów.

Dyrektor DK w NFOŚiGW wyjaśnił, że "Plan kosztów biura tak jak w latach ubiegłych był przygotowany po uchwaleniu ustawy budżetowej na 2024 rok i jej podpisaniu przez Prezydenta RP. Po tym terminie podjęto działania w celu przygotowania ostatecznej wersji planu kosztów. Ze względu na przedłużające się uzgodnienia z komórkami odpowiedzialnymi za realizację poszczególnych pozycji planu dokument finalny został przygotowany pod koniec kwietnia."

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła, że plan kosztów utrzymania organów i Biura NFOŚiGW został uchwalony przez Zarząd niezwłocznie po podpisaniu wniosku przez wszystkich zaangażowanych i przekazania go Zarządowi. Odnośnie do nadzoru nad Departamentem Kontrolingu Prezes Zarządu Narodowego Funduszu wyjaśniła, że „Nadzorowanie realizacji zadań wykonywanych przez podległe komórki organizacyjne odbywa się zgodnie ze standardami kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych i wytycznymi Ministra Finansów [...] w Regulaminie organizacyjnym Biura NFOŚiGW został określony zakres delegowanych uprawnień, odpowiedni do wagi podejmowanych decyzji, stopnia ich skomplikowania i ryzyka. Ponadto w NFOŚiGW zostały ustanowione zgodnie z ww. standardem, mechanizmy kontroli w ramach systemu kontroli zarządczej, na które składają się procedury wewnętrzne – w szczególności „Podręcznik Procedur NFOŚiGW” [...] a także pozostała dokumentacja obejmująca m.in. zakresy obowiązków pracowników określające wykonywane zadania, uprawnienia i odpowiedzialność.”.

(akta kontroli str. 2233-2249, 2713-2719, 3096-3162)

Zdaniem NIK, prace nad rocznym planem inwestycyjnym Biura NFOŚiGW i planem kosztów utrzymania organów i Biura NFOŚiGW powinny skończyć się wraz z pracami nad planem działalności i planem finansowym i analogicznie jak te plany powinny być uchwalane na początku każdego roku niezwłocznie po podpisaniu ustawy budżetowej, w styczniu każdego roku na dany rok.

Zgodnie z art. 31 u.f.p. oraz art. 400q ust. 4 PoŚ NFOŚiGW w rocznych planach finansowych wyodrębnia się m.in. środki majątkowe jak i koszty. Roczny plan inwestycyjny Biura NFOŚiGW i plan kosztów utrzymania organów i Biura NFOŚiGW powinien stanowić uszczegółowienie planu finansowego, którego

⁶³ Przyjętego uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr A/27/5/2024 z dnia 23 maja 2024 r.

⁶⁴ Uchwała nr A/29/2/2024.

pierwszy projekt przygotowywany był już w czerwcu 2023 r. Nie stanowi usprawiedliwienia również wskazany w wyjaśnieniach dyrektora DK w NFOŚiGW fakt oczekiwania na uchwalenie i podpisanie przez Prezydenta RP ustawy budżetowej na 2024 r., bowiem została ona uchwalona 18 stycznia 2024 r., a opublikowano ją w Dzienniku Ustaw 1 lutego 2024 r. Tym samym już na początku roku, po podpisaniu ustawy budżetowej, istniała możliwość przyjęcia planu kosztów utrzymania organów i Bura NFOŚiGW i planu inwestycyjnego. Postępowanie NFOŚiGW w zakresie planowania planu kosztów utrzymania organów i Biura NFOŚiGW oraz planu inwestycyjnego było nierzetelne, a ustanowiony w NFOŚiGW system kontroli zarządczej nie był skuteczny w omawianym obszarze.

NIK zwraca uwagę, że po kontroli nr P/24/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2023 r.” wносиła o poprawienie skuteczności mechanizmów funkcjonujących w ramach systemu kontroli zarządczej m.in. w zakresie uchwalania przez Zarząd NFOŚiGW planu kosztów utrzymania organów i Biura NFOŚiGW oraz planu inwestycyjnego Biura NFOŚiGW najpóźniej na początku roku, którego plany te dotyczą.

2. Dyrektor Departamentu Promocji i Komunikacji w NFOŚiGW nie zapewniła opracowania założeń ewaluacji finansowanych działań promocyjno-informacyjnych, umożliwiającej ocenę ich skuteczności i efektywności. Ewaluacja taka nie została przeprowadzona w żadnym z objętych szczegółowym badaniem działań promocyjno-informacyjnych, co było działaniem nierzetelnym.

NIK po kontroli nr P/24/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2023 r.” wniosła o opracowanie mierników pozwalających na ocenę realizacji celów kampanii społecznych i zapewnienie ewaluacji każdej z realizowanych przez NFOŚiGW kampanii społecznych.

Szczegółowe badanie trzech z 48 działań promocyjno-informacyjnych wykazało, że nie zostały przyjęte żadne mierniki realizacji celów kampanii odnoszących się do poziomu poinformowania, uświadczenia lub zmiany postaw i zachowań grup docelowych. Określony dla jednego z działań miernik w postaci oczekiwanego efektu kampanii dotarcia do minimum 10 mln odbiorców z informacjami m.in. o wsparciu udzielonym parkom narodowym przez NFOŚiGW określał jedynie liczbę osób, do których informacja powinna dotrzeć. W NFOŚiGW nie zostały opracowane założenia ewaluacji przeprowadzonych działań promocyjno-informacyjnych, umożliwiające ocenę skuteczności i efektywności, przeprowadzonych działań.

O ile miernikiem dla kampanii telewizyjnej było dotarcie do określonej liczby odbiorców, to w ocenie NIK wskaźnik ten nie dostarczał informacji o poziomie poinformowania, uświadczenia lub zmiany postaw i zachowań wśród odbiorców kampanii. Podobnie w przypadku działań promocyjnych przeprowadzonych na Targach Absolvent Talent Days, nie zostało zweryfikowane, w jaki sposób udział w wydarzeniu przełożył się na wzrost zainteresowania pracą w NFOŚiGW wśród osób odwiedzających stoisko. Również w przypadku dofinansowania przez NFOŚiGW zimowego obozu dla dzieci i młodzieży, nie przeprowadzono działań, które pozwoliłyby w jednoznaczny sposób ocenić wzrost świadomości dzieci i młodzieży w zakresie ekologii i ochrony środowiska na skutek udziału w zimowym obozie współfinansowanym przez NFOŚiGW.

(akta kontroli str. 547-548)

Dyrektor DPiK w NFOŚiGW wyjaśniła, że w przypadku jednego z działań „Celem [...] było dotarcie/przybliżenie dzieciom i młodzieży informacji na temat Narodowego Funduszu, ekologii, ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju, co zostało zrealizowane poprzez warsztaty i przygotowanie prac plastycznych przez uczestników warsztatów. Miernikiem osiągnięcia tego celu było zrealizowanie wymienionych powyżej zadań.”.

Ponadto, dyrektor DPiK w NFOŚiGW, wyjaśniła m.in., że „[...] badanie zmiany wizerunku i świadomości marki na podstawie pojedynczej, krótkotrwałej kampanii nie ma uzasadnienia metodologicznego [...] przeprowadzanie badań pre- i post-kampanijnych przy okazji każdej pojedynczej kampanii generuje koszty, które nie mają merytorycznego uzasadnienia i są sprzeczne z efektywnym wydatkowaniem środków publicznych”.

Dyrektor DPiK w NFOŚiGW wyjaśniała również, że „[...] przeprowadzanie badań zmiany postaw i zachowań wśród dzieci za pomocą ankiet czy też innych narzędzi mogłoby przynieść zupełne odwrotny efekt i spowodować brak zainteresowania dzieci tematyką ochrony środowiska. Przeprowadzenie takich badań na obozie wypoczynkowym spowodowałoby, że dzieci poczułyby się jakby nadal były na zajęciach lekcyjnych i sprawdzano ich wiedzę.”.

(akta kontroli str. 547-548)

NIK nie podziela argumentacji dotyczącej braku konieczności przeprowadzania badań pre- i post-kampanijnych przy okazji każdej pojedynczej kampanii. Zdaniem NIK, realizowane działania promocyjne każdorazowo powinny kończyć się przeprowadzeniem ewaluacji pod kątem skuteczności i efektywności wykorzystywanych kanałów i instrumentów komunikacyjnych dotarcia do grup docelowych. Nieprzeprowadzenie ewaluacji we wszystkich badanych kampaniach uniemożliwiało dokonanie oceny społecznej opłacalności projektu, wskazującej na ile poniesione wydatki przyczyniły się do uzyskania zakładanych rezultatów.

Zdaniem NIK celem prowadzonych kampanii powinno być zmienianie zastanej rzeczywistości poprzez zmianę myślenia i zachowania wobec określonego problemu społecznego, co wiąże się z koniecznością określenia celów i przewidywanych rezultatów umożliwiających ocenę faktycznej skuteczności oraz efektywności kampanii. Brak jest ekonomicznego uzasadnienia dla planowania i prowadzenia kampanii promocyjno-informacyjnych bez późniejszego zweryfikowania ich skuteczności i efektywności, w tym badania wpływu na poziom poinformowania wśród odbiorców kampanii.

Z informacji, przedkładanych Zarządowi NFOŚiGW, w zakresie wykonania wniosków pokontrolnych sformułowanych po kontrolach NIK wynika, że wniosek ten realizowano jedynie poprzez określenie informacji o planowanych zasięgach i grupie docelowej odbiorców kampanii. W ocenie NIK, zarówno nieopracowanie założeń ewaluacji, jak i nieprzyjęcie mierników realizacji celów było postępowaniem nierzetelnym.

3. Ówczesna Kierownik Wydziału Promocji i Komunikacji Społecznej w NFOŚiGW zatwierdziła do wypłaty rachunek⁶⁵ wystawiony przez Stowarzyszenie Pomocy Rodzinom za organizację zimowego obozu dla dzieci i młodzieży,

⁶⁵ Nr 1/2024 z 2 stycznia 2024 r. na kwotę 15,0 tys. zł.

pomimo nieprzedstawienia przez wykonawcę wymaganego umową⁶⁶ protokołu odbioru potwierdzającego pełne wykonanie zleconego zadania, co było działaniem niezgodnym z § 3 ust. 3 umowy nr 2023/0442/NFK.

Zgodnie § 3 ust. 3 zawartej umowy zapłata za realizację wydarzenia miała nastąpić po otrzymaniu podpisanego przez Strony protokołu zawierającego co najmniej listę i opis wszystkich działań promocyjnych zrealizowanych przez Wykonawcę w trakcie przeprowadzonego wydarzenia. Ponadto protokół miał zawierać skany zdjęć potwierdzające ekspozycję banerów z logo NFOŚiGW, fotorelację z warsztatów i prezentację przygotowaną na warsztaty z zakresu ekologii i ochrony środowiska przez organizatora, zdjęcia przygotowanych prac plastycznych, skany strony internetowej Wykonawcy z zamieszczonym logo NFOŚiGW.

Podstawą zatwierdzenia w dniu 26 stycznia 2024 r. pod względem merytorycznym rachunku nie był protokół, a pismo z 23 stycznia 2024 r. przekazane przez wykonawcę, zawierające ogólną informację o realizowanych w trakcie zimowiska działaniach promocyjnych i przekazujące rachunek, niespełniające wymogów określonych dla protokołu w ww. umowie, bowiem nie zawierało potwierdzenia ekspozycji banerów z logo NFOŚiGW w postaci dołączonych zdjęć, skanów zdjęć ani formy protokołu.

W NFOŚiGW nie podjęto działań w celu skorygowania i uzupełniania ww. dokumentu oraz dokonania obioru przedmiotu umowy w formie protokołu. Jak wyjaśniła Dyrektor DPIK w jej opinii nie istniała taka konieczność, gdyż przedstawiono w nim wszystkie elementy potwierdzające realizację umowy.

NIK nie podziela ww. stanowiska, biorąc pod uwagę stwierdzone uchybienia w treści i formie dokumentu będącego podstawą do zatwierdzenia ww. rachunku.

(akta kontroli str. 347-362, 490-495, 529-531, 547-549)

4. Były dyrektor Biura Zarządzania Zasobami Ludzkimi⁶⁷ w NFOŚiGW wyraził zgodę na sfinansowanie w 2024 r. pracownikowi, zatrudnionemu na stanowisku głównego specjalisty w Wydziale Ochrony Przyrody (kod stanowiska pracy 790)⁶⁸, udziału w szkoleniu „Szkola psychoterapii” w wysokości 8,9 tys. zł, pomimo braku zgodności tematyki szkolenia z zakresem obecnych lub planowanych obowiązków pracownika, co było działaniem niecelowym i niegospodarnym.

W myśl art. 400b ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, celem działania Narodowego Funduszu jest finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w przepisach tej ustawy.

Zgodnie z Regulaminem w sprawie zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracowników Biura NFOŚiGW⁶⁹ (§ 2 ust. 9 i 10), w celu efektywnego wydatkowania środków finansowych na podnoszenie kwalifikacji zawodowych wymaga się potwierdzenia przez kierującego

⁶⁶ Umowa nr 2023/0442/NFK z 22.11.2023 r.

⁶⁷ Na podstawie Pełnomocnictwa Prezesa Zarządu NFOŚiGW z 30 czerwca 2022 r.

⁶⁸ Dalej: „pracownikowi”.

⁶⁹ Stanowiący załącznik do uchwały nr B/4/7/2023 Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z 23 stycznia 2023 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu w sprawie zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracowników Biura Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, dalej: Regulamin.

samodzielną komórką organizacyjną zgodności tematyki szkolenia z zakresem aktualnych bądź planowanych obowiązków pracownika. Przyznanie pracownikowi określonych świadczeń związanych z podejmowanym szkoleniem, następuje na podstawie decyzji Pracodawcy.

W przypadku współfinansowania ze środków UE powinny być spełnione Wytyczne Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z 10 lutego 2023 r. dotyczące wykorzystania środków pomocy technicznej na lata 2021-2027⁷⁰. Zgodnie z tym dokumentem warunkiem finansowania szkolenia powinna być zgodność tematyki szkolenia z zakresem obowiązków stanowiska pracy, o ile jest sporządzany i polityką szkoleniową jednostki organizacyjnej.

Wystawiona przez wykonawcę szkolenia faktura VAT o wartości 8,9 tys. zł obejmowała zapłatę za szkolenie „Szkola psychoterapii” dla jednego pracownika w terminie od 18 stycznia do 17 listopada 2024 r. Wydatki kwalifikowalne w ramach FENIKs wyniosły 2,3 tys. zł.

Zakres szkolenia obejmował przygotowanie do wykonywania zawodu psychoterapeuty z certyfikatami European Association of Gestalt Therapy oraz PTPG (Polskie Towarzystwo Psychoterapii Gestalt), zgodnie z informacją podaną we wniosku do Prezesa Zarządu NFOŚiGW o wyrażenie zgody na zwiększenie rocznego limitu budżetu szkoleniowego w 2024 r. oraz wydanym przez Szkołę Psychoterapii Gestalt w Warszawie zaświadczeniem z 22 listopada 2024 r. o uczestnictwie pracownika w czteroletnim szkoleniu zawodowym i ukończeniu trzeciego roku szkolenia.

Sfinansowane w 2024 r. szkolenie było kontynuacją szkolenia rozpoczętego przez pracownika w 2022 r.⁷¹

Zgodnie z zakresem obowiązków pracownik realizował zadania i obowiązki na rzecz obsługi programów krajowych i zagranicznych, tj.: FENIKs, FEPW 2021-2027, Program norweski 2014-2021, programy NFOŚiGW, w tym: koordynacja sekretariatu w zakresie obsługi programów krajowych i zagranicznych, reprezentowanie NFOŚiGW podczas konferencji i innych wydarzeń, współudział w negocjowaniu warunków umów o dofinansowanie.

Były dyrektor Biura Zarządzania Zasobami Ludzkimi w NFOŚiGW wyraził zgodę na kontynuację przez pracownika czteroletniego szkolenia z psychoterapii Gestalt oraz na zwiększenie rocznego limitu budżetu szkoleniowego w 2024 r., o 2,9 tys. zł (do wysokości 8,9 tys. zł). Natomiast ówczesny zastępca dyrektora Departamentu Edukacji, Komunikacji i Ochrony Przyrody w NFOŚiGW, wyraziła pozytywną opinię o zgodności tematyki szkolenia z zakresem obecnych bądź planowanych obowiązków pracownika, stosownie do § 2 ust. 9 Regulaminu w sprawie zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracowników Biura NFOŚiGW, który wymagał potwierdzenia przez kierującego samodzielną komórką organizacyjną zgodności tematyki szkolenia z zakresem aktualnych bądź planowanych obowiązków pracownika.

(akta kontroli str. 1171-1270)

Dyrektor Biura Zarządzania Zasobami Ludzkimi w NFOŚiGW wyjaśnił, że umiejętności zdobyte ww. szkoleniu są wykorzystywane m.in. w zakresie: reprezentowania „Departamentu Edukacji, Komunikacji i Ochrony Przyrody

⁷⁰ https://www.feniks.gov.pl/media/114510/Wytyczne_dotyczace_wykorzystania_srodkow_pomocy_techicznej_na_lata_2021_2027.pdf, Podsekcja 9.2.1.4 Szkolenia.

⁷¹ W 2022 r. pracownik rozpoczął szkolenie i udział w nim sfinansował ze środków własnych, natomiast w 2023 r. NFOŚiGW pokrył koszty szkolenia w wysokości 9,6 tys. zł.

w pracach zespołowych, a NFOŚiGW podczas konferencji i innych wydarzeń, gdzie wymagane są m.in. umiejętności aktywnego słuchania, autoprezentacji, odpowiedniego zadawania pytań; bieżącej obsługi sekretariatu AP, w tym kontaktu z beneficjentami NFOŚiGW, wymagającej kompetencji miękkich, np. w zakresie empatii, rozwiązywania konfliktów; współpracy z instytucjami zewnętrznymi oraz wewnętrznymi komórkami NFOŚiGW w ramach zakresu działania AP, co wymaga umiejętności m.in. w zakresie budowania pozytywnych emocji, kultury współpracy, pracy z tzw. „trudnym klientem”.

(akta kontroli str. 1273-1275)

Kierownik Wydziału Ochrony Przyrody wyjaśnił, że „Zadania wykonywane przez pracownika w ramach wdrażania Programu FEnIKS związane są z pełnieniem funkcji zastępcy Sekretarza w powołanych Komisjach Oceny Projektów (KOP), weryfikacji oświadczeń o bezstronności członków KOP, jak również obsługą sekretariatu w zakresie korespondencji związanej z realizowanymi naborami i dofinansowanymi projektami. [...] umiejętności zdobyte w ramach szkolenia „Szkoła psychoterapii” miały i nadal mają bezpośrednie przełożenie na wykonywane przez pracownika zadania. Wpływają one na codzienną jakość obsługi beneficjentów NFOŚiGW, skuteczność kontaktów zawodowych, a także ogólną zdolność do zarządzania relacjami i radzenia sobie w wymagających sytuacjach zawodowych.”.

(akta kontroli str. 1278-1280)

Były dyrektor Biura Zarządzania Zasobami Ludzkimi w NFOŚiGW wyjaśnił, że „Wniosek pracownika o szkolenie, zaakceptowany był przez kierującego komórką organizacyjną - bezpośredniego przełożonego. To bezpośredni przełożony, znając zakres obecnych i planowanych obowiązków pracownika oraz jego kompetencje czy też luki kompetencyjne, akceptuje lub też nie akceptuje wniosku szkoleniowego. [...] pracownik będąc członkiem zespołu roboczego projektu odpowiadającego za transformację kultury organizacyjnej w NFOŚiGW – tzw. Liderem zmiany, miał wspierać NFOŚiGW w budowaniu przyjaznego środowiska pracy oraz dobrostanu pracowników, zapewniając im odpowiednie i bezpieczne warunki zatrudnienia oraz wsparcie przy pojawiających się zjawiskach niepożądanych, takich jak np. wypalenie zawodowe itp. Tego rodzaju wsparcie psychologiczne/terapeutyczne jest powszechnie praktykowane również w instytucjach publicznych i nie wymaga dodatkowego zatrudnienia osoby z uprawnieniami bądź też uruchamiania zamówienia publicznego na powyższego rodzaju usługę. [...] NFOŚiGW planowano dokonać zmian Kodeksu etyki pracowników NFOŚiGW, a także powołać radę ds. etyki pełniącą rolę ciała doradczego i mediatora. Pracownik po odbyciu ww. działania rozwojowego mógłby więc wspierać radę w rozwiązywaniu zgłaszanych problemów pracowniczych.”.

Wyjaśnił ponadto, że zdobyte umiejętności posłużą „wspieraniu pracowników NFOŚiGW w zakresie: obsługi trudnego klienta - Beneficjenta, radzenia sobie z wymagającymi sytuacjami przy obsłudze wniosków (presja czasu, odpowiedzialność za finanse publiczne), rozwiązywania sytuacji konfliktowych między pracownikami lub przełożonymi i pracownikami.”.

(akta kontroli str. 1284-1286)

Była zastępca dyrektora Departamentu Edukacji, Komunikacji i Ochrony Przyrody w NFOŚiGW wyjaśniła, że „Przedstawiony przez Pracownika program szkolenia swoim zakresem obejmował niezbędne zagadnienia,

które miały podnieść jego kompetencje i umiejętności. W okresie składania wniosku [...] zatrudniony był na stanowisku dot. obsługi sekretariatu. Do jego zadań należał kontakt z Beneficjentem i to on był na tzw. „pierwszej linii”, rozwiązując problemy i napotykając często skrajne pod kątem emocji reakcje osób, które kontaktowały się z Funduszem. Postawa Pracownika oraz jego umiejętności pozwalają na ograniczenie konfliktów, polubowne załatwienie spraw, ale również mają istotny wpływ na kształtowanie wizerunku instytucji. Bez wątpienia dofinansowanie szkolenia „Szkola psychoterapii” pozwoliły na przygotowanie [...] do właściwego reagowania na wyżej wymienione sytuacje oraz ochrona jego samego przed stresem wywołanym zajmowanym stanowiskiem i ryzykiem, z którym się spotykał. [...] realizując swoje zadania wykazywał się cechami charakteru oraz umiejętnościami, które znacząco wykraczały poza te, które były wymagane na jego stanowisku. Dlatego podjęto decyzję, o wykorzystaniu kompetencji Pracownika i umożliwienie mu jego rozwoju osobistego z korzyścią dla Instytucji oraz pozostałych pracowników. Przez ostatnie lata w Funduszu wdrażana była strategia dotycząca kreowania NFOŚiGW jako Instytucji, dla której priorytetem był zrównoważony rozwój, w tym wizerunek jako przyjaznego pracodawcy. Przeprowadzono szereg szkoleń, jak również mentoring w tym zakresie - kładąc szczególny nacisk na onboarding oraz wyjście z firmy. [...] Zarząd oraz osoby odpowiedzialne za zarządzanie zasobami ludzkimi, wychodząc naprzeciw oczekiwaniom oraz potrzebom podjęły działania wspierające pracowników w sytuacjach kryzysowych związanych z wykonywaniem przez nie obowiązków, kontaktem z Beneficjentem, jak również sytuacjami dotyczącymi ich zatrudnienia. Jednym z działań było wsparcie psychologiczne zapewnione przez pracodawcę, które miało być dostępne bez ograniczeń czasowych i co jest szczególnie ważne, udzielane niezwłocznie po zaistnieniu sytuacji. Dofinansowanie szkolenia „Szkola psychoterapii” i wykorzystanie kompetencji [...] wpisywało się w planowany kierunek rozwoju Instytucji w zakresie „przyjaznego pracodawcy”.

(akta kontroli str. 1291-1294)

O ile nie można zaprzeczyć, że uczestnictwo w czteroletnim szkoleniu mogło przyczynić się również do rozwoju tzw. kompetencji miękkich pracownika, to jednak zakres szkolenia przygotowujący do zawodu psychoterapeuty pozostaje poza zakresem działalności prowadzonej przez NFOŚiGW oraz zakresem obecnych lub planowanych obowiązków pracownika. Zdaniem NIK, rodzaj i zakres finansowanych przez pracodawcę szkoleń zamierzających do podnoszenia kwalifikacji zawodowych powinien wpisywać się w zakres działalności danej jednostki.

NIK zauważa, że co prawda w 2023 r. rozpoczęto realizację projektu dotyczącego transformacji kultury organizacyjnej w NFOŚiGW, jednak w 2024 r. jego realizacja ograniczyła się tylko do sześciu spotkań oraz szkoleń i nie była dalej kontynuowana. Ponadto brak jest możliwości potwierdzenia realizacji przez pracownika wskazanych w wyjaśnieniach zadań bowiem z zaakceptowanego wniosku szkoleniowego oraz zakresu obowiązków pracownika nie wynikało, aby planowane było przydzielenie pracownikowi nowych zadań z zakresu psychoterapii.

Mając na uwadze specyficzny zakres szkolenia obejmujący m.in. zagadnienia z zakresu psychoterapii grupowej, budowania relacji psychoterapeutycznej, prawa psychoterapii, psychoterapii grupowej, pracy w obszarze depresji oraz zaburzeń nerwicowych i psychosomatycznych, niemożliwe jest wykorzystanie

tej wiedzy w toku pracy na wskazanym stanowisku. Tym samym nie zapewniono uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 1 pkt 3 lit. a i b u.f.p.

Sfinansowanie przez NFOŚiGW szkolenia przygotowującego do zawodu psychoterapeuty, w ocenie NIK, było postępowaniem niecelowym i niegospodarnym.

5. W 2024 r. w NFOŚiGW obowiązywały zasady (polityka) rachunkowości, zatwierdzone 18 grudnia 2024 r.⁷², określające sposób ujmowania kosztów związanych z udzielaniem dofinansowania niezgodnie z zasadą memoriału. Prezes Zarządu NFOŚiGW nie dokonała zmiany ww. zasad w ciągu 2024 r. Główna księgowa NFOŚiGW ujmowała w księgach rachunkowych udostępniane beneficjentom w formie zaliczki środki z MF EOG na lata 2014-2021 w kosztach operacyjnych działalności metodą kasową, tj. w momencie ich wypłaty, a dokonywane przez beneficjentów zwroty niewykorzystanych kwot dotacji pomniejszały koszty roku 2024 bez względu na to, że wypłata zaliczki dokonana była ze środków przekazywanych beneficjentom w latach poprzednich (2022 i 2023).

NFOŚiGW podpisał z MKiŚ umowę dotacji celowej nr 3/DB/2024 z 26 lutego 2024 r.⁷³, zgodnie z którą środki dotacyjne przeznaczone na realizację programu MF EOG na lata 2014-2021 powinny zostać wykorzystane przez NFOŚiGW do 31 grudnia 2024 r. i w tym terminie rozliczone. NFOŚiGW wypłacał ze środków dotacji celowej dofinansowanie beneficjentom, z którymi zawarł umowy w ramach programu MF EOG na lata 2014-2021. Środki udostępnione beneficjentom w formie zaliczki były ujmowane w księgach rachunkowych na kontach księgowych Zespół 8 jako koszty działalności operacyjnej w dniu ich wypłaty beneficjentom, tj. według zasad określonych w przyjętych w NFOŚiGW „Zasadach (polityce) rachunkowości”. Koszty te w danym roku obrotowym były pomniejszane o kwoty zwracanych przez beneficjentów środków. Szczegółowa analiza wypłat dokonanych ze środków MF EOG na lata 2014-2021 w latach 2022-2024 wykazała, że zwroty niewykorzystanych środków udzielonych dotacji wypłacanych w formie zaliczki ujmowane były w księgach rachunkowych kasowo, tj. w księgach roku, w którym dokonany był zwrot pomimo, iż księgi roku poprzedniego, tj. księgi roku 2023 r. nie były jeszcze zamknięte. Zwroty z tytułu niewykorzystanych środków z udzielonej w 2023 r. dotacji dotyczyły pięciu umów i zostały dokonane w okresie od 22 stycznia 2024 r. do 2 lutego 2024 r. na łączną kwotę 246,4 tys. zł, natomiast zamknięcie ksiąg rachunkowych NFOŚiGW dla 2023 r. nastąpiło 7 marca 2024 r. Zwroty zaliczek nie zostały ujęte w księgach rachunkowych roku obrotowego 2023, wbrew zasadzie memoriału. Ponadto zwrot niewykorzystanych środków z umowy dotacji celowej nr 2/DB/2023 z 31 stycznia 2023 r. na łączną kwotę 1 739,7 tys. zł dokonany w dniu 15 stycznia 2024 r. został również ujęty w księgach roku 2024 zamiast w księgach roku 2023 pomimo, iż dotyczył on środków wypłacanych w 2023 r. w ramach umowy nr 2/DB/2023.

Ponadto ustalono, że zwrot do MKiŚ niewykorzystanych przez NFOŚiGW środków w ramach umowy nr 3/DB/2024 dotacji celowej nastąpił 15 stycznia 2025 r. i zgodnie z zasadą memoriału powinien zostać ujęty w księgach rachunkowych roku, którego dotyczy, tj. w księgach roku 2024, a został ujęty

⁷² Uchwała Zarządu NFOŚiGW nr A/84/4/2024.

⁷³ Aneksowanej 5 grudnia 2024 r.

kasowo, jako pomniejszenie kosztów, w roku dokonania zwrotu, tj. w księgach roku 2025. Skutkiem przyjęcia takiego sposobu ujmowania w księgach zaliczek i zwrotów niewykorzystanych środków, sprawozdanie finansowe nie przedstawia rzeczywistego wykorzystania środków dotacji celowej otrzymanej w 2024 r. na podstawie umowy nr 3/DB/2024 z 26 lutego 2024 r.

Ujęta w sprawozdaniu finansowym w rachunku zysków i strat w przychodach netto kwota dotacji z budżetu państwa w ramach MF EOG na lata 2014-2021 (poz. XXIV) wynosząca 48 577 620,53 zł wynika ze zbilansowania kwoty ujętej na koncie 895 920 – EOG 20214-2021 zasilenie budżet państwa (z MKiŚ) i kwoty ujętej na koncie 895 935 – EOG 20214-2021 zwrot środków do budżetu państwa. Przy czym na koncie dot. zwrotów w księgach roku 2024 zostały ujęte:

- kwoty zwrócone przez beneficjentów w 2024 r. i dotyczące zaliczek wypłaconych w latach poprzednich (2022 r. i 2023 r.), w tym zaliczki zwrócone przed terminem zamknięcia ksiąg roku obrotowego 2023;
- kwoty zwrócone przez NFOŚiGW do MKiŚ i dotyczące niewykorzystanej w 2023 r. dotacji celowej z umowy 2/DB/203 z 31 stycznia 2023 r.⁷⁴, zwrócone przed terminem zamknięcia ksiąg roku obrotowego 2023;
- kwoty zwróconych środków przez NFOŚiGW do MKiŚ w celu modyfikacji klasyfikacji budżetowej.

Z analizy zapisów dokonanych na kontach księgowych dotyczących wypłat dokonywanych w 2024 r. na rzecz beneficjentów wynika, że rzeczywista kwota środków wykorzystanych z ww. dotacji celowej i przekazanych beneficjentom wyniosła 49 737 952,89 zł, a nie jak wskazano w sprawozdaniu finansowym o 1 160 332,36 zł niższa i wynosząca 48 577 620,53 zł. Wartość rzeczywistych wypłat (49 737 952,89 zł) była zgodna z kwotą wykazaną przez NFOŚiGW w rozliczeniu wydatków poniesionych w ramach umowy dotacji celowej 3/DB/2024 przekazaną do MKiŚ w rozliczeniu końcowym.

NIK zwraca uwagę, że ujęcie kasowo w księgach rachunkowych roku 2025 zwrotów od beneficjentów niewykorzystanych środków z ww. umowy dotacji celowej na 2024 r., skutkować będzie koniecznością wykazania ujemnych kosztów w sprawozdaniu finansowym za rok 2025 w związku z tym, że możliwość sfinansowania przedsięwzięć w ramach MF EOG na lata 2014-2021 została zakończona w 2024 r. i żadne już nowe środki finansowe nie będą w 2025 r. udostępniane przez NFOŚiGW w formie zaliczek beneficjentom.

W tożsamy sposób, w księgach rachunkowych, ujmowano zaliczki wypłacane wfośigw w ramach PPCP – tj. w kosztach działalności operacyjnej NFOŚiGW w roku ich wypłaty, bez względu na to czy środki zostały wykorzystane przez ww. beneficjentów w tym roku czy też nie. Na próbie zaliczek wypłaconych wfośigw w grudniu 2024 r. ustalono, że w przypadku sześciu wfośigw zwroty dotyczące wypłaconych kwot dotacji w łącznej wysokości 1 281 178,37 zł zostały dokonane w styczniu i w lutym 2025 r., tj. w okresie, kiedy księgi roku 2024 nie były jeszcze zamknięte.

NIK zwraca przy tym uwagę na fakt, iż środki wykorzystane z dotacji przekazywanych do NFOŚiGW w ramach pomocy technicznej ze środków

⁷⁴ Aneksowanej 8 grudnia 2023 r.

PoliŚ oraz FEnIKS 2021-2027 i MF EOG na lata 2014-2021⁷⁵ ujmowane były zgodnie z zasadą memoriału, tj. w roku, w którym zostały poniesione, a niewykorzystane w ramach ww. dotacji środki na koniec roku ujmowane były jako zobowiązanie NFOŚiGW wobec MKiŚ i zwracane do Ministerstwa w terminie do 15 stycznia roku następnego.

Główna księgowa NFOŚiGW wyjaśniła, że „[...] stosowane w NFOŚiGW Zasady (polityka) rachunkowości odpowiada wymaganiom z art. 10 ustawy o rachunkowości. Uwzględnia ona również specyfikę działania NFOŚiGW wynikającą z przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska [...] oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i w Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w którym w § 7 ust. 1 wskazano, że kosztami działalności NFOŚiGW są w szczególności koszty związane z przeznaczaniem środków zgodnie z ustawą m.in. na dotacje. Sposób ujmowania dotacji NFOŚiGW, w tym dotacji dla beneficjentów programu MF EOG (oraz w ramach udostępniania środków dla wfośigw) jest konsekwencją obowiązujących ww. Zasad (polityki) rachunkowości. Przy określaniu tych zasad NFOŚiGW opierał się na definicji legalnej, określonej w art. 3 pkt 11 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którą: „przyjętymi zasadami (polityką) rachunkowości – są wybrane i stosowane przez jednostkę rozwiązania dopuszczone ustawą, zapewniające wymaganą jakość sprawozdań finansowych”. Zgodnie z przepisami art. 4 ust. 4 u.o.r. NFOŚiGW ma prawo do stosowania uproszczeń, jeżeli nie wywiera to istotnie ujemnego wpływu na zapewnienie rzetelnego i jasnego przedstawienia sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego. Stosowanie uproszczeń jest ściśle powiązane z zasadą istotności, której stosowanie stanowi jeden z warunków rzetelności i jasności sprawozdania finansowego. Zarówno ustawa o rachunkowości, jak i Międzynarodowe Standardy Rachunkowości nie wyjaśniają, jak należy interpretować rzetelny i jasny obraz. Dlatego wskazane odwzorowanie uwzględnia specyficzne cechy, jakie NFOŚiGW posiada jako instytucja ochrony środowiska, która udziela dofinansowania w formie dotacji, w tym udostępniania środków, pożyczek oraz instrumentów kapitałowych, celem osiągnięcia efektu ekologicznego. Koncepcja wiernego i rzetelnego obrazu jest nie tylko nadrzędnym założeniem, ale celem, który przyświeca wszystkim działaniom i którym podporządkowane są wszystkie zasady rachunkowości, w tym zasada istotności, przy której ocenie kluczowe znaczenie ma wpływ danej operacji gospodarczej na pozycje sprawozdania finansowego. Dlatego przy podejmowaniu decyzji w zakresie ujmowania kosztów dotacji w chwili wypłaty, a nie w ramach rozliczeń międzyokresowych kosztów, NFOŚiGW uwzględniał, w ramach oceny istotności, przewidywaną łączną kwotę wypłat, a także spodziewane kwoty zwrotów i rozliczeń w skali roku (oraz w perspektywie wieloletniej). Pomimo znaczącego upływu czasu od wyboru obecnie stosowanej metody – zarówno NFOŚiGW, jak i biegli rewidenci nie stwierdzili dotychczas, aby ujmowanie kosztów dotacji w chwili wypłaty – miało powodować zniekształcenie informacji ujętych w bilansie oraz w rachunku zysków i strat. W takim przypadku zasada istotności ma nadrzędny charakter względem zasady współmierności przychodów i kosztów. Decydując się na zastosowane uproszczenia oceniono, że nie spowodują one utraty kompletności i zrozumiałości sprawozdania finansowego, co potwierdzali biegli rewidenci, oceniając pozytywnie

⁷⁵ Umowa 50/DB/2024.

prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych, rzetelny i jasny obraz sytuacji finansowej, zgodny z ustawą o rachunkowości oraz przyjętymi zasadami (polityką) rachunkowości, a także ciągłość przyjętych zasad rachunkowości. Dotyczy to również badania sprawozdania finansowego za rok 2024 i sposobu ujęcia dotacji dla beneficjentów programu MF EOG.” Odnosząc się do niejednolitego podejścia do ujmowania w księgach rozliczeń dotyczących otrzymanych na realizację zadań dotacji Główna księgową wyjaśniła, że „Zgodnie z obowiązującymi zasadami (polityką) rachunkowości w przypadku dofinansowania zadań ochrony środowiska w formach bezzwrotnych, wskazanych w art. 411 ustawy Prawo ochrony środowiska, stosuje się kasowe ujęcie wypłat. Powyższe ujęcie musiało mieć zatem zastosowanie do umowy dotacji 3/DB/2024, gdyż jej celem było udzielenie NFOŚiGW przez Operatora Programu Dotacji w celu uzupełnienia wkładu budżetu państwa w dofinansowanie projektów realizowanych przez Beneficjentów w ramach Programu ze środków MF EOG (dofinansowania zadań ochrony środowiska w formie dotacji). W przypadku otrzymywanych przez NFOŚiGW dotacji celowych w ramach pomocy technicznej, otrzymane środki nie dotyczą dofinansowania zadań ochrony środowiska, ale pokrycia części kosztów NFOŚiGW podczas realizacji tych zadań.”

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła, że „Opisany w piśmie sposób ujmowania zwrotów niewykorzystanych zaliczek odbywa się w jednakowy sposób od wielu lat na podstawie „Zasad (polityki) rachunkowości” przyjętych uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr A/48/1/2013 z dnia 31 października 2013 r., z późn. zm. Był on akceptowalny dla niezależnych biegłych rewidentów badających sprawozdania finansowe NFOŚiGW, w tym dla biegłego rewidenta [...], która przeprowadzała badanie sprawozdania finansowego za rok 2024.” Ponadto Prezes Zarządu NFOŚiGW wskazała, że nadzór nad działaniami samodzielnych komórek organizacyjnych biura NFOŚiGW, w tym nad Departamentem Księgowości odbywa się w oparciu o zasady, regulacje i standardy przyjęte w NFOŚiGW. Odnosząc się natomiast do sposobu ujęcia dotacji w sprawozdaniu finansowym za rok 2024 Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła, że „[...] NFOŚiGW miał prawo do takiego działania [...] Biegły rewident [...] w sprawozdaniu z badania to potwierdziła stwierdzając m.in., że sprawozdanie finansowe za rok 2024 przedstawia rzetelny i jasny obraz sytuacji majątkowej i finansowej NFOŚiGW na dzień 31 grudnia 2024 r. oraz wynik finansowy i przepływy pieniężne zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami ustawy o rachunkowości oraz przyjętymi zasadami (polityką) rachunkowości.”

(akta kontroli str. 1517-2053, 2146-2220, 2233-2248)

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że zgodnie z art. 4 ust. 4 u.o.r. jednostka może w ramach przyjętych zasad (polityki) rachunkowości stosować uproszczenia, jeżeli nie wywiera to istotnie ujemnego wpływu na realizację obowiązku rzetelnego i jasnego przedstawienia sytuacji finansowej i majątkowej. Jednostka zobowiązana jest przy tym stosować inne nadrzędne zasady rachunkowości, w tym zasadę memoriału, o której mowa art. 6 ust. 1 u.o.r., zgodnie z którą wszystkie przychody i koszty powinny być ujęte w księgach rachunkowych oraz sprawozdaniu finansowym w okresie odpowiadających im działań bez względu na termin ich zapłaty. Do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić wszystkie zdarzenia, które nastąpiły w tym okresie sprawozdawczym, zgodnie z art. 20 ust. 1 u.o.r. Przy czym, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 8 u.o.r., przez okres sprawozdawczy należy rozumieć okres, za który sporządza

się sprawozdanie finansowe w trybie przewidzianym ustawą lub inne sprawozdania sporządzone na podstawie ksiąg rachunkowych.

Przyjmując zasadę kasowego ujmowania kosztów zaliczek przekazywanych beneficjentom, ale jeszcze faktycznie przez nich niewydatkowanych oraz pomniejszając koszty operacyjne roku 2024 o zwroty, które dotyczyły środków przekazanych w latach poprzednich naruszono zasadę memoriału.

NIK zwraca uwagę, iż w ramach kontroli nr P/24/042 Badanie sprawozdania finansowego z realizacji programu priorytetowego „Czyste Powietrze” stwierdziła tożsamą nieprawidłowość w przypadku wypłat zaliczek w ramach ww. programu dokonywanych w latach 2022–2023 i sformułowała wniosek o ustalenie i wdrożenie zasad rachunkowości zapewniających ujmowanie zdarzeń w księgach rachunkowych zgodnie z treścią ekonomiczną i zachowaniem zasady memoriału.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli stosowanie do ewidencji niektórych dotacji zasad memoriału przy jednoczesnym ujmowaniu pozostałych dotacji kasowo negatywnie wpływa na jasne i rzetelne przedstawienie sytuacji finansowej jednostki i w tym zakresie NIK podtrzymuje w tym zakresie stanowisko wyrażone po kontroli P/24/042. Przyjęte zasady rachunkowości powodują bowiem, że przychody i koszty z tytułu otrzymania niektórych dotacji nie są prezentowane w kwocie faktycznie wykorzystanych środków, czego Zarząd NFOŚiGW ma świadomość, w sytuacji, gdy w rozliczeniach umów dotacji prezentuje kwoty faktycznie wykorzystane, podczas gdy w sprawozdaniu finansowym prezentowane są kwoty nieodzwierciedlające faktycznie wykorzystanych środków. W szczególności w rozliczeniu wydatków poniesionych w ramach umowy dotacji celowej 3/DB/2024 przekazanych do MKiŚ wykazano kwotę środków wykorzystanych z tej umowy i przekazanych w 2024 r. beneficjentom (49 737 952,89 zł) a w sprawozdaniu finansowym wartość niższą o 1 160 332,36 zł, tj. różnicę pomiędzy wysokością środków otrzymanych przez NFOŚiGW i zwróconych do MKiŚ w 2024 r. (48 577 620,53 zł). NIK zwraca również uwagę, że ujęty w księgach roku 2025 zwrot środków niewykorzystanej kwoty dotacji w sprawozdaniu skutkować może odnotowaniem ujemnej wartości kosztów działalności operacyjnej w księgach rachunkowych na poziomie ewidencji analitycznej uzyskanych przez NFOŚiGW środków dotacji.

1.3 Gospodarowanie wolnymi środkami i obligacjami

Opis stanu
faktycznego

Na 31 grudnia 2024 r. środki pieniężne zgromadzone na rachunkach NFOŚiGW w Banku Gospodarstwa Krajowego⁷⁶ wyniosły 16 990 882,3 tys. zł. Większość środków, tj. 12 605 796,7 tys. zł (74,2%), pozostawała na rachunkach bankowych Funduszu Modernizacyjnego. Środki na rachunkach „Zobowiązań wieloletnich” wyniosły 2 189 821,4 tys. zł. Średni stan środków pieniężnych z 12 miesięcy w 2024 r. wyniósł 9 659 402,2 tys. zł.

Od 1 stycznia do 31 grudnia 2024 r. NFOŚiGW nie otrzymał poleceń i nie dokonywał wpłat środków pieniężnych do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz Fundusz Pomocy.

Na podstawie art. 48 ust. 2 u.f.p. oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub

⁷⁶ Dalej: „BGK”.

zarządzanie⁷⁷ NFOŚiGW był zobowiązany do lokowania wolnych środków znajdujących się w jego dyspozycji, które nie były wydatkowane na wykonywanie zadań oraz jego funkcjonowanie w określonym dniu, w formie depozytu u Ministra Finansów. Wyjątkiem były środki pochodzące z dotacji z budżetu. Lokowanie środków odbywało się za pośrednictwem BGK. Lokaty overnight były zakładane stałym automatycznym zleceniem dla BGK do przekazywania wolnych środków pozostałych na rachunkach, które nie były wydatkowane w danym dniu do godz. 15. NFOŚiGW w 2024 r. nie zakładał lokat terminowych.

Na 1 stycznia 2024 r. było czynnych 32 depozytów overnight w łącznej wysokości 6 949 828,9 tys. zł, które utworzono 29 grudnia 2023 r. na okres czterech dni z oprocentowaniem 5,25% w stosunku rocznym. Na 31 grudnia 2024 r. były utworzone 44 depozyty overnight o wartości 16 872 799,1 tys. zł na dwa dni (od 31 grudnia 2024 r. do 2 stycznia 2025 r.) z oprocentowaniem 5,25% w stosunku rocznym. W ciągu 2024 r. utworzono 8 206 depozytów, łącznie na 2 274 023 267,5 tys. zł. Depozyty overnight, które były automatycznie przedłużane w przypadku dni ustawowo wolnych od pracy nawet do czterech dni przez cały rok 2024 posiadały oprocentowanie w wysokości 5,25% w stosunku rocznym.

W przypadku wolnych środków zgromadzonych na trzech rachunkach bankowych⁷⁸ dyrektor Departamentu Księgowości i zastępca Głównego księgowego oraz dyrektor Departamentu Kontrolingu w NFOŚiGW, nie zapewnili konsolidacji finansów publicznych od 18 do 23 grudnia 2024 r., co było działaniem niezgodnym z art. 48 ust. 2 u.f.p. i skutkowało nieuzyskaniem przez NFOŚiGW przychodów z tytułu lokat overnight w łącznej kwocie 210,8 tys. zł (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Odsetki z tytułu oprocentowania wolnych środków w 2024 r. wyniosły 477 247,0 tys. zł. Do wpływów NFOŚiGW nie były zaliczane odsetki od środków ZFŚS oraz odsetki od opłat produktowych za opakowania (od wpłat redystrybuowanych do WFOŚiGW) oraz odsetki od zaliczek Pomocy Technicznej.

Rachunki bankowe NFOŚiGW były prowadzone tylko w BGK, natomiast w Domu Maklerskim BOŚ S.A. prowadzone były rachunki depozytowe dotyczące papierów wartościowych będących w posiadaniu NFOŚiGW.

W 2022 r. NFOŚiGW otrzymał nieodpłatnie od Ministra Finansów skarbowe papiery wartościowe o wartości nominalnej 4 000 000,0 tys. zł na finansowanie lub dofinansowanie działań w zakresie ochrony klimatu oraz wsparcia przemysłu energochłonnego. Obligacje zerokuponowe z terminem wykupu 25 lipca 2024 r. o wartości nominalnej 400 000,0 tys. zł zaewidencjonowano jako aktywa krótkoterminowe (OK0724), pozostałe zostały ujęte jako długoterminowe dłużne papiery wartościowe (z terminem wykupu od 25 maja 2027 r. do 25 maja 2033 r.). Zgodnie z decyzją Zarządu NFOŚiGW, obowiązującą na dzień zakończenia czynności kontrolnych w NFOŚiGW, obligacje mają być utrzymywane do daty ich wykupu. Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła,

⁷⁷ Dz. U. poz. 1864.

⁷⁸ Rachunki bankowe do umów zawartych 2 sierpnia 2024 r. nr: 38 1130 0007 0000 0109 9520 0144 (dalej: „*0144”), na który MF przelało 20 grudnia 2024 r. kwotę 141 900,0 tys. zł; 81 1130 0007 0000 0109 9520 0146 (dalej: „*0146”), na który MF przelało 20 grudnia 2024 r. kwotę 420 000,0 tys. zł; rachunek bankowy do umowy zawartej 31 października 2024 r. nr 48 1130 0007 0000 0109 9520 0158 (dalej: „*0158”), na który MF przelało 18 grudnia 2024 r. kwotę 258 000,0 tys. zł.

że „Na dzień⁷⁹ udzielenia niniejszej odpowiedzi Zarząd NFOŚiGW nie przewiduje sprzedaży obligacji przed datami ich wykupu.”

Na 31 grudnia 2024 r. zostały one zaewidencjonowane w księgach rachunkowych w łącznej wartości 3 515 561,1 tys. zł.

Przychody z tytułu odsetek od obligacji wyniosły na 31 grudnia 2024 r. 168 244,9 tys. zł, w tym z tytułu długoterminowych instrumentów finansowych 161 502,5 tys. zł i 6 742,4 tys. zł z krótkoterminowych instrumentów finansowych.

NFOŚiGW posiadał 65 786 sztuk obligacji BOŚ S.A. serii AA o wartości bilansowej na dzień 31 grudnia 2023 r. 68 941,1 tys. zł, które zostały wykupione 31 października 2024 r. NFOŚiGW w 2024 r. z tytułu odsetek za ww. obligacje uzyskał 6 742,4 tys. zł.

Dodatkowo NFOŚiGW 14 i 20 marca 2024 r. odsprzedał przed terminem wykupu⁸⁰ obligacje skarbowe serii OK0724 na kwotę 391 910,8 tys. zł.

Główna księgowa NFOŚiGW w zakresie odsprzedaży przed datą wykupu wyjaśniła: „[...] NFOŚiGW w założeniach miał ww. obligacje utrzymać do dnia wykupu. Jednakże w związku z sytuacją programu priorytetowego „Czyste Powietrze” tj. brakiem realizacji kolejnych wniosków o płatność w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności na realizację wypłat dla beneficjentów końcowych ww. programie oraz niepodpisanie w 2023 roku umowy na finansowanie PPCP w ramach Programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027, a także konieczność utrzymania płynności wypłat do beneficjentów końcowych (osób fizycznych) PPCP, NFOŚiGW podjął działania w celu pozyskania dodatkowych środków na realizację wypłat w PPCP. Dla zapewnienia ciągłości finansowania PPCP możliwym rozwiązaniem było pozyskanie środków ze sprzedaży posiadanych obligacji skarbowych. W związku z powyższym w dniu 29 lutego 2024 r. Zarząd Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej podjął Uchwałę nr A/7/1/2024 w sprawie wyrażenia zgody na zbycie na rzecz Banku Ochrony Środowiska S.A. obligacji skarbowych OK0724 oznaczonych kodem PL0000114021. Zgodnie z zapisami ww. Uchwały NFOŚiGW wystąpił z wnioskiem do ministra właściwego do spraw budżetu o wyrażenie zgody na rozporządzanie skarbowymi papierami wartościowymi. W dniu 12 marca 2024 r. NFOŚiGW uzyskał zgodę Ministra Finansów na realizację transakcji zbycia obligacji skarbowych OK0724 oznaczonych kodem PL0000114021. Pozyskane środki finansowe zapewniły finansowanie wypłat wniosków z jednego miesiąca w programie PPCP. Wydatkowanie tych środków na kontynuację programu Czyste Powietrze, wpisuje się w celowość przeznaczenia obligacji określonych w ustawie o budżecie oraz wniosku skierowanym do Ministra Klimatu i Środowiska w roku 2022. Zgodnie bowiem z art. 47 ust. 8 wskazanej wyżej ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022, środki uzyskane z tytułu skarbowych papierów wartościowych pozyskanych przez NFOŚiGW, mogą być przeznaczone wyłącznie na finansowanie lub dofinansowanie działań w zakresie ochrony klimatu oraz wsparcia przemysłu energochłonnego.”

W 2024 r. wszystkie wolne środki były przekazywane na lokaty overnight oprocentowane według stopy depozytowej NBP wynoszącej 5,25%.

⁷⁹ Przypis kontrolera – na dzień udzielenia wyjaśnień, tj. na 10 kwietnia 2025 r.

⁸⁰ 25 lipca 2024 r.

Oprocentowanie lokat overnight w 2024 r. było korzystniejsze w porównaniu do oprocentowania lokat terminowych.

(akta kontroli str. 122-146, 148-153, 2781-2782)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Główna księgowa NFOŚiGW, dyrektor DK, zastępca Głównego księgowego w NFOŚiGW nie zapewnili konsolidacji finansów publicznych w przypadku wolnych środków na trzech rachunkach bankowych od 18 do 23 grudnia 2024 r., co było działaniem niezgodnym z art. 48 ust. 2 u.f.p. i skutkowało nieuzyskaniem przez NFOŚiGW przychodów z tytułu lokat overnight w łącznej kwocie 210,8 tys. zł.

Zgodnie z art. 48 ust. 2 u.f.p. państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 14 u.f.p. zobowiązane były do lokowania wolnych środków w formie depozytów u Ministra Finansów.

24 czerwca 2024 r. zastępca Głównego księgowego w NFOŚiGW oraz 25 czerwca dyrektor DK w NFOŚiGW podpisali wniosek o otwarciu m.in. 2 rachunków bankowych⁸¹ oraz świadczenie usług powiązanych do obsługi umów związanych z programem FEnIKS. 20 sierpnia 2024 r. podobny wniosek podpisała główna księgowa oraz dyrektor DK w NFOŚiGW dla jednego rachunku bankowego⁸².

Środki z programu FEnIKS zostały przebrane na powyższe rachunki 18 i 20 grudnia 2024 r. w łącznej wysokości 819 900,0 tys. zł. Część środków (do wysokości limitów⁸³) została przeniesiona na rachunek⁸⁴, który był objęty konsolidacją finansów publicznych. Pozostała część ponad limity przelewów oraz środki zablokowane⁸⁵ przez Bank Gospodarstwa Krajowego na powyżej wskazanych trzech rachunkach 20 grudnia 2024 r. nie podlegały konsolidacji finansów publicznych, co skutkowało, zmniejszeniem przychodów z tytułu lokat overnight w łącznej kwocie 210,8 tys. zł.

Wniosek o przekształcenie m.in. trzech ww. rachunków bankowych na rachunki podlegające konsolidacji finansów publicznych został złożony w dniu 20 grudnia 2024 r.⁸⁶ Konsolidacja środków została zapewniona od 24 grudnia 2024 r.

(akta kontroli str. 153-188, 2233-2248)

Dyrektor DK w NFOŚiGW, główna księgowa NFOŚiGW oraz zastępca Głównego księgowego w NFOŚiGW wyjaśnili, że: "Złożenie w czerwcu i sierpniu 2024 r. wniosków do Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) o założenie rachunków bankowych było elementem uzgodnień w ramach prac

⁸¹ Rachunki bankowe do umów zawartych 2 sierpnia 2024 r. nr: 38 1130 0007 0000 0109 9520 0144 (dalej: „*0144”), na który MF przebrało 20 grudnia 2024 r. kwotę 141 900,0 tys. zł; 81 1130 0007 0000 0109 9520 0146 (dalej: „*0146”), na który MF przebrało 20 grudnia 2024 r. kwotę 420 000,0 tys. zł.

⁸² Rachunek bankowy do umowy zawartej 31 października 2024 r. nr 48 1130 0007 0000 0109 9520 0158 (dalej: „*0158”), na który MF przebrało 18 grudnia 2024 r. kwotę 258 000,0 tys. zł.

⁸³ Dla konta *0144 w okresie 20-31 grudnia 2024 r. obowiązywał limit dzienny przelewów wychodzących 100,0 mln zł; dla konta *0146 do 23 grudnia 2024 r. obowiązywał limit dzienny przelewów wychodzących 100,0 mln zł, który został zmieniony na 500 mln zł; dla konta *0158 do 19 grudnia 2024 r. obowiązywał limit dzienny przelewów wychodzących 100,0 mln zł, który został zmieniony na 500 mln zł.

⁸⁴ Rachunek bankowy nr: 28 1130 1062 0000 0109 9520 0001 (dalej: „*0001”).

⁸⁵ Zgodnie z informacją przekazaną przez BGK, środki w dniu przekształcenia rachunku bankowego były blokowane.

⁸⁶ Pierwsza wersja wniosku została złożona 19 grudnia 2024 r.

prowadzonych pomiędzy Ministerstwem Klimatu i Środowiska oraz NFOŚiGW dotyczących przygotowania projektów umów finansowania instrumentów finansowych w programie Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko (FEnIKS) w zakresie ich wdrażania przez NFOŚiGW. Zgodnie z ówczesnymi założeniami wkład finansowy udzielony przez Instytucję Pośredniczącą w ramach FEnIKS ze środków publicznych pochodzących z budżetu środków europejskich miał być przekazywany na rachunki bankowe niepodlegające konsolidacji sektora finansów publicznych. Natomiast rachunki bankowe w zakresie krajowego współfinansowania miały podlegać konsolidacji sektora finansów publicznych. Wnioski zostały złożone na podstawie obowiązujących regulaminów BGK dotyczących otwierania i prowadzenia rachunków bankowych, natomiast samo złożenie wniosku i otrzymanie z BGK zaświadczenia o prowadzonym rachunku bankowym było elementem niezbędnym dla prowadzonych wówczas prac, poprzedzających zawarcie umów pomiędzy NFOŚiGW i Ministrem Klimatu i Środowiska. Po ustaleniu w dniu 19 grudnia 2024 r. na podstawie wyciągu z rachunku bankowego, że w dniu 18 grudnia 2024 r. wpłynął wkład finansowy, który nie został objęty konsolidacją, została zweryfikowana treść zawartych umów i na podstawie tej analizy stwierdzono, że charakter środków przekazywanych do NFOŚiGW w ramach wkładu finansowego nie uniemożliwia objęcia tych środków konsolidacją. Dlatego podjęto bezzwłoczne działania, jeszcze w dniu 19 grudnia 2024 r., w wyniku których został złożony do BGK wniosek o przekształcenie rachunków bankowych na rachunki bankowe podlegające konsolidacji finansów publicznych. Z uwagi na wskazanie we wniosku m.in. rachunków bankowych, które już podlegały konsolidacji wniosek z dnia 19 grudnia 2024 r. na prośbę BGK został poprawiony w dniu 20 grudnia 2024 r., jednakże NFOŚiGW nie został poinformowany, że wniosek nie zostanie zrealizowany przez BGK w dniu 20 grudnia 2024 r. Po formalnym stwierdzeniu w dniu 20 grudnia 2024 r. o godz. 15, że środki na trzech rachunkach bankowych, które NFOŚiGW wskazywał we wnioskach w dniu 19 i 20 grudnia 2024 r., nie zostały objęte konsolidacją – w trybie pilnym zostały przygotowane przelewy wewnętrzne środków na rachunek bankowy podstawowy NFOŚiGW objęty konsolidacją, z uwzględnieniem kwot ustanowionych limitów dziennych w BGK wynoszących 100 mln zł. Takie działanie umożliwiło dokonanie przelewów w dniu 20 grudnia 2024 r. (piątek), zaś części w dniu 23 grudnia 2024 r. (poniedziałek) na rachunek bankowy objęty konsolidacją. Po stwierdzeniu w dniu 23 grudnia 2024 r., że rachunki bankowe wskazane we wnioskach NFOŚiGW do BGK w dalszym ciągu nie zostały objęte konsolidacją, jak również po stwierdzeniu dodatkowego zdarzenia niezależnego od NFOŚiGW w przypadku jednego rachunku bankowego, tj. braku możliwości zrealizowania przelewu i przekazania środków na rachunek bankowy podstawowy NFOŚiGW – pracownik Departamentu Księgowości NFOŚiGW wyznaczony do współpracy z BGK zwrócił się w trybie pilnym do BGK o wyjaśnienie tej sytuacji. W odpowiedzi z dnia 23 grudnia 2024 r. BGK poinformował, że na skutek złożenia wniosku w zakresie włączenia rachunku do konsolidacji i w wyniku realizacji tego procesu przez BGK do dnia 24 grudnia 2024 r. (rano) została ustanowiona przez BGK blokada, w związku z czym w dniu 23 grudnia 2024 roku nie było możliwości realizacji przelewu z tego rachunku. NFOŚiGW nigdy wcześniej nie został poinformowany przez BGK o przyjętym trybie obsługi, który nie wynikał z zapisów obowiązujących regulaminów, co potwierdza odpowiedź BGK z dnia 19 marca 2025 r. wskazująca

na ograniczenia systemowe. Z odpowiedzi BGK wynika, że: „Zmiany rachunków z niekonsolidowanych na konsolidowane oraz z konsolidowanych na niekonsolidowane dokonywane są w centralnym systemie bankowym. W związku z tym w trakcie przekształcania na rachunkach nie mogą być wykonywane żadne operacje. Zasady te nie są opisane w Regulaminie, a wynikają z ograniczeń systemowych. Zmiany wprowadzane jednego dnia wchodzi w życie następnego dnia roboczego.”. Na skutek przyjętego przez BGK sposobu obsługi wniosków doszło do nieobjęcia konsolidacją wskazanych przez NFOŚiGW rachunków bankowych w dniu 20 grudnia 2024 r.”.

(akta kontroli str. 189-204)

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła, że „[...] nadzorowanie realizacji zadań wykonywanych przez podległe komórki organizacyjne odbywa się zgodnie ze standardami kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych i wytycznymi Ministra Finansów [...] w Regulaminie organizacyjnym Biura NFOŚiGW został określony zakres delegowanych uprawnień, odpowiedni do wagi podejmowanych decyzji, stopnia ich skomplikowania i ryzyka. Ponadto w NFOŚiGW zostały ustanowione zgodnie z ww. standardem mechanizmy kontroli w ramach systemu kontroli zarządczej, na które składają się procedury wewnętrzne - w szczególności „Podręcznik Procedur NFOŚiGW” [...] i wskazana w nim procedura 3.4 System kontroli zarządczej, a także pozostała dokumentacja obejmująca m.in. zakresy obowiązków pracowników określające wykonywane zadania, uprawnienia i odpowiedzialność. Zgodnie z opisanymi zasadami, a także rozdziałem 3.2 Kontrola wewnętrzna „Podręcznika Procedur NFOŚiGW” poleciłam w dniu 27.03.2025 r. Zespołowi Kontroli Zarządczej w Departamencie Organizacyjnym przeprowadzenie doraźnej kontroli wewnętrznej dotyczącej prawidłowości postępowania NFOŚiGW przy otwieraniu rachunków bankowych w Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) dla instrumentów finansowych w programie Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko (FEnIKS). Na dzień udzielenia niniejszej odpowiedzi ww. kontrola pozostaje w toku⁸⁷.”

(akta kontroli str. 2233-2248)

Zdaniem NIK, dyrektor Departamentu Księgowości, dyrektor DK, zastępca Głównego księgowego w NFOŚiGW nie zapewnili realizacji obowiązku wynikającego z art. 48 ust. 2 u.f.p., tj. konsolidacji finansów publicznych poprzez złożenie wniosku o otwarcie trzech rachunków bankowych niepodlegających konsolidacji finansów publicznych, a później nie przekształcając ww. rachunków przed przelaniem na nie środków w rachunki podlegające konsolidacji. Ponadto zdaniem NIK, brak konsolidacji środków nie może być tłumaczony zablokowaniem środków przez BGK oraz limitami przelewów, ponieważ od podpisania pierwszych umów z programu FEnIKS do przekazania środków z przywołanego programu minęło ponad 4,5 miesiąca, co dawało upoważnionym osobom czas na podjęcie działań.

⁸⁷ Przypis kontrolera: tj. na dzień 10 kwietnia 2025 r.

1.4 Realizacja zadań

W planie finansowym NFOŚiGW w układzie zadaniowym w 2024 r.⁸⁸ ujęto koszty realizacji zadań, zgodnie z ustawą budżetową, w wysokości 12 094 500,0 tys. zł, w planie po zmianach⁸⁹ – 14 243 248,0 tys. zł.

Według danych ujętych w sprawozdaniu Rb-BZ2 – Roczne sprawozdanie z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2024 r.⁹⁰ poniesione koszty wyniosły 10 367 535,1 tys. zł, co stanowiło 85,7% planu według ustawy budżetowej i 72,8% planu po zmianach. Poniesione koszty były o 1 360 527,1 tys. zł, tj. o 15,1% wyższe niż w 2023 r.

W sprawozdaniu Rb-BZ2 w ramach funkcji 12 – Środowisko wykazano pięć zadań podzielonych na 12 podzadań i 21 działań, z których jedno podzadanie i pięć działań nie było ujętych w planie finansowym NFOŚiGW w układzie zadaniowym na 2024 r. Ponadto wykonanie kosztów dwóch zadań, pięciu podzadań oraz siedmiu działań wykazało odchylenia przekraczające 20% względem planu po zmianach, a w przypadku mierników odchylenia takie wystąpiły w 9 z 37 pozycji planu po zmianach (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Największe koszty poniesiono w ramach zadania 12.3.W. Ochrona powietrza i przeciwdziałanie zmianom klimatu. Stanowiły one 85,8% kosztów ogółem i wyniosły 8 899 837,5 tys. zł.

Na poziomie zadania 12.1.W System ochrony środowiska i informacji o środowisku koszty wyniosły 1 033 322,0 tys. zł (99,4% planu po zmianach). Celem zadania było „zwiększenie liczby osób objętych działaniami edukacyjnymi w zakresie ochrony środowiska”. Osiągnięta wartość miernika, określonego jako „zasięg zrealizowanych przedsięwzięć edukacyjno-promocyjnych oraz informacyjnych (mln osób)” wyniosła 289 mln osób wobec planowanych 84 mln osób według ustawy budżetowej i 396 mln osób według planu po zmianach (tj. odpowiednio 344,1% planu i 73,0% planu po zmianach). Niższa wartość miernika względem planu po zmianach wynika z przesunięcia rozliczenia umów na 2025 r. Wykonanie kosztów wynikało ze sposobu wykorzystania środków na realizację pięciu podzadań, w tym m.in.:

- 12.1.1. Tworzenie i koordynacja regulacji w zakresie ochrony środowiska oraz informacja o środowisku – zrealizowano w wysokości 177 691,5 tys. zł, tj. 89,3% planu po zmianach, z powodu finansowania ekspertyz i prac naukowo badawczych, które przez beneficjentów środków mogą zostać wykazane w dowolnej z dziedzin finansowania ochrony środowiska (w innych pozycjach budżetu zadaniowego);

⁸⁸ Uchwała nr 49/24 Rady Nadzorczej NFOŚiGW z 22 marca 2024 r. w sprawie uchwalenia Planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w układzie zadaniowym na rok budżetowy 2024 oraz na lata 2025-2026.

⁸⁹ Uchwała nr B/54/36/2024 Zarządu NFOŚiGW z 21 listopada 2024 r. w sprawie uchwalenia projektu zmiany Planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w układzie zadaniowym na rok budżetowy 2024 oraz na lata 2025-2026, zmiany Planu działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na 2024 rok oraz skierowania wniosku do Rady Nadzorczej NFOŚiGW, a następnie uchwała nr 240/24 Rady Nadzorczej NFOŚiGW z 28 listopada 2024 r. w sprawie uchwalenia zmiany Planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w układzie zadaniowym na rok budżetowy 2024 oraz na lata 2025-2026 oraz Planu działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na 2024 rok.

⁹⁰ Dalej: „sprawozdanie Rb-BZ2”.

- 12.1.2.W Promocja zachowań proekologicznych i edukacja środowiskowa – zrealizowany poziom kosztów 81 913,0 tys. zł stanowił 103,1% planu po zmianach;
- 12.1.3.W Monitoring środowiska i kontrole w zakresie ochrony środowiska – zrealizowany poziom kosztów 100 910,7 tys. zł, tj. 53,4%% planu po zmianach, wynikał z niższego niż zaplanowano wydatkowania środków w programie „Wspieranie działalności monitoringu środowiska” spowodowanego wstrzymaniem finansowania umowy z IRŚ-PIB⁹¹ ;
- 12.1.4.W Ochrona przed skutkami zagrożeń – zrealizowano 420 828,0 tys. zł tj. 137,3% planu po zmianach, z powodu wyższych wydatków na realizację programu „Ogólnopolski System Finansowania Służb Ratowniczych” o 28 mln zł. Ponadto w kosztach tej pozycji dodatkowo uwzględniono umowę z Komendą Główną Policji na zadanie „Pomagamy i chronimy – Policja i Państwowa Straż Pożarna na straży bioróżnorodności” w wysokości 165 mln zł, z uwagi na przypisanie klasyfikacji zadaniowej zgodnie z oznaczeniem stosowanym przez beneficjenta dofinansowania;
- 12.1.6.W Gospodarka odpadami – zrealizowany poziom kosztów 251 978,7 tys. zł (tj. 94,8% planu po zmianach) wynika m.in. z realizacji programu priorytetowego „Racjonalna gospodarka odpadami” oraz programu priorytetowego „Usuwanie porzuconych odpadów”.

Na realizację zadania 12.2.W Kształtowanie bioróżnorodności przeznaczono 181 605,8 tys. zł, tj. 45,8% planu po zmianach. Celem zadania było „powstrzymanie procesu utraty różnorodności biologicznej i krajobrazowej, odtworzenie i wzbogacenie zasobów przyrody oraz skuteczne zarządzanie gatunkami i siedliskami”. Wartość miernika określonego jako „powierzchnia siedlisk wspartych w zakresie uzyskania lepszego statusu ochrony” wyniosła 15110 ha, co stanowiło 22,9% planu według ustawy budżetowej (66 000 ha) oraz 98,5% planu po zmianach (15 347 ha). Koszty zadania dotyczyły m.in.: ochrony przyrody i krajobrazu – 63 181,0 tys. zł (tj. 23,0% planu po zmianach), ochrony i remediacji powierzchni ziemi – 118 169,8 tys. zł (97,4% planu po zmianach). Poziom kosztów wynika z niższych wydatków w zakresie programu „Ochrona i przywracanie różnorodności biologicznej i krajobrazowej”.

Zadanie 12.3.W Ochrona powietrza i przeciwdziałanie zmianom klimatu zrealizowano w wysokości 8 899 837,5 tys. zł, tj. 71,0% planu po zmianach. Celem zadania było „ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza”. Osiągnięta wartość miernika określonego jako „ilość ograniczonej lub unikniętej emisji dwutlenku węgla (Mg/rok)” wyniosła 1 795 496 Mg/rok i stanowiła 101,4% planu według ustawy budżetowej oraz 166,7% planu po zmianach. Przekroczenie wartości miernika było wynikiem realizacji programu „Czyste powietrze”, w ramach którego uzyskano wartość unikniętej emisji dwutlenku węgla w wysokości 660 656 Mg/rok. W ramach programów priorytetowych „Zmniejszenie uciążliwości wynikających z wydobywania kopalin” uzyskano 401 574 Mg/rok, „Energia plus” 134 759 Mg/rok, „Wsparcie projektów realizowanych w ramach poddziałania 1.1.1., działań 1.2, 1.5 i 1.6 Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2021” 124 741 Mg/rok. Z pozostałych programów uzyskano dodatkowe 473 766 Mg/rok. Koszty zadania dotyczyły systemów ochrony powietrza i przeciwdziałania zmianom klimatu. Zrealizowany poziom kosztów wynikał m.in. z wypłaty

⁹¹ Umowa nr 1036/2023/Wn-50/MN-PO/D z dnia 05.06.2023 r. o dofinansowanie przedsięwzięcia: „Stały monitoring zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania”.

środków na Fundusz Dróg Samorządowych – 1 400,0 mln zł, realizacji programów: „Czyste powietrze” – 4 998,0 mln zł, „Mój prąd” – 588,0 mln zł, „Mój elektryk” 320,0 mln zł, „Zielony transport publiczny” 344,0 mln zł, „Budownictwo energooszczędne” 205,0 mln zł oraz „Moje ciepło” 70,0 mln zł, „Elektroenergetyka - Inteligentna infrastruktura energetyczna” 193,0 mln zł, „Energia dla wsi” 82,0 mln zł.

Koszty zadania 12.4.W Gospodarka zasobami i strukturami geologicznymi wyniosły 232 321,4 tys. zł, tj. 90,7% planu po zmianach. Celem zadania było „rozpoznawanie budowy geologicznej kraju pod kątem możliwości zaopatrzenia ludności oraz sektorów gospodarczych w kopaliny i wody podziemne wraz z ich ochroną”. Miernik stanowił „liczbę wykonanych opracowań geologicznych (szt.)”, która wyniosła 554 szt. i stanowiła 119,9% planu według ustawy budżetowej oraz 96,5% planu po zmianach. Koszty realizacji zadania dotyczyły gospodarczego wykorzystania zasobów i struktur geologicznych oraz badań geologicznych. Wykonanie kosztów wynikało z niższych wypłat z programu „Poznanie budowy geologicznej na rzecz kraju” o 30 mln zł i programu „Udostępnianie wód termalnych w Polsce” o 15 mln zł.

Na realizację zadania 12.5.W Ochrona wód i gospodarowanie zasobami wodnymi wydano 20 448,4 tys. zł, tj. 87,5% planu po zmianach. Miernik nie został zaplanowany przez NFOŚiGW, ponieważ realizowane zadania związane z gospodarką wodami należały do kompetencji ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej. Koszty realizacji zadania dotyczyły m.in. wsparcia przedsięwzięć infrastrukturalnych w zakresie gospodarki wodno-ściekowej – 19 921,9 tys. zł, tj. 85,2% planu po zmianach.

W formularzu opisowym prezentującym wykonanie planu finansowego w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2024 r. wskazano m.in., że: „[...] w przypadku NFOŚiGW efektywność wydatkowania środków badana jest już na etapie oceny wniosków i jest jednym z głównych kryteriów procedowania decydującym o udzieleniu dofinansowania. W przypadku, gdy na którymkolwiek z etapów poprzedzających zawarcie umowy z beneficjentem, kryterium to nie jest spełnione to nie dochodzi do udzielenia dofinansowania. Wymiar efektywności, zawarty w procedurach i rzeczywistym działaniu NFOŚiGW, to nie tylko ujęcie pieniężne, ale również ujęcie zasadności podjęcia realizacji określonych typów przedsięwzięć z uwagi na ich charakter, głównie w oparciu o korzyści jakie zostaną osiągnięte w wymiarze ochrony środowiska. [...] Konkludując, nie sposób ocenić efektywności działania za pomocą mierników budżetu zadaniowego, gdyż ocenia on działanie w perspektywie rocznej, a inwestycje środowiskowe realizowane są często wiele lat (ocena na etapie podpisywania umów nie ma takiego ograniczenia). Nie można więc oceniać kosztu budowy np. oczyszczalni ścieków porównując jej parametry z kwotami wydatkowanymi na jej budowę w 1 roku realizacji. Ponadto mierniki budżetu zadaniowego, przedstawiające rzeczywiście osiągnięte efekty działalności, określane są jako potwierdzone uzyskanie efektu w danym okresie sprawozdawczym, finansowane w formie bezzwrotnej jak i zwrotnej. Natomiast koszty realizacji poszczególnych pozycji zawierają koszty udzielonych w danym okresie dotacji, koszty finansowe, pozostałe koszty operacyjne oraz alokowane na pozycje zadaniowe koszty utrzymania organów i biura.”.

(akta kontroli str. 1447-1480, 3096-3116)

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

Prezes Zarządu NFOŚiGW nie zapewniła w 2024 r., na potrzeby opracowywania zmiany planu finansowego w układzie zadaniowym, rzetelnego planowania kosztów i wartości mierników, co spowodowało znaczne odchylenia wykonania kosztów i wartości mierników względem planu po zmianach w układzie zadaniowym.

Po zapoznaniu się z wnioskiem dyrektora DK w NFOŚiGW, 21 listopada 2024 r. Zarząd NFOŚiGW uchwalił projekt zmiany planu finansowego NFOŚiGW w układzie zadaniowym na rok budżetowy 2024 oraz na lata 2025-2026, zmiany planu działalności NFOŚiGW na 2024 rok oraz skierowania wniosku do Rady Nadzorczej NFOŚiGW⁹². Następnie z 28 listopada 2024 r. Rada Nadzorcza NFOŚiGW uchwaliła zmianę tych planów⁹³.

Plan po zmianie został sporządzony w układzie 5 zadań, 11 podzadań, 16 działań i 31 mierników realizacji tych zadań, podzadań i działań, a według sprawozdania rocznego Rb-BZ2 z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2024 r. liczba zadań pozostała bez zmian, natomiast liczba podzadań, działań i wartość miernika wyniosła odpowiednio 12, 21 i 37. Oznacza to, że w sprawozdaniu wykazano dodatkowo jedno podzadanie i pięć działań oraz sześć mierników których nie ujęto w planie finansowym NFOŚiGW w układzie zadaniowym na 2024 r.: działania 12.1.1.3. Udostępnianie informacji o środowisku, działania 12.1.4.3. Pozwolenia zintegrowane i najlepsze dostępne techniki, działania 12.1.6.1.W System zagospodarowania odpadów, działania 12.3.1.1.W Zarządzanie jakością powietrza i ograniczanie emisji zanieczyszczeń, podzadania 12.5.1.W Kształtowanie, ochrona i wykorzystanie zasobów wodnych oraz działania 12.5.1.1.W Planowanie i koordynacja w gospodarowaniu wodami.

W sprawozdaniu Rb-BZ2 wykonanie kosztów zadań, podzadań i działań wykazało odchylenia od 23,0% do 2126,2% planu po zmianach. Odchylenia przekraczające 20% względem planu po zmianach stwierdzono w przypadku dwóch zadań, pięciu podzadań oraz siedmiu działań:

- a. koszty poniesione na realizację działania 12.1.1.1. Tworzenie i koordynacja regulacji w zakresie ochrony środowiska wyniosły 6 591,2 tys. zł i stanowiły 2126,2% planu po zmianach;
- b. na wykonanie podzadania 12.1.3.W. Monitoring środowiska i kontrole w zakresie ochrony środowiska poniesiono koszty w wysokości 100 910,7 tys. zł oraz na wykonanie działania 12.1.3.1.W. Państwowy Monitoring Środowiska poniesiono koszty w wysokości 100 681,4 tys. zł, które stanowiły 53,5% planu po zmianach;

⁹² Uchwała nr B/54/36/2024 z 21 listopada 2024 r. Zarządu NFOŚiGW w sprawie uchwalenia projektu zmiany Planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w układzie zadaniowym na rok budżetowy 2024 oraz na lata 2025-2026, zmiany Planu działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na 2024 rok oraz skierowania wniosku do Rady Nadzorczej.

⁹³ Uchwała nr 240/24 z 28 listopada 2024 r. w sprawie uchwalenia zmiany Planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w układzie zadaniowym na rok budżetowy 2024 oraz na lata 2025-2026 oraz Planu działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na 2024 rok

- c. na wykonanie działania 12.1.3.2.W. Działalność kontrolna w zakresie ochrony środowiska poniesiono koszty w wysokości 229,3 tys. zł, które stanowiły 30,3% planu po zmianach;
- d. na wykonanie podzadania 12.1.4.W. Ochrona przed skutkami zagrożeń poniesiono koszty w wysokości 420 828,0 tys. zł oraz na wykonanie działania 12.1.4.1.W. Przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska i likwidacja ich skutków poniesiono koszty w wysokości 420 169,1 tys. zł, które stanowiły 137,3% planu po zmianach;
- e. na wykonanie zadania 12.2.W Kształtowanie bioróżnorodności podzadania poniesiono koszty w wysokości 181 605,8 tys. zł, na wykonanie podzadania 12.2.1.W Ochrona przyrody i krajobrazu poniesiono koszty w wysokości 63 181,0 tys. zł oraz na wykonanie działania 12.2.1.1.W. Formy ochrony przyrody poniesiono koszty w wysokości 63 075,2 tys. zł, które stanowiły odpowiednio 45,8% i 23,0% planu po zmianach;
- f. koszty realizacji podzadania 12.2.2.W Ochrona i zrównoważony rozwój lasów oraz działania 12.2.2.2. Ochrona ekosystemów leśnych i gospodarowanie ich zasobami (255,0 tys. zł) zostały wykonane w 242,9% planu po zmianach;
- g. na wykonanie zadania 12.3.W Ochrona powietrza i przeciwdziałanie zmianom klimatu, podzadania 12.3.1.W Systemy ochrony powietrza i przeciwdziałania zmianom klimatu poniesiono koszty w wysokości 8 899 837,5 tys. zł oraz działania 12.3.1.3. Ograniczanie emisji gazów cieplarnianych i innych substancji poniesiono koszty w wysokości 8 869 450,6 tys. zł, które stanowiły 71,0% planu po zmianach.

Wg sprawozdania Rb-BZ2 wykonane wartości mierników, które określają stopień realizacji celu, wykazały odchylenia (przekraczające 20% względem planu po zmianach) w 9 z 37 pozycji:

- a. na zadanie 12.1.W System ochrony środowiska i informacji o środowisku zaplanowano miernik określający stopień realizacji celu Zasięg zrealizowanych przedsięwzięć edukacyjno-promocyjnych oraz informacyjnych (w osobach, mln) o wartości 84 mln osób, w wyniku zmiany planu miernik zwiększono do 396 mln osób. Jego wykonanie w 2024 r. wyniosło 289 mln osób, tj. 73,0% wartości miernika według planu po zmianach. Koszty zostały wykonane w 99,4% planu po zmianach;
- b. na podzadanie 12.1.1. Tworzenie i koordynacja regulacji w zakresie ochrony środowiska oraz informacja o środowisku zaplanowano miernik określający stopień realizacji celu Liczba wykonanych opracowań (w szt.) o wartości 25 szt., w wyniku zmiany planu miernik zmniejszono do 20 szt. Jego wykonanie w 2024 r. wyniosło 34 szt., tj. 170,0% wartości miernika według planu po zmianach. Koszty zostały wykonane w 89,3% planu po zmianach;
- c. na działanie 12.1.1.1. Tworzenie i koordynacja regulacji w zakresie ochrony środowiska w planie po zmianach ustalono miernik określający stopień realizacji celu Liczba przedsięwzięć objętych wsparciem w danym roku (szt.) o wartości 1 szt. (miernik nie był planowany w planie według ustawy budżetowej na 2024 r.). Jego wykonanie w 2024 r. wyniosło 4 szt., tj. 400,0% wartości miernika według planu po zmianach. Koszty zostały wykonane w 2126,2% planu po zmianach;

- d. na podzadanie 12.1.2.W Promocja zachowań proekologicznych i edukacja środowiskowa zaplanowano miernik Liczba realizowanych seminariów konferencji, konkursów, działań realizowanych w Internecie, kampanii informacyjnych (w szt.) o wartości 108 szt., w wyniku zmiany planu miernik podwyższono do 117 szt. Jego wykonanie w 2024 r. wyniosło 158 szt., tj. 135,0% wartości miernika według planu po zmianach. Koszty zostały wykonane w 103,1% planu po zmianach;
- e. na działanie 12.1.4.1.W Przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska i likwidacja ich skutków zaplanowano miernik Liczba zakupionego sprzętu do prowadzenia akcji ratowniczych i usuwania skutków zagrożeń (w szt.) o wartości 170 szt., w wyniku zmiany planu miernik podwyższono do 463 szt. Jego wykonanie w 2024 r. wyniosło 168 szt., tj. 36,3% wartości miernika według planu po zmianach. Koszty zostały wykonane w 137,3% planu po zmianach;
- f. na podzadanie 12.1.6.W Gospodarka odpadami zaplanowano miernik określający stopień realizacji celu Masa odpadów poddanych odzyskowi lub unieszkodliwieniu (w Mg/rok) o wartości 743 862 Mg/rok, w wyniku zmiany planu miernik zwiększono do 835 658 Mg/rok. Jego wykonanie w 2024 r. wyniosło 1 064 811Mg/rok, tj. 127,4% wartości miernika według planu po zmianach. Koszty zostały wykonane w 94,8% planu po zmianach;
- g. na działanie 12.2.2.2. Ochrona ekosystemów leśnych i gospodarowanie ich zasobami miernik określający stopień realizacji celu Liczba beneficjentów objętych wsparciem (szt.) o wartości 1 szt. określono w wyniku zmiany planu. Jego wykonanie w 2024 r. wyniosło 2 szt., tj. 200,0% wartości miernika według planu po zmianach. Koszty zostały wykonane w 242,9% planu po zmianach;
- h. na zadanie 12.3.W Ochrona powietrza i przeciwdziałanie zmianom klimatu zaplanowano miernik określający stopień realizacji celu Ilość ograniczonej lub unikniętej emisji dwutlenku węgla (w Mg/rok) o wartości 1 771 321 Mg/rok, w wyniku zmiany planu miernik zmniejszono do 1 077 291 Mg/rok. Jego wykonanie w 2024 r. wyniosło 1 795 496 Mg/rok, tj. 166,7% wartości miernika według planu po zmianach. Koszty zostały wykonane w 71,0% planu po zmianach;
- i. na podzadanie 12.5.4.W Wsparcie przedsięwzięć infrastrukturalnych w zakresie gospodarki wodno-ściekowej zaplanowano miernik określający stopień realizacji celu Przepustowość urządzeń/obiektów poddanych modernizacji (w RLM) o wartości 2 232 395 RLM, w wyniku zmiany planu miernik zmniejszono do 2 050 977 RLM. Jego wykonanie w 2024 r. wyniosło 2 898 387 RLM, tj. 141,3% wartości miernika według planu po zmianach. Koszty zostały wykonane w 85,2% planu po zmianach.

(akta kontroli str. 1447-1480, 3096-3116)

Dyrektor DK w NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: „Wydatkowanie w danym roku określonej kwoty na dane działanie zapisane w ujęciu budżetu zadaniowego, zarówno w przypadku in plus jak i in minus, nie może prowadzić do wnioskowania o pozytywnym bądź negatywnym charakterze takiego zdarzenia. Niewydatkowane środki nie przepadają, zaś nadwykonanie w jakiejś z pozycji nie oznacza również niegospodarności, a częstokroć oznacza zwiększone zapotrzebowanie na dane efekty rzeczowe i ekologiczne lub wzrost kosztów realizacji zadań (np. materiałów budowlanych i usług)”. Wyjaśnił ponadto, że „NFOŚiGW jest zobowiązany przez MKiŚ do prezentacji wydatków przeznaczonych na finansowanie zadań realizowanych przez PJB

zgodnie z kodami budżetu zadaniowego jakie stosują te jednostki. [...] Na skutek odmiennych kodów stosowanych w budżecie zadaniowym (pomiędzy niektórymi PJB a NFOŚiGW) NFOŚiGW musiał dokonać przeklasyfikowania kosztów i mierników. [...] NFOŚiGW nie ujął w zmienionym planie [...] dodatkowych pięciu działań z wypłatą na kwotę 3,7 mln zł (0,036% kosztów ogółem), gdyż na etapie dokonywania zmiany planu finansowego w układzie zadaniowym nie miał wiedzy nt. przypisania tych działań w tychże pozycjach. Były one zaplanowane w innych pozycjach budżetu zadaniowego, a wynika to z planowania wypłat na poziomie programów priorytetowych i uzgadniania kodów wypłat uzyskiwanych z raportów MKiŚ (wypłaty z rezerwy celowej 59)". Wyjaśnił również, że nie występował o uzupełnienie danych nt. klasyfikacji budżetowej pjb do MKiŚ oraz pjb, gdyż „Dla nieujętych w zestawieniu MKiŚ wniosków, NFOŚiGW posiada w systemie finansowo-księgowym dane o ujęciu ich w pozycjach zadaniowych przez beneficjentów.”.

W odniesieniu do przyczyn nierzetelnie określonych wartości mierników w planie po zmianach, wyjaśnił, że: „[...] w wielu przypadkach nieuzyskanie zakładanej wielkości jest wynikiem przesunięć czasowych związanych z opóźnieniami w realizacji projektów. Ta okoliczność jest najczęstszą przyczyną skutkującą niewykonaniem miernika w aspekcie sprawozdawczości w ujęciu rocznym. Opóźniona realizacja zadania przekłada się zaś na przekroczenia miernika w roku następnym. NFOŚiGW prawie zawsze ma nikłą możliwość oddziaływania na to zjawisko, gdyż jest to uwarunkowane czynnikami zewnętrznymi związanymi z wykonawcami projektów.”.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła, że „W uchwalonym przez Zarząd projekcie zmiany Planu finansowego NFOŚiGW na 2024 rok zaplanowane koszty i wartości mierników zostały określone precyzyjnie, uwzględniając poszczególne programy priorytetowe. Należy zauważyć, że podczas planowania NFOŚiGW uwzględnia poddziałania, czyli planuje z większą szczegółowością niż wymaga budżet zadaniowy. Zmiana planu została także oparta na najlepszych danych uzyskanych od komórek ekologicznych odpowiedzialnych za realizację tych programów. Natomiast wykonanie tych pozycji, czyli przypisanie zadań, podzadań oraz działań zgodnie z wytycznymi Ministra Środowiska określonymi w notatce z dnia 3 lutego 2015 roku regulującej postępowanie w zakresie planu finansowego w układzie zadaniowym, wskazuje, że „NFOŚiGW w sprawozdaniach z realizacji budżetu zadaniowego będzie wykazywał kwoty dofinansowania Funduszu dla pjb w pozycjach odpowiadających klasyfikacji zadaniowej pjb. [...] Wskazana w ww. notatce zasada powoduje, że w wykonaniu planu finansowego w układzie zadaniowym pojawiają się pozycje nieplanowane. Z reguły są to pozycje o niskiej wartości. Stosowanie wskazanej przez Ministra Środowiska zasady prezentacji wykonania pozycji planu w układzie zadaniowym nie oznacza, że NFOŚiGW nieprecyzyjnie zapanował te pozycje. Pozycje te zostały zaplanowane precyzyjnie w momencie tworzenia planu. Nadzór nad przygotowaniem planu finansowego w układzie zadaniowym odbywa się już na etapie jego tworzenia. W NFOŚiGW od wielu lat stosuje zasadę, że poszczególne programy priorytetowe, mające swoje cele, mierniki osiągnięcia celu i budżety są poddziałaniami budżetu zadaniowego. Jest to logiczne i spójne, gdyż cele programów muszą realizować cele i wpisywać się w realizację działań, podzadań i zadań. Programy priorytetowe są więc poddziałaniami budżetu zadaniowego a w ich przygotowanie i wdrażanie jest w pełni zaangażowany Zarząd NFOŚiGW. Nadzór nad

wykonaniem planu finansowego w układzie zadaniowym odbywa się więc poprzez monitorowanie wykonania programów priorytetowych a informacja o ich realizacji w aspekcie finansowym i ekologicznym jest przedstawiana zarządowi m.in. w sprawozdaniach z realizacji Planu działalności.”.

(akta kontroli str. 1486-1504, 2233-2248)

Minister Środowiska (pismem z 13 stycznia 2015 r.) zobowiązał Prezesa Zarządu NFOŚiGW do dokonywania od 1 stycznia 2015 r. zmian w planie finansowym w układzie zadaniowym, które powinny być wprowadzane na podstawie otrzymanych od jednostek podległych lub nadzorowanych przez Ministra Środowiska wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej lub wniosków o korektę decyzji Ministra Finansów, które wskazywać będą ostateczny cel przeznaczenia środków i będą skierowane do akceptacji NFOŚiGW. Na spotkaniu 29 stycznia 2015 r. w Ministerstwie Środowiska, ustalono, że „NFOŚiGW w sprawozdaniach z realizacji budżetu zadaniowego będzie wykazywał kwoty dofinansowania Funduszu dla pjb w pozycjach odpowiadających klasyfikacji zadaniowej pjb. Powyższe może wiązać się z potrzebą dokonania zmian w planie finansowym NFOŚiGW w układzie zadaniowym. MŚ przed upływem terminów sprawozdawczych przekaże NFOŚiGW do celów kontrolnych i porównawczych, zestawienie wniosków złożonych przez podległe Ministrowi Środowiska pjb uwzględniające kod klasyfikacji zadaniowej zastosowanej przez jednostki.”.

Na etapie zmiany Planu finansowego w układzie zadaniowym NFOŚiGW posiadał wiedzę o klasyfikacji budżetowej stosowanej przez pjb w związku z realizacją określonych umów na podstawie akceptowanych przez NFOŚiGW wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej. Nie wystąpił jednak do MKiŚ o weryfikację i uzupełnienie niekompletnych danych zawartych w zestawieniach wniosków złożonych przez podległe Ministrowi pjb uwzględniające kod klasyfikacji zadaniowej zastosowanej przez jednostki przekazanych przez MKiŚ, według stanu na 8 listopada 2024 r. oraz 31 grudnia 2024 r.

Zmiany planu finansowego w układzie zadaniowym powinny być więc dokonywane po przeprowadzeniu rzetelnych analiz kosztów i wartości mierników. Stosownie do § 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁹⁴, dane w sprawozdaniu wykazuje się w zakresie planu po zmianach – w kwotach wydatków/kosztów i wartościach mierników wynikających z układu zadaniowego uwzględniającego zmiany dokonane w trakcie roku budżetowego w planie finansowym jednostki w trybie określonym w u.f.p. lub w odrębnej ustawie. Zgodnie z art. 32 u.f.p. i § 3 ust. 2 pkt 2 lit. d ww. rozporządzenia Zarząd NFOŚiGW jest obowiązany do sporządzania sprawozdania z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym.

Tym samym w NFOŚiGW nie podjęto działań w celu zapewnienia rzetelnych danych na potrzeby sporządzenia projektu zmiany planu finansowego w układzie zadaniowym, która została zatwierdzona przez Radę Nadzorczą NFOŚiGW 28 listopada 2024 r.

(akta kontroli str. 1501-1504, 2915-2956, 3096-3116)

⁹⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1731.

1.5 Inne ustalenia kontroli

Umowa na stały monitoring zagrożeń wód śródlądowych

W 2023 r. NFOŚiGW dokonał zmiany programu priorytetowego „Wspieranie działalności monitoringu środowiska”, umożliwiającą zawarcie z Instytutem Rybactwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza w Olsztynie⁹⁵ umowy o dofinansowanie do 250 000,0 tys. zł. Na podstawie umowy nr 1036/2023/Wn-50/MN-PO/D z 5 czerwca 2023 r.⁹⁶, zawartej z IRŚ-PIB, NFOŚiGW udzielił dotacji na realizację przedsięwzięcia pn. „Stały monitoring zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania”. Przewidywany całkowity koszt realizacji zadania to 250 000,0 tys. zł; termin realizacji to 31 grudnia 2027 r., przy czym termin osiągnięcia efektu rzeczowego i ekologicznego to 31 grudnia 2024 r.

Wypłaty zrealizowane w 2023 r. wyniosły 52 898,2 tys. zł, z tego 748,2 tys. zł – refundacja oraz 52 150,0 tys. zł – zaliczka. Zgodnie z harmonogramem wypłat (po zmianach) rozliczenie ww. zaliczki miało nastąpić do 15 lutego 2024 r. IRŚ-PIB złożył 18 listopada 2023 r. wniosek o wypłatę środków z przeznaczeniem na refundację poniesionych wydatków, w wysokości 251,1 tys. zł, który pozostał nierozliczony przez NFOŚiGW. W 2024 r. IRŚ-PIB złożył cztery wnioski o wypłatę środków w celu rozliczenia zaliczki w wysokości 52 150,0 tys. zł (złożone od 15 lutego 2024 r. do 14 sierpnia 2024 r.). Do końca 2024 r. NFOŚiGW nie rozliczył złożonych przez IRŚ-PIB wniosków o wypłatę środków oraz nie dokonał wypłat środków na rzecz realizacji umowy 1036/2023/D.

W dniach 8-12 kwietnia 2024 r. NFOŚiGW przeprowadził planową kontrolę ww. przedsięwzięcia, w wyniku której stwierdzono m.in. opóźnienia w jego realizacji w stosunku do harmonogramu rzeczowo-finansowego sięgające ok. 70% zaawansowania rzeczowego oraz ok. 50% zaawansowania finansowego przedsięwzięcia w stosunku do zaplanowanego na koniec marca 2024 r., niski stan zaawansowania realizacji stacji pomiarowo-kontrolnych, niskie zaawansowanie realizacji procedur zakupowych (nie rozpoczęto procedur przetargowych dla 30 postępowań). Stwierdzono też ryzyko niezrealizowania zakresu przedsięwzięcia oraz nieosiągnięcia efektu rzeczowego i ekologicznego w terminie określonym w umowie 1036/2023/D tj. do 31 grudnia 2024 r., nie wskazano natomiast na konieczność wypowiedzenia badanej umowy. W zaleceniu pokontrolnym z 17 lipca 2024 r. zobowiązano IRŚ-PIB do przysyłania NFOŚiGW na koniec każdego miesiąca informacji o stanie zaawansowania realizacji poszczególnych zadań składających się na przedsięwzięcie w ujęciu ilościowym w stosunku do założonych w Harmonogramie rzeczowo-finansowym (HRF).

15 maja 2024 r., stosownie do § 12 ust. 1 lit. b umowy 1036/2023/D, NFOŚiGW zawiesił wypłatę środków oraz rozliczenie wydatków poniesionych w ramach tej umowy, z powodu nierozliczenia przez IRŚ-PIB w terminie określonym w umowie 1036/2023/D – tj. do 15 lutego 2024 r. całości zaliczki w wysokości 52 150,0 tys. zł. Zawieszenie miało trwać do czasu wyjaśnienia oraz wykonania przez IRŚ-PIB zaleceń wynikających z przeprowadzonych przez NFOŚiGW kontroli – 7-10 sierpnia 2023 r. oraz 8-12 kwietnia 2024 r.

W 2024 r. NFOŚiGW zorganizował lub uczestniczył (przedstawiciele NFOŚiGW) łącznie w ok. 18 spotkaniach dotyczących dalszej realizacji przez IRŚ-PIB umowy 1036/2023/D, w tym zorganizował spotkanie 10 lipca 2024 r. z przedstawicielami

⁹⁵ Dalej: „IRŚ-PIB”.

⁹⁶ Dalej: „umowa 1036/2023/D”.

MKiŚ, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁹⁷, Ministerstwa Infrastruktury, Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego, Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowego Instytutu Badawczego, Głównego Inspektorat Ochrony Środowiska⁹⁸ oraz IRŚ-PIB, poświęcone m.in. omówieniu uwag zgłoszonych przez resort infrastruktury do ww. projektu. Na spotkaniu Sekretarz Stanu w MKiŚ przekazała, że najlepszym rozwiązaniem jest porozumienie rozwiązujące umowę NFOŚiGW-IRŚ-PIB, ale tak aby nie stracić dorobku projektu. Postanowiono m.in. o zasadności przekazania projektu za porozumieniem stron do realizacji innemu podmiotowi, przeprowadzeniu przez GIOŚ oceny projektu w zakresie możliwości jego ewentualnego przejęcia. W konsekwencji w lipcu 2024 r. NFOŚiGW rozpoczął prace w celu przygotowania projektu porozumienia z IRŚ-PIB.

NFOŚiGW opracował trzy projekty Porozumienia w sprawie warunków rozwiązania za porozumieniem stron umowy 1036/2023/D⁹⁹, celem zapewnienia „wykorzystania sprzętu, elementów infrastruktury informatycznej oraz innych dóbr nabytych w toku realizacji umowy”¹⁰⁰, które przekazał IRŚ-PIB: 24 września 2024 r., 21 listopada 2024 r. i 12 grudnia 2024 r.

24 listopada 2024 r. MKiŚ wypowiedziało MRiRW Porozumienie z 3 stycznia 2023 r. w sprawie stałego monitoringu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania¹⁰¹.

W związku z ww. wypowiedzeniem Porozumienia z 3 stycznia 2023 r. oraz brakiem akceptacji Porozumienia przez IRŚ-PIB i zgłoszonymi uwagami IRŚ-PIB, uchwałą nr B/59/8/2024 Zarządu NFOŚiGW z 23 grudnia 2024 r. w sprawie wypowiedzenia umowy 1036/2023/D¹⁰² – Zarząd NFOŚiGW wyraził zgodę na wypowiedzenie umowy z IRŚ-PIB. Pismem z 23 grudnia 2024 r. Prezes Zarządu NFOŚiGW wypowiedziała IRŚ-PIB umowę 1036/2023/D z upływem 14-dniowego okresu wypowiedzenia liczonego od dnia doręczenia wypowiedzenia, z jednoczesnym wezwaniem do zapłaty należności (w ciągu 14 dni) w łącznej wysokości – 64 361 896,56 zł, z tego (52 898 203,65 zł z tytułu należności głównej oraz 11 463 692,9 zł z tytułu odsetek liczonych jak od zaległości podatkowych).

NFOŚiGW podjęła w 2024 r. działania mające na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie realizacji umowy 1036/2023/D, skali opóźnień oraz możliwości jej dalszego procedowania przez IRŚ-PIB lub inny wyznaczony podmiot. Nie doprowadziły one jednak do ustalenia jaki majątek wytworzony przez IRŚ-PIB może być wykorzystany, zgodnie z deklaracjami Ministra Klimatu i Środowiska, do kontynuowania prac związanych z utworzeniem stałego monitoringu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem

⁹⁷ Dalej: „MRiRW”.

⁹⁸ Dalej: „GIOŚ”.

⁹⁹ Porozumienia w sprawie warunków rozwiązania za porozumieniem stron umowy dotacji nr 1036/2023/Wn-50/MN-PO/D z dnia 5 czerwca 2023 r.; poprzedzone uchwałą nr: A/58/2/2024 Zarządu NFOŚiGW z 24 września 2024 r., nr B/54/38/2024 Zarządu NFOŚiGW z 21 listopada 2024 r. oraz nr B/57/4/2024 Zarządu NFOŚiGW z 12 grudnia 2024 r.; dalej: „Porozumienie”.

¹⁰⁰ Dalej: „majątek wytworzony przez IRŚ-PIB”.

¹⁰¹ Dalej: „Porozumienie z 3 stycznia 2023 r.”

¹⁰² Uchwała nr B/59/8/2024 Zarządu NFOŚiGW z 23 grudnia 2024 r. w sprawie wypowiedzenia umowy dotacji nr 1036/2023/Wn-50/MN-PO/D z dnia 5 czerwca 2023 r., ze zm., zawartej z Instytutem rybactwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza, na realizację przedsięwzięcia pn. „Stały monitoring zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania”.

wczesnego ostrzegania (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1378-1425)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Prezes Zarządu NFOŚiGW 23 listopada 2024 r. wypowiedziała umowę o dofinansowanie nr 1036/2023/D, pomimo nieustalenia, jaki majątek wytworzony przez IRŚ-PIB może być wykorzystany, zgodnie z deklaracjami Ministra Klimatu i Środowiska, do kontynuowania prac związanych z utworzeniem stałego monitoringu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania. Było to działaniem niecelowym z punktu widzenia osiągnięcia najlepszych efektów z poniesionych nakładów rozumianych jako gospodarowanie środkami publicznymi przez wszystkie podmioty zaangażowane w dofinansowane przedsięwzięcie oraz osiągnięcia podstawowego celu dotowanego przedsięwzięcia jakim było stworzenie systemu ciągłego monitoringu jakościowego wód będącego odpowiedzią na katastrofę naturalną na rzece Odrze. Podstawą takiej oceny jest:

- a) niepodjęcie skutecznych działań w celu zabezpieczenia zapisami umowy 1036/2023/D wymogów jakościowych oraz funkcjonalnych dotowanego przedsięwzięcia i zapewnienia weryfikowalności osiągnięcia najlepszych efektów z danych nakładów;

W wyniku kontroli P/24/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. – wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej”, NIK negatywnie oceniła zmianę programu priorytetowego „Wspieranie działalności monitoringu środowiska”, zawarcie z Instytutem Rybactwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza w Olsztynie (IRŚ-PIB) umowy o dofinansowanie o wartości 250 000,0 tys. zł oraz wypłatę 52 898,2 tys. zł w 2023 r. – z uwagi na niezabezpieczenie zapisami ww. programu oraz umowy uzyskania najlepszych efektów z poniesionych nakładów. W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością NIK wniosła o: „Podjęcie działań w celu zapewnienia, w ramach realizacji 1036/2023/D osiągnięcia najlepszych efektów z poniesionych nakładów, o których mowa w art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a u.f.p, i weryfikowalności tego stanu na etapie rozliczania ww. umowy poprzez zabezpieczenie zapisami umowy wymogów jakościowych oraz funkcjonalnych dotowanego przedsięwzięcia polegającego na utworzeniu systemu stałego monitoringu zagrożeń wód śródlądowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania – w tym uzgodnienia przez dotowanego w szczególności liczby i miejsc punktów pomiarowo-kontrolnych, metodyk pomiarowych, w tym zakresu, częstotliwości i sposobu pomiarów, wartości progów pomiarowych dla wskaźników objętych monitoringiem, trybu i zasad wymiany informacji o przekroczeniu progów alarmowych, z właściwymi organami i podmiotami państwowymi, będącymi interesariuszami tego systemu – w celu zagwarantowania, że utworzony system będzie spełniał wszystkie wymagania tych organów i służb.”.

W 2024 r. NFOŚiGW nie doprowadził jednak do wypracowania, we współpracy z kluczowymi interesariuszami przedsięwzięcia, wymogów jakościowych oraz funkcjonalnych dotowanego przedsięwzięcia i nie wprowadził do umowy wskazywanych przez NIK zmian mających na celu

zapewnienia na etapie rozliczania ww. umowy weryfikowalności osiągnięcia najlepszych efektów z poniesionych nakładów, o których mowa w art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a u.f.p. Skutkowało to brakiem rzetelnej wiedzy na temat przydatności wytworzonej przez IRŚ-PIB części projektu do kontynuowania prac związanych z utworzeniem stałego monitoringu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania przez inny podmiot. Posiadanie takiej wiedzy było istotne w świetle podjętych przez MKiŚ prac nad prawnym umocowaniem funkcjonowania monitoringu automatycznego wód powierzchniowych oraz zapewnieniem odpowiednich środków finansowych na ten cel dla ustawowo umocowanej instytucji odpowiedzialnej za monitoring środowiska.

(akta kontroli str. 1378-1425,1442-1447)

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła, że „NFOŚiGW podejmował działania mające na celu wypracowanie wspólnej koncepcji realizacji projektu, która zagwarantowałaby, że utworzony system będzie spełniał wszystkie wymagania i oczekiwania zainteresowanych stron, jak również gwarantowałby osiągnięcie najlepszych efektów z poniesionych nakładów. Potwierdzeniem ww. działań były organizowane z inicjatywy NFOŚiGW liczne spotkania poświęcone realizacji projektu, na których dyskutowane były tematy dotyczące m.in. sposobu realizacji, przyjętego zakresu i możliwości jego modyfikacji, które pozwoliłyby na uzyskanie najlepszych możliwych efektów końcowych. NFOŚiGW m.in. w związku z wnioskami pokontrolnymi NIK z kontroli nr P/24/001 zwrócił się do IRŚ-PIB w dniu 24.06.2024 r. m.in. z prośbą o podjęcie działań mających na celu realizację wskazanych przez NIK zaleceń pokontrolnych, odnoszących się do realizowanego projektu. [...] NFOŚiGW działając w porozumieniu z MKiŚ, przekazywał również do GIOŚ, tj. podmiotu wskazywanego przez MKiŚ jako potencjalny podmiot, który przejmie dalszą realizację projektu od IRŚ-PIB szczegółową dokumentację zrealizowanego zakresu przedsięwzięcia, w celu zbadania możliwości osiągnięcia najlepszych efektów z poniesionych już wydatków. GIOŚ, według MKiŚ, posiada bowiem kompetencje do oceny zrealizowanych prac, wytworzonych metodyk i zbudowanych stacji kontrolno-pomiarowych oraz do dalszego budowania systemu monitoringu wczesnego ostrzegania.”.

(akta kontroli str. 1321-1335)

NIK nie neguje faktu podejmowania przez NFOŚiGW licznych działań na rzecz ww. projektu, lecz zauważa, że nie przyczyniły się one do osiągnięcia zakładanego celu, co miało bezpośredni i istotny wpływ na wystąpienie stwierdzonego stanu nieprawidłowego. Zwraca jednak uwagę, że wprowadzenie do umowy (zgodnie z ww. wnioskiem NIK) wymagań technicznych i funkcjonalnych dla automatycznego systemu monitoringu, pozwoliłoby skutecznie ocenić prawidłowość zrealizowanej części przedsięwzięcia.

- b) nieustalenie przydatności składników majątku wytworzonego przez IRŚ-PIB, do kontynuowania prac związanych z utworzeniem stałego monitoringu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania;

W NFOŚiGW na etapie przygotowywania projektów Porozumienia oraz przed wypowiedzeniem umowy, nie przeprowadzono szczegółowej oceny majątku wytworzonego przez IRŚ-PIB pod względem ilościowym i jakościowym, w celu określenia, w jakim zakresie może być wykorzystany

do kontynuowania prac związanych z utworzeniem stałego monitoringu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania przez inny podmiot, opierając się w tym zakresie na deklaracjach IRŚ-PIB¹⁰³. Do czasu wypowiedzenia umowy nie zostało również rozliczonych 5 wniosków IRŚ-PIB o wypłatę środków¹⁰⁴, w których ujęto kluczowe wydatki dotyczące zrealizowanej części przedsięwzięcia. Rozliczenie poniesionych przez IRŚ-PIB wydatków pozostawiono na etap – po podpisaniu Porozumienia (stosownie do §4 projektu Porozumienia z 12 grudnia 2024 r. „wydatki Beneficjenta poniesione w ramach zrealizowanej części przedsięwzięcia zostaną ostatecznie rozliczone po weryfikacji i zatwierdzeniu dokumentów rozliczeniowych przez NFOŚiGW, zgodnie z mającymi zastosowanie postanowieniami Umowy o dofinansowanie i programu priorytetowego, o którym mowa w pkt 6 preambuły, po potwierdzeniu, że zrealizowana część przedsięwzięcia zostanie wykorzystana do powstania lub utrzymania efektów adekwatnych do wskazanych w Umowie o dofinansowanie.”).

Bez tych informacji niemożliwe było zrealizowanie oczekiwań Minister Klimatu i Środowiska dotyczących podjęcia działań zapobiegających utracie dorobku projektu.

W konsekwencji przygotowanych przez NFOŚiGW i przekazanych IRŚ-PIB: 24 września 2024 r., 21 listopada 2024 r. i 12 grudnia 2024 r., trzech projektach Porozumienia nie wyszczególniono składników majątku wytworzonego przez IRŚ-PIB podlegających przekazaniu na rzecz innego podmiotu, a jedynie opis zrealizowanej części przedsięwzięcia¹⁰⁵ - pisma IRŚ-PIB odpowiednio z 18 listopada 2024 r. oraz 11 grudnia 2024 r. Ustalenie przydatności ww. majątku do kontynuacji prac przy tworzeniu automatycznego systemu monitoringu pozostawiono zatem na etap – po podpisaniu Porozumienia, wskazując (zgodnie z § 9 ust. 2 projektu Porozumienia z 12 grudnia 2024 r.), że „w sytuacji w której podmiot wyłoniony w trybie o którym mowa w § 2 ust. 1 nie przejmuje całości sprzętu, systemu oraz innych nabytych przez Beneficjenta dóbr (zrealizowana część przedsięwzięcia), Beneficjent w terminie miesiąca od upływu terminu, o którym mowa w § 2 ust. 2, przekazuje do NFOŚiGW propozycję wykorzystania sprzętu, systemu oraz ww. dóbr przez Beneficjenta lub inny podmiot, zapewniającą zachowanie powstałych efektów lub uzyskanie innego adekwatnego efektu ekologicznego. NFOŚiGW może nie wyrazić zgody na propozycję Beneficjenta, jeżeli uzna, że realizacja propozycji Beneficjenta nie zapewnia zachowania powstałych efektów lub nie prowadzi do uzyskania adekwatnego efektu ekologicznego.”.

(akta kontroli str. 1378-1425)

Natomiast podstawowym zastrzeżeniem ze strony IRŚ-PIB do treści projektów Porozumienia była rola, jaką w nich odgrywał podmiot, „który miał decydować o wyborze przejmowanego sprzętu zakupionego

¹⁰³ W załączniku nr 2 do przygotowanych przez NFOŚiGW i przekazanych IRŚ-PIB: 21 listopada 2024 r. i 12 grudnia 2024 r. projektach porozumienia – jako opis zrealizowanej części przedsięwzięcia zostały załączone pisma IRŚ-PIB odpowiednio z 18 listopada 2024 r. oraz 11 grudnia 2024 r.

¹⁰⁴ 4 wnioski w celu rozliczenia zaliczki w wysokości 52 150,0 tys. zł złożone w okresie (15 lutego 2024 r. – 14 sierpnia 2024 r.) oraz wniosek – refundacja w wysokości 251,1 tys. zł.

¹⁰⁵ Załącznik nr 2 do i przekazanych IRŚ-PIB: 21 listopada 2024 r. i 12 grudnia 2024 r. projektów Porozumienia.

w ramach realizacji projektu. Podmiot ten nie został wyznaczony i nie był stroną zawieranych porozumień.". IRŚ-PIB postulował przy tym zapewnienie zapisami Porozumienia przejęcia „całości specjalistycznego sprzętu merytorycznie związanego z projektem” oraz pokrycia dodatkowych kosztów poniesionych „w okresie od podpisania porozumienia do przekazania projektu, na podstawie złożonych i zaakceptowanych faktur oraz innych dokumentów rozliczeniowych.”.

(akta kontroli str. 1378-1425, 1375-1377)

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła, że „NFOŚiGW jeszcze przed rozpoczęciem prac nad porozumieniem oraz wypowiedzeniem Umowy zwrócił się do IRŚ-PIB o przekazanie wszelkiej dokumentacji dotyczącej realizowanej Umowy celem weryfikacji stanu dotychczas zrealizowanych zakupów oraz zawartych zobowiązań. Na podstawie ww. dokumentów (przekazanych również do GIOŚ) NFOŚiGW dokonywał weryfikacji dotychczas wytworzonego w ramach projektu majątku i ogólnego stanu realizacji, jak również był w stanie określić potencjalną wartość strat dla środków publicznych. [...] Zapisy Umowy nie zobowiązywały NFOŚiGW do inwentaryzowania majątku wytworzonego w ramach ww. projektu przez IRŚ-PIB, w szczególności w okresie prowadzonych prac nad treścią porozumienia oraz wypowiedzenia. Na podstawie ww. przekazanych materiałów GIOŚ zadeklarował możliwość przejęcia części sprzętu, systemu oraz innych nabytych dóbr od IRŚ-PIB. [...] ustalenie wartości poszczególnych składników mienia, w celu określenia w jakim zakresie wytworzone w ramach Umowy mienie (sprzęt, system oraz inne nabyte dobra) spełnia warunki Umowy zostałyby przeprowadzone po podpisaniu porozumienia w sprawie rozwiązania Umowy za porozumieniem stron, a przed przekazaniem produktów wytworzonych w ramach projektu ewentualnemu podmiotowi przejmującemu. Dopiero po zawarciu porozumienia NFOŚiGW mógłby wnioskować o przeprowadzenie przez IRŚ-PIB tzw. inwentaryzacji doraźnej, przeprowadzanej na podstawie decyzji kierownika jednostki na odrębnych zasadach niż inwentaryzacja okresowa.”.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła ponadto, że przyczyną niezawarcia w Porozumieniu, jaka część majątku podlegać będzie przekazaniu był brak wpływu NFOŚiGW na decyzje jednostek odrębnych od NFOŚiGW, a także „na niepewność co do jakości majątku wytworzonego w ramach przedsięwzięcia nie było możliwe, na etapie zawierania porozumienia, przesądzenie, które (i czy wszystkie) składniki majątku przejmie ww. podmiot. [...] Inwentaryzacja majątku wytworzonego w ramach ww. projektu przez IRŚ-PIB zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym oraz wartości poszczególnych składników mienia, w celu określenia w jakim zakresie wytworzone w ramach umowy mienie (sprzęt, system oraz inne nabyte dobra) spełnia warunki umowy o dofinansowanie zostałyby przeprowadzona po podpisaniu porozumienia w sprawie rozwiązania umowy za porozumieniem stron, a przed przekazaniem produktów wytworzonych w ramach projektu – podmiotowi przejmującemu.”.

(akta kontroli str. 1306-1315, 1321-1335)

Nie można zgodzić się ze stwierdzeniem sugerującym brak podstaw do przeprowadzenia szczegółowej weryfikacji składników majątku wytworzonego przez IRŚ-PIB w ramach umowy 1036/2023/D, w szczególności na etapie weryfikacji wydatków wykazanych przez

beneficjenta we wnioskach o wypłatę środków. Rozliczeniu powinien podlegać wyłącznie majątek spełniający wymagania funkcjonalne i techniczne określone dla automatycznego systemu monitoringu. Przejęcie majątku powinno być czynnością następczą w stosunku do jego rozliczenia. Tym samym na potrzeby Porozumienia powinien być określony katalog majątku zrealizowany zgodnie z umową i podlegający przekazaniu, aby nie doprowadzić do utraty dorobku przedsięwzięcia. Kwestie dotyczące wytworzonego majątku były podnoszone przez IRŚ-PIB – jako stronę Porozumienia, na etapie zgłaszania uwag do jego treści i miały na celu uniknięcie sytuacji, w której decyzję o zakresie majątku podlegającego przekazaniu podejmie podmiot niebędący stroną Porozumienia oraz niepewności co do zakresu w jakim rozliczone zostaną w przyszłości środki otrzymanej zaliczki.

Utworzenie systemu ciągłego monitoringu jakościowego wód było jedną z rekomendacji Zespołu do spraw sytuacji powstałej na rzece Odrze, które miały przyczynić się do zmniejszenia ryzyka zakwitu złotej algi o podobnej skali, co w 2022 r. NFOŚiGW, procedując zawartą z IRŚ-PIB umowę dotacji o wartości 250 000 tys. zł, powinien dążyć do uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów, zgodnie z wymogami art. 44 ust. 3 pkt 1 u.f.p, poprzez zapewnienie optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Prawdopodobieństwo opóźnienia w realizacji tak dużego i kosztownego projektu, w którym równocześnie z opracowywaniem metodyk, prowadzony był zakup sprzętu będącego podstawą działania stacji pomiarowo-kontrolnych oraz ryzyko niepowodzenia przedsięwzięcia, w tym stworzenia systemu, który nie spełni potrzeb kluczowych interesariuszy, było sygnalizowane przez NIK w kontroli P/23/001. W 2024 r. NFOŚiGW nie zapewnił jednak pełnej realizacji wniosku NIK o zabezpieczenie zapisami umowy wymogów jakościowych oraz funkcjonalnych dotowanego przedsięwzięcia, tylko działania zmierzające do rozwiązania umowy za porozumieniem stron., Umowa ostatecznie została wypowiedziana przez NFOŚiGW. Nieustalenie ww. wymagań oraz składników majątku wytworzonego przez IRŚ-PIB, do kontynuowania prac związanych z utworzeniem stałego monitoringu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania, było działaniem nierzetelnym oraz niecelowym. NIK zwraca uwagę, że utworzenie systemu ciągłego monitoringu jakościowego wód było jedną z rekomendacji Zespołu do spraw sytuacji powstałej na rzece Odrze, które miały przyczynić się do zmniejszenia ryzyka zakwitu złotej algi o podobnej skali, co w 2022 r.

OCENA CZĄSTKOWA

Prawidłowo zrealizowano plan finansowy NFOŚiGW po stronie przychodów. W zakresie przychodów stwierdzono nieprawidłowe postępowanie w przypadku 1 z 14 spraw objętych badaniem, polegające na niezastosowaniu wewnętrznych procedur w toku jednej z czternastu badanych postępowań w sprawach opłat naliczonych na podstawie art. 140 ustawy Pgg. NIK zauważa postęp w zakresie zmniejszającej się skali nieprawidłowości w tym zakresie. NIK jako niezgodne z art. 48 ust. 2 u.f.p. oceniła niezapewnienie konsolidacji finansów publicznych w przypadku wolnych środków na trzech rachunkach w okresie od 18 do 23 grudnia 2024 r., co skutkowało nieuzyskaniem przez NFOŚiGW przychodów z tytułu lokat overnight w łącznej kwocie 210,8 tys. zł.

Koszty objęte szczegółowym badaniem były poniesione w sposób legalny, celowy i gospodarny, a ich udokumentowanie było rzetelne, za wyjątkiem niecelowego i niegospodarnego wydatku w wysokości 8,9 tys. zł wynikającego

ze sfinansowania pracownikowi udziału w szkoleniu „Szkola psychoterapii”, pomimo braku zgodności tematyki szkolenia z zakresem obecnych lub planowanych obowiązków pracownika. Zbadane szczegółowo wydatki na inwestycje i zakupy inwestycyjne były poniesione gospodarnie, celowo i zgodnie z prawem.

W zakresie realizacji zadań stwierdzono nierzetelne planowanie kosztów i wartości mierników na etapie opracowywania zmiany planu finansowego w układzie zadaniowym, co spowodowało znaczne odchylenia zrealizowanych wielkości względem planu po zmianach.

Niecelowe z punktu widzenia osiągnięcia najlepszych efektów z poniesionych nakładów oraz nierzetelne było wypowiedzenie umowy o dofinansowanie 1036/2023/D, pomimo nieustalenia, jaki majątek wytworzony przez IRŚ-PIB może być wykorzystany, zgodnie z deklaracjami Ministra Klimatu i Środowiska, do kontynuowania prac związanych z utworzeniem stałego monitoringu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania.

Stwierdzone nieprawidłowości wskazują na nieskuteczne działanie mechanizmów kontroli zarządczej w ww. zakresie.

OBSZAR

2. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2024 r. przez NFOŚiGW:

- z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej,
- z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym (Rb-BZ2)
- oraz sprawozdanie w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2024 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone i przekazane do MKiŚ terminowo. Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

W wyniku przyjętego w NFOŚiGW nieprawidłowego sposobu ujmowania kosztów z tytułu udzielonego dofinansowania, metodą kasową zamiast memoriałową, stwierdzono wysokie ryzyko prezentacji w sprawozdaniach objętych badaniem danych nieodzwierciedlających należycie sytuacji finansowej podmiotu. Opis stwierdzonej nieprawidłowości zamieszczony został w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” w pkt 1.2. Wykonanie planu kosztów.

W związku z niemożnością ustalenia skali skutków stosowania nieprawidłowych zasad (polityki) rachunkowości w przypadku całej populacji operacji gospodarczych i nieprawidłowej prezentacji danych w odniesieniu do wszystkich sprawozdań objętych badaniem NIK odstąpiła od wydania opinii o tych sprawozdaniach.

(akta kontroli str. 2221-2232, 3138-3184)

Zgodnie z obowiązującym w 2024 r. w NFOŚiGW podprocesem 2.1 Planowanie i monitorowanie działalności NFOŚiGW pkt 6 ppkt 3. "Sprawozdawczość i raportowanie okresowe" Departament Kontrolingu zobowiązany był do przygotowywania miesięcznych sprawozdań z realizacji planu działalności i planu finansowego NFOŚiGW. Sprawozdania te zgodnie z pkt 6 ppkt 6 powinny zostać przyjęte przez Zarząd NFOŚiGW. Ponadto sporządzenie miesięcznego

sprawozdania z realizacji planu finansowego i planu działalności dla Zarządu NFOŚiGW oraz kwartalnego sprawozdania z realizacji planu finansowego i planu działalności dla Rady Nadzorczej NFOŚiGW powinno zostać wykonane do 22 dnia kalendarzowego miesiąca następującego po upływie okresu sprawozdawczego. Przyjęcie ww. sprawozdań przez Zarząd NFOŚiGW powinno nastąpić ostatniego dnia miesiąca następującego po upływie okresu sprawozdawczego.

Kontrola wykazała, że nie przygotowano informacji z realizacji ww. planów za miesiące styczeń, luty 2024 r., a pierwsze sprawozdanie z realizacji planu działalności i planu finansowego NFOŚiGW w 2024 r. zostało przygotowane w kwietniu za okres od stycznia do marca 2024 r. Ponadto osiem z 10 sprawozdań przygotowanych zostało z opóźnieniem, a dwa sprawozdania za lipiec i listopad 2024 r. pomimo ich przygotowania nie zostało przekazanych Zarządowi NFOŚiGW.

Skutkiem późniejszego przygotowania i przekazania Zarządowi NFOŚiGW ww. sprawozdań za styczeń-marzec, styczeń-kwiecień, styczeń-październik, styczeń-grudzień było przyjęcie przez Zarząd NFOŚiGW ww. sprawozdań z uchybieniem terminu określonego w pkt 6 ppkt 6 podprocesu 2.1 Planowanie i monitorowanie działalności NFOŚiGW, tj. niemożnością przyjęcia ww. sprawozdań do ostatniego dnia miesiąca następującego po upływie okresu sprawozdawczego (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 2233-2248, 2358-2781)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Niezgodnie z pkt 6 ppkt 3 i 6 podprocesu 2.1. Planowanie i monitorowanie działalności NFOŚiGW określonym w rozdziale IV Procesy, Podprocesy i Procedury, Podręcznika Procedur NFOŚiGW dyrektor DK w NFOŚiGW przygotował w 2024 r. wszystkie, tj. 12 miesięcznych sprawozdań z realizacji planu finansowego i planu działalności NFOŚiGW.

Kontrola wykazała, że:

- a. pierwsza informacja z realizacji ww. planów została przygotowana w kwietniu 2024 r. za okres od stycznia do marca 2024 r. Nie zostały natomiast przygotowane i nie zostały przekazane sprawozdania z realizacji planu działalności i planu finansowego NFOŚiGW za miesiące styczeń i luty. W ocenie NIK było to nierzetelne i niezgodne z pkt 6 ppkt 3 podprocesu 2.1 Planowanie i monitorowanie działalności NFOŚiGW określonego w Podręczniku procedur;
- b. osiem z 10 sprawozdań przygotowanych przez DK zostało przekazane Zarządowi NFOŚiGW z opóźnieniem wynoszącym od jednego do 33 dni, co było niezgodne z pkt 6 ppkt 3 ww. podprocesu;
- c. zostały przygotowane, ale nie zostały przekazane Zarządowi NFOŚiGW informacje za dwa miesiące (lipiec oraz listopad 2024 r.), co było nierzetelne i uniemożliwiło Zarządowi NFOŚiGW ich przyjęcie zgodnie z pkt 6 ppkt 6 ww. podprocesu.

Skutkiem późniejszego przygotowania i przekazania Zarządowi NFOŚiGW ww. sprawozdań za styczeń-marzec, styczeń-kwiecień, styczeń-październik, styczeń-grudzień było przyjęcie przez Zarząd NFOŚiGW ww. sprawozdań z uchybieniem terminu określonego w pkt 6 ppkt 6 podprocesu 2.1 Planowanie i monitorowanie działalności NFOŚiGW, tj. niemożnością przyjęcia ww. sprawozdań do ostatniego dnia miesiąca następującego

po upływie okresu sprawozdawczego.

Dyrektor DK w NFOŚiGW wyjaśnił, że „Informacje z realizacji planu działalności i planu finansowego NFOŚiGW za miesiące styczeń i luty 2024 roku nie były przygotowywane i przekazane Zarządowi NFOŚiGW podobnie jak w latach ubiegłych. Z doświadczeń lat ubiegłych wynika, iż poziom realizacji planu w poszczególnych pozycjach nie powoduje zagrożeń związanych z przekroczeniami w poszczególnych pozycjach. W związku z tym nie było potrzeby sporządzania sprawozdań za pierwsze dwa miesiące roku.”.

Odnosnie do opóźnień w przekazaniu Zarządowi NFOŚiGW ośmiu sprawozdań Dyrektor DK w NFOŚiGW wyjaśnił, że „Informacje z realizacji planu działalności i planu finansowego NFOŚiGW za poszczególne miesiące 2024 roku przygotowywane były w opóźnieniu do procedury z powodu stałego doprecyzowywania zawartości sprawozdań i ilości pracy jaka jest konieczna do jego sporządzenia. Na ten fakt mają wpływ także opóźnienia i trudności w uzgadnianiu i pozyskiwaniu informacji z poszczególnych komórek organizacyjnych Funduszu oraz systemów IT.”.

Odnosząc się do faktu przygotowania i nieprzekazania informacji z realizacji planu działalności i planu finansowego NFOŚiGW za miesiące lipiec i listopad 2024 r. Dyrektor DK w NFOŚiGW wyjaśnił, że wynikało to ze "[...] zbyt długiego uzgadniania danych co spowodowało, że informacji te zbiegły się z prezentacją materiału za kolejny miesiąc. Stąd przedstawiono Zarządowi aktualniejszą informację.”.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła, że „Terminy przekazywania ww. sprawozdań dla Zarządu mają charakter instrukcyjny, a opóźnienia w formalnym przedłożeniu nie wpłynęły negatywnie na realizację planu działalności i planu finansowego NFOŚiGW. [...] Informacje dotyczące wskazanych miesięcy zostały ujęte w kolejnych sprawozdaniach. Brak przekazania ww. sprawozdań nie wpłynął negatywnie na realizację planu działalności i planu finansowego NFOŚiGW. [...] Zarząd NFOŚiGW uzyskiwał niezbędne informacje z Departamentu Kontrolingu w zakresie realizacji planu działalności i planu finansowego.”.

(akta kontroli str. 2233-2248, 2358-2781)

W ocenie NIK bez wpływu na ocenę pozostaje podany w wyjaśnieniach argument braku zagrożenia przekroczenia poszczególnych pozycji planu kosztów na początku roku, bowiem główną rolą comiesięcznych informacji jest dostarczenie Zarządowi bieżących informacji o poziomie realizacji przyjętego planu finansowego i stopniu realizacji działań.

Natomiast terminowe przygotowywanie i przekazywanie Zarządowi comiesięcznych informacji o realizacji planu finansowego i planu działalności dostarcza mu nie tylko aktualnych informacji o stanie realizacji zaplanowanych zadań, ale również daje możliwość szybkiego reagowania w przypadkach niskiego poziomu ich realizacji i umożliwia prowadzenie bieżącego nadzoru. Nie stanowią usprawiedliwienia również wskazane w wyjaśnieniach trudności w uzgadnianiu i pozyskiwaniu informacji z poszczególnych komórek organizacyjnych bowiem sposób zbierania danych jest zależny głównie od organizacji tego procesu i wynika z przyjętego sposobu zarządzania w jednostce.

Zbadane sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych zostały sporządzone przez NFOŚiGW i przekazane do MKiŚ terminowo. Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

NIK odstąpiła od wydania opinii o sprawozdaniach, w związku z niemożnością ustalenia skali skutków stosowania nieprawidłowych zasad (polityki) rachunkowości w przypadku całej populacji operacji gospodarczych i nieprawidłowej prezentacji danych w odniesieniu do wszystkich sprawozdań objętych badaniem.

V. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- Wnioski
1. Poprawienie skuteczności mechanizmów funkcjonujących w ramach systemu kontroli zarządczej w celu zapewnienia:
 - rzetelnego planowania kosztów i wartości mierników w przypadku opracowywania zmiany planu finansowego w układzie zadaniowym,
 - terminowego występowania do organu egzekucyjnego z zapytaniem o stan prowadzonego postępowania,
 - uchwalania przez Zarząd NFOŚiGW planu kosztów utrzymania organów i Biura NFOŚiGW oraz planu inwestycyjnego Biura NFOŚiGW najpóźniej na początku roku, którego plany te dotyczą,
 - rzetelnego przygotowywania sprawozdań z wykonania planu finansowego oraz planu działalności w celu bieżącego przekazywania Zarządowi NFOŚiGW informacji o stanie ich realizacji,
 - rzetelnej konsolidacji finansów publicznych w przypadku wszystkich wolnych środków.
 2. Opracowanie mierników pozwalających na ocenę realizacji celów kampanii społecznych i zapewnienie ewaluacji każdej z realizowanych przez NFOŚiGW kampanii społecznych.
 3. Ustalenie i wdrożenie zasad rachunkowości zapewniających ujmowanie zdarzeń w księgach rachunkowych zgodnie z treścią ekonomiczną i zachowaniem zasady memoriału.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie¹⁰⁶ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli. Prawo

¹⁰⁶ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

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 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania 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, 22 kwietnia 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska

Dyrektor

Paweł Trzaskowski

/podpisano elektronicznie/

Kontrolerzy

Kamila Trzcińska

główny specjalista k.p.

/podpisano elektronicznie/

Agata Trzeciak

główny specjalista k.p.

/podpisano elektronicznie/

Marta Stefaniak

główny specjalista k.p.

/podpisano elektronicznie/

Andrzej Szymczyk

główny specjalista k.p.

/podpisano elektronicznie/

Hubert Dołęgowski

specjalista k.p.

/podpisano elektronicznie/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Paweł Trzaskowski
Dyrektor Departamentu Środowiska

/podpisano elektronicznie/