



Nr ewid. 183/2013/P/13/181/LWA

Informacja o wynikach kontroli

**GOSPODAROWANIE ŚRODKAMI PUBLICZNYMI
PRZEZ WOJEWÓDZKIE FUNDUSZE
OCHRONY ŚRODOWISKA I GOSPODARKI WODNEJ**

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

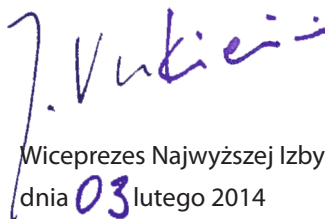
WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Warszawie:
Andrzej Panasiuk



Zatwierdzam:
Jacek Uczkiewicz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli
dnia 03 lutego 2014

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	8
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	8
2.2. Synteza wyników kontroli	8
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	11
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE	13
3.1. Charakterystyka stanu prawnego	13
3.2. Istotne ustalenia kontroli	15
3.2.1. Prawidłowość procesu wyboru przedsięwzięć do dofinansowania ze środków funduszu	15
3.2.2. Efekty ekologiczne oraz rozliczanie finansowe i rzeczowe dofinansowanych przedsięwzięć	17
3.2.3. Dostosowanie przyjętych priorytetów i programów funduszu do potrzeb ochrony środowiska w województwie	19
3.2.4. Wykorzystanie środków przez WFOŚiGW w Warszawie	22
4. INFORMACJE DODATKOWE	24
4.1. Przygotowanie kontroli	24
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	24
4.3. Finansowe rezultaty kontroli	25
5. ZAŁĄCZNIKI	26

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

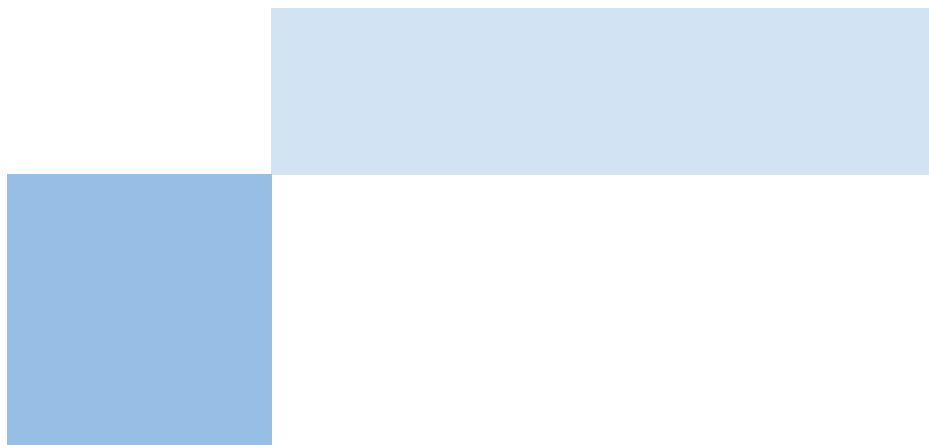
Fundusz	jeden z objętych kontrolą Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, odpowiednio w: Katowicach, Krakowie, Łodzi, Olsztynie, Toruniu, Warszawie, Wrocławiu.
wfośigw	wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej.
RN	Rada Nadzorczą Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.
Zarząd	Zarząd Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.
Beneficjent	jednostka państwowa, samorządowa, stowarzyszenie, fundacja, związek, podmiot gospodarczy, osoba fizyczna lub inna jednostka organizacyjna lub prawna, której udzielono ze środków Funduszu dotacji, pożyczki lub umorzono pożyczkę na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.
Dofinansowanie i współfinansowanie zadań	udzielanie dotacji, dopłat do odsetek kredytu bankowego, pożyczek oraz częściowe umorzenia pożyczek na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.
Zasady udzielania pomocy przez Fundusz	zasady udzielania i umarzania pożyczek oraz udzielania dotacji ze środków funduszu formalnie przyjęte przez Radę Nadzorczą.
Instrukcja rozpatrywania i realizacji wniosków	przyjęta do stosowania wewnętrzna instrukcja rozpatrywania wniosków o dofinansowanie ze środków Funduszu, formalnie przyjęta przez Radę Nadzorczą lub Zarząd Funduszu.
Lista przedsięwzięć priorytetowych	zatwierdzana przez Radę Nadzorczą, do dnia 30 czerwca każdego roku na rok następny lista przedsięwzięć (po zasięgnięciu opinii Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w zakresie finansowania przedsięwzięć z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej niepodlegających zwrotowi oraz po uzgodnieniu z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej w zakresie finansowania przedsięwzięć dotyczących gospodarki wodnej na terenie regionu wodnego).
Plan działalności funduszu	plan działalności uchwalony przez Radę Nadzorczą, w oparciu o wojewódzki program ochrony środowiska.
Kryteria wyboru	ustalone przez Radę Nadzorczą kryteria wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków Funduszu.

Efekt ekologiczny

nie jest pojęciem zdefiniowanym w obowiązujących przepisach prawa ale rozumiany jest jako zmniejszenie ilości zanieczyszczeń wprowadzanych do środowiska – w relacji przed i po rozpoczęciu eksploatacji nowych urządzeń, będących przedmiotem inwestycji. Na przykład, efekt ekologiczny dla zadań z dziedziny ochrony atmosfery jest różnicą pomiędzy emisją przed i po zakończeniu inwestycji, w odniesieniu do takich zanieczyszczeń jak SO₂, NO_x, CO, pyły. W przypadku przedsięwzięć z zakresu energii odnawialnej, termomodernizacji bądź efektywności energetycznej – efekt ekologiczny przyjmuje się jako równy emisji unikniętej (ilość energii otrzymanej lub zaoszczędzonej w wyniku modernizacji przelicza się na emisję wynikającą z konwencjonalnego źródła energii). W dziedzinie ochrony wód efekt ekologiczny jest różnicą pomiędzy ładunkiem zanieczyszczeń w ściekach surowych, a ładunkiem zanieczyszczeń w ściekach oczyszczonych. Miernikami efektu ekologicznego w tym przypadku są różnice w parametrach charakteryzujących zanieczyszczenia, np. wielkości [Mg/rok] BZT₅, ChZT, zawiesiny, azotu ogólnego, fosforu ogólnego i pozostałych zanieczyszczeń w ściekach surowych i ściekach oczyszczonych. W przypadku zadań z dziedziny ochrony przyrody, edukacji ekologicznej, badań naukowych i ekspertyz, w związku z ich dużą różnorodnością, efekty ekologiczne powinny być określane indywidualnie, w zależności od specyfiki realizowanego zakresu prac w ramach zadania.

NPV

(ang. Net Present Value) wartość bieżąca netto, także: wartość zaktualizowana netto. Metoda oceny efektywności ekonomicznej inwestycji rzeczowej, a także wskaźnik wyznaczony w oparciu o tę metodę.



Temat i numer kontroli

Gospodarowanie środkami publicznymi przez wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (P/13/181).

Kontrola planowa, koordynowana, podjęta z inicjatywy własnej NIK.

Cel kontroli

Celem kontroli była ocena realizacji zadań wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej w oparciu o analizę efektów ekologicznych i rzeczowych dofinansowanych przedsięwzięć¹. W ramach kontroli, w wojewódzkich funduszach ochrony środowiska i gospodarki wodnej dokonano oceny:

- 1) dostosowania przyjętych priorytetów i programów do potrzeb ochrony środowiska w województwach,
- 2) prawidłowości procesu wyboru przedsięwzięć do dofinansowania,
- 3) uzyskanych efektów ekologicznych oraz rozliczania finansowego i rzeczowego dofinansowanych przedsięwzięć.

W toku kontroli dokonano również oceny efektów ekologicznych uzyskanych przez beneficjentów funduszy, w tym prawidłowości rozliczenia finansowego i rzeczowego dofinansowanych przedsięwzięć.

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Głównym zadaniem wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej jest realizacja zasady zrównoważonego rozwoju Polski poprzez finansowanie zadań określonych w Polityce ekologicznej państwa².

Kontrole NIK przeprowadzone w ostatnich latach³ wykazały, że wfośigw nie wykorzystywały w pełni środków publicznych będących w ich dyspozycji, a sposób rozpatrywania wniosków o dofinansowanie poszczególnych przedsięwzięć proekologicznych naruszał zasadę powszechnego i równego dostępu do wsparcia ze środków publicznych.

Zapisy w umowach z beneficjentami i niewystarczające działania kontrolne uniemożliwiały ustalenie rzeczywistego wpływu zaangażowanych środków na ochronę środowiska. Ocena osiągniętych efektów ekologicznych opierała się wyłącznie o analizę dokumentacji, zawierającej tylko teoretyczne wyliczenia dotyczące zmian emisji zanieczyszczeń do środowiska.

Okres objęty badaniami kontrolnymi

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2010 r. – do zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 30 października 2013 r. W WFOŚiGW w Warszawie, w którym przeprowadzono kontrolę sprawdzającą, okres objęty badaniem został skrócony do przedziału od 1 września 2012 r. do 21 sierpnia 2013 r.

¹ Kontrola nie dotyczyła zadań wfośigw, związanych z wykorzystaniem środków pochodzących z Unii Europejskiej, wykonujących zadania instytucji wdrażających (instytucji pośredniczących II stopnia).

² Obecnie obowiązująca Polityka ekologiczna państwa na lata 2009-2012 z perspektywą do roku 2016 przyjęta uchwałą Sejmu 22 maja 2009 r.

³ Kontrola nr I/10/006 „Prawidłowość realizacji i finansowania zadań z zakresu ochrony środowiska przez jednostki samorządu terytorialnego województwa mazowieckiego w latach 2007–2010”. Kontrola nr P/11/148 „Realizacja przez małe gminy zadań inwestycyjnych w zakresie infrastruktury wodno-ściekowej”.

Organizacja kontroli

Czynności kontrolne przeprowadzono od 21 maja do 30 października 2013 r. w siedmiu wojewódzkich funduszach ochrony środowiska i gospodarki wodnej (w Katowicach, Krakowie, Łodzi, Olsztynie, Toruniu, Warszawie, Wrocławiu) i 48 jednostkach samorządu terytorialnego na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴; przy uwzględnieniu kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy o NIK – pod względem legalności, gospodarności i rzetelności, oraz w 15 jednostkach spoza sektora finansów publicznych, korzystających ze środków wfośigw, na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy o NIK; przy uwzględnieniu kryteriów określonych w art. 5 ust. 3 ustawy o NIK – pod względem legalności i gospodarności. Wykaz skontrolowanych podmiotów zamieszczono w Załączniku nr 1. [str. 26 *Informacji*]

⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

NIK ocenia pozytywnie przestrzeganie przez wfośigw obowiązujących zasad i warunków dofinansowania przedsięwzięć oraz dokonywanie wypłat kolejnych transz pożyczek i dotacji, po weryfikacji efektów rzeczowych osiągniętych przez beneficjentów.

NIK ocenia negatywnie stosowanie wobec wnioskodawców niejednolitych procedur rozpatrywania i oceny wniosków o pożyczkę i dotację oraz nierzetelne rozliczanie uzyskiwanych efektów ekologicznych zrealizowanych przedsięwzięć.

W ocenie NIK roczne plany działalności skontrolowanych wfośigw były sformułowane ogólnie, w konsekwencji tego brak było jednoznacznych preferencji dla kryterium efektu ekologicznego przy wyborze przedsięwzięć do dofinansowania. Załączane do tych planów „listy przedsięwzięć priorytetowych” zawierały nadmiernie szeroko określone obszary wsparcia, obejmujące wszystkie możliwe dziedziny ochrony środowiska.

2.2 Synteza wyników kontroli

1. Przyjęte do realizacji strategie działania wfośigw, wśród podstawowych kierunków wydatkowania środków, wymieniały m.in. zapewnienie wkładu krajowego dla realizacji przedsięwzięć dofinansowywanych środkami bezzwrotnej pomocy Unii Europejskiej oraz współfinansowanie przedsięwzięć przyczyniających się do osiągania celów ustanowionych w Polityce ekologicznej państwa oraz programie ochrony środowiska każdego z województw. W strategiach wfośigw nie zostały określone szczegółowe kierunki działań oraz wskaźniki oczekiwanych rezultatów. W związku z tym niemożliwym jest sformułowanie jednoznacznej oceny dostosowania przyjętych priorytetów i programów Funduszy do potrzeb ochrony środowiska w poszczególnych województwach.

Dokumenty wykonawcze do powyższych strategii, wskazujące kierunki wydatkowania środków, tj. roczne plany działalności i listy przedsięwzięć priorytetowych uchwalane przez Rady Nadzorcze Funduszy, obejmowały ogólny zakres zadań, w odniesieniu do wszystkich możliwych dziedzin ochrony środowiska, również bez określenia mierników realizacji. Przyjęty sposób planowania uniemożliwia pełną ocenę działań podejmowanych przez Zarządy Funduszy w badanym okresie.

Zgodność przedsięwzięcia z listą przedsięwzięć priorytetowych stanowiło kryterium oceny formalnej lub merytorycznej wniosków. Umieszczenie przedsięwzięcia na liście priorytetów nie decydowało, więc o specjalnej procedurze rozpatrzenia wniosku, czy szczególnie preferencyjnych warunkach dofinansowania, ale było warunkiem koniecznym do uzyskania wsparcia.

Zdaniem NIK lista przedsięwzięć priorytetowych powinna określać zadania priorytetowe do wykonania w danym roku, ważne z punktu widzenia województwa, czy polityki ekologicznej państwa, dofinansowywane na zasadach preferencyjnych w stosunku do innych przedsięwzięć finansowanych przez Fundusz lub rozpatrywane w pierwszej kolejności.

Wyniki kontroli wskazują na brak powiązań pomiędzy obszarami dofinansowania określonymi w planach działalności a zadaniami wymienionymi w listach przedsięwzięć priorytetowych, co uniemożliwiło sformułowanie jednoznacznej oceny, czy Zarządy podejmowały niezbędne działania celem realizacji planów działalności oraz w jaki stopniu plany te zrealizowały.

Wyjątkiem oraz przykładem dobrej praktyki były programy priorytetowe⁵ opracowywane przez Fundusz w Łodzi (począwszy od 2011 r.), określające m.in. mierzalne wartości realizacji celów i zadań. W sprawozdaniach zarządu tego funduszu prezentowano osiągnięte rezultaty w odniesieniu do przyjętych celów i wskaźników dla poszczególnych programów.

⁵ Programy te były akceptowane przez RN WFOŚiGW w Łodzi.

NIK zwraca uwagę, że brak preferencji dla zadań z listy przedsięwzięć priorytetowych, zarówno w toku oceny wniosków, jaki i w zakresie warunków dofinansowania, uniemożliwiał faktyczną realizację przyjętych priorytetów i prowadził do przypadkowego rozpraszania środków Funduszy. [str. 19 *Informacji*]

2. NIK ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, sposób rozliczania efektów realizacji dofinansowywanych zadań. We wszystkich 293 umowach poddanych badaniu kontrolnemu beneficjenci zostali zobowiązani do uzyskania zakładanych efektów ekologicznych⁶. W umowach zawieranych przez Fundusze w Krakowie i Wrocławiu określano sankcje w przypadku nieosiągnięcia zakładanego efektu ekologicznego polegające na przekształceniu warunków pożyczki udzielonej beneficjentowi na zasadach preferencyjnych – na mniej korzystne, bądź wypowiedzeniu umowy i zwrot środków.

W skontrolowanych Funduszach stosowano rozbudowane katalogi mierników służące do określenia efektów ekologicznych. W projektach dotyczących gospodarki i ochrony wód była to ilość zaoszczędzonej wody [m^3/rok] lub zmniejszenie zanieczyszczenia wody wyrażone w BZT₅ [$\text{kgO}_2/\text{dobę}$]. W przypadku projektów dotyczących modernizacji lub budowy nowych źródeł energii była to oszczędność zużycia ciepła [GJ/rok] lub energii elektrycznej [MWh/rok], czy redukcja zanieczyszczeń do atmosfery [Mg/rok]. Zapisywany w umowach z beneficjentami efekt ekologiczny był w projektach inwestycyjnych określony w postaci mierzalnych wartości. W projektach z dziedziny ochrony przyrody, edukacji ekologicznej czy przeciwdziałaniu nadzwyczajnym zagrożeniom efekt ekologiczny określano w sposób opisowy, wskazując cel lub przeznaczenie zakupionych dóbr i usług.

Nie zawsze stosowano przytoczone wyżej wskaźniki realizacji efektów ekologicznych do ustalenia rzeczywistego wpływu przedsięwzięć finansowanych przez Fundusze na ochronę środowiska. Ocena osiągniętych efektów ekologicznych w przypadku projektów dotyczących termomodernizacji budynków i modernizacji źródeł ciepła, opierała się wyłącznie na oświadczeniu beneficjentów o ich uzyskaniu. Nie wymagano od beneficjentów przeprowadzenia pomiarów rzeczywistych parametrów oddziaływania na środowisko i nie narzucano określenia sposobu weryfikacji efektu ekologicznego.

W toku kontroli stwierdzono w trzech przypadkach, na 83 przedsięwzięcia badane bezpośrednio u beneficjentów, że dokumentacja przedłożona w celu rozliczenia dofinansowania, potwierdzająca uzyskanie efektu ekologicznego, nie była zgodna z rzeczywistością. WFOŚiGW w Łodzi (dwa przypadki) i Olsztynie (jeden przypadek), nie zweryfikowały prawidłowości sprawozdań beneficjentów odnośnie efektu ekologicznego, uznając, że przedłożone dokumenty potwierdzają ich realizację.

Fundusze rzetelnie dokonywały rozliczenia rzeczowego i finansowego zadań. W badanej próbie 210 umów stwierdzono, że wypłaty środków były dokonywane każdorazowo po przedłożeniu dokumentów finansowych potwierdzających poniesienie kosztów realizacji zadań, zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym oraz po ich zaakceptowaniu przez odpowiednie służby Funduszy. [str. 17 *Informacji*]

3. NIK ocenia pozytywnie opracowanie przez wszystkie badane Fundusze zasad udzielania i umarzania pożyczek, udzielania dotacji oraz opracowanie instrukcji obiegu, rozpatrywania i realizacji wniosków. Wszystkie Fundusze posiadały ustalone kryteria oceny merytorycznej wniosków, uwzględniające

⁶ Wielkości zakładanych efektów ekologicznych określano w umowach lub kartach efektu ekologicznego będących załącznikiem do umowy lub elementem wniosku o dofinansowanie.

takie elementy jak: zgodność zadania z listą przedsięwzięć priorytetowych, jednostkowe koszty uzyskania efektów ekologicznych, wykonalność przedsięwzięcia, czy też stopień przygotowania inwestycji do realizacji. Kryteriami decydującymi o dofinansowaniu były: poprawność formalna wniosku i wykonalność finansowa planowanego przedsięwzięcia.

NIK ocenia negatywnie, z punktu widzenia rzetelności, nieprzestrzeganie przez niektóre Fundusze ustalonych procedur wewnętrznych. W toku kontroli w Funduszach w Warszawie, Wrocławiu i Toruniu zostały zidentyfikowane przypadki dofinansowania przedsięwzięć z pominięciem obowiązujących procedur. Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na rozpatrywaniu wniosków poza ogłoszonym naborem lub w wyniku odwołania od decyzji Zarządu Funduszu (możliwość złożenia takiego odwołania nie była przewidziana w wewnętrznych procedurach), dofinansowaniu przedsięwzięć uznanych za niekwalifikowane lub rozpatrywaniu wniosków uzupełnionych po terminie. W przytoczonych przypadkach decyzje podejmowane przez Zarządy poszczególnych Funduszy, mające wszelkie cechy uznaniowości, nie zapewniały pełnego obiektywizmu przy ocenie rozpatrywanej dokumentacji, jawności podejmowanych decyzji i równego traktowania wszystkich wnioskodawców.

Zgodnie z przyjętymi kryteriami, efekt ekologiczny nie był elementem decydującym o dofinansowaniu zadania oraz nie wpływał na warunki dofinansowania. Kontrola NIK wykazała jednak, że jedną z przyczyn odmowy dofinansowania była niewystarczająca wielkość efektu ekologicznego. Powodem odrzucenia dziesięciu z 30 badanych wniosków rozpatrzonych negatywnie w Funduszu we Wrocławiu i czterech z 32 w Funduszu w Olsztynie była niewystarczająca wielkość efektu ekologicznego.

Wprowadzone w Funduszach systemy kontroli zarządczej nie były w pełni skuteczne. W toku kontroli stwierdzono przypadki opóźnień i błędów proceduralnych w procesie oceny wniosków, w tym brak przygotowania przez wfośigw wymaganych analiz i ocen.

Wymienione w tym punkcie nieprawidłowości miały miejsce w zbadanych przez NIK próbach: 12% wniosków spośród 217 wniosków rozpatrzonych pozytywnie o łącznej wartości 789 845,8 tys. zł oraz 9,5% wniosków spośród 210 wniosków rozpatrzonych negatywnie o wartości łącznej 586 820,5 tys. zł. [str. 15 *Informacji*]

4. Wyniki kontroli sprawdzającej w Funduszu w Warszawie wykazały, że Zarząd przystąpił do realizacji wszystkich wniosków pokontrolnych NIK sformułowanych w wyniku kontroli przeprowadzonej w 2012 r. [str. 32 *Informacji*]

W okresie od 1 września 2012 r. do zakończenia czynności w ramach niniejszej kontroli, tj. do 21 sierpnia 2013 r., Fundusz podjął działania zmierzające do rzetelnej weryfikacji efektów ekologicznych, w tym poprzez kontrole bezpośrednio u beneficjenta. Zostały wprowadzone zasady równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości zawierania umów na wykonanie zadań dofinansowanych przez Fundusz⁷.

W badanym okresie nie został zrealizowany wniosek dotyczący pełnego wykorzystania środków Funduszu. Na koniec 2012 r. poziom niewykorzystanych środków wzrósł o 46,3% w stosunku do stanu na koniec 2011 r.⁸. Nie przyniosły oczekiwanego efektu działania podejmowane w celu zwiększenia zaangażowania finansowego Funduszu, takie jak: dostosowywanie planu finansowego

⁷ Ustalone zasady dotyczyły beneficjentów, którzy zgodnie z ustawą Pzp, nie są zobowiązani do stosowania zasad i trybów zamówień publicznych określonych w ww. ustawie, głównie przedsiębiorcy spoza sektora finansów publicznych.

⁸ Na dzień 31 grudnia 2011 r. stan wolnych środków wynosił 38 630,2 tys. zł, a na dzień 31 grudnia 2012 r. – 56 514,3 tys. zł.

do potrzeb beneficjentów, skrócenie i uproszczenie procedury rozpatrywania wniosków i zawierania umów oraz zwiększenie ilości programów i konkursów.

Biorąc pod uwagę wysokość wolnych środków Funduszu na koniec roku 2012⁹, NIK ocenia negatywnie przypadki odmowy dofinansowania przedsięwzięć spełniających kryteria formalne i merytoryczne. Od 1 września 2012 r. do 20 maja 2013 r. nie przyznano dofinansowania dla 126 wniosków na łączną kwotę 10 262,3 tys. zł. Ustalono, że miały miejsce przypadki rozpatrywania wniosków o dofinansowanie niezgodnie z zasadami obowiązującymi w Funduszu, w tym w trybie indywidualnym oraz poza ustalonym kalendarium. [str. 22 *Informacji*]

5. Z analizy sprawozdań finansowych wynika, że zobowiązania wykazywane w bilansach wszystkich siedmiu badanych Funduszy wyniosły na koniec 2012 r. ogółem 78 935,3 tys. zł, natomiast stan środków pieniężnych na 31 grudnia 2012 r. wynosił 1 070 761,4 tys. zł (szczegółowe dane finansowe zostały przedstawiona w Załączniku nr 2). [str. 29 *Informacji*]

Przytoczone kwoty wskazują, że stan środków pieniężnych na koniec roku trzynastokrotnie przekraczał stan zobowiązań kontrolowanych Funduszy, co mogłoby świadczyć o dużych kwotach niewykorzystanych środków. Kontrola wykazała jednak, że część środków pieniężnych wfośigw została przeznaczona na dofinansowanie konkretnych przedsięwzięć (podjęto decyzję o dofinansowaniu lub podpisano umowę o dofinansowanie), ale wypłata tych środków jeszcze nie nastąpiła. Nieprowadzenie w funduszach ewidencji księgowej środków zaangażowanych nie pozwala na jednoznaczne określenie wysokości wolnych środków finansowych na koniec roku.

6. W wyniku kontroli zostały ustalone nieprawidłowości o łącznym wymiarze finansowym w kwocie 17 735,3 tys. zł (finansowe rezultaty kontroli). Szczegółowa informacja została przedstawiona w rozdziale 4.3. [str. 25 *Informacji*]

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Wyniki kontroli NIK w wfośigw ujawniły, że w praktyce system gospodarowania środkami z opłat za korzystanie ze środowiska, na szczeblu wojewódzkim, jest obarczony wadami. Stwierdzone nieprawidłowości wskazują, że działania Funduszy nie gwarantują osiągnięcia zakładanych przez beneficjentów efektów ekologicznych, a przypadki nieprawidłowości w procesie selekcji i wyboru wniosków o dofinansowanie zadań wskazują na możliwość potencjalnego ryzyka występowania mechanizmów korupcjogennych.

Biorąc pod uwagę wyniki kontroli, w ocenie NIK konieczne jest podjęcie przez Zarządy Funduszy następujących działań:

1. Zwiększenie dyscypliny stosowania zasad i procedur rozpatrywania wniosków, w szczególności w celu zapewnienia równego dostępu do środków wszystkim zainteresowanym.
2. Określenie jasnych i przejrzystych procedur dotyczących oceny wniosków, w tym określenie jednoznacznych kryteriów odmowy dofinansowania i zasad rozpatrywania odwołań od decyzji odmownych.
3. Zmodyfikowanie sposobu oceny wniosków tak, aby kryterium planowanego efektu ekologicznego miało zasadniczy wpływ na wybór dofinansowywanych przedsięwzięć, z uwzględnieniem preferencji dla zadań ujętych na liście przedsięwzięć priorytetowych na dany rok.
4. Wprowadzenie obowiązku potwierdzania przez beneficjentów uzyskania efektu ekologicznego na podstawie rzeczywistych pomiarów oraz precyzyjne określenie zasad dokumentowania tego efektu.

⁹ W tym 9 859 tys. zł niewykorzystanych środków finansowych na dotacje.

5. Rzetelne weryfikowanie uzyskiwanych efektów ekologicznych (również bezpośrednio u beneficjenta).

Kontrola wykazała niewłaściwy sposób realizowania dyspozycji ustawowej dotyczącej opracowania listy przedsięwzięć priorytetowych oraz planów działalności na dany rok. Zbyt ogólne i szeroko określone przez Rady Nadzorcze zadania dla Funduszy na dany rok uniemożliwiają jednoznaczną ocenę stopnia ich realizacji. W tym zakresie NIK wnioskuję, aby Rady Nadzorcze:

1. precyzyjnie formułowały listy przedsięwzięć priorytetowych, uwzględniając rzeczywiste potrzeby priorytetowe województwa na dany rok,
2. uwzględniały w planach działalności oraz listach przedsięwzięć priorytetowych na kolejne lata mierniki realizacji działań podejmowanych przez Fundusze.

Analiza rocznych planów finansowych wfośigw¹⁰ ujawniła, że brak jest w nich informacji o zaangażowaniu środków Funduszy wynikającym z podpisanych umów pożyczek i dotacji, z tytułu, których nie nastąpiła jeszcze wypłata środków. Zgodnie z obowiązującymi przepisami¹¹, jednostki sektora finansów publicznych obowiązane są w stosunku do tego typu należności prowadzić ewidencję pozabilansową zaangażowanych środków. Przepisy te nie mają zastosowania do samorządowych osób prawnych. Do wfośigw stosuje się rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej¹².

Zdaniem NIK, należy uzupełnić roczne plany finansowe wfośigw o dodatkowe informacje dotyczące wysokości prawnie zaangażowanych środków Funduszy według stanu na początek i koniec roku, co jednocześnie umożliwiłoby rzetelne ujawnienie wysokości wolnych środków finansowych i precyzyjne zaplanowanie ich wykorzystania. Propozycje zmian konkretnych przepisów prawa przedstawia załącznik nr 4. [str. 33 *Informacji*]

¹⁰ Zgodnie z art. 400q ust. 3 Poś podstawą gospodarki finansowej jest roczny plan finansowy, którego układ określa załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2013 r., poz. 289).

¹² Dz. U. Nr 226, poz. 1479.

3.1 Charakterystyka stanu prawnego

Istotą systemu opłat za korzystanie ze środowiska jest zasada internalizacji kosztów zewnętrznych (internalizacja efektów zewnętrznych) polegająca na tym, że sprawcy zanieczyszczenia środowiska (podmioty gospodarcze) ponoszą koszt w postaci opłat, których wysokość jest adekwatna do stopnia korzystania ze środowiska¹³, a następnie koszt poniesiony z tego tytułu włączają do swojego rachunku ekonomicznego. Środki pochodzące z opłat za korzystanie ze środowiska mają finansować, za pośrednictwem funduszy celowych¹⁴, zadania związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną.

Zasady funkcjonowania funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w tym przeznaczenie środków i źródła finansowania, określa ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹⁵ (dalej: Poś).

Na podstawie art. 400 ust. 2 Poś, wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej są samorządowymi osobami prawnymi, w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych¹⁶.

Celem działania wojewódzkich funduszy jest finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 1-9 i 11-42. Szczegółowy zakres przedsięwzięć finansowanych ze środków funduszu określa corocznie rada nadzorcza w tzw. liście przedsięwzięć priorytetowych.

Zgodnie z art. 400e ustawy Poś, organami wojewódzkich funduszy są: rady nadzorcze i zarządy. Obsługę rady nadzorczej i zarządu zapewnia biuro funduszu. Do zadań rad nadzorczych funduszy (art. 400h ust. 1 i 4 ustawy Poś) należy, m. in.:

- ustalanie kryteriów wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków funduszu;
- zatwierdzanie wniosków zarządu funduszu o udzielenie pożyczek i dotacji, których wartość jednostkowa przekracza 0,5% przychodów uzyskanych przez ten fundusz w roku poprzednim;
- zatwierdzanie rocznych sprawozdań zarządu funduszu i rocznych sprawozdań finansowych;
- uchwalanie, w oparciu o: politykę ekologiczną państwa, strategię działania wojewódzkich funduszy i wojewódzkie programy ochrony środowiska – planów działalności funduszy, do dnia 30 listopada każdego roku, na rok następny;
- zatwierdzanie, do 30 czerwca, listy przedsięwzięć priorytetowych funduszu na rok następny (po zasięgnięciu opinii Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w zakresie finansowania przedsięwzięć z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej niepodlegających zwrotowi oraz po uzgodnieniu z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej w zakresie finansowania przedsięwzięć dotyczących gospodarki wodnej na terenie regionu wodnego);
- uchwalanie rocznych planów finansowych;
- ustalanie zasad udzielania i umarzania pożyczek oraz trybu i zasad udzielania i rozliczania dotacji.

¹³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 października 2008 r. w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska (Dz. U. Nr 196, poz. 1217 ze zm.).

¹⁴ Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

¹⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 1232.

¹⁶ Dz. U. Nr. 157, poz. 1240 ze zm.

Zgodnie z art. 400k ust. 1 ustawy Poś, do zadań zarządów wojewódzkich funduszy należy m.in.:

- opracowywanie planów działalności, których częściami są plany finansowe;
- opracowywanie projektów rocznych planów finansowych;
- dokonywanie wyboru przedsięwzięć do finansowania ze środków funduszu;
- kontrolowanie wykorzystania pożyczek i dotacji przyznanych ze środków funduszu;
- opracowywanie analiz i ocen ekologicznej efektywności funkcjonowania funduszu.

Zgodnie z art. 400q ust. 1 Poś, fundusze wojewódzkie prowadzą samodzielną gospodarkę finansową, pokrywając z posiadanych środków i uzyskiwanych wpływów wydatki na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Stosownie do przepisów art. 400q ust 3 i 4 Poś podstawą gospodarki finansowej jest roczny plan finansowy.

Roczny plan finansowy funduszy na rok 2010 powinien być sporządzony zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej¹⁷. W dniu 1 grudnia 2010 r., weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej¹⁸.

Zgodnie z art. 411 Poś, finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze środków funduszu odbywa się przez:

- 1) udzielanie oprocentowanych pożyczek, w tym pożyczek przeznaczonych na zachowanie płynności finansowej przedsięwzięć współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej;
- 2) udzielanie dotacji, w tym: dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych, dokonywanie częściowych spłat kapitału kredytów bankowych, dopłaty do oprocentowania lub ceny wykupu obligacji,
- 3) nagrody za działalność na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej, niezwiązaną z wykonywaniem obowiązków pracowników administracji rządowej i samorządowej.

Pożyczki, o których mowa powyżej, z wyłączeniem pożyczek przeznaczonych na zachowanie płynności finansowej przedsięwzięć współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, mogą być częściowo umarzane, pod warunkiem terminowego wykonania zadań i osiągnięcia planowanych efektów (art. 411 ust. 3 Poś).

Fundusze udzielają dotacji, pożyczek oraz przekazują środki finansowe na podstawie umów cywilnoprawnych (art. 411 ust. 8 i 9 Poś).

Środki finansowe funduszu są środkami publicznymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych i podmioty korzystające z tych środków mają obowiązek dokonać wyboru wykonawców zadania oraz dostawców towarów i usług zgodnie z wymogami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁹ (dalej: Pzp).

¹⁷ Dz. U. Nr 230, poz. 1934 – uchylony z dniem 1 grudnia 2010 r.

¹⁸ Dz. U. Nr 226, poz. 1479, dalej: rozporządzenie w sprawie gospodarki finansowej.

¹⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 907.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Prawdliwość procesu wyboru przedsięwzięć do dofinansowania ze środków funduszu

Procedury wyboru przedsięwzięć do dofinansowania zostały uregulowane w dokumentach wewnętrznych wfośigw przejętych uchwałami Rad Nadzorczych lub Zarządów. Należały do nich m.in. plany działalności jednostki i listy przedsięwzięć priorytetowych na poszczególne lata, zasady udzielania i umarzania pożyczek oraz udzielania dotacji, instrukcje obiegu, rozpatrywania i realizacji wniosków, kryteria wyboru i oceny wniosków o dofinansowanie. Szczegółowe kryteria dofinansowania zadań określono również w regulaminach poszczególnych naborów, programów lub konkursów.

Kryterium efektu ekologicznego było jednym z wielu kryteriów wyboru przedsięwzięć do finansowania takich jak: wymogi formalne, bezpieczeństwo finansowe zadania, wykonalność przedsięwzięcia, czy zawansowanie inwestycji. We wszystkich badanych Funduszach wielkość efektu ekologicznego nie miała decydującego wpływu na wybór przedsięwzięć do finansowania. Ocena efektu ekologicznego była elementem oceny merytorycznej wniosków, ale Fundusze realizowały ją w różny sposób.

- *Na przykład Zarząd WFOŚiGW w Warszawie określił, w niektórych programach, minimalną wartość efektu ekologicznego, przy której przedsięwzięcie kwalifikowało się do dofinansowania. Dokonywał również oceny punktowej wielkości efektu ekologicznego lub rodzaju realizowanego zadania. Zarząd WFOŚiGW w Krakowie w ocenie zadań inwestycyjnych stosował wskaźnik efektywności przedsięwzięcia ekologicznego (EPE)²⁰ będący podstawą ustalania listy rankingowej. Istotny wpływ na ocenę zadań inwestycyjnych miał wskaźnik NPV oraz wysokość kosztów osiągnięcia efektu ekologicznego. Dopuszczono możliwość odrzucenia wniosków, których koszty osiągnięcia efektu ekologicznego przekraczały kwoty wyliczone na podstawie ww. wskaźnika. Od 2012 r. Zarząd WFOŚiGW w Łodzi, w przypadku zadań z dziedziny ochrony powietrza i ochrony zasobów wodnych, wprowadził obowiązek wyliczania kosztu jednostkowego efektu ekologicznego, którego wielkość miała wpływ na wysokość dofinansowania. Fundusz w Katowicach dokonywał oceny w oparciu o kryterium zintegrowanej efektywności ekologicznej, ekonomicznej i społecznej, w którym uwzględniano jednostkowy koszt uzyskania efektu ekologicznego. Podobnie Fundusz w Toruniu stosował kryterium efektywności ekonomicznej²¹.*

W ocenie NIK żadne z wyżej wymienionych sposobów oceny nie preferowały projektów o największym efekcie ekologicznym. Projekty o wysokim efekcie ekologicznym nie były również preferowane w zakresie warunków dofinansowania.

- *Pomimo braku mierzalnych kryteriów oceny efektów ekologicznych w procedurach selekcji wniosków wielkość efektu ekologicznego była powodem odrzucenia dziesięciu z 30 badanych wniosków rozpatrzonych negatywnie w Funduszu we Wrocławiu i czterech z 32 w Funduszu w Olsztynie.*

Kontrola wykazała przypadki dofinansowania przedsięwzięć niezgodnie z obowiązującą procedurą. Szczegółowym badaniem kontrolnym NIK objęto 217 przedsięwzięć o łącznej wartości 789 845,8 tys. zł, którym udzielono dofinansowania i 210 przedsięwzięć o łącznej wartości 586 820,5 tys. zł, którym odmówiono dofinansowania. W wyniku kontroli dokumentacji stwierdzono nieprawidłowości w 27 (12%) przypadkach wniosków rozpatrzonych pozytywnie i w 20 (9,5%) przypadkach wniosków rozpatrzonych negatywnie. Stwierdzone nieprawidłowości wskazują na niezapewnienie przez Zarządy Funduszy, równego traktowania wszystkich podmiotów składających wnioski oraz przejrzystej i konkurencyjnej procedury wyboru przedsięwzięć do dofinansowania, ponieważ:

²⁰ Według procedur i kryteriów wyboru przedsięwzięć EPE jest ilorazem zagregowanego efektu ekologicznego (EE) oraz zagregowanego wskaźnika NPV oznaczającego wartość finansową netto inwestycji prowadzącej do efektu ekologicznego.

²¹ Kryterium efektywności ekonomicznej związany było z analizą kosztów przedsięwzięcia, okresem realizacji zadania, źródłem finansowania i pełnego zbilansowania kosztów inwestycji, sytuacją finansową inwestora, stopnia zaangażowania środków własnych, kosztów jednostkowych uzyskania efektu ekologicznego.

- pozytywnie rozpatrzono wnioski złożone poza ogłoszonym naborem (osiem przypadków w Funduszu w Warszawie);
- pomimo braku wewnętrznych procedur pozytywnie rozpatrzono odwołanie wnioskodawcy od negatywnej decyzji Zarządu (jeden przypadek w Funduszu we Wrocławiu);
- pozytywnie rozpatrzono wnioski, pomimo, że zakres inwestycji był na liście przedsięwzięć, którym Fundusz nie udzielał dofinansowania (jeden przypadek w Funduszu w Warszawie);
- negatywnie rozpatrzono wnioski, pomimo, że przedsięwzięcie było zgodne z zasadami udzielania dofinansowania oraz kryteriami wyboru przedsięwzięć (jeden przypadek w Funduszu w Toruniu);
- odmówiono wsparcia z uwagi na ograniczone możliwości finansowe Funduszu pomimo posiadania wolnych środków finansowych (10 przypadków w Funduszu w Warszawie, trzy przypadki w Funduszu w Toruniu);
- nie poinformowano pisemnie wnioskodawców o konieczności uzupełnienia braków uniemożliwiających rozpatrzenie wniosku (sześć przypadków w Funduszu w Warszawie, trzy przypadki w Funduszu w Toruniu);
- rozpatrzono wniosek uzupełniony przez wnioskodawcę po upływie wyznaczonego terminu (jeden przypadek w Funduszu w Warszawie).
- *Ponadto Fundusz w Krakowie przyjął, że wnioski dotyczące zadań współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej i środków Funduszu mogą mieć odrębny tryb rozpatrywania, a zadania nimi objęte będą mieć pierwszeństwo w przyznawaniu środków. Jednak organy Funduszu nie ustanowiły trybu rozpatrywania tych wniosków, ani nie określiły formalnie, które kryteria i wymogi z procedur i zasad nie są obligatoryjne w takich sprawach. W przypadku trzech przedsięwzięć, na 30 badanych, na które wnioskodawca otrzymał dofinansowanie także ze środków UE, Fundusz odstąpił od niektórych wymogów. Umowy pożyczek zawarto, mimo niedostarczenia przez wnioskodawców protokołów z przetargów (lub oświadczeń o ich przeprowadzeniu) oraz umów z wykonawcami, tj. dokumentów umieszczonych na listach załączników wymaganych do zawarcia umowy. Ponadto w jednej z tych spraw dofinansowano budowę zakładu utylizacji odpadów, mimo wyliczenia w trakcie oceny wniosku ujemnego wskaźnika NPV dla stopy dyskonta 5%.*

W Funduszach w Łodzi, Toruniu i Warszawie stwierdzono w badanej próbie nieprawidłowości o charakterze formalnym, dotyczące m.in.:

- wysłania po terminie informacji do wnioskodawcy o konieczności uzupełnienia braków uniemożliwiających rozpatrzenie wniosku (dwa przypadki w Funduszu w Warszawie);
- niewyznaczenia terminu uzupełnienia braków we wniosku (jeden przypadek w Funduszu w Warszawie);
- nie wydania, w ramach oceny ryzyka kredytowego, opinii o zdolności kredytowej wnioskodawcy (10 przypadków w Funduszu w Warszawie);
- sporządzenia po terminie odpowiedzi dla wnioskodawcy, zawierającej informacje w sprawie rozpatrzenia wniosku (cztery przypadki w Funduszu w Warszawie);
- nie poinformowano pisemnie wnioskodawcy o negatywnym rozpatrzeniu wniosku, wraz z podaniem przyczyny odrzucenia wniosku (jeden przypadek w Funduszu w Toruniu);
- opóźnienia w ocenie formalnej wniosku (jeden przypadek w Funduszu w Łodzi);
- nie przygotowania wymaganej procedurą karty informacyjnej, zawierającej ocenę merytoryczną wniosku (pięć przypadków w Funduszu w Toruniu).

3.2.2. Efekty ekologiczne oraz rozliczenie finansowe i rzeczowe dofinansowanych przedsięwzięć

Zasady obowiązujące w większości Funduszy (Warszawa, Kraków, Łódź, Katowice, Wrocław) bez względu na sposób dofinansowania, zakładały osiągnięcie efektu ekologicznego (stosowne wymogi zawarto w umowach o dofinansowanie).

- *Fundusz we Wrocławiu wprowadził nawet zapis zgodnie, z którym niezrealizowanie efektu ekologicznego i nieprawidłowe jego udokumentowanie miało skutkować natychmiastowym rozwiązaniem umowy oraz w konsekwencji, zwrotem środków. Fundusz w Krakowie, w przypadku umów pożyczek zastrzegł, że w przypadku nieosiągnięcia efektu ekologicznego ma prawo do wypowiedzenia całości lub części pożyczki, a w sytuacji niedotrzymania terminów wyznaczonych na osiągnięcie efektu ekologicznego nastąpi przekształcenie pożyczki preferencyjnej na pożyczkę na warunkach komercyjnych.*

Fundusze dokonywały weryfikacji osiągniętych efektów ekologicznych i rzeczowych w odniesieniu do planowanych na etapie zawierania umowy oraz badały zgodność realizacji przedsięwzięcia z harmonogramem rzeczowo-finansowym będącym załącznikiem do umowy. Trzy z nich opracowały szczegółowe zasady i procedury w tym zakresie.

- *Fundusz w Warszawie określił szczegółowy zakres dokumentów niezbędnych do potwierdzenia uzyskanego efektu ekologicznego w instrukcji rozliczenia końcowego pożyczki lub dotacji, opracowanej indywidualnie dla poszczególnych naborów wniosków, programów i konkursów. W Funduszu w Łodzi od 1 stycznia 2011 r. obowiązywały zasady dotyczące oceny efektów rzeczowych i ekologicznych zadań dofinansowywanych, a od 1 stycznia 2012 r. beneficjenci zobowiązani byli do złożenia sprawozdania z osiągnięcia efektu rzeczowego i ekologicznego. Fundusz w Katowicach dokonywał weryfikacji osiągniętych efektów ekologicznych i rzeczowych zgodnie z wewnętrzną instrukcją kontroli i monitorowania projektu poprzez kontrole w terenie (w próbie 30 badanych przedsięwzięć w przypadku 12 odbyły się kontrole Funduszu bezpośrednio u beneficjentów) oraz analizę otrzymanej dokumentacji.*

Kontrola NIK wykazała, że weryfikacja osiąganych efektów ekologicznych, nie była w pełni skuteczna:

- W trzech przedsięwzięciach (3,6%), z 83 objętych kontrolą bezpośrednio u beneficjentów, nie osiągnięto zakładanego efektu ekologicznego.
 - *Gmina Koluszki, w umowie zawartej z Funduszem w Łodzi, zobowiązała się do osiągnięcia efektu ekologicznego w postaci „prawidłowego funkcjonowania gospodarki odpadowej poprzez umożliwienie dalszego przyjmowania i składowania odpadów”. W zakresie rzeczowym zadanie zostało zrealizowane (wybudowano składowisko odpadów) i 27 lutego 2012 r. uzyskano pozwolenie na użytkowanie składowiska, ale do dnia zakończenia kontroli NIK, tj. do 2 lipca 2013 r. składowisko nie przyjęło ani jednej tony odpadów. Przyczyną nieużytkowania składowiska było nie opracowanie przez Gminę zasad organizacyjno-administracyjnych funkcjonowania składowiska.*
 - *Miasto Łódź otrzymało dofinansowanie na wybudowanie pawilonu i wybiegu dla zwierząt w Miejskim Ogrodzie Zoologicznym. Zakładanym efektem ekologicznym było stworzenie zwierzętom warunków bytowych, zbliżonych do warunków występujących w ich środowisku naturalnym, co miało zwiększyć szanse na uzyskanie przychówku zwierząt zagrożonych wyginięciem. W zakresie rzeczowym umowę zrealizowano (wybudowano pawilon z wybiegiem), ale zwierząt do nowego obiektu nie przeniesiono. Pomimo to Urząd Miasta Łodzi 15 listopada 2012 r. poinformował Fundusz, że efekt ekologiczny osiągnięto zgodnie z umową. Do 2 lipca 2013 r. inwestor nie uzyskał wymaganej decyzji pozwolenie na użytkowanie budynku znajdującego się na terenie tego obiektu, a wewnątrz obiektu trwały prace porządkowe.*
 - *Budowa Zakładu Zagospodarowania Odpadów w Wysiecu – etap I” miała umożliwić zagospodarowanie 40 tys. Mg odpadów komunalnych rocznie. Kontrola inwestora Zakładu Gospodarki Odpadami w Bartoszykach sp. z o.o. wykazała, że od 1 września 2011 r. do 31 sierpnia 2012 r. (tj. rok po uzyskaniu efektu rzeczowego zadania) na składowisko przyjęło 30,2 tys. ton odpadów, tj. o 24,4% mniej niż określono w karcie efektu ekologicznego.*
- Sposób potwierdzania efektu ekologicznego nie pozwalał na zweryfikowanie, czy przyjęte na etapie wniosku lub umowy założenia zostały osiągnięte.
 - *Wymagane przez Fundusz w Warszawie sprawozdanie do rozliczenia realizacji przedsięwzięcia w dziedzinie ochrony wody i gospodarki wodnej nie potwierdzało osiągnięcia efektu ekologicznego. W projektach dotyczących specjalistycznych pojazdów efekt potwierdzono dokumentami świadczącymi o ich zakupie w sytuacji, gdy efekt ekologiczny określono zakresem prac, które zostaną wykonane przy użyciu tych pojazdów i urządzeń.*

- W projektach z dziedziny ochrony powietrza rozliczenia końcowe dofinansowywanych przez Fundusze (Warszawa, Olsztyn, Katowice) zadań nie potwierdzały ilości rzeczywiście zaoszczędzonego ciepła oraz poziomu zużycia paliwa, w oparciu, o które wyliczana jest redukcja emisji zanieczyszczeń do powietrza. Fundusz w Olsztynie uznał za osiągnięte efekty ekologiczne w wyniku modernizacji systemów grzewczych oraz termomodernizacji budynków, pomimo, że beneficjent nie przedłożył dokumentów, które potwierdzałyby uzyskanie redukcji emisji zanieczyszczeń w wielkościach określonych w umowach zawartych z:
 - Zakładem Energetyki Ciepłej sp. z o.o. z Białej Piskiej, w której założono osiągnięcie efektu ekologicznego w postaci zmniejszenia zanieczyszczeń: SO₂ o 23,9 Mg/a, CO o 123,1 Mg/a, CO₂ o 6.087,5 Mg/a oraz pyłów o 49,42 Mg/a;
 - Samodzielnym Publicznym Zespołem Zakładów Opieki Długoterminowej z Olecka Kolonii, w której założono osiągnięcie efektu ekologicznego w postaci zmniejszenia zanieczyszczeń: SO₂ o 0,015 Mg/a, NO_x o 0,47 Mg/a CO o 0,420 Mg/a oraz CO₂ o 13,74 Mg/a;
 - Gminą Miasto Mrągowo, w której założono osiągnięcie efektu ekologicznego w postaci zmniejszenia zanieczyszczeń: SO₂ o 2,22 Mg/a, NO_x o 1,79 Mg/a, CO o 4,48 Mg/a, CO₂ o 974,1 Mg/a oraz pyłów o 2,09 Mg/a;
 - Gminą Świętajno, w której założono osiągnięcie efektu ekologicznego w postaci zmniejszenia zanieczyszczeń: SO₂ o 7,06 Mg/a, CO o 0,30 Mg/a, CO₂ o 1.749 Mg/a oraz pyłów o 14,5 Mg/a.
 - Podobnie w Funduszu w Katowicach, w przypadku zadania pt. „Poprawa jakości powietrza poprzez kompleksową termomodernizację wraz z montażem kolektorów słonecznych w obiekcie Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego nr 4 im. Św. Barbary etap I” efekt ekologiczny określono jako: zmniejszenie emisji zanieczyszczeń pyłowo-gazowych do atmosfery, w tym m.in. pyłu o 1.362 kg/a, SO₂ o 14.581 kg/a, NO_x o 4.288 kg/a, CO o 5.361 kg/a, CO₂ o 2.358 kg/a oraz zmniejszenie zapotrzebowania energii cieplnej o ok. 14.371 GJ/a. Jako sposób potwierdzenia efektu ekologicznego przewidziano protokół odbioru końcowego i przekazania do użytkownika. W ocenie NIK zakończenie robót związanych z termomodernizacją nie stanowi potwierdzenia ograniczenia emisji oraz zapotrzebowania na energię o wartości wskazane, jako efekt ekologiczny.
 - W dwóch badanych umowach z zakresu gospodarki wodnej, Fundusz w Katowicach zaakceptował, jako rozliczenie osiągniętego efektu ekologicznego informację przedstawioną przez beneficjenta, która nie spełniała wymogów określonych w umowie. Zgodnie z postanowieniami umów, dokumentem potwierdzającym efekt miał być m.in. bilans wodny potwierdzający zmniejszenie strat wody, natomiast Funduszowi przedstawiono w obu przypadkach informację o zmniejszeniu strat wody podpisaną przez Członków Zarządu beneficjenta, która nie wskazywała na czasokres, w którym efekt ekologiczny był mierzony.
 - W Funduszu we Wrocławiu, na 40 badanych umów, w dziewięciu przypadkach efekt ekologiczny nie został określony poprzez wymierne wartości umożliwiające obiektywną ocenę skutków dofinansowywanego przedsięwzięcia, a w ośmiu umowach nie określono dokumentów, które w sposób jednoznaczny potwierdzałyby, że beneficjent pożyczki lub dotacji rzeczywiście osiągnął ustalony w umowie efekt ekologiczny.
- Przyjmowane w umowach terminy osiągnięcia efektu ekologicznego uniemożliwiały jego rzetelne potwierdzenie i udokumentowanie.
- W Funduszu w Katowicach w 28 przypadkach, z 30 przeanalizowanych umów wskazano taką samą datę osiągnięcia efektu rzeczowego i ekologicznego. Nie pozwoliło to na rzetelne udokumentowanie i potwierdzenie efektu ekologicznego w przypadku trzech umów dotyczących budowy, przebudowy oraz modernizacji sieci wodociągowej. W dwóch umowach z zakresu gospodarki wodnej został on określony, jako „zmniejszenie strat wody”, natomiast w jednej, jako „stworzenie możliwości dostawy wody do picia o odpowiedniej jakości”. W ocenie NIK, niewskazanie okresu, w jakim miał być dokonywany pomiar strat oraz parametrów jakości dostarczanej wody uniemożliwiało rzetelną weryfikację osiągniętego efektu ekologicznego.
 - Fundusz w Warszawie określał terminy osiągnięcia efektu ekologicznego od jednego do sześciu miesięcy od daty zakończenia zadania. W przypadku modernizacji systemów ciepłowniczych i termomodernizacji uniemożliwiało to rzetelne potwierdzenie i udokumentowanie efektu ekologicznego w sytuacji, gdy zakończenie inwestycji wypadało poza sezonem grzewczym lub, gdy planowany efekt ekologiczny przedstawiano w okresie rocznym.

Analiza przeprowadzona bezpośrednio u beneficjentów 83 przedsięwzięć rozliczonych przez wfośigw wykazała, że beneficjenci wybierali wykonawców zgodnie z warunkami określonymi w tych umowach, w tym z zastosowaniem przepisów ustawy Pzp. Stwierdzono tylko jeden przypadek²²,

²² Przedsiębiorstwo Oczyszczania sp. z o.o. w Morągu przy realizacji zadania pn. „Budowa hali do segregacji odpadów wraz z infrastrukturą techniczną” nie zastosowała przepisów ustawy Pzp.

na 63 beneficjentów, zlecenia robót budowlanych i zakupu sprzętu z pominięciem przepisów ww. ustawy. Wszystkie przedsięwzięcia, co do zakresu rzeczowego zostały zrealizowane zgodnie z warunkami umów zawartych z Funduszem.

NIK zbadała prawidłowość rozliczeń rzeczowych oraz finansowych 210 przedsięwzięć. W przypadku pożyczek wysokość dofinansowania oraz oprocentowanie we wszystkich badanych umowach była zgodna z obowiązującymi zasadami. W każdym przypadku wypłata dofinansowania dokonywana była po przedłożeniu przez beneficjenta dokumentów wymaganych w umowie. Wypłaty dotacji lub pożyczek następowały po weryfikacji złożonej dokumentacji i zaakceptowaniu ich przez odpowiednie osoby (komórki) Funduszu.

- W Funduszu w Olsztynie stwierdzono dwa przypadki nieterminowego przekazania beneficjentowi środków. Z opóźnieniem 15-dniowym przekazano Gminie Gołdap dotację w kwocie 236,2 tys. zł na dofinansowanie zadania polegającego na usuwaniu z terenu Gminy wyrobów zawierających azbest. Transza pożyczki w kwocie 437,3 tys. zł na dofinansowanie budowy kanalizacji sanitarnej i wodociągowej wraz z lokalnymi oczyszczalniaми ścieków została przekazana Gminie Kętrzyn z 37 – dniowym opóźnieniem.

3.2.3. Dostosowanie przyjętych priorytetów i programów funduszu do potrzeb ochrony środowiska w województwie

Strategie działania poszczególnych Funduszy w perspektywie kilku lat określały bardzo szeroki katalog obszarów dofinansowania, obejmujących niemal wszystkie dziedziny ochrony środowiska i gospodarki wodnej, wymienione w art. 400a ust. 1 pkt 1-9 i 11-42 Poś. Wyznaczone w strategiach cele strategiczne miały bardzo ogólny charakter i nie odnosiły się do specyficznych uwarunkowań poszczególnych województw.

- Na przykład w Funduszu w Toruniu strategicznym celem było: „finansowanie inwestycji zapewniających ograniczenie odprowadzania zanieczyszczeń do środowiska, polepszenie jego jakości, uzyskanie standardów emisyjnych i środowiskowych wynikających z obowiązującego prawa”, natomiast w Funduszu w Katowicach: „zapewnienie systematycznej i trwałej poprawy stanu środowiska w województwie śląskim i zachowanie na jego obszarze terenów o wysokich walorach przyrodniczych i krajobrazowych.”

Wspólnym dla wszystkich Funduszy był priorytet dotyczący współfinansowania projektów inwestycyjnych, realizowanych z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej.

Kolejnym dokumentem wskazującym kierunki wydatkowania środków były corocznie opracowywane i przyjmowane przez Radę Nadzorczą listy przedsięwzięć priorytetowych. W większości były one ogólne. W trzech przypadkach (w Funduszu w Krakowie, Wrocławiu i Warszawie) listy były bardziej szczegółowe i zawierały zestawienie przedsięwzięć i zadań inwestycyjnych wraz z podaniem inwestora.

- Listy przedsięwzięć priorytetowych (Funduszy w: Toruniu, Łodzi, Olsztynie, Wrocławiu) przedstawiały obszary finansowania w poszczególnych dziedzinach ochrony środowiska. Na przykład w Funduszu w Łodzi, w jednej z siedmiu dziedzin wymienionych na liście przedsięwzięć priorytetowych, tj. w „ochrona powietrza” jako zadanie priorytetowe na 2011 r. wymieniono: 1. wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii, 2. redukcja zanieczyszczeń gazowych i pyłowych w energetyce i przemyśle, 3. ograniczenie niskiej emisji oraz racjonalizacja zużycia energii, 4. modernizacja układów technologicznych z wprowadzeniem nowoczesnych technik spalania paliw.
- W Funduszu w Olsztynie w 2012 r. w jednej z sześciu dziedzin, tj. „ochrona wód, gospodarka wodnej i ochrony przeciwpowodziowej” wskazano na pięć przedsięwzięć priorytetowych, tj. 1. wspieranie zadań uwzględnionych w Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych lub spełniających określone programowe kryteria, 2. poprawa dostępności mieszkańców regionu do wody pitnej – rozpatrywana łącznie z rozwiązywaniem gospodarki wodno-ściekowej na danym obszarze, 3. profilaktyka przeciwpowodziowa, 4. porządkowanie gospodarki wodami opadowymi na obszarach zurbanizowanych, 5. wspieranie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków w ramach programów realizowanych przez gminę.

Fundusze we Wrocławiu i Warszawie, oprócz ogólnie sformułowanych obszarów finansowania załączały do listy przedsięwzięć priorytetowych również wykazy projektów współfinansowanych ze środków pochodzących z Unii Europejskiej. W Funduszu w Krakowie listy przedsięwzięć priorytetowych na lata 2010–2012 zawierały wykazy przedsięwzięć (np. 250 w 2012 r.) ze wskazaniem podmiotów je realizujących (inwestorów).

Fundusz w Katowicach, jako jedyny nawiązał do Wojewódzkiego Programu Ochrony Środowiska i w oparciu o długookresowe cele środowiskowe województwa śląskiego sporządził osiem priorytetów²³, do których przypisał priorytetowe kierunki dofinansowania na dany rok. Na przykład na 2010 r.²⁴ w zakresie realizacji celu *Zmniejszenie emisji z procesów spalania paliw* wskazano na cztery priorytetowe kierunki dofinansowania²⁵. Rozbudowało to znacznie listę przedsięwzięć priorytetowych, która swym zakresem objęła niemal wszystkie możliwe do dofinansowania dziedziny. Na liście przedsięwzięć priorytetowych na 2010 r. znalazło się 101 kierunków dofinansowania, w 2011 r. – 97, w 2012 r. – 92 i w 2013 r. – 88.

W sześciu wyżej wymienionych Funduszach, przedsięwzięcia ubiegające się o dofinansowanie musiały być zgodne z listą przedsięwzięć priorytetowych. Zgodność przedsięwzięcia z listą przedsięwzięć priorytetowych stanowiła kryterium oceny formalnej lub merytorycznej wniosków. Umieszczenie przedsięwzięcia na liście priorytetów nie decydowało więc o specjalnej procedurze rozpatrzenia wniosku, czy szczególnie preferencyjnych warunkach dofinansowania, ale było warunkiem koniecznym do uzyskania wsparcia. Zdaniem Zarządów Funduszy, taki sposób formułowania list przedsięwzięć priorytetowych umożliwiał Funduszom zaspokojenie wszystkich potrzeb wnioskodawców.

Zdaniem NIK lista przedsięwzięć priorytetowych powinna określać zadania priorytetowe do wykonania w danym roku, ważne z punktu widzenia województwa czy polityki ekologicznej państwa, dofinansowywane na zasadach preferencyjnych w stosunku do innych przedsięwzięć finansowanych przez Fundusz lub rozpatrywane w pierwszej kolejności.

Skutkiem braku właściwie sformułowanych list przedsięwzięć priorytetowych na 2012 r. była odmowa Funduszu w Toruniu dofinansowania kampanii informacyjno-edukacyjnej mieszkańców Bydgoszczy dotyczącej nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²⁶. Przedsięwzięcie zostało sfinansowane w 2013 r., tj. tuż przed wejściem w życie nowelizacji ustawy.

W ocenie NIK, najlepiej były przygotowane listy przedsięwzięć priorytetowych Funduszu w Warszawie. Zawierały one ograniczoną liczbę projektów, np. w 2012 r.²⁷ osiem zadań, natomiast w 2013²⁸ – 12. Przedsięwzięcia priorytetowe były określane w formie programów, jak na przykład: *Budowa i modernizacja obiektów służących zwiększeniu retencji wodnej jako sposobu zmniejszenia*

²³ 1. Ochrona zasobów wodnych, 2. Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi, 3. Ochrona powietrza i ochrona przed hałasem, 4. Ochrona przyrody i krajobrazu, 5. Edukacja ekologiczna, 6. Zapobieganie poważnym awariom, 7. Zarządzenie środowiskiem w regionie, 8. Inne zadania.

²⁴ Uchwała Rady Nadzorczej nr 167/2009 z dnia 15 czerwca 2009 r.

²⁵ Tj. 1.1 Wdrożenie projektów wysokosprawnych i efektywnych układów lub systemów ciepłowniczych. 1.2. Budowa lub zmiana systemu ogrzewania na bardziej efektywny ekologicznie i energetycznie. 1.3. Wdrażanie obszarowych programów ograniczania niskiej emisji. 1.4. Wymiana autobusów komunikacji miejskiej w prowadzeniu do eksploatacji pojazdów z napędem hybrydowym.

²⁶ Wniosek nr N12170/EE z 29 listopada 2011 r.

²⁷ Uchwała Rady Nadzorczej Nr 95/11 z dnia 29 czerwca 2011 r. zmieniona Uchwałą Rady Nadzorczej Nr 170/11 z dnia 25 października 2011 r.

²⁸ Uchwała Rady Nadzorczej Nr 56/12 z dnia 26 czerwca 2012 r., zmieniona uchwałą Rady Nadzorczej Nr 71/12 z dnia 26 lipca 2012 r. oraz uchwałą Nr 117/12 z dnia 13 grudnia 2012 r.

zagrożeń obszarów zurbanizowanych przed powodzią lub zadań inwestycyjnych np. *Remont posterunku Staży Rybackiej w Białobrzegach*²⁹.

Zarząd Funduszu w Warszawie nie zapewnił jednak, w odniesieniu do projektów umieszczonych na liście przedsięwzięć priorytetowych, specjalnej procedury na etapie weryfikacji wniosków oraz preferencji w sposobie dofinansowania. Kontrola wykazała, że listy przedsięwzięć priorytetowych nie były w pełni realizowane. W 2012 r. Zarząd Funduszu w Warszawie nie podjął działań w celu realizacji dwóch z ośmiu zadań wymienionych na liście³⁰. Zdaniem Zarządu ogłaszanie odrębnych naborów lub programów specjalnie poświęconych przedsięwzięciom priorytetowym nie było konieczne, ponieważ ich dofinansowanie umożliwiały ogólne zasady Funduszu.

Zgodnie z art. 400h ust. 4 pkt 2 ustawy Poś, Rady Nadzorcze wfośigw uchwalały, w oparciu o wojewódzkie programy ochrony środowiska – plany działalności funduszy na dany rok. Wszystkie plany działalności zawierały elementy wspólne z wojewódzkimi programami ochrony środowiska, tj. ogólnie sformułowane obszary i dziedziny, w których zakładano dofinansowania. Ponadto w planach działalności dokonywano alokacji środków finansowych na poszczególne obszary w rozbiciu na formy dofinansowania (pożyczki, dotacje, dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych, środki przekazywane państwowym jednostkom budżetowym za pośrednictwem rezerwy celowej budżetu państwa).

W planach działalności oraz w odniesieniu do list przedsięwzięć priorytetowych, w badanym okresie, nie określono mierników i wartości rzeczowej realizacji celów podejmowanych przez wfośigw. Wyniki kontroli wskazują na brak powiązań pomiędzy obszarami dofinansowania określonymi w planach działalności a zadaniami wymienionymi w listach przedsięwzięć priorytetowych, co uniemożliwiło sformułowanie jednoznacznej oceny, czy Zarządy podejmowały niezbędne działania celem realizacji planów działalności oraz w jakim stopniu plany te zrealizowały.

Dobrą praktykę i wyjątek stanowiły opracowywane począwszy od 2011 r. w Funduszu w Łodzi, (i przyjmowane uchwałami Rady Nadzorczej) programy priorytetowe określające m.in. mierzalne wartości realizacji celów i zadań. I tak, na przykład:

- dla programu dotyczącego przedsięwzięć w zakresie ochrony ziemi dla osób fizycznych – dotacje na częściowe spłaty kapitału kredytów bankowych przeznaczonych na realizację zadań związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest, wskaźnikiem realizacji celu była ilość wyrobów zawierających azbest przekazanych do unieszkodliwienia,
- w ramach programu dla przedsięwzięć w zakresie gospodarki ściekowej dla osób fizycznych – dotacje na częściowe spłaty kapitału kredytów bankowych przeznaczonych na wykonanie przyłączy kanalizacyjnych, wskaźnik realizacji celu ustalono jako określoną ilość wybudowanych przyłączy kanalizacyjnych oraz ilość odprowadzonych ścieków.

Wykonanie wskaźników dla poszczególnych programów prezentowane było w sprawozdaniach Zarządu.

Kontrola wykazała, że sprawozdania z działalności wfośigw opracowywane co roku, zawierały informacje dotyczące przeznaczenia środków na poszczególne dziedziny ochrony środowiska oraz efektów rzeczowych i ekologicznych finansowanych przedsięwzięć. Brak było w sprawozdaniach

²⁹ Uchwała Rady Nadzorczej Nr 56/12 z dnia 26 czerwca 2012 r., zmieniona uchwała Rady Nadzorczej Nr 71/12 z dnia 26 lipca 2012 r. oraz uchwałą Nr 117/12 z dnia 13 grudnia 2012 r.

³⁰ Tj. „Budowy i rozbudowy urządzeń służących zagospodarowaniu odpadów ze szczególnym uwzględnieniem instalacji wytwarzających energię” oraz „Wdrażania systemu wykorzystania Odnawialnych Źródeł Energii (OZE) poprzez realizację gminnych programów montażu kolektorów słonecznych z uprzywilejowaniem dla gmin, na których jednocześnie prowadzony jest program likwidacji pokryć wykonanych z azbestu”.

informacji o realizacji planów działalności, czy list przedsięwzięć priorytetowych. Stan realizacji zadań wfośigw przedstawiano w wymiarze wysokości wydatkowanych środków, w odniesieniu do rocznych planów finansowych. W wartościach pieniężnych przedstawiano stopień realizacji planu w zakresie stanu środków, należności, przychodów i kosztów.

3.2.4. Wykorzystanie środków przez WFOŚiGW w Warszawie

W toku niniejszej kontroli dokonano sprawdzenia realizacji przez WFOŚiGW w Warszawie wniosków, po kontroli przeprowadzonej w 2012 r. dotyczącej gospodarowania środkami finansowymi Funduszu w latach 2010–2011. Wszystkie wnioski pokontrolne przedstawiono w Załączniku nr 3. [str. 32 *Informacji*]

Istotnym ustaleniem kontroli z 2012 r. będącym podstawą oceny negatywnej było niewykorzystywanie środków finansowych przeznaczonych na działalność statutową. Kontrola sprawdzająca wykonania wniosku dotyczącego planowania wydatków na dofinansowanie przedsięwzięć ekologicznych w sposób zapewniający pełne wykorzystanie środków pozostających w dyspozycji Funduszu wykazała, że wniosek nie został zrealizowany.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. w Funduszu w Warszawie pozostały niewykorzystane środki finansowe w wysokości 56 514,3 tys. zł. Plan finansowy na 2012 r., zakładający wydatki na pożyczki i dotacje w podziale na poszczególne dziedziny, został dwukrotnie zmieniony w 2012 r. (26 lipca i 27 listopada)³¹. Zmiany te miały na celu dostosowanie planu do zapotrzebowania wynikającego ze składanych wniosków. Pomimo modyfikacji planu nie doprowadzono do pełnego wykorzystania dostępnych środków.

W puli niewykorzystanych środków na koniec 2012 r. znalazła się kwota 9 859 tys. zł przeznaczona w planie na dotacje³². Nieuzasadnionym, zatem działaniem Funduszu były odmowy dofinansowania projektów dotyczących ochrony środowiska i gospodarki wodnej spełniających kryteria formalne i merytoryczne z powodu braku środków i to w sytuacji, w której Fundusz dysponował wolnymi środkami finansowymi w kwocie ponad pięćdziesiąt milionów. Łączna wartość przedsięwzięć, które nie otrzymały dofinansowania z tego powodu w okresie od 1 września 2012 r. do 20 maja 2013 r. wyniosła 10 262,3 tys. zł

Z analizy sprawozdań finansowych wynika, że zobowiązania wykazywane w bilansach wszystkich siedmiu badanych Funduszy wyniosły ogółem na koniec 2012 r. 78 935,3 tys. zł, a stan środków pieniężnych na 31 grudnia 2012 r. 1 070 761,4 tys. zł. Szczegółowe tabele finansowe zostały przedstawione w Załączniku nr 2. [str. 29 *Informacji*]

Powyższe dane wskazują na ponad trzynastokrotnie wyższą kwotę środków pieniężnych na koniec roku w stosunku do zobowiązań, co mogłoby świadczyć pozornie o znacznych kwotach niewykorzystanych środków. Kontrola wykazała jednak, że część środków pieniężnych wfośigw została przeznaczona na dofinansowanie konkretnych przedsięwzięć (podjęto decyzję o dofinansowaniu lub podpisano umowę o dofinansowanie), ale wypłata tych środków jeszcze nie nastąpiła.

NIK stwierdza, że analiza planów finansowych wfośigw nie pozwala na jednoznaczne określenie wysokości wolnych środków finansowych na koniec roku.

³¹ Największe zmiany planu dotyczyły zwiększenia wydatków w dziedzinach: zapobieganie zagrożeniom środowiska i poważnym awariom oraz usuwanie ich skutków – z 11 000,0 tys. zł na 16 200,0 tys. zł, ochrona ziemi z 17 000,0 tys. zł na 19 200,0 tys. zł, edukacja ekologiczna – z 4 200,0 tys. zł na 4 556,0 tys. zł.

³² W planie finansowym według stanu na dzień 27 listopada 2012 r. na dotacje zaplanowano 66 759 tys. zł.

Stosownie, bowiem do przepisów art. 400q ust 3 Poś podstawą gospodarki finansowej jest roczny plan finansowy, którego układ określa załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Wfośigw zgodnie z ww. rozporządzeniem nie prowadzą ewidencji księgowej zobowiązań wynikających z zawartych umów pożyczek i dotacji dotychczas niewypłaconych. Zobowiązaniem są tylko zaciągnięte przez wfośigw pożyczki lub kredyty. Do Funduszy nie mają zastosowania przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej³³, w którym to rozporządzeniu jednostki sektora finansów publicznych zobowiązane są do prowadzenia ewidencji pozabilansowej dla prawnego zaangażowania środków publicznych, które rozumiane jest, jako równowartość zawartych umów, porozumień lub wydanych decyzji i postanowień, których wykonanie (realizacja) spowoduje konieczność dokonania wydatku budżetowego w roku bieżącym lub w latach następnych.

³³ Dz. U. z 2013 r., poz. 289, dalej: rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości.

4.1 Przygotowanie kontroli

Niniejszą kontrolę poprzedziła przeprowadzona w 2012 r. kontrola doraźna nr I/12/003 pt. Gospodarowanie środkami finansowymi Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie w latach 2010–2011. Wyniki kontroli doraźnej wykazały, że nieprawidłowy proces planowania wydatków i selekcji projektów, spowodował duże nadwyżki środków finansowych niewykorzystywanych na finansowanie projektów dotyczących ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Stwierdzono również stosowanie niejednoznacznych i niejednolitych procedur rozpatrywania wniosków i rozliczania udzielonych pożyczek i dotacji oraz nierzetelne rozliczanie uzyskiwanych efektów ekologicznych dofinansowanych przedsięwzięć.

Wyniki kontroli doraźnej posłużyły do przygotowania niniejszej kontroli. W oparciu o stwierdzone nieprawidłowości sporządzono analizę ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w poszczególnych obszarach działalności wfośigw oraz opracowano wyznaczniki oceny procedur naboru i analizy wniosków oraz rozliczenia efektów rzeczowych i ekologicznych dofinansowanych przedsięwzięć.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

1. Badaniem kontrolnym objęto 7 wfośigw i 63 jednostki korzystające ze środków Funduszu. Doboru jednostek do kontroli dokonano spośród beneficjentów przedsięwzięć dofinansowanych w formie pożyczki lub dotacji, które zostały zakończone w sensie rzeczowym i rozliczone w okresie 2010–2012. Dobór jednostek został przeprowadzony na etapie analizy przedkontrolnej w oparciu o materiały uzyskane od wfośigw na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK. O wyborze beneficjentów decydowała wysokość dofinansowywanych przedsięwzięć w poszczególnych dziedzinach ochrony środowiska. Wśród wytypowanych do kontroli znalazły się łącznie 83 przedsięwzięcia z następujących dziedzin: ochrony atmosfery (22 przedsięwzięcia), ochrona wód (21), gospodarka odpadami (12), edukacja ekologiczna (11), ochrona przyrody (7), gospodarka wodna (6), nadzwyczajne zagrożenia (4).

2. Wyniki kontroli przedstawione zostały w 70 wystąpieniach pokontrolnych. Kontrolowane jednostki nie zgłosiły zastrzeżeń do uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych.

3. Wszystkie jednostki kontrolowane, do których skierowano wnioski pokontrolne odpowiedziały na wystąpienia pokontrolne. Kierownicy jednostek kontrolowanych poinformowali o przyjęciu do realizacji wniosków skierowanych przez NIK. Zarządy Funduszu w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne poinformowały m.in. o:

- podjęciu działań w zakresie planowania wydatków na dofinansowanie przedsięwzięć ekologicznych w sposób zapewniający efektywne wykorzystywanie środków pozostających w ich dyspozycji,
- weryfikacji stosowanych kryteriów oceny wniosków w celu zwiększenia wpływu rodzaju i wielkości efektu ekologicznego na decyzje o dofinansowaniu,
- wzmocnieniu kontroli stosowania procedur rozpatrywania wniosków o udzielenie dofinansowania ze środków Funduszy, w tym eliminowania przypadków finansowania kosztów niekwalifikowanych,
- dokonaniu analizy zapisów umów o dofinansowanie, w tym w szczególności dotyczących potwierdzenia osiągniętych efektów ekologicznych,
- weryfikacji sposobu doboru mierników potwierdzających osiągnięcie planowanych efektów ekologicznych,
- uwzględnieniu w planach działalności i listach przedsięwzięć priorytetowych na przyszły rok mierników realizacji działań, pozwalających na uzyskanie rzetelnych i jednoznacznych wniosków dotyczących działalności Funduszu.

4. W wyniku przeprowadzonej kontroli, NIK skierowała jedno zawiadomienie³⁴ do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o udzieleniu zamówienia bez zastosowania ustawy Pzp, pomimo obowiązku wynikającego z art. 3 ust. 1 pkt 3 tej ustawy. Do czasu sporządzenia niniejszej Informacji NIK nie otrzymała informacji o wynikach postępowania administracyjnego dotyczącego wymierzenia kary pieniężnej przez Prezesa UZP zgodnie z art. 202 Pzp.

4.3 Finansowe rezultaty kontroli

Wydatkowano z naruszeniem prawa kwotę ogółem 17 735,3 tys. zł, z tytułu:

- dofinansowania 18 przedsięwzięć o łącznej wartości 16 194,4 tys. zł. z naruszeniem regulacji obowiązujących w Funduszu w Warszawie,
- dokonania zamówienia publicznego na łączną kwotę 1 100,6 tys. zł przez Zarząd Przedsiębiorstwa Oczyszczania sp. z o.o. w Morągu, z pominięciem ustawy Pzp,
- dofinansowania ośmiu wniosków na łączną kwotę 396,5 tys. zł, poza trybem określonym z zasadach Funduszu w Warszawie,
- dofinansowania, w formie dotacji w kwocie 43,8 tys. zł zakupu środka transportu, który był kosztem niekwalifikowanym w Funduszu w Warszawie w zakresie czynnej ochrony przyrody poprzez ochronę gatunkową.

³⁴ Czyn określony w art. 200 ust. 1 pkt. 1 litera c ustawy Pzp, patrz również przypis nr 22.

Wykaz kontrolowanych jednostek oraz osoby zajmujące kierownicze stanowiska, odpowiedzialne za kontrolowaną działalność

Jednostka przeprowadzająca kontrole	Jednostki Kontrolowane	Kierownik jednostki
Delegatura NIK w Bydgoszczy	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu	Emilia Kawka-Patek
	Toruńskie Wodociągi sp. z o.o.	Władysław Majewski
	Urząd Miasta i Gminy w Brześciu Kujawskim	Wojciech Zawadzki
	Spółka wodno-ściekowa w Kruszwicy	Leszek Bronka
	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego	Piotr Całbecki
	Wielospecjalistyczny Szpital Miejski im. dr E. Warmińskiego w Bydgoszczy	Anna Lewandowska
	Toruńskie Zakłady Materiałów Opatunkowych SA	Jarosław Józefowicz
	Urząd Miejski w Rypinie	Paweł Grzybowski
	Toruńskie Zakłady Urządzeń Młyńskich SPOMASZ SA	Henryk Halbedel
	Spółdzielnia Mieszkaniowa Lokatorsko-Własnościowa „TUCZNO” w Tucznie	Małgorzata Kierstan
	Sanatorium Uzdrowskie „Przy Tężni” im. dr Józefa Krzymińskiego w Inowrocławiu SPZOZ	Adam Skowroński
Delegatura NIK w Katowicach	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach	Gabriela Lenartowicz
	Tauron Wytwarzanie SA	Stanisław Tokarski
	Kombinat Koksochemiczny „ZABRZE” SA	Edward Szlęk
	Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji sp. z o. o. w Gliwicach	Henryk Błazusiak
	Zakład Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. w Racibórz	Krzysztof Kubek
	Zakład Gospodarki Odpadami SA w Bielsku Białej	Wiesław Pasierbek
	SEGO sp. z o.o. w Rybniku	Wojciech Muś
	Górnośląskie Przedsiębiorstwo Wodociągów SA	Jarosław Kania
	TVS sp. z o.o.	Arkadiusz Holda
	Fundacja Edukacja Bez Granic	Magdalena Kopka
	Fundacja Ekologiczna Silesia	Marek Tereskiewicz

Jednostka przeprowadzająca kontrole	Jednostki Kontrolowane	Kierownik jednostki
Delegatura NIK w Krakowie	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie	Małgorzata Mrugała
	MPWiK SA Kraków	Ryszard Langer
	Urząd Gminy w Liskach	Wacław Kula
	EKO-CARS Wojciech Polowiec sp. j. Kraków	Mirosław Polowiec
	ENERGIA Wierzchosławice sp. z o.o.	Bogdan Gurgul
	Urząd Miejski w Krzeszowicach	Andrzej Czesław Bartl
	Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie	Andrzej Mróz
	Urząd Gminy w Zielonkach	Bogusław Król
	Urząd Miasta i Gminy w Myślenicach	Maciej Ostrowski
	Urząd Gminy w Sułkowicach	Piotr Pułka
	Urząd Miasta w Kalwarii Zebrzydowskiej	Zbigniew Stanisław
	Urząd Miasta i Gminy Szczawnica	Grzegorz Niezgoda
	HERZ Armatura i Systemy Grzewcze sp. z o.o.	Gerhard Glinzerer
	Zespołu Parków Krajobrazowych Województwa Małopolskiego	Jerzy Zawartka
Delegatura NIK w Łodzi	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi	Tomasz Łysek
	Urząd Miasta i Gminy Działoszyn	Rafał Drab
	Urząd Miejski w Opocznie	Jan Wieruszewski
	Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. w Sieradzu	Krzysztof Grabowski
	Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej MSW w Łodzi	Robert Starzec
	Zakład Energetyki Ciepłej w Łowiczu sp. z o.o.	Zbigniew Wójcik
	Przedsiębiorstwo Komunalne Gminy Konstantynów Łódzki sp. z o.o.	Ewa Matyszczyk
	Koluszkowskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej sp. z o. o.	Tomasz Szczegieliński
	Urząd Miejski w Koluszkach	Waldemar Chałat
	Urząd Miasta Łodzi	Hanna Zdanowska
	Fundacja „Równe Szanse” w Łodzi	Ewelina Gallas

Jednostka przeprowadzająca kontrole	Jednostki Kontrolowane	Kierownik jednostki
Delegatura NIK w Olsztynie	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie	Adam Krzyśków
	Urząd Gminy Kętrzyn	Sławomir Jarosik
	Urząd Gminy Ostróda	Bogusław Fijas
	Zakład Gospodarki Odpadami sp. z o.o. w Bartoszycach	Krzysztof Borys
	Przedsiębiorstwo Oczyszczania sp. z o.o. w Morągu	Jakub Kołpuć
	Gmina Miasta w Mrągowie	Otolia Anna Siemienieć
	Urząd Gminy Świątajno	Janusz Pabich
	Zakład Energetyki Ciepłej sp. z o.o. w Białej Piskiej	Jan Bąbka
	Fundacja Ochrony Wielkich Jezior Mazurskich	Ewa Stajuda
	Urząd Miejski w Gołdapi	Marek Miros
	Samodzielny Publiczny Zespół Zakładów Opieki Długoterminowej w Olecku	Emila Urbanowicz
Delegatura NIK we Wrocławiu	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu	Marek Mielczarek
	Urząd Miasta Bolesławiec	Piotr Roman
	Urząd Gminy Jordanów Śląski	Henryk Kuriata
	Urząd Gminy Długołęka	Iwona Agnieszka Łebek
	Urząd Gminy w Dobromierzu	Jerzy Ulbin
	Kudowski Zakład Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o.	Krzysztof Kierończyk
	Wałbrzyskie Zakłady Koksownicze „Victoria” SA	Fryderyk Krukowski
	Urząd Gminy Miejskiej Oława	Franciszek Październik
	Rejonowe Przedsiębiorstwo Komunalne sp. z o. o. w Złotoryi	Damian Klicki
	Związek Gmin Karkonoskich w Mysłakowicach	Zbigniew Pietrowski
	PCC Rokita SA	Wiesław Klimkowski
Delegatura NIK w Warszawie	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie	Artur Dąbrowski

Tabele finansowe

Tabela nr 1

Łączny stan środków wfośigw objętych kontrolą (tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie	2010	2011	2012
1	2	3	4	5
A	AKTYWA TRWAŁE	2 809 210,7	2 902 206,4	2 952 735,3
1.	Wartości niematerialne i prawne	146,4	87,9	278,2
2.	Rzeczowe aktywa trwałe	29 410,5	32 007,6	47 879,1
3.	Należności długoterminowe	2 643 768,3	2 757 784,6	2 823 638,8
4.	Inwestycje długoterminowe	135 678,7	112 399	80 580,1
5.	Inne aktywa trwałe	206,8	72,7	359,1
B	AKTYWA OBROTOWE	1 384 625,8	1 545 297,9	1 703 359
1.	Zapasy	59,8	80,8	66,6
2.	Należności krótkoterminowe	614 545,4	622 250	604 987,1
3.	Inwestycje krótkoterminowe	769 142,8	922 116	1 097 373,6
4.	Rozliczenia międzyokresowe	877,6	851,1	931,5
	R A Z E M A K T Y W A	4 193 836,5	4 447 504,3	4 656 094,3
C	KAPITAŁ (fundusz) WŁASNY	4 145 919,9	4 370 455,7	4 576 333,4
1.	Kapitał (fundusz) podstawowy	3 655 621,5	3 948 394,9	4 184 004,3
2.	Pozostałe kapitały (fundusze) rezerwowe	148 570	179 570	184 697,8
3.	Wartość kapitałów z aktualizacji wyceny	17 955,4	1 784,6	1 191,7
4.	Zysk netto	323 773,3	240 706,1	206 439,6
D	ZOBOWIĄZANIA I REZERWY NA ZOBOWIĄZANIA	47 916,6	77 048,6	79 760,9
1.	Rezerwy na zobowiązania	982,4	996,8	1 328,6
2.	Zobowiązania długoterminowe	28 499,2	19 297	50 263,7
3.	Zobowiązania krótkoterminowe	16 531,1	26 547,6	27 301,2
4.	Rozliczenia międzyokresowe	1 585,4	1 086,7	862,8
5.	Inne zobowiązania i rezerwy na zobowiązania	318,5	29 120,5	4,6
	R A Z E M P A S Y W A	4 193 836,5	4 447 504,3	4 656 094,3

Tabela nr 2

Łączny stan środków pieniężnych wfośigw objętych kontrolą (tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Stan na 01.01.2011 r.	Stan na 31.12.2011 r.	Stan na 31.12.2012 r.
1	2	3	4	5
1.	Środki pieniężne w kasie	19,7	28,2	22,6
2.	Środki pieniężne na rachunkach bieżących	20 447,1	37 945,9	51 838,9
3.	Rachunki pomocnicze	1 535,1	226,3	7 101,4
4.	Rachunki wpłaconych kaucji	4 685,4	5 451,1	3 387,7
5.	Rachunki lokat, w tym lokaty overnight	717 434,5	865 102,2	1 008 321,4
6.	Rachunek Funduszu Świadczeń Socjalnych	144,5	145,5	89,4
	Razem	744 266,3	908 899,2	1 070 761,4

Tabela nr 3

Łączny stan zobowiązań wykazywanych w bilansach lat 2010–2012 Funduszy objętych kontrolą (tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie	2010	2011	2012
1	2	3	4	5
	Zobowiązania i rezerwy na zobowiązania, w tym m.in.:	46 380,5	75 987,4	78 935,3
1.	Rezerwy na zobowiązania	1 282,4	996,8	1 328,6
2.	Zobowiązania długoterminowe	28 499,2	48 407	50 263,7
3.	Zobowiązania krótkoterminowe, w tym:	16 531,1	26 547,5	27 300,2
	– kredyty i pożyczki	7 201	12 721,3	17 877,7
	– zobowiązania z tytułu dostaw i usług	474,1	2 101,4	537,4
	– zobowiązania z tytułu podatków, ceł, ubezpieczeń i innych świadczeń	1 002,2	1 549,5	1 706,3
	– zobowiązania z tytułu wynagrodzeń	908,2	1 306,1	1 292,6
	– inne zobowiązania	5 835,5	7 729,3	4 717,8
	– fundusze specjalne	1 110,1	1 139,9	1 168,4

Tabela nr 4

Łączny stan przychodów w latach 2010–2012 Funduszy objętych kontrolą (tys. zł)

Lp.	Rodzaj przychodów	2010	2011	2012
1	2	3	4	5
1.	Przychody z działalności statutowej, w tym:	627 994,4	570 248,3	538 956,2
	– wpływy z opłat	494 441,4	485 117,3	459 142,1
	– wpływy z kar	867,7	700,9	2 815,1
	– zwroty dotacji	1 123,1	217,9	3 508,2
	– nadwyżki gminne i powiatowe FOŚ	130 518,8	81 099,7	72 414,8
	– zwroty dotacji – Państwowe Jednostki Budżetowe	0	1 001,3	66,7
	– zwroty umorzeń	1 006	2 063,8	742
	– zwroty dopłat do kredytów	37,4	47,4	267,3
2.	Przychody z tytułu wymagalnych umorzeń	719,6	0	0
3.	Przychody finansowe, w tym:	146 421,4	159 795,9	186 255,4
	– odsetki od pożyczek	92 725,9	98 750,5	108 490,4
	– odsetki z oprocentowania rachunków bankowych w tym od lokat i overnight	37 113,8	51 222,4	68 374,7
	– pozostałe przychody finansowe, w tym: dywidendy, zmniejszenie odpisu pożyczek, zmniejszenie odpisu wymaganych umorzeń, inne	16 581,7	9 823,0	9 390,3
4.	Pozostałe przychody operacyjne, w tym:	1 586,7	2 874,6	1 691,5
	– sprzedaż środków trwałych	29,6	259	86,8
	– odszkodowania	22	962,1	16,3
	– wynajem pomieszczeń	1 300,1	1 345,5	1 389,1
	– kary i grzywny	13,1	6,9	19,8
	– inne	221,9	301,1	179,5
5.	Pomoc techniczna z UE	6 864,1	14 330,6	12 146
	R A Z E M	783 586,2	747 249,4	739 049,1

Wnioski pokontrolne po kontroli w 2012 r. w WFOŚiGW w Warszawie

W wyniku kontroli przeprowadzonej w 2012 r., dotyczącej gospodarowania środkami finansowymi Funduszu w latach 2010–2011, NIK skierowała do Zarządu WFOŚiGW w Warszawie siedem wniosków pokontrolnych³⁵:

1. Planowanie wydatków na dofinansowanie przedsięwzięć ekologicznych w sposób zapewniający pełne wykorzystanie środków pozostających w dyspozycji Funduszu.
2. Zmodyfikowanie przyjętego sposobu selekcji projektów do finansowania poprzez:
 - przeprowadzenie częstszych naborów wniosków i skrócenie okresu od wpływu wniosku do decyzji o dofinansowaniu,
 - objęcie wszystkich wniosków jednolitym systemem oceny punktowej.
3. Zwiększenie dyscypliny stosowania procedury rozpatrywania wniosków, w szczególności w zakresie stosowania list sprawdzających i trybu powiadamiania wnioskodawców o konieczności uzupełniania przedłożonej dokumentacji
4. Wprowadzenie obowiązku potwierdzania przez beneficjentów uzyskania efektu ekologicznego w postaci rzeczywistych pomiarów uzyskanych parametrów urządzeń i instalacji oraz precyzyjne określenie zasad dokumentacji tego efektu.
5. Rzeczywistą weryfikację zgłaszanych efektów ekologicznych (również bezpośrednio u beneficjenta).
6. Rozważenie wprowadzenia, w przypadku wydatkowania środków Funduszu przez podmioty spoza sektora finansów publicznych, zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości, zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych.
7. Przeprowadzanie naborów kandydatów do zatrudnienia w Biurze Funduszu w sposób konkurencyjny, tj. zgodnie z art. 400m ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska.

³⁵ Pismo z dnia 10 sierpnia 2012 r. znak LWA-4114-01-01/2012.

Proponowane zmiany przepisów prawa

W ocenie NIK, w celu zapewnienia przejrzystości działalności wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej należy zobowiązać Zarządy wójsigw do wykazywania w planach finansowych wysokość prawnie zaangażowanych środków finansowych. Analogicznie do jednostek sektora finansów publicznych, które zobowiązane są, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości, do prowadzenia ewidencji pozabilansowej dla prawnego zaangażowania środków publicznych, które rozumiane jest jako równowartość zawartych umów, porozumień lub wydanych decyzji i postanowień, których wykonanie (realizacja) spowoduje konieczność dokonania wydatku budżetowego w roku bieżącym lub w latach następnych.

NIK proponuje zmianę, rozporządzenie Rady Ministrów 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 polegającą na dodaniu do Rocznych Planów Finansowych dodatkowych pozycji dotyczących zobowiązań wynikających z podpisanych umów pożyczek i dotacji dotychczas niewypłaconych zgodnie ze stanem na początku i na końcu roku.

Wykaz ważniejszych aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.)
2. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.)
3. Rozporządzenie Rady Ministrów 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)
4. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2013 r., poz. 289, t.j.)

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent RP
2. Prezes Rady Ministrów
3. Minister Środowiska
4. Centralne Biuro Antykorupcyjne
5. Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa Sejmu RP
6. Komisja Infrastruktury Sejmu RP
7. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP
8. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
9. Marszałkowie Województw Samorządowych



MINISTER ŚRODOWISKA

Warszawa, 3 marca 2014 r.

DFEwpn-001-2/8F52/14/DD

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezencie,

W związku z przekazaną pismem z 12 lutego 2014 r. (sygn. LWA-4101-05-00/2013) Informacją o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli pn.: "Gospodarowanie środkami publicznymi przez wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej", uprzejmie informuję, co następuje.

Ministerstwo Środowiska, po przeanalizowaniu treści ww. Informacji wystąpiło na piśmie do zarządów wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej z rekomendacją podjęcia przez fundusze wnioskowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli działań, których rezultatem będzie zwiększenie efektywności i skuteczności wydatkowania środków, a także zapewnienie wzrostu transparentności oraz rzetelności gospodarowania środkami publicznymi.

Ponadto Ministerstwo Środowiska w ww. piśmie podzieliło pozytywną opinię NIK o uznaniu za modelowe rozwiązanie (dobrą praktykę) formuły wdrożonej przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi, tj. udzielanie dofinansowania w ramach corocznie opracowywanych programów priorytetowych i zarekomendowało przeanalizowanie możliwości wprowadzenia analogicznego rozwiązania przez pozostałe z wojewódzkich funduszy.

Odnosząc się do proponowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli zmiany treści rozporządzenia Rady Ministrów 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, polegającej na dodaniu do Rocznych Planów Finansowych wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej dodatkowych pozycji dotyczących zobowiązań wynikających z podpisanych umów pożyczek i dotacji dotychczas niewypłaconych zgodnie ze stanem na początku i na końcu roku, informuję, że sugerowana przez NIK zmiana jest obecnie poddawana wewnątrzresortowej analizie.

Dodatkowo informuję, że przedstawione w ww. Informacji zagadnienia zostaną również omówione na forum przewodniczących rad nadzorczych wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii podjęcia przez rady nadzorcze działań zmierzających do poprawy sposobu realizowania dyspozycji ustawowej dotyczącej opracowania listy przedsięwzięć priorytetowych oraz planów działalności na dany rok.

Z poważaniem,

z pp. MINISTRA
PODSEKRETAŃ SZANU

Janusz Ostapiuk