



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.411.003.01.2017

R/17/002

Tekst ujednolicony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	R/17/002 – Gospodarowanie środkami publicznymi przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	Jolanta Nowak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/79/2017 z 16 maja 2017 r. Emilia Wyciszkievicz, główny specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr LLO/80/2017 z 16 maja 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1,2)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie (zwany dalej „WFOŚiGW” lub „Funduszem”), ul. Ogrodowa 5/7, 00-893 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Artur Dąbrowski, Prezes Zarządu. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie finansował przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej wymienione w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska², głównie poprzez udzielanie oprocentowanych pożyczek oraz dotacji. Przekazywanie środków beneficjentom następowało po zakończeniu realizacji zadania lub jego części. Beneficjenci zobligowani byli m.in. do przedstawienia zatwierdzonej do zapłaty faktury za wykonane zadanie lub jego część. Rozliczanie dotacji następowało do końca roku kalendarzowego, co wymagało zrealizowania prac w krótkim terminie i bez względu na warunki pogodowe. Równocześnie, Zarząd Funduszu nie zapewnił pełnego wykorzystania zgromadzonych środków finansowych na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Wprowadzie pożyczki i dotacje przyznawane były na przedsięwzięcia wskazane w ww. ustawie i na zasadach określonych przez organy Funduszu, to jednak możliwe było osiągnięcie znacząco wyższych efektów rzeczowych. Stan wolnych środków, który na koniec 2011 r. wyniósł 38.630 tys. zł, ulegał regularnemu zwiększeniu - do 116.813 tys. zł w 2015 r. i 175.725 tys. zł w 2016 r. Odbiegał on znacząco od pierwotnie planowanego w 2016 roku – na poziomie 5.579 tys. zł. Tym samym Zarząd Funduszu nie zrealizował wniosków pokontrolnych NIK z 2012 r. i 2013 r. o planowanie wydatków na dofinansowanie przedsięwzięć ekologicznych w sposób zapewniający pełne wykorzystanie środków pozostających w dyspozycji Funduszu. Stan wolnych środków na koniec każdego roku przewyższał kwotę wykorzystaną w ciągu dwóch lat – w 2015 r. i 2016 r. na ochronę środowiska w poszczególnych dziedzinach: np. na Edukację ekologiczną (11.499 tys. zł), Ochronę ziemi (59.558 tys. zł), Ochronę powietrza (86.056 tys. zł),

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

² Dz.U. z 2017 r., poz. 519 ze zm., zwana dalej „ustawą Prawo ochrony środowiska”.

Ochronę wód (112.467 tys. zł). Zaplanowane na realizację przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska środki finansowe w wysokości: 338.347 tys. zł w 2015 r., 250.760 tys. zł w 2016 r., wykorzystane zostały w każdym roku jedynie w 72,9%. Oferowane gminom pożyczki, pomimo korzystnych warunków ich oprocentowania, spłaty oraz możliwości częściowego umorzenia, nie były powszechnie wykorzystywane. Pomimo wprowadzania przez Zarząd i Radę Nadzorczą nowych programów i konkursów, środki będące w dyspozycji Funduszu nie zostały w pełni zagospodarowane, co zdaniem NIK świadczy o potrzebie lepszego dostosowania sposobu finansowania przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska do możliwości budżetowych potencjalnych beneficjentów.

Za niekorzystne należy uznać także zamrożenie środków finansowych w papierach wartościowych, które regularnie traciły na wartości (w kontrolowanym okresie odpisy aktualizujące dla jednego z podmiotów wyniosły około 2 mln zł rocznie), a Zarząd Funduszu nie wdrożył żadnej koncepcji zarządzania tym majątkiem. Z tytułu posiadanych papierów wartościowych Fundusz nie osiągał żadnych przychodów. Według stanu na dzień 31 grudnia 2016 roku wartość bilansowa udziałów i akcji wynosiła 7.226 tys. zł, zaś nominalna 25.276 tys. zł. NIK zwraca uwagę na wieloletnią bierność w tym zakresie organów Funduszu, które nie wypracowały sposobu spożytkowania posiadanych aktywów.

Wychodząc naprzeciw aktualnym zagrożeniom środowiska, a w konsekwencji ludzi, Fundusz kierował do potencjalnych beneficjentów od 2014 roku - programy priorytetowe związane m.in. z ograniczeniem emisji zanieczyszczeń do powietrza.

Na podstawie analizy 22 wniosków beneficjentów o przyznanie dofinansowania łącznej kwocie 7.819 tys. zł stwierdzono, że rozpatrzone zostały zgodnie z obowiązującymi w Funduszu zasadami, poza jednym przypadkiem, w którym odmówiono udzielenia dotacji w kwocie 13 tys. zł, na utylizację odpadów zawierających azbest, powstałych w wyniku działania żywiołów.

Przy udzielaniu dotacji, organy Funduszu preferowały wnioski podmiotów podległych Marszałkowi Województwa. W latach 2015-2016 przyznano dotacje w dziedzinie Ochrona powietrza w trybie poza konkursowym podmiotom, których projekty określone były jako „kluczowe dla województwa mazowieckiego”. Kluczowość projektów polegała na termomodernizacji części (nie całości) nieruchomości, wymianie oświetlenia oraz wymianie bądź modernizacji kotłowni lub kanalizacji sanitarnej. Nie negując potrzeby dokonywania powyższych prac i ich pozytywnego wpływu na ochronę środowiska, NIK wskazuje, że projekty te mogły być rozpatrzone w trybie konkursowym. Wprowadzenie instytucji „projektów kluczowych” spowodowało, że jednostki podległe Województwu Mazowieckiemu objęte zostały korzystniejszą niż inni beneficjenci - bezzwrotną formą dofinansowania. Taki sposób postępowania nie zapewniał w ocenie NIK równego traktowania beneficjentów i dostępności do środków Funduszu, a pod względem ochrony środowiska, trudno uznać te przedsięwzięcia za kluczowe.

Skontrolowane umowy o przyznanie dofinansowania (14) zostały terminowo rozliczone. Umorzenia części pożyczek dokonywano zgodnie z obowiązującymi zasadami i pod warunkiem, że środki powstałe w wyniku umorzenia beneficjent przeznaczy na kolejne zadanie związane z ochroną środowiska. Zasady umarzania pożyczek znane były beneficjentom już na etapie składania wniosku o dofinansowanie projektu.

W wyniku kontroli 2,7% kosztów funkcjonowania organów i biura Funduszu zaewidencjonowanych w 2016 r. i w 2017 r. (I kwartał), NIK stwierdziła, że zostały one poniesione w sposób gospodarny i oszczędny, z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia

2009 r. o finansach publicznych³. Nabyte produkty i usługi były wykorzystane w bieżącej działalności Funduszu. Dopełnione zostały wszelkie prawnie możliwe czynności w celu wyegzekwowania należności wymagalnych, których kwota zmniejszyła się z 708 tys. zł w 2015 r. do 551 tys. zł w 2017 r. (I kwartał).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie i wydatkowanie środków na zadania związane z ochroną środowiska

Opis stanu
faktycznego

W zatwierdzonych uchwałami przez Radę Nadzorczą listach przedsięwzięć priorytetowych Funduszu na rok 2016 i 2017 wskazano, że priorytetowo traktowane będą „zadania wynikające z celów strategicznych rozwoju województwa mazowieckiego oraz priorytety służące wypełnieniu zobowiązań wynikających z Traktatu Akcesyjnego i współfinansowane ze środków Unii Europejskiej”. Listy przedsięwzięć priorytetowych na rok 2016 i rok 2017 dla poszczególnych ośmiu dziedzin wskazały kierunki działań, w tym:

- dla ochrony powietrza - ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza oraz wspieranie instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii, a także (w 2016 r.) efektywność energetyczną,
- dla ochrony ziemi – budowa i rozbudowa instalacji służących do zagospodarowania odpadów ujętych w Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami dla Mazowsza na lata 2012 – 2017 z perspektywą lat 2018 – 2023 oraz usuwanie i unieszkodliwianie azbestu na terenie województwa mazowieckiego.

Kierunki te zostały uwzględnione w uchwalonych przez Radę Nadzorczą planach działalności Funduszu na rok 2016 i rok 2017. Ponadto, w ramach ww. dziedzin, Fundusz planował w 2017 r. udzielenie dofinansowania na zadania związane z oszczędnością energii cieplnej i elektrycznej oraz uruchomienie programu dotyczącego zamykania i rekultywacji składowisk.

W planie działalności na rok 2016 i 2017 podano, że nabór wniosków w ramach programów odbywać się będzie w trybie otwartym, do wyczerpania alokacji.

(dowód: akta kontroli str. 4-63)

Na realizację przedsięwzięć umieszczonych przez ustawodawcę w katalogu zadań przewidzianych do finansowania środkami Funduszu w latach 2015-2016 zaplanowano środki: na Ochronę wód w kwocie 145.500 tys. zł (wydatkowano 112.467 tys. zł, tj. 77,3% planu), na Ochronę powietrza - 125.220 tys. zł (wydatkowano 86.056 tys. zł, tj. 68,7%), na Ochronę ziemi - 91.600 tys. zł (wydatkowano 59.558 tys. zł, tj. 65%) i na Edukację ekologiczną - 13.460 tys. zł (wydatkowano 11.499 tys. zł, tj. 85,4 %).

(dowód: akta kontroli str. 10-134)

Zarząd Funduszu ustalał w drodze uchwały na każdy rok budżetowy wysokość środków finansowych dla poszczególnych programów/konkursów priorytetowych w ramach każdej z dziedzin. W dokumentach tych uwzględniano również podział na dwa sposoby finansowania: pożyczki i dotacje. Określano również termin rozpoczęcia i zakończenia naboru wniosków. Dla każdej z dziedzin opracowywano i ogłaszano od jednego do sześciu programów/konkursów priorytetowych. Środki przeznaczone na realizację 26 w 2016 roku i 22 w 2017 roku programów priorytetowych stanowiły odpowiednio: 59,9% (144.758 tys. zł) i 14,4% (50.500 tys. zł) planu finansowania. Analiza liczby i wartości podpisanych umów z beneficjentami wykazała, że największym zainteresowaniem cieszyły się programy priorytetowe utworzone w ramach dziedziny Ochrona powietrza, w których zawarto

³ Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.

ogółem w 2016 r. 764 umów na kwotę 42.947 tys. zł (tj. 70,4% planu środków na realizację zadań w tej dziedzinie). Programy w tym obszarze głównie przeznaczone były do osób fizycznych oraz jednostek samorządu terytorialnego i dotyczyły ograniczenia emisji zanieczyszczeń do powietrza poprzez modernizację indywidualnych kotłowni, zakup i montaż pomp ciepła, kolektorów słonecznych czy modernizację oświetlenia elektrycznego. Kolejnym przykładem były realizowane projekty w dziedzinie Ochrona wód, w ramach której zawartych zostało 113 umów na kwotę 38.829 tys. zł (tj. 62,1% planu środków), a środki przeznaczone były m.in. na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków.

(dowód akta kontroli str. 64-85, 750-751, 763-765)

W dziedzinie Ochrona ziemi, nie wszystkie wyznaczone przez Fundusz priorytety i zadania były podejmowane przez beneficjentów „instytucjonalnych”. Na przykład, program „Budowa i rozbudowa instalacji służących zagospodarowaniu odpadów w ramach Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami dla Mazowsza na lata 2012-2017 z perspektywą lat 2018-2023”, dla którego zarezerwowano kwotę 7.800 tys. zł, zakończył się w 2016 roku podpisaniem z beneficjentem jednej umowy pożyczki na kwotę 700 tys. zł. Drugi wniosek na kwotę 30.000 tys. zł otrzymał promesę dofinansowania z terminem złożenia kompletu dokumentów w 2017 r. Niski wskaźnik zaangażowanych środków przedstawiał program zrealizowany w dziedzinie Ochrona powietrza pn. „Wspieranie instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii”, w ramach którego zawarto pięć umów pożyczek na kwotę 699 tys. zł, przy przeznaczonych na ten cel 2.500 tys. zł. Na 2017 rok na ww. programy zaplanowano środki w wysokości odpowiednio: 25.300 tys. zł i 3.500 tys. zł.

Jak wskazał Prezes Zarządu, na aktywność w zakresie korzystania ze środków Funduszu największej grupy wnioskodawców - samorządów gminnych, wpływ miała sytuacja finansowa tych podmiotów. Często zbliżały się one do progów zadłużenia wyznaczonych w ustawie o finansach publicznych i nie bez znaczenia była również dostępność do bezzwrotnych środków Unii Europejskiej.

(dowód akta kontroli str. 86-134)

Od 2015 roku, na wniosek Marszałka Województwa Mazowieckiego, Rada Nadzorcza Funduszu zatwierdzała „Listę projektów kluczowych dla Województwa Mazowieckiego realizowanych ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie”. Jak stwierdził Prezes Zarządu, *„(...)była to forma zabezpieczenia środków dla Zarządu Województwa Mazowieckiego na realizację najważniejszych zadań Województwa z zakresu ochrony środowiska(...)”*. Z treści protokołów z posiedzeń Rady Nadzorczej Funduszu w dniach 22 czerwca 2015 r. i 19 maja 2016 r. wynika, że realizacja inwestycji miała przyczynić się do *„rozwoju regionu i poprawy stanu środowiska naturalnego”*. Procedura przyznawania środków dla poszczególnych zadań była taka sama, jak dla programów/konkursów. Wniosek musiał spełnić wymogi formalne i merytoryczne, a środki uruchamiane były w miarę pojawiających się oszczędności. Na przedsięwzięcia kluczowe przyznawano dotację w wysokości do 50% kosztów kwalifikowalnych, a wkład własny beneficjenta pokrywany był z budżetu Województwa Mazowieckiego. Na zadania z zakresu termomodernizacji i zadania z zakresu modernizacji oświetlenia elektrycznego zarówno w 2015 roku jak i w 2016 roku przyznawano pomoc finansową dla jednostek samorządu terytorialnego, osób fizycznych, osób prawnych, itp. - tylko w formie pożyczki. Lista projektów kluczowych⁴ zawierała 14 zadań w 2015 r., 11 zadań w 2016 r. i 21 zadań w 2017 r. obejmujących inwestycje polegające na: termomodernizacji

⁴ Zgodnie z uchwałami Rady Nadzorczej Funduszu: Nr 1072/15 z 15 czerwca 2015 r., Nr 77/16 z 29 września 2016 r. i Nr 6/17 z 28 lutego 2017 r.

budynków, wymianie oświetlenia elektrycznego, modernizację systemów grzewczych; przebudowy sieci kanalizacji sanitarnej i deszczowej. Wszystkie zadania ujęte na listach, realizowane miały być w podmiotach, dla których Województwo Mazowieckie było organem założycielskim/prowadzącym/nadzorującym (szpitale, centra lecznicze, biblioteki, ośrodki szkolno-wychowawcze, Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich, muzea, szkoły i centra kulturalne).

Z ww. listy przedsięwzięć Fundusz dofinansował 10 zadań w 2015 r. (łącznie kwotą 3.785 tys. zł) i dziewięć zadań w 2016 r. (2.733 tys. zł), co stanowiło odpowiednio 38,5% i 32% wartości wszystkich wypłaconych dotacji⁵ oraz 9,5% i 6% wszystkich środków Funduszu zaangażowanych w dziedzinę Ochrona powietrza w danym roku. Pozostali wnioskodawcy wycofali się z realizacji zadań. Dofinansowane zadania dotyczyły wymiany stolarki okiennej i drzwiowej, docieplenia budynków, wymiany oświetlenia na energooszczędne, modernizacji instalacji centralnego ogrzewania. Najwyższe kwoty dotacji otrzymali: w 2015 roku Mazowiecki Szpital Brudnowski w Warszawie Sp. z o.o. – 802 tys. zł z przeznaczeniem na wymianę stolarki okiennej i drzwiowej, ocieplenie budynku, modernizację instalacji co oraz wymianę oświetlenia na energooszczędne, w 2016 r. Zespół Placówek w Dziarnie – 941 tys. zł z przeznaczeniem na termomodernizację budynku szkoły.

(dowód akta kontroli str. 135-146, 748-749, 776-780)

W wyniku analizy dwóch celowo dobranych umów dotacji na dofinansowanie w 2016 r. w dziedzinie Ochrony powietrza projektów kluczowych na łączną kwotę 1.017 tys. zł (37,2% kwoty dofinansowania projektów kluczowych w 2016 r.) stwierdzono, że:

- wnioski o przyznanie dofinansowania rozpatrywane były w takim trybie, jak wnioski składane w ramach programów priorytetowych,
- zawarte z beneficjentami umowy zostały zrealizowane i rozliczone.

(dowód akta kontroli str. 191, 274-368)

W ramach naboru stałego w trybie indywidualnym wpłynęło do Funduszu osiem wniosków w 2015 r. i siedem wniosków w 2016 r., z czego dofinansowanych zostało osiem zadań w 2015 r. (na łączną kwotę 2.836 tys. zł) i pięć zadań w 2016 r. (na 2.351 tys. zł). W I kwartale 2017 r. wnioski takie nie wpłynęły. Realizowane inwestycje mieściły się w katalogu przedsięwzięć możliwych do sfinansowania na podstawie art. 400a ustawy Prawo ochrony środowiska i nie kwalifikowały się do dofinansowania w ramach programów priorytetowych. Zakres planowanych prac nie mieścił się w zakresie przedmiotowym poszczególnych programów priorytetowych i dotyczył m.in. tworzenia punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, likwidacji „bomby ekologicznej” oraz utylizacji zanieczyszczonej ziemi.

(dowód akta kontroli str. 192-193)

Kontrola dwóch celowo dobranych umów zawartych z Przedsiębiorstwem Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w Wyszku i Przedsiębiorstwem Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w Mławie o dofinansowanie zadań realizowanych w dziedzinie Ochrona powietrza w trybie indywidualnym na łączną kwotę 2.130 tys. zł (99,1% kwoty dofinansowania projektów indywidualnych w tej dziedzinie w 2016 r.) wykazała, że:

- wnioski o przyznanie dofinansowania w formie pożyczki rozpatrywane były analogicznie jak wnioski składane w ramach programów priorytetowych,
- zawarte z beneficjentami umowy zostały zrealizowane i kompleksowo rozliczone.

(dowód akta kontroli str. 191)

W rocznych sprawozdaniach z działalności Funduszu m.in. wskazywano dla każdej z dziedzin ochrony środowiska przewidywany na podstawie zawartych umów z beneficjentami efekt ekologiczny. W dziedzinie Ochrona powietrza spodziewanymi

⁵ Bez środków przekazanych do pjb.

efektami w wyniku zawartych umów w 2016 r. były m.in.: zmniejszenie emisji zanieczyszczeń do środowiska (w Mg/rok), oszczędność energii cieplnej (w GJ/rok), oszczędność energii elektrycznej (w kWh/rok), liczba podłączonych obiektów do sieci (22), liczba zlikwidowanych źródeł ciepła (125), liczba zmodernizowanych węzłów (2). Natomiast w dziedzinie Ochrona ziemi efektami ekologicznymi były: utylizacja wyrobów zawierających azbest (20.156,71 Mg), rekultywacja składowisk (6,77 ha) i segregacja odpadów.

W WFOŚiGW nie sporządzono w badanym okresie odrębnego dokumentu zawierającego analizę i ocenę efektywności ekologicznej w wyniku zaangażowania środków publicznych. Jak stwierdził Zastępca Prezesa, Zarząd Funduszu dokonuje tego rodzaju analiz każdego roku, czego potwierdzeniem są roczne sprawozdania z działalności Funduszu, w których prezentowany jest m.in. efekt ekologiczny. Jak zauważył Zastępca Prezesa, efektem analiz są wprowadzane zmiany w warunkach udzielania dofinansowania oraz umarzania pożyczek, m.in. poprzez podwyższenie wskaźnika umorzenia pożyczek udzielanych samorządom terytorialnym w przypadku przeznaczenia w całości środków pochodzących z umorzenia na realizację innego zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Jednocześnie, Prezes Zarządu wskazał na problem braku ujednolicenia wskaźników ekologicznych w systemie funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, co utrudnia zbiorczą sprawozdawczość.

(dowód: akta kontroli str. 86-134, 741, 747-748, 756-757)

Osiągnięte w 2016 roku przez Fundusz przychody w wysokości 100.438 tys. zł, tj. 98,7% planu (101.750 tys. zł) były niższe o 32.222 tys. zł od przychodów uzyskanych w roku poprzednim (132.660 tys. zł). Na 2017 rok założono osiągnięcie przychodów w kwocie ogółem 93.190 tys. zł. W strukturze przychodów najwyższą kwotę uzyskano z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska (opłaty przekazywane przez Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego): 75.121 tys. zł w 2015 r., 70.055 tys. zł, a na 2017 r. zaplanowano 63.000 tys. zł. Kolejnym znaczącym źródłem przychodów były przychody finansowe, w których najwyższą wartość stanowiły wpływy z odsetek od udzielonych pożyczek: 16.869 tys. zł w 2015 r., 16.615 tys. zł w 2016 r., a na 2017 r. zaplanowano 15.200 tys. zł. Zauważalna była malejąca tendencja przychodów Funduszu uzyskiwanych za pośrednictwem Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego (wpływy z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska) oraz gmin i powiatów z terenu Województwa Mazowieckiego (wpływy z tytułu nadwyżek z gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska).

Koszty ogółem Funduszu kształtowały się w 2016 r. w wysokości 82.185 tys. zł, tj. 82% planu (100.377 tys. zł) i były niższe, niż poniesione w roku poprzednim o 3.684 tys. zł (85.868 tys. zł). Na 2017 r. zaplanowano, iż koszty ogółem wyniosą 93.145 tys. zł. W strukturze kosztów największą pozycję stanowiły koszty związane z działalnością statutową i wyniosły: 65.618 tys. zł w 2015 r., 65.405 tys. zł w 2016 r., a na 2017 r. zaplanowano 74.245 tys. zł oraz koszty związane z funkcjonowaniem organów i biura Funduszu: 14.944 tys. zł w 2015 r., 14.843 tys. zł w 2016 r., a na 2017 r. zaplanowano 16.900 tys. zł.

(dowód akta kontroli str. 47-63, 86-134)

Finansowanie zadań statutowych Funduszu odbywało się w latach 2015-2017 (I kwartał) poprzez udzielanie: pożyczek, dotacji (w tym również przekazanie środków państwowym jednostkom budżetowym za pośrednictwem rezerwy celowej budżetu państwa), dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych oraz częściowe spłaty rat kapitału bankowego. Od 1 stycznia 2014 roku Zarząd Funduszu podjął decyzję o wstrzymaniu do odwołania przyjmowania nowych wniosków na sfinansowanie dopłat do kredytów. W kontrolowanym okresie realizowane były (kontynuowane) umowy podpisane z beneficjentami do dnia podjęcia ww. decyzji przez Zarząd Funduszu.

(dowód: akta kontroli str. 86-134, 86-110)

W 2016 r. do WFOŚiGW wpłynęło 2.220 wniosków od beneficjentów o przyznanie dotacji lub udzielenie pożyczki, z których 1.600⁶ (o wartości ogółem dofinansowania 155.239 tys. zł) zostało w wyniku weryfikacji wybranych do dofinansowania. zakończyła się podpisaniem umowy.

Na realizację programu 2016-OZ-15 Usuwanie i unieszkodliwianie azbestu na terenie województwa mazowieckiego Fundusz zaplanował środki w kwocie 6.500 tys. zł w formie dotacji i 500 tys. zł w formie pożyczki, a na program 2016-OA-12 Modernizacja oświetlenia elektrycznego zaplanowano 8.000 tys. zł w formie pożyczek. Planowane środki wykorzystane zostały w 2016 r. w kwotach odpowiednio 5.476 tys. zł (78,2%) i 4.765 tys. zł (59,6%).

Powodem niższego wydatkowania środków było zmniejszenie kwot przewidywanego dofinansowania po przeprowadzeniu przez beneficjentów procedur przetargowych i zawarciu umów z wykonawcami prac oraz rezygnacja przez beneficjentów z dofinansowania.

(dowód akta kontroli str. 194-273, 111-134)

W wyniku kontroli 10 wniosków zakończonych podpisaniem umów o przyznaniu dofinansowania w kwocie 4.520 tys. zł w ramach programu 2016-OZ-15 Usuwanie i unieszkodliwianie azbestu na terenie województwa mazowieckiego (pięć umów o udzielenie dotacji) oraz programu 2016-OA-12 Modernizacja oświetlenia elektrycznego (pięć umów o udzielenie pożyczki) ustalono, że:

- każdorazowo dofinansowanie przyznane zostało na zasadach określonych w uchwale nr 149/15 Rady Nadzorczej z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia zasad udzielania dofinansowania ze środków WFOŚiGW oraz zgodnie ze szczegółowymi kryteriami wyboru przedsięwzięć, określonymi w programach,
- przekazanie dofinansowania następowało po zakończeniu realizacji zadania i potwierdzeniu przez Fundusz prawidłowości rozliczenia, do którego załączano m.in. protokoły odbioru prac, faktury za wykonane prace oraz potwierdzenia zapłaty,
- w przypadku programu 2016-OZ-15 beneficjenci złożyli sprawozdania z zakończenia inwestycji potwierdzające realizację zadania (w tym dokumentację fotograficzną) oraz osiągnięcie planowanego efektu ekologicznego.

Z badanej próby, kontrolą ze strony Funduszu objęty był projekt, którego wybór podlegał zatwierdzeniu przez Radę Nadzorczą. Kontrola kolejnego zaplanowana była na III kwartał 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 274-368)

Szczegółową analizą objęto osiem wniosków, których weryfikacja nie zakończyła się dla wnioskodawcy sukcesem. Były to wnioski na kwotę: 152 tys. zł w ramach programu 2016-OZ-15 (pięć wniosków o przyznanie dotacji), na kwotę 1.199 tys. zł w ramach programu 2016-OA-12 (dwa wnioski o udzielenie pożyczki) i 110 tys. zł w ramach programu 2016-OA-11 (jeden wniosek o udzielenie pożyczki). W wyniku kontroli ustalono, że:

⁶ W tym dwie na podstawie wniosków złożonych w 2015 r. na kwotę 10.477 tys. zł.

- 1) weryfikacja wniosków złożonych w ramach programów: 2016-OA-11 i 2016-OA-12 przebiegała zgodnie z przyjętymi zasadami. Ponadto:
 - jeden beneficjent (w programie 2016-OA-12) zrezygnował z ubiegania się o dofinansowanie w związku z unieważnieniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, a drugi – nie uzupełnił w terminie wskazanych podczas weryfikacji wniosku braków formalnych (zgodnie z przyjętą procedurą wniosek został pozostawiony bez rozpatrzenia),
 - wniosek złożony przez beneficjenta w ramach programu 2016-OA-11 został zgodnie z obowiązującą procedurą rozpatrzony negatywnie z uwagi na fakt, iż wykazane wydatki nie mogły być zakwalifikowane do kosztów kwalifikowalnych,
- 2) na pięć wniosków złożonych w ramach programu 2016-OZ-15:
 - w jednym przypadku, po podpisaniu umowy o udzielenie dotacji w dniu 17 sierpnia 2016 r., beneficjent zrezygnował w dniu 17 października 2016 r. z realizacji zadania ze względów finansowych,
 - trzy wnioski złożone zostały w dniach: 11 maja 2016 r., 17 maja 2016 r., 17 lipca 2016 r. i Zarząd Funduszu postanowił pozostawić je bez rozpatrzenia w związku z wyczerpaniem alokacji (decyzja o zamknięciu naboru z dniem 10 maja 2016 r.). W ww. sprawach Zarząd nie skorzystał z możliwości określonej w ust. 8 pkt 2 programu odnośnie utworzenia listy rezerwowej, która mogłaby być realizowana „w przypadku zwiększenia alokacji środków lub wystąpienia wolnych środków finansowych”,
 - jeden wniosek złożony został w dniu 23 listopada 2016 r. na kwotę dofinansowania 13 tys. zł w formie dotacji z przeznaczeniem na utylizację odpadów zawierających azbest (zabezpieczenie, transport i przekazanie na składowisko) które zostały uszkodzone w wyniku huraganu w dniu 17 czerwca 2016 r. i zalegały na terenie nieruchomości osób fizycznych. Do wniosku załączono m.in. protokoły szkód, umowę zawartą z wykonawcą zadania, zarządzenie Wojewody Mazowieckiego w sprawie powołania komisji ds. oszacowania strat powstałych w wyniku huraganu oraz oświadczenie, że niektóre miejscowości wchodzące w skład gminy znajdują się na obszarze chronionym Natura 2000. Wniosek ten Fundusz pozostawił bez rozpatrzenia, z uwagi na zamknięcie naboru.

(dowód: akta kontroli str. 369-396)

Fundusz przeprowadził u beneficjentów 212 kontroli w 2015 r. i 187 w 2016 r. W jednym przypadku rozwiązano umowę z beneficjentem, który nie osiągnął zarówno efektu rzeczowego jak i ekologicznego. W konsekwencji beneficjent nie uzyskał wnioskowanej dotacji. W dwóch przypadkach efekt ekologiczny osiągnięty został w niepełnym zakresie, co dla jednego z beneficjentów skutkowało odmową częściowego umorzenia pożyczki.

(dowód akta kontroli str. 86-134, 397-455, 757-760)

Zasady umarzania pożyczek określone były uchwałą Nr 149/15 Rady Nadzorczej z dnia 26 listopada 2015 r. W treści każdego z programów oraz w umowach podpisanych z beneficjentami zamieszczane były doprecyzowania zasad umorzenia pożyczek.

W ciągu 2016 roku zawarto 30 umów o warunkowym umorzeniu pożyczki na kwotę 4.050 tys. zł, w tym w dziedzinie Ochrona powietrza – dziewięć umów na kwotę 1.199 tys. zł i w dziedzinie Ochrona ziemi – trzy na kwotę 129 tys. zł. Kontrola dokumentacji siedmiu umów na kwotę 1.428 tys. zł (35,3% kwoty umorzenia) wykazała że Fundusz postępowała zgodnie z przyjętymi i znanymi beneficjentom procedurami. Beneficjenci spełniali określone w programie i umowie kryteria uprawniające do udzielenia umorzenia części pożyczki. Zgodnie z umowami umorzone środki beneficjenci przeznaczali na kolejne zadania związane z ochroną

środowiska. W jednym przypadku środki w kwocie 39 tys. zł wykorzystane zostały przez beneficjenta na dofinansowanie budowy sieci kanalizacji sanitarnej wraz z przyłączami. W pozostałych przypadkach termin wykorzystania środków jeszcze nie upłynął. Prawdopodobieństwo wykonania umów o warunkowym umorzeniu pożyczki zabezpieczona została wekslem in blanco wraz z deklaracją wekslową.

(dowód: akta kontroli str. 111-134, 456-543)

W kontrolowanym okresie NFOŚiGW nie udostępniał Funduszowi środków na współfinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska. W latach wcześniejszych obowiązywały umowy z NFOŚiGW dotyczące udzielania beneficjentom dotacji na:

- demontaż, zbieranie, transport oraz unieszkodliwianie lub zabezpieczenie odpadów zawierających azbest. W ramach kwoty objętej umową z 2015 roku (2.887 tys. zł) wydatkowano 2.342 tys. zł (81,1%);
- realizację przedsięwzięć w ramach programu priorytetowego „Poprawa jakości powietrza część 2) KAWKA – likwidacja niskiej emisji wspierająca wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych odnawialnych źródeł energii”. Z określonej w umowie z 2014 roku kwoty 2.315 tys. zł NFOŚiGW udostępnił 1.410 tys. zł. Środki te wykorzystano w kwocie 1.389 tys. zł, tj. w 98,5%.

(dowód: akta kontroli str. 544-547)

Przynajmniej od 2014 roku Fundusz przeznaczał własne środki finansowe na realizację przedsięwzięć mających na celu poprawę jakości powietrza oraz usuwanie i unieszkodliwianie wyrobów zawierających azbest. Na przykład:

- Modernizacja źródeł ciepła przez jednostki samorządu terytorialnego w celu ograniczenia zanieczyszczeń z niskiej emisji – program w 2014 roku, na który wydatkowano 542 tys. zł w formie udzielonych pożyczek,
- Modernizacja indywidualnych kotłowni przez osoby fizyczne – program w 2014 roku i w 2016 r., na który wydatkowano odpowiednio: 875 tys. zł, 1.686 tys. zł,
- Usuwanie i unieszkodliwianie azbestu na terenie województwa mazowieckiego – program w: 2014 roku, 2015 r. 2016 r., na który wydatkowano w 2014 r. 5.888 tys. zł, a w 2016 r. 5.477 tys. zł,
- Ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza poprzez modernizację indywidualnych kotłowni, zakup i montaż kolektorów słonecznych, zakup i montaż instalacji fotowoltanicznej, zakup i montaż pomp ciepła – program w 2015 roku, w 2016 roku, na który wydatkowano w 2016 r. 2.391 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 86-134)

Część projektów dofinansowanych środkami WFOŚiGW realizowanych na terenie Województwa Mazowieckiego miały również znaczenie wykraczające poza teren gminy, powiatu i województwa, jak na przykład:

- udzielając pożyczki w wysokości 33.000 tys. zł Miejskiemu Przedsiębiorstwu Wodociągów i Kanalizacji miasta stołecznego Warszawy, zmodernizowano i rozbudowano Oczyszczalnię Ścieków „Czajka”. Dzięki tej inwestycji przeprowadzonej w Warszawie, całkowicie zredukowano ilość ścieków nieoczyszczonych odprowadzanych do Wisły,
- przekazując Miastu Pionki dotację w wysokości 480 tys. zł, usunięto z terenu objętego ochroną Natura 2000 PLB 1400013 – Ostoja Kozienicka m.in. odpady niebezpieczne – pozostałości po produkcji materiałów wybuchowych.

(dowód: akta kontroli str. 766-772)

W działalności Funduszu w ww. zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zarząd przyznawał dofinansowanie z zakresu Ochrona powietrza w trybie poza konkursowym podmiotom podległym Województwu Mazowieckiemu, których projekty określone były jako „kluczowe dla województwa mazowieckiego”. Kluczowość projektów polegała na termomodernizacji części (nie całości) nieruchomości, wymianie oświetlenia oraz wymiany bądź modernizacji kotłowni lub kanalizacji sanitarnej. NIK zwróciła uwagę, że projekty te kwalifikowały się do realizacji w ramach ogłaszanych programów priorytetowych. W konsekwencji, jednostki podległe Marszałkowi Województwa objęte zostały korzystniejszą formą dofinansowania – podmiotom tym przyznano dotacje, podczas gdy inny beneficjentom na podobne zadania udzielano pożyczek.
(dowód akta kontroli str. 135-146, 748-749, 776-780)
2. W jednym przypadku Fundusz niezasadnie odmówił udzielenia dotacji, pomimo iż wniosek był merytorycznie zasadny do udzielenia pomocy.
Gmina Jastrzębia złożyła w dniu 23 listopada 2016 r. wniosek na kwotę dofinansowania 13 tys. zł z przeznaczeniem na utylizację odpadów zawierających azbest (zabezpieczenie, transport i przekazanie na składowisko). Znajdujące się na dachach budynków płyty eternitowe zostały uszkodzone w wyniku huraganu, który miał miejsce w dniu 17 czerwca 2016 r. Odpady zalegały na terenie nieruchomości osób fizycznych. Do wniosku beneficjent załączył wszystkie niezbędne dokumenty, co zostało potwierdzone przez weryfikujący wniosek Wydział Zamiejscowy w Radomiu. W konsekwencji Wydział ten oraz Wydział Ochrony Powietrza i Ziemi Funduszu pozytywnie zaopiniowały złożony wniosek i przekazały sprawę na posiedzenie Zarządu. Wniosek złożony został w ramach trybu nadzwyczajnego, o którym mowa w ust. 5.4. pkt 17-21 programu 2016-OZ-15. Zgodnie z zapisami programu, tryb nadzwyczajny stosowany mógł być do zadań z zakresu unieszkodliwiania azbestu w związku z usuwaniem skutków działania żywiołów na terenie województwa mazowieckiego. Ubieganie się o dofinansowanie mogło odbywać się w okresie sześciu miesięcy od daty wystąpienia zagrożenia.
Wniosek Gminy nie został rozpatrzony przez Zarząd, a w dniu 29 grudnia 2016 r. Zastępca Prezesa poinformował beneficjenta, iż wniosek pozostaje bez rozpatrzenia, ponieważ złożony został po dniu zamknięcia naboru. Nabór wniosków odbywał się od 25 stycznia 2016 r. do wyczerpania alokacji, nie później niż do 30 września 2016 r., a w przypadku posiadania umowy z wykonawcą zadania, nie później niż do 31 października 2016 r. Z uwagi na wyczerpanie alokacji, Zarząd podjął decyzję o zamknięciu naboru wniosków z dniem 10 maja 2016 r. Pomimo złożenia odwołania przez beneficjenta, Zarząd nie przyznał dofinansowania, powołując się „na brak nowych okoliczności (...)”. Takie samo stanowisko zajęła Rada Nadzorcza.
W dniu 10 lutego 2017 r. Gmina Jastrzębia złożyła w Funduszu nowy wniosek o udzielenie dotacji w kwocie 92 tys. zł na usuwanie wyrobów zawierających azbest z terenów Gminy. Według stanu na dzień zakończenia niniejszej kontroli Zarząd Funduszu przyznał promesę na dofinansowanie zadania.
Prezes Zarządu wyjaśnił, że wniosek z 2016 r. o dofinansowanie w trybie nadzwyczajnym należało złożyć w ciągu sześciu miesięcy od daty wystąpienia nadzwyczajnego zagrożenia, jednakże w ramach obowiązującego naboru. NIK nie podziela stanowiska Prezesa Zarządu i wskazuje, że taki sposób interpretacji zapisów programu uniemożliwiał ubieganie się o dofinansowanie w tym trybie i właściwą reakcję ze strony Funduszu na likwidację skutków

zdarzeń nadzwyczajnych. Dodatkowo NIK zwraca uwagę, że odpady zawierające azbest stanowiły zagrożenie dla środowiska i ludzi.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. Fundusz wydatkował na realizację programu 2016-OZ-15 (na usuwanie i utylizację azbestu) dotację w kwocie 5.440 tys. zł, tj. o 1.060 tys. mniej niż planowano.

(dowód akta kontroli str. 369-396, 754-756, 773-774)

2. Działalność organów i biura Funduszu

Opis stanu
faktycznego

Koszty funkcjonowania organów i biura Funduszu utrzymywały się na porównywalnym poziomie i wyniosły 14.944 tys. zł w 2015 r., 14.843 tys. zł w 2016 r. i 3.619 tys. zł w I kwartale 2017 r. Struktura kosztów nie uległa zmianie. Główną pozycję stanowiły koszty wynagrodzeń (około 68-71%), które wyniosły odpowiednio 10.578 tys. zł, 10.517 tys. zł i 2.475 tys. zł. Koszty ubezpieczeń społecznych i innych świadczeń stanowiły około 13-15 % i wyniosły 1.983 tys. zł, 2.009 tys. zł i 566 tys. zł, w tym koszty szkoleń pracowników 90 tys. zł, 97 tys. zł i 10 tys. zł. Koszty usług obcych stanowiły około 5-7% i wyniosły 799 tys. zł, 812 tys. zł i 206 tys. zł, w tym koszty ekspertyz, badań i opinii zlecanych na zewnątrz wyniosły 11 tys. zł, 12 tys. zł i 9 tys. zł i dotyczyły głównie badania sprawozdania finansowego przez biegłego rewidenta.

W ciągu 2016 roku koszty wynagrodzeń z tytułu zawartych umów zleceń wyniosły 56 tys. zł, tj. 0,4% wszystkich kosztów funkcjonowania organów i biura (dla porównania w roku poprzednim wyniosły 101 tys. zł, co stanowiło 0,7% wszystkich rocznych kosztów). Żadna z umów nie została zawarta z pracownikiem Funduszu. Umowy dotyczyły głównie konsultacji prawnych i prowadzenia zastępstwa procesowego, przygotowywania dokumentów do archiwizacji, wykonywania prac pomocniczych przy obsłudze administracyjno-biurowej w Wydziałach Zamiejscowych.

(dowód akta kontroli str. 548)

Szczegółowym badaniem objęto realizację kosztów poniesionych w 2016 r. w kwocie 405 tys. zł, tj. 2,7% kosztów funkcjonowania organów i biura w 2016 r. i w 2017 r. w kwocie 99 tys. zł, tj. 2,7% kosztów 2017 r. Doboru próby w kwocie 354 tys. zł dokonano metodą monetarną⁷ z kosztów pozapłacowych. Próba kosztów dobranych w sposób celowy wyniosła 150 tys. zł. Badaniem objęto łącznie 83 dowody księgowe. W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że koszty były związane z działalnością organów Funduszu i zostały poniesione w sposób gospodarny i oszczędny. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności skutkujących zapłatą odsetek lub kar umownych. W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wyłączenia stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸. Zakup towarów i usług został dokonany w sposób określony w Regulaminie udzielania zamówień o wartości nieprzekraczającej 30 tys. euro⁹, ustalonym przez Zarząd Funduszu.

Zarządzeniem Nr 11/2016 Prezesa Zarządu WFOŚiGW z dnia 2 września 2016 r. wprowadzone zostały zasady i warunki podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracowników Funduszu. Analiza dokumentacji dotyczącej sześciu szkoleń grupowych (36 tys. zł) wykazała, że do każdego z nich załączony był program oraz lista imienna uczestników potwierdzająca zrealizowanie szkolenia i protokół wykonania usługi.

(dowód kontroli str. 549-639)

⁷ Metoda uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm..

⁹ Uchwała nr 1161/15 Zarządu WFOŚiGW z dnia 18 czerwca 2015 r.

Analiza wykorzystania pojazdów służbowych przeprowadzona na podstawie trzech z czterech będących w posiadaniu Funduszu samochodów za miesiąc kwiecień 2017 r. wykazała, że:

- pojazdy te użytkowane były zgodnie z zasadami korzystania z samochodów służbowych i prywatnych oraz delegowania i rozliczenia kosztów podróży służbowych w biurze Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie ustalonymi w zarządzeniu nr 2/2016 Prezesa Zarządu z dnia 29 lutego 2016 r.
- dla obu pojazdów prowadzone były karty pojazdu, w których wskazywano m.in. stany licznika, łączny przebieg, z podziałem na jazdy służbowe lokalne, delegacje służbowe i jazdy prywatne,
- użytkownicy pojazdów za przejazdy prywatne obciążani byli stosownymi kosztami.

(dowód akta kontroli str. 640-703)

Według danych kadrowo-księgowych, przeciętna liczba zatrudnionych w biurze Funduszu¹⁰ wyniosła 101,14 w 2015 r., 97,4 w 2016 r. i 95,35 w I kwartale 2017 r. Przeciętne wynagrodzenie miesięczne na jednego pracownika pełnozatrudnionego wyniosło brutto: 8.397 zł w 2015 r., 8.699 zł w 2016 r. i 8.379 zł w I kwartale 2017 r., przy czym przeciętne wynagrodzenie miesięczne dla członka Zarządu i Główniej Księgowej kształtowało się odpowiednio na poziomie: 18.505 zł, 18.921 zł, i 19.710 zł. Przeciętne wynagrodzenie miesięczne dla pozostałych pracowników w tym samym okresie wynosiło: 6.350 zł, 6.477 zł i 6.587 zł. Wynagrodzenie siedmioosobowej Rady Nadzorczej wynosiło: 285.142 zł w 2015 r., 294.409 zł w 2016 r. i 77.947 zł w I kwartale 2017 r.

Wynagrodzenia stanowiły w strukturze kosztów biura Funduszu najwyższy udział procentowy: 70,8% w 2015 r. i 2016 r. (10.578 tys. zł i 10.517 tys. zł) oraz 68,4% w I kwartale 2017 r. (2.475 tys. zł).

(dowód akta kontroli str. 548, 639)

Według stanu na koniec roku/kwartалу kwota wolnych środków pieniężnych Funduszu wzrosła z 116.813 tys. zł w 2015 r. do 175.725 tys. zł w 2016 r.

W ciągu roku wolne środki Funduszu lokowane były na rachunku Ministra Finansów w BGK w formie depozytów terminowych. W kolejnych okresach średnia kwota depozytów terminowych zmniejszyła się 59.667 tys. zł w 2015 r. (od 5.000 tys. zł do 200.000 tys. zł), 28.446 tys. zł w 2016 r. (od 4.000 tys. zł do 100.000 tys. zł), 19.786 tys. zł w I kwartale 2017 r. (od 5.000 tys. zł do 70.000 tys. zł). Średni okres depozytu wydłużył się odpowiednio z 35, do 51 i do 52 dni.

Ponadto, wolne środki Funduszu, które nie zostały przekazane w depozyt terminowy i nie zostały wydatkowane w danym dniu, przekazywane były na koniec każdego dnia roboczego w depozyt overnight.

Z przekazanych w depozyt środków Fundusz uzyskał przychody w wysokości 3.314 tys. zł w 2015 r., 3.718 tys. zł w 2016 r. i 309 tys. zł w I kwartale 2017 r.

(dowód akta kontroli str. 86-134, 704-708)

W okresie objętym kontrolą Fundusz nie zaciągał kredytów ani pożyczek.

(dowód akta kontroli str. 709)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. Fundusz posiadał udziały i akcje pięciu podmiotów o wartości nominalnej 25.276 tys. zł i wartości bilansowej 7.226 tys. zł. Ich wyceny dokonywano w Funduszu na zasadach określonych w ustawie o rachunkowości oraz polityce rachunkowości Funduszu.

Od 1 stycznia 2010 roku, wskutek zmiany ustawy Prawo ochrony środowiska, wojewódzkie fundusze ochrony środowiska nie mogą nabywać udziałów i akcji w spółkach. Do końca 2009 roku działania takie były uprawnione na podstawie

¹⁰ Wg metodologii stosowanej dla wyliczeń odpisu na ZFŚS.

art. 411a ust. 1 ww. ustawy, jeśli statutowym lub ustawowym przedmiotem działalności spółek była ochrona środowiska i gospodarka wodna.

Posiadane przez Fundusz w kontrolowanym okresie udziały i akcje zostały objęte za wiarytelności na podstawie ugód bankowych z 1998 r. i 2000 r. lub zostały zakupione w latach 1996 – 2006 od podmiotów prowadzących działalność z zakresu ochrony środowiska.

(dowód akta kontroli str. 86-134, 710-713)

W porównaniu do stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. wartość nominalna posiadanych przez Fundusz udziałów i akcji zmniejszyła się o 2.036 tys. zł (z kwoty 27.312 tys. zł), a wartość bilansowa o 1.907 tys. zł (z 9.133 tys. zł). Według sprawozdania z działalności Funduszu za 2016 rok zmniejszenie wartości nominalnej akcji wynikało z wykreślenia z ewidencji księgowej akcji dwóch podmiotów wskutek zakończenia procesu ich likwidacji. Zmniejszenie wartości bilansowej było wynikiem odpisu aktualizującego wartość akcji jednego z podmiotów - BOŚ S.A. i nastąpiło z powodu spadku kursu giełdowego tych akcji. Przynajmniej od 2014 roku Fundusz corocznie dokonywał odpisów aktualizujących wartość akcji tego podmiotu do wartości rynkowej. Według stanu na dzień 31 grudnia 2016 roku wartość nominalna akcji BOŚ S.A. wyniosła 21.036 tys. zł, a wartość odpisu 17.867 tys. zł.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że od 2013 roku zbycie akcji nie gwarantowało odzyskania zainwestowanych w nie kwot i prowadziło do zanotowania przez Fundusz straty ze sprzedaży akcji. W 2016 roku kapitał BOŚ S.A. wzrósł o około 400 mln zł dzięki emisji akcji, z której większość sfinansował NFOŚiGW. Działania te oraz wdrożenie przez BOŚ S.A. programu postępowania naprawczego, mają doprowadzić do wzrostu wartości akcji oraz wypracowania zysku. Dodatkowo Prezes stwierdził, że już w I kwartale 2017 roku grupa BOŚ S.A. wypracowała zysk.

(dowód akta kontroli str. 86-134, 710-713, 745-746)

W przypadku trzech podmiotów Fundusz nie dokonywał odpisów aktualizujących wartość udziałów i akcji, ponieważ nie stwierdzono przesłanek wskazujących na trwałą utratę ich wartości.

Z tytułu posiadania papierów wartościowych Fundusz co najmniej od 2014 roku nie osiągnął przychodów, ponieważ żaden z podmiotów nie wypłacał dywidendy. Prezes Zarządu wyjaśnił, że Fundusz nie osiągnął przychodów z tytułu posiadania akcji i udziałów, gdyż żadna z czterech działających Spółek, w których Fundusz posiada akcje lub udziały nie wypłacała dywidendy. BOŚ S.A. w ostatnich latach wygenerował straty netto zatem nie było możliwe wypłacenie dywidendy. MFPK Sp. z o.o. zgodnie z zapisami w umowie Spółki wypracowany zysk przeznacza wyłącznie na kapitały lub fundusze Spółki, które będą służyć realizacji celu jej działania. Natomiast Geotermia Mazowiecka S.A. przeznaczała wypracowane zyski na kapitał zapasowy, co umożliwiało jej dalsze inwestycje i rozwój.

Fundusz nie występował do Zarządu Województwa Mazowieckiego o zgodę na zbycie udziałów lub akcji, oczekując na wzrost notowań tych papierów. Organy Funduszu nie wypracowały również sposobu spożytkowania ww. aktywów.

(dowód akta kontroli str. 86-134, 710-714)

W Funduszu opracowano i przekazano Zarządowi Województwa Mazowieckiego oraz Ministrowi Ochrony Środowiska Informację o posiadanych akcjach, udziałach i obligacjach według stanu na koniec 2015 r. w terminie określonym w art. 411a ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska, tj. do dnia 30 czerwca 2016 roku.

(dowód akta kontroli str. 712-713)

W kontrolowanym okresie Fundusz nie udzielał poręczeń na podstawie art. 411 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

(dowód akta kontroli str. 714)

Według stanu na koniec roku/kwartalu należności Funduszu wyniosły 549.494 tys. zł w 2015 r., 543.514 tys. zł w 2016 r., i 524.024 w I kwartale 2017 r. Główną pozycję stanowiły należności z tytułu udzielonych pożyczek, które wyniosły odpowiednio 549.142 tys. zł, 543.190 tys. zł i 523.727 tys. zł, w tym kwota 708 tys. zł, 551 tys. zł i 551 tys. zł stanowiła zaległość.

Analiza windykacji zaległości w kwocie 551 tys. zł (100 %) prowadzonej wobec czterech dłużników wykazała, że Fundusz podejmował niezbędne czynności zmierzające do odzyskania należnych kwot. Wszystkie objęte kontrolą postępowania prowadzone były zgodnie z ustalonymi przez Prezesa Zarządu Funduszu zasadami windykacji wierzytelności pieniężnych Funduszu¹¹. W zasadach tych wskazano osoby odpowiedzialne za windykację oraz terminy wykonania poszczególnych czynności wobec dłużników.

(dowód akta kontroli str. 715-740)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Funduszu w ww. zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Fundusz nie zapewnił pełnego wykorzystania zgromadzonych środków finansowych na zadania z zakresu ochrony środowiska. W kontrolowanym okresie wzrosła kwota wolnych środków Funduszu, która wyniosła według stanu na koniec roku: 116.813 tys. zł w 2015 r. i 175.725 tys. zł w 2016 r. Na zjawisko kumulowania i wzrostu wolnych środków na koniec każdego roku NIK wskazywała już w kontrolach przeprowadzonych w 2012 r. i 2013 r. Izba formułowała wnioski o planowanie wydatków na dofinansowanie przedsięwzięć ekologicznych w sposób zapewniający pełne wykorzystanie środków pozostających w dyspozycji Funduszu. Obecnie wykazywana kwota wolnych środków kilkukrotnie wzrosła w stosunku do wartości wykazanej w 2011 r. i 2012 r. (odpowiednio 38.630 tys. zł i 56.514 tys. zł). Stan wolnych środków znacząco odbiegał od poziomu pierwotnie planowanego, który określono na 2016 r. w wysokości 5.579 tys. zł. W ocenie NIK, pozostawianie tak dużych kwot, jako wolnych środków na koniec każdego roku związane jest z niedostatecznym dostosowaniem przez Fundusz sposobu finansowania przedsięwzięć do możliwości budżetowych potencjalnych beneficjentów w tym w szczególności samorządów gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 86-134)

2. Środki zainwestowane przez Fundusz w udziałach i akcjach były „zamrożone”, tj. nie były wykorzystywane na podstawową działalność, traciły na wartości, a Fundusz nie posiadał żadnej koncepcji zarządzania tym majątkiem. Wartość bilansowa papierów wartościowych wynosiła na dzień 31 grudnia 2016 roku wynosiła 7.226 tys. zł., a wartość nominalna 25.276 tys. zł. Z tytułu posiadania akcji i udziałów w spółkach, Fundusz nie osiągnął żadnych przychodów. W przypadku akcji BOŚ SA wartość akcji regularnie traciła na wartości, a odpis z tego tytułu wynosił około 2.000 tys. zł rocznie (łącznie 17.867 tys. zł). Według stanu na dzień 31 grudnia 2016 roku wartość bilansowa akcji BOŚ S. A. wynosiła 3.169 tys. zł (wartość nominalna 21.036 tys. zł). NIK zwróciła uwagę na bierność organów Funduszu w zakresie gospodarowania tym majątkiem.

(dowód akta kontroli str. 86-135, 710-714)

W ocenie NIK sposób prowadzenia gospodarki finansowej sprzyjał kumulacji wolnych środków i zamrażaniu kapitału.

¹¹ Zarządzenie nr 1/2015 Prezesa Zarządu Funduszu z dnia 19 stycznia 2015 r. w sprawie ustalenia „Zasad windykacji wierzytelności pieniężnych Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie”.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹², wnosi o:

1. maksymalizację efektów rzeczowych przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej z pełnym wykorzystaniem zgromadzonych środków finansowych,
2. dokonanie weryfikacji programów i zasad finansowania zadań pod względem atrakcyjności dla beneficjentów (w tym samorządów) oraz legalności stosowanych preferencji dla projektów kluczowych dla Województwa Mazowieckiego,
3. opracowanie i wdrożenie zasad gospodarowania papierami wartościowymi Funduszu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Łódź, 27 lipca 2017 r.

Tekst ujednolicony na podstawie Uchwały Zespołu
Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie
Kontroli z dnia 25 września 2017 r., zgodnie z art. 61b
ustawy o NIK.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi



Dyrektor
Przemysław Szewczyk

¹² Dz. U. z 2017 r., poz. 524.