



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.12.2.2023

Pan
Adam Skiba
Prezes Zarządu
Wojewódzkiego Funduszu Ochrony
Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie
ul. Zygmuntowska 9,
35-025 Rzeszów

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 Rzeszowie ¹ , ul. Zygmuntowska 9, 35-025 Rzeszów.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Skiba – Prezes Zarządu WFOŚiGW ² - od 18 lipca 2017 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 ³ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Wojciech Kajzar, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/153/2023 z dnia 9 sierpnia 2023 r. (akta kontroli: tom I, str. 2-3)

¹ Dalej także: „WFOŚiGW” lub „Fundusz”.

² Dalej: „Prezes”.

³ Badaniem objęto okres do 25 września 2023 r.

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności.

Strategie działań WFOŚiGW oraz *Listy przedsięwzięć priorytetowych*⁶ zawierały odpowiednio priorytety i dziedziny, w ramach których istniała możliwość finansowania zadań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu poprzez złożenie wniosku w ramach naboru ciągłego do wyczerpania środków ujętych w planie finansowym i planie działalności Funduszu na dany rok. Obowiązujące warunki udzielania pomocy finansowej zapewniały równy dostęp dla wszystkich podmiotów ubiegających się o wsparcie.

W okresie objętym kontrolą Fundusz nie ogłaszał i nie realizował odrębnych programów oraz konkursów związanych z zapobieganiem powstawaniu odpadów i zapewnieniem recyklingu. Oferowane na ten cel wsparcie, w postaci pożyczek, pomimo zapewnienia odpowiednich środków finansowych, nie spotkało się z dużym zainteresowaniem. W badanym okresie dofinansowano jedno zadanie dotyczące rozbudowy i wyposażenia punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych w miejscowości Sigielki. Wartość udzielonej pomocy wyniosła 56 tys. zł. Zawarte w umowie zapisy zapewniały właściwe i zgodne z założonymi celami rozliczenie umowy. WFOŚiGW prawidłowo monitorował wykonanie umowy dwukrotnie kontrolując stan jej realizacji. W wyniku wykonania zadania osiągnięto zakładane efekty rzeczowe oraz ekologiczne projektu.

Fundusz nie podejmował aktywnych działań w celu pozyskania beneficjentów dofinansowania przedsięwzięć związanych z zapobieganiem powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu. Nie prowadzono również badań w kierunku ustalenia przyczyn niewielkiego zainteresowania oferowanym przez Fundusz wsparciem. W zakresie informowania potencjalnych beneficjentów działalność WFOŚiGW ograniczała się do zamieszczenia na stronie internetowej informacji o możliwych kierunkach dofinansowania zadań oraz zasadach i warunkach udzielanej pomocy finansowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

1.1

Kontrolowana jednostka określiła cele strategiczne oraz priorytetowe kierunki wsparcia w uchwalanych co cztery lata strategiach działania WFOŚiGW. W okresie objętym kontrolą obowiązywały kolejno: *Strategia działania Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie na lata 2017-2020*⁷, uchwalona przez Radę Nadzorczą Funduszu w dniu 30 września 2016 r. oraz *Strategia działania Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie na lata 2021-2024*⁸ uchwalona w dniu 29 września 2020 r. W obu *Strategiach* Fundusz, wyznaczając merytoryczne ramy działania, wyodrębnił jako planowane do dofinansowania, wymagające wsparcia obszary (priorytety), m.in.:

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

⁶ Zatwierdzone Uchwałami Rady Nadzorczej WFOŚiGW w sprawie zatwierdzenia listy przedsięwzięć priorytetowych Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie na lata 2018-2023: nr 16/2017 z dnia 12 maja 2017 r., nr 51/2018 z dnia 28 czerwca 2018 r., nr 73/2019 z dnia 14 czerwca 2019 r., nr 53/2020 z dnia 10 czerwca 2020 r., nr 37/2021 z dnia 18 czerwca 2021 r., nr 48/2022 z dnia 22 czerwca 2022 r., dalej: „Listy”.

⁷ Stanowiąca załącznik do Uchwały nr 32/2016 z dnia 30 września 2016 r. Rady Nadzorczej WFOŚiGW, dalej: „Strategia na lata 2017-2020”.

⁸ Stanowiąca załącznik do Uchwały nr 116/2020 z dnia 29 września 2020 r. Rady Nadzorczej WFOŚiGW, dalej: „Strategia na lata 2021-2024”.

„Racjonalne gospodarowanie odpadami i ochrona powierzchni ziemi, w tym gospodarka o obiegu zamkniętym”⁹.

Realizacji powyższego priorytetu miały służyć cele szczegółowe, które zdefiniowano następująco:

W *Strategii na lata 2017-2020*:

1. zwiększenie ilości odpadów zbieranych selektywnie,
2. wykorzystanie odpadów komunalnych oraz osadów ściekowych na cele energetyczne,
3. gospodarka o obiegu zamkniętym, promowanie ponownego wykorzystania i recyklingu.

W *Strategii na lata 2021-2024*:

1. gospodarka o obiegu zamkniętym,
2. zwiększenie ilości odpadów zbieranych selektywnie,
3. ochrona powierzchni ziemi, w tym gruntów rolnych i leśnych.

Zgodnie z zapisami *Strategii* zaangażowanie Funduszu w tym priorytecie miało koncentrować się na przedsięwzięciach mających na celu ograniczenie ilości wytwarzanych odpadów oraz poprawę gospodarowania odpadami komunalnymi, jak również wspieraniu wdrażania optymalnych systemów selektywnego zbierania odpadów, w tym technologii pozwalających na recykling oraz odzysk energii zawartej w odpadach i komunalnych osadach ściekowych w procesach termicznego i biochemicznego ich przekształcania.

W obu *Strategiach* określono wskaźniki realizacji priorytetów w tym w odniesieniu do zadań priorytetowych w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów i recyklingu.

W *strategii na lata 2017-2020* przyjęto jeden wskaźnik tj.: *ograniczenie masy składowanych odpadów (Mg/rok)*, natomiast w *Strategii na lata 2021-2024* posłużono się pięcioma wskaźnikami:

- ograniczenie masy składowanych odpadów,
- zwiększenie masy odpadów poddanych recyklingowi bądź innym procesom odzysku,
- minimalizacja ilości wytwarzanych odpadów,
- ograniczenie negatywnego oddziaływania na środowisko wytwarzanych produktów zmierzające do racjonalnego wykorzystania zasobów,
- przywracanie wartości użytkowych lub przyrodniczych terenom zniszczonym przez działalność człowieka (rekultywacja i poddanie zabiegom ochronnym).

Przyjęte wskaźniki nie określały wartości bazowych, których osiągnięcie pozwoliłoby na ocenę wykonania priorytetu. Nie wskazano bowiem wartości będących miarą osiągnięcia celów. Tym samym, bez określenia mierników docelowych, nie jest możliwa ocena poziomu ich realizacji.

Z-ca Prezesa Zarządu wyjaśnił m.in.: że w obu *Strategiach* działania Fundusz wyznaczając merytoryczne ramy działania wyodrębnił priorytet - *Racjonalne gospodarowanie odpadami w tym gospodarka o obiegu zamkniętym i ochrona powierzchni ziemi*. Zarówno ustalenie samego priorytetu jak i wskazane w nim cele szczegółowe realizują cel działania Funduszu jakim jest finansowanie gospodarki odpadami, w tym zapobieganie powstawaniu odpadów. Wskazanych w *Strategiach* wskaźników realizacji priorytetu nie należy rozumieć jako wskaźniki rzeczowe, ale jako wskaźniki umowne i definicyjne priorytetu.

(akta kontroli: tom I, str. 4-84, 162)

⁹ W *Strategii na lata 2017-2020*, działanie priorytetowe: *Racjonalne gospodarowanie odpadami i ochrona powierzchni ziemi, w tym gospodarka o obiegu zamkniętym* (Priorytet III) ujęto jako jeden z pięciu priorytetowych kierunków wsparcia. Z kolei w *Strategii na lata 2021-2024* działania te wskazano jako jeden z sześciu priorytetowych kierunków wsparcia (Priorytet V).

Priorytetowe ramy działania tożsame z priorytetami *Strategii* ujęto również na *Listach* (sporządzanych corocznie w terminie do dnia 30 czerwca każdego roku na rok następny) w latach 2018-2023, z uwzględnieniem hierarchii celów wynikających z dokumentów strategicznych. *Listy* obejmowały dziedziny, w ramach których przyjęto główne przedsięwzięcia priorytetowe. W dziedzinie: *Racjonalne gospodarowanie odpadami i ochrona powierzchni ziemi, w tym gospodarka o obiegu zamkniętym*, ujęto nw. przedsięwzięcia:

- Budowa lub modernizacja instalacji zagospodarowania odpadów oraz innych instalacji wynikających z planu gospodarki odpadami dla województwa podkarpackiego,
- Budowa lub modernizacja instalacji przetwarzania odpadów na surowce użyteczne, łatwo zbywalne lub półprodukty,
- Tworzenie ogólnodostępnych dla mieszkańców punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych,
- Wdrażanie działań zawartych w Krajowym programie zapobiegania powstawaniu odpadów, w tym zmian technologicznych zapobiegających powstawaniu odpadów lub zapewniających ich minimalizację w procesach produkcji oraz tworzenie nowych form działalności związanej z zapobieganiem powstawaniu odpadów – tzw. *centra przygotowania do ponownego użycia*,
- Realizacja zadań związanych z zagospodarowaniem odpadów biodegradowalnych, w tym osadów z oczyszczalni ścieków.
- Zamykanie i rekultywacja składowisk odpadów komunalnych¹⁰.

(akta kontroli: tom I, str. 85-127)

Cele i priorytety *Strategii* zachowywały spójność z głównymi kierunkami i założeniami Planów Gospodarki Odpadami dla województwa podkarpackiego¹¹ w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu. Zadania priorytetowe w dziedzinie: *Racjonalne gospodarowanie odpadami i ochrona powierzchni ziemi, w tym gospodarka o obiegu zamkniętym* zawierały się w przyjętych w WPGO działaniach zmierzających do zapobiegania powstawaniu odpadów oraz kierunkach kształtowania systemu gospodarki odpadami.

Przedsięwzięcia będące obszarem zaangażowania Funduszu zostały ponadto uwzględnione w uchwalonych przez Radę Nadzorczą planach działalności Funduszu na poszczególne lata 2018 – 2023, w których sprecyzowano m.in. kierunki wydatkowania środków finansowych, zakres oraz formę udzielanej pomocy, w zgodności z przyjętymi *Strategiami działania* WFOŚiGW.

(akta kontroli: tom I, str. 128-157)

1.2

Działalność jednostki kontrolowanej polegała na finansowym wsparciu zadań służących ochronie środowiska i gospodarki wodnej. W planie działalności Funduszu kierunki wydatkowania środków zaprezentowano w podziale na dziedziny, odrębnie dla finansowania pożyczkowego oraz finansowania dotacyjnego. W rocznych planach finansowych WFOŚiGW nie wyodrębniano środków na poszczególne przedsięwzięcia w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu (wydatki te były planowane łącznie z innymi zadaniami związanymi z gospodarką odpadami i ochroną powierzchni ziemi).

¹⁰ Listy przedsięwzięć priorytetowych na 2022 r. i 2023 r., zawierały dodatkowo przedsięwzięcie priorytetowe: *Przywracanie wartości użytkowych lub przyrodniczych terenom zniszczonym przez działalność człowieka, w tym przywracanie produktywności gruntów rolnych i leśnych*.

¹¹ Plan Gospodarki Odpadami dla województwa podkarpackiego 2022 oraz Plan Gospodarki Odpadami dla województwa podkarpackiego na lata 2020 -2026 z perspektywą do 2032 roku. Dalej: „WPGO”.

Prezes Funduszu wyjaśnił, m.in. że: *Fundusz, tworząc plan działalności i plan finansowy nie określa w sposób szczegółowy planowanych kwot na poszczególne zadania wymienione w art. 400a ust. 1 pkt 2, 2a, 5-9a, 11-22 i 24-42 ustawy Prawo ochrony środowiska¹² bądź na ujęte w corocznych Listach przedsięwzięć priorytetowych lecz agreguje planowane kwoty na merytoryczne Priorytety środowiskowe obejmujące te zadania.*

(akta kontroli: tom I, str. 162)

Na finansowanie zadań w dziedzinie: *racjonalne gospodarowanie odpadami, w tym gospodarka o obiegu zamkniętym oraz ochrona powierzchni ziemi* zaplanowano w latach 2018-2023 ze środków własnych Funduszu (zgodnie z planem działalności po zmianach) łącznie 41 474 tys. zł, (4 324 tys. zł w formie dotacji i 37 150 tys. zł w formie pożyczek), z tego: w 2018 r. – 3 800 tys. zł¹³, w 2019 r. – 3 895 tys. zł¹⁴, w 2020 r. – 11 110 tys. zł¹⁵, w 2021 r. – 6 862 tys. zł¹⁶, w 2022 r. – 10 380 tys. zł¹⁷, w 2023 r. – 5 427 tys. zł¹⁸.

(akta kontroli: tom I, str.128-157, 165)

Wykonanie wydatków w ramach obszaru działania: *racjonalne gospodarowanie odpadami, w tym gospodarka o obiegu zamkniętym oraz ochrona powierzchni ziemi* wyniosło: w 2018 r. – 2 219,2 tys. zł¹⁹ z tego dotacje: 0 zł, pożyczki: 2 219,2 tys. zł²⁰; w 2019 r. – 3 752,7 tys. zł²¹ z tego dotacje: 1 283,7 tys. zł²², pożyczki: 2 469 tys. zł²³; w 2020 r. – 1 427,4 tys. zł²⁴ z tego dotacje: 1 427,4 tys. zł²⁵, pożyczki: 0 zł; w 2021 r. – 5 186,2 tys. zł²⁶ z tego dotacje: 325,2 tys. zł²⁷, pożyczki: 4 861 tys. zł²⁸; w 2022 r. – 2 056,2 tys. zł²⁹ z tego dotacje: 326,2 tys. zł³⁰, pożyczki: 1 730 tys. zł³¹; w 2023 r. – 57,9 tys. zł³² z tego dotacje: 57,9 tys. zł³³, pożyczki: 0 zł.

(akta kontroli: tom II, str. 6-364)

Wnioski dotyczące wsparcia przedsięwzięć związanych z zapobieganiem powstawaniu odpadów i ich recyklingu rozpatrywano w ramach naboru ciągłego do wyczerpania środków ujętych w planie finansowym i planie działalności Funduszu na dany rok. W planach finansowych WFOŚiGW ujęto środki pozwalające na realizację wszystkich (czterech) wniosków, które wpłynęły do Funduszu w okresie objętym kontrolą. Ostatecznie dofinansowano jedno przedsięwzięcie - udzielona pomoc w 2018 r. w wysokości 56 tys. zł w formie pożyczki Gminie Krzeszów dotyczyła

¹² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm).

¹³ Zaplanowano 3 800 tys. zł na pożyczki.

¹⁴ Z tego 2 350 tys. zł zaplanowano na pożyczki oraz 1 545 tys. zł na dotacje.

¹⁵ Z tego 9 550 tys. zł zaplanowano na pożyczki oraz 1 560 tys. zł na dotacje.

¹⁶ Z tego 6 450 tys. zł zaplanowano na pożyczki oraz 412 tys. zł na dotacje.

¹⁷ Z tego 10 000 tys. zł zaplanowano na pożyczki oraz 380 tys. zł na dotacje.

¹⁸ Z tego 5 000 tys. zł zaplanowano na pożyczki oraz 427 tys. zł na dotacje.

¹⁹ Pożyczki stanowiły 100%.

²⁰ 58,4% wykonania planu.

²¹ Dotacje stanowiły 34,2% a 65,8% pożyczki.

²² 83,1% wykonania planu.

²³ 105,1% wykonania planu.

²⁴ Dotacje stanowiły 100%.

²⁵ 91,5% wykonania planu.

²⁶ Dotacje stanowiły 6,3% a 93,7% pożyczki.

²⁷ 78,9% wykonania planu.

²⁸ 75,4% wykonania planu.

²⁹ Dotacje stanowiły 15,9% a 84,1% pożyczki.

³⁰ 85,8% wykonania planu.

³¹ 17,3% wykonania planu.

³² Dotacje stanowiły 100%.

³³ 13,6% wykonania planu.

realizacji zadania pn.: *Rozbudowa i wyposażenie punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych w miejscowości Sigiełki.*

(akta kontroli: tom I, str. 161-166)

W latach objętych kontrolą o dofinansowanie zadań związanych z zapobieganiem powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu wnioskowano do Funduszu czterokrotnie (w 2018 r. złożono trzy wnioski oraz w 2022 r. złożono jeden wniosek). W pozostałym okresie nie odnotowano wpływu wniosków od potencjalnych beneficjentów. Fundusz nie prowadził analiz w celu ustalenia przyczyn niskiego zainteresowania oferowanymi pożyczkami (np. możliwości zaciągnięcia przez gminy kolejnych zobowiązań).

Z-ca Prezesa Funduszu w złożonych wyjaśnieniach wskazał, że: *Fundusz nie ma wpływu na znikomą ilość składanych wniosków w „danej” dziedzinie. Zainteresowanie ze strony potencjalnego beneficjenta (jst czy też przedsiębiorcy) w zakresie np. budowy/modernizacji PSZOK, czy też instalacji przetwarzania odpadów było niewielkie - przyczyną tego mogły być działania priorytetowe w innym obszarze. Fundusz weryfikuje ofertę stosownie do oczekiwań beneficjentów. Jednocześnie nie było znacznego sygnału ze strony potencjalnych beneficjentów świadczącego o zainteresowaniu czy też potrzebie realizacji tego typu przedsięwzięć.*

Ponadto Z-ca Prezesa Zarządu Funduszu wyjaśnił, że: *okres, objęty kontrolą to po części okres pandemii COVID - 19. Samorządowcy, przedsiębiorcy w tym okresie raczej zastanawiali się nad przesunięciem spłaty już zaciągniętej pożyczki, czy też przesunięciem terminu realizacji w czasie, a nie aplikowaniem o nowe środki pożyczkowe. Gospodarka w kraju znacząco spowolniła. W konsekwencji nastąpiło znaczne obniżenie zainteresowania pożyczkami, a jeżeli już występowało to było to bardzo dobrze przemyślane w zakresie efektywności.*

(akta kontroli: tom III, str. 4-5)

W Funduszu obowiązywały uchwalone przez Radę Nadzorczą *Zasady udzielania i umarzania pożyczek oraz tryb i zasady udzielania i rozliczania dotacji przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie*³⁴, określające m.in. formy i warunki uzyskania pomocy finansowej udzielanej ze środków Funduszu. O pomoc finansową mogły ubiegać się podmioty wykonujące przedsięwzięcia w ramach obszarów określonych w dziedzinach priorytetowych zgodnie z ww. *Zasadami*.

Na realizację zadań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów i zapewnienia recyklingu oferowano wsparcie w postaci oprocentowanych pożyczek, w tym pożyczek na zachowanie płynności finansowej przedsięwzięć współfinansowanych ze środków UE. Fundusz nie udzielał wsparcia w formie dotacji na finansowanie przedsięwzięć w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów i zapewnienia recyklingu.

Z-ca Prezesa Zarządu Funduszu wyjaśnił, iż ze względu na możliwości finansowe WFOŚiGW, kontrolowany obszar gospodarki odpadami finansowany jest w formie pożyczek.

Zgodnie ze szczegółowymi zasadami dofinansowania niektórych zadań z zakresu ochrony środowiska w formie dotacji przez WFOŚiGW³⁵ w dziedzinie: *Racjonalne gospodarowanie odpadami, w tym gospodarka o obiegu zamkniętym oraz ochrona powierzchni ziemi* dofinansowaniu w formie dotacji podlegały zadania realizowane

³⁴ Uchwała nr 76/2015 z dnia 27 listopada 2015 r. oraz Uchwała nr 3/2020 z dnia 21 lutego 2020 r. Rady Nadzorczej Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie w sprawie ustalenia „Zasad udzielania i umarzania pożyczek oraz tryb i zasady udzielania i rozliczania dotacji przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie.” ze zm.; dalej: „Zasady”.

³⁵ Stanowiące załączniki do Zasad udzielania i umarzania pożyczek oraz trybu i zasad udzielania i rozliczania dotacji przez WFOŚiGW.

przez jednostki samorządu terytorialnego polegające na usuwaniu azbestu i wyrobów zawierających azbest oraz działania związane z zapobieganiem skutkom zanieczyszczenia środowiska w przypadku, gdy nie można ustalić podmiotu za nie odpowiedzialnego.

(akta kontroli: tom II str. 5, tom III str. 6-112)

1.3

Nabór wniosków o dofinansowanie zadań odbywał się w sposób ciągły. Przy wyborze i ocenie wniosków kierowano się *Kryteriami wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków WFOŚiGW*³⁶, natomiast pomoc finansowa udzielana była w oparciu o *Zasady*. Wnioski analizowano i oceniano według następujących kryteriów:

- zgodności z polityką ekologiczną państwa i województwa oraz strategicznymi dokumentami określającymi standardy emisyjne i jakości środowiska wynikające z prawa wspólnotowego i krajowego,
- celowości,
- efektywności ekologicznej,
- ekonomiczno-technicznej,
- spełniania wymogów formalnych.

(akta kontroli: tom III, str. 6-112)

W latach 2018–2023 (II kwartał) do Funduszu wpłynęły cztery wnioski w sprawie dofinansowania przedsięwzięć (w formie pożyczek) w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu:

- 1) W dniu 11 lipca 2018 r. do WFOŚiGW wpłynął wniosek Wójta Gminy Krzeszów o dofinansowanie w formie pożyczki w wysokości 56 tys. zł zadania pn.: *Rozbudowa i wyposażenie punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych w miejscowości Sigielki*. Zarząd Funduszu Uchwałą³⁷ z dnia 1 sierpnia 2018 r. wybrał i zatwierdził przedsięwzięcie do dofinansowania. Umowa³⁸ pożyczki pomiędzy WFOŚiGW a Gminą Krzeszów została zawarta w dniu 3 sierpnia 2018 r. W umowie wskazano terminy realizacji zadania przez pożyczkobiorcę do 12 października 2018 r. oraz osiągnięcia efektu ekologicznego do 31 marca 2020 r. (*więcej w pkt. 1.5 wystąpienia pokontrolnego*). Zadanie inwestycyjne zostało rozliczone i przekazane do eksploatacji w dniu 12 października 2018 r.
- 2) W dniu 20 sierpnia 2018 r. do WFOŚiGW wpłynął wniosek Wójta Gminy Grodzisko Dolne o udzielenie pożyczki w kwocie 291 504,52 zł, na zadanie inwestycyjne pn.: *Budowa Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych w Grodzisku Dolnym*. Zarząd Funduszu Uchwałą³⁹ z dnia 13 września 2018 r. wybrał przedsięwzięcie do dofinansowania. W dniu 15 października 2018 r. Rada Nadzorcza WFOŚiGW zatwierdziła⁴⁰ wniosek Zarządu Funduszu o udzielenie pożyczki. W dniu 28 listopada 2018 r. zawarto umowę⁴¹ pożyczki pomiędzy Funduszem a Gminą Grodzisko Dolne. W dniu 31 grudnia 2018 r. do WFOŚiGW wpłynęło pismo Wójta Gminy Grodzisko Dolne w sprawie rezygnacji z realizacji

³⁶ Stanowiące załączniki do Uchwał Rady Nadzorczej Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie nr 75/2015 z dnia 27 listopada 2015 r. oraz nr 2/2021 r. z dnia 8 lutego 2021 r. w sprawie ustalenia *Kryteriów wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie*.

³⁷ Uchwała nr 421/2018 Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie z dnia 1 sierpnia 2018 r.

³⁸ Umowa nr 44/2018/OZ/R/P zmieniona Aneks nr 1 zawartym w dniu 1 czerwca 2021 r.

³⁹ Uchwała nr 514/2018 Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie z dnia 13 września 2018 r. w sprawie wyboru przedsięwzięcia do dofinansowania.

⁴⁰ Uchwałą nr 151/2018 z dnia 15 października 2018 r. w sprawie zatwierdzenia wniosku Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie o udzielenie pożyczki dla Gminy Grodzisko Dolne.

⁴¹ Umowa nr 101/2018/OZ/R/P z dnia 28 listopada 2018 r.

umowy pożyczki. Wójt Gminy Grodzisko Dolne poinformował, iż w związku z zakończeniem i końcowym rozliczeniem inwestycji realizowanych przez Gminę w 2018 r. oraz wynikającymi z tych rozliczeń oszczędnościami nie ma potrzeby zaciągania dodatkowej kwoty zobowiązań długoterminowych. Pismem z dnia 29 stycznia 2019 r. Fundusz poinformował, iż wobec oświadczenia Wójta Gminy Grodzisko Dolne o rezygnacji z pożyczki, z dniem 28 stycznia 2019 r. umowę zawartą z Gminą Grodzisko Dolne uznaje się za rozwiązana.

- 3) W dniu 20 sierpnia 2018 r. do Funduszu wpłynął wniosek złożony przez Przedsiębiorstwo Gospodarowania Odpadami Sp. z o.o. o przyznanie pożyczki w kwocie 407 395,70 zł, na finansowanie zadania pn.: *Budowa Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych w Gminie Dębica*. Zarząd Funduszu Uchwałą⁴² z dnia 30 listopada 2018 r. wybrał przedsięwzięcie do dofinansowania. W dniu 17 grudnia 2018 r. Rada Nadzorcza WFOŚiGW zatwierdziła⁴³ wniosek Zarządu Funduszu o udzielenie pożyczki. W dniu 5 lipca 2019 r. wnioskodawca powiadomił Fundusz o rezygnacji z ubiegania się o pożyczkę w związku z przedłużającą się procedurą uzyskania zabezpieczenia pożyczki (gwarancji bankowej) oraz zbliżającym się terminem zakończenia realizacji projektu *Budowa Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych w Gminie Dębica* i koniecznością uregulowania należności za faktury w terminie do końca lipca 2019 r.
- 4) W dniu 28 listopada 2022 r. do WFOŚiGW wpłynął wniosek Burmistrza Gminy i Miasta Sokółów Małopolski o dofinansowanie w formie pożyczki w wysokości 11 806 tys. zł zadania pn.: *Budowa Zakładu Przetwarzania Odpadów w Sokółowie Małopolskim*. Zarząd Funduszu Uchwałą⁴⁴ z dnia 23 marca 2023 r. wybrał przedsięwzięcie do dofinansowania. W dniu 3 kwietnia 2023 r. Rada Nadzorcza Funduszu zatwierdziła⁴⁵ wniosek Zarządu Funduszu o udzielenie pożyczki. Umowa⁴⁶ pożyczki pomiędzy WFOŚiGW a Gminą Sokółów Małopolski została zawarta w dniu 13 kwietnia 2023 r. W umowie wskazano terminy realizacji przez pożyczkobiorcę zadania do 30 lipca 2024 r. oraz osiągnięcia efektu ekologicznego do 30 lipca 2025 r. Do momentu zakończenia czynności kontrolnych nie przekazano środków finansowych beneficjentowi w ramach udzielonej pożyczki, a zadanie pozostawało w trakcie realizacji.

We wszystkich analizowanych przypadkach wnioski zostały ocenione pozytywnie. Wnioskodawcy złożyli dokumenty niezbędne do zawarcia umowy pożyczki oraz otrzymali pozytywną decyzję Rady Nadzorczej WFOŚiGW w zakresie przyznania pomocy finansowej⁴⁷. Nie stwierdzono przypadków udzielenia wsparcia finansowego zadań zakończonych przed zawarciem umów. W wyniku kontroli stwierdzono, że warunki finansowania przedsięwzięć oraz wypłaty środków finansowych zostały wpisane w treść każdej z umów oraz że były one jednakowe dla wszystkich pożyczkobiorców. Przed wypłatą pożyczki Fundusz sprawdzał zdolność kredytową wnioskodawców (jednostki samorządu terytorialnego składały stosowne uchwały

⁴² Uchwała nr 614/2018 Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie z dnia 30 listopada 2018 r. w sprawie wyboru przedsięwzięcia do dofinansowania.

⁴³ Uchwałą nr 170/2018 z dnia 17 grudnia 2018 r. w sprawie zatwierdzenia wniosku Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie o udzielenie pożyczki dla Przedsiębiorstwa Gospodarowania Odpadami Sp. z o.o. w Paszczynie.

⁴⁴ Uchwała nr 2176/2023 Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie z dnia 23 marca 2023 r. w sprawie wyboru przedsięwzięcia do dofinansowania.

⁴⁵ Uchwałą nr 12/2023 Rady Nadzorczej Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie z dnia 3 kwietnia 2023 r.

⁴⁶ Umowa nr 3/2023/OZ/R/P z dnia 13 czerwca 2021 r.

⁴⁷ W przypadku wniosku złożonego przez Gminę Krzeszów decyzję w sprawie wyboru przedsięwzięcia do dofinansowania i zatwierdzenia wniosku (w formie uchwały), w ramach własnych kompetencji, podjął Zarząd WFOŚiGW.

Regionalnej Izby Obrachunkowej w sprawie wyrażenia opinii o możliwości spłaty pożyczki zaciąganej w WFOŚiGW). Analizowane umowy zawierały zapisy dotyczące zabezpieczenia spłaty pożyczki wraz z odsetkami w postaci weksla in blanco z deklaracją wekslową.

(akta kontroli: tom III, str. 113-264)

W latach 2018-2023 (II kwartał) Fundusz nie uruchomił żadnego programu dotyczącego finansowania przedsięwzięć w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów i zapewnienia recyklingu. Nie ogłaszano również naborów na realizację zadań w trybie konkursowym.

Z-ca Prezesa Zarządu Funduszu wyjaśnił, że: *Zasady udzielania i umarzania pożyczek oraz tryb i zasady udzielania i rozliczania dotacji przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie zawierają regulację (§ 3 ust. 2) dającą możliwość, w przypadku realizacji wybranych zadań prowadzenia przez Fundusz naboru wniosków o dofinansowanie w trybie konkursu zamkniętego, który przeprowadza się na podstawie regulaminów uchwalonych przez Zarząd Funduszu. Przedmiotowa regulacja nie wprowadza takiego obowiązku a jedynie daje taką możliwość. Brak uruchomienia konkursu nie oznacza jednocześnie braku możliwości aplikowania o środki Funduszu w ogóle.*

Z-ca Prezesa Zarządu Funduszu wskazał ponadto, iż: *WFOŚiGW nie jest jedyną instytucją finansującą kontrolowany obszar gospodarki odpadami. Realizacja potrzebnych w tym zakresie inwestycji infrastrukturalnych niesie za sobą konieczność angażowania i ponoszenia przez Inwestorów tych zadań niezbędnych i wysokich nakładów finansowych. Pomoc Inwestorom w ponoszeniu tych kosztów zapewniają przede wszystkim środki bezzwrotne Unii Europejskiej oraz bezzwrotne środki państwa. Sytuacja ta dla WFOŚiGW w Rzeszowie, który w sposób efektywny potrzeby finansowe Inwestorów może zaspokoić tylko w formie zwrotnej (pożyczki), oznacza konieczność udostępnienia ich w jak najłatwiejszy sposób. Dlatego wnioski o pożyczkę mogą być składane przez cały rok i rozpatrywane są sukcesywnie do wyczerpania środków ujętych w planie finansowym i planie działalności na dany rok. Tryb konkursowy mógłby mieć miejsce także w przypadku naboru wniosków o pożyczkę ale tylko w konieczności ich selekcji spowodowanej sytuacją gdy nasze dyspozycyjne środki finansowe nie wystarczałyby na pokrycie potrzeb lub oczekiwań Inwestorów zgłaszanych do Funduszu. Takiej sytuacji w przedmiotowym obszarze nie było i dlatego nie ma i nie było potrzeby wprowadzania ograniczeń dostępu do środków Funduszu np. poprzez ogłaszanie trybu naboru konkursowego.*

(akta kontroli: tom II, str. 4-5)

1.4

Postanowienia umów zawierały zapisy umożliwiające monitorowanie stanu realizowanych zadań oraz właściwe i zgodne z założonymi celami rozliczenie umowy. W umowach zobowiązano beneficjentów do umożliwienia pożyczkodawcy dokonania oceny sposobu wykorzystania pożyczki, w miejscu (miejscach) prowadzenia działalności w każdej fazie realizacji zadania. Ponadto na beneficjentów nałożono obowiązki m.in.:

- terminowego zrealizowania zadania i przedstawienia po jego zakończeniu protokołu odbioru końcowego oraz sprawozdania z realizacji zadania,
- dokonania pełnego rozliczenia finansowego zadania i przedłożenia zbiorczego zestawienia faktur i/lub rachunków wraz z ich kserokopiami,
- przedłożenia na żądanie pożyczkodawcy dokumentów i informacji niezbędnych do dokonania oceny zdolności kredytowej w trakcie realizacji zadania,

- dostarczenia rachunku zysków i strat, bilansu, rachunku przepływów pieniężnych za każdy rok w terminie do końca maja roku następnego i I półrocze do końca lipca oraz innych dokumentów, informacji i sprawozdań, na żądanie pożyczkodawcy, w zakresie związanym z oceną aktualnej kondycji finansowej pożyczkobiorcy.

(akta kontroli: tom III, str. 113-264)

Zastosowane wzory umów uwzględniały uprawnienie Funduszu do przeprowadzenia kontroli wykorzystania pożyczki. Fundusz monitorował realizację umowy zawartej z Gminą Krzeszów dwukrotnie sprawdzając stan jej realizacji. Upoważnieni pracownicy Funduszu przeprowadzili kontrolę wstępną⁴⁸ oraz końcową⁴⁹ dofinansowanego zadania (co potwierdzono protokołami z przeprowadzonych czynności). Stan wykonania zadania ustalono na podstawie oświadczenia wnioskodawcy, wizji lokalnej w terenie oraz przedłożonej dokumentacji rozliczeniowej. W toku czynności sporządzono dokumentację fotograficzną.

(akta kontroli: tom I str. 167-171, tom III str. 125-129, 147-151)

1.5

Zgodnie z zasadami udzielania pomocy finansowej ze środków Funduszu, umowy pożyczek określały planowane efekty ekologiczne wraz z określeniem terminu przedłożenia dokumentów potwierdzających ich osiągnięcie. Wskazane w nich mierniki efektu ekologicznego były adekwatne i umożliwiały pomiar osiągniętego efektu ekologicznego (zmniejszenie ilości zanieczyszczeń wprowadzonych do środowiska). Zapisy umów obligowały pożyczkobiorców do przedstawienia sprawozdań z wykonania zadań, w przypadku jedynej zrealizowanej w analizowanych latach umowy z Gminą Krzeszów, potwierdzających zebranie planowanej wielkości odpadów. Efekt ekologiczny został udokumentowany przez beneficjenta – Wójt Gminy Krzeszów przedłożył sprawozdanie⁵⁰ potwierdzające osiągnięcie efektu ekologicznego. Mierniki efektu ekologicznego odnosiły się do ilości (Mg) zebranych:

- odpadów wielkogabarytowych⁵¹ (20 03 07) w ilości 3,340 Mg/rok;
- odpadów z betonu oraz gruzu betonowego z rozbiórek i remontów⁵², (17 01 01) zmieszanych odpadów z betonu, gruzu ceglanego, odpadów materiałów ceramicznych i elementów wyposażenia inne niż wymienione w 17 01 06⁵³ (17 01 17) w ilości 4,940 Mg/rok;
- zużytych opon⁵⁴ (16 01 03) w ilości 0,300 Mg/rok.

(akta kontroli: tom II, str. 163, tom III, str. 113-119)

1.6

Informacje o kierunkach oferowanego wsparcia, kryteria oraz procedury kwalifikacji wniosków, były publikowane na stronie internetowej⁵⁵ Funduszu i dostępne w każdym czasie dla potencjalnych beneficjentów. Udostępniono m.in. *Listy*, które zawierały przykładowe przedsięwzięcia priorytetowe, również w obszarach związanych z zapobieganiem powstawaniu odpadów.

Z-ca Prezesa Zarządu Funduszu wyjaśnił, że: *Kryteria wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków WFOŚiGW w Rzeszowie oraz Zasady udzielania*

⁴⁸ Kontrolę przeprowadzono w dniu 24 lipca 2018 r.

⁴⁹ Kontrolę przeprowadzono w dniu 22 października 2018r., zgodnie z planem kontroli bieżących na IV kwartał 2018 r.

⁵⁰ Pismo z dnia 20 marca 2020 r.

⁵¹ Zaplanowano zebranie odpadów w ilości 0,560 Mg/rok.

⁵² Zaplanowano zebranie odpadów w ilości 2,260 Mg/rok.

⁵³ Zaplanowano zebranie odpadów w ilości 2,250 Mg/rok.

⁵⁴ Zaplanowano zebranie odpadów w ilości 0,150 Mg/rok.

⁵⁵ <https://www.bip.wfosigw.rzeszow.pl>

i umarzania pożyczek oraz tryb i zasady udzielania i rozliczania dotacji, mają zastosowanie do dofinansowania wszystkich zadań także zadań z zakresu gospodarki odpadami.

W toku kontroli nie przedstawiono dowodów w zakresie prowadzenia innych działań mających na celu upowszechnianie wśród zainteresowanych odbiorców informacji o możliwościach i kierunkach oferowanego przez Fundusz wsparcia. Fundusz nie działał aktywnie w celu promowania możliwości uzyskania dofinansowania co nie służyło optymalnemu wykorzystaniu środków przeznaczonych na realizację zadań związanych z zapobieganiem powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu. Nie przedłożono również dowodów na prowadzenie analiz skuteczności działań w dotarciu do potencjalnych beneficjentów (np. monitorując ilość odsłon strony internetowej, ilość pobrań plików) oraz zmian w sposobie informowania.

Z-ca Prezesa Zarządu wyjaśnił, m.in. iż: *okres, którym została objęta kontrola to po części okres pandemii COVID-19 oraz wojny tuż za granicą Polski, tym samym bezpośredni kontakt z potencjalnym beneficjentem był bardzo ograniczony.*

(akta kontroli: tom III, str. 4-5)

1.7

W okresie objętym kontrolą Fundusz nie realizował programów dotyczących przedsięwzięć związanych z zapobieganiem powstawania odpadów i ich recyklingu.

Z-ca Prezesa Zarządu Funduszu wyjaśnił, że: *do zadań ustawowych Zarządów Funduszy Wojewódzkich nie przypisano tworzenia programów priorytetowych, kompetencje przyjmowania takich programów, po uprzednim ich zaopiniowaniu przez ministra właściwego do spraw klimatu zgodnie z art. 400k ust. 2 pkt 1b) ustawy Prawo ochrony środowiska przypisane są jedynie Zarządowi Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁵⁶. Fundusz nie brał udziału (nie otrzymał od NFOŚiGW takiej propozycji) w opracowywaniu programów priorytetowych w zakresie zapobiegania powstawania odpadów i w konsekwencji nie było podstaw do analizowania ryzyka związanego ze stworzeniem warunków organizacyjno – technicznych do wdrożenia tych programów. Fundusz nie realizował także programów priorytetowych NFOŚiGW w tym zakresie bowiem WFOŚiGW nie są wskazane jako beneficjenci.*

(akta kontroli: tom III, str. 4-5)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. Wnioski

Wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

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 Rzeszowie.

⁵⁶ Dalej: „NFOŚiGW”.

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.

Rzeszów, dnia 29 września 2023 r.

Kontroler

Wojciech Kajzar
Starszy inspektor kontroli państwowej

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

z up.
p.o. Wicedyrektora
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Rzeszowie
/-/
Robert Łukasz