



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.010.02.2023

Pani
Aleksandra Drescher
Prezes Zarządu
Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska
i Gospodarki Wodnej
w Opolu
ul. Krakowska 53
45-018 Opole

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu ¹ , ul. Krakowska 53, 45-018 Opole
Kierownik jednostki kontrolowanej	Aleksandra Drescher, Prezes Zarządu, od 25 marca 2022 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Iwona Mazurek, Prezes Zarządu WFOŚiGW, od 31 października 2017 r. Henryk Tylak, Prezes Zarządu WFOŚiGW, od 17 lipca 2018 r. Maciej Armin Stefański, Prezes Zarządu WFOŚiGW, od 4 lipca 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Finansowanie działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, z wykorzystaniem dowodów sporządzanych przed lub po tym okresie
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Wojciech Jarzyna, Specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/55/2023 z 22 maja 2023 r.

(akta kontroli str. 1)

¹ Dalej: WFOŚiGW lub Fundusz.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Fundusz prawidłowo zapewnił potencjalnym beneficjentom dostępność środków finansowych niezbędnych do realizacji zadań z zakresu zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu. W obowiązujących w okresie objętym kontrolą Strategiach działania WFOŚiGW w sposób prawidłowy i rzetelny określono i przyjęto do stosowania obszary priorytetowe w powyższym zakresie. Przyjęte w dokumentach strategicznych WFOŚiGW cele działań w zakresie gospodarowania odpadami oraz wymienione rodzaje działań w tym zakresie, były zgodne z hierarchią postępowania z odpadami oraz z Planem gospodarki odpadami dla województwa opolskiego na lata 2016-2022 z uwzględnieniem lat 2023-2028⁴. Jednak w żadnej z ww. Strategii nie określono wskaźników realizacji celów związanych z zapobieganiem powstawaniu odpadów i recyklingu.

W Listach przedsięwzięć priorytetowych WFOŚiGW na lata 2019-2023 wskazano jako jeden z priorytetów działania związane z gospodarką odpadami i ochroną ziemi. Nie wskazano w nich jednak konkretnych planowanych do realizacji projektów i nie określono planowanych efektów realizacji działań zarówno rzeczowych, jak i ekologicznych. Fundusz stworzył rzetelne warunki dla monitorowania oraz kontroli realizacji zadań oraz osiągania założonych celów, a także rzetelnie zabezpieczył swoje prawa na wypadek nie wywiązania się podmiotu dotowanego z realizowanej umowy. Wskazane w zawartych umowach mierniki efektu ekologicznego dla przedsięwzięć związanych z zapobieganiem powstawania odpadów oraz ich recyklingiem były właściwie dobrane, mierzalne i umożliwiały wiarygodne i rzetelne oszacowanie osiągnięcia efektu ekologicznego. Fundusz rzetelnie zrealizował wydatki na przedsięwzięcia związane z zapobieganiem powstawaniu odpadów i recyklingu⁵. WFOŚiGW zapewnił efektywny system wymiany informacji z podmiotami zewnętrznymi, rzetelnie informował potencjalnych beneficjentów o prowadzonym w trybie ciągłym naborze wniosków oraz o realizowanych programach dotacyjnych za pomocą strony internetowej, mediów społecznościowych oraz poprzez emitowane w lokalnych stacjach radiowych i zamieszczane w prasie ogłoszenia i informacje o swojej działalności i prowadzonych naborach wniosków o dofinansowanie.

Zidentyfikowane w trakcie kontroli nieprawidłowości, dotyczące niedopełnienia wymogu przechowywania dokumentacji archiwalnej oraz nierzetelności przy klasyfikacji ryzyk i określaniu mechanizmów kontrolnych i reakcji na ryzyka, nie wpłynęły na ocenę kontrolowanej działalności.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Przyjętym treścią uchwały nr XXVIII/306/2017 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 28 marca 2017 r. Dalej: Plan.

⁵ Stwierdzono na podstawie próby obejmującej sześć umów pożyczek o najwyższej kwocie dofinansowania w okresie objętego kontrolą zawartych w ramach naboru prowadzonego w trybie ciągłym w dziedzinie gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Finansowanie działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu

Opis stanu faktycznego

1.1 W WFOŚiGW rzetelnie określono i przyjęto do stosowania w dokumentach strategicznych cel środowiskowy odnoszący się do zapobiegania powstawania odpadów i recyklingu.

W okresie objętym kontrolą w WFOŚiGW obowiązywały *Strategia działania Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu na lata 2017-2020*⁷ oraz *Strategia działania Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu na lata 2021-2024*⁸. W obu dokumentach jako Cel generalny wskazano *Poprawa stanu środowiska i zrównoważone gospodarowanie jego zasobami przez stabilne, skuteczne i efektywne wspieranie przedsięwzięć i inicjatyw służących środowisku przy pełnym oraz zgodnym z zasadami zrównoważonego rozwoju wykorzystaniu środków pochodzących z Unii Europejskiej na ochronę środowiska i gospodarkę wodną w województwie opolskim*. Jako jeden z dziedzinowych celów środowiskowych w ww. *Strategiach* wskazano *Gospodarka o obiegu zamkniętym, w tym gospodarowanie odpadami*. Zarówno w *Strategii* na lata 2017-2020, jak i w *Strategii* na lata 2021-2024, jako cel działań w zakresie gospodarowania odpadami wskazano *wdrażanie hierarchii sposobów postępowania z odpadami, czyli w pierwszej kolejności zapobieganie powstawaniu odpadów, a następnie kolejno przygotowanie do ponownego użycia, recykling, inne metody odzysku, unieszkodliwianie, przy czym najmniej pożądanym sposobem ich zagospodarowania jest składowanie*. W obu *Strategiach* jako planowane działania z powyższego obszaru wymieniono:

a/ zmniejszenie negatywnego oddziaływania na środowisko produktów i procesów produkcyjnych w całym cyklu życia, mając na uwadze konieczność zmniejszenia ilości wytwarzanych odpadów i zwiększenia wydajności wykorzystania surowców;

b/ budowa infrastruktury technicznej i logistycznej w zakresie stworzenia możliwości napraw i wymiany rzeczy używanych oraz selektywnego zbierania odpadów surowcowych;

c/ modernizacja infrastruktury służącej przygotowaniu odpadów komunalnych do recyklingu;

d/ budowa, rozbudowa lub modernizacja instalacji służących do recyklingu;

e/ budowa instalacji przekształcania odpadów innych niż komunalne, w tym wytworzonych z odpadów komunalnych i osadów ściekowych, powiązanych z sieciami elektroenergetycznymi i ciepłowniczymi służących pozyskiwaniu ciepła;

f/ rekultywacja terenów zdegradowanych;

g/ promocja rozwiązań z obszaru gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ) – powiązanie obszaru ochrony środowiska z energią i transportem, program rozwoju generowania energii z odpadów;

h/ wsparcie właściwego gospodarowania odpadami niebezpiecznymi oraz rozwoju innowacyjnych technologii do ich przetwarzania.

(akta kontroli str. 15-60)

⁶ 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.

⁷ Przyjęta treścią Uchwały Nr 50/2016 Rady Nadzorczej Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu z dnia 28 września 2016 r. Dalej: *Strategia* na lata 2017-2020.

⁸ Przyjęta treścią Uchwały Nr 49/2020 Rady Nadzorczej Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu z dnia 25 września 2020 r. Dalej: *Strategia* na lata 2021-2024.

W żadnej z ww. Strategii nie określono wskaźników realizacji celów związanych z zapobieganiem powstawaniu odpadów i recyklingu. Prezes Zarządu, w nawiązaniu do braku określenia ww. wskaźników wyjaśniła, że *wieloletnią praktyką Funduszu przy tworzeniu Strategii działania WFOŚiGW na kolejne okresy jest opisowe formułowanie założeń dotyczących formułowania oczekiwanych efektów realizacji przedsięwzięć finansowanych ze środków Funduszu oraz pozyskanych przez Fundusz środków zewnętrznych. Wynika to z ograniczonych możliwości przewidywania kierunków prowadzonych inwestycji przez potencjalnych interesariuszy, z uwagi na fakt, że Strategia opracowywana jest w okresach czteroletnich, zatem w momencie jej opracowywania trudno jest przewidzieć kierunki prowadzonych działań. Kierunki te są wytyczane przez akty prawne, krajowe strategie a następnie przez dysponentów środków finansowych w terminach niepozwalających na ich uwzględnienie w momencie opracowywania strategii WFOŚiGW w Opolu.*

(akta kontroli str. 15-60, 954)

W Liście przedsięwzięć priorytetowych WFOŚiGW na rok 2018⁹ jako jeden z priorytetów wymieniono działania związane z gospodarką odpadami i ochroną ziemi. Wskazano też konkretne planowane do realizacji projekty i przypisano do nich planowane efekty realizacji działań, zarówno rzeczowe, jak i ekologiczne. W Listach przedsięwzięć priorytetowych WFOŚiGW na lata 2019-2023¹⁰ wskazano jako jeden z priorytetów działania związane z gospodarką odpadami i ochroną ziemi. Nie przewidziano w nich jednak konkretnych planowanych do realizacji projektów i nie określono planowanych efektów realizacji działań zarówno rzeczowych, jak i ekologicznych. Prezes WFOŚiGW wyjaśniła, że Lista przedsięwzięć priorytetowych WFOŚiGW opracowywana na rok 2018 była ostatnią z list, w której zawarte były konkretne nazwy przedsięwzięć planowanych do realizacji przez przyszłych beneficjentów. Wyjaśniła także, że *Opracowywane w tej formule listy znacząco odbiegały od faktycznie wnioskowanych do realizacji przedsięwzięć na dany rok, pomimo ich aktualizacji (realizacja zadań na poziomie około 40% planu). Powyższe generowało duży nakład pracy przy niewielkim efekcie. W związku z tym stanem rzeczy, Zarząd Funduszu podjął decyzję o odstąpieniu od opracowywania List przedsięwzięć priorytetowych w tej formule. Rozwiązanie takie, było praktykowane już we wcześniejszych latach przez inne Fundusze i wykorzystane przez nasz Fundusz jako dobra praktyka.*

(akta kontroli str. 64-65, 71-72, 77, 83, 88-89, 109-110, 954-955)

1.2 Przyjęte w dokumentach strategicznych WFOŚiGW cele i rodzaje działań w zakresie gospodarowania odpadami, były zgodne z hierarchią postępowania z odpadami określoną w art. 17 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹¹ oraz z Planem gospodarki odpadami dla województwa opolskiego na lata 2016-2022 z uwzględnieniem lat 2023-2028.

⁹ Lista przedsięwzięć priorytetowych Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu na rok 2018 przyjęta treścią uchwały Nr 42/2017 Rady Nadzorczej Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu z dnia 23 maja 2017 r. (zaktualizowana treścią uchwały Nr 22/2018 Rady Nadzorczej Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu z dnia 16 maja 2018 r.).

¹⁰ Lista przedsięwzięć priorytetowych Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu na rok 2023 przyjęta treścią uchwały Nr 19/2022 Rady Nadzorczej Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu z dnia 29 czerwca 2022 r.; Lista przedsięwzięć priorytetowych Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu na rok 2022 przyjęta treścią uchwały Nr 19/2021 Rady Nadzorczej Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu z dnia 24 czerwca 2021 r.; Lista przedsięwzięć priorytetowych Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu na rok 2021 przyjęta treścią uchwały Nr 30/2020 Rady Nadzorczej Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu z dnia 26 czerwca 2020 r.; Lista przedsięwzięć priorytetowych Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu na rok 2020 przyjęta treścią uchwały Nr 22/2019 Rady Nadzorczej Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu z dnia 28 czerwca 2019 r.; Lista przedsięwzięć priorytetowych Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu na rok 2019 przyjęta treścią uchwały Nr 44/2018 Rady Nadzorczej Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu z dnia 29 czerwca 2018 r.

¹¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 699, ze zm.

W Planie tym jako cele w gospodarce odpadami, w odniesieniu do odpadów komunalnych i ulegających biodegradacji¹², przyjęto m.in.: zmniejszenie ilości powstających odpadów, zwiększanie świadomości społeczeństwa na temat właściwego gospodarowania odpadami komunalnymi, doprowadzenie do funkcjonowania systemów zagospodarowania odpadów zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami, zwiększenie udziału odpadów zbieranych selektywnie.

(akta kontroli str. 32, 35-36, 53, 57-58, 64-65, 71-72, 77, 83, 88-89, 109-110)

2.1 W latach 2018-2023, w rocznych planach finansowych WFOŚiGW¹³, nie dokonywano podziału planowanych wydatków na poszczególne cele czy priorytety działań, w tym nie wyszczególniono środków finansowych zaplanowanych na realizację zadań w zakresie zapobiegania powstawania odpadów i recyklingu. Udzielone w okresie objętym kontrolą dofinansowanie na projekty z zakresu zapobiegania powstawania odpadów i recyklingu pochodziło wyłącznie ze środków własnych WFOŚiGW w formie dotacji lub pożyczki. Prezes WFOŚiGW wyjaśniła, że *roczne plany finansowe tworzone były z wysokim stopniem ogólności dla zapewnienia elastyczności w finansowaniu w danym roku, mającym na celu przede wszystkim szybkie dostosowanie się do bieżących potrzeb potencjalnych beneficjentów oraz dostosowania oferty finansowej do kierunków wytyczanych przez instytucje rządowe oraz inne instytucje finansujące.*

(akta kontroli str. 153-251, 526-538, 955)

2.2 Fundusz rzetelnie zrealizował wydatki na przedsięwzięcia związane z zapobieganiem powstawaniu odpadów i recyklingu¹⁴. W okresie objętym kontrolą, na realizację zadań w zakresie zapobiegania powstawania odpadów i recyklingu, WFOŚiGW wypłacił dofinansowania w łącznej kwocie 21 658 328,15 zł¹⁵ (w tym 20 853 833,01 zł w formie pożyczek oraz 804 495,14 zł w formie dotacji). Środki z pożyczek wydatkowano na:

a/ zakup samochodów do wywozu odpadów komunalnych i pojemników na odpady (5 122 000,00 zł);

b/ budowę składowisk, sortowni, kompostowni, instalacji przetwarzania odpadów oraz zakup urządzeń (14 585 684,53 zł);

c/ budowę PSZOK (1 146 148,48 zł).

Środki z dotacji wydatkowano na działania z zakresu edukacji ekologicznej i komunikacji społecznej.

(akta kontroli str. 260-263, 779-780)

2.3 W latach 2018-2023 (I półrocze) w WFOŚiGW zrealizowano 48 projektów¹⁶ w ramach dziedzin gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi¹⁷ oraz edukacja ekologiczna i komunikacja społeczna¹⁸ w zakresie odpadów komunalnych i recyklingu, a także w ramach programu dotacyjnego „EKO EDUKACJA to społeczna akcja!”¹⁹.

¹² Rozdział 10.1 Planu.

¹³ Przyjętych uchwałami Rady Nadzorczej WFOŚiGW: Nr 47/2022 z dnia 29 listopada 2022 r., Nr 48/2021 z dnia 26 listopada 2021 r., Nr 59/2020 z dnia 25 listopada 2020 r., Nr 60/2019 z dnia 29 listopada 2019 r., Nr 91/2018 z dnia 30 listopada 2018 r., Nr 78/2017 z dnia 23 listopada 2017 r.

¹⁴ Stwierdzono na podstawie próby obejmującej sześć umów pożyczek o najwyższej kwocie dofinansowania z okresu objętego kontrolą zawartych w ramach naboru prowadzonego w trybie ciągłym w dziedzinie gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi. Umowy objęte próbą dotyczyły: budowy kwatery składowiska odpadów, rozbudowy kompostowni wraz z wykonaniem niezbędnej infrastruktury, zakupu nowych pojazdów służących do wywozu odpadów komunalnych, modernizacji sortowni i kompostowni odpadów, zakupu kompaktora, budowy Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych. WFOŚiGW dysponował dokumentacją potwierdzającą uzyskanie przez pożyczkobiorców zakładanych poziomów efektów rzeczowych i ekologicznych.

¹⁵ Kwota wypłacona na dofinansowanie zadań w terminie od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2023 r.

¹⁶ W tym projekty dla których wnioski o dofinansowanie rozpatrzono jeszcze w 2017 roku.

¹⁷ 19 projektów.

¹⁸ 23 projekty.

¹⁹ Sześć projektów.

Łączna wnioskowana kwota dotacji dla wszystkich projektów w ramach dziedzin gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi oraz edukacja ekologiczna i komunikacja społeczna z tematyki odpadów komunalnych i recyklingu wyniosła 910 066,29 zł (wyplacono 834 260,66 zł²⁰) natomiast kwota pożyczek na przedsięwzięcia związane z zapobieganiem powstawaniu odpadów i recyklingu wyniosła 41 125 519,00 zł (wyplacono 38 565 168,85 zł²¹).

Projekty z dziedziny gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi dotyczyły zakupu samochodu/pojazdu specjalistycznego do wywozu odpadów²², budowy/rozbudowy/doposażenia zakładu/instalacji przetwarzania odpadów²³, zakupu pojemników na odpady zmieszane²⁴. Na projekty z zakresu edukacji ekologicznej i komunikacji społecznej w tematyce odpadów komunalnych i recyklingu²⁵ zawarto 29 umów, wyplacono kwota dofinansowania (wyłącznie w formie dotacji) wyniosła 804 495,14 zł. Dominującą formą udzielanego dofinansowania były pożyczki (96,29%)²⁶. Prezes WFOŚiGW wyjaśniła, że brak ujęcia zadań związanych z zapobieganiem powstawaniu odpadów i recyklingiem we wsparciu dotacyjnym, w okresie objętym kontrolą, wynikało z braku zainteresowania potencjalnych beneficjentów pozyskaniem dotacji na realizację takich przedsięwzięć. Wyjaśniła też, że *Obecnie, potencjalni beneficjenci, głównie wskazują zwiększone zapotrzebowanie na środki dotacyjne Funduszu w dziedzinie ochrony atmosfery i przedsięwzięć związanych z efektywnością energetyczną oraz zwiększeniem udziału odnawialnych źródeł energii. Natomiast we wcześniejszych latach intensywność działań była ukierunkowana na inwestycje w obszarze ochrony wód. Powyższe wnioski wysuwają się z prowadzonych na bieżąco analiz potrzeb, które są diagnozowane przez Fundusz podczas spotkań z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego oraz spółek komunalnych. Spotkania te odbywają się w ramach indywidualnych rozmów, jak również podczas różnorodnych wydarzeń z udziałem przedstawicieli Funduszu. Na takich spotkaniach każdorazowo przedstawiana jest pełna oferta wsparcia finansowego Funduszu oraz diagnozowane są potrzeby potencjalnych beneficjentów ukierunkowanych na wsparcie finansowe w obszarach związanych z działaniami w szeroko rozumianej ochronie środowiska, w tym m.in. zadań związanych z zapobieganiem powstawania odpadów i recyklingu. Uczestnicy spotkań są również informowani o możliwości pisemnego zgłaszania do Funduszu zapotrzebowania na wsparcie dotacyjne w obszarach, w których planują realizować swoje przedsięwzięcia w szerokorozumianej ochronie środowiska. Podczas spotkań, przeprowadzanych w okresie objętym kontrolą, władze gmin oraz przedstawiciele spółek gminnych nie zgłaszali zapotrzebowania na dotacyjne finansowanie ze środków Funduszu przedsięwzięć związanych z zapobieganiem powstawaniu odpadów i ich recyklingu. Również do Funduszu nie wpływały takie zgłoszenia w formie pisemnej. Niezależnie od powyższego, należy mieć na uwadze, że Fundusz w swojej stałej ofercie ma możliwość wsparcia finansowego przedsięwzięć związanych z zapobieganiem powstawania odpadów i recyklingu w formie preferencyjnych pożyczek, których obecne oprocentowanie wynosi 2,5%. Fundusz udzielając pożyczek nie pobiera żadnych dodatkowych opłat związanych z rozpatrzeniem wniosku oraz nie pobiera marż i prowizji. Ponadto pożyczkobiorcy, mają zagwarantowane częściowe*

²⁰ W tym 804 495,14 zł wyplacono w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2023 r. Pozostała kwota została wyplacona przed okresem objętym kontrolą.

²¹ W tym 20 853 833,01 zł wyplacono w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2023 r. Pozostała kwota została wyplacona przed okresem objętym kontrolą.

²² Dziewięć projektów.

²³ Dziewięć projektów.

²⁴ Jeden projekt.

²⁵ Oraz na projekt dotyczący zakupu fotopułapek (Zakup fotopułapek wraz z osprzętem w celu przeciwdziałania powstawaniu nielegalnych składowisk odpadów).

²⁶ Udział procentowy wyplaconych dotacji do sumy wyplaconego dofinansowania ogółem wyniósł 3,71%.

umorzenie pożyczki w wysokości do 20%, pod warunkiem spełnienia określonych wymogów.

Prezes Zarządu wyjaśniła również, że w okresie objętym kontrolą nie miały miejsca przypadki odmówienia przez WFOŚiGW dofinansowania (w ramach dotacji lub pożyczki) na zadania związane z zapobieganiem powstawania odpadów i recyklingiem z powodu braku środków finansowych.

(akta kontroli str. 256-260, 957, 1112-1113)

3.1 W okresie objętym kontrolą w WFOŚiGW rzetelnie określono warunki uzyskania dofinansowania w sposób niestanowiący ograniczenia dla dofinansowania zadań w dziedzinie gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi. W latach 2018-2023 (I półrocze) w WFOŚiGW uruchomiono następujące programy (konkursy) z zakresu zapobiegania powstawania odpadów i recyklingu lub co najmniej w części odnoszące się do tej tematyki:

a/ nabór prowadzony w trybie ciągłym w dziedzinie gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi;

b/ nabór prowadzony w trybie ciągłym w dziedzinie edukacja ekologiczna i komunikacja społeczna;

c/ program dotacyjny „EKO EDUKACJA to społeczna akcja!”;

d/ program dotacyjny „Ogólnopolski Program Regionalnego Wsparcia Edukacji Ekologicznej”;

e/ program dotacyjny „Program Regionalnego Wsparcia Edukacji Ekologicznej – część pn. Ekopracowania 2023”²⁷;

f/ program dotacyjny „PRACOWNIA POD CHMURKĄ”²⁸.

Ponadto w trakcie trwania kontroli NIK ogłoszono nabór²⁹ do kolejnego programu dotacyjnego „Fundusz Ekologii – Ogólnopolski Program Regionalnego Wsparcia Edukacji Ekologicznej”.

W ramach naboru prowadzonego w trybie ciągłym w dziedzinie gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi, w okresie objętym kontrolą, realizowano umowy zawarte na podstawie 19 złożonych wniosków³⁰, w tym: jednego³¹ w roku 2016, dwóch³² w roku 2017, czterech³³ w 2018 roku, czterech³⁴ w 2019 roku, trzech³⁵ w 2020 roku, czterech³⁶ w 2021 roku, jednego³⁷ w 2022 roku, w I połowie 2023 roku nie złożono żadnego wniosku.

W ramach naboru prowadzonego w trybie ciągłym w dziedzinie edukacja ekologiczna i komunikacja społeczna, w okresie objętym kontrolą, realizowano umowy zawarte na podstawie 23 wniosków³⁸, w tym: jednego³⁹ w roku 2016⁴⁰, dwóch⁴¹ w 2017 roku,

²⁷ Program dotyczył wyłącznie wykonania pracowni edukacyjnych o tematyce przyrodniczej lub OZE. Ogłoszono dwa nabory wniosków (drugi nabór – uzupełniający).

²⁸ Program własny WFOŚiGW w Opolu. Nabór ogłoszono w dniu 31 maja 2023 r.

²⁹ W dniu 17 lipca 2023 r.

³⁰ Zadania zakończone po 1 stycznia 2018 r.

³¹ Wnioskowana kwota pożyczki 14 250 000,00 zł, wypłacona kwota pożyczki 14 250 000,00 zł.

³² Wnioskowana kwota pożyczki 8 187 219,00 zł, wypłacona kwota pożyczki 7 140 320,37 zł.

³³ Wnioskowana kwota pożyczki 2 892 700,00 zł, wypłacona kwota pożyczki 2 870 848,48 zł.

³⁴ Wnioskowana kwota pożyczki 5 085 700,00 zł, wypłacona kwota pożyczki 5 072 880,00 zł.

³⁵ Wnioskowana kwota pożyczki 6 819 200,00 zł, wypłacona kwota pożyczki 5 345 778,00 zł.

³⁶ Wnioskowana kwota pożyczki 3 563 000,00 zł, wypłacona kwota pożyczki 3 557 642,00 zł.

³⁷ Wnioskowana kwota pożyczki 327 700,00 zł, wypłacona kwota pożyczki 327 700,00 zł.

³⁸ Zadania zakończone po 1 stycznia 2018 r., dotyczące działań związanych z gospodarką odpadami i ochroną ziemi.

³⁹ Wnioskowana kwota dotacji 33 200,00 zł, wypłacona kwota dotacji 33 200,00 zł. Projekt „Cykliczna kampania informacyjno-edukacyjna pn.: Styl – Ekologiczny”.

⁴⁰ Według daty wpływu wniosku.

⁴¹ Wnioskowana kwota dotacji 67 000,00 zł, wypłacona kwota dotacji 46 272,27 zł. Projekty: „Odpady oddajesz, drzewko oddajesz” oraz „Cykliczna kampania informacyjno-edukacyjna pn. Styl – Ekologiczny 2018”.

trzech⁴² w 2018 roku, w 2019 roku nie złożono żadnego wniosku, pięciu⁴³ w 2020 roku, dziewięciu⁴⁴ w 2021 roku, trzech⁴⁵ w 2022 roku.

W ramach programu dotacyjnego „EKO EDUKACJA to społeczna akcja!” zawarto w 2018 r. umowy na realizację sześciu projektów⁴⁶ o łącznej wartości 48 999,91 zł⁴⁷. Powyższe umowy zawarto z gminami: Strzeleczy, Strzelce Opolskie, Murów, Jemielnica, Dobrzeń Wielki, Biała⁴⁸.

W ramach programu dotacyjnego Program Regionalnego Wsparcia Edukacji Ekologicznej – część pn. Ekopracowania 2023, złożono w 2023 roku 43 wnioski⁴⁹, z których do II etapu zakwalifikowano 24 wnioski na wnioskowaną kwotę dofinansowania 1 500 000,00 zł.

W ramach programu dotacyjnego „Ogólnopolski Program Regionalnego Wsparcia Edukacji Ekologicznej” w 2023 r. złożono 62 wnioski na kwotę dofinansowania 7 654 745,00 zł. W trakcie trwania kontroli NIK ww. wnioski znajdowały się na etapie oceny.

W ramach programu dotacyjnego „Pracownia pod Chmurką” do dnia 30 czerwca 2023 r. nie wpłynął żaden wniosek⁵⁰, a wzór umowy o dofinansowanie znajdował się w przygotowaniu.

Łączna liczba wniosków o dofinansowanie złożonych w okresie objętym kontrolą z dziedziny OZ⁵¹ wyniosła 1 364⁵².

(akta kontroli str. 256-259, 264-276, 287-288, 293-294, 312-313, 318-319, 337-338, 343-344, 356-357, 361, 370-371, 380-381, 383, 394-395, 398, 410-411, 422-423, 428-429, 442-443, 448-449, 463-464, 471, 487-488, 495, 509-510, 518, 539-550, 559-568, 969-1098)

3.2 Na podstawie próby⁵³ stwierdzono, że warunki finansowania przedsięwzięć oraz warunki wypłaty (uruchomienia) środków w zawartych umowach były jednakowe dla wszystkich beneficjentów. W jednym przypadku udzielono wsparcia finansowego dla zadania, którego rzeczowa realizacja została zakończona przed zawarciem umowy⁵⁴.

⁴² Wnioskowana kwota dotacji 140 500,00 zł, wypłacona kwota dotacji 134 352,42 zł. Projekty: „Odpady oddajesz, drzewko dostajesz II”, „Cykliczna kampania informacyjno-edukacyjna pn. Skuteczne działania edukacyjne na rzecz środowiska 2019 r.”, „Ekofakty – Twoja codzienna porcja ekologicznych informacji -2019”.

⁴³ Wnioskowana kwota dotacji 184 500,00 zł, wypłacona kwota dotacji 179 630,82 zł. Projekty: „Plastik – nie fantastic, a ziemia to nie złom – zrób coś, by zadbać o nasz piękny dom”, „Produkcja i emisja cyklicznej audycji radiowej: Ekofakty – codzienna porcja ekologicznych informacji”, „Edukacja ekologiczna 2020 – cykliczna kampania informacyjno-ekologiczna: „(Ś)mieć jak najmniej, nie za(ś)mieć planety”, „Cykliczna kampania informacyjno-edukacyjna dla środowiska 2020”.

⁴⁴ Wnioskowana kwota dotacji 257 441,79 zł, wypłacona kwota dotacji 247 428,14 zł. Projekty: „Zakup fotopułapek wraz z osprzętem w celu przeciwdziałania powstawaniu nielegalnych składowisk odpadów”, „Czyste Olesno”, „Czysta Dolina Stobrawy”, „Edukacja ekologiczna – cykliczna kampania informacyjno-edukacyjna”, „EkoPrzedszkolak w ekopracowni... o edukacji ekologicznej w Publicznym Przedszkolu w Rudnikach”, „Czyste środowisko to nasz cel”, „Cykliczna kampania informacyjno-edukacyjna pn. Edukacja dla środowiska 2021”, „I owad przyleci gdy nie będzie śmieci”, „Czysta Dolina Stobrawy”.

⁴⁵ Wnioskowana kwota dotacji 120 000,00 zł, wypłacona kwota dotacji 100 439,21 zł. Projekty: „Eko-logiczni. Jak być eko i mądrze dbać o środowisko?”, „Cykliczna kampania informacyjno-edukacyjna pn. Edukacja dla środowiska 2022”, „Ekologia dla każdego – cykliczna kampania informacyjno-edukacyjna”.

⁴⁶ Wnioskowana kwota dotacji 58 104,50 zł.

⁴⁷ Kwota wypłaconych dotacji.

⁴⁸ Gmina Strzeleczy – projekt „EKO-GRA”, Gmina Strzelce Opolskie – projekt „Ekoaktywni na co dzień”, Gmina Murów – projekt „Ziemia woła S.O.S.”, Gmina Jemielnica – projekt „Od śmiecia do kwiecia”, Gmina Dobrzeń Wielki – projekt „Zdrowa Planeta – Szczęśliwa Planeta”, Gmina Biała – projekt „EKO EDUKACJA to społeczna akcja”.

⁴⁹ Wnioskowana kwota dofinansowania 2 508 907,00 zł.

⁵⁰ Nabór wniosków do 29 września 2023 r.

⁵¹ Gospodarka Odpadami i Ochrona Powierzchni Ziemi.

⁵² W tym w ramach: a/ Ogólnopolskiego programu regeneracji środowiskowej gleb poprzez ich wapnowanie; b/ usuwanie odpadów niebezpiecznych (Ogólnopolski program usuwania wyrobów zawierających azbest, Utylizacja odpadów pozostałych, Usuwanie odpadów niebezpiecznych w przypadku, gdy nie można ustalić podmiotu za nie odpowiedzialnego); c/ pozostałe wnioski złożone na podstawie *Zasad udzielania dofinansowania*.

⁵³ Obejmującej sześć umów pożyczek o najwyższej kwocie dofinansowania z okresu objętego kontrolą zawartych w ramach naboru prowadzonego w trybie ciągłym w dziedzinie gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi (opisanych w pkt. 2.2 Wystąpienia pokontrolnego).

⁵⁴ Umowa nr 47/2018/G-39/OZ-ZS/P z 9 listopada 2018 r.

Powyższe odpowiadało założeniom, zgodnie z którymi Zarząd WFOŚiGW w Opolu odmawia udzielenia pożyczki, jeżeli zadanie będące przedmiotem wniosku zostało zakończone przed jego złożeniem⁵⁵, a nie przed datą podpisania umowy.

(akta kontroli str. 441, 462, 699-778)

4.1 WFOŚiGW stworzył rzetelne warunki dla monitorowania oraz kontroli realizacji zadań oraz osiągania założonych celów⁵⁶, a także rzetelnie zabezpieczył swoje prawa na wypadek braku wywiązania się przez podmiot uzyskujący wsparcie z zawartej umowy.

W okresie objętym kontrolą w WFOŚiGW opracowano wzory umów dla naboru prowadzonego w trybie ciągłym, w których uwzględniono zapisy umożliwiające monitorowanie realizowanych zadań i właściwego, zgodnego z założonymi celami, rozliczenia umowy.

W treści obowiązujących do dnia 27 stycznia 2023 r. wzorów umów dotacji i pożyczek⁵⁷ zawarto zapisy umożliwiające m.in.:

a/ żądanie przez WFOŚiGW dokumentów potwierdzających prawidłowe wykonanie umowy oraz dokumentów potwierdzających uzyskanie efektu rzeczowego⁵⁸ oraz efektu ekologicznego⁵⁹;

b/ przeprowadzenie przez WFOŚiGW kontroli u wnioskodawcy w trakcie realizacji umowy, po jej zakończeniu oraz w okresie trwałości zadania⁶⁰;

c/ kontrolę sposobu wykorzystania udzielonego wsparcia⁶¹;

d/ zażądanie przez WFOŚiGW od dotowanego podmiotu zwrotu wypłaconej kwoty dofinansowania w przypadkach wykorzystania środków finansowych niezgodnie z przeznaczeniem, odstąpienia od realizacji zadania, niezakończenia realizacji zadania w określonym terminie, niezapewnienia trwałości zadania, odmowy poddania się kontroli dotowanego przez WFOŚiGW, stwierdzenia w wyniku kontroli, że informacje zawarte we wniosku o dofinansowanie są niezgodne z prawdą lub z dokumentami źródłowymi, jeżeli dotowany nie przedstawi dokumentów potwierdzających zakończenie zadania i uzyskanie efektu rzeczowego i ekologicznego⁶².

Od dnia 27 stycznia 2023 r. w WFOŚiGW obowiązywały Ogólne warunki zawierania umów i wypłaty środków przez WFOŚiGW w Opolu oraz nowe wzory umów pożyczek i dotacji⁶³, w których zawarto zapisy umożliwiające m.in.:

a/ przeprowadzenie kontroli w obiektach/nieruchomościach stanowiących własność Beneficjenta lub przez niego dzierżawionych, wynajmowanych albo użytkowanych, w których realizowane będzie, jest lub było przedsięwzięcie dofinansowane ze środków WFOŚiGW⁶⁴;

b/ kontrolowanie wykorzystania środków oraz realizacji dofinansowanego przedsięwzięcia i jego zgodności z harmonogramem rzeczowo-finansowym⁶⁵;

c/ żądanie dokumentów, pisemnych wyjaśnień i sprawozdań dotyczących każdej fazy realizacji przedsięwzięcia⁶⁶;

⁵⁵ § 2 ust. 19 pkt. 1 Zasad udzielania pożyczek.

⁵⁶ W zakresie finansowania zadań dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingowi.

⁵⁷ Sporządzonych w oparciu o *Zasady udzielania dofinansowania ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu* (dziedziny: „gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi” oraz „edukacja ekologiczna i komunikacja społeczna”).

⁵⁸ § 3 ust. 4 umowy dotacji, § 3 ust. 3 oraz ust. 4 umowy pożyczki.

⁵⁹ § 3 ust. 6 umowy dotacji, § 3 ust. 5 umowy pożyczki.

⁶⁰ § 3 ust. 3 umowy dotacji, § 8 ust. 1 pkt. 1-2 oraz ust. 2 umowy pożyczki.

⁶¹ § 3 ust. 3 umowy dotacji, § 8 ust. 1 umowy pożyczki.

⁶² § 5 ust. 1-8 umowy dotacji, § 7 ust. 1-8 umowy pożyczki.

⁶³ Przyjęte treścią uchwały Nr 37/2023 Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu z dnia 27 stycznia 2023 r. (zmienionej treścią uchwał Nr 195/23 Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu z dnia 14 kwietnia 2023 r. oraz Nr 295/23 Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu z dnia 23 maja 2023 r.).

⁶⁴ § 7 ust. 1 pkt. 1 Ogólnych warunków zawierania umów.

⁶⁵ § 7 ust. 1 pkt. 2 Ogólnych warunków zawierania umów.

⁶⁶ § 7 ust. 1 pkt. 3 Ogólnych warunków zawierania umów.

d/ rozwiązanie umowy, związane ze zwrotem przez Beneficjenta całej otrzymanej kwoty środków finansowych (wraz z odsetkami i karami umownymi) w przypadkach m.in. rozliczenia środków na podstawie dokumentów nieodzwierciedlających stanu faktycznego, braku utrzymania trwałości przedsięwzięcia, odmowy poddania się przez Beneficjenta kontroli, jak też stwierdzenia w trakcie kontroli, że informacje zawarte we wniosku o dofinansowanie są niezgodne z prawdą⁶⁷.

(akta kontroli str. 277-525)

W ramach programów dotacyjnych⁶⁸ w WFOŚiGW opracowano odrębne wzory umów. Zawarte w ich treści zapisy umożliwiały przeprowadzenie kontroli Beneficjenta oraz zabezpieczały prawa WFOŚiGW na wypadek braku realizowania przez Beneficjenta umowy zgodnie z jej treścią. W umowie dotyczącej Programu dotacyjnego „EKO EDUKACJA to społeczna akcja!” WFOŚiGW zabezpieczył sobie prawo kontrolowania udzielonej dotacji, zapewnienie wglądu w realizację przedsięwzięcia na każdym etapie jego realizacji oraz możliwość wypowiedzenia umowy (z jednoczesnym żądaniem natychmiastowego zwrotu wypłaconej kwoty dofinansowania) m.in. w przypadku wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem i warunkami ustalonymi w treści umowy, odmowy poddania się kontroli przez Dotowanego, czy też w przypadku braku przedstawienia dokumentów potwierdzających zakończenie przedsięwzięcia i uzyskanie efektu rzeczowego i ekologicznego. Również w treści umowy dotyczącej Programu dotacyjnego „Ekopracownia 2023”⁶⁹ WFOŚiGW zabezpieczył sobie m.in. prawo do kontrolowania sposobu udzielonej dotacji, wglądu w realizację zadania w każdej jego fazie⁷⁰, czy też zwrotu wypłaconej kwoty dotacji, w przypadku np. wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem⁷¹.

(akta kontroli str. 547-550, 560-566)

4.2 W latach 2019-2023, w WFOŚiGW sporządzono *Plany kontroli w miejscu realizacji przedsięwzięć* oraz *Informacje z realizacji kontroli przedsięwzięć WFOŚiGW*, zatwierdzone przez Prezesa Zarządu.

W okresie objętym kontrolą zawarto łącznie 43 umowy⁷² na dofinansowanie zadań związanych z gospodarką odpadami komunalnymi i recyklingiem, z których cztery⁷³ objęte zostały kontrolą (9,30%).

Z Informacji z realizacji kontroli wynikało również, że:

a/ w 2019 r. przeprowadzono łącznie 97 kontroli terenowych, z których jedna dotyczyła zadania związanego z odpadami – *Budowa punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych w Murowie*, w wyniku przeprowadzonej kontroli nie wydano zaleceń pokontrolnych;

b/ w 2020 r. przeprowadzono łącznie 82 kontrole terenowe, z których jedna dotyczyła zadania związanego z odpadami komunalnymi – *Poprawa gospodarowania odpadami komunalnymi na terenie Gminy Głogówek poprzez budowę Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych*, w wyniku przeprowadzonej kontroli nie wydano zaleceń pokontrolnych;

c/ w 2021 r. przeprowadzono łącznie 174 kontrole, w tym ani jednej z zakresu odpadów komunalnych i recyklingu;

⁶⁷ § 13 ust. 5 Ogólnych warunków zawierania umów.

⁶⁸ „EKO EDUKACJA to społeczna akcja!”, „Program Regionalnego Wsparcia Edukacji Ekologicznej – część p.n. Ekopracownia 2023”.

⁶⁹ Wzór umowy wraz z załącznikami został zatwierdzony i przyjęty do stosowania treścią Uchwały Nr 294/23 Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z dnia 23 maja 2023 r.

⁷⁰ § 3 ust. 3 Umowy dotacji.

⁷¹ § 5 ust. 1 pkt. 1 Umowy dotacji.

⁷² W tym 27 umów na dofinansowanie dotacyjne oraz 16 umów na dofinansowanie w formie pożyczki.

⁷³ W latach 2019, 2020, 2022 oraz 2023 zaplanowano i zrealizowano po jednej kontroli z zakresu odpadów komunalnych i recyklingu, z wyjątkiem roku 2021.

d/ w 2022 r. przeprowadzono łącznie 279 kontroli, z których jedna dotyczyła zadania związanego z odpadami komunalnymi – *Dostawa samochodu ciężarowego przeznaczonego do odbioru i wywozu odpadów komunalnych – śmieciarka 3-osiowa z zabudową jednokomorową*, w wyniku przeprowadzonej kontroli nie wydano zaleceń pokontrolnych.

W latach 2018-2022 WFOŚiGW przeprowadził łącznie cztery kontrole zadań związanych z gospodarką odpadami komunalnymi i recyklingiem, co stanowiło 0,59%⁷⁴ procent ogólnej liczby kontroli przeprowadzonych przez ten podmiot.

Koordinator Zespołu Kontroli WFOŚiGW wyjaśnił, że w 2018 roku Zespół Kontroli nie był strukturą wyodrębnioną instytucjonalnie, kontrole były dokonywane doraźnie, zgodnie ze zgłaszanym zapotrzebowaniem. W związku z takim sposobem procedowania nie sporządzano planów kontroli. Nie były również sporządzane odrębne sprawozdania z realizacji kontroli, działania te ujęto w Sprawozdaniu z działalności WFOŚiGW za 2018 r. Z ww. Sprawozdania wynikało, że w 2018 r. WFOŚiGW przeprowadził łącznie 44 kontrole terenowe⁷⁵, z czego dwie - z zakresu ochrony powierzchni ziemi⁷⁶.

Prezes WFOŚiGW wyjaśniła, że ilość kontroli przeprowadzanych przez Zespół Kontroli WFOŚiGW jest limitowana możliwościami kadrowymi oraz potrzebami związanymi z realizacją programów priorytetowych finansowanych ze środków zewnętrznych (NFOŚiGW), gdzie ilość wymaganych kontroli jest narzucana odgórnie przez autora programu, jako pochodna ilości przyjętych wniosków. Przykładowo, przy realizacji Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”, wymagana jest kontrola 100% przedsięwzięć wykonanych siłami własnymi oraz 5% pozostałych przedsięwzięć. Ten stan rzeczy nie pozwala na zaplanowanie znacznych ilości kontroli w innych obszarach działalności Funduszu.

(akta kontroli str. 256-259, 569-695, 956)

5. Wskazane w umowach mierniki efektu ekologicznego były adekwatne, mierzalne i umożliwiały wiarygodny pomiar osiągnięcia efektu ekologicznego.

Na podstawie próby⁷⁷ stwierdzono, że przyjęte w umowach mierniki efektu ekologicznego dla przedsięwzięć związanych z recyklingiem były właściwie dobrane, mierzalne i umożliwiały wiarygodne i rzetelne oszacowanie osiągnięcia efektu ekologicznego. W umowach jako efekt ekologiczny wskazano, m.in. zwiększenie poziomów odzysku wybranych frakcji materiałowych przeznaczonych do recyklingu, zapewnienie zwiększonego poziomu efektywności procesu sortowania odpadów komunalnych zbieranych selektywnie, zmniejszenie ilości odpadów ulegających biodegradacji deponowanych na składowisku (we wszystkich przypadkach określono konkretne wartości w Mg). W umowach, jako udokumentowanie uzyskania efektu ekologicznego, przewidziano m.in. obowiązek przekazania przez pożyczkobiorców wydruków z systemu rejestracji odpadów oraz kart przekazania odpadów.

(akta kontroli str. 699-780)

6. W okresie objętym kontrolą WFOŚiGW rzetelnie informował potencjalnych beneficjentów o prowadzonym w trybie ciągłym naborze wniosków oraz o realizowanych programach dotacyjnych, w tym o zasadach finansowania zadań z zakresu zapobiegania powstawaniu odpadów i recyklingu.

Jednostka kontrolowana zapewniła efektywny system wymiany informacji z podmiotami zewnętrznymi, czego skutkiem była realizacja zadań z zakresu zapobiegania powstawaniu odpadów i recyklingu we wszystkich latach objętych

⁷⁴ W roku 2018 – 2,27% (jedna kontrola), w 2019 r. – 1,03% (jedna kontrola), w 2020 r. – 1,22% (jedna kontrola), w 2021 r. – 0,00% (nie przeprowadzono żadnej kontroli), w 2022 roku – 0,36% (jedna kontrola).

⁷⁵ W tym 15 kontroli trwałości projektów.

⁷⁶ Str. 17 Sprawozdania WFOŚiGW za 2018 r.

⁷⁷ Obejmującej sześć umów pożyczek o najwyższej kwocie dofinansowania z okresu objętego kontrolą zawartych w ramach naboru prowadzonego w trybie ciągłym w dziedzinie gospodarki odpadami i ochrona powierzchni ziemi.

kontrolą. Informacje o możliwych formach wsparcia zadań z zakresu m.in. zapobiegania powstawaniu odpadów i recyklingu w ramach stałego naboru zamieszczono na stronie internetowej WFOŚiGW w zakładce „Pozostałe Programy”⁷⁸, natomiast informacje o odrębnych programach dotacyjnych zamieszczano w zakładce „Aktualności” oraz w zakładce „Pozostałe Programy”⁷⁹. Informacje o możliwości realizacji ww. zadań, poza materiałami zamieszczonymi na stronie internetowej WFOŚiGW, prowadzone były w ramach kampanii informacyjno-promocyjnych, sukcesywnie zamieszczanych na profilu społecznościowym WFOŚiGW w aplikacji Facebook oraz emitowane w lokalnych stacjach radiowych i zamieszczane w prasie. Prezes WFOŚiGW wyjaśniła, że *emisja w stacjach radiowych i publikacja artykułów w prasie lokalnej jest realizowana przede wszystkim ze środków WFOŚiGW w formie dotacji w ramach dziedziny „edukacja ekologiczna i komunikacja społeczna”*. Prezes wyjaśniła również, że *informacje o możliwym wsparciu przedsięwzięć dotyczących zapobieganiu powstawania odpadów i zapewnienia recyklingu ze środków Funduszu, przekazywana była i jest każdorazowo podczas spotkań indywidualnych i grupowych z przedstawicielami jednostek samorządu i spółek komunalnych*.

W 2018 r. w WFOŚiGW organizowane były spotkania dla przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, mające na celu przedstawienie bieżącej oferty Funduszu. Na potrzeby organizacji tych spotkań opracowano broszury z ofertą dla jednostek samorządu terytorialnego, zawierające m.in. opis warunków dofinansowania przedsięwzięć z zakresu gospodarki odpadami i ochrony powierzchni ziemi.

Prezes WFOŚiGW wyjaśniła, że *okres pandemii ograniczył mocno możliwość prowadzenia grupowych i indywidualnych spotkań. Działania te zostały zintensyfikowane w 2022 roku*. Przedstawiciele Funduszu, we współpracy z jedną z lokalnych rozgłośni radiowych oraz jedną z lokalnych gazet, w ramach akcji pn. „70 gmin na 70-lecie Radia Opole” uczestniczyli w 35 spotkaniach z mieszkańcami poszczególnych gmin województwa opolskiego. Prezes WFOŚiGW wyjaśniła, że *na każdym ze spotkań ustawione było stoisko Funduszu, przy którym zainteresowani mogli otrzymać informację o ofercie Funduszu*. Informacje o spotkaniach zamieszczane były na bieżąco na profilu społecznościowym Funduszu w aplikacji Facebook. Ostatnie ze spotkań grupowych miało miejsce 2 marca 2023 roku podczas konferencji pn. „Rola jednostek samorządu terytorialnego w transformacji energetycznej”. Jednym z tematów poruszanych w trakcie trwania tej konferencji było omówienie możliwych form współfinansowania przedsięwzięć oraz zasad ich finansowania w formie pożyczek lub dotacji w ramach poszczególnych dziedzin, w tym gospodarki odpadami i ochrony powierzchni ziemi. W szczególności zwrócono samorządowcom uwagę na nową, obowiązującą od 2023 roku, ofertę finansowania w zakresie możliwości uzyskania dotacji na realizację przedsięwzięć polegających na powstawaniu systemów zmierzających do tworzenia gospodarek o obiegu zamkniętym (GOZ) w celu minimalizowania zużycia surowców oraz powstawania odpadów. Do dnia dzisiejszego⁸⁰ do Funduszu nie wpłynął żaden wniosek o takie wsparcie.

(akta kontroli str. 252-254, 698, 784-833)

7.1 W WFOŚiGW dokonano identyfikacji ryzyk w odniesieniu do ustalonych warunków organizacyjno-technicznych i realizowanych zadań, bez podziału na poszczególne cele priorytetowe. Do założonego celu/zadania realizowanego przez WFOŚiGW przypisano potencjalne ryzyka. Zbiorczy rejestr ryzyk zawierał: opis ryzyka, kategorię

⁷⁸ <https://www.wfosigw.opole.pl/pozostale-programy/zasady-dzialania-funduszu/zasady-udzielania-dofinansowania-ze-srodkow-wfosigw-w-opolu>

⁷⁹ <https://www.wfosigw.opole.pl/pozostale-programy/nabory-i-konkursy/ekopracownia-2023> oraz <https://www.wfosigw.opole.pl/pozostale-programy/nabory-i-konkursy/program-regionalnego-wsparcia-edukacji-ekologicznej>.

⁸⁰ Tj. do 2 czerwca 2023 r.

ryzyka, ocenę prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia, ocenę skutku, poziom ryzyka, wskazanie czy wystąpienia ryzyka w danym celu/zdarzeniu jest akceptowalne. W przypadku ryzyk nieakceptowalnych wskazano sposób reakcji na ryzyko oraz plan postępowania z ryzykiem. W Zbiorczych rejestrach ryzyk na lata 2018, 2022 oraz 2023, nie wykazano ryzyka związanego z niewystarczającym wsparciem finansowym dla wszystkich potencjalnych beneficjentów, pomimo że w Zbiorczych rejestrach ryzyk na lata 2020-2021 takie ryzyko było wykazywane. Prezes Zarządu wyjaśniła, że ryzyko to nie zostało ujęte z uwagi na możliwość zapewnienia przez Fundusz finansowania wszystkich poprawnie złożonych wniosków. Wyjaśniła też, że *W sytuacjach, gdyby nie było możliwe wsparcie finansowe w formie dotacji, z uwagi na wyczerpanie się środków finansowych przeznaczanych na wsparcie bezzwrotne, Fundusz zawsze dysponuje środkami pożyczkowymi udzielanymi na preferencyjnych warunkach. Dodatkową zachętą do skorzystania z takich środków jest możliwość umorzenia części pożyczki. Istnieje także możliwość finansowania przedsięwzięć etapami na przełomie dwóch lat kalendarzowych oraz przeznaczenie środków dotacyjnych niewykorzystanych, po rozliczeniu innych przedsięwzięć. Niezależnie od powyższego, celem zagwarantowania przez poszczególne podmioty dostępności środków Funduszu na realizację planowanego przedsięwzięcia w danym roku, potencjalni beneficjenci mogą ubiegać się o udzielenie promesy na jego dofinansowanie. W związku z powyższym nie zachodzi ryzyko całkowitego braku środków finansowych WFOŚiGW na wsparcie wszystkich wnioskowanych przedsięwzięć w danym roku. W nawiązaniu do niskiego zainteresowania gmin ofertą dotacyjną/pożyczkową WFOŚiGW, w odniesieniu do odpadów komunalnych, zastępca Prezesa Zarządu wyjaśnił, że w Funduszu nie przeprowadzono formalnego badania tej przyczyny. Niewielkie zainteresowanie wynika ze wzmocnienia działań w innych obszarach, w szczególności przeprowadzania przez gminy inwestycji w dziedzinie ochrony atmosfery⁸¹, w dziedzinie ochrony ziemi w zakresie usuwania wyrobów zawierających azbest oraz edukacji ekologicznej. Ponadto nadmieniamy, że Fundusz na bieżąco monitoruje oczekiwania potencjalnych beneficjentów prowadząc politykę otwartych drzwi, poprzez zbieranie opinii podczas spotkań i konferencji. Fundusz nie ma jednak wpływu na wybory dokonywane przez potencjalnych beneficjentów.*

Zastępca Prezesa Zarządu wyjaśnił również, że cele określone w Strategiach WFOŚiGW zostały przedstawione w pewnym skrócie myślowym, polegającym na przypisaniu Funduszowi faktycznej realizacji poszczególnych celów, które leżą w gestii potencjalnych beneficjentów. Natomiast cała strategia Funduszu jest podporządkowana jednemu celowi generalnemu ukierunkowanemu na poprawę stanu środowiska i zrównoważone gospodarowanie jego zasobami przez stabilne, skuteczne i efektywne wspieranie przedsięwzięć i inicjatyw służących środowisku przy pełnym oraz zgodnym z zasadami zrównoważonego rozwoju wykorzystaniu środków pochodzących z Unii Europejskiej na ochronę środowiska i gospodarkę wodną w województwie opolskim. Stąd też, jako faktyczne, w rejestrze ryzyk zostały uwzględnione ryzyka mające wpływ na ochronę zasobów finansowych Funduszu, a przez to zapewnienie stabilnego, skutecznego i efektywnego wspierania przedsięwzięć i inicjatyw służących środowisku. Dla czynności związanych z zabezpieczaniem finansowania w Zbiorczym rejestrze ryzyk wyszczególniono odpowiednie ryzyka, które mają bezpośredni i pośredni wpływ na prawidłowe funkcjonowanie Funduszu w powyższym zakresie.

⁸¹ Wymiana źródeł ciepła, wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii, zmniejszenie zużycia energii w budownictwie.

W przypadku ryzyk o średnim poziomie istotności, w Zbiorczych rejestrach ryzyk na lata 2023 i 2022 nie wskazano działań mających na celu ograniczenie prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyk oraz ich skutków, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 834-925, 956, 1100-1101)

7.2 W okresie objętym kontrolą, jak wyjaśniła Prezes Zarządu, sporządzono corocznie Zbiorcze rejestry ryzyk WFOŚiGW w Opolu na lata objęte kontrolą, jednak, w trakcie trwania kontroli nie przedłożono kontrolującemu do wglądu *Zbiorczego rejestru ryzyk WFOŚiGW w Opolu na rok 2019*, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 834-912)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Jednostka kontrolowana nie posiadała *Zbiorczego rejestru ryzyk WFOŚiGW w Opolu na 2019 rok*, pomimo że taki dokument powinien być przechowywany w archiwum zakładowym (w rzeczowym wykazie akt WFOŚiGW⁸² – kontroli wewnętrznej przypisano oznaczenie kategorii archiwalnej „A”⁸³, symbol klasyfikacyjny 092).

Prezes Zarządu wyjaśniła, że powyższego rejestru nie możemy odnaleźć w swoich zasobach. Sytuacja ta może wynikać z faktu, iż w tamtym okresie Fundusz borykał się z dużymi zmianami organizacyjnymi, m.in. zlikwidowany zostały cały zespół odpowiedzialny za sporządzanie tego dokumentu. Ponadto, podczas likwidacji zespołu, nie sporządzono protokołu przekazania, w związku z powyższym, na dzień dzisiejszy trudno nam odnaleźć ww. rejestr.

(akta kontroli str. 834, 934)

2. Wbrew treści § 5 Zarządzenia Nr 44/2022 Prezesa Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu z dnia 31 października 2022 r. w sprawie zasad i trybu zarządzania ryzykiem w WFOŚiGW w Opolu, w *Zbiorczych rejestrach ryzyk WFOŚiGW w Opolu* na lata 2022 oraz 2023, do ryzyk akceptowalnych, w sposób nierzetelny, przypisano ryzyka o średnim poziomie istotności⁸⁴, pomimo że do takiego rodzaju ryzyka powinny zostać przypisane jedynie ryzyka o niskim poziomie istotności. W efekcie nie wskazano mechanizmów kontrolnych/reakcji na ryzyko w odniesieniu do ww. ryzyk.

Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁸⁵, w jednostce należy m.in. określić cele i zadania, w odniesieniu do których nie rzadziej niż raz w roku należy dokonać identyfikacji ryzyka. Zidentyfikowane ryzyka należy poddać analizie, mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i jego możliwych skutków. Należy też określić działania, które należy podjąć w celu zmniejszenia danego ryzyka do akceptowanego poziomu. Odpowiedzią na konkretne ryzyko powinny być stosowne mechanizmy kontroli.

Prezes Zarządu wyjaśniła, że *kwestionowany stan wynika z błędnej treści Tabeli nr 5*⁸⁶ „Rodzaje reakcji na ryzyko”. W celu usystematyzowania zapisów oraz

⁸² Stanowiącym Załącznik Nr 1 do „Instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwum zakładowego oraz zasad i trybu postępowania z dokumentacją w WFOŚiGW w Opolu z dnia 7 grudnia 2017 r.

⁸³ Materiały archiwalne, przechowywane w archiwum zakładowym przez 25 lat.

⁸⁴ W roku 2023 – 40 ryzyk, w roku 2022 – 27 ryzyk.

⁸⁵ Załącznik do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (poz. 84) w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, wydanych na podstawie art. 69 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1634, ze zm.)

⁸⁶ Stanowiącej załącznik do Zarządzenia Nr 44/2022 Prezesa Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu z dnia 31 października 2022 r. w sprawie zasad i trybu zarządzania ryzykiem w WFOŚiGW w Opolu.

doprowadzenia do stanu pożądanego, wprowadzono zmianę w ww. Tabeli nr 5⁸⁷, co będzie skutkować ustaniem wątpliwości interpretacyjnych przy opracowywaniu Zbiorczego rejestru ryzyk WFOŚiGW w Opolu w kolejnych latach. Natomiast bieżący rejestr został uaktualniony do właściwej formy.

(akta kontroli str. 835-859, 914-915, 956)

IV. Wnioski

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

Wnioski	Najwyższa Izba Kontroli wnosi o wzmożenie nadzoru nad procesem przechowywania dokumentacji w WFOŚiGW.
---------	---

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Opole, 02 listopada 2023 r.

Kontroler

Wojciech Jarzyna
specjalista kontroli państwowej


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor


DYREKTOR
Janusz Mańdel
podpis
Delegatury NIK w Opolu

⁸⁷ Treścią Zarządzenia Nr 12/2023 Prezesa Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu z dnia 24 lipca 2023 r. w sprawie zmiany zasad i trybu zarządzania ryzykiem w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu.