



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.024.01.2020

Pani
Jolanta Ratajczak
Prezes Zarządu
Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska
i Gospodarki Wodnej w Poznaniu
ul. Szczepanowskiego 15A
60-541 Poznań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/046 – Zbieranie i oczyszczanie ścieków komunalnych

I.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu (dalej: WFOŚiGW albo Fundusz), ul. Szczepanowskiego 15A, 60-541 Poznań
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jolanta Ratajczak, Prezes Zarządu Funduszu (dalej: Prezes) oraz Aleksandra Durkowska, Zastępca Prezesa Zarządu Funduszu, w obu przypadkach, od 3 listopada 2017 r. ¹
Zakres przedmiotowy kontroli	Finansowanie zadań dotyczących zbierania i oczyszczania ścieków komunalnych
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 30 września 2020 r. z wykorzystaniem dowodów powstałych przed/po tym okresie ² .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Piotr Iwański, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/126/2020 z 7 października 2020 r. ⁴

(akta kontroli str. 1)

¹ Zgodnie z art. 400j ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm., dalej: PoŚ), zarządy wojewódzkich funduszy stanowią prezesi zarządów wojewódzkich funduszy albo prezesi zarządów wojewódzkich funduszy i zastępcy prezesów zarządów wojewódzkich funduszy, powoływani i odwoływani przez zarządy województw, na wniosek rad nadzorczych wojewódzkich funduszy.

² Dalej także: kontrolowany okres, badany okres.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

⁴ Czynności kontrolne w jednostce zakończono 3 grudnia 2020 r.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W WFOŚiGW w latach 2018-2020 (do 30 września) co do zasady prawidłowo realizowano zadania w zakresie finansowania przedsięwzięć związanych ze zbieraniem i oczyszczaniem ścieków komunalnych.

Zadania związane z gospodarką wodno-ściekową zostały uwzględnione w strategii działania Funduszu oraz na listach przedsięwzięć priorytetowych, o których mowa w art. 400h ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁶, zaopiniowanych i uzgodnionych z właściwymi podmiotami. Roczne plany finansowe Funduszu były wypełnione zgodnie ze wzorem ujętym w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów⁷, łączną wysokość zaplanowanych środków na udzielenie pomocy zwrotnej corocznie określano w planach działalności WFOŚiGW, a w poszczególnych naborach wniosków dostosowywano się do zapotrzebowania zgłoszonego przez wnioskodawców. Zaplanowanie przedsięwzięcia w piątej aktualizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych⁸ (dalej: AKPOŚK 2017) nie gwarantowało udzielenia przez Fundusz dofinansowania, kluczowe było wykazanie przez wnioskodawcę pozytywnego i mierzalnego efektu ekologicznego. Do września 2020 r. w WFOŚiGW zawarto umowy o łącznej wartości przekraczającej 82% kwoty przewidzianej na realizację ww. zadań ze środków Funduszu w Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych⁹ (dalej: KPOŚK albo Program).

W WFOŚiGW przyznawano dofinansowanie na realizację zadań z zakresu gospodarki wodno-ściekowej zgodnie z obowiązującymi procedurami, przy czym w przypadku jednego z pięciu naborów przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą przyjęto skrajnie formalistyczne rozwiązanie, które nie sprzyjało rzetelnemu rozpoznawaniu wniosków i mogło prowadzić do przedwczesnego wyeliminowania wniosków spełniających merytoryczne kryteria oceny, których realizacja pozwoliłaby na osiągnięcie efektu ekologicznego. W Funduszu przestrzegano zasad i kryteriów oceny wniosków pod względem formalnym i merytorycznym oraz terminów na dokonanie tej oceny i podpisanie umowy. Stwierdzono jednostkowy przypadek przesłania wezwania do uzupełnienia braków i poprawy błędów we wniosku na adres poczty elektronicznej wnioskodawcy ustalony niezgodnie z obowiązującą w WFOŚiGW procedurą.

Wypłata dofinansowania realizowana była zgodnie z przyjętymi w Funduszu regulacjami, w ustalonych w umowach terminach i po zweryfikowaniu realizowanych przez beneficjentów przedsięwzięć w oparciu o przedkładaną dokumentację. Przeprowadzano również kontrole wykonania tych inwestycji, w tym osiągnięcia założonych w umowach efektów rzeczowych i ekologicznych, uwzględniając corocznie sporządzane założenia do planu kontroli, zidentyfikowane poziomy ryzyka i zakresy zadań realizowanych przez poszczególne podmioty.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dz. U. z 2020 r., poz. 1219 ze zm., dalej: Poś.

⁷ Z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, Dz. U. Nr 226, poz. 1479 ze zm., dalej: rozporządzenie Rady Ministrów z 16 listopada 2010 r.

⁸ Zatwierdzona przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2017 r.

⁹ Zatwierdzony przez Radę Ministrów 16 grudnia 2003 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Finansowanie zbierania i oczyszczania ścieków komunalnych

Opis stanu faktycznego

1. Planowanie i wydatkowanie środków na finansowanie zadań z zakresu gospodarki ściekowej.

a) Zadania związane z gospodarką wodno-ściekową zostały uwzględnione w „Strategii działania Wojewódzkiego Funduszu Gospodarki Wodnej i Ochrony Środowiska na lata 2017-2020 z perspektywą do 2025 r.”, przyjętej uchwałą Rady Nadzorczej WFOŚiGW z 16 grudnia 2016 r. W ramach Priorytetu I „Ochrona zasobów wodnych” wskazano, że priorytetem finansowania ze środków Funduszu jest budowa, rozbudowa i modernizacja oczyszczalni ścieków oraz budowa systemów kanalizacji sanitarnej dociągających obecne oczyszczalnie oraz doprowadzających ścieki do nowo budowanych instalacji oczyszczania ścieków, zawartych w KPOŚK. Uznano również, że istnieje potrzeba kierowania wsparcia finansowego na indywidualne i rozproszone systemy oczyszczania ścieków poza aglomeracjami wskazanymi w Programie, zgodnie z właściwymi programami dla zlewni, powiatów lub gmin. W świetle przyjętej prognozy, wysokość środków przewidzianych na działalność pożyczkową w zakresie ochrony wód i gospodarki wodnej na lata 2016-2020 wynosiła 385 200 tys. zł, a na działalność dotacyjną (łącznie z umorzeniami, dopłatami do oprocentowania, przekazaniem środków jednostkom budżetowym) – 58 000 tys. zł.

(akta kontroli str. 6-36)

Zadania z zakresu gospodarki ściekowej były uwzględnione na listach przedsięwzięć priorytetowych, o których mowa w art. 400h ust. 4 pkt 3 Poś, zatwierdzanych corocznie przez Radę Nadzorczą WFOŚiGW. W ww. listach nie wskazywano konkretnych przedsięwzięć z zakresu gospodarki ściekowej. Listy te zostały zaopiniowane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW albo Narodowy Fundusz) oraz uzgodnione z dyrektorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Ww. instytucje w latach 2017-2019 informowały Fundusz, że nie zgłaszają uwag do przedłożonych projektów w zakresie przedsięwzięć z zakresu gospodarki ściekowej.

(akta kontroli str. 63-69, 748-756)

b) Działania Funduszu w zakresie ochrony wód – jak wyjaśniła Prezes – wynikały z dokumentów strategicznych m.in. ze Wspólnej Strategii działania NFOŚiGW i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej na lata 2017-2020, Strategii działania WFOŚiGW w Poznaniu na lata 2017-2020 oraz Strategii rozwoju województwa wielkopolskiego do 2020 r. Organy administracji ani inne instytucje nie zgłaszały w tym zakresie rekomendacji.

(akta kontroli str. 707-710, 745)

W poszczególnych naborach nie ustalano kwoty przeznaczonej na wsparcie finansowe¹⁰. Prezes wyjaśniła, że Fundusz nie ogranicza wielkości środków, z zastrzeżeniem dotyczącym niezwiększania kosztów powyżej przychodów i nieprzekroczenia wielkości aktywów wynikających z posiadanego majątku. Wskazała, że znając poziom „wykonania umów” z lat poprzedzających rok naboru oraz obowiązki organów administracji samorządowej związane z realizacją KPOŚK,

¹⁰ Poza naborem wniosków w ramach Ogólnopolskiego programu gospodarki wodno-ściekowej poza granicami aglomeracji ujętych w KPOŚK, w którym kwota przeznaczona na pożyczki została określona w umowie z NFOŚiGW

można z wystarczającą dokładnością przewidywać zainteresowanie ofertą Funduszu ze strony potencjalnych klientów. W sytuacji wystąpienia wysokiego prawdopodobieństwa przekroczenia wielkości środków, które mogą być przeznaczone na pożyczki, WFOŚiGW może wystąpić do NFOŚiGW o środki z dedykowanego wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej naboru REGION.

(akta kontroli str. 707-710)

c) Roczne plany finansowe Funduszu były wypełnione zgodnie ze wzorem ujętym w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2010 r. i nie zawierały kwot planowanych na poszczególne priorytety i działania, w tym na gospodarkę ściekową, jak również kwot związanych z dofinansowaniem przedsięwzięć ujętych w KPOŚK. W latach 2018-2020 wysokość zaplanowanych środków na udzielenie pomocy zwrotnej określano w planach działalności WFOŚiGW i wyniosła ona ogółem 598 875 tys. zł, z tego w 2018 r. – 228 000 tys. zł, w 2019 r. – 198 875 tys. zł, a w 2020 r. – 172 000 tys. zł. Z kolei suma kwot ujętych w zawartych umowach o udzielenie pożyczki na dofinansowanie zadań w zakresie ochrony wód wyniosła w tym okresie (do 30 września 2020 r.) 245 607 tys. zł¹¹. Stanowiło to 41% łącznej zaplanowanej kwoty na udzielenie pomocy zwrotnej na lata 2018-2020.

(akta kontroli str. 100-173, 707-710, 747)

W wykazie aglomeracji oraz przedsięwzięć, stanowiącym załącznik nr 2 do Programu umieszczono 203 aglomeracje z terenu województwa wielkopolskiego, w tym w 66 przypadkach jako źródło finansowania przedsięwzięć wskazano WFOŚiGW. Łączna kwota przewidziana w KPOŚK na wsparcie tych przedsięwzięć ze środków Funduszu wynosiła 223 150 tys. zł.

Prezes wskazała, że w naborach wniosków w latach 2017-2020 dofinansowanie mogły uzyskać przedsięwzięcia związane z porządkowaniem gospodarki ściekowej zarówno na obszarach aglomeracji ujętych w KPOŚK, jak i poza tymi obszarami. Warunkiem uzyskania dofinansowania było uzyskanie efektu ekologicznego. Dodała również, że przedsięwzięcia przewidziane w Programie były ujmowane na liście przedsięwzięć priorytetowych, a od stycznia 2017 r. do września 2020 r. zawarto umowy na realizację zadań KPOŚK o wartości 183 720,5 tys. zł. Stanowiło to 82,3% ww. łącznej kwoty przewidzianej w KPOŚK.

(akta kontroli str. 174-306, 707-710, 742-743, 761)

W przypadku naboru wniosków w ramach Ogólnopolskiego programu gospodarki wodno-ściekowej poza granicami aglomeracji ujętych w KPOŚK, wysokość dostępnych środków wynikała z umowy zawartej między NFOŚiGW a Funduszem¹². Zgodnie z jej postanowieniami Narodowy Fundusz udostępnił środki w kwocie do 132 000 tys. zł z przeznaczeniem na udzielanie pożyczek w ramach ww. programu. Jak wyjaśniła Prezes, kwota ta, określona we wniosku o udostępnienie środków, dotyczyła jedynie wniosków odznaczających się najwyższym wskaźnikiem efektywności kosztowej¹³. Wskazała ponadto, że zgodnie z treścią Programu Priorytetowego „Ogólnopolski program gospodarki wodno-ściekowej poza granicami aglomeracji ujętych w KPOŚK” procedura naboru realizowana jest według zasad określonych wewnętrznymi regulacjami WFOŚiGW. W przypadku niewystarczających środków na dany nabór, dofinansowanie przyznawane jest na podstawie list rankingowych, których podstawę stanowi wskaźnik efektywności kosztowej. Takie rozwiązanie było zgodne z praktyką stosowaną przez Fundusz.

¹¹ W tym 215 132,1 tys. zł w ramach umów na dofinansowanie zadań z zakresu gospodarki ściekowej.

¹² Umowa nr 102020/Wn-15/OW-po-WF/US z 14 stycznia 2020 r.

¹³ Stosunek poniesionych kosztów do planowanego efektu ekologicznego.

Z uwagi na to, że w NFOŚiGW pozostawiono funduszom dowolność w wyborze wniosków do dofinansowania, nie było, zdaniem Prezes, potrzeby ani podstaw do uzgadniania z Narodowym Funduszem sposobu ustalania listy rankingowej.

Prezes wskazała, że w stosunku do pozostałych wniosków umieszczonych na liście rezerwowej, dotyczących przedsięwzięć rozpoczynających się w późniejszym terminie, istnieje możliwość złożenia ponownego wniosku o udostępnienie środków w ramach aneksowania zawartej z NFOŚiGW umowy. Podała, że ostrożność towarzysząca planowaniu środków związana jest z wcześniejszymi doświadczeniami w kontekście rezygnacji wnioskodawców z zaplanowanej pomocy. Zdarza się, że wnioski wykazujące niską efektywność kosztową są wycofywane. Dotychczas, w ramach naboru, złożono jedną rezygnację, a w miejsce tego wniosku zaplanowano pomoc dla kolejnego podmiotu z listy rezerwowej. Pozostałe wnioski, na które nie zaplanowano jeszcze środków finansowych, po potwierdzeniu realizacji przedsięwzięcia w terminie do 31 grudnia 2023 r., mogą otrzymać pomoc zgodnie z założeniami programu priorytetowego. Podstawą udzielenia pomocy będą oszczędności przetargowe wynikające z zawartych umów oraz kolejny wniosek o udostępnienie środków, skierowany do NFOŚiGW.

(akta kontroli str. 70-96, 307-313, 735-736)

Prezes wskazała, że zasadniczym elementem wpływów i przychodów Funduszu są opłaty za korzystanie ze środowiska, nadwyżki opłat wnoszone przez gminy i powiaty oraz spłaty rat pożyczek. Prognozowane przychody w latach 2021-2024 wynoszą 568 mln zł, z czego przychody osiągane w ramach działalności statutowej (w tym głównie opłaty za korzystanie ze środowiska) zaplanowano w kwocie 72 mln zł, co stanowi 36% kwoty planowanej w poprzednim okresie tj. w latach 2017-2020. Fundusz nie planuje znaczących zmian warunków udzielania i umarzania pożyczek.

(akta kontroli str. 717-718)

d) Zasady udzielania dofinansowania określone zostały w następujących regulacjach:

- Zasady udzielania i umarzania pożyczek oraz tryb i zasady udzielania i rozliczania dotacji ze środków WFOŚiGW w Poznaniu na rok 2018¹⁴;
- Zasady udzielania i umarzania pożyczek oraz tryb i zasady udzielania i rozliczania dotacji ze środków WFOŚiGW w Poznaniu¹⁵;
- Kryteria wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków WFOŚiGW w Poznaniu¹⁶;
- regulaminy poszczególnych naborów.

(akta kontroli str. 97-99, 307-337)

W latach 2018-2020 (do 30 września) przeprowadzono pięć naborów wniosków o dofinansowanie zadań z zakresu gospodarki ściekowej:

- 1) na przedsięwzięcia w zakresie gospodarki wodnej, gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami i ochrony powierzchni ziemi, ochrony powietrza wraz z odnawialnymi źródłami energii oraz ochrony przed hałasem;
- 2) na przedsięwzięcia w zakresie ochrony środowiska gruntowo-wodnego;
- 3) w trybie ciągłym;

¹⁴ Załącznik do uchwały Rady Nadzorczej WFOŚiGW Nr 46/269/2017 z 10 listopada 2017 r., zmieniony jej uchwałami Nr 56/276/2017 z 15 grudnia 2017 r. oraz Nr 22/301/2018 z 23 kwietnia 2018 r.

¹⁵ Załącznik do uchwały Rady Nadzorczej WFOŚiGW Nr 42/321/2018 z 31 sierpnia 2018 r.

¹⁶ Załącznik do uchwały Rady Nadzorczej WFOŚiGW Nr 26/26/2011 z 27 czerwca 2011 r. oraz Nr 84/363/2018 z 26 października 2018 r.

4) w ramach Ogólnopolskiego programu gospodarki wodno-ściekowej poza granicami aglomeracji ujętych w KPOŚK;

5) na przedsięwzięcia z zakresu gospodarki ściekowej.

(akta kontroli str. 415-416)

Zgodnie z przyjętymi w Funduszu uregulowaniami, zasady przyznawania dofinansowania, terminy naboru oraz oceny wniosków były następujące:

1) w naborze wniosków na przedsięwzięcia w zakresie gospodarki wodnej, gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami i ochrony powierzchni ziemi, ochrony powietrza wraz z odnawialnymi źródłami energii oraz ochrony przed hałasem¹⁷ przyznawano pomoc na przedsięwzięcia z zakresu gospodarki ściekowej w formie pożyczek na maksymalny okres 15 lat, z możliwością częściowego umorzenia w wysokości 10% albo 30%¹⁸. Oprocentowanie pożyczki wynosiło 0,5 stopy redyskonta weksli, jednak nie mniej niż 2,8%. Zapotrzebowanie na środki, zgłoszone przez wnioskodawców w ramach tego naboru, przekroczyło możliwości finansowe Funduszu. Zaplanowana kwota na pożyczki umarzalne wynosiła 64,54 mln zł. W związku z tym Zarząd WFOŚiGW sporządził listę rankingową projektów na podstawie wskaźnika efektywności, w oparciu o kryterium efektu ekologicznego. Wnioskodawcom, którzy spełnili kryteria, ale nie uzyskali pożyczki częściowo umarzalnej zaproponowano pożyczki w całości zwrotne. Z Funduszu skierowano do tych wnioskodawców pismo informujące o możliwości udzielenia dofinansowania w formie pożyczek nieumarzalnych wraz z prośbą o potwierdzenie zamiaru skorzystania z tej formy wsparcia¹⁹. W 15 przypadkach, na 63 wszystkie wycofane w tym naborze wnioski, wnioskodawcy podali jako powód rezygnacji brak zainteresowania tą formą dofinansowania, z tego cztery dotyczyły przedsięwzięć realizowanych na obszarze aglomeracji ujętych w KPOŚK.

W regulaminie naboru ustalono, że ocena wniosków w zakresie spełniania kryteriów naboru zostanie przeprowadzona w ciągu 45 dni roboczych od dnia jego zakończenia, a ocena zgodności z wymogami w zakresie pomocy publicznej – w ciągu 22 dni od opublikowania listy wniosków spełniających kryteria.

(akta kontroli str. 338-353, 586-589, 597, 721-722, 757-760)

2) w naborze wniosków na przedsięwzięcia w zakresie ochrony środowiska gruntowo-wodnego²⁰ przyznawano pomoc w formie pożyczek na maksymalny okres 15 lat, z możliwością częściowego umorzenia do 25% kwoty udzielonej pożyczki, lecz nie więcej niż 800 tys. zł²¹. Oprocentowanie pożyczki równe było stopie WIBOR 1Y + 50 punktów bazowych, jednak nie mniej niż 2,8%.

W regulaminie naboru ustalono, że ocena wniosków w zakresie spełniania kryteriów formalnych zostanie przeprowadzona w ciągu 30 dni kalendarzowych od dnia zakończenia naboru, a ocena merytoryczna – w ciągu 60 dni kalendarzowych od opublikowania listy wniosków spełniających kryteria formalne.

(akta kontroli str. 354-368, 745)

¹⁷ Nabór prowadzony był od 6 grudnia 2017 r. do 19 stycznia 2018 r., od 22 stycznia 2018 r. prowadzony jest nabór ciągły.

¹⁸ Dla przedsięwzięć realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego lub ich związki, których co najmniej 50% zakresu było realizowane na obszarze parku narodowego, parku krajobrazowego lub obszaru Natura 2000.

¹⁹ W kontrolowanej próbie 10 wniosków z przedmiotowego naboru zostało zakończonych podpisaniem umowy, w trzech przypadkach wnioskodawcy uzyskali pożyczkę z możliwością częściowego umorzenia.

²⁰ Nabór prowadzony był od 11 marca do 15 kwietnia 2019 r.

²¹ Częściowe umorzenie zaplanowano dla przedsięwzięć, których co najmniej 50% zakresu rzeczowego realizowanych było na obszarach Natura 2000 lub strefach ochronnych ujęć wód lub obszarach ochronnych zbiorników wód śródlądowych.

3) w naborze wniosków w trybie ciągłym²² przyznawano pomoc m.in. na przedsięwzięcia z zakresu gospodarki wodno-ściekowej w formie pożyczek na maksymalny okres 15 lat, bez możliwości umorzenia, których oprocentowanie wynosiło WIBOR 1Y + 50 punktów bazowych, jednak nie mniej niż 2,8%.

W regulaminie naboru ustalono, że ocena wniosków w zakresie spełniania kryteriów formalnych zostanie przeprowadzona w ciągu 14 dni kalendarzowych od dnia wpływu wniosku, a ocena merytoryczna – w ciągu 40 dni kalendarzowych od opublikowania listy wniosków spełniających kryteria formalne.

(akta kontroli str. 386-406)

4) w naborze wniosków w ramach Ogólnopolskiego programu gospodarki wodno-ściekowej poza granicami aglomeracji ujętych w KPOŚK²³ przyznawano pomoc w formie pożyczek na maksymalny okres 15 lat, z możliwością częściowego umorzenia w wysokości do 50% kwoty wypłaconej pożyczki (w przypadku, gdy wartość wskaźnika G²⁴ jest mniejsza niż 1 200) lub 30% kwoty wypłaconej pożyczki (w przypadku, gdy wartość wskaźnika G jest większa lub równa 1 200), lecz nie więcej niż pięć milionów złotych. Środki przeznaczone na udzielanie pożyczek w ramach ww. programu zostały udostępnione przez NFOŚiGW, na podstawie umowy zawartej z WFOŚiGW. Formy i warunki dofinansowania oraz rodzaje przedsięwzięć zostały określone przez Narodowy Fundusz w załączniku do umowy. WFOŚiGW zobowiązał się do dokonania wyboru przedsięwzięć w sposób zgodny ze swoimi regulacjami prawnymi, uwzględniając warunki zawarte w Ogólnopolskim programie gospodarki wodno-ściekowej poza granicami aglomeracji ujętych w KPOŚK. Fundusz zawierał umowy pożyczek w imieniu własnym, ponosząc odpowiedzialność za ich prawidłową realizację, kwalifikowalność kosztów, weryfikację i rozliczenie efektu ekologicznego i rzeczowego, rozliczenie finansowe, terminową spłatę kapitału pożyczki wraz z odsetkami, częściowe umorzenie wypłaconej kwoty pożyczki oraz zachowanie przez beneficjenta końcowego okresu trwałości przedsięwzięcia.

Zgodnie z regulaminem naboru ocena w zakresie spełniania kryteriów dostępu powinna być przeprowadzona w terminie 30 dni kalendarzowych od zakończenia naboru.

(akta kontroli str. 70-96, 369-376)

5) w naborze wniosków na przedsięwzięcia z zakresu gospodarki ściekowej²⁵ przyznawano pomoc w formie pożyczek na maksymalny okres 15 lat, z możliwością umorzenia 10% albo 25%²⁶, udzielonych kwot pożyczek których oprocentowanie wynosiło WIBOR 1Y + 50 punktów bazowych, jednak nie mniej niż 2,8%.

W regulaminie naboru ustalono, że ocena wniosków w zakresie spełniania kryteriów formalnych zostanie przeprowadzona w ciągu 30 dni kalendarzowych od dnia zakończenia naboru, a ocena merytoryczna – w ciągu 40 dni kalendarzowych od opublikowania listy wniosków spełniających kryteria formalne.

(akta kontroli str. 377-385)

Rozliczanie przedsięwzięć prowadzone było na zasadach określonych w umowach o dofinansowanie oraz instrukcji rozliczania umów pożyczek, opracowanej w WFOŚiGW. Wypłata pożyczki następowała na podstawie przedłożonego przez

²² Nabór prowadzony od 9 lipca 2019 r. i trwał w dniu zakończenia czynności kontrolnych w jednostce.

²³ Nabór prowadzony od 1 lipca 2019 r. do 30 sierpnia 2019 r.

²⁴ Wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie, o którym mowa w art. 20 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2020 r., poz. 23), określony dla roku poprzedzającego złożenie wniosku.

²⁵ Nabór prowadzony był od 23 lipca do 21 września 2020 r.

²⁶ Pod warunkiem poniesienia kosztów kwalifikowalnych w wysokości co najmniej 25% do 31 grudnia 2020 r.

beneficjenta arkusza rozliczenia, świadczącego o rzeczywistym wykonaniu przedsięwzięcia zgodnie z aktualnym harmonogramem, wraz z dokumentami potwierdzającymi realizację prac. W przypadku nieuregulowania należności wynikających z dokumentów będących podstawą uruchomienia pożyczki, beneficjent zobowiązany był do dokonania płatności na rzecz wystawcy dokumentów w terminie 14 dni od daty wpływu środków Funduszu oraz do przedłożenia w WFOŚiGW dokumentów potwierdzających dokonanie tej wpłaty.

Beneficjent w okresie trwania umowy pożyczki zobowiązany był do umożliwienia pracownikom Funduszu przeprowadzenia kontroli w zakresie poprawności realizacji przedsięwzięcia, sposobu wykorzystania pożyczki oraz oceny stanu istniejącego i sposobu użytkowania zakończonego przedsięwzięcia.

(akta kontroli str. 417-548)

e) W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 września 2020 r. w WFOŚiGW realizowano pięć naborów wniosków na dofinansowanie zadań związanych z gospodarką ściekową w gminach. Łączna kwota zrealizowanych wydatków w ramach naborów wyniosła 180 792,8 tys. zł, w tym 89 039,7 tys. zł na zadania ujęte w Programie. Kwoty przeznaczone na dofinansowanie gospodarki ściekowej w poszczególnych naborach były następujące:

1) nabór wniosków na przedsięwzięcia w zakresie gospodarki wodnej, gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami i ochrony powierzchni ziemi, ochrony powietrza wraz z odnawialnymi źródłami energii oraz ochrony przed hałasem - kwota środków przeznaczona na finansowanie zadań w formie częściowo umarzalnych pożyczek wyniosła 128 825,9 tys. zł, w tym 63 062,6 tys. zł na zadania ujęte w KPOŚK;

2) nabór wniosków na przedsięwzięcia w zakresie ochrony środowiska gruntowo-wodnego - kwota środków wydatkowanych na finansowanie zadań w formie częściowo umarzalnych pożyczek wyniosła 45 444,6 tys. zł, w tym 25 977,1 tys. zł na zadania ujęte w Programie;

3) nabór wniosków w trybie ciągłym - kwota środków wydatkowanych na finansowanie zadań w formie pożyczek wyniosła 384,9 tys. zł;

4) nabór wniosków w ramach Ogólnopolskiego programu gospodarki wodno-ściekowej poza granicami aglomeracji ujętych w KPOŚK - kwota środków wydatkowanych na finansowanie zadań w formie częściowo umarzalnych pożyczek wyniosła 6 137,4 tys. zł;

5) nabór wniosków na przedsięwzięcia z zakresu gospodarki ściekowej²⁷.

Ponadto Fundusz zrealizował wydatki związane z realizacją umów, zawartych w ramach naborów wniosków przeprowadzonych przed 1 stycznia 2018 r. W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 września 2020 r. wydatkowano 63 939,2 tys. zł na finansowanie zadań w formie pożyczek, w tym 41 994,5 tys. zł na zadania ujęte w KPOŚK.

(akta kontroli str. 746)

2. Dofinansowanie realizacji zadań z zakresu gospodarki ściekowej.

a) Według stanu na 30 września 2020 r. w ramach ogłoszonych naborów realizowanych było 159 umów o dofinansowanie realizacji zadań z zakresu gospodarki ściekowej. Całkowita wartość zawartych umów wyniosła

²⁷ Nabór prowadzony był od 23 lipca 2020 r. do 21 września 2020 r., a ocena wniosków nie została zakończona do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce.

342 337,6 tys. zł, a dofinansowania udzielono w formie pożyczek, finansowanych ze środków WFOŚiGW (317 463 tys. zł) oraz NFOŚiGW (24 874,6 tys. zł²⁸).

(akta kontroli str. 747)

b) Liczba wniosków o udzielenie dofinansowania na przedsięwzięcia z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, rozpatrywanych w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 września 2020 r. wynosiła 315, a całkowity koszt przedsięwzięć objętych tymi wnioskami - 1 009 013,9 tys. zł. Kwota dofinansowania, wynikająca ze złożonych wniosków, wynosiła 823 404,6 tys. zł i w całości dotyczyła pożyczek, w tym pożyczek z możliwością częściowego umorzenia.

W naborze wniosków na przedsięwzięcia w zakresie gospodarki wodnej, gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami i ochrony powierzchni ziemi, ochrony powietrza wraz z odnawialnymi źródłami energii oraz ochrony przed hałasem rozpatrzono 150 wniosków o udzielenie pożyczek na przedsięwzięcia z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, a planowany koszt przedsięwzięć wynosił 434 970,7 tys. zł, w tym dofinansowanie z WFOŚiGW (w formie pożyczek) wyniosło 306 489,2 tys. zł.

W naborze wniosków na przedsięwzięcia w zakresie ochrony środowiska gruntowo-wodnego rozpatrzono 69 wniosków o udzielenie pożyczek na przedsięwzięcia z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, a ich planowany koszt był równy wnioskowanej kwocie dofinansowania w formie pożyczek i wynosił 222 828,4 tys. zł.

W naborze wniosków w trybie ciągłym rozpatrzono 15 wniosków o udzielenie pożyczek na przedsięwzięcia z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, a ich planowany koszt wynosił 82 202 tys. zł, w tym dofinansowanie z WFOŚiGW (w formie pożyczek) – 37 026,6 tys. zł;

W naborze wniosków w ramach Ogólnopolskiego programu gospodarki wodno-ściekowej poza granicami aglomeracji ujętych w KPOŚK rozpatrzono 43 wnioski o udzielenie pożyczek, a planowany koszt przedsięwzięć wynosił 204 633,5 tys. zł, w tym dofinansowanie z WFOŚiGW (w formie pożyczek) 202 190,5 tys. zł.

W naborze wniosków na przedsięwzięcia z zakresu gospodarki ściekowej wpłynęło 38 wniosków²⁹ o udzielenie pożyczek na przedsięwzięcia z tego zakresu, a planowany koszt przedsięwzięć wynosił 64 379,3 tys. zł, w tym dofinansowanie z WFOŚiGW (w formie pożyczek) - 54 869,9 tys. zł

(akta kontroli str. 747)

c) W toku oceny wniosków w ramach ww. naborów odrzucono 24 wnioski z przyczyn formalnych, a pięć oddalono z przyczyn merytorycznych.

Szczegółowej kontroli poddano 19 wniosków³⁰ odrzuconych albo oddalonych w trakcie oceny, w tym 14 dotyczących przedsięwzięć realizowanych na terenie aglomeracji ujętych w KPOŚK. W ośmiu przypadkach przyczyną odrzucenia było niezłożenie korekty wniosku, albo dostarczenie jej po terminie określonym przez WFOŚiGW. Wszystkie skontrolowane decyzje o odrzuceniu albo oddaleniu wniosku były zasadne w świetle obowiązujących w tym zakresie regulacji.

(akta kontroli str. 584-585, 747)

²⁸ Nabór wniosków w ramach Ogólnopolskiego programu gospodarki wodno-ściekowej poza granicami aglomeracji ujętych w Programie.

²⁹ Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce proces oceny wniosków nie został zakończony.

³⁰ W tym osiem z naboru wniosków na przedsięwzięcia w zakresie gospodarki wodnej, gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami i ochrony powierzchni ziemi, ochrony powietrza wraz z odnawialnymi źródłami energii oraz ochrony przed hałasem, osiem z naboru wniosków na przedsięwzięcia w zakresie ochrony środowiska gruntowo-wodnego, jeden wniosek z naboru w trybie ciągłym, dwa wnioski z naboru w ramach Ogólnopolskiego programu gospodarki wodno-ściekowej poza granicami aglomeracji ujętych w KPOŚK.

Przykładowo, w badanej próbie jeden wniosek³¹, został oddalony na podstawie § 7 ust. 3.1.2. i 3.4 lit. a regulaminu naboru wniosków na przedsięwzięcia w zakresie ochrony środowiska gruntowo-wodnego, w myśl których wniosek (korekta) podlega oddaleniu jeżeli efekt ekologiczny nie jest prawidłowo wyliczony (opisany). W myśl postanowień ww. regulaminu:

- efekt ekologiczny to pozytywny wpływ przedsięwzięcia na środowisko, oceniany przy pomocy mierników adekwatnych do celów przedsięwzięcia (§ 1 (definicje) ust. 3);
- pomoc finansowa może być udzielona wyłącznie na przedsięwzięcie w wyniku którego zostanie osiągnięty efekt ekologiczny (§ 2 ust. 5 pkt 1);
- wnioskodawca ma prawo do jednorazowego usunięcia błędów (§ 7 ust. 3.3.);
- wyboru wniosków dotyczących przedsięwzięć związanych m.in. z budową kanalizacji sanitarnej oraz budową, rozbudową, modernizacją oczyszczalni ścieków dokonuje się w oparciu o RLM (§ 10 ust. 1 lit. b w zw. z § 4 ust. 2 pkt 1 i 2);

Wnioskodawca został wezwany m.in. do przedstawienia pozytywnego mierzalnego, efektu ekologicznego przedsięwzięcia poprzez wskazanie dodatkowych osób korzystających z ulepszanego oczyszczania ścieków. W korekcie wniosku pierwotne dane w pozycjach załącznika OW-KS³² 1 lit. a (liczba mieszkańców objętych projektowaną kanalizacją) oraz 1 lit. i. (liczba dodatkowych osób korzystających z ulepszanego oczyszczania ścieków), odpowiednio: 0 RLM i 0 RLM, zamieniono na odpowiednio: 3 070 RLM i „nie dotyczy” (wpisane obok odręcznie przekreślonego kolejnego wpisu 3070 RLM). Wnioskodawcę poinformowano o oddaleniu wniosku z ww. przyczyn oraz o prawie do złożenia odwołania, z którego nie skorzystał.

(akta kontroli str. 354-368, 598-634)

d) Wnioskodawcy wycofali 103 wnioski o udzielenie dofinansowania. Prezes wyjaśniła, że wycofanie wniosku lub rezygnacja z przyznanej pomocy była możliwa na każdym etapie rozpatrywania wniosku i realizacji umowy. Fundusz nie wymagał od klientów podawania przyczyn rezygnacji. Prezes dodała, że z rozmów z wnioskodawcami wynikało, że przyczynami rezygnacji były m.in.: nieprzygotowanie przedsięwzięcia (np. brak wymaganych decyzji administracyjnych lub niewyłonienie wykonawców), jak również wybór innego źródła finansowania.

(akta kontroli str. 717-718, 747)

e) W ramach naborów ogłoszonych w latach 2018-2020 (do 30 września), dotyczących gospodarki ściekowej, zawarto łącznie 115 umów o dofinansowanie przedsięwzięć w formie pożyczek na kwotę 240 006,7 tys. zł.

W naborze wniosków na przedsięwzięcia w zakresie gospodarki wodnej, gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami i ochrony powierzchni ziemi, ochrony powietrza wraz z odnawialnymi źródłami energii oraz ochrony przed hałasem spośród 150 wniosków o udzielenie pożyczek na przedsięwzięcia z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, 13 odrzucono na etapie oceny, 63 zostały wycofane przez wnioskodawców. Zawarto 74 umowy o dofinansowanie przedsięwzięć w formie pożyczek na łączną kwotę 146 772,7 tys. zł.

W naborze wniosków na przedsięwzięcia w zakresie ochrony środowiska gruntowo-wodnego, spośród 69 wniosków o udzielenie pożyczek na przedsięwzięcia z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, 13 odrzucono na etapie oceny (w tym

³¹ Nr 400/529/2019 P-OW-OW „Przebudowa przepompowni ścieków oraz rurociągu tłocznego w Strykowie”, dotyczący przedsięwzięcia z terenu gminy Stęszew, której urząd gminy jest jedną z jednostek objętych niniejszą kontrolą NIK P/20/046 – Zbieranie i oczyszczanie ścieków komunalnych. Przedsięwzięcie realizowane w ramach Programu, w AKPOŚK 2017 ujęto projekt „Modernizacja sieci kanalizacji sanitarnej w aglomeracji Stęszew”.

³² Efekt rzeczowy i ekologiczny. Ochrona wód – kanalizacja sanitarna.

dziewięć z przyczyn formalnych, a cztery z merytorycznych), 32 zostały wycofane przez wnioskodawców. Zawarto 24 umowy o dofinansowanie przedsięwzięć w formie pożyczek na łączną kwotę 59 432,5 tys. zł. Prezes wyjaśniła, że w tym naborze nie wystąpiła sytuacja wyczerpania puli środków na pożyczki umarżalne, a znaczna liczba rezygnacji mogła być związana z uczestnictwem wnioskodawców w naborze wniosków w ramach Ogólnopolskiego programu gospodarki wodno-ściekowej poza granicami aglomeracji ujętych w KPOŚK oraz w wyniku pozyskania innych źródeł finansowania przedsięwzięć.

W naborze wniosków w trybie ciągłym spośród 15 wniosków o udzielenie pożyczek na przedsięwzięcia z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, pięć odrzucono na etapie oceny merytorycznej, sześć zostało wycofanych przez wnioskodawców. Zawarto cztery umowy o dofinansowanie przedsięwzięć w formie pożyczek na łączną kwotę 8 926,9 tys. zł. Pozostali wnioskodawcy byli na etapie uzupełniania dokumentacji niezbędnej do zawarcia umowy.

W naborze wniosków w ramach Ogólnopolskiego programu gospodarki wodno-ściekowej poza granicami aglomeracji ujętych w KPOŚK, spośród 43 wniosków o udzielenie pożyczek na przedsięwzięcia z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, dwa odrzucono na etapie oceny formalnej, jeden został wycofany przez wnioskodawcę. Zawarto 13 umów o dofinansowanie przedsięwzięć w formie pożyczek na łączną kwotę 24 874,6 tys. zł. Pozostali wnioskodawcy byli na etapie uzupełniania dokumentacji niezbędnej do zawarcia umowy.

(akta kontroli str. 745-747)

f) Szczegółowej kontroli poddano 36 wniosków o udzielenie dofinansowania, zakończonych podpisaniem umów o dofinansowanie³³.

W naborze wniosków na przedsięwzięcia w zakresie gospodarki wodnej, gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami i ochrony powierzchni ziemi, ochrony powietrza wraz z odnawialnymi źródłami energii oraz ochrony przed hałasem, w pięciu spośród 10 kontrolowanych spraw wnioskodawcom zaproponowano skorzystanie z pożyczki w całości zwrotnej, z uwagi na wyczerpanie puli przeznaczonej na pożyczki częściowo umarżalne.

W naborze wniosków na przedsięwzięcia w zakresie ochrony środowiska gruntowo-wodnego, w jednej spośród 10 kontrolowanych spraw wnioskodawca uzyskał pożyczkę z możliwością częściowego umorzenia (do 25% kwoty pożyczki). Pozostałe pożyczki, zgodnie ze złożonymi wnioskami, były w całości zwrotne.

W naborze wniosków w trybie ciągłym, w dwóch spośród sześciu kontrolowanych wniosków o udzielenie pożyczek na przedsięwzięcia z zakresu gospodarki wodno-ściekowej wnioskodawcy ubiegali się o udzielenie pożyczki płatniczej³⁴.

W naborze wniosków w ramach Ogólnopolskiego programu gospodarki wodno-ściekowej poza granicami aglomeracji ujętych w KPOŚK, w ośmiu spośród 10 kontrolowanych wniosków o udzielenie pożyczek na przedsięwzięcia z zakresu gospodarki wodno-ściekowej wnioskodawcy uzyskali pożyczki z możliwością umorzenia w wysokości 30% kwoty pożyczki, a w dwóch przypadkach – umorzenia 50%.

³³ W tym 10 z naboru wniosków na przedsięwzięcia w zakresie gospodarki wodnej, gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami i ochrony powierzchni ziemi, ochrony powietrza wraz z odnawialnymi źródłami energii oraz ochrony przed hałasem, 10 z naboru wniosków na przedsięwzięcia w zakresie ochrony środowiska gruntowo-wodnego, sześć z naboru w trybie ciągłym, 10 z naboru w ramach Ogólnopolskiego programu gospodarki wodno-ściekowej poza granicami aglomeracji ujętych w KPOŚK.

³⁴ Pożyczka przeznaczona na zachowanie płynności finansowej przedsięwzięć finansowanych ze środków Unii Europejskiej.

W 17 z 36 kontrolowanych umów kwota udzielonej pożyczki była inna niż kwota wnioskowana. Zmiany te były wprowadzane na wniosek beneficjentów. Nie wystąpiły przypadki obniżenia kwoty pożyczki z inicjatywy WFOŚiGW.

(akta kontroli str. 586-589)

g) W Funduszu przestrzegano zasad i kryteriów oceny wniosków. W kontrolowanej próbie 36 wniosków nie odnotowano przypadków przekroczenia maksymalnej liczby dni przeznaczonych na ocenę wniosku. Zarówno ocena spełniania wymogów formalnych, jak i merytorycznych była dokonywana w terminach ustalonych w regulaminach poszczególnych naborów.

(akta kontroli str. 586-589)

h) W kontrolowanej próbie 36 ww. wniosków nie wystąpiły przypadki przekroczenia terminów pomiędzy zakończeniem rozpatrywania wniosku, a podpisaniem umowy o dofinansowanie, określonych w obowiązujących w Funduszu regulacjach.

(akta kontroli str. 586-589)

i) W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 września 2020 r. złożono 76 wniosków o płatność częściową dla 29 umów pożyczek³⁵ na kwotę 52 234,46 tys. zł. Fundusz nie udzielał zaliczek na realizację przedsięwzięć z zakresu gospodarki wodno-ściekowej.

(akta kontroli str. 694-696)

j) Wnioski o płatność nie podlegały aktualizacji. Ewentualne aktualizacje kwot dofinansowania dokonywane były w formie aneksów do umów.

(akta kontroli str. 696)

k) Szczegółowym badaniem objęto 20 wniosków³⁶ o płatność rozpatrywanych w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 września 2020 r. Ustalono, że we wszystkich kontrolowanych przypadkach wypłata dofinansowania realizowana była zgodnie z ww. regulacjami oraz w terminach określonych w umowach pożyczek.

(akta kontroli str. 697-701)

l) Zgodnie z postanowieniami umów pożyczki, wypłata dofinansowania (transzy pożyczki) następowała na podstawie przedłożonego przez beneficjenta arkusza rozliczenia, świadczącego o rzeczywistym wykonaniu przedsięwzięcia zgodnie z aktualnym harmonogramem, wraz z dokumentami potwierdzającymi realizację prac (faktura, protokół odbioru prac). W kontrolowanej próbie 20 wniosków o płatność wypłata dofinansowania potwierdzona była weryfikacją uzyskanych efektów rzeczowych na podstawie przedłożonych przez beneficjenta dokumentów.

(akta kontroli str. 516-548)

3. Rozliczenie umów o dofinansowanie zadań z zakresu gospodarki ściekowej.

a) W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 września 2020 r. zakończone zostały 132 przedsięwzięcia z zakresu gospodarki ściekowej, w tym 57 zadań ujętych w KPOŚK. Do WFOŚiGW złożono 132 wnioski o płatność końcową dla umów z zakresu gospodarki ściekowej na łączną kwotę 199 997,5 tys. zł, w tym 57 wniosków na kwotę 100 286,7 tys. zł dotyczących przedsięwzięć ujętych w Programie.

(akta kontroli str. 715)

³⁵ Od dwóch do 12 wniosków w ramach jednej umowy

³⁶ W tym 10 wniosków dotyczących umów zawartych w wyniku naboru wniosków na przedsięwzięcia w zakresie gospodarki wodnej, gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami i ochrony powierzchni ziemi, ochrony powietrza wraz z odnawialnymi źródłami energii oraz ochrony przed hałasem oraz 10 wniosków dotyczących umów zawartych w wyniku naboru wniosków na przedsięwzięcia w zakresie ochrony środowiska gruntowo-wodnego.

b) Rozliczona kwota dofinansowania w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 września 2020 r. była równa wartości zawartych umów o dofinansowanie i wynosiła 191 497,5 tys. zł. Wynikało to z tego, że koszty przedsięwzięć, w tym wysokość dofinansowania, były na bieżąco aktualizowane w formie aneksów do ww. umów. Zmiany kwot wynikały m.in. z aktualizacji kosztów przedsięwzięć po rozstrzygnięciu postępowań przetargowych.

(akta kontroli str. 694-696)

c) W WFOŚiGW corocznie sporządzano „Założenia do Roczego Planu Kontroli”, w których określano m.in. obszary objęte kontrolą oraz terminy wszczęcia czynności kontrolnych. W 2018 r. przeprowadzono ogółem 21 kontroli realizacji przedsięwzięć z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, w tym 16 po zakończeniu przedsięwzięcia, cztery kontrole trwałości oraz jedną wizytę monitorującą. W wyniku prowadzonych kontroli nie wydano zaleceń pokontrolnych.

Zgodnie z „Założeniami do Roczego Planu Kontroli”, obowiązującymi w latach 2019-2020, z bazy danych, z której dokonuje się doboru próby do kontroli wyłączone zostały jednostki samorządu terytorialnego (dalej: jst), spółki i przedsiębiorstwa, których właścicielem jest jst lub Skarb Państwa, państwowe jednostki budżetowe oraz Lasy Państwowe. Założenie to oparto na dotychczasowych doświadczeniach, poziomie ryzyka i zakresie zadań realizowanych przez te podmioty. W związku z tym, w latach 2019-2020 nie prowadzono kontroli w ww. jednostkach.

(akta kontroli str. 407-414)

d) Szczegółowemu badaniu poddano realizację 10 umów, dotyczących przedsięwzięć, których realizacja została zakończona w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 września 2020 r., w tym pięciu umów w ramach naboru wniosków na przedsięwzięcia w zakresie gospodarki wodnej, gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami i ochrony powierzchni ziemi, ochrony powietrza wraz z odnawialnymi źródłami energii oraz ochrony przed hałasem³⁷ oraz pięciu umów w ramach naboru na przedsięwzięcia w zakresie ochrony środowiska gruntowo-wodnego³⁸. We wszystkich skontrolowanych przypadkach w Funduszu dochowano zasad, procedur i warunków określonych w zawartych umowach dotyczących terminów rozliczeń i płatności.

(akta kontroli str. 702-703)

e) Kontroli poddano także realizację ww. 10 umów pod względem osiągnięcia określonych w nich efektów końcowych (rzeczowych i ekologicznych). We wszystkich przypadkach beneficjenci złożyli dokumenty świadczące o uzyskaniu efektu rzeczowego: protokoły odbioru oraz dokumenty OT. W dwóch przypadkach osiągnięto zakładany efekt ekologiczny, potwierdzony stosownym zaświadczeniem wydanym przez WIOŚ. W pozostałych ośmiu przypadkach termin przewidziany na osiągnięcie efektu ekologicznego upływa w 2021 r.

(akta kontroli str. 702-703)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

(akta kontroli str. 377-385, 584-585, 598-634, 742-743)

1. W § 7 ust. 2 pkt 2.3 Regulaminu naboru wniosków na przedsięwzięcia w zakresie ochrony środowiska gruntowo-wodnego (trwającym od 11 marca do 15 kwietnia 2019 r.), w odróżnieniu do pozostałych regulaminów naborów realizowanych

³⁷ 400/231/2018, 400/310/2018, 400/148/2018, 400/230/2018, 400/200/2018

³⁸ 400/542/2019, 400/557/2019, 400/515/2019, 400/550/2019, 400/557/2019

w latach 2018-2020 (do 30 września), zawarto postanowienie, że wniosek niespełniający któregokolwiek z kryteriów formalnych nie podlega dalszemu rozpatrywaniu i jest odrzucany, przy jednoczesnym wyeliminowaniu możliwości złożenia przez wnioskodawców korekty wniosku na tym etapie, tj. usunięcia błędów lub uzupełnienia dokumentacji³⁹. To skrajnie formalistyczne rozwiązanie, nieznane żadnej procedurze głównych gałęzi prawa⁴⁰, a także prawu zamówień publicznych⁴¹, nie sprzyjało rzetelnemu rozpoznawaniu wniosków i mogło prowadzić do przedwczesnego wyeliminowania wniosków spełniających merytoryczne kryteria oceny, których realizacja pozwoliłaby na osiągnięcie efektu ekologicznego⁴²

Prezes wyjaśniła, że zmiana obowiązujących wcześniej zasad, umożliwiających złożenie korekty wniosku na etapie oceny kryteriów formalnych, wynikała z chęci praktycznego zweryfikowania słuszności i skuteczności takiego rozwiązania w prowadzonych naborach. Z uwagi na doświadczenia związane z wcześniej prowadzonymi naborami istniały podstawy aby przypuszczać, że ograniczenie możliwości składania korekt na tym etapie przyniesie wymierne korzyści dla wnioskodawców w postaci przyspieszenia procesu weryfikacji składanych wniosków i tym samym przyspieszenia terminu realizacji przedsięwzięć. Z uwagi na to, że liczba odrzuconych wniosków nieznacznie wzrosła, a efekt w postaci skrócenia procedury rozpatrywania wniosków nie był aż tak istotny oraz mając na względzie dobro beneficjentów i chęć udzielenia pomocy jak największej liczbie wnioskodawców, Zarząd Funduszu zdecydował, aby w kolejnych naborach powrócić do wcześniej praktykowanych rozwiązań i umożliwić wnioskodawcom składanie korekty wniosku również na etapie oceny formalnej.

NIK wskazuje, że w przedmiotowym naborze odsetek odrzuconych wniosków⁴³ był znacznie wyższy niż w pozostałych zakończonych naborach⁴⁴.

(akta kontroli str. 354-368, 731-732)

2. W przypadku wniosku złożonego przez Gminę Tuliszków, dotyczącego przedsięwzięcia „Budowa sieci wodociągowej oraz sieci kanalizacji sanitarnej wraz z niezbędnymi urządzeniami w miejscowościach Ruda, Babiak (obręby Ruda, Grzymiszew)”⁴⁵, e-mail z Funduszu, wysłany 14 października 2019 r., wskazujący na potrzebę uzupełnienia braków i poprawy błędów we wniosku, przesłano wyłącznie na adres poczty elektronicznej osoby wyznaczonej we wniosku do kontaktów roboczych (część B, pkt 5), zamiast co najmniej na adres e-mail lub numer faksu

³⁹ Istniała możliwość jednorazowej korekty wniosku w toku następnego etapu, tj. procedury oceny wniosków pod względem merytorycznym, lecz dotyczyła tylko wniosków, które pozytywnie przeszły etap procedury ich oceny pod względem formalnym.

⁴⁰ Patrz: art. 130 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1575 ze zm.), art. 64 § 2 z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.), art. 120 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 30 ze zm.).

⁴¹ Patrz art. 26 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.) oraz art. 128 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. o tej samej nazwie (Dz. U. poz. 2019, ze zm.).

⁴² W rozumieniu § 1 ust. 2 Zasad udzielania i umarzania pożyczek oraz trybu i zasad udzielania i rozliczania dotacji ze środków WFOŚiGW.

⁴³ W ramach naboru złożonych zostało 69 wniosków, z tego 32 zostały wycofane przez wnioskodawców. Spośród 37 pozostałych wniosków dziewięć zostało odrzuconych, co stanowiło 24% wniosków niewycofanych oraz 13% ogółu wniosków.

⁴⁴ W ramach naboru na przedsięwzięcia w zakresie gospodarki wodnej, gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami i ochrony powierzchni ziemi, ochrony powietrza wraz z odnawialnymi źródłami energii oraz ochrony przed hałasem złożonych zostało 150 wniosków, z tego 63 zostały wycofane przez wnioskodawców. Spośród 87 pozostałych wniosków 13 zostało odrzuconych, co stanowiło 15% wniosków niewycofanych oraz 9% ogółu wniosków. Z kolei w ramach Ogólnopolskiego programu gospodarki wodno-ściekowej poza granicami aglomeracji ujętych w KPOŚK, złożonych zostało 43 wnioski, z tego jeden wycofano. Spośród 42 pozostałych wniosków dwa zostały odrzucone, co stanowiło 5% wniosków niewycofanych oraz ogółu wniosków.

⁴⁵ Nr 400/859/2019.

wskazany w punkcie 3 i 4 części B wniosku (Dane adresowe wnioskodawcy; Adres do korespondencji).

Było to niezgodne z § 2 pkt 3.2 Procedury oceny wniosków w ramach Ogólnopolskiego programu gospodarki wodno-ściekowej poza granicami aglomeracji ujętych w KPOŚK, w myśl którego w takim przypadku kierowane jest do wnioskodawcy pismo z uwagami za pośrednictwem poczty elektronicznej na adres wskazany we wniosku lub numer faksu, które precyzuje, jakie dane wymagają uzupełnienia, poprawienia, złożenia wyjaśnień lub złożenia dodatkowych dokumentów. Odpowiedź na pismo, którym mowa powyżej, należało składać w sekretariacie Biura Funduszu (w formie papierowej) w terminie do 14 dni kalendarzowych od dnia wysłania uwag.

Prezes wyjaśniła, że email z prośbą o usunięcie błędów oraz uzupełnienie dokumentacji, zgodnie z praktyką stosowaną w Funduszu, został wysłany na adres wskazany w ww. punkcie 5 wniosku, tj. do osoby wyznaczonej do kontaktów roboczych w sprawie wniosku. Dodała, że z doświadczenia wynika, że przesyłanie informacji na adres instytucjonalnego wnioskodawcy wydłuża, a czasem powoduje niedotrzymanie wymaganych terminów na złożenie wyjaśnień.

NIK wskazuje, że postanowienia ww. procedury są w tym zakresie jednoznaczne i nie budzą wątpliwości interpretacyjnych, a w punkcie 4 części B przedmiotowego wniosku wprost wpisano, by korespondencję kierować na adres wskazany w punkcie 3 części B, tj. na adres e-mail: sekretariat@tuliskow.pl. Ponadto, jak wynika z odwołania złożonego przez Burmistrza Gminy Tuliszków, na skutek wysłania niniejszej wiadomości e-mail z Funduszu wyłącznie na adres wskazany do kontaktów roboczych, skróceniu uległ czas na dokonanie korekty wniosku, albowiem odczytanie wiadomości dotyczącej uzupełnienia wniosku nastąpiło dopiero w dniu 22 października 2020 r. ze względu na losową nieobecność osoby wyznaczonej do kontaktów roboczych pomiędzy 10 a 21 października 2019 r. Na marginesie można również wskazać, że nic nie stoi na przeszkodzie żeby zmodyfikować procedurę w taki sposób, aby obok przesyłania emaila na adres wskazany we wniosku, podawać go równocześnie do wiadomości osobie wyznaczonej do kontaktów roboczych.

(akta kontroli str. 70-96, 635-671, 792-796)

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi	W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag natomiast na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnosi
Wnioski	o podjęcie działań w celu zapewnienia przesyłania wezwań do uzupełnienia braków i poprawy błędów we wnioskach na adresy poczty elektronicznej wnioskodawców ustalone zgodnie z obowiązującymi w Funduszu procedurami.

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 Poznaniu. 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 wykonaniu wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Poznań, 26 stycznia 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Piotr Iwański

Specjalista kontroli państwowej

Dyrektor

z up. Tomasz Nowiński

p.o. Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis