

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ŚRODOWISKA

KSI.430.004.2019

Nr ewid. 109/2019/P/19/001/KSI

Informacja o wynikach kontroli

WYKONANIE W 2018 R. PLANU FINANSOWEGO NARODOWEGO FUNDUSZU OCHRONY ŚRODOWISKA I GOSPODARKI WODNEJ

Warszawa, czerwiec 2019 r.

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*

Informacja o wynikach kontroli

**Wykonanie w 2018 r. planu finansowego
Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i
Gospodarki Wodnej**

Dyrektor Departamentu Środowiska



Anna Krzywicka

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, 10 czerwca 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

Spis treści

I. Wprowadzenie.....	5
II. Ocena kontrolowanej działalności	6
1. Ocena ogólna	6
2. Uwagi i wnioski.....	7
III. Wyniki kontroli wykonania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.....	9
1. Wykonanie planu przychodów i kosztów	9
1.1. Wykonanie planu przychodów	9
1.2. Wykonanie planu kosztów.....	11
1.3. Gospodarowanie wolnymi środkami.....	16
1.4. Wykonanie zadań	17
2. Sprawozdania	28
3. Księgi rachunkowe	28
4. Inne ustalenia kontroli	29
4.1. Weryfikacja dokumentów rozliczeniowych	29
IV. Informacje dodatkowe.....	31
1. Informacje o wystąpieniu pokontrolnym i zastrzeżeniach	31

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

BOŚ S.A.	Bank Ochrony Środowiska S.A.
CBA	Centralne Biuro Antykorupcyjne
COP 24	24. Sesja Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu
FDS	Fundusz Dróg Samorządowych
FNT	Fundusz Niskoemisyjnego Transportu
FS	Fundusz Spójności
GEKON	program <i>GEKON – Generator Koncepcji Ekologicznych</i>
GMO	organizm zmodyfikowany genetycznie (od ang. genetically modified organism)
IMiGW-PIB	Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy
IOŚ-PIB	Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy
KOBIZE	Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami
Kpa	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U z 2018 r. poz. 2096, ze zm.)
MF EOG	Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego
NCBR	Narodowe Centrum Badań i Rozwoju
NFOŚiGW lub Narodowy Fundusz	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
NMF	Norweski Mechanizm Finansowy
OZE	Odnawialne Źródła Energii
PDE	Projekt Doradztwa Energetycznego
Pgg	ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2017 r. poz. 2126, ze zm.)
Pjb	państwowa jednostka budżetowa
PO liŚ 2014-2020	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014–2020
podatek VAT	podatek od towarów i usług
Podręcznik procedur	Podręcznik procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
POPT	Program Pomoc Techniczna
PP RGO	Program Priorytetowy „Racjonalna Gospodarka Odpadami”
Regulamin zamówień	Regulamin udzielania zamówień przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
TV Trwam	Telewizja Trwam
TVP	Telewizja Polska S.A.
UE	Unia Europejska
ufp	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o <i>finansach publicznych</i> (Dz. U z 2019, poz. 869)
umowa AAU	umowa sprzedaży jednostek unikniętej emisji
uor	ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351)
upzp	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.)
ustawa budżetowa	ustawa budżetowa na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. (Dz. U. poz. 291)
ustawa POŚ	ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.)
WFOŚiGW	Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

I. Wprowadzenie

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jest państwową osobą prawną, działającą na podstawie ustawy POŚ. NFOŚiGW prowadzi samodzielną gospodarkę finansową, pokrywając z posiadanych środków i uzyskiwanych wpływów koszty działalności oraz wydatki na finansowanie zadań określonych w ustawie POŚ. Nadzór nad jego działalnością sprawuje minister właściwy do spraw środowiska. Organami Narodowego Funduszu są Rada Nadzorcza i Zarząd.

W 2018 r. NFOŚiGW finansował przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w ramach *Listy priorytetowych programów Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na 2018 rok*, zatwierdzonej uchwałą Rady Nadzorczej nr 119/17 z dnia 15 grudnia 2017 r., zmienionej uchwałami: nr 2/18 z dnia 22 stycznia 2018 r., nr 64/18 z dnia 24 maja 2018 r., nr 114/18 z dnia 27 września 2018 r. *Lista* obejmuje programy pogrupowane w czterech dziedzinach:

- ochrona i zrównoważone gospodarowanie zasobami wodnymi (trzy programy);
- racjonalne gospodarowanie odpadami i ochrona powierzchni ziemi (cztery programy);
- ochrona atmosfery (sześć programów);
- ochrona różnorodności biologicznej i funkcji ekosystemów (jeden program);

oraz przedsięwzięcia międzydziedzinowe (13 programów).

Przychody NFOŚiGW w 2018 r. zostały zrealizowane w kwocie 1 606 770,5 tys. zł, co stanowiło 106,5% planu według ustawy budżetowej. W porównaniu z 2017 r. uzyskane przychody były o 255 906,9 tys. zł niższe, tj. o 13,7%. Dotacje z budżetu państwa wyniosły 48 935,2 tys. zł, co stanowiło 3,0% przychodów ogółem.

W 2018 r. poniesiono koszty ogółem w kwocie 983 315,6 tys. zł, tj. o 422 484,4 tys. zł niższej (o 30,1%) od planowanej w ustawie budżetowej oraz wyższej o 149 678,3 tys. zł (o 18,0%) w porównaniu z 2017 r. Środki na wydatki majątkowe wykorzystano w kwocie 2389,7 tys. zł, co stanowiło 35,2% planu według ustawy budżetowej.

Narodowy Fundusz pełni rolę Instytucji Wdrażającej dla I osi priorytetowej *Zmniejszenie emisyjności gospodarki* i II osi priorytetowej *Ochrona środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu* w ramach PO liŚ 2014–2020.

Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*¹.

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2018 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań. Zakres przedmiotowy kontroli obejmował: realizację planu finansowego, realizację zadań, rzetelność ksiąg rachunkowych oraz prawidłowość i rzetelność sprawozdań.

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489.

II. Ocena kontrolowanej działalności

1. Ocena ogólna²

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wykonanie w 2018 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w zakresie przychodów było zgodne z założeniami przyjętymi w ustawie budżetowej. Koszty zrealizowano na poziomie o 30,1% niższym od planowanych i ujętych w ustawie budżetowej. Ich wykonanie, szczególnie w zakresie kosztów realizacji zadań, zdeterminowane było rzetelnością działań beneficjentów. Podkreślenia wymaga, że w 2018 r. zatrzymano utrzymującą się w ciągu ostatnich czterech lat niekorzystną tendencję wzrostu udziału kosztów funkcjonowania w kosztach ogółem oraz spadku udziału kosztów realizacji zadań w kosztach ogółem, jak również zwiększono udział finansowania zwrotnego w strukturze wypłat NFOŚiGW. Finansowanie pożyczkowe wykonano na poziomie 40,7% planu, jednak w porównaniu do 2017 r. było wyższe o 41,8%.

W toku działań kontrolnych stwierdzono nieprawidłowości, które były przede wszystkim wynikiem niewystarczającej skuteczności systemu kontroli zarządczej, w tym ustalenia nieefektywnych i nieadekwatnych mechanizmów tej kontroli. Stwierdzono nieprawidłowości polegające głównie na:

- udzieleniu sześciu zamówień niezgodnie z upzp, w tym dokonaniu nieuprawnionego podziału zamówienia na części;
- ustalaniu kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia w zakresie podatku od towarów i usług oraz rozliczaniu tych kosztów tylko na podstawie oświadczenia beneficjenta;
- zawarciu czterech umów dotacji na podstawie nieważnych uchwał Zarządu NFOŚiGW;
- wprowadzaniu trwałych zapisów w księgach rachunkowych przed kontrolą wstępną, dokonywaną przez Głównego Księgowego, tj. niezgodnie z wymogami art 54 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 ufp;
- niedokonaniu pełnej aktualizacji polityki rachunkowości.

Nie zrealizowano także wniosków NIK sformułowanych po kontrolach wykonania budżetu państwa w latach ubiegłych, tj.:

- nie zapewniono bezpieczeństwa przeciwpożarowego w siedzibie NFOŚiGW;
- wnioski o dofinansowanie przedsięwzięć rozpatrywano z przekroczeniem terminów określonych w procedurach wewnętrznych;
- udzielano dofinansowania na przedsięwzięcia, których realizacja została zakończona przed terminem podpisania umowy;
- akceptowano zmiany w umowach po upływie terminu realizacji przedsięwzięcia;
- nie zapewniono właściwego monitorowania przedsięwzięć pod kątem zgodności z umowami poprzez wykorzystanie wizytacji do weryfikacji źródłowych dokumentów rozliczeniowych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje sprawozdania w zakresie operacji finansowych (Rb-N i Rb-Z), a także sprawozdanie z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym (Rb-BZ2). Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Sprawozdanie z wykonania planu finansowego NFOŚiGW dostarcza wiarygodnych danych o przychodach i kosztach, a także związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach w 2018 r. Ustalony w NFOŚiGW system kontroli zarządczej

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej, stosuje się ocenę w formie opisowej.

zapewniał prawidłowość i rzetelność sporządzania rocznych sprawozdań, w tym sprawozdań w zakresie operacji finansowych. Stwierdzone w toku badania ksiąg rachunkowych nieprawidłowości nie miały negatywnego wpływu na wiarygodność ksiąg rachunkowych NFOŚiGW.

Podobnie, jak w poprzednim roku, ze środków NFOŚiGW – poprzez rezerwę celową poz. 59 – *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej* – finansowane były wydatki na opłacenie składek do organizacji międzynarodowych. NIK podtrzymuje swoje stanowisko wyrażone w latach ubiegłych po kontrolach wykonania budżetu państwa, że finansowanie tego rodzaju wydatków ze środków Narodowego Funduszu nie jest działaniem prawidłowym.

Kalkulacja oceny ogólnej wykonania planu finansowego NFOŚiGW przedstawiona została w załączniku 1 do niniejszej Informacji.

2. Uwagi i wnioski

NIK od kilku już lat po kontrolach wykonania planu finansowego NFOŚiGW wyraża stanowisko, iż finansowanie ze środków Narodowego Funduszu, poprzez rezerwę celową poz. 59 – *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej*, składek do organizacji międzynarodowych jest działaniem nieprawidłowym. Tego rodzaju wydatki nie są zgodne z celem utworzenia tej rezerwy. Składki do organizacji międzynarodowych są zobowiązaniem Rzeczypospolitej Polskiej i powinny być finansowane ze środków budżetu państwa. Należy jednak zauważyć, że wobec niezapewnienia przez Ministra Finansów środków na ten cel w budżecie państwa poza rezerwą celową poz. 59 nie do zaakceptowania byłaby sytuacja prowadząca do nieuregulowania zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej z tytułu członkostwa w tych organizacjach.

W 2018 r. składki do organizacji międzynarodowych były finansowane ze środków NFOŚiGW, na podstawie art. 16 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018³. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że w uzasadnieniu do ustawy z dnia 16 grudnia 2015 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2016⁴ podkreślono, że zawarta w tej ustawie regulacja, stanowiąca podstawę finansowania składek do organizacji międzynarodowych z rezerwy celowej poz. 59, ma charakter epizodyczny i dotyczy wyłącznie roku budżetowego 2016, a także, że zakładane jest wypracowanie rozwiązania systemowego służącego wprowadzeniu docelowego modelu finansowania tych składek. Z ustaleń kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. wynika, że „epizod” finansowania składek do organizacji międzynarodowych trwa już kilka lat i żaden inny model finansowania tych składek nie został wypracowany.

Należy także podkreślić, że w końcu 2017 r. NFOŚiGW wycofał się z finansowania zadań realizowanych przez IMGW-PIB w związku z wejściem w życie nowych przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – *Prawo wodne*⁵. Pomimo że od 1 stycznia 2018 r. obowiązywała już nowelizacja ustawy POŚ uchylająca art. 400a ust. 1 pkt 3 dotyczący finansowania wspomagania m.in. osłony meteorologicznej społeczeństwa, to w 2018 r. przekazywano środki NFOŚiGW na finansowanie składki do Europejskiej Organizacji ds. Eksploatacji Satelitów Meteorologicznych (EUMETSAT).

NIK zwraca uwagę, że stosowane w NFOŚiGW mierniki i ich wartości wynikają z umów o dofinansowanie, więc odpowiadają ponoszonym kosztom w całym okresie wdrażania umowy, tzn. często w układzie wieloletnim. Spora część projektów realizowana jest w układzie wieloletnim i porównywanie osiągniętych wartości mierników w danym roku z kosztami poniesionymi w danym roku nie jest racjonalne.

³ Dz. U. poz. 2371.

⁴ Dz. U. poz. 2199, ze zm.

⁵ Dz. U. poz. 1566, ze zm. – art. 493.

W odniesieniu do braku korelacji czasowej poniesionych kosztów i uzyskanych efektów, Minister Finansów w piśmie skierowanym do Ministra Środowiska⁶, podał że *także w zakresie innych obszarów działalności państwa występują efekty „przesunięcia czasowego pozyskiwania danych” (...) przy czym kluczowe dane wspierające w tych przypadkach ocenę rezultatów/efektów realizacji zadań publicznych, a tym samym ocenę osiągnięcia ich celów, uzyskiwane są w kontekście prowadzenia obserwacji i porównywania danych w szerszym horyzoncie czasowym (tj. w ujęciu wieloletnim).*

Problemem jest także niedostosowanie budżetu zadaniowego do charakteru działania jednostek udzielających pożyczek. Dotyczy to NFOŚiGW, w którym w budżecie zadaniowym prezentowane są wartości mierników uzyskane zarówno w wyniku finansowania zwrotnego jak i bezzwrotnego.

W związku z obliczaniem wartości mierników w NFOŚiGW z wykorzystaniem efektów uzyskanych w wyniku finansowania zwrotnego, NIK w roku ubiegłym wniosła do Ministra Finansów o podjęcie działań w celu rozwiązania wskazanego wyżej problemu. W toku niniejszej kontroli ustalono, że sytuacja nie uległa zmianie.

W związku z powyższym NIK wnosi do Ministra Finansów o:

- zapewnienie innego źródła finansowania składek do organizacji międzynarodowych niż środki NFOŚiGW, tworzące rezerwę celową na podstawie art. 410c ust. 2 ustawy POŚ;
- modyfikację sprawozdania Rb-BZ2 w taki sposób, by możliwe było porównanie danych w ujęciu wieloletnim, łącznie z rokiem sprawozdawczym, co rozwiązałoby problem przesunięcia czasowego uzyskiwania danych do obliczenia wartości mierników;
- umożliwienie prezentowania działalności pożyczkowej NFOŚiGW w wymiarze finansowym w budżecie zadaniowym i sprawozdaniu z realizacji planu finansowego w układzie zadaniowym, sporządzanym w NFOŚiGW.

⁶ Pismo z dnia 8 stycznia 2019 r. znak BPl.400.2.2018.22.

III. Wyniki kontroli wykonania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

1. Wykonanie planu przychodów i kosztów

1.1. Wykonanie planu przychodów

W 2018 r. uzyskano przychody w wysokości 1 606 770,5 tys. zł, co stanowiło 106,5% planu. W porównaniu z 2017 r. były one niższe o 255 906,9 tys. zł, tj. o 13,7%.

Przychody uzyskano z następujących tytułów:

- z prowadzonej działalności w kwocie 1 314 338,0 tys. zł, co stanowiło 111,3% planu i 85,6% przychodów w 2017 r., w tym z:
 - opłat i kar za korzystanie ze środowiska 373 992,0 tys. zł, co stanowiło 105,3% planu; w porównaniu z 2017 r. były one wyższe o 77 272,0 tys. zł, tj. o 26,0% – co wynikało z nowych opłat za wprowadzanie ścieków i opłat podwyższonych, wynikających z wejścia w życie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – *Prawo wodne*¹¹;
 - opłat eksploatacyjnych i koncesyjnych: 277 108,3 tys. zł, co stanowiło 99,0% planu; w porównaniu z 2017 r. były wyższe o 4431,0 tys. zł, tj. o 1,6%;
 - opłat zastępczych i kar wynikających z ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – *Prawo energetyczne*¹² oraz z ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o *odnawialnych źródłach energii*¹³: 620 201,4 tys. zł, co stanowiło 144,2% planu; w porównaniu z 2017 r. były o 101 204,9 tys. zł wyższe, tj. o 19,5%. Jedną z przyczyn uzyskania wyższych przychodów były łagodne warunki atmosferyczne na przełomie lat 2017–2018 ograniczające podaż świadectw pochodzenia energii z kogeneracji¹⁴, co skutkowało przedłożeniem do umorzenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki mniejszej liczby tych świadectw, co w konsekwencji wpłynęło na wzrost uiszczenia opłaty zastępczej do NFOŚiGW;
 - opłat zastępczych i kar wynikających z ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o *efektywności energetycznej*¹⁵ 784,1 tys. zł, co stanowiło 1,0% planu; w porównaniu z 2017 r. były o 415 590,3 tys. zł niższe, tj. o 99,8% – było to spowodowane zmianą przepisów polegającą na wzroście jednostkowej stawki opłaty zastępczej, jak również zwiększeniem obowiązku rozliczenia się świadectwami efektywności energetycznej – co w rezultacie skutkowało wzrostem liczby umorzonych świadectw efektywności energetycznej i zmniejszeniem opłat zastępczych wnoszonych do NFOŚiGW;
- z dotacji z budżetu państwa wynoszących 48 935,2 tys. zł, co stanowiło 75,3% planu i 69,4% wykonania w 2017 r. głównie z powodu niższego wykonania „korekty systemowej”¹⁶;

¹¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2268, ze zm.

¹² Dz. U. z 2018 r. poz. 755, ze zm.

¹³ Dz. U. z 2018 r. poz. 2389, ze zm.

¹⁴ Kogeneracja – jest to wytwarzanie ciepła i energii elektrycznej w najbardziej efektywny sposób, czyli w jednym procesie technologicznym – art. 3 pkt 33 ustawy – *Prawo energetyczne*. Świadectwo pochodzenia z kogeneracji jest to dokument potwierdzający, że energia elektryczna została wytworzona w wysokosprawnej kogeneracji, wydawany przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

¹⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 545, ze zm. (wcześniej obowiązywała ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o *efektywności energetycznej* – uchylona z dniem 1 października 2016 r. – Dz. U. z 2015 r. poz. 2167, ze zm.).

¹⁶ Korekta systemowa – to 2% środków z Funduszu Spójności i Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko należnych danemu beneficjentowi (po rozliczeniu przez Komisję Europejską). Jest ona refundowana z rezerwy celowej budżetu państwa. Refundacja dotyczy jedynie tej części korekty, która wynika z uchybień instytucji państwowych, tj. braku zgodności prawa polskiego z prawem unijnym.

- z wpływu środków otrzymanych z Unii Europejskiej w kwocie 89,9 tys. zł, co stanowiło 9% planu i 21,4% wykonania w 2017 r.;
- wpływu środków od innych jednostek sektora finansów publicznych w kwocie 83,7 tys. zł, których nie planowano;
- pozostałe wpływy w kwocie 243 323,7 tys. zł, co stanowiło 92,8% planu i 94,9% wykonania w 2017 r., w tym 512,3 tys. zł wyniosły pożytki (odsetki) od środków dotacji wypłacanych beneficjentom w formie zaliczek.

1.1.1. Należności

Należności ogółem na koniec 2018 r. wyniosły 5 185 333,0 tys. zł i w porównaniu do 2017 r. były niższe o 238 539,3 tys. zł (o 4,4%). W kwocie należności ogółem 99,7% (5 171 156,5 tys. zł) stanowiły należności z tytułu pożyczek. W porównaniu z 2017 r. były one niższe o 227 082,1 tys. zł (o 4,2%).

Należności długoterminowe wyniosły 4 351 292,1 tys. zł i w porównaniu do 2017 r. były niższe o 249 958,1 tys. zł (o 5,4%). Należności krótkoterminowe wyniosły 834 040,9 tys. zł i w porównaniu z 2017 r. były wyższe o 11 418,8 tys. zł (o 1,4%).

Należności wymagalne od 849 podmiotów (o 327 więcej niż w 2017 r., tj. o 62,6%) z tytułu opłat ustalanych na podstawie pgg, według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. wyniosły 76 388,1 tys. zł¹⁷ i w porównaniu z 2017 r. były wyższe o 13 781,6 tys. zł (o 22,0%).

Na podstawie badania 20 spraw dotyczących zaległych opłat eksploatacyjnych za wydobycie kopalin bez wymaganej koncesji oraz z rażącym naruszeniem warunków wydanej koncesji lub opłat określonych w wydanej koncesji¹⁸, stwierdzono, że wobec wszystkich przedsiębiorców, którzy zalegali z powyższymi opłatami, były prowadzone działania w celu ich wyegzekwowania.

W celu wyegzekwowania należności NFOŚiGW, w 2018 r. wysłano 429 upomnień do 283 dłużników na łączną kwotę należności głównej 19 337,8 tys. zł, z czego uregulowano 1494,0 tys. zł. Wystawiono także 287 tytułów wykonawczych do 163 dłużników na łączną kwotę należności głównej 12 920,6 tys. zł, z czego uregulowano 1033,8 tys. zł. Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r., wobec wszystkich dłużników, zalegających z opłatami ustalnymi na podstawie pgg podjęto działania w celu wyegzekwowania należności.

Według stanu na 31 grudnia 2018 r., z tytułu opłat ustalanych na podstawie pgg, przedawnieniu uległa kwota 1257,8 tys. zł, w tym: kwota 162,3 tys. zł, której termin przedawnienia przypadał na dzień 31 grudnia 2018 r. (26 należności od ośmiu przedsiębiorców) oraz dokonano odpisów z tytułu opłat eksploatacyjnych w kwocie 1095,5 tys. zł, których termin przedawnienia upłynął przed 1 stycznia 2018 r. (52 należności od 15 przedsiębiorców). Przyczyną przedawnień była bezskuteczność egzekucji zaległych opłat przez organy egzekucyjne prowadzące postępowania.

W 2018 r., na podstawie 14 decyzji, udzielono ulg w spłacie opłat ustalanych na podstawie pgg, w łącznej kwocie 680,3 tys. zł, z tego: trzy decyzje dotyczyły udzielenia ulg z urzędu (umorzenie zaległej opłaty wraz z odsetkami za zwłokę) na łączną kwotę 85,6 tys. zł oraz 11 decyzji dotyczyło udzielenia ulg na wniosek płatników¹⁹, na łączną kwotę wynoszącą 594,7 tys. zł. Wszystkie decyzje były podpisywane przez osoby, mające stosowne upoważnienia Prezesa Zarządu NFOŚiGW. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zasadności rozstrzygnięć w powyższych sprawach.

¹⁷ Należności te podlegały, w ramach rozliczeń międzyokresowych przychodów, pomniejszeniu o należności o niskim prawdopodobieństwie realizacji i zagrożone przedawnieniem, w łącznej kwocie 66 647,1 tys. zł. W kwocie należności krótkoterminowych na koniec 2018 r., stanowiącej wynik rozliczenia międzyokresowego przychodów, wykazano należności z tytułu opłat z pgg w wysokości 9741,0 tys. zł.

¹⁸ Wybranych do badania z doboru celowego z zastosowaniem kryterium okresu zaległości w opłatach i wartości należności.

¹⁹ W tym jedna decyzja wydana po wznowieniu postępowania z urzędu.

Nieprawidłowości dotyczyły natomiast niezawiadomienia, w trybie art. 36 §1 Kpa, stron prowadzonych postępowań administracyjnych o niezalądzeniu sprawy w terminie, z podaniem przyczyny zwłoki, wskazaniem nowego terminu załadzenia sprawy wraz z pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia.

Badanie wszystkich 10 postępowań dotyczących udzielenia na wniosek podmiotów ulg w spłacie opłat wnoszonych do NFOŚiGW na podstawie ustawy – *Prawo geologiczne i górnictwo*, prowadzonych m.in. na podstawie przepisów Kpa, wykazało, że:

- w pięciu przypadkach (tj. 50,0% badanych postępowań) od daty wpływu wniosku do NFOŚiGW do daty wezwania do jego uzupełnienia upłynęło od 192–337 dni;
- w dziewięciu przypadkach (tj. 90,0% badanych postępowań) od daty wpływu do NFOŚiGW zwrotnego potwierdzenia odbioru przez podmiot zawiadomienia o zakończeniu postępowania a wydaniem decyzji upłynęło od 59–246 dni.

1.2. Wykonanie planu kosztów

W 2018 r. poniesiono koszty ogółem w kwocie 983 315,6 tys. zł, tj. o 422 484,4 tys. zł (o 30,1%) niższej od planowanej w ustawie budżetowej oraz wyższej o 149 678,3 tys. zł (o 18,0%) w porównaniu z 2017 r. Wyższe koszty były wynikiem wzrostu: wynagrodzeń bezosobowych; opłat na rzecz budżetu państwa (w tym wyższej opłaty abonamentowej na rzecz Prokuratury Generalnej); pozostałych kosztów funkcjonowania (związanych z promocją i reklamą); kosztów szkoleń (w związku z zatrudnieniem nowych pracowników) oraz sfinansowaniem przygotowania i obsługi COP 24.

Dominującą pozycję w *Kosztach ogółem* stanowiły *Koszty realizacji zadań* w kwocie 786 108,7 tys. zł (79,9% kosztów ogółem), tj. środki przekazane innym podmiotom w formie bezzwrotnej. W skład *kosztów ogółem* wchodziły również *pozostałe koszty* – 10,1% oraz *koszty funkcjonowania* – 10,0%.

W 2018 r. zatrzymano, utrzymującą się na przestrzeni lat 2014–2017, niekorzystną tendencję wzrostu udziału kosztów funkcjonowania w kosztach ogółem oraz spadku udziału kosztów realizacji zadań w kosztach ogółem.

W 2015 r. w kosztach ogółem udział kosztów funkcjonowania wyniósł 5,0%, a kosztów realizacji zadań – 93,8%.

W 2016 r. w kosztach ogółem udział kosztów funkcjonowania wyniósł 6,8%, a kosztów realizacji zadań – 89,0%.

W 2017 r. w kosztach ogółem udział kosztów funkcjonowania wyniósł 11,2%, a kosztów realizacji zadań – 77,0%.

W 2018 r. w kosztach ogółem udział kosztów funkcjonowania wyniósł 10,0%, a kosztów realizacji zadań – 79,9%.

1.2.1. Koszty funkcjonowania

W 2018 r. poniesione koszty funkcjonowania, w kwocie 98 155,8 tys. zł, stanowiły 93,8% planu i w porównaniu z 2017 r. były wyższe o 5163,6 tys. zł, tj. o 5,6%.

Dominującą pozycję w tej grupie kosztów (69,7%) stanowiły wynagrodzenia (osobowe i bezosobowe) w wysokości 68 415,3 tys. zł (99,7% planu) oraz składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy (11,9%) w wysokości 11 704,8 tys. zł (92,2% planu).

Przeciętne zatrudnienie (tj. średnioroczne) w NFOŚiGW w 2018 r. wyniosło 633 osoby²⁰ i w porównaniu do 2017 r. (587 osób) wzrosło o 46 etatów (tj. o 7,8%).

²⁰ W przeliczeniu na pełne etaty.

Zwiększenie liczby etatów w 2018 r. związane było głównie z wdrażaniem projektów PO liŚ 2014–2020, realizacją PDE, Projektu Budowy Potencjału LIFE oraz obsługą środków z MF EOG i NMF. Ponadto od 2018 r. w NFOŚiGW rozpoczęto obsługę Funduszu Niskoemisyjnego Transportu, utworzonego w celu finansowania przedsięwzięć z zakresu inwestycji dotyczących pojazdów bezemisyjnych i niskoemisyjnych.

Zaplanowana w ustawie budżetowej na rok 2018 kwota wynagrodzeń osobowych i bezosobowych w wysokości 68 600 tys. zł była wyższa od planowanej na 2017 r. (66 300 tys. zł) o 2300 tys. zł, tj. o 3,5%. Natomiast kwota wykonanych wynagrodzeń w 2018 r. była wyższa o 4,0% od zrealizowanych w 2017 r.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego²¹ wyniosło w 2018 r. 7988,9 zł i było niższe o 141,4 zł, tj. o 1,7%, niż w 2017 r.

Analiza kosztów funkcjonowania wykazała, że w NFOŚiGW sfinansowano (w ramach kosztów Biura NFOŚiGW) kwotą 6,2 tys. zł publikację artykułu (laudacji) pt. *Osobowość Roku Świata Nauki 2018 (...)*, dotyczącego osoby Przewodniczącego Rady Nadzorczej NFOŚiGW, pomimo że zadanie to nie wiąże się z realizacją zadań NFOŚiGW (w tym dotyczących promocji działań NFOŚiGW). Należy podkreślić, że osoba której dotyczyła ww. publikacja (laudacja) pełni funkcję Przewodniczącego Rady Nadzorczej NFOŚiGW, zgodnie zaś z art. 400h ust. 1 pkt 6 ustawy POŚ do zadań Rady Nadzorczej Narodowego Funduszu należy kontrola działalności Zarządu Narodowego Funduszu. Tymczasem publikacja artykułu została zrealizowana ze środków pozostających w dyspozycji Zarządu NFOŚiGW. W ocenie NIK, sfinansowanie tej publikacji przez NFOŚiGW było niezgodne z przepisami prawa i niegospodarne.

Udzielanie zamówień publicznych

W 2018 r. przeprowadzono 39 postępowań o udzielenie zamówień publicznych²². Zostały one zrealizowane zgodnie z upzp. Poza tym przeprowadzono 213 postępowań, których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30,0 tys. euro.

Szczegółową analizą objęto dziewięć postępowań, z tego dwa postępowania przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, jedno – w ramach procedury, o której mowa w art. 138o upzp oraz sześć, do których nie zastosowano upzp (zamówienia o wartości nieprzekraczającej 30,0 tys. euro).

Wartość umów zawartych po zakończeniu tych postępowań wyniosła 2834,9 tys. zł brutto. Wydatki na ich realizację w 2018 r. wyniosły 1380,8 tys. zł.

Wydatki inwestycyjne własne

Plan wydatków inwestycyjnych NFOŚiGW, ustalony na łączną kwotę 6796,0 tys. zł, zrealizowano w kwocie 2389,7 tys. zł, tj. 35,2% kwoty planowanej. Niskie wykonanie planu było spowodowane m.in. niewydatkowaniem środków w wysokości 1686,0 tys. zł na zakup i aktualizację oprogramowania.

Szczegółowym badaniem w zakresie zgodności z planem inwestycyjnym, weryfikacji dokumentów zakupu, terminów zapłaty i wprowadzenia do ewidencji środków trwałych objęto zakup sprzętu informatycznego na łączną kwotę 456,5 tys. zł oraz zakup mebli biurowych na łączną kwotę 220,5 tys. zł. Zakupiony sprzęt komputerowy został wprowadzony do ewidencji środków trwałych i rozdysponowany.

W wyniku badania wydatków na inwestycje własne i prawidłowości udzielania zamówień publicznych ustalono co następuje.

1. Dwa zamówienia na realizację usług informacyjno-komunikacyjnych związanych z „*Udziałem NFOŚiGW w Międzynarodowych Targach POL-ECO SYSTEM 2018*” oraz usług redakcyjno-

²¹ W przeliczeniu na jeden etat.

²² Z tego zakończono 30 postępowań, a dziewięć było w trakcie realizacji.

-promocyjnych związanych z „*Udziałem NFOŚiGW w Szczycie Klimatycznym ONZ (COP24) w dniach 3–14 grudnia 2018 r. w Katowicach*” na łączną kwotę 153,8 tys. zł zostały udzielone niezgodnie z Regulaminem zamówień.

Zamówień tych udzielono na podstawie Regulaminu zamówień, powołując się na pilną potrzebę udzielenia zamówienia, której – według zamawiającego – nie można było wcześniej przewidzieć. Ustalono jednak, że w NFOŚiGW dysponowano informacjami o planowanym udziale przedstawicieli Narodowego Funduszu w tych wydarzeniach.

W *Harmonogramie Rocznych Planów Działań informacyjno-promocyjnych dla I Osi POIiŚ na 2018 rok realizowanym przez NFOŚiGW jako IW wg projektu zatwierdzonego w październiku 2017 r.* wskazano, że NFOŚiGW będzie brał udział w Targach POL-ECO System w Poznaniu, podczas których będzie przedstawiana prezentacja działalności NFOŚiGW. Zgodnie z *Planem wspólnych działań informacyjno-promocyjnych NFOŚiGW i WFOŚiGW w 2018 r.* również zaplanowana była organizacja udziału NFOŚiGW i WFOŚiGW w branżowym wydarzeniu Targi POL-ECO System w Poznaniu. W związku z powyższym nie było podstaw do udzielenia zamówienia w trybie negocjacji z jednym wykonawcą, a zamówienie należało przeprowadzić w trybie konkurencyjnym zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 1 lub pkt 2 *Regulaminu zamówień*.

Z kolei zgodnie z *Harmonogramem wydarzeń NFOŚiGW oraz NFOŚiGW & WFOŚiGW w 2018 r. z udziałem członków Zarządu NFOŚiGW*, był zaplanowany udział w wydarzeniu COP 24 w dniach 3–14 grudnia 2018 r. ze wskazaniem przesłania NFOŚiGW:

- *NFOŚiGW kluczową polską instytucją finansową działającą na rzecz ochrony i adaptacji do zmian klimatu,*
- *NFOŚiGW (17 Funduszy) wdraża (ją) i promuje (ją) Krajowy Pakiet Czyste Powietrze podstawowy projekt polityki ekologicznej Państwa.*

Także *Plan wspólnych działań informacyjno-promocyjnych NFOŚiGW i WFOŚiGW (...)* obejmował organizację udziału w Szczycie Klimatycznym COP 24.

2. Dokonano podziału zamówienia na części, pomimo tożsamego zakresu zamówienia dotyczącego promowania targów na portalach oraz zamieszczania artykułów zawierających relacje i wnioski z targów POL-ECO SYSTEM 2018. Dotyczyło to dwóch zamówień – zamówienia usług informacyjno-komunikacyjnych oraz medialno-promocyjnych w związku z udziałem NFOŚiGW w tym wydarzeniu.

Treść zawartych umów wskazuje, że zakres realizacji zadania w części zamówienia na usługi informacyjno-komunikacyjne związane z *Udziałem NFOŚiGW w Międzynarodowych Targach POL-ECO SYSTEM 2018*, był tożsamy z zakresem zamówienia na usługi medialno-promocyjne podczas Międzynarodowych Targów POL-ECO SYSTEM 2018. Tym samym, zdaniem NIK, należało połączyć oba zamówienia i przeprowadzić jedno postępowanie w trybie upzp, ponieważ sumaryczna wartość szacunkowa obu postępowań przekroczyła 30,0 tys. euro (193,0 tys. zł netto). Tożsamy zakres zamówienia dotyczył promowania targów na portalach oraz zamieszczania artykułów zawierających relacje i wnioski z targów. W tym przypadku wystąpiły takie kryteria jak: podobieństwo przedmiotowe i funkcjonalne zamówienia, tożsamość czasowa zamówienia (możliwe udzielenie zamówienia w tym samym czasie, ewentualnie możliwość realizacji zamówienia w tym samym czasie) i możliwość wykonania zamówienia przez jednego wykonawcę. Należy wskazać, że dany rodzaj zamówienia mógł być wykonany w tym samym czasie, przez tego samego wykonawcę.

3. Nierzetelnie dokonano rozeznania rynku przy szacowaniu wartości zamówienia pn. *Wsparcie medialno-promocyjne NFOŚiGW podczas Międzynarodowych Targów POL-ECO SYSTEM 2018 w Poznaniu*, co miało wpływ na wysokość ustalonej kwoty na realizację tego zamówienia.

Do szacowania wartości zamówienia wzięto pod uwagę TVP (udział w programie *Pytanie na śniadanie*) oraz TV Trwam (relacja z konferencji *Żywność darem dla życia i zdrowia w świetle zagrożeń od GMO*), pomimo że przedmiotem zamówienia była obsługa medialna telewizji w miejscu odbywania się targów, a nie udziału w studiu telewizyjnym. Należy wskazać, że ustalenie szacunkowej wartości zamówienia dokonywane jest w momencie, kiedy zamawiający jest w stanie oszacować wartość przedmiotu zamówienia z należytą starannością na podstawie określonego już opisu przedmiotu zamówienia, dokonanego z reguły na podstawie sporządzonego na dany okres planu rzeczowo-finansowego (planu przewidywanych zadań i wydatków na ich pokrycie), ale również z uwzględnieniem wszystkich innych okoliczności w szczególności na podstawie działań medialnych o podobnym charakterze do planowanych, które zaistniały po jego sporządzeniu, a które mają znaczenie dla opisu i oszacowania wartości udzielanego zamówienia.

4. W 2018 r. dokonano, nieujętych w Planie inwestycyjnym Biura NFOŚiGW, zakupów mebli biurowych. Meble te, w sposób niezgodny z upzp, zakupiono w ramach czterech oddzielnych zamówień na łączną kwotę 215,8 tys. zł.

Zaplanowaną kwotę (60,0 tys. zł) na zakup w 2018 r. mebli biurowych wydatkowano prawie w całości na sfinansowanie zamówienia wszczętego w 2017 r. na kwotę 49,2 tys. zł brutto. W trakcie 2018 r. nie zmieniano Planu inwestycyjnego Biura NFOŚiGW w części dotyczącej zakupu mebli biurowych, a we wnioskach o zgodę na kolejne zakupy mebli biurowych wskazywano, że *zamówienie nie było wcześniej planowane do realizacji, a konieczność jego udzielenia wynika z potrzeby wyposażenia powierzchni biurowej*.

Fakt, że zakup mebli biurowych mieścił się w ramach kwoty zaplanowanej na wydatki inwestycyjne ogółem, nie uzasadnia kilkukrotnego dokonywania zakupu mebli w ramach odrębnych zamówień. Łączna szacowana wartość czterech zamówień wyniosła 216,3 tys. zł netto, co wskazuje na konieczność realizacji zamówienia publicznego zgodnie z upzp. Biorąc pod uwagę, że w NFOŚiGW planowano w 2018 r. znaczne zwiększenie zatrudnienia trudno uznać, że nie było możliwości przewidzenia wielkości zakupu mebli biurowych i konieczność ich zakupu okazała się zaskoczeniem dla zamawiającego.

5. Nie został zrealizowany wniosek NIK sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r., dotyczący bezzwłocznego dostosowania siedziby NFOŚiGW do obowiązujących wymagań w zakresie ochrony p.poż. Nie dostosowano klatek schodowych oraz części powierzchni ogólnodostępnych do obowiązujących przepisów pożarowych (nie wydzielono klatek schodowych, holu i łącznika drzwiami przeciwpożarowymi i dymoszczelnymi, nie wykonano instalacji oddymiania głównej klatki schodowej) w budynku biurowym zlokalizowanym w Warszawie przy ul. Konstruktorskiej 3A.

Jak wyjaśniono w NFOŚiGW realizacja zadania związanego z wydzieleniem p.poż. klatki schodowej w budynku 3A została przesunięta na rok 2019, z uwagi na opóźnienia powstałe z przyczyn leżących po stronie wykonawcy w wykonaniu dokumentacji projektowej oraz opóźnienie w uzyskaniu decyzji administracyjnej (pozwolenia na budowę).

Zdaniem NIK, budynek 3A zagraża życiu ludzi, ponieważ występujące w nim warunki techniczne nie zapewniają możliwości ewakuacji ludzi z powodu niezabezpieczenia przed zadymieniem dróg ewakuacyjnych wymienionych w przepisach techniczno-budowlanych, w sposób określony w § 16 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. *w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów*²³.

²³ Dz. U. Nr 109, poz. 719, ze zm.

1.2.2. Koszty realizacji zadań

Koszty realizacji zadań stanowiły w całości środki przekazane innym podmiotom i w 2018 r. wyniosły 786 108,7 tys. zł. Były one niższe o 34,5% od planowanych w ustawie budżetowej oraz o 144 577,1 tys. zł, tj. o 22,5%, wyższe w porównaniu do wykonanych w 2017 r.

Najwyższe kwoty ze środków NFOŚiGW na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w formie dotacji, przekazano w dziedzinie *Ekspertyzy i prace naukowo-badawcze* – 305 653,3 tys. zł (116,7% planu); *Geologia i górnictwo* – 136 472,5 tys. zł (kwota ta stanowiła jednak jedynie 29,6% planowanej); *Ochrona klimatu i atmosfery* – 99 957,7 tys. zł (przekazana kwota stanowiła 57,3% zaplanowanej).

Wykorzystanie tylko 29,6% planowanej kwoty na dotacje w ramach programu *Geologia i Górnictwo* wyjaśniono wycofaniem wniosku przez wnioskodawcę oraz odrzuceniem innego wniosku na skutek nieprzedłożenia wymaganych zabezpieczeń dotacji oraz niepodpisaniem w Ministerstwie Środowiska umów z planu pracy Państwowej Służby Geologicznej na 2018 r.

Realizacja programu *GEKON – Generator Koncepcji Ekologicznych* nie przyniosła oczekiwanych efektów z powodu nieskładania przez beneficjentów wniosków o dofinansowanie fazy wdrożeniowej oraz zbyt długiego okresu oceny raportów końcowych w Narodowym Centrum Badań i Rozwoju. Było to przyczyną niskiego poziomu wydatkowania środków w ramach tego programu. Z zaplanowanego na 2018 r. limitu wypłat dotacji w kwocie 10 000,0 tys. zł wykorzystano 476,3 tys. zł, tj. 4,8% planu. W całym okresie realizacji programu zawarto łącznie 47 umów. Do dnia 19 lutego 2019 r. na 17 projektów, które uzyskały status „zatwierdzonych” z rekomendacją rozpoczęcia fazy wdrożeniowej, aż 13 wnioskodawców nie złożyło wniosków na realizację fazy wdrożeniowej. Tym samym cel programu jakim jest przeprowadzenie badań naukowych, prac rozwojowych oraz wdrożenie powstałych w ich wyniku innowacyjnych technologii proekologicznych nie jest realizowany. W umowach dofinansowania nie zawierano zobowiązania do przystąpienia do fazy wdrożeniowej, po uzyskaniu pozytywnej oceny możliwości wdrożenia projektu. Tym samym nie zostały zabezpieczone interesy NFOŚiGW jako dotującego, pomimo że zgodnie z założeniami programu ma on wspierać projekty z sektora prywatnego nakierowane na przeprowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych, a następnie na wdrożenie powstałych w ich wyniku innowacyjnych technologii proekologicznych. W założeniach programu wskazano także, że brak kontynuacji projektu po zakończeniu części B+R nie będzie skutkować zwrotem dofinansowania tylko w przypadku, gdy przeprowadzone badania i prace rozwojowe nie przyniosą oczekiwanych wyników bądź wykonane badania rynkowe wskażą, że wdrożenie wyników fazy B+R jest nieopłacalne dla przedsiębiorców.

Na realizację programu *GEKON* wpływ miały także trudności we współpracy NFOŚiGW z NCBR przy ocenie raportów końcowych. Według stanu na 19 lutego 2019 r. w prowadzonej przez NCBR bazie 23 umowy (na 47 ogółem zawartych) miały status „w trakcie oceny finansowej”/„w trakcie oceny merytorycznej”. W przypadku jednej umowy (spośród 23) raport złożono w 2015 r.; raporty końcowe z realizacji trzech umów złożono w 2016 r.; 14 w 2017 r. i pięciu w 2018 r. Zgodnie z danymi zamieszczonymi w bazie prowadzonej przez NCBR od daty złożenia raportu końcowego do dnia jego zatwierdzenia upływało od 13 do 746 dni. Wobec dynamicznej sytuacji rynkowej tak długi okres oceny raportów końcowych stanowi zagrożenie osiągnięcia sukcesu rynkowego w przypadku rekomendowania fazy wdrożeniowej.

Ze środków NFOŚiGW, poprzez rezerwę celową poz. 59 – *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej*, w 2018 r. sfinansowano składki do organizacji międzynarodowych w łącznej kwocie 61 582,8 tys. zł. W NFOŚiGW wyjaśniono, że na etapie prac legislacyjnych zarówno Prezes Zarządu NFOŚiGW, jak i Minister Środowiska zgłaszali uwagi do projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018 (tzw. „ustawa ołobudżetowa”), kwestionując jednocześnie zasadność finansowania ze środków Narodowego Funduszu składek do organizacji międzynarodowych, jednakże uwagi nie zostały uwzględnione.

1.2.3. Finansowanie zwrotne ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Na zwrotne finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w 2018 r. ze środków NFOŚiGW wykorzystano 856 442,7 tys. zł, z tego 75,5% stanowiło finansowanie pożyczkowe, a 24,5% finansowanie kapitałowe. Finansowanie pożyczkowe wykonano na poziomie 40,7% planu. W porównaniu z 2017 r. finansowanie pożyczkowe było wyższe o 190 714,0 tys. zł, tj. o 41,8%. W 2018 r. wypłat pożyczek nie dokonano w programie *Geologia* oraz *Edukacja Ekologiczna* (zaplanowano kwoty odpowiednio: 43 000,0 tys. zł i 300,0 tys. zł). W NFOŚiGW wyjaśniono, że w dziedzinach tych nie udzielono pożyczek z powodu braku zainteresowania ofertą – nie wpłynął żaden wniosek o udzielenie pożyczki na realizację przedsięwzięć z zakresu geotermii i edukacji ekologicznej.

1.2.4. Zobowiązania

Zobowiązania i rezerwy na zobowiązania ogółem na koniec 2018 r. wyniosły 32 407,2 tys. zł i w porównaniu do 2017 r. były niższe o 10,2%. Na wymienioną wielkość składały się rezerwy na zobowiązania wynoszące 16 366,4 tys. zł (wyższe o 4,1% niż w 2017 r.), zobowiązania krótkoterminowe wynoszące 6286,7 tys. zł (niższe o 40,5% niż w 2017 r.) oraz rozliczenia międzyokresowe wynoszące 9754,2 tys. zł (niższe o 0,6% niż w 2017 r.). Zobowiązania z tytułu dostaw i usług wyniosły 406,7 tys. zł i były niższe o 17,8% niż w 2017 r. Na koniec 2018 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

Według sprawozdania finansowego w NFOŚiGW na koniec 2018 r. wystąpiły zobowiązania warunkowe²⁴ (pozabilansowe) wynoszące 4 485 828,3 tys. zł (o 41,7% wyższe niż w 2017 r.), z tego z tytułu zawartych umów na kwotę 4 212 656,4 tys. zł (o 53,8% wyższe niż w 2017 r.) oraz dofinansowania przedsięwzięć przed zawarciem umów po decyzji Zarządu NFOŚiGW oraz po lub przed decyzją Rady Nadzorczej NFOŚiGW na kwotę 273 171,8 tys. zł (o 36,1% niższe niż w 2017 r.).

Zobowiązania warunkowe z tytułu dotacji na dofinansowanie przedsięwzięć ekologicznych przed zawarciem umowy były wyższe o 85,1% w porównaniu do 2017 r. Natomiast zobowiązania warunkowe z tytułu pożyczek były niższe o 69,5% w porównaniu do 2017 r.

Wartość nominalna niewymagalnych (potencjalnych) zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, wynikająca z Porozumienia pomiędzy Ministerstwem Środowiska, NFOŚiGW i miastem Świnoujście z dnia 21 kwietnia 1994 r. w sprawie realizacji projektu „Oczyszczalnia ścieków”, na koniec 2018 r. wyniosła 43 971,1 tys. zł.

1.3. Gospodarowanie wolnymi środkami

Wolne środki były lokowane w Banku Gospodarstwa Krajowego na okres od jednego do 364 dni²⁵. Przychody z oprocentowania lokat w 2018 r. wyniosły 77 680,8 tys. zł²⁶ i były niższe od przychodów osiągniętych z tego tytułu w 2017 r. o 5,1 % (81 815,7 tys. zł). Dokonywanie lokat wolnych środków wynikało z właściwego zarządzania płynnością finansową oraz nie stanowiło zagrożenia dla terminowej realizacji zadań NFOŚiGW.

Stan środków pieniężnych na koniec 2018 r. wyniósł 7 207 561,9 tys. zł i był wyższy od stanu tego rodzaju aktywów na koniec 2017 r. (6 486 014,5 tys. zł) o 721 547,4 tys. zł, tj. o 11,1%.

²⁴ Zobowiązanie warunkowe – obowiązek wykonania świadczeń, których powstanie jest uzależnione od zaistnienia określonych zdarzeń.

²⁵ Depozyty terminowe zakładane z dwudniowym wyprzedzeniem, lokaty *overnight* zakładane na podstawie stałego zlecenia dla BGK do przekazywania wolnych środków pozostałych na rachunkach, które nie zostały przekazane w depozyt terminowy i nie są wydatkowane w danym dniu do godziny 15⁰⁰.

²⁶ Do przychodów nie są zaliczane odsetki od środków ZFS oraz odsetki od opłat produktowych za opakowania (od wpłat rozdzielanych i redystrybuowanych do WFOŚiGW) które wyniosły 9,2 tys. zł.

1.4. Wykonanie zadań

1.4.1. Udzielanie dofinansowania na realizację zadań

W 2018 r., w ramach realizacji przedsięwzięć finansowanych ze środków europejskich oraz środków krajowych, w NFOŚiGW rozpatrywano 2611 wniosków na kwotę dofinansowania 16 617 171,2 tys. zł, tj. o 345 wniosków więcej niż w 2017 r., w którym rozpatrywano 2266 wniosków na kwotę 17 570 270,0 tys. zł.

W 2018 r. rozpatrywano 2115 wniosków na dofinansowanie przedsięwzięć ze środków NFOŚiGW na łączną kwotę 13 287 159,7 tys. zł, z których 905 na kwotę 6 370 900,7 tys. zł wpłynęło w 2018 r. Według stanu na dzień 4 kwietnia 2019 r. 1406 wniosków na kwotę 7 184 838,6 tys. zł miało status „rozpatrywanych”, a 709 na kwotę 6 102 321,1 tys. zł „załatwionych”, z tego 330 wniosków na kwotę 2 494 716,4 tys. zł rozpatrzono pozytywnie; 199 wniosków na kwotę 3 205 870,8 tys. zł oceniono negatywnie; w przypadku 139 wniosków na kwotę 304 276,4 tys. zł beneficjenci zrezygnowali z dalszego ubiegania się o dofinansowanie z NFOŚiGW; w przypadku 41 wniosków na kwotę 97 457,5 tys. zł unieważniono nabór.

W ramach PO LiŚ 2014–2020 w 2018 r. zarejestrowano w NFOŚiGW 496 wniosków²⁷ (tj. o 199 więcej niż w 2017 r.) na kwotę dofinansowania 3 330 011,5 tys. zł, z czego zatwierdzono 110 wniosków na kwotę 880 919,5 tys. zł, negatywnie oceniono 45 wniosków na kwotę 291 032,8 tys. zł., cztery wnioski na kwotę 13 222,3 tys. zł wycofano, w trakcie realizacji pozostaje 337 wniosków na kwotę 2 144 836,9 tys. zł.

Według stanu na 1 kwietnia 2019 r. okres procedowania (liczony od dnia złożenia wniosku do dnia zakończenia weryfikacji) 379 z 496 wniosków (tj. 76,4%) wyniósł powyżej 120 dni kalendarzowych, a w przypadku 382 wniosków okres od złożenia wniosku do zawarcia umowy wyniósł powyżej 180 dni.

W NFOŚiGW wnioski o dofinansowanie przedsięwzięć ze środków krajowych rozpatrywano z przekroczeniem terminów określonych w *Podręczniku procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej*, a w systemie informatycznym utrzymywano status wniosków niezgodny ze stanem faktycznym.

W 21 wnioskach o dofinansowanie ze środków krajowych na łączną kwotę 96 546,4 tys. zł, spośród 48 zbadanych (na łączną kwotę 499 157,3 tys. zł), ustalono, że ocenę merytoryczną sporządzono po upływie terminów określonych w *Podręczniku procedur* lub wnioski te miały w systemie informatycznym status niezgodny z faktycznym.

Należy również zwrócić uwagę na długi okres utrzymywania wniosków na liście rezerwowej. W systemie informatycznym figurowało dziewięć wniosków, które zgodnie z uchwałą Zarządu trafiły na listę rezerwową, co oznaczało, że nie będą one podlegały dalszemu procedowaniu do czasu wprowadzenia na listę podstawową. Zdaniem NIK, system informatyczny wymaga przeglądu pod kątem aktualności wykazywanych w nim wniosków.

W ocenie NIK, długotrwałość procedury naboru wniosków świadczy o nieskutecznym funkcjonowaniu mechanizmów kontroli zarządczej.

W 2018 r. ze środków NFOŚiGW finansowano 1026 umów o łącznej wartości dofinansowania 7 962 735,2 tys. zł, z czego w 2018 r. wypłacono 1 331 257,8 tys. zł.

W 2018 r. zawarto i zakończono 79 umów na kwotę 512 386,2 tys. zł, z czego w 2018 r. zrealizowano wypłaty na kwotę 115 140,6 tys. zł.

W 2018 r. zawarto i nie zakończono 250 umów na kwotę 2 939 347,1 tys. zł, z czego wypłacono 521 687,3 tys. zł.

W 2018 r. zakończono 282 umowy zawarte przed 2018 r. na kwotę 1 494 038,3 tys. zł, z której w 2018 r. wypłacono 111 023,6 tys. zł. Ponadto z 415 umów zawartych przed 2018 r. i niezakończonych

²⁷ W systemie informatycznym (SL) w NFOŚiGW jako złożone rejestrowane są wnioski po wstępnej ocenie formalnej.

do końca 2018 r. na kwotę 3 016 963,6 tys. zł, w 2018 r. wypłacono środki w wysokości 583 406,3 tys. zł.²⁸

W związku z realizacją PO LiŚ 2014–2020 dla I osi priorytetowej w 2018 r. zawarto 117 umów o wartości 1 945 092,7 tys. zł, z czego ze środków UE będących w dyspozycji NFOŚiGW przeznaczono do wypłacenia 964 268,6 tys. zł. W ramach PO LiŚ 2014–2020 dla II osi priorytetowej podpisano 195 umów o wartości 5 058 842,3 tys. zł, z czego ze środków UE będących w dyspozycji NFOŚiGW przeznaczono do wypłaty 2 811 238,3 tys. zł.

Według stanu na 31 grudnia 2018 r., pięć umów finansowanych ze środków MF EOG i NMF, zawartych w 2014 r. na kwotę 88 299,1 tys. zł i rozliczonych na kwotę 88 282,6 tys. zł, miało status „niezakończonych ekologicznie”.

Szczegółowym badaniem objęto 39 umów na kwotę 173 915,5 tys. zł, w ramach których w 2018 r. wypłacono 92 780,0 tys. zł.

W wyniku analizy dokumentów związanych z udzielaniem dofinansowania na realizację zadań stwierdzono co następuje.

1. W ustalonych w NFOŚiGW procedurach kontroli zarządczej nie wypracowano mechanizmów, zapewniających spójność harmonogramów rzeczowo-finansowych umów z opisami działań zaplanowanych do realizacji. Wystąpiły przypadki wskazywania w harmonogramie rzeczowo-finansowym (stanowiącym załącznik do umowy) jedynie nazwy zadania, tożsamej z przedmiotem umowy, bez wyszczególniania kosztów realizacji działań przewidzianych do realizacji, zgodnie z załączonym do umowy *Opisem przedsięwzięcia*. Dotyczyło to dwóch umów: jednej, w ramach której do dnia 31 grudnia 2018 r. wydatkowano kwotę 875,0 tys. zł oraz drugiej, rozliczonej na kwotę 1295,3 tys. zł. Zdaniem NIK, praktyka ograniczania harmonogramu rzeczowo-finansowego do jednej pozycji tożsamej z przedmiotem umowy uniemożliwia monitorowanie postępu realizacji zadania, jak również ocenę osiągnięcia efektów działań zaplanowanych w ramach umowy. Brak szczegółowego harmonogramu rzeczowo-finansowego oraz niezdefiniowanie działań niezbędnych do realizacji przedmiotu umowy, wraz z terminem i kosztem stwarza ryzyko realizacji zadań niezgodnie z umową.
2. Zawierano z beneficjentami umowy, na podstawie nierzetelnie szacowanych kosztów, zakresu i terminu realizacji zadań objętych umową, co powodowało konieczność wielokrotnego dokonywania zmian warunków realizacji zadania. W konsekwencji termin realizacji zadania ulegał wydłużeniu, całkowity koszt jego realizacji wzrastał nawet kilkakrotnie, a zdefiniowany w umowie efekt rzeczowy i ekologiczny pozostawał ten sam lub akceptowano rozliczenie umowy, której zakres rzeczowy i ekologiczny nie został w pełni osiągnięty.
3. Nie zrealizowano wniosku NIK sformułowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r., dotyczącego ustalenia mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających wyeliminowanie przypadków wydatkowania środków na inwestycje zakończone przed zawarciem umowy o dofinansowanie. W 2018 r. w NFOŚiGW zawierano umowy o dofinansowanie w formie dotacji po zakończeniu realizacji przedsięwzięć. W dalszym ciągu wewnętrzne przepisy stosowane w Narodowym Funduszu dopuszczają możliwość dofinansowania przedsięwzięć, których realizacja nie została zakończona przed datą złożenia wniosku. Biorąc pod uwagę bardzo długi proces rozpatrywania wniosków, prowadzi to do sytuacji, w których w dacie zawarcia umowy przedsięwzięcie jest już zakończone.

W wyniku analizy sekwencji dat (daty złożenia wniosku, daty zawarcia umowy i daty zakończenia realizacji przedsięwzięcia), ujętych w wykazie wszystkich umów finansowanych w 2018 r. oraz szczegółowego badania 39 umów z przedmiotowego wykazu stwierdzono, że 24 umowy

²⁸ Dane dotyczące liczby umów i kwot według stanu na dzień 4 kwietnia 2019 r.

o dofinansowanie w formie dotacji, na realizację których w 2018 r. wydatkowano kwotę 4904,5 tys. zł, zawarto po zakończeniu realizacji przedsięwzięcia objętego dofinansowaniem. I tak umowy zawierano po upływie od jednego do 480 dni od dnia zakończenia realizacji zadań objętych dofinansowaniem. Spośród tych umów 19 dotyczyło wykonania pierwokupu gruntów przez dyrektorów parków narodowych zgodnie z ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o *ochronie przyrody*²⁹. Zdaniem NIK, o ile sytuacja związana z wykupem gruntów jest szczególna ze względu na termin wykonania pierwokupu, to w przypadkach dotyczących przedsięwzięć wymagających uprzedniego przygotowania technicznego dotowanie po zakończeniu ich realizacji jest niecelowe. Ustalenia kontroli wskazują, że podpisywanie takich umów w NFOŚiGW stało się praktyką.

NIK podtrzymuje stanowisko, wyrażone w wystąpieniu pokontrolnym sformułowanym po ubiegłorocznej kontroli wykonania budżetu państwa, iż za niecelowe należy uznać finansowanie inwestycji już zakończonych. Należy także podkreślić, że w stosowanym w NFOŚiGW wzorze umowy o dofinansowanie w formie dotacji w rozdziale II *Definicje* wskazano, że użycie w umowie słowa dotacja należy rozumieć jako udzielone beneficjentowi dofinansowanie ze środków NFOŚiGW w formie dotacji przeznaczonej na realizację przedsięwzięcia. Oznacza to jednoznacznie, że w dacie podpisania umowy przedsięwzięcie nie może już być zrealizowane. Skoro jak wskazał p.o. Prezesa Zarządu NFOŚiGW, Narodowy Fundusz kieruje się uzyskaniem możliwie największych efektów ekologicznych finansowanych ze środków tego funduszu, to zdaniem NIK, finansowanie powinno stanowić wsparcie beneficjentów i umożliwić im uzyskanie określonych efektów ekologicznych, poprzez realizację inwestycji, której wykonania by się nie podjęli bez wsparcia finansowego. Zrefundowanie kosztów inwestycji już zakończonych jest niecelowe, bo nie zwiększa efektu ekologicznego – efekt ten został już bowiem osiągnięty bez wsparcia NFOŚiGW.

Należy także podkreślić, że zgodnie z art. 127 ust. 2 pkt 3 upf dotacjami celowymi są środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz inne podmioty, że środków przekazywanych m.in. przez jednostki, o których mowa w art. 9 pkt 14 upf, a więc również przez NFOŚiGW. Tym samym do dotacji udzielanych ze środków Narodowego Funduszu mają zastosowanie przepisy upf, określające szczególne zasady udzielania i rozliczania dotacji. Przywołana ustawa nie dopuszcza możliwości finansowania lub dofinansowania kosztów zadań publicznych, które już zostały poniesione. Pogląd ten potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 24 listopada 2016 r.³⁰.

4. W dziewięciu umowach dotacji z Bankami Żywności (na łączną kwotę 2965,7 tys. zł) zastosowano niekorzystne postanowienia dotyczące potwierdzenia przez Beneficjenta osiągnięcia efektów ekologicznych istotnych z punktu widzenia ochrony środowiska, tj. niegwarantujące możliwości uzyskania optymalnych korzyści ekologicznych z przedsięwzięć dofinansowanych ze środków publicznych.

Stwierdzono, że wnioskodawcy deklarowali wzrost masy zebranej żywności o wartość w przedziale od: 5% do 156%, w tym podano wzrost o więcej niż: 7% w ośmiu wnioskach, 12,5% w pięciu wnioskach, 24% w trzech wnioskach. Powyższe wartości były podstawą wykonanej w NFOŚiGW oceny według kryteriów jakościowych, a tym samym miały bezpośredni wpływ na wynik decyzji o udzieleniu dofinansowania.

W tych umowach dotacji zobowiązano Beneficjentów do wykazania corocznie w czasie trwania przedsięwzięcia, tj. w ciągu pięciu lat od daty zakończenia realizacji przedsięwzięcia, wzrostu masy pozyskanej żywności do masy żywności pozyskanej w roku poprzedzającym złożenie wniosku na poziomie niższym niż deklarowany we wnioskach o dofinansowanie, tj. na poziomie nie mniejszym niż 5% (sześć umów), na poziomie większym niż 5% (trzy umowy).

²⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1614, ze zm.

³⁰ Sygnatura: II GSK 954/15.

Według NIK, opisane działanie stanowi ryzyko nieuzyskania najlepszych efektów z poniesionych nakładów. W umowach o dofinansowanie przedsięwzięcia ze środków NFOŚiGW nie powinno definiować się wartości kryteriów niezbędnych do oceny prawidłowości realizacji przedsięwzięcia na poziomach niższych aniżeli wartości stosowane w NFOŚiGW do oceny samych wniosków na etapie ich naboru. Ponadto, kryteria oceny osiągniętego efektu ekologicznego powinny umożliwiać ocenę wymiernych korzyści z punktu widzenia ochrony środowiska uzyskanych w wyniku realizacji danego przedsięwzięcia dofinansowanego ze środków publicznych.

5. Cztery umowy dotacji zawarto na podstawie nieważnych uchwał Zarządu NFOŚiGW, dotyczących udzielenia dofinansowania. Banki Żywności złożyły do NFOŚiGW, w okresie od 16 sierpnia do 20 grudnia 2016 r., wnioski o dofinansowanie przedsięwzięć w ramach naboru (w trybie ciągłym) do *PP RGO Część 1*)³¹. Regulamin naboru wniosków do tego programu określał, że umowa dotacji powinna być zawarta pomiędzy NFOŚiGW a Dotacjobiorcą w terminie do 16 dni roboczych od dnia wejścia w życie uchwały Zarządu NFOŚiGW w sprawie udzielenia dofinansowania.

Zarząd NFOŚiGW podjął tego samego dnia, tj. 4 lipca 2017 r., w drodze indywidualnych 10 uchwał, decyzje o udzieleniu dofinansowania na realizację przedsięwzięć wskazanych we wnioskach Banków Żywności, określając każdorazowo w treści tych uchwał, iż tracą one ważność po 16 dniach roboczych od dnia wejścia ich w życie. Zgodnie z § 2 pkt 1 powyższych uchwał Zarządu NFOŚiGW, wszystkie uchwały weszły w życie następnego dnia po ich przyjęciu, tj. 5 lipca 2017 r. i traciły ważność, jeżeli w terminie 16 dni roboczych od dnia ich wejścia w życie, nie zawarto umowy dotacji. Tym samym termin ważności wszystkich uchwał dotyczących dofinansowania przedsięwzięć realizowanych w ramach 10 badanych umów upływał tego samego dnia, tj. 27 lipca 2017 r. Natomiast 4 sierpnia 2017 r., dwóch Członków Zarządu NFOŚiGW podjęło cztery indywidualne decyzje w sprawie zmiany terminu ważności czterech uchwał Zarządu NFOŚiGW dotyczących udzielenia dofinansowania. Tym samym w ocenie NIK cztery umowy dotacji zostały podpisane z naruszeniem, określonych w wewnętrznych regulacjach, zasad udzielenia dofinansowania w formie dotacji. Na skutek tych działań w 2018 r. wydatkowano 1209,2 tys. zł na podstawie wadliwie zawartych umów.

6. W NFOŚiGW nie wypracowano mechanizmów kontroli umożliwiających weryfikację oświadczeń beneficjentów, co do kwalifikowalności kosztów z tytułu podatku VAT. Zgodnie z „Wytocznymi w zakresie kosztów kwalifikowanych”³², podatek VAT jest kosztem kwalifikowanym tylko wówczas, gdy jest on faktycznie i ostatecznie ponoszony przez beneficjenta, a beneficjent nie ma prawnej możliwości odliczenia podatku naliczonego od podatku należnego w jakiegokolwiek części, zgodnie z przepisami ustawy o podatku od towarów i usług. Beneficjent zobowiązany jest złożyć oświadczenie, że w ramach realizowanego przedsięwzięcia będzie miał/nie będzie miał możliwości odliczenia podatku VAT poniesionego w związku z realizacją przedsięwzięcia. Kwalifikowalność podatku VAT na etapie rozliczania dofinansowania i weryfikacji dokumentów jest weryfikowana tylko na podstawie oświadczenia beneficjenta. Sytuacja taka występuje także w przypadku, gdy beneficjent przedkłada do rozliczenia dokumenty finansowo-księgowe zawierające dekretną wskazującą konta księgowe do rozliczeń podatku VAT. Tak jak miało to miejsce w przypadku rozliczenia dotacji udzielonej na podstawie umowy nr 60/2018/Wn50/EE-BS/D z dnia 17 kwietnia 2018 r.

W NFOŚiGW wyjaśniano, że kwestia kwalifikowalności podatku od towarów i usług rozpatrywana jest, na etapie określania wartości dofinansowania jak również na etapie rozliczenia dofinansowania

³¹ Załącznik do uchwały z dnia 26 lipca 2016 r. Zarządu NFOŚiGW nr B/34/6/2016 w sprawie zatwierdzenia Regulaminu naboru wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w ramach programu priorytetowego „Racjonalna gospodarka odpadami” (dalej: „Regulamin naboru w Ramach PP RGO Część 1”).

³² Zatwierdzonymi uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr B/48/1/2014 z dnia 11 września 2014 r.

i weryfikacji dowodów finansowo-księgowych, tylko i wyłącznie na podstawie oświadczenia beneficjenta. Weryfikacja dekretu księgowego nie jest w ocenie NFOŚiGW wystarczająca – w celu stwierdzenia ewentualnej niezgodności potrzebny byłby plan kont i polityka rachunkowości oraz dostęp do ksiąg rachunkowych. Wskazano również, że w Narodowym Funduszu nie ma wyspecjalizowanej kadry, która mogłaby weryfikować prawidłowość rozliczeń VAT. Takie rozwiązanie zostało przyjęte w NFOŚiGW w ślad za uregulowaniami ustawy z dnia 25 marca 2011 r. *o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców*³³.

Należy jednak zauważyć, że w przywołanym akcie prawnym ilekroć jest mowa o składaniu oświadczeń, to jest zastrzeżona forma aktu notarialnego lub oświadczenia składanego pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań i zawarcia klauzuli „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań”, tym samym klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.

Stosownie do pkt A.2 standardów kontroli zarządczej³⁴ należy zadbać by pracownicy mieli wiedzę i umiejętności pozwalające skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania, a także zapewnić rozwój kompetencji zawodowych pracowników. Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że do weryfikacji rozliczeń nie jest potrzebna wiedza w zakresie rozstrzygania czy podatek VAT beneficjent może rozliczyć, czy też nie, ale wystarczy wiedza księgowego, który powinien zauważyć dekretację na dowodach, wskazującą na księgowanie na kontach przeznaczonych do rozliczenia podatku VAT – tak jak miało to miejsce w przypadku rozliczenia dotacji udzielonej na podstawie umowy nr 60/2018/Wn50/EE-BS/D.

Zdaniem NIK, ustalenie określonych procedur, tak jak w przypadku oświadczeń w sprawie podatku VAT, wymaga ustalenia odpowiednich mechanizmów kontroli minimalizujących ryzyko wystąpienia nieprawidłowości. Takich mechanizmów w NFOŚiGW w odniesieniu do przedmiotowych oświadczeń nie ustalono, mimo że kwestia ta wiąże się z wiarygodnym ustaleniem kwoty kosztów kwalifikowanych, a tym samym ma bezpośredni wpływ na wysokość udzielonego dofinansowania. Zdaniem NIK, jeżeli w NFOŚiGW nie ma odpowiedniej kadry mogącej weryfikować podane przez beneficjenta w oświadczeniach informacje, należało zrezygnować z takiego rozwiązania. Brak reakcji na informacje płynące ze złożonych dokumentów rozliczeniowych, pozostających w sprzeczności ze złożonym oświadczeniem, tak jak w przypadku umowy nr 60/2018/Wn50/EE-BS/D wskazuje, że nie ma pewności co do prawidłowości oświadczeń innych beneficjentów.

Nie bez znaczenia jest fakt, że beneficjent wskazanej wyżej umowy potwierdził fakt odliczenia podatku VAT, z tym że przedłożył również korektę deklaracji VAT potwierdzającą ostatecznie skorygowanie tego odliczenia. Dokumenty te jednak zostały przekazane przez beneficjenta w trakcie kontroli NIK, nie zaś na etapie rozliczenia umowy. Powyższe stanowi także dowód, że weryfikacja danych w zakresie podatku VAT w tym przypadku wymagała tylko rzetelności, nie było konieczności przesyłania przez beneficjenta polityki rachunkowości oraz dostępu do ksiąg rachunkowych.

7. Nie zrealizowano wniosku sformułowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r., dotyczącego zaprzestania dokonywania zmian w umowach po upływie okresu ich realizacji. Ówczesny Prezes Zarządu NFOŚiGW pismem z dnia 29 czerwca 2018 r. poinformował NIK, że takie przypadki mają charakter incydentalny i w NFOŚiGW zostanie dokonany przegląd zmian w umowach wprowadzonych po zakończeniu ich realizacji oraz obowiązujących procedur w tym zakresie i dokonana zostanie analiza możliwości monitorowania przedsięwzięć w celu wyeliminowania takiej praktyki. W informacji o realizacji wniosków pokontrolnych, przedłożonej Zarządowi NFOŚiGW przez Dyrektora Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej w dniu 21 października 2018 r. zostało zawarte stwierdzenie, że wniosek jest w trakcie realizacji.

³³ Dz. U. Nr 106, poz. 622, ze zm.

³⁴ Stanowiących załącznik do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84).

Ustalenia niniejszej kontroli wskazują, że możliwość dokonywania zmian jest w dalszym ciągu dopuszczona wewnętrznymi przepisami. Pomimo ponawianego wniosku NIK, Zarząd NFOŚiGW 8 maja 2018 r. uchwałą nr B/20/1/2018 w sprawie *delegowania uprawnień i odpowiedzialności w procesie dofinansowania przedsięwzięć ze środków NFOŚiGW* utrzymał możliwość dokonywania zmian w umowach, których realizacja została zakończona. W wyniku szczegółowego badania umów stwierdzono przypadki wprowadzania zmian w umowach po ponad trzech miesiącach od dnia zakończenia realizacji przedsięwzięcia, na które udzielono dofinansowania.

NIK kwestię tę podnosiła już w wystąpieniu pokontrolnym sformułowanym po przeprowadzonej w 2016 r. kontroli *Rekultywacja i zagospodarowanie terenów pogórnich byłego wyrobiska Piaseczno – Kopalni Siarki Machów S.A. w likwidacji*. Wówczas to wskazywano, że dokonywano *ex post* zmian m.in. w harmonogramach rzeczowo-finansowych, poprzez dostosowanie ich do stanu faktycznego. Stawia to pod znakiem zapytania w ogóle celowość sporządzania harmonogramów, skoro w praktyce nie zobowiązują one beneficjenta zarówno do planowania jak i realizacji przedsięwzięcia zgodnie z ich postanowieniami.

W toku ubiegłorocznej kontroli NIK ponownie stwierdzono, że wprowadzane są w NFOŚiGW zmiany do umów nawet po kilku miesiącach od daty zakończenia realizacji przedsięwzięcia. Stąd też wyżej przywołany wniosek.

8. Ze środków NFOŚiGW przyznano dofinansowanie na realizację przedsięwzięcia pt. *„Propagowanie wiedzy na temat bioróżnorodności, ochrony, idei zrównoważonego rozwoju, instytucji Natura 2000 na przykładzie terenów Puszczy Białowieskiej poprzez zbudowanie i prowadzenie portalu multimedialnego puszcza.tv”*, pomimo że w dacie podejmowania decyzji o udzieleniu dofinansowania beneficjent miał podpisaną umowę na finansowanie z budżetu środków europejskich projektu o tej samej nazwie.

Na realizację powyższego projektu NFOŚiGW zawarł z beneficjentem w dniu 18 kwietnia 2017 r. umowę nr POIS.02.04.00-00-0091/16-00. Na polecenie Instytucji Zarządzającej PO liŚ 2014–2020 wstrzymane zostały płatności dla tego beneficjenta. Sprawą udzielenia dofinansowania w ramach wymienionej wyżej umowy zainteresowały się instytucje kontrolne UE i CBA. Jak wyjaśniono w NFOŚiGW, do 25 marca 2019 r. nie wpłynęły dokumenty informujące o zakończeniu postępowania ze strony instytucji kontrolnych UE.

Pomimo wskazanych wyżej okoliczności, 22 stycznia 2018 r. Rada Nadzorcza NFOŚiGW przyznała temu samemu beneficjentowi dofinansowanie ze środków NFOŚiGW na przedsięwzięcie o identycznej nazwie jak projekt na realizację, którego zawarta była umowa w ramach środków PO liŚ 2014–2020, tj. *„Propagowanie wiedzy na temat bioróżnorodności, ochrony, idei zrównoważonego rozwoju, instytucji Natura 2000 na przykładzie terenów Puszczy Białowieskiej poprzez zbudowanie i prowadzenie portalu multimedialnego puszcza.tv”*. W dniu 31 stycznia 2018 r. została zawarta umowa nr 26/2018/Wn-50/EE-EE/D na dofinansowanie ww. przedsięwzięcia ze środków NFOŚiGW. Dzień wcześniej, tj. 30 stycznia 2018 r. rozwiązano umowę nr POIS.02.04.00-00-0091/16-00.

W umowie nr 26/2018/Wn-50/EE-EE/D określono, że do 2021 r. zasięg realizowanego przedsięwzięcia ma wynieść ponad 20 mln osób. Jakkolwiek beneficjent 26 lutego 2019 r. poinformował, że liczba odwiedzin na portalu puszcza.tv wynosi 186 000, a na Youtube ok. 61 500 odsłon, to dane obserwowane przez kontrolujących w dniu 19 marca 2019 r. nie potwierdzały tych wartości.

W ocenie NIK, brak było uzasadnienia do przyznania dofinansowania wskazanego wyżej projektu ze środków NFOŚiGW, ponieważ w dacie podjęcia decyzji przez Radę Nadzorczą NFOŚiGW projekt miał już zapewnione finansowanie ze środków PO liŚ. Tym samym podjęte w NFOŚiGW działania należy, w ocenie NIK, uznać za przedwczesne, a zatem nierzetelne.

1.4.2. Rozliczanie efektów rzeczowych i ekologicznych

W 2018 r. wdrożono system Eko-raporty (ułatwiający generowanie zestawień i raportów z baz danych o efektach ekologicznych i rzeczowych) oraz przeprowadzono szkolenia z zasad jego użytkowania.

Według stanu na 3 marca 2019 r., w NFOŚiGW było 118 umów nierozliczonych ekologicznie na kwotę 580 272,6 tys. zł, a zaległości w ich rozliczeniu sięgały od dwóch do 1283 dni. Pod względem rzeczowym nie rozliczono 117 umów na kwotę 279 536,2 tys. zł, a opóźnienie w ich rozliczeniu wynosiło od dwóch do 799 dni.

Koordynatorzy umów nierozliczonych jako najczęstszą przyczynę zaległości wskazywali nieodnotowanie zamknięcia umowy w systemie informatycznym (stwierdzono, że fakt rozliczenia umowy odnotowywano po upływie nawet 188 dni od jej rozliczenia); nieprzekazywanie przez beneficjentów dokumentacji rozliczeniowej lub przekazywanie niekompletnej dokumentacji i niereagowanie na wezwania NFOŚiGW o jej uzupełnienie; nieosiągnięcie efektu ekologicznego w terminie wynikającym z umowy lub trudności w uzyskaniu efektu ekologicznego i utrzymaniu trwałości efektu rzeczowego.

W trakcie kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.* w NFOŚiGW wyjaśniano, że w celu eliminacji opóźnień w terminowym rozliczaniu umów podejmowane są działania, polegające m.in. na bieżącym monitorowaniu umów na dofinansowanie, dokonaniu zmian organizacyjnych w NFOŚiGW w celu poprawy efektywności. Ustalenia niniejszej kontroli wskazują, że jakkolwiek podjęto działania w tym zakresie to nie przyniosły one jeszcze oczekiwanych rezultatów, ponieważ liczba umów nierozliczonych rzeczowo i ekologicznie jest większa w stosunku do ustalonych w ramach powyższej kontroli, jak również opóźnienia w ich rozliczeniu są większe niż w 2017 r.³⁵

W wyniku szczegółowego badania umów stwierdzono przypadek (umowa nr 373/2015/Wn50/NE-WM/D zawarta w dniu 7 sierpnia 2015 r. z Ministerstwem Środowiska) zdefiniowania efektu ekologicznego tożsamego z rzeczowym – jako efekt ekologiczny przyjęto ekspertyzy i opracowania w zakresie współpracy międzynarodowej. Zgodnie z listą efektów środowiskowych (obowiązującą od naborów wniosków o dofinansowanie ogłaszanych po dniu 1 stycznia 2016 r.) w takich sytuacjach efektu ekologicznego nie określa się – wpisuje się „nie dotyczy”. W trakcie realizacji umowy nie dokonano zmiany efektu ekologicznego, pomimo wielokrotnego dokonywania zmian warunków jej realizacji.

1.4.3. Wydatkowanie w 2018 r. środków zobowiązań wieloletnich³⁶ i Rachunku klimatycznego

Stan środków zobowiązań wieloletnich na koniec 2018 r. wyniósł 6 006 901,8 tys. zł i w porównaniu do stanu na 1 stycznia 2018 r. był wyższy o 13,1%, a dla zobowiązania wieloletniego *OZE i efektywność energetyczna* stan środków wzrósł o 15,1%.

Wyплаты ze środków zobowiązań wieloletnich w 2018 r. wyniosły 562 990,9 tys. zł, w tym dotacje 295 801,5 tys. zł; pożyczki 233 744,9 tys. zł i koszty obsługi 19 952,1 tys. zł. W porównaniu do 2017 r. wypłacono w 2018 r. o 13,5% środków więcej. Jednak 2018 r. jest kolejnym rokiem, w którym stan środków zobowiązań wieloletnich na koniec roku był wyższy w porównaniu z rokiem poprzednim. Największa kwota środków na koniec 2018 r. pozostawała w ramach zobowiązania wieloletniego *OZE i efektywność energetyczna* – 4 739 548,6 tys. zł oraz *Górnictwo* – 499 222,6 tys. zł.

W NFOŚiGW wyjaśniono, że na stan zobowiązań wieloletnich na koniec 2018 r. istotny wpływ miały zmiany legislacyjne. W 2018 r. zostały uchwalone dwie ustawy, skutkujące w latach 2019–2028 bardzo istotnymi konsekwencjami finansowymi dla Narodowego Funduszu – obowiązek wydatkowania minimum 18 mld zł. I tak:

³⁵ Według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r., umów nierozliczonych pod względem rzeczowym było 96 na kwotę 391 889,0 tys. zł. Opóźnienia w rzeczowym rozliczeniu umów wynosiły od 11 do 559 dni. Pod względem ekologicznym, według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r., nie rozliczono 50 umów na kwotę 230 927,1 tys. zł. Zaległości w rozliczeniu sięgały od 21 do 475 dni.

³⁶ Zgodnie z art. 401c ust. 10 ustawy POŚ, zobowiązania NFOŚiGW związane z przeznaczeniem środków na cele, o których mowa w ust. 1-9a, są zobowiązaniami wieloletnimi.

- nowelizacją ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o *biokomponentach i biopaliwach ciekłych*³⁷ powołano Fundusz Niskoemisyjnego Transportu (FNT), którego dysponentem jest Minister Energii, a zarządzanie tym funduszem zostało powierzone NFOŚiGW. W związku ze zmianą tych przepisów Narodowy Fundusz ma obowiązek wydatkowania do 2027 r., w szczególności w ramach zobowiązania wieloletniego *OZE i efektywność energetyczna*, kwoty około 4 mld zł na nowe zadania związane z elektromobilnością;
- ustawą z dnia 23 października 2018 r. o *Funduszu Dróg Samorządowych*³⁸ został utworzony Fundusz Dróg Samorządowych, którego dysponentem jest Minister Infrastruktury. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 tej ustawy środki FDS pochodzą z wpłat NFOŚiGW – w wysokości nie mniejszej niż 1,4 mld zł rocznie – dokonywanych w formie rat kwartalnych. Tym samym do 2028 r. Narodowy Fundusz ze środków funduszu podstawowego ma obowiązek przekazać do FDS minimum 14 mld zł. W związku z brakiem możliwości sfinansowania wpłat do FDS ze środków funduszu podstawowego, Minister Środowiska w styczniu 2019 r., na wniosek Zarządu NFOŚiGW, wyraził zgodę na zmniejszenie wysokości dwóch zobowiązań wieloletnich – *OZE i efektywność energetyczna* o kwotę 850 mln zł oraz *Geologia* o kwotę 150 mln. zł.

Pomimo wskazanych wyżej ograniczeń w 2018 r. podejmowano działania w celu zwiększenia wykorzystania środków zobowiązań wieloletnich m.in. poprzez:

- kontynuowanie naboru wniosków w ramach programu *Poprawa jakości powietrza część 1) Energetyczne wykorzystanie zasobów geotermalnych*. Zapewniono tym samym możliwość ubiegania się o dofinansowanie projektów, które ze względu na wymogi (minimalna moc instalacji 2MW) nie kwalifikowały się do wsparcia w ramach poddziałania 1.1.1. PO liŚ 2014–2020;
- kontynuowanie naboru wniosków w ramach programu *Wsparcie przedsięwzięć w zakresie niskoemisyjnej i zasobooszczędnej gospodarki Część 2) współfinansowanie projektów Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w ramach I osi priorytetowej PO liŚ 2014–2020 – zmniejszenie emisyjności gospodarki*. Udzielane dofinansowanie stanowi wkład własny beneficjenta i oferta cieszy się zainteresowaniem. W 2018 r. złożonych zostało 35 wniosków na łączną kwotę pożyczki 1 075 800 tys. zł.

Ze środków zobowiązania wieloletniego *Handel uprawnieniami do emisji* w 2018 r. finansowane były zadania KOBIZE. W celu finansowania tych zadań w latach 2018–2022, Minister Środowiska zawarł porozumienie z Narodowym Funduszem (finansującym) oraz IOŚ-PIB w dniu 29 grudnia 2017 r. W 2018 r. wypłacono 19 022,3 tys. zł, z tego 18 764,3 tys. zł na koszty bieżące i 258,0 tys. zł na inwestycje.

Na koniec 2018 r. stan środków na Rachunku klimatycznym wyniósł 38 355,4 tys. zł i był wyższy od stanu na koniec 2017 r. o 3033,2 tys. zł, tj. o 8,6%. Środki zgromadzone w 2018 r. na Rachunku klimatycznym pochodziły z dwóch umów AAU, tj. umowy AAU z dnia 16 września 2015 r. zawartej z Ministrem Środowiska, Łądu i Morza reprezentującym Rząd Włoch oraz umowy AAU z dnia 4 października 2012 r. zawartej z Ministerstwem Rolnictwa, Żywności i Środowiska Hiszpanii. W 2018 r. wykorzystano łącznie 3068,9 tys. zł, z tego:

- 2550,4 tys. zł na realizację przedsięwzięć w ramach programu priorytetowego „System zielonych inwestycji (GIS – Green Investment Scheme) Część 1) Zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej oraz programu priorytetowego „System zielonych inwestycji (GIS – Green Investment Scheme) GEPARD – Bezemisyjny transport publiczny”;

³⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 1344, ze zm.

³⁸ Dz. U. poz. 2161, ze zm..

- 518,5 tys. zł na koszty zarządzania KOSZI³⁹.

1.4.4. Finansowanie kapitałowe

Według stanu na 31 grudnia 2018 r., NFOŚiGW posiadał akcje i udziały 17 spółkach, tj. w sześciu spółkach portfela strategicznego i podstawowego oraz w 11 spółkach tzw. portfela resztówek o łącznej wartości ewidencyjnej 1 330 928,4 tys. zł.

W 2018 r. NFOŚiGW nie otrzymał dywidend z tytułu posiadanych akcji i udziałów.

O działalności ekonomiczno-finansowej spółek portfela strategicznego i podstawowego Zarząd NFOŚiGW był informowany w 2018 r. poprzez swoich przedstawicieli w radach nadzorczych.

Akcje Banku Ochrony Środowiska S.A. stanowią 87,06% wartości długoterminowych aktywów finansowych. Według stanu na 31 grudnia 2018 r. NFOŚiGW posiadał 53 951 960 akcji BOŚ S.A.

Uchwałą Nr A/27/1/2018 z 9 maja 2018 r. Zarząd NFOŚiGW wyraził zgodę na przyjęcie oferty objęcia 21 000 000 akcji zwykłych na okaziciela serii V za cenę 10 zł za każdą akcję, za łączną kwotę 210 000,0 tys. zł i zawarcie umowy objęcia akcji BOŚ S.A. W dniu 14 maja 2018 r. zawarto umowę objęcia akcji pomiędzy BOŚ S.A. a NFOŚiGW.

W 2017 r. NFOŚiGW nabył obligacje emitowane przez Bank Ochrony Środowiska S.A. za łączną cenę 65 786,0 tys. zł (65 786 obligacji). Natomiast w 2018 r. NFOŚiGW nie nabywał innych akcji, udziałów i obligacji, oprócz akcji BOŚ S.A. Według stanu na 31 grudnia 2018 r., jednostkowy zysk netto Banku Ochrony Środowiska S.A. wyniósł 65 012,0 tys. zł, natomiast skonsolidowany zysk netto Grupy Kapitałowej Banku Ochrony Środowiska wyniósł 63 728,0 tys. zł. W 2018 r. przeprowadzono szacunek wartości akcji BOŚ S.A., stosując zasadę ostrożności oraz zachowania porównywalności danych prezentowanych w księgach NFOŚiGW. Do oszacowania zastosowano metodę zdyskontowanych zysków rezydualnych⁴⁰, dodatkowo do oszacowania wartości godziwej⁴¹ akcji BOŚ S.A. zastosowano metodę porównawczą, przy użyciu mnożników giełdowych⁴².

1.4.5. Zadania finansowane dotacjami z budżetu państwa

Dotacje z budżetu państwa wykorzystane zostały w wysokości 48 935,2 tys. zł, co stanowiło 98,0% środków otrzymanych, z przeznaczeniem na:

- uzupełnienie dofinansowania dla projektu realizowanego przez Beneficjenta w ramach Funduszu Współpracy Dwustronnej w Programie Operacyjnym Europejskiego Obszaru Gospodarczego (środki wykorzystane w kwocie 1,9 tys. zł);
- dofinansowanie kosztów pomocy technicznej PO liŚ, POPT, kosztów zarządzania w ramach MF EOG 2014–2021, funduszu współpracy dwustronnej, kosztów Projektu Doradztwa Energetycznego dla Narodowego Funduszu (środki wykorzystane w kwocie 34 978,2 tys. zł);

³⁹ Ustawą z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz. U. z 2018 r. poz. 1271, ze zm.) określono zasady funkcjonowania Krajowego systemu zielonych inwestycji, powierzając zarządzanie tym systemem Krajowemu operatorowi systemu zielonych inwestycji (KOSZI) – funkcję tę pełnił NFOŚiGW.

⁴⁰ Zysk rezydualny – wskaźnik wyników wewnętrznych, w którym zestawiony jest zysk centrum inwestycji (bez opłat odsetkowych lub podatków) z hipotetycznym kosztem kapitału (mierzonym poprzez wysokość kapitału zaangażowanego). Jakakolwiek nadwyżka sugeruje wartość dodaną w przeciwieństwie do kosztów utraconych korzyści kapitału używanego przez centrum inwestycji. Zysk rezydualny jest równoznaczny z ekonomiczną wartością dodaną dla całego przedsiębiorstwa (źródło: <http://monitorfx.pl/>).

⁴¹ Wartość godziwa (ang. *fair value*) - kwota, za jaką dany składnik majątku mógłby zostać wymieniony, a zobowiązanie uregulowane, na warunkach transakcji rynkowej pomiędzy zainteresowanymi i dobrze poinformowanymi nie powiązanymi ze sobą stronami. Wartość godziwą może odzwierciedlać cena sprzedaży pochodząca z rynku (źródło: *Encyklopedia zarządzania* - <https://mfiles.pl>).

⁴² Mnożniki giełdowe – są to wskaźniki zyskowości jednostkowej, w których zysk netto obliczany jest na jedną akcję (udział). Wskaźniki te służą do oceny przedsiębiorstwa pod kątem jego atrakcyjności inwestycyjnej (źródło: www.portalfk.pl).

- Projekt Doradztwa Energetycznego – środki dla Partnerów (środki wykorzystane w kwocie 8322,2 tys. zł);
- uzupełnienie dofinansowania dla projektu finansowanego z Funduszu Spójności w związku z pomniejszeniem kwoty płatności końcowej ze środków FS w wyniku nałożenia 2% korekty systemowej oraz korekty finansowej (środki wykorzystane w kwocie 5544,4 tys. zł);
- dofinansowanie kosztów zakupów inwestycyjnych NFOŚiGW w ramach pomocy technicznej PO LiŚ i w związku z realizacją PDE (środki wykorzystane w kwocie 88,5 tys. zł).

1.4.6. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Plan finansowy NFOŚiGW w 2018 r. realizowany był w funkcji 12 – Środowisko. W ramach tej funkcji wykonywano pięć zadań podzielonych na 13 podzadań i 20 działań. Plan kosztów realizacji zadań nie był zmieniany i wynosił 1 405 888,0 tys. zł. Na realizację zadań poniesiono koszty w kwocie 982 462,5 tys. zł, tj. 69,9% planu⁴³, z tego na:

- zadanie 12.1.W *System ochrony środowiska i informacji o środowisku* – 529 579,2 tys. zł (101,3% planu), a osiągnięta wartość miernika określonego jako „zasięg zrealizowanych przedsięwzięć edukacyjno-promocyjnych oraz informacyjnych (mln osób)” wyniosła 53,3 mln osób, wobec planowanych 103 (51,7% planu);
- zadanie 12.2.W *Kształtowanie bioróżnorodności* – 83 955,2 tys. zł (56,5% planu), a osiągnięta wartość miernika określonego jako „powierzchnia siedlisk wspartych w zakresie uzyskania lepszego statusu ochrony (ha)” wyniosła 47 ha, wobec planowanych 7417 (0,6% planu);
- zadanie 12.3.W *Ochrona powietrza i przeciwdziałanie zmianom klimatu* – 141 732,0 tys. zł (72,7% planu), a osiągnięta wartość miernika określonego jako „ilość ograniczonej lub unikniętej emisji dwutlenku węgla (Mg/rok)” wyniosła 532 289 Mg/rok, wobec planowanych 289 606 (183,8% planu);
- zadanie 12.4.W *Gospodarka zasobami i strukturami geologicznymi* – 113 519,4 tys. zł (25,0% planu), a osiągnięta wartość miernika określonego jako „liczba wykonanych opracowań geologicznych (szt.)” wyniosła 1283 szt. wobec planowanych 795 (161,4% planu);
- zadanie 12.5.W *Ochrona wód i gospodarowanie zasobami wodnymi* – 113 676,6 tys. zł (133,0% planu), a osiągnięta wartość miernika określonego jako „liczba dodatkowych osób korzystających z ulepszanego oczyszczania ścieków (RLM)” wyniosła 110 450 RLM, wobec planowanych 9302 (1187,4% planu).

Niższy poziom kosztów na zadanie 12.2.W; 12.3.W oraz zadanie 12.4.W wynikał głównie z:

- niewykorzystania środków na współfinansowanie programu LIFE m.in. na skutek opóźnień w realizacji przedsięwzięć i podpisywaniem umów w II połowie 2018 r. oraz przyczyn leżących po stronie beneficjentów programu priorytetowego *Geologia i górnictwo część 2) zmniejszenie uciążliwości wynikających z wydobycia kopalin* (zadanie 12.2.W);
- przedłużających się uzupełnień i zmian do umów zawartych z beneficjentami oraz w związku ze składaniem przez beneficjentów niekompletnych rozliczeń (zadanie 12.3.W);
- niewykorzystania środków przez Ministra Środowiska planowanych na badania geologiczne – na skutek długotrwałego opiniowania wniosków nie podpisano w Ministerstwie Środowiska umów

⁴³ Dane według sprawozdania Rb-BZ2 z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym za okres od początku roku do 31 grudnia 2018 r., które zostało przesłane do Ministerstwa Środowiska w dniu 12 marca 2019 r.

w ramach planu prac Państwowej Służby Geologicznej na 2018 r. w terminach umożliwiających rozliczenie środków do końca 2018 r. (zadanie 12.4.W).

Analiza poniesionych kosztów na poszczególne zadania i osiągniętych wartości mierników wykazała brak korelacji pomiędzy tymi dwiema wartościami. Spowodowane to było przesunięciem czasowym uzyskiwania danych niezbędnych do ustalenia wartości miernika, a także uwzględniania w wartości mierników efektów uzyskanych w wyniku finansowania zwrotnego.

1.4.7. Realizacja programów finansowanych lub współfinansowanych środkami zagranicznymi

NFOŚiGW pełni rolę Instytucji Wdrażającej dla I i II osi priorytetowej w ramach PO liŚ 2014–2020. W 2018 r. z tego programu wypłacono 2 439 638,6 tys. zł.

W ramach I osi priorytetowej PO liŚ 2014–2020 *Zmniejszenie emisyjności gospodarki*, w 2018 r. NFOŚiGW realizował zadania z zakresu wdrażania następujących zadań i poddziałań trybu konkursowego i pozakonkursowego:

- *Wspieranie inwestycji dotyczących wytwarzania energii z odnawialnych źródeł wraz z podłączeniem tych źródeł do sieci dystrybucyjnej/przesyłowej (1.1.1.)* – łączna wartość zrealizowanych płatności wyniosła 27 203,0 tys. zł. W 2018 r. zorganizowano czwarty nabór w ww. poddziale, w wyniku którego wpłynęło 48 wniosków o dofinansowanie, do końca 2018 r. ocena formalna ww. wniosków nie została zakończona.
- *Promowanie efektywności energetycznej i korzystania z odnawialnych źródeł energii w przedsiębiorstwach (1.2.)* – łączna wartość płatności wyniosła w 2018 r. 296,2 tys. zł. W 2018 r. zawartych zostało 14 umów na łączną kwotę dofinansowania UE 170 064,8 tys. zł.
- *Wspieranie efektywności energetycznej w budynkach użyteczności publicznej (1.3.1.)* – łączna wartość zrealizowanych w 2018 r. płatności wyniosła 64 253,4 tys. zł.
- *Wspieranie efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym (1.3.2.)*. W 2018 r. zawarto 22 umowy na łączną kwotę dofinansowania z UE – 148 497,0 tys. zł, zrealizowane płatności wyniosły 3724,4 tys. zł.
- *Efektywna dystrybucja ciepła i chłodu (1.5.)* – łączna wartość zrealizowanych płatności (tryb konkursowy i pozakonkursowy) wyniosła 159 385,3 tys. zł.
- *Źródła wysokosprawnej kogeneracji (1.6.1.)* – zrealizowane płatności wyniosły 31 040,5 tys. zł.
- *Sieci ciepłownicze i chłodnicze dla źródeł wysokosprawnej kogeneracji (1.6.2.)* – zrealizowane płatności wyniosły 57 262,9 tys. zł.

W ramach I osi priorytetowej PO liŚ 2014–2020 w 2018 r. osiągnięto m.in. następujące wskaźniki produktu i rezultatu (według wniosków o płatność końcową): priorytet inwestycyjny nr 4.I. – dodatkowa zdolność wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych (w MW) – 7,5, priorytet inwestycyjny 4.III – szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych (tony równoważnika CO₂) – 638,7, zmniejszenie zużycia energii końcowej (GJ/rok) – 9 538,3.

W ramach II osi priorytetowej PO liŚ 2014–2020 *Ochrona Środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu*, w 2018 r. prowadzono nabory wniosków i ich ocenę oraz podpisywano kolejne umowy o dofinansowanie. Zrealizowane w 2018 r. płatności wyniosły ogółem 2 096 472,9 tys. zł (z tego: w działaniu 2.1. *Adaptacja do zmian klimatu wraz z zabezpieczeniem i zwiększeniem odporności na klęski żywiołowe w szczególności katastrofy naturalne i monitoring środowiska* – 400 695,4 tys. zł; w działaniu 2.2. *Gospodarka odpadami komunalnymi* – 54 337,5 tys. zł; w działaniu 2.3. *Gospodarka wodno-ściekowa w aglomeracjach* – 1 407 782,8 tys. zł; w działaniu 2.4. *Ochrona przyrody i edukacja ekologiczna* – 22 911,6 tys. zł i w działaniu 2.5. *Poprawa jakości środowiska miejskiego* – 210 745,6 tys. zł). W 2018 r. w ramach II osi priorytetowej PO liŚ 2014–2020 rozliczono 37 projektów, a w wyniku ich

realizacji m.in.: objęto systemem zagospodarowania odpadów 399 380 osób, wybudowano lub zmodernizowano 143 km kanalizacji sanitarnej.

2. Sprawozdania

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje sprawozdania z wykonania: planu finansowego państwowej osoby prawnej; planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym (Rb-BZ2) za okres od początku roku do 31 grudnia 2018 r. oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2018 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z), sporządzone w NFOŚiGW.

Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań.

3. Księgi rachunkowe

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych NFOŚiGW przeprowadzono na próbie 82 zapisów księgowych (i odpowiadających im dowodów księgowych) na łączną kwotę 611 429,3 tys. zł, z tego 52 zapisy księgowe na łączną kwotę 578 460,2 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną⁴⁴, oraz 30 zapisów księgowych wybranych metodą niestatystyczną (celowo)⁴⁵ na łączną kwotę 32 969,1 tys. zł.

Stwierdzono niepełną, a tym samym nieskuteczną realizację wniosków pokontrolnych NIK z kontroli P/18/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.”, dotyczących wyeliminowania przypadków dokonywania poprawek na dowodach księgowych w sposób niezgodny z uor oraz nierzetelnego opisywania dowodów księgowych pod względem merytorycznym.

W wyniku kontroli stwierdzono brak zgodności w 62 zapisach księgowych (tj. 75,6% badanej próby) na łączną kwotę 302 758,7 tys. zł (więcej niż jedna nieprawidłowość w kilku dowodach).

- W 26 zapisach na łączną kwotę błędu 142 757,1 tys. zł stwierdzono błąd dotyczący daty operacji, która nie była tożsama z faktyczną datą operacji⁴⁶, w tym z datą zatwierdzenia dowodu przez Głównego Księgowego. Przyczyną tego było dokonywanie przez Głównego Księgowego kontroli następczej zamiast wstępnej, tj. niezgodnie z wymogami art 54 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 ufp.
- W 55 zapisach na łączną kwotę 145 231,1 tys. zł stwierdzono błąd w zakresie zatwierdzenia, tj. wprowadzano trwale zapisy do ksiąg rachunkowych przed zatwierdzeniem dowodu księgowego, tj. niezgodnie z art. 54 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 ufp oraz wewnętrznymi regulacjami⁴⁷,

⁴⁴ Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

⁴⁵ Wybranych w wyniku przeprowadzonego przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych.

⁴⁶ W przypadku jednego zapisu błędna data operacji gospodarczej w księgach rachunkowych wynikała z omyłki pracownika, w 25 przypadkach data operacji gospodarczej w księgach nie była tożsama z datą operacji gospodarczej ze względu na wprowadzenie zapisów do ksiąg rachunkowych przed zatwierdzeniem karty rozliczenia umowy dotacji lub pożyczki (wyплаты zaliczki, rozliczenia wypłaconej lub zaliczki czy refundacji) przez upoważnione osoby (Głównego Księgowego i kierownika komórki ekologicznej), tj. przed faktycznym wystąpieniem operacji gospodarczej zgodnie z wewnętrznymi regulacjami.

⁴⁷ Zgodnie z treścią instrukcji pn. „Obieg, kontrola i zatwierdzanie dowodów księgowych potwierdzających zakupy towarów i usług” Główny Księgowy dokonuje ostatecznej kontroli i oceny prawidłowości faktur, natomiast zatwierdzenia faktur dokonuje m.in. Prezes Zarządu albo zastępca Prezesa Zarządu nadzorujący realizację zadań wykonywanych przez Departament Księgowości i Rozliczeń. Zatwierdzenie faktury oznacza skierowanie jej do realizacji, tj. zaksięgowania i zapłaty.

- W 30 zapisach na łączną kwotę błędu 96 181,9 tys. zł stwierdzono błąd w zakresie akceptacji merytorycznej i formalno- rachunkowej, tj. nierzetelną realizację obowiązków wynikających z art. 54 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 ufp oraz regulacji wewnętrznych,
- W 14 zapisach na łączną kwotę 85 979,9 tys. zł stwierdzono błąd w zakresie nanoszenia korekt i poprawek, tj. dokonanie poprawek niezgodnie z wymogami art. 22 ust. 3 w związku art. 22 ust. 1 uor.

W ocenie NIK, stosowana w Narodowym Funduszu praktyka wprowadzania trwałych zapisów do ksiąg przed wstępną kontrolą Głównego Księgowego, o której mowa w art. 54 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 ufp, a tym bardziej przed zatwierdzeniem operacji gospodarczej była niezgodna z prawem.

Nie stwierdzono negatywnego wpływu błędnych zapisów w księgach rachunkowych w zakresie dat operacji gospodarczych na sprawozdania, ponieważ nie skutkowały one ujmowaniem dowodów księgowych w niewłaściwych okresach sprawozdawczych. Tym samym stwierdzone w toku badania ksiąg rachunkowych nieprawidłowości nie wpłynęły negatywnie na wiarygodność ksiąg rachunkowych NFOŚiGW.

Stwierdzono także niedostosowanie treści podstawowych dokumentów istotnych z punktu widzenia organizacji i prowadzenia rachunkowości, do zmian organizacyjnych wdrożonych w strukturze NFOŚiGW.

W trakcie kontroli nie była możliwa weryfikacja nazwy programu przetwarzania podanego na wydruku z systemu finansowo-księgowego z nazwą i wersją programu zatwierdzonego przez Zarząd NFOŚiGW. Dokumentacja opisująca przyjęte w NFOŚiGW zasady (politykę) rachunkowości zawierała niepełny wykaz podstawowych programów systemu SAP ECC 6.04 używanego do prowadzenia ksiąg rachunkowych.

W ocenie NIK, dokumentacja wytworzona na potrzeby organizacji i prowadzenia rachunkowości w NFOŚiGW powinna być zgodnie z art. 10 ust. 2 uor aktualizowana, a jej treść zgodna z obowiązującymi przepisami.

4. Inne ustalenia kontroli

4.1. Weryfikacja dokumentów rozliczeniowych

W 2018 r. pracownicy NFOŚiGW przeprowadzili łącznie 328 kontroli terenowych przedsięwzięć, w tym 223 kontroli przedsięwzięć dofinansowanych ze środków krajowych. W stosunku do 2017 r. liczba przeprowadzonych kontroli zmniejszyła się o 51, tj. o 13,5%.

W stosunku do 2017 r. liczba przeprowadzonych kontroli terenowych zadań dofinansowanych ze środków PO IiŚ 2014–2020 w 2018 r. wzrosła o 245,5%.

W ramach kontroli przedsięwzięć dofinansowywanych ze środków krajowych, w 219 przypadkach, tj. w 98,2%, dokonywano weryfikacji źródłowych dokumentów rozliczeniowych przedstawianych NFOŚiGW w rozliczeniach poniesionych kosztów. W stosunku do 2017 r. nastąpił wzrost o 1,9% łącznej liczby kontroli przedsięwzięć dofinansowywanych ze środków krajowych, obejmujących badanie dokumentów finansowo-księgowych.

Nie zrealizowano wniosku pokontrolnego NIK dotyczącego właściwego monitorowania przedsięwzięć pod kątem zgodności z umowami poprzez wykorzystanie wizytacji do weryfikacji źródłowych dokumentów rozliczeniowych.

W 2018 r. spośród przeprowadzonych 47 wizytacji monitorujących jedynie w czasie jednej z nich przeprowadzono weryfikację źródłowych dokumentów rozliczeniowych, polegającą na sprawdzeniu dwóch faktur i jednego polecenia służbowego. Jak wyjaśniono, wizytacje dotyczyły m.in.: udziału w konferencjach, warsztatach lub uroczystościach, gdzie nie było dostępu do dokumentacji; wizytacji

w terenie – bez wizyt w siedzibach beneficjentów, co wykluczało możliwość sprawdzenia dokumentów rozliczeniowych.

Wizytacje i wizyty są ważnym elementem sprawowania kontroli realizacji przedsięwzięć i tym samym prawidłowości wydatkowania środków.

Właśnie wizytacje należy wykorzystać również na monitorowanie przedsięwzięć pod kątem zgodności ich realizacji z warunkami umownymi, tj. m.in. poprzez weryfikację źródłowych dokumentów rozliczeniowych stanowiących podstawę rozliczenia.

Najwyższa Izba Kontroli podkreślała zasadność takiego postępowania już w czasie kontroli P/15/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. – wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej”. Obowiązek kontroli dokumentów rozliczeniowych w czasie wizytacji terenowych został wpisany do regulaminu organizacyjnego Biura NFOŚiGW – właśnie w czasie tej kontroli NIK.

IV. Informacje dodatkowe

1. Informacje o wystąpieniu pokontrolnym i zastrzeżeniach

W wystąpieniu pokontrolnym do Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, skierowanym w dniu 29 kwietnia 2019 r., Najwyższa Izba Kontroli wnosila o:

- 1) przyjęcie rozwiązań zapewniających zwiększenie efektywności wydatkowania środków z programu GEKON – *Generator Koncepcji Ekologicznych*;
- 2) ustalenie, w ramach procedur kontroli zarządczej, mechanizmów zapewniających:
 - a) spójność harmonogramów rzeczowo-finansowych umów z opisami działań zaplanowanych do realizacji;
 - b) rzetelne szacowanie kosztu, zakresu i terminu realizacji zadań objętych umową o dofinansowanie ze środków NFOŚiGW, w celu uniknięcia wielokrotnego dokonywania zmian warunków realizacji zadania objętego umową;
 - c) weryfikację oświadczeń beneficjenta, szczególnie w przypadku gdy beneficjent będący podatnikiem VAT oświadcza, że nie będzie miał możliwości odliczenia podatku VAT przy danym przedsięwzięciu;
 - d) zapewnienie terminowej realizacji postępowań administracyjnych dotyczących udzielenia ulg w spłacie opłat wnoszonych do NFOŚiGW na podstawie ustawy *Prawo geologiczne i górnicze* oraz zawiadamianie stron prowadzonych postępowań zgodnie z trybami określonym w Kpa;
 - e) zawieranie umów o dofinansowanie przedsięwzięć z zachowaniem terminów wskazanych w uchwałach Zarządu NFOŚiGW;
 - f) rozliczanie umów pod względem rzeczowym i ekologicznym w terminach określonych w umowach o dofinansowanie przedsięwzięć;
- 3) ustalenie mechanizmów kontroli zarządczej, zapewniających:
 - a) wyeliminowanie przypadków postępowania z dowodami księgowymi w sposób niezgodny z uor;
 - b) rzetelne aktualizowanie polityki rachunkowości;
 - c) wprowadzanie trwałych zapisów do ksiąg rachunkowych po wstępnej kontroli Głównego Księgowego i/lub zatwierdzeniem operacji gospodarczej przez upoważnione osoby;
 - d) wyeliminowanie przypadków udzielania zamówień niezgodnie z upzp;
- 4) prawidłowe definiowanie w umowach efektów ekologicznych i rzeczowych, w tym zapewnienie spójności kryteriów oceny osiągnięcia wymaganych efektów ekologicznych z kryteriami będącymi podstawą oceny wniosku wykonanej w trakcie ich naboru;
- 5) terminowe rozpatrywanie wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć oraz zapewnienie wykazywania w systemie informatycznym statusu wniosków zgodnego ze stanem faktycznym;
- 6) zapewnienie możliwości weryfikacji nazwy i wersji programu przetwarzania wykorzystywanego w NFOŚiGW do prowadzenia ksiąg rachunkowych z nazwą i wersją programu zatwierdzonego przez Zarząd NFOŚiGW.

Ponadto NIK ponownie wniosła o:

- 1) bezzwłoczne dostosowanie siedziby NFOŚiGW do obowiązujących wymagań w zakresie ochrony p.poż.;

- 2) zaprzestanie wydatkowania środków na zadania zakończone przed zawarciem umowy o dofinansowanie;
- 3) zaprzestanie dokonywania zmian w umowach po upływie okresu realizacji przedsięwzięcia;
- 4) właściwe monitorowanie przedsięwzięć pod kątem zgodności z umowami poprzez wykorzystanie wizytacji do weryfikacji źródłowych dokumentów rozliczeniowych.

P.o. Prezesa Zarządu NFOŚiGW w dniu 20 maja 2019 r. zgłosił zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego.

Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 5 czerwca 2019 r. (znak KPK-KPO.443.114.2019) spośród 19 zastrzeżeń zgłoszonych przez p.o. Prezesa Zarządu NFOŚiGW trzy zostały uwzględnione w całości, cztery zostały uwzględnione w części, a 12 zostało oddalonych.

Załącznik 1. Kalkulacja oceny ogólnej – Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Oceny wykonania planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej dokonano stosując kryteria⁴⁸ oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2018 roku*⁴⁹.

Przychody (P):	1 606 770,5 tys. zł
Koszty (K) (łącznie z wydatkami majątkowymi):	983 315,6 tys. zł
Finansowanie zwrotne:	856 442,7 tys. zł
Łączna kwota (G = Przychody + Koszty+ Finansowanie zwrotne):	3 446 528,8 tys. zł
Waga przychodów w łącznej kwocie:	(Wp = P : G) =0,4662
Waga kosztów (łącznie z wydatkami majątkowymi) i finansowania zwrotnego w łącznej kwocie:	(Wk = K : G) =0,5338

Nie stwierdzono nieprawidłowości w przychodach.

Ocena częściowa przychodów (Op): 5

Nieprawidłowości w kosztach (łącznie z wydatkami majątkowymi) i finansowaniu zwrotnym dotyczyły kwoty 7167,3 tys. zł, co stanowiło 0,4 % kosztów ogółem i finansowania zwrotnego. Nieprawidłowości dotyczyły: wydatkowania środków w wyniku zawarcia umów o dofinansowanie po zakończeniu realizacji przedsięwzięcia objętego dofinansowaniem (4904,5 tys. zł), poniesienia kosztów związanych z realizacją czterech umów o udzielenie dofinansowania w formie dotacji, zawartych na podstawie nieważnych uchwał Zarządu NFOŚiGW (1209,2 tys. zł), sfinansowania wydatków w związku z przedwczesnym przyznaniem dofinansowania z zakresu edukacji ekologicznej (677,8 tys. zł), udzielenia zamówień publicznych niezgodnie z ustawą – Prawo zamówień publicznych, w tym dokonania nieuprawnionego podziału zamówienia na części (369,6 tys. zł); sfinansowania zamówienia z naruszeniem prawa i w sposób niegospodarny (6,2 tys. zł).

Ocena częściowa kosztów (Ok) (łącznie z wydatkami majątkowymi) i finansowania zwrotnego: 1

Łączna ocena przychodów, kosztów i finansowania zwrotnego ŁO⁵⁰: $\text{ŁO} = 5 \times 0,4662 + 1 \times 0,5338 = 2,8648$, tj. w zaokrągleniu 3

Opinia o sprawozdaniach: pozytywna.

NIK zwraca uwagę na stwierdzone istotne nieprawidłowości w kosztach, świadczące o utrzymującym się od kilku lat niewłaściwym funkcjonowaniu kontroli zarządczej, a także na brak realizacji wniosków pokontrolnych sformułowanych w toku poprzedniej kontroli wykonania budżetu państwa.

Ocena ogólna: **w formie opisowej**

⁴⁸ <http://www.nik.gov.pl/kontrolle/standardy-kontroli-nik/>

⁴⁹ Porównaj: <http://www.nik.gov.pl/kontrolle/analiza-budzetu-panstwa/>.

⁵⁰ $\text{ŁO} = \text{Op} \times \text{Wp} + \text{Ok} \times \text{Wk}$

Załącznik 2. Zestawienia tabelaryczne

Tabela 1. Wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Lp.	Wyszczególnienie	2017 r.	2018 r.			4:3	6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie				
		tys. zł				%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Część A PLAN FINANSOWY W UKŁADZIE MEMORIAŁOWYM									
I. STAN NA POCZĄTEK ROKU			X	X	X	X	X	X	X
1	Środki obrotowe, w tym:	5 817 114,3	6 663 873	6 663 873	7 308 636,6	114,6	125,6	109,7	109,7
1.1	Środki pieniężne	5 002 431,0	5 852 564	5 852 564	6 486 014,5	117,0	129,7	110,8	110,8
1.2	Należności krótkoterminowe	814 683,3	811 309	811 309	822 622,1	99,6	101,0	101,4	101,4
1.2.1	z tytułu udzielonych pożyczek	790 737,9	787 363	787 363	796 988,4	99,6	100,8	101,2	101,2
1.2.2	od jednostek sektora finansów publicznych	271 576,0	271 576	271 576	284 529,3	100,0	104,8	104,8	104,8
1.3	Zapasy	0,0	0	0	0,0	-	-	-	-
2	Należności długoterminowe	5 048 428,5	4 938 479	4 938 479	4 601 250,2	97,8	91,1	93,2	93,2
2.1	z tytułu udzielonych pożyczek	5 048 428,5	4 938 479	4 938 479	4 601 250,2	97,8	91,1	93,2	93,2
2.2	od jednostek sektora finansów publicznych	1 273 783,1	1 246 041	1 246 041	1 049 391,1	97,8	82,4	84,2	84,2
3	Zobowiązania, w tym:	39 077,2	45 891	45 891	36 106,3	117,4	92,4	78,7	78,7
3.1	z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytu	0,0	0	0	0,0	-	-	-	-
3.2	Wymagalne	0,0	0	0	0,0	-	-	-	-
II	PRZYCHODY OGÓŁEM	1 862 677,4	1 508 720	1 508 720	1 606 770,5	81,0	86,3	106,5	106,5
1	Przychody z prowadzonej działalności, z tego:	1 535 415,3	1 180 400	1 180 400	1 314 338,0	76,9	85,6	111,3	111,3
1.1	Przychody netto ze sprzedaży produktów sprzedanych NFZ	0,0	0	0	0,0	-	-	-	-
1.2	Przychody z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne	0,0	0	0	0,0	-	-	-	-
1.3	Oplaty i kary za korzystanie ze środowiska	296 720,0	355 000	355 000	373 992,0	119,6	126,0	105,3	105,3
1.4	Oplaty eksploatacyjne i koncesyjne	272 677,3	280 000	280 000	277 108,3	102,7	101,6	99,0	99,0
1.6	Oplaty zastępcze i kary wynikające z ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne	519 460,1	430 000	430 000	620 201,4	82,8	119,4	144,2	144,2
1.7	Oplaty zastępcze i kary wynikające z ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej	416 374,4	80 000	80 000	784,1	19,2	0,2	1,0	1,0
1.8	Pozostałe opłaty i składki	30 183,5	35 400	35 400	42 252,2	117,3	140,0	119,4	119,4
2	Dotacje z budżetu państwa	70 510,2	65 000	65 000	48 935,2	92,2	69,4	75,3	75,3
3	Środki otrzymane z Unii Europejskiej	420,8	1 000	1 000	89,9	237,6	21,4	9,0	9,0
4	Środki od innych jednostek sektora finansów publicznych	0,0	0	0	83,7	-	-	-	-

Lp.	Wyszczególnienie	2017 r.	2018 r.			4:3	6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie				
		tys. zł				%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
5	Pozostałe przychody, w tym:	256 331,1	262 320	262 320	243 323,7	102,3	94,9	92,8	92,8
5.1	Odsetki (np. z tytułu udzielonych pożyczek), w tym:	236 365,3	253 850	253 850	237 784,7	107,4	100,6	93,7	93,7
5.1.1	Odsetki od depozytów u MF lub z tytułu skarbowych papierów wartościowych	87 017,4	103 000	103 000	99 240,5	118,4	114,0	96,4	96,4
5.2	Środki otrzymane od jednostek spoza sektora finansów publicznych	0,0	0	0	0,0	-	-	-	-
5.3	Równowartość odpisów amortyzacyjnych	150,6	164	164	0,0	108,9	0,0	0,0	0,0
III	KOSZTY OGÓŁEM	833 637,3	1 405 800	1 405 800	983 315,6	168,6	118,0	69,9	69,9
1	Koszty funkcjonowania	92 992,2	104 600	104 600	98 155,8	112,5	105,6	93,8	93,8
1.1	Amortyzacja	3 879,7	5 600	5 600	4 050,0	144,3	104,4	72,3	72,3
1.2	Materiały i energia	1 421,1	1 400	1 400	1 398,3	98,5	98,4	99,9	99,9
1.3	Usługi obce	4 827,8	7 500	7 500	4 931,9	155,4	102,2	65,8	65,8
1.4	Wynagrodzenia, z tego:	65 762,5	68 600	68 600	68 415,3	104,3	104,0	99,7	99,7
1.4.1	Osobowe	64 896,4	67 200	67 200	67 196,6	103,5	103,5	100,0	100,0
1.4.2	Bezosobowe	866,1	1 400	1 400	1 218,7	161,6	140,7	87,0	87,0
1.4.3	Pozostałe	0,0	0	0	0,0	-	-	-	-
1.5	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	60,0	0	0	0,0	0,0	0,0	-	-
1.6	Podatki i opłaty, w tym:	10 978,2	12 700	12 700	11 704,8	115,7	106,6	92,2	92,2
1.6.1	ubezpieczenie społeczne	9 801,4	11 200	11 200	10 459,1	114,3	106,7	93,4	93,4
1.6.2	Fundusz Pracy	1 176,8	1 500	1 500	1 245,7	127,5	105,9	83,0	83,0
1.6.3	Fundusz Emerytur Pomostowych	0,0	0	0	0,0	-	-	-	-
1.7	Płatności odsetkowe wynikające z zaciągniętych zobowiązań	0,0	0	0	0,0	-	-	-	-
1.8	Podatki i opłaty, w tym:	1 512,1	1 640	1 640	1 521,8	108,5	100,6	92,8	92,8
1.8.1	Podatek akcyzowy	0,0	0	0	0,0	-	-	-	-
1.8.2	Podatek od towarów i usług (VAT)	0,0	0	0	0,0	-	-	-	-
1.8.3	Opłaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego	622,4	700	600	559,8	112,5	89,9	80,0	80,0
1.8.4	Podatki stanowiące źródło dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego	250,6	300	270	231,9	119,7	92,5	77,3	77,3
1.8.5	Opłaty na rzecz budżetu państwa	56,9	40	100	75,5	70,3	132,7	188,8	188,8
1.8.6	Pozostałe podatki i opłaty	582,2	600	670	654,6	103,1	112,4	109,1	109,1
1.9	Pozostałe koszty funkcjonowania	4 550,8	7 160	7 160	6 133,7	157,3	134,8	85,7	85,7
2	Koszty realizacji zadań, w tym:	641 531,7	1 200 000	1 200 000	786 108,7	187,1	122,5	65,5	65,5

Lp.	Wyszczególnienie	2017 r.	2018 r.			4:3	6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie				
		tys. zł				%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2.1	- środki przekazane innym podmiotom	641 531,7	1 200 000	1 200 000	786 108,7	187,1	122,5	65,5	65,5
3	Pozostałe koszty, w tym:	99 113,4	101 200	101 200	99 051,1	102,1	99,9	97,9	97,9
3.1	Środki na wydatki majątkowe	0,0	0	0	0,0	-	-	-	-
IV	WYNIK BRUTTO (poz. II – III)	1 029 040,1	102 920	102 920	623 455,0	10,0	60,6	605,8	605,8
V	Obowiązkowe obciążenia wyniku finansowego	0,0	0	0	0,0	-	-	-	-
1	Podatek dochodowy od osób prawnych	0,0	0	0	0,0	-	-	-	-
2	Pozostałe obciążenia wyniku finansowego, w tym:	0,0	0	0	0,0	-	-	-	-
2.1	Wpłata do budżetu państwa (np. z zysku, nadwyżki środków finansowych)	0,0	0	0	0,0	-	-	-	-
VI	WYNIK NETTO (poz. IV – V)	1 029 040,1	102 920	102 920	623 455,0	10,0	60,6	605,8	605,8
VII	DOTACJE Z BUDŻETU	X	X	X	X	X	X	X	X
1	Dotacje ogółem, z tego:	70 510,2	65 000	65 000	48 935,2	92,2	69,4	75,3	75,3
1.1	- podmiotowa	0,0	0	0	0,0	-	-	-	-
1.2	- przedmiotowa	0,0	0	0	0,0	-	-	-	-
1.3	- celowa	0,0	0	0	0,0	-	-	-	-
1.4	- celowa na finansowanie projektów z udziałem środków UE – bieżące	46 710,1	51 178	51 178	43 302,3	109,6	92,7	84,6	84,6
1.4.1	w tym na współfinansowanie	8 926,3	5 121	5 121	4 732,1	57,4	53,0	92,4	92,4
1.5	- celowa na finansowanie projektów z udziałem środków UE – majątkowe	23 800,1	13 822	13 822	5 632,9	58,1	23,7	40,8	40,8
1.5.1	w tym na współfinansowanie	145,5	78	78	5,6	53,6	3,8	7,2	7,2
1.6	- na inwestycje i zakupy inwestycyjne	0,0	0	0	0,0	-	-	-	-
VIII	ŚRODKI NA WYDATKI MAJĄTKOWE (nakłady na rzeczowe aktywa trwałe i wartości niematerialne i prawne)	3 422,1	6 796	6 796	2 389,7	198,6	69,8	35,2	35,2
IX	ŚRODKI PRZYZNANE INNYM PODMIOTOM	641 531,7	1 200 000	1 200 000	786 108,7	187,1	122,5	65,5	65,5
X	STAN NA KONIEC ROKU	X	X	X	X	X	X	X	X
1	Środki obrotowe, w tym:	7 308 636,6	5 880 026	5 880 026	8 041 602,8	80,5	110,0	136,8	136,8
1.1	Środki pieniężne	6 486 014,5	5 068 717	5 068 717	7 207 561,9	78,1	111,1	142,2	142,2
1.2	Należności krótkoterminowe	822 622,1	811 309	811 309	834 040,9	98,6	101,4	102,8	102,8
1.2.1	z tytułu udzielonych pożyczek	796 988,4	787 363	787 363	819 864,4	98,8	102,9	104,1	104,1
1.2.2	od jednostek sektora finansów publicznych	284 529,3	271 576	271 576	280 902,1	95,4	98,7	103,4	103,4
1.3	Zapasy	0,0	1	1	0,0	-	-	0,0	0,0
2	Należności długoterminowe	4 601 250,2	5 465 590	5 465 590	4 351 292,1	118,8	94,6	79,6	79,6

Lp.	Wyszczególnienie	2017 r.	2018 r.			4:3	6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie				
		tys. zł				%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2.1	z tytułu udzielonych pożyczek	4 601 250,2	5 465 590	5 465 590	4 351 292,1	118,8	94,6	79,6	79,6
2.2	od jednostek sektora finansów publicznych	1 049 391,1	1 379 038	1 379 038	911 864,3	131,4	86,9	66,1	66,1
3	Zobowiązania, w tym:	36 106,3	46 101	46 101	32 407,2	127,7	89,8	70,3	70,3
3.1	z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów	0,0	0	0	0,0	-	-	-	-
3.2	wymagalne	0,0	0	0	0,0	-	-	-	-

Część B. DANE UZUPEŁNIAJĄCE

L.p.	Wyszczególnienie	2017 r.	2018 r.			4:3	6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie				
		tys. zł							
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Wolne środki finansowe przekazane w zarządzanie lub depozyt u Ministra Finansów	6 472 906,6	5 062 340	5 062 340	7 170 226,9	78,2	110,8	141,6	141,6
1.1	-depozyty <i>overnight</i> (O/N)	457 806,6	598 058	598 058	162 751,9	130,6	35,6	27,2	27,2
1.2	-depozyty terminowe	6 015 100,0	4 464 282	4 464 282	7 007 475,0	74,2	116,5	157,0	157,0

Tabela 2. Zatrudnienie i wynagrodzenia w NFOŚiGW

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2017 r.			Plan na 2018 r.*		Wykonanie 2018 r.			9:4
		Przeciętne zatrudnienie	Wynagrodzenie	Przeciętne wynagrodzenie miesięczne	Przeciętne zatrudnienie	Wynagrodzenie	Przeciętne zatrudnienie	Wynagrodzenie	Przeciętne wynagrodzenie miesięczne	
		Osoby/etaty	tys. zł	zł	Osoby/etaty	tys. zł	Osoby/etaty	tys. zł	zł	%
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Ogółem - osobowe, w tym:	594/587	57 269,8	8 130,3	640**	67 200,0	641/633	60 683,4	7 988,9	98,3
	- Zarząd	4/4	1 073,1	22 356,3	x	x	5/5	1 188,9	19 815,0	88,6
	- Administracja	590/583	56 196,7	8 032,7	x	x	636/628	59 494,5	7 894,7	98,3
2	Ogółem bezosobowe, w tym:	15	866,1	x	x***	1 400,0	16	1 218,6	x	x
	- pracownicy	0	0,0	x	x	x	0	0	x	x
	- pozostali	15	866,1	x	x	x	16	1 218,6	x	x

* w NFOŚiGW nie sporządza się planu przeciętnego zatrudnienia dla Zarządu i innych komórek organizacyjnych a jedynie ogółem.

** przeciętne zatrudnienie w NFOŚiGW planowane jest w etatach.

*** w NFOŚiGW nie planowano liczby osób dla wynagrodzeń bezosobowych.

Plan wynagrodzeń na rok 2018 wynosił **68 600 tys. zł**, w tym:

-wynagrodzenia osobowe 67 200 tys. zł;
-wynagrodzenia bezosobowe 1 400 tys. zł.

Dane dotyczące wynagrodzeń osobowych prezentowane są bez rezerw na: nagrodę roczną dla członków Zarządu oraz pieniężną dla pracowników, aktualizację rezerw na przyszłe świadczenia pracownicze.

wynagrodzenia osobowe 2018 r. (tys. zł) - wg Planu finansowego NFOŚiGW	67 196,6
rezerwa na nagrody pieniężne i roczne, aktualizacja rezerw na przyszłe świadczenia pracownicze, odprawy pieniężne, odszkodowania	-6 513,2
	60 683,4

Tabela 3. Środki wydatkowane na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Poz.	Treść	Wykonanie 2017 r.	Plan działalności 2018 r.	Wykonanie 2018 r.	Wskaźnik 5/4	Wskaźnik 5/3
1	2	3	4	5	6	7
I	Środki NFOŚiGW na finansowanie przedsięwzięć (pożyczki, dotacje, dopłaty, środki przekazane za pośrednictwem rezerwy celowej budżetu państwa)	1 097 260,3	2 790 000,0	1 432 551,4	51,3%	130,6%
1.1	Finansowanie pożyczkowe	455 728,7	1 590 000,0	646 442,7	40,7%	141,8%
1.2	Finansowanie bezzwrotne (dotacje, dopłaty, umorzenia pożyczek, środki przekazane za pośrednictwem rezerwy celowej budżetu państwa)	641 531,6	1 200 000,0	786 108,7	65,5%	122,5%
II	Finansowanie kapitałowe	65 786,0	210 000,0	210 000,0	100,0%	319,2%
III	Dotacje ze środków europejskich obsługiwane przez NFOŚiGW	980 381,9	1 843 800,0	2 439 638,5	132,3%	248,8%
IV	Razem środki NFOŚiGW i dotacje ze środków europejskich	2 143 428,2	4 843 800,0	4 082 190,0	84,3%	190,5%

Tabela 4. Dotacyjne finansowanie przedsięwzięć

Poz.	Treść	Finansowanie bezzwrotne – łącznie ze środkami przekazanymi za pośrednictwem rezerwy celowej budżetu państwa				
		Wykonanie 2017 r.	Plan 2018 r.	Wykonanie 2018 r.	Wskaźnik 5/4	Wskaźnik 5/3
1	2	3	4	5	6	7
I	Dotacyjne finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze środków krajowych	594 667,5	1 171 517,0	762 507,6	65,1%	128,2%
1	Ochrona wód	31 093,2	29 671,0	33 268,8	112,1%	107,0%
2	Gospodarka wodna	46 200,8	32 528,0	20 031,0	61,6%	43,4%
3	Ochrona klimatu i atmosfery	124 450,9	174 465,0	99 957,7	57,3%	80,3%
4	Ochrona powierzchni ziemi	19 516,4	31 546,0	33 205,9	105,3%	170,1%
5	Ochrona przyrody i krajobrazu	19 979,0	27 098,0	15 052,7	55,5%	75,3%
6	Geologia i Górnictwo	135 711,3	460 331,0	136 472,5	29,6%	100,6%
7	Monitoring środowiska	97 671,0	64 688,0	39 063,4	60,4%	40,0%
8	Zapobieganie klęskom żywiołowym i poważnym awariom oraz usuwanie ich skutków	13 995,2	16 260,0	27 537,5	169,4%	196,8%
9	Edukacja ekologiczna	12 795,1	23 236,0	20 095,1	86,5%	157,1%
10	Ekspertyzy i prace naukowo-badawcze	67 144,0	261 944,0	305 653,3	116,7%	455,2%
11	Umorzenia pożyczek i kredytów	16 274,1	27 000,0	21 871,2	81,0%	134,4%
12	GEKON - Generator Koncepcji Ekologicznych	8,6	10 000,0	476,3	4,8%	5538,3%
13	Doradztwo energetyczne	8 327,9	11 250,0	8 322,2	74,0%	99,9%
14	Ekologiczne formy transportu	1 500,0	1 500,0	1 500,0	100,0%	100,0%
II	Life	19 353,9	28 483,0	23 599,3	82,9%	121,9%
III	Korekta systemowa dla przedsięwzięć ISPA/FS	22 829,7	0,0	0,0	-	0,0%
IV	Współfinansowanie MF EOG i NMF (Fundusz Małych Grantów i Fundusz Współpracy Dwustronnej)	4 680,5	0,0	1,9	-	0,0%
V	Finansowanie dotacyjne razem	641 531,6	1 200 000,0	786 108,7	65,5%	122,5%

Tabela 5. Środki europejskie – dotacyjne finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Poz.	Wyszczególnienie		Wykonanie 2017 r.	Plan działalności 2018 r.	Wykonanie 2018 r.	Wskaźnik 5/4	Wskaźnik 5/3
1	2		3	4	5	6	7
1	PO IIŚ, NMF i MF EOG		936 438,4	1 843 800,0	2 439 638,5	132,3%	260,5%
1.1	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007–2013*)		65 972,4	0,0	0,00	-	0,0%
1.1.1		Priorytet I	40 886,4	0,0	0,0	-	0,0%
1.1.2		Priorytet II	25 466,0	0,0	0,0	-	0,0%
1.1.3		Priorytet III	-141,1	0,0	0,0	-	0,0%
1.1.4		Priorytet IV	-238,9	0,0	0,0	-	0,0%
1.1.5		Priorytet IX	0,0	0,0	0,0	-	-
1.2	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014–2020*)		646 164,3	1 843 800,0	2 439 638,5	132,3%	377,6%
1.2.1		Priorytet I	177 098,8	190 800,0	343 165,7	179,9%	193,8%
1.2.2		Priorytet II	469 065,5	1 653 000,0	2 096 472,9	126,8%	446,9%
1.3		Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego	224 301,7	0,0	0,0	-	0,0%
2	Środki europejskie - ewidencja pozabilansowa		43 940,5	0,0	0,0	-	0,0%
2.1		ISPA/Fundusz Spójności	43 941	0,0	0,0	-	0,0%
3	Pozostałe środki europejskie - ewidencja bilansowa		3,0	0,0	0,0	-	0,0%
3.1		EFP PHARE	3,0	0,0	0,0	-	0,0%
3.2		EFP SIDA (BITS)	0,0	0,0	0,0	-	-
4	Razem środki europejskie obsługiwane przez Narodowy Fundusz (1+2+3)		980 381,9	1 843 800,0	2 439 638,5	132,3%	248,8%

Załącznik 3. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
8. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
10. Minister Finansów
11. Minister Środowiska
12. Prezes Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej