



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Środowiska

Tekst jednolity*

KSI.410.001.05.2019

P/19/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*** Uwzględniono zmiany wprowadzone Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 5 czerwca 2019 r. oraz sprostowano, w trybie art. 35 ust. 1 ustawy o NIK oczywiste omyłki pisarskie w wystąpieniu pokontrolnym.**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/19/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2018 r.
<i>Jednostka Kontrolowana</i>	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: „NFOŚiGW”, „NF” lub „Narodowy Fundusz”)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Marek Ryszka, p.o. Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – od dnia 26 lutego 2019 r. Do dnia 12 lutego 2019 r. funkcję Prezesa Zarządu NFOŚiGW pełnił Kazimierz Kujda.

(dowód: akta kontroli str. 8024-8026)

<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Środowiska
<i>Kontrolerzy</i>	Agnieszka Kołakowska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/19/2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. Elżbieta Browińska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KSI/18/2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. Maria Kowalska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KSI/17/2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. Kornel Drabarek, p.o. Wicedyrektor Departamentu Środowiska, upoważnienie do kontroli nr KSI/22/2019 z dnia 14 marca 2019 r. Waldemar Brodziuk, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KSI/21/2019 z dnia 26 lutego 2019 r. Krzysztof Dąbrowski, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KSI/16/2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. Miroslaw Nowakowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/15/2019 z dnia 16 stycznia 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-12, 901-902)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena wykonania w 2018 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań. Ocenie podlegały w szczególności:

- planowanie i wykonanie przychodów, w tym działania związane z pobieraniem i egzekucją należności z prowadzonej działalności;
- planowanie i wykonanie kosztów oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji;
- wykorzystanie dotacji z budżetu państwa, w tym przekazanych na realizację programów/projektów finansowanych z udziałem środków z budżetu UE;

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489.

- gospodarowanie wolnymi środkami;
- prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych;
- prawidłowość i rzetelność sporządzenia sprawozdań za IV kwartał 2018 r. w zakresie operacji finansowych;
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności działania kontrolne w zakresie:

- analizy wykonania planu przychodów funduszu,
- analizy stanu należności pozostałych do zapłaty,
- szczegółowej kontroli wybranych należności z tytułu przychodów funduszu oraz windykacji zaległości,
- analizy realizacji kosztów, w tym współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej,
- analizy realizacji zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- szczegółowej analizy wybranej próby wydatków,
- analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych,
- badania prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- analizy stanu zobowiązań,
- analizy prawidłowości sporządzenia sprawozdań.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V. Wyniki kontroli.

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

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).

W 2018 r. NFOŚiGW uzyskał przychody w kwocie 1 606 770,5 tys. zł, co stanowiło 106,5% planu według ustawy budżetowej na rok 2018². W porównaniu z 2017 r. uzyskane przychody były niższe o 255 906,9 tys. zł, tj. o 13,7%.

W 2018 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.

(dowód: akta kontroli str. 15-16, 20-57, 881-882, 2810-2811)

² Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. (Dz.U. poz. 291).

IV. Ocena

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli³ 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 opisanych powyżej działań kontrolnych stwierdzono nieprawidłowości, które były przede wszystkim wynikiem niewystarczającej skuteczności systemu kontroli zarządczej, w tym ustalenia nieefektywnych i nieadekwatnych mechanizmów kontroli zarządczej. Stwierdzono nieprawidłowości polegające głównie na:

- udzieleniu sześciu zamówień niezgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁴ (dalej „*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;
- 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.

NIK od kilku już lat po kontrolach wykonania planu finansowego NFOŚiGW wyraża stanowisko, iż finansowanie z rezerwy celowej poz. 59 – *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej* składek do organizacji międzynarodowych nie jest działaniem prawidłowym. 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. Jednak wobec niezapewnienia przez Ministra Finansów środków na ten cel w budżecie państwa poza rezerwą celową poz. 59 nie do zaakceptowania byłaby sytuacja prowadząca do

³ 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 negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

nieuregulowania zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej z tytułu członkostwa w tych organizacjach.

Należy jednak 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 z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska* (dalej: ustawa POŚ)⁶ uchylająca art. 400a ust. 1 pkt 3 ustawy dotyczący finansowania wspomaganie m.in. osłony meteorologicznej społeczeństwa to w 2018 r. przekazywano środki NFOŚiGW na finansowanie składki do Europejskiej Organizacji ds. Eksploatacji Satelitów Meteorologicznych (dalej: EUMETSAT).

Sprawozdania w zakresie operacji finansowych (Rb-N i Rb-Z) oraz w zakresie budżetu zadaniowego (Rb-BZ2) sporządzone zostały na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Stwierdzone w toku badania ksiąg rachunkowych nieprawidłowości nie miały negatywnego wpływu na wiarygodność ksiąg rachunkowych NFOŚiGW.

V. Wyniki kontroli

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

1.1 Wykonanie planu przychodów

Opis stanu faktycznego

Przychody uzyskane w 2018 r. wyniosły 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 z 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 wyższe o 77 272,0 tys. zł, tj. o 26,0% – z powodu wpływu nowych opłat za wprowadzanie ścieków i opłat podwyższonych, wynikających z wejścia w życie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – *Prawo wodne*⁷;
 - opłat eksploatacyjnych i koncesyjnych: 277 108,3 tys. zł, co stanowiło 99,0% planu; w porównaniu z 2017 r. były wyższe o 4 431,0 tys. zł, tj. o 1,6%;
 - opłat zastępczych i kar wynikających z ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – *Prawo energetyczne*⁸ oraz z ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o *odnawialnych źródłach energii*⁹: 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 kogeneracji¹⁰. Skutkowało to przedłożeniem do umorzenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki mniejszej liczby tych świadectw, co w konsekwencji wpłynęło na wzrost uiszczenia opłaty zastępczej do NFOŚiGW;

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1566, ze zm. – art. 493.

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 2268, ze zm.

⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 755, ze zm.

⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2389, ze zm.

¹⁰ Kogeneracja – jest to wytwarzanie ciepła i energii elektrycznej w najbardziej efektywny sposób, czyli w jednym procesie technologicznym – art. 3 pkt 33 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne* – Dz. U. z 2018 r. poz. 755, ze zm. Świadectwo pochodzenia z kogeneracji jest to dokument potwierdzający, że energia elektryczna została wytworzona w wysokosprawnej kogeneracji, wydawany przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

- opłat zastępczych i kar wynikających z ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej¹¹: 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;
- dotacji z budżetu państwa wynoszących 48 935,2 tys. zł, co stanowiło 75,3% planu i 69,4% wykonania z 2017 r. głównie z powodu niższego wykonania „korekty systemowej”¹²;
- 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, wykonane w kwocie 243 323,7 tys. zł, co stanowiło 92,8% planu i 94,9% wykonania z 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 15-16, 59-61, 2743-2762a, 2810-2812, 8003-8005)

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%). 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%).

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%).

(dowód: akta kontroli str. 20-57, 62)

Należności wymagalne od 849 podmiotów (o 327 więcej niż w 2017 r., tj. o 62,6%) z tytułu opłat ustalanych na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – *Prawo geologiczne i górnicze*¹³ (dalej „pgg”), według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. wyniosły 76 388,1 tys. zł¹⁴ i były wyższe o 13 781,6 tys. zł (o 22,0%) niż w roku poprzednim. Należność główna w 2018 r. wyniosła 59 186,5 tys. zł i w porównaniu z 2017 r. była wyższa o 11 598,1 tys. zł (o 24,4%). Odsetki za zwłokę na koniec 2018 r. wynosiły 17 201,6 tys. zł i w porównaniu z 2017 r. były wyższe o 2 183,5 tys. zł (o 14,5%).

(dowód: akta kontroli str. 183-188, 2583-2671)

Zastępca Dyrektora Departamentu Księgowości i Rozliczeń Kierownik Wydziału Opłat i Pozostałych Przychodów wyjaśnił, że przyczyną wzrostu należności głównej było przede wszystkim ustalenie przez organy nadzoru górniczego¹⁵ opłat podwyższonych za wydobywanie kopalin bez koncesji. Natomiast przyczyną wzrostu liczby podmiotów mających należności wymagalne było m.in. wykazanie podmiotów zalegających z wpłatą jednej należności w kwocie nieprzekraczającej 58 zł, wobec których nie zostały wszczęte

¹¹ 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.).

¹² 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.

¹³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2126, ze zm.

¹⁴ 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 9 741,0 tys. zł.

¹⁵ Okręgowe urzędy górnicze oraz Wyższy Urząd Górniczy.

z urzędu postępowania w sprawie umorzenia zaległości, bowiem na 2019 r. zaplanowano kolejne działania monitorujące¹⁶ celem uzyskania tych przychodów.

(dowód: akta kontroli str. 2672-2742)

Badaniem objęto 20 spraw dotyczących zaległych opłat eksploatacyjnych za wydobycie kopalin bez wymaganej koncesji, z rażącym naruszeniem warunków wydanej koncesji lub opłat określonych w wydanej koncesji¹⁷. Stwierdzono, że wobec wszystkich przedsiębiorców, którzy zalegali z powyższymi opłatami, były prowadzone działania w celu wyegzekwowania zaległych opłat, w tym postępowania egzekucyjne, wszczęte na podstawie tytułów wykonawczych wystawionych przez NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 88-95)

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 1 494,0 tys. zł. Ponadto wystawiono 287 tytułów wykonawczych do 163 dłużników na łączną kwotę należności głównej 12 920,6 tys. zł, z czego uregulowano 1 033,8 tys. zł. Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. wobec wszystkich dłużników, zalegających z opłatami ustalonymi na podstawie pgg podjęto działania w celu wyegzekwowania należności.

(dowód: akta kontroli str. 104-138)

Według stanu na 31 grudnia 2018 r., z tytułu opłat ustalanych na podstawie pgg, przedawnieniu uległa kwota 1 257,8 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 1 095,5 tys. zł, których termin przedawnienia upłynął przed 1 stycznia 2018 r. (52 należności od 15 przedsiębiorców). Przyczyną przedawnień był brak możliwości prowadzenia skutecznej egzekucji zaległych opłat przez organy egzekucyjne prowadzące postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 139-182)

W 2018 r. wydano razem 14 decyzji na łączną kwotę udzielonych ulg, w spłacie opłat ustalanych na podstawie pgg, wynoszącą 680,3 tys. zł, z tego: trzy decyzje o udzieleniu ulg z urzędu (umorzenie zaległej opłaty wraz z odsetkami za zwłokę) na łączną kwotę 85,6 tys. zł oraz 11 decyzji o udzieleniu ulg na wniosek płatników¹⁸, na łączną kwotę 594,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 96-99)

Badaniem objęto wszystkie decyzje wydane w 2018 r., w sprawie ulg w spłacie opłat ustalanych na podstawie pgg. Wszystkie decyzje były podpisywane przez osoby, mające stosowne upoważnienia Prezesa Zarządu NFOŚiGW. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zasadności rozstrzygnięć w powyższych sprawach.

(dowód: akta kontroli str. 84, 98-99, 2813-2816)

W 2018 r. NFOŚiGW uzyskał przychody w kwocie 512,3 tys. zł z tytułu pożytków (odsetek) od środków wypłacanych w formie zaliczek.

(dowód: akta kontroli str. 71)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Nie zawiadomiono, w trybie art. 36 §1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego*¹⁹ (dalej: „Kpa”), stron prowadzonych postępowań administracyjnych o niezakończonym w terminie, z podaniem przyczyny zwłoki,

¹⁶ Wysłanie zawiadomień w formie elektronicznej.

¹⁷ Wybranych do badania z doboru celowego z zastosowaniem kryterium okresu zaległości w opłatach i wartości należności.

¹⁸ W tym jedna decyzja wydana po wznowieniu postępowania z urzędu.

¹⁹ Dz.U z 2018 r. poz. 2096, ze zm.

wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy wraz z pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia.

Spośród badanych wszystkich 10 postępowań dotyczących udzielenia na wniosek podmiotów²⁰ ulg w spłacie opłat wnoszonych do NFOŚiGW na podstawie pgg, prowadzonych m.in. na podstawie przepisów Kpa, w:

- pięciu przypadkach²¹ (tj. 50,0% badanych postępowań) od daty wpływu wniosku do NFOŚiGW do daty wezwania do jego uzupełnienia upłynęło od 192–337 dni;
- dziewięciu przypadkach²² (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.

(dowód: akta kontroli str. 2815a-2815c, 2819-2994)

Zastępca Dyrektora Departamentu Księgowości i Rozliczeń, Kierownik Wydziału Opłat i Pozostałych Przychodów wyjaśnił, iż przyczyną niewysyłania zawiadomień w trybie art. 36 § 1 Kpa było przeoczenie.

(dowód: akta kontroli str. 2786)

Strony dziewięciu postępowań²³ zawiadomiono dopiero w wezwaniach o uzupełnienie wniosku, w trybie art. 36 § 2 Kpa, o niezakończonym postępowaniu w terminie z powodu konieczności uzupełnienia braków wniosku, wskazując nowy termin jej załatwienia jak również o prawie do wniesienia ponaglenia poinformowano podmioty, do których miał zastosowanie art. 16 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw²⁴.

Żaden z terminów załatwienia sprawy, wskazany w powyższych wezwaniach, nie został dotrzymany.

(dowód: akta kontroli str. 2815a-2815c, 2819-2994)

Powyższe było niezgodne z obowiązującymi przepisami oraz świadczy o przewlekłości prowadzonych postępowań.

Zastępca Dyrektora Departamentu Księgowości i Rozliczeń Kierownik Wydziału Opłat i Pozostałych Przychodów wyjaśnił, m.in. że:

„Przyczynami wydłużonego okresu prowadzenia postępowań była znacząca ilość spraw prowadzona przez Wydział Opłat i Pozostałych Przychodów w zakresie postępowań administracyjnych i egzekucyjnych względem dłużników opłat eksploatacyjnych. Z liczby badanych 11 spraw, większość (7 z 11) dotyczyła opłat z tytułu nielegalnej działalności, w których istniał znaczący problem z gromadzeniem materiału dowodowego. (...) Cały proces związany z wnioskami składanymi przez podmioty w trybie Ordynacji podatkowej jest obsługiwany w Wydziale Opłat i Pozostałych Przychodów. (...) w Wydziale Opłat i Pozostałych Przychodów w okresie od IV kw. 2016 r. do IV kw. 2017 r. istniały poważne niedobory kadrowe (...) Wydział Opłat i Pozostałych Przychodów ewidencjonuje największą liczbę dokumentów spośród wszystkich wydziałów NFOŚiGW i obsługuje największą liczbę spraw. Nie było zatem możliwe obciążenie dodatkowym zakresem obowiązków innych pracowników Wydziału Opłat i Pozostałych Przychodów (...).”

(dowód: akta kontroli str. 2783-2788)

²⁰ Dotyczy podmiotów o następujących numerach ewidencyjnych w systemie e-Oplatygeolog: 3233; 3993; 4340; 4608; 4658; 6730; 7483; 7566; 8624; 8774.

²¹ Dotyczy podmiotów o następujących numerach ewidencyjnych w systemie e-Oplatygeolog: 3332–281 dni; 3993–337 dni; 4608–321 dni; 7483–248 dni; 7566–192 dni.

²² Dotyczy podmiotów o następujących numerach ewidencyjnych w systemie e-Oplatygeolog: 3332–145 dni; 3993–105 dni; 4340–59 dni; 4608–126 dni; 4658–246 dni; 6730–131 dni; 7483–89 dni; 7566–97 dni; 8774–98 dni.

²³ Nie zawiadomiono podmiotu o numerze ewidencyjnym w systemie e-Oplatygeolog – 8624.

²⁴ Dz. U. poz. 935.

W Oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej za rok 2017 z dnia 24 stycznia 2018 r. Zastępca Dyrektora Departamentu Księgowości i Rozliczeń Kierownik Wydziału Opłat i Pozostałych Przychodów zgłaszał niewystarczające zasoby kadrowe Wydziału Opłat i Pozostałych Przychodów do obsługi zadań i poziomu złożoności postępowań administracyjnych i egzekucyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 2789-2790, 8001-8002)

1.2 Wykonanie planu kosztów Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Opis stanu faktycznego

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.

P.o. Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że na wzrost kosztów ogółem miał wpływ wzrost wynarodzeń bezosobowych (konieczność świadczenia usług eksperckich dla NFOŚiGW); poziomu opłat na rzecz budżetu państwa (m.in. wyższa opłata abonamentowa na rzecz Prokuratury Generalnej); pozostałych kosztów funkcjonowania (związanych z promocją i reklamą; wzrostem kosztów szkoleń – w związku z zatrudnieniem nowych pracowników) oraz konieczność sfinansowania przygotowania i obsługi 24. Sesji Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (COP 24).

(dowód: akta kontroli str. 2748-2771, 2810-2812)

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%.

(dowód: akta kontroli str. 15-16, 20-57, 2810-2812)

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

(dowód: akta kontroli str. 2810-2812)

1.2.1 Koszty funkcjonowania

Koszty funkcjonowania w 2018 r. w kwocie 98 155,8 tys. zł, stanowiły 93,8% planu i w porównaniu do 2017 r. były wyższe o 5 163,6 tys. zł, tj. o 5,6%.

(dowód: akta kontroli str. 15-16, 2810-2812)

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 osoby²⁵ i w porównaniu do 2017 r. (587 osób) wzrosło o 46 etatów (tj. o 7,8%).

(dowód: akta kontroli str. 72-80, 2810-2812)

P.o. Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że: „Wzrost przeciętnego zatrudnienia w 2018 r. został ujęty w Planie finansowym NFOŚiGW na 2018 r. (...) Plan nie został przekroczony. NFOŚiGW musi dysponować odpowiednią liczbą wysoko wykwalifikowanych pracowników do realizacji powierzonego mu zakresu zadań, a także sprawnego działania. W 2018 r. zadania NFOŚiGW związane były, przede wszystkim, z wdrażaniem projektów PO liŚ 2014-2020, realizacją Projektu Doradztwa Energetycznego, Projektu Budowy Potencjału LIFE oraz obsługą środków z Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego. W 2018 r. NFOŚiGW rozpoczął obsługę

²⁵ W przeliczeniu na pełne etaty.

Funduszu Niskoemisyjnego Transportu realizującego przedsięwzięcia z zakresu inwestycji dotyczących pojazdów bezemisyjnych i niskoemisyjnych.(...)”.

(dowód: akta kontroli str. 2763-2771)

Zaplanowana w ustawie budżetowej na 2018 r. kwota wynagrodzeń osobowych i bezosobowych w wysokości 68 600 tys. zł była wyższa od planowanej na 2017 r. (66 300 tys. zł) o 2 300 tys. zł, tj. o 3,5%. Natomiast kwota wykonanych wynagrodzeń w 2018 r. była wyższa o 4,0% od wykonanych w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 15-16, 2810-2812)

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego²⁶ wyniosło w 2018 r. 7 988,9 zł i było niższe o 141,4 zł, tj. o 1,7%, niż w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 72)

W NFOŚiGW w latach 2015–2018 zawarto łącznie 136 umów zleceń i o dzieło²⁷, w tym: w 2015 r. – 27 umów; w 2016 r. – 31 umów zaś w 2017 r. – 42 umowy oraz w 2018 r. – 36 umów. W 2018 r. liczba zawartych umów zleceń i o dzieło w porównaniu do 2017 r. była mniejsza o 14,3%.

Szczegółowym badaniem objęto łącznie pięć umów zleceń i o dzieło, tj. 13,9% zawartych w 2018 r. W wyniku badania nie stwierdzono zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi, nieprawidłowości w zakresie rozliczania umów oraz nieprawidłowości w zakresie wykorzystania efektów zrealizowanych prac.

(dowód: akta kontroli str. 81-84)

Udzielanie zamówień publicznych

W 2018 r. Zespół Zamówień Publicznych NFOŚiGW prowadził 39 postępowań o udzielenie zamówień publicznych²⁸ oraz 213 postępowań, których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30,0 tys. euro. Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzono zgodnie z upzp.

(dowód: akta kontroli str. 1208-1218, 1233)

Szczegółową analizą objęto dziewięć postępowań, z tego dwa postępowania przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego²⁹ i jedno – w ramach procedury, o której mowa w art. 138o *upzp*³⁰ oraz sześć, do których nie zastosowano *upzp* (zamówienia o wartości nieprzekraczającej 30,0 tys. euro)³¹.

Wartość umów zawartych po zakończeniu tych postępowań wyniosła 2 834,9 tys. zł brutto. Wydatki na ich realizację w 2018 r. wyniosły 1 380,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1313-1452, 1569-1664, 1952-2117, 8108)

W przypadku zamówień publicznych o wartości szacunkowej przekraczającej kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 *upzp*, wszczętych od dnia 18 października 2018 r., przestrzegano obowiązku komunikacji zamawiającego z wykonawcą wyłącznie za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Jak wyjaśniła

²⁶ W przeliczeniu na jeden etat lub na jednego pełnozatrudnionego.

²⁷ Łącznie zawarto 117 umów zlecenia i 19 umów o dzieło.

²⁸ Z tego zakończono 30 postępowań, a dziewięć było w trakcie realizacji.

²⁹ Zamówienie na świadczenie usługi polegającej na publikacji cyklu artykułów sponsorowanych w prasie ogólnopolskiej na temat Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko POIiŚ 2014-2020 oraz Programu Life oraz zamówienie na dostawy urządzeń komputerowych.

³⁰ Zamówienie na organizację i obsługę logistyczną konferencji szkoleniowych dla beneficjentów i wnioskodawców NFOŚiGW, w tym POIiŚ.

³¹ Zamówienie na usługi informacyjno-komunikacyjne związane z udziałem NFOŚiGW w Międzynarodowych Targach POL-ECO SYSTEM w Poznaniu, wsparcie medialno-promocyjne NFOŚiGW podczas Międzynarodowych Targów POL-ECO SYSTEM 2018 w Poznaniu; usługi redakcyjno-promocyjne związane z udziałem NFOŚiGW w Szczycie Klimatycznym ONZ (COP24) w dniach 3-14 grudnia 2018 r. w Katowicach; usługę zamieszczenia dwustronicowej wkładki – informacji na temat NFOŚiGW na łamach miesięcznika „Ekologia i rynek”; usługi promujące NFOŚiGW w związku z objęciem mecenatem i patronowaniem V edycji plebiscytu pt. Ekoinspiracje organizowanej przez Spółkę (...).

Kierownik Zespołu Zamówień Publicznych „(...) do prowadzenia postępowań powyżej tzw. progów unijnych, (...), NFOŚiGW korzysta z miniPortalu udostępnionego bezpłatnie przez Urząd Zamówień Publicznych.”. Roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach w 2018 r. zawierające w szczególności informacje określone w art. 13a ust. 2 *upzp* zostało sporządzone i przekazane w dniu 26 lutego 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 1233-1312,1693-1722)

Wykonanie planu inwestycyjnego Biura NFOŚiGW

Opis stanu
faktycznego

Zarząd NFOŚiGW uchwałą nr A/15/3/2018 z dnia 12 marca 2018 r. zatwierdził plan wydatków i zakupów inwestycyjnych Biura NFOŚiGW na rok 2018 (dalej: *plan inwestycyjny*) w kwocie 6 576,0 tys. zł. W planie inwestycyjnym zaplanowano m.in.: zakup i aktualizację oprogramowania (1 686,0 tys. zł), zakup sprzętu komputerowego (2 350,0 tys. zł), modernizację budynków (270 tys. zł), zakup mebli biurowych (60 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1723-1753,1951)

W 2018 r. zrealizowano wydatki zaplanowane w planie inwestycyjnym Biura NFOŚiGW w kwocie 1 405,0 tys. zł, co stanowiło 21,4% kwoty planowanej. Niższe wykonanie planu było spowodowane m.in. niewydatkowaniem kwoty w wysokości 1 686,0 tys. zł na zakup i aktualizację oprogramowania.

(dowód: akta kontroli str. 1754-1758, 1761)

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. zł³² oraz zakup mebli biurowych na łączną kwotę 220,5 tys. brutto. Zakupiony sprzęt komputerowy został wprowadzony do ewidencji środków trwałych i rozdysponowany.

(dowód: akta kontroli str. 1569-1693)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Dwa zamówienia na realizację usług informacyjno-komunikacyjnych związanych z „*Udziałem NFOŚiGW w Międzynarodowych Targach POL-ECO SYSTEM 2018*” oraz usług redakcyjno-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 udzielania zamówień przez NFOŚiGW (dalej: Regulamin zamówień).

Zamówień tych udzielono na podstawie § 9 ust. 1 pkt. 2 lit. i 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 w tych wydarzeniach.

(dowód: akta kontroli str. 1952-2004)

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 we wskazanych powyżej targach³³.

(dowód: akta kontroli str. 2005-2044)

³² Zakup zrealizowany w ramach umowy nr 2018/0214/NFK na dostawę urządzeń komputerowych, zawartej dnia 8 sierpnia 2018 r. na kwotę 1 129,8 tys. zł.

³³ Zamówienie nr WN/156/2018 „Usługi informacyjno-komunikacyjne związane z udziałem NFOŚiGW w Międzynarodowych Targach POL-ECO SYSTEM 2018” na kwotę 116,9 tys. zł brutto dla Spółki (...). Zamówienie nr WN/152/201 „Wsparcie medialno-promocyjne NFOŚiGW podczas Międzynarodowych Targów POL-ECO SYSTEM 2018 w Poznaniu” dla Spółki (...) w postaci zakupu czasu antenowego i przygotowanie audycji przez dostawcę audiowizualnych usług medialnych przez telewizję wPolsce.pl na kwotę 120,5 tys. zł brutto.

3. Niewłaściwie dokonano rozeznania rynku przy szacowaniu wartości zamówienia pn. „Wsparcie medialno-promocyjne NFOŚiGW podczas Międzynarodowych Targów POL-ECO SYSTEM 2018 w Poznaniu” dla Spółki (...), co miało wpływ na wysokość ustalonej kwoty na realizację tego zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 2045-2096)

Dyrektor Departamentu Promocji i Komunikacji Społecznej (DPiKS) wyjaśnił, że „Pomimo wiedzy o stoisku, nie planowaliśmy formy i rodzaju przekazu medialnego.”. Odnosnie tożsamesgo zakresu zamówień Dyrektor DPiKS podał, że „To były różne zadania przedstawione w przedłożonych umowach - jedna telewizyjna, a druga prasowa. Dwie odmienne formy działania medialnego. Do targów przygotowujemy się merytorycznie wspólnie z Ministerstwem Środowiska, a obsługa medialna nie była planowana. Nie widzieliśmy jakie będziemy musieli podjąć rodzaje działań medialnych, bo tematy poszczególnych paneli i ich uczestnicy ustalone są ostatecznie na kilka dni przed targami.”. W odniesieniu do udziału NFOŚiGW w Szczycie Klimatycznym COP 24, Dyrektor DPiKS wyjaśnił, że „Nie była to forma naszego uczestnictwa wg. mnie uczestnictwo to stoiska, punkty informacyjne itp. Były tylko rozmowy ustne, że ktoś z NFOŚiGW ma się pojawić na COP24. Polska miała stoisko narodowe aranżowane przez Lasy Państwowe, a my nie mieliśmy stoiska i wynikało, że nie będziemy mieli swojej aktywności. (...) Nie wiedzieliśmy, czy będziemy mieli swój punkt informacyjny. Przy okazji wystąpień Ministra Kowalczyka i Kurtyki stwierdziliśmy, że musimy zaznaczyć swoją obecność. Informacje o tym podjęliśmy w listopadzie. NFOŚiGW planuje swoje działania do krajowych odbiorców. NFOŚiGW mógł być tylko zaproszony do udziału, a nie został zaproszony i dopiero z informacji ustnych dowiedział się, że będzie brał udział w COP24.”.

Natomiast w zakresie rozeznania rynku, Dyrektor DPiKS wyjaśnił, że „Ta telewizja jest obecna m.in. na platformie Cyfrowy Polsat, Upc, Vectra. Jednakże jest to głównie telewizja internetowa, która nie podlega badaniom telemetrycznym. Ma bardzo dobry zespół dziennikarski i potencjał rozwoju i niską cenę zaofiarowano. I stwierdziliśmy, że telewizja ta zrobi całą usługę najkorzystniej. Na tle rozpoznania było to najkorzystniejsze. Trudno zmierzyć miernikami doświadczenie dziennikarskie. Zasadniczym kryterium była cena i mieliśmy przekonanie, że będzie to dobre jakościowo. Zrobiliśmy rozpoznanie i dołączyliśmy do dokumentów. Kierowaliśmy się przede wszystkim ceną.”

(dowód: akta kontroli str. 2118-2139,2045-2082)

Zdaniem NIK, wyjaśnienia Dyrektora DPiKS pozostają w sprzeczności ze stanem faktycznym, ponieważ:

- 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 był organizacja udziału NFOŚiGW i WFOŚiGW w branżowym wydarzeniu Targi POL-ECO System w Poznaniu. W związku z powyższym nie było podstaw do udzielenia zamówienia nr WN/156/2018 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.

Również w przypadku realizacji zamówienia „Wsparcie medialno-promocyjne NFOŚiGW podczas Międzynarodowych Targów POL-ECO SYSTEM 2018 w Poznaniu”, nie można zgodzić się z powyższymi wyjaśnieniami, ponieważ zgodnie z „Harmonogramem wydarzeń NFOŚiGW oraz NFOŚiGW&WFOŚiGW w 2018 r. z udziałem członków Zarządu NFOŚiGW” był zaplanowany udział w wydarzeniu COP24 w dniach 3–14 grudnia 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” określał organizację udziału w Szczycie Klimatycznym COP 24.

W związku z powyższym możliwe było wcześniejsze zaplanowanie udziału NFOŚiGW zarówno w COP 24, jak i targach POL-ECO System 2018 w Poznaniu i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia w trybie konkurencyjnym, ponieważ:

- z treści zawartych umów wynika, że zakres realizacji zadania w części zamówienia nr WN/152/2018 jest tożsamy z realizacją zamówienia nr WN/156/2018, co oznacza, że należało zsumować oba zamówienia i przeprowadzić jedno postępowanie w trybie ustawy o zamówieniach publicznych, ponieważ 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 występują 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.
- nierzetelne rozeznanie rynku przed przystąpieniem do realizacji zamówienia nr WN/152/2018, 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 wystąpienie 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.

(dowód: akta kontroli str. 1952-2004)

Powyższe działanie było nierzetelne.

4. Nie został zrealizowany wniosek NIK sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. (P/18/001), dotyczący bezwzględnego dostosowania siedziby NFOŚiGW do obowiązujących wymagań w zakresie ochrony p.poż.

Do dnia zakończenia niniejszej kontroli 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 wyjaśnił Dyrektor Biura NFOŚiGW „W ramach modernizacji budynków udało się zrealizować połowicznie, wykonując zadanie polegające na rozdzieleniu wody bytowej i pożarowej w budynku przy ul. Konstruktorskiej 1 oraz rozdzieleniu wody bytowej i pożarowej wraz z wymiana hydrantów wewnętrznych w budynkach przy ul. Konstruktorskiej 1a i 3a. Realizacja zadania związanego z wydzieleniem ppoż. 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 (pozwolenie na budowę) niezbędnych do rozpoczęcia przedsięwzięcia.”

(dowód: akta kontroli str.1756-1758)

W toku przeprowadzonych w dniu 7 marca 2019 r. oględzin budynku 3A i 1A NFOŚiGW w zakresie dostosowania do aktualnych przepisów pożarowych potwierdzono wymianę

hydrantów wewnętrznych w budynkach 1A i 3A, natomiast nie wymieniono drzwi klatek schodowych holu i łącznika na drzwi przeciwpożarowe w budynku.

(dowód: akta kontroli str. 1790-1806)

Zgodnie z przedstawionym harmonogramem działań graniczny termin zakończenia prac związanych z wydzieleniem przeciwpożarowym klatek to grudzień 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 1761-1762)

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 terenów³⁴.

5. Zakupu mebli biurowych dokonano niezgodnie z upzp.

W 2018 r. dokonano, nieujętych w Planie inwestycyjnym Biura NFOŚiGW, zakupów mebli biurowych. Zakupy te w sposób nieuprawniony zostały dokonane w ramach czterech oddzielnych zamówień³⁵ 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. o nr WN/191/2017 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 (...)”. Jak wyjaśnił Dyrektor Biura NFOŚiGW „Przyczyną niewskazania zamówień na dostawę i montaż mebli biurowych w Planie postępowań o udzielenie zamówień publicznych NFOŚiGW w 2018 r., zwanego dalej Planem, był brak możliwości ich przewidzenia na etapie tworzenia Planu. Na etapie tworzenia Planu, wartość zamówień na zakup mebli biurowych planowanych do udzielenia w 2018 roku oszacowano na kwotę 60 000 zł brutto, tj. nieprzekraczającą 30 000 euro netto. Środki na zakup mebli biurowych zostały skonsumowane w lutym 2018 r.”.

(dowód: akta kontroli str. 7305-7308,7426-7507)

Dyrektor Departamentu Planowania i Sprawozdawczości wskazał, że „Sfinansowanie powyższego zamówienia nie spowoduje przekroczenia limitów na 2018 rok w ramach planu inwestycyjnego Biura NFOŚiGW. Plan inwestycyjny Biura NFOŚiGW jest częścią planu finansowego, będącego załącznikiem do ustawy budżetowej, co oznacza, że przy jego rozliczeniu, pod uwagę brana jest kwota planowanych inwestycji jako całość (dla 2018 r. było to 6 796 tys. zł). Podział na poszczególne kategorie ma za zadanie ułatwiać planowanie i zarządzanie środkami. Każdorazowe potwierdzenie oznacza, że dane zamówienie nie spowoduje przekroczenia przede wszystkim całości planu. Plan inwestycyjny Biura NFOŚiGW na 2018 rok nie był zmieniany, gdyż nie było takiej potrzeby. Zaplanowana kwota w wysokości 6 796 tys. zł nie została przekroczona. Plan jest do realizacji i dopóki główne pozycje nie są zagrożone a w tym przypadku jest to kwota zawarta w planie finansowym tj. 6 796 tys. zł nie należało go zmieniać dostosowując do wykonania. Tylko sprawozdania z realizacji planu pierwotnego mogą służyć jako nauka do lepszego planowania w kolejnych latach.”.

(dowód: akta kontroli str. 7307-7308, 1453-1456, 1563-1566, 7443-7466, 7504-7507)

³⁴ Dz. U. Nr.109, poz. 719, ze zm.

³⁵ Zamówienie nr WN/191/2017 na dostawę mebli biurowych i ekspozycyjnych o wartości zamówienia 49 193,6 zł brutto; zamówienie nr WN/22/2018 na dostawę mebli biurowych o wartości zamówienia 20 651,7 zł brutto; zamówienie nr WN/88/2018 na dostawę i montaż mebli biurowych o wartości zamówienia 25 461,0 zł brutto; zamówienie nr WN/158/2018 na dostawę i montaż mebli biurowych o wartości zamówienia 120 540,0 zł brutto.

Zdaniem NIK, 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 za wiarygodne wyjaśnienia Dyrektora Biura NFOŚiGW, że nie było możliwości przewidzenia wielkości zakupu mebli biurowych i konieczność ich zakupu okazała się zaskoczeniem dla zamawiającego.

Powyższe działanie było działaniem nielegalnym.

6. W NFOŚiGW sfinansowano (w ramach kosztów Biura NFOŚiGW) kwotą 6,2 tys. zł publikację artykułu (laudacji) pt. „Osobowość Roku Świata Nauki 2018 – prof. Roman Niżnikowski”, pomimo że ww. zadanie nie wiąże się z realizacją zadań NFOŚiGW (w tym dotyczącą promocji działań NFOŚiGW). NIK zauważa też, 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 ww. zamówienie zostało zrealizowane ze środków będących w dyspozycji Zarządu NFOŚiGW.

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW, który zatwierdził wniosek o wyrażenie zgody na udzielenie ww. zamówienia, wyjaśnił m.in.: *„Powodem udzielenia powyższego zamówienia była prezentacja na łamach cenionego w świecie nauki, a wydawanego od 1927 r. dwumiesięcznika „Przegląd Hodowlany” (organ Polskiego Towarzystwa Zootechnicznego) sylwetki prof. dr. hab. Romana Niżnikowskiego, który od 2015 r. pełni funkcję Przewodniczącego Rady Nadzorczej NFOŚiGW. Jest to wybitny naukowiec i ekspert w dziedzinie nauk rolniczych, Kierownik Zakładu Hodowli Owiec i Kóz na Wydziale Nauk o Zwierzętach Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego (SGGW) w Warszawie, a zarazem Przewodniczący Komitetu Nauk Zootechnicznych i Akwakultury PAN oraz Prezes Polskiego Towarzystwa Zootechnicznego (PTZ). (...) Zarówno dla Zarządu, jak i Biura Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej niezwykle istotny jest fakt, że Przewodniczący organu nadzorującego, czyli Rady Nadzorczej NFOŚiGW, otrzymał tak prestiżowe wyróżnienie, jakim jest tytuł „Osobowość Roku Świata Nauki 2018”. Dlatego zasadnym było poinformowanie środowisk naukowych o tym wyróżnieniu – przy jednoczesnym podkreśleniu, że NFOŚiGW nadzorują osoby tak kompetentne, wykwalifikowane i doceniane w świecie nauki. Z wymienionych wyżej powodów był to również ważny wizerunkowo element promocji NFOŚiGW. (...) pragnę zauważyć, iż udzielenie powyższego zamówienia nie narusza przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w tym w szczególności art. 400h ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (...).”*

(dowód: akta kontroli str. 903-907, 1010-1053, 1055-1063)

W ocenie NIK sfinansowanie ww. publikacji przez NFOŚiGW było niezgodne z przepisami prawa i niegospodarne.

1.2.2 Koszty realizacji zadań

Opis stanu faktycznego

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 wyższe o 144 577,1 tys. zł, tj. o 22,5% w porównaniu do wykonanych 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 6577-6578)

Ze środków NFOŚiGW na dotacyjne finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej najwyższe kwoty 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).

Nie wykorzystano ustalonego w planie finansowym limitu środków na dotacje m.in. w przypadku programów: GEKON – Generator Koncepcji Ekologicznych (4,8% planu); Geologia i Górnictwo (29,6% planu).

W zakresie wykonania planu w programie GEKON – Generator Koncepcji Ekologicznych Dyrektor Departamentu Planowania i Sprawozdawczości wyjaśnił, że „(...) w ramach fazy wdrożeniowej planowane były wypłaty dla: wniosku złożonego przez Polchar, który jednak wnioskodawca wycofał; wniosku złożonego przez OBR Nemo. Wnioskodawca nie przedstawił wymaganych zabezpieczeń dotacji. Ostatecznie wniosek został odrzucony.”

(dowód: akta kontroli str. 6578, 6585-6593)

W odniesieniu do realizacji programu Geologia i Górnictwo Dyrektor DPIS wyjaśnił, że „(...) Plan roczny uwzględniał środki wynikające z zapotrzebowania zgłaszanego przez Ministerstwo Środowiska (...) na kwotę 192 mln zł. NFOŚiGW zwrócił się do Ministerstwa (...) o wskazanie powodów niskiego wydatkowania środków. W odpowiedzi Ministerstwo (...) wskazało, że przyczynami niewykorzystania zaplanowanych środków są m.in. brak podpisania umów z planu prac PSG (Państwowej Służby Geologicznej) 2018 w terminach umożliwiających rozliczenie poniesionych wydatków w 2018 r., tańsze wykonanie prac, niewykonanie całego zakresu merytorycznego i przeniesienie prac na lata kolejne, opóźnienie w wypłatach końcowych związanych z przedłużającym się terminem akceptacji efektu rzeczowego i sprawozdania końcowego. Zaznaczyć należy, że brak podpisania umów w 2018 r. spowodowany był długotrwałym opiniowaniem wniosków przez Głównego Geologa Kraju. Ponadto, w planie przewidziano kwotę 217,8 mln na przedsięwzięcia z zakresu geotermii w związku z dużą liczbą wniosków złożonych w 2017 r. (24 wnioski na łączną kwotę 394 mln zł). Pozytywną opinię uzyskało jednak pięć wniosków, z których jeden został odrzucony. W 2018 r. podpisano tylko dwie umowy, a w 2019 r. kolejne dwie. (...)”

(dowód: akta kontroli str. 6578, 6585-6593)

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, z tego:

- ✓ na podstawie umowy nr 126/2018/Wn50/NE-WM/D zawartej z Ministrem Środowiska została opłacona w kwocie 23 490,1 tys. zł część składki z tytułu członkostwa Polski w Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA);
- ✓ na podstawie umowy nr 43/2018/Wn50/NE-WM/D zawartej z Ministrem Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej została opłacona w kwocie 38 092,7 tys. zł składka z tytułu przynależności do EUMETSAT.

P.o. Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że na etapie prac legislacyjnych zarówno NFOŚiGW, jak i Minister Środowiska zgłaszali uwagi do projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018 (tzw. „ustawa o budżecie”), kwestionując jednocześnie zasadność finansowania ze środków Narodowego Funduszu składek do ESA i EUMETSAT, jednakże uwagi nie zostały uwzględnione.

(dowód: akta kontroli str. 5311, 8344, 8346, 9432-9542)

Udzielanie dofinansowania na realizację zadań

W 2018 r., w ramach realizacji przedsięwzięć finansowanych ze środków europejskich oraz środków krajowych, w NFOŚiGW rozpatrywano 2 611 wniosków na kwotę dofinansowania 16 617 171,2 tys. zł, tj. o 345 wniosków więcej niż w 2017 r., w którym rozpatrywano 2 266 wniosków na kwotę 17 570 270,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 3331, 3388, 6575-6576, 6857-6857a)

W 2018 r. rozpatrywano 2 115 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. 1 406 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.

(dowód: akta kontroli str. 3331, 3388, 6575-6576, 6857-6857a)

W ramach PO liŚ w 2018 r. zarejestrowano w NFOŚiGW 496 wniosków³⁶ (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.

(dowód: akta kontroli str. 3142, 3331-3333, 6575-6576, 6857-6857a)

Szczegółowym badaniem objęto 48 wniosków o dofinansowanie ze środków krajowych na kwotę 499 157,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 6857-6857a, 6868-6869, 9732-9732a)

W 2018 r. ze środków NFOŚiGW realizowano 1 026 umów, w których określono dofinansowanie w kwocie ogółem 7 962 735,2 tys. zł, z czego w 2018 r. zrealizowano wypłaty na kwotę 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 do końca 2018 r. na kwotę 3 016 963,6 tys. zł, w 2018 r. wypłacono środki w wysokości 583 406,3 tys. zł³⁷.

(dowód: akta kontroli str. 6857-6857a, 6862-6867, 9383-9431)

W związku z realizacją Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020 (dalej: „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.

(dowód: akta kontroli str. 3389)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. pięć umów finansowanych ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (dalej: „MF EOG”) i Norweskiego Mechanizmu Finansowego (dalej: „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”.

(dowód: akta kontroli str. 6575-6576, 6857-6857a)

Zarząd NFOŚiGW dokonał zmian w programie *Edukacja Ekologiczna* od piątego naboru 2017 r., polegających na wprowadzeniu możliwości dofinansowania 95% wartości projektów uznanych za szczególnie istotne dla realizacji polityki Ministra Środowiska.

P.o. Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że zmiany dokonano „w celu zapewnienia wykonalności przedsięwzięć, które poruszają tematykę oraz realizują cele szczególnie istotne z punktu widzenia resortu środowiska. Takie działania są z założenia komplementarne z innymi działaniami resortu i realizują cele strategiczne, z drugiej strony

³⁶ W systemie informatycznym (SL) w NFOŚiGW jako złożone rejestrowane są wnioski po wstępnej ocenie formalnej.

³⁷ Dane dotyczące liczby umów i kwot wg stanu na dzień 4 kwietnia 2019 r.

nie przynoszą wymiernych korzyści beneficjentom i wymagają od nich poniesienia nieraz znacznych nakładów (...), zatem zasadne jest zapewnienie finansowania tych zadań ze środków NFOŚiGW w wysokości 95% kosztów kwalifikowanych.”

Jak wyjaśniła p.o. Dyrektora Departamentu Ochrony Przyrody i Edukacji Ekologicznej według stanu na 4 marca 2019 r. w ramach V naboru wniosków w 2017 r. w programie 5.5. Edukacja ekologiczna wpłynęło 35 wniosków. Na obecnym etapie obsługi tego naboru jeden wniosek został wycofany przez wnioskodawcę, w przypadku jednego wnioskodawca zrezygnował, dziewięć wniosków zostało odrzuconych z uwagi na negatywną ocenę według kryteriów dostępu, dwa wnioski odrzucono ze względu na negatywną ocenę według kryteriów jakościowych, jeden wniosek oczekuje na rozpatrzenie przez Zarząd NFOŚiGW, dwóch wnioskodawców zaproszono na negocjacje w celu ustalenia ostatecznych warunków dofinansowania, trzy wnioski są w trakcie oceny wg kryteriów dostępu, siedem wniosków pozytywnie ocenionych oczekuje na zwolnienie alokacji. W ramach tego naboru zawarto dziewięć umów, z tego w przypadku sześciu umów udział dofinansowania przedsięwzięcia ze środków NF wyniósł 95% całkowitego kosztu według umowy, w trzech umowach udział dofinansowania wynosił ok. 90% i wynikał z wnioskowanej kwoty dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 8344-8356, 8361-8503, 9543-9706)

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

(dowód: akta kontroli str. 6857-6857a, 6862-6869, 9732-9732a)

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.

(dowód: akta kontroli str. 6501-6522)

W 2018 r. nie wymieniono modułu ewidencji efektów ekologicznych i rzeczowych, ponieważ w Departamencie Informatyki trwały prace nad integracją systemów i zaadaptowaniem ich do obsługi z pozycji przeglądarki internetowej.

(dowód: akta kontroli str. 5397-6522)

Według stanu na 3 marca 2019 r. było 118 umów nierozliczonych ekologicznie na kwotę 580 272,6 tys. zł, a zaległości w ich rozliczeniu sięgały od dwóch do 1 283 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 ww. umów 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.

(dowód: akta kontroli str. 6523-6574, 6857-6857a, 8048-8051)

W ramach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.* Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej wyjaśnił, że w celu eliminacji opóźnień w terminowym rozliczaniu umów podejmowane są działania polegające m.in. na bieżącym monitorowaniu umów na dofinansowanie oraz 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 ww. kontroli, jak również opóźnienia w ich rozliczeniu są większe niż w 2017 r.³⁸

³⁸ 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.

Zastępca Prezesa Zarządu (działająca w zastępstwie p.o. Prezesa Zarządu) wyjaśniła, że: „(...) W celu zmniejszenia liczby umów, które nie zostały rozliczone ekologicznie i/lub rzeczowo w terminie zostały uruchomione i działają systemy monitorujące. W tym celu m.in. sporządzono ogólnodostępne (dla zalogowanych użytkowników) raporty prezentujące aktualny stan opóźnień w rozliczaniu umów pod względem ekologicznym i rzeczowym. W 2018 r. zakończono prace nad systemem Eko-raporty (...). W dniach 17 i 19.12.2018 r. przeprowadzono także szkolenia z działania aplikacji dla zainteresowanych kierujących komórkami i pracownikami odpowiedzialnymi za koordynację planowania i sprawozdawania w komórkach ekologicznych. (...) W systemie Eko-raporty dostępny jest m.in. raport przedstawiający stan opóźnień w rozliczaniu umów pod względem ekologicznym i rzeczowym, dzięki któremu możliwe jest monitorowanie umów, które nie zostały rozliczone. Ponadto w systemie informatycznym LSI istnieją mechanizmy powiadamiania koordynatorów projektów o zbliżających się terminach rozliczania umów, dzięki którym mogą podjąć działania zmierzające do wyjaśnienia sytuacji (np. podjęcia decyzji o aneksowaniu umowy, przypomnieniu beneficjentowi o przystąpieniu brakujących dokumentów itd.). Z dodatkowych planowanych działań wskazać należy rozszerzenie systemu LSI o powiadomienie koordynatora o zbliżającym się terminie rozliczenia efektu ekologicznego (w systemie funkcjonuje powiadomienie o terminie rozliczenia efektu rzeczowego i trwałości projektu).”

(dowód: akta kontroli str. 8060, 9708-9709)

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 ustanowiono 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. P.o. Prezesa Zarządu wyjaśnił, że „(...) Dotychczas nie rozważano wprowadzenia konieczności dostosowania zapisów starych umów do nowej regulacji i aneksowania ich pod względem usunięcia zapisu „efekt tożsamy z efektem rzeczowym” i zastąpienia go zapisem „nie dotyczy”. Według NFOŚiGW nie jest to konieczne i zmusza beneficjenta do zmiany zapisów umowy o dofinansowanie, mimo że umowa pierwotna podpisana była zgodnie z prawem i obowiązującymi w momencie jej podpisania zasadami i zaleceniami. Dodatkowo należy zauważyć, że zmiana umowy związana z usuwaniem zapisu „efekt ekologiczny tożsamy z efektem rzeczowym” może nastąpić tylko licząc na dobrą wolę beneficjenta. Beneficjent mając czynną umowę podpisaną zgodnie z zapisami prawa i zasadami może, ale nie musi zgodzić się na proponowaną zmianę, zwłaszcza, że ta zmiana praktycznie nie wpływa na sposób realizacji umowy. Może tylko narażać beneficjenta na poniesienie dodatkowych kosztów aneksowania umowy. Jeżeli beneficjent nie zgodzi się na proponowaną zmianę NFOŚiGW nie ma narzędzi wpływu. Omawiana zmiana nie stanowi podstawy do rozwiązania umowy, czy karania beneficjenta. W świetle powyższego NFOŚiGW stoi na stanowisku, że dla nowo podpisywanych umów nie powinno stosować się ww. problematycznego zapisu, jednakże umowy podpisane dotychczas nie wymagają w świetle prawa i logiki aneksowania. Może to być dokonane tylko za obopólną zgodą obu stron oraz podczas aneksowania innych zapisów umowy – nie może to być obligatoryjne.”

(dowód: akta kontroli str. 4971-5117, 5351-5396, 6696-6702, 8027-8032)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nieosiągnięcie w ramach programu GEKON – Generator Konceptji Ekologicznych (dalej: GEKON) 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 (dalej: NCBR). 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. Ustalono, że 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.

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że *„Na etapie przygotowywania założeń do programu priorytetowego przeprowadzono na szeroką skalę konsultacje założeń programowych z przedstawicielami zarówno przedsiębiorców (w tym MŚP) jak i środowiska naukowego. Z konsultacji wynikało, że zobowiązanie wnioskodawców do realizacji fazy wdrożeniowej niesie za duże ryzyko dla przedsiębiorców, którzy stanowili trzon w realizacji projektu badawczego. Ideą Programu Gekon było stworzenie impulsu do współpracy między przedsiębiorcami a naukowcami. Zobowiązanie beneficjentów projektów do wdrożenia za wszelką cenę stanowiło barierę w rozwinięciu takiej współpracy. Przy tworzeniu zasad wdrażania Gekona brano również pod uwagę dotychczasowe doświadczenia NCBR z przeprowadzania naborów na prace badawcze i rozwojowe, co zostało przełożone na wzór umowy na fazę B+R, który był negocjowany przez dwie instytucje. Wzory umów o wykonanie i finansowanie projektów realizowanych w ramach Programu Gekon – Generator Koncepcji Ekologicznych są dokumentami opracowanymi na podstawie wzorów umów obowiązujących i stosowanych w NCBR.”*

(dowód: akta kontroli str. 6578, 6594-6607, 6640-6644)

Zdaniem NIK, podniesione argumenty, w szczególności to, że zobowiązanie beneficjentów projektów do wdrożenia stanowiło barierę w rozwinięciu współpracy, pozostają w sprzeczności z założeniami programu. Zapisano w nim, że program: wspiera projekty z sektora prywatnego nakierowane na przeprowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych, a następnie na wdrożenie powstałych w ich wyniku innowacyjnych technologii proekologicznych; celem programu jest przeprowadzenie badań naukowych, prac rozwojowych oraz wdrożenie powstałych w ich wyniku innowacyjnych technologii proekologicznych; wnioskodawcy, którzy zakończyli fazę B+R oraz uzyskali pozytywną ocenę realności wdrożenia (na podstawie zaakceptowanego raportu z wyników badań fazy B+R) składają wniosek o dofinansowanie fazy wdrożeniowej. Zgodnie z założeniami programu 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.

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że: *„(...) NFOŚiGW nie jest stroną we wszystkich umowach na fazę B+R w programie Gekon. Część umów jest zawarta wyłącznie pomiędzy NCBR a Beneficjentem. Z tych powodów, zapisy umów trójstronnych i dwustronnych nie mogły się różnić. Chcąc zachować równe traktowanie wszystkich beneficjentów NFOŚiGW musiałby „wymusić” na NCBR wprowadzenie do umowy dwustronnej, do której nie ma żadnych praw, zapisów o obowiązku wdrażania projektu. Ponadto, podczas Posiedzeń Komitetu Sterującego został określony rejestr ryzyk. W przyjętym załączniku do protokołu z VI Posiedzenia KS „Rejestr kluczowych Ryzyk” (w załączeniu) wskazano ryzyko nr 5 „Zakończona niepowodzeniem faza badawczo-rozwojowa”: Dla szeregu projektów może się okazać że wyniki badań nie uzasadniają kontynuacji projektu i realizacji fazy budowy prototypu lub wdrożenia. Jest*

to ważne, gdyż jedną z miar sukcesu programu jest komercjalizacja opracowanych technologii” Określono, że ryzyko ma słaby wpływ na jakość programu, ale jest dotkliwe w kwestii budżetu i że jest prawdopodobne. (...) Wobec powyższego, mając na uwadze potrzebę zapewnienia przystąpienia Beneficjentów do wdrożenia, NFOŚiGW wprowadził do Programu Priorytetowego ust. 7.3.3) Warunkiem dofinansowania fazy B+R jest co najmniej 20% udział przedsiębiorcy w kosztach kwalifikowanych B+R. Ten zapis miał zagwarantować, że projekty nie będą tworzone tylko dla przeprowadzania badań oraz, że przedsiębiorca który zainwestował co najmniej 20% swoich środków na fazę B+R i nie wdraża jej wyników – uznał, że wdrożenie jest dla niego nieuzasadnione ekonomicznie. (...) Ponadto korzystając z doświadczeń we współpracy z NCBiR, NFOŚiGW konstruuje samodzielnie program Sokół – wdrożenie innowacyjnych technologii środowiskowych, o budżecie 2,5 mld zł, wielokrotnie większym od programu GEKON, NFOŚiGW zagwarantował we wzorze umowy obowiązek wdrażania projektu w przypadku pozytywnych wyników fazy B+R.(...).”

(dowód: akta kontroli str. 6594-6607)

Zdaniem NIK, w związku z realizacją programu GEKON we współpracy z NCBR, istotne było ustalenie wspólnych standardów umów zgodnie z założeniami programu. Należy podkreślić, że w NFOŚiGW, korzystając jednak z doświadczeń z realizacji programu GEKON, wprowadzono do wzoru umowy innego programu obowiązek wdrażania projektu w przypadku pozytywnych wyników fazy B+R.

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. Dla większości umów umieszczone przez NCBR w bazie informacje nt. stanu ich realizacji były niepełne lub nieprawidłowo określały ich status.

(dowód: akta kontroli str. 6602, 6608-6695)

Z analizy wybranych protokołów z posiedzeń Komitetu Sterującego³⁹ wynika, że członkowie Komitetu Sterującego lub koordynatorzy z ramienia NFOŚiGW uczestniczący w posiedzeniach Komitetu zwracali uwagę na zbyt długi czas procesu oceny raportów końcowych.

Zastępca Prezesa Zarządu wyjaśnił, że „W 2018 r. zarówno NCBR jak i NFOŚiGW przechodziły reorganizację w wyniku której koordynacja projektów realizowanych w ramach przedmiotowego programu została przekazana nowym osobom. Mając to na uwadze NFOŚiGW ze zrozumieniem podchodził do braku aktualnych danych w mini – bazie NCBR. Ponadto dostęp do mini – bazy NCBR był przez pewien czas uniemożliwiony. Kilkakrotnie wnioskowano o przywrócenie dostępu do systemu – zarówno w formie korespondencji elektronicznej jak i pisemnej. W chwili obecnej współpraca z NCBR staje się coraz bardziej intensywna.”

(dowód: akta kontroli str. 6601-6607, 6651-6695)

2. Brak mechanizmów, zapewniających spójność harmonogramów rzeczowo-finansowych umów z opisami działań zaplanowanych do realizacji, w ustalonych w NFOŚiGW procedurach kontroli zarządczej.

W wyniku szczegółowego badania umów finansowanych przez NFOŚiGW w 2018 r. stwierdzono przypadki wskazywania w harmonogramie rzeczowo-finansowym (stanowiącym

³⁹ Protokół nr 21 z XXI posiedzenia Komitetu Sterującego, które odbyło się w dniu 19 września 2016 r.; protokół nr 23 z XXIII posiedzenia Komitetu Sterującego, które odbyło się w dniu 22 maja 2017 r.; protokół nr 24 z XXIV posiedzenia Komitetu Sterującego, które odbyło się w dniu 8 listopada 2017 r. oraz protokół nr 26 z XXVI posiedzenia Komitetu Sterującego, które odbyło się w dniu 19 listopada 2018 r.

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:

- w harmonogramie rzeczowo-finansowym załączonym do umowy nr 242/2017/D, zawartej w dniu 2 października 2017 r. z Ministerstwem Środowiska na realizację zadania pn. *Realizacja zadań związanych z wypełnieniem zobowiązań wynikających z konwencji w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości i jej protokołów (LRTAP)* na kwotę 1 820,0 tys. zł (do dnia 31 grudnia 2018 r. wydatkowano kwotę 875,0 tys. zł), wskazano jedynie nazwę zadania, która była tożsama z przedmiotem umowy. Nie wyszczególniono kosztów, mierników ani efektów realizacji działań, zaplanowanych do realizacji zgodnie z załączonym do umowy *Opisem przedsięwzięcia* (w którym to działania podzielono na Etap I i II). Ponadto we wniosku o dofinansowanie ww. zadania zawarto jedynie informację o szacunkowej liczbie roboczogodzin niezbędnej do wykonania działań, bez wskazania kosztów rodzajowych tych działań, tj. kosztów pracy ekspertów i specjalistów, innych kosztów bezpośrednich – np. przekazania autorskich praw majątkowych, delegacji krajowych, materiałów biurowych, kosztów pośrednich i należnego podatku VAT. Uniemożliwiło to odniesienie efektów osiągniętych w wyniku realizacji I Etapu umowy do *Opisu przedsięwzięcia*. Należy również wskazać, że nie wszystkie efekty działań, ujęte w *Opisie prac zrealizowanych w ramach I Etapu* zostały wymienione we wniosku o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 5118-5162, 6862-6867)

Kierownik Wydziału Ekspertyz i Prac Badawczych w NFOŚiGW wyjaśnił, że „*Harmonogram rzeczowo-finansowy* przygotowano na obowiązującym formularzu, w podziale na lata realizacji, co odpowiada zadaniom wyszczególnionym w *Szczegółowym opisie zadania* (odpowiednio etap I i II). W harmonogramie (...) jest jedna pozycja kosztów, będąca konsolidacją zadań opisanych w zał. nr 2 do umowy, w celu uniknięcia dużej liczby zmian warunków umowy. W warunkach szczególnych umowy, w pkt. 4 określono miernik realizacji zadania poprzez wskazanie efektu rzeczowego w postaci *Liczb sporządzonych raportów – 2 szt.*, po jednym dla każdego rocznego etapu zadania i wynika to ze *Szczegółowego opisu zadania*. Kalkulacja ceny, opracowana przez Beneficjenta na etapie składania wniosku o dofinansowanie, przygotowywana jest w oparciu o dotychczasowe doświadczenia z uwzględnieniem zasady celowości, racjonalności i gospodarności; podawane kwoty są zatem szacunkowe. Koszty rodzajowe są znane dopiero na etapie realizacji zadania i zależą od wyłonionego wykonawcy (...). Zgodnie z przyjętą przez Beneficjenta metodyką, jako podstawę przygotowania kalkulacji ceny przyjęto nakład prac niezbędnych do realizacji przedsięwzięcia w przeliczeniu na liczbę roboczogodzin. Liczba ta stanowi szacunek i wynika z doświadczenia Beneficjenta z realizacji podobnych zadań w Ministerstwie Środowiska w zakresie ochrony powietrza przez współpracujące z nimi jednostki naukowo-badawcze i firmy konsultingowe. Kwota wynikająca z kalkulowanej całkowitej liczby roboczogodzin i przyjętej do szacunków stawki godzinowej uwzględnia wszystkie koszty rodzajowe związane z realizacją przedmiotowego zadania, w tym koszty wynagrodzeń pracy ekspertów i specjalistów, inne koszty bezpośrednie, koszty pośrednie i VAT.”

(dowód: akta kontroli str. 6696-6702)

- w harmonogramie rzeczowo-finansowym załączonym do umowy nr 131/2015/Wn50/NE-OR/D (zawartej w dniu 4 maja 2015 r. z Ministerstwem Środowiska na realizację zadania pn. *Gromadzenie informacji o najlepszych dostępnych technikach i rozpowszechnianie ich na potrzeby organów właściwych do wydania pozwoleń oraz zainteresowanych podmiotów*, rozliczonej na kwotę 1 295,3 tys. zł) nie zdefiniowano działań jakie zaplanowano do realizacji w ramach każdego z dwóch ujętych w ww. harmonogramie zadań. W załączonym do umowy *Szczegółowym opisie zadania* wskazano natomiast, że przedmiot umowy będzie realizowany m.in. poprzez zawieranie umów na koreferaty, opinie, doradztwo, ekspertyzy, wytyczne i inne prace dotyczące pozwoleń zintegrowanych i najlepszych technik BAT; zlecenie tłumaczeń dokumentów referencyjnych; organizację szkoleń, warsztatów, konferencji, seminariów z zakresu

systemu pozwoleń zintegrowanych, uczestnictwo w szkoleniach; udział w delegacjach krajowych i zagranicznych; zakup książek, czasopism branżowych i pomocy naukowych; tworzenie i zakup narzędzi urządzeń technologii informatycznej. Należy również wskazać, że załączony do umowy *Szczegółowy opis zadania* odnosił się wyłącznie do jednego z czterech etapów realizacji zadania (etapu obejmującego okres 1 stycznia – 30 listopada 2015 r.).

Kierownik Wydziału Ekspertyz i Prac Badawczych wyjaśnił, że *„Ze względu na specyfikę zadania, polegającą na bieżącym monitorowaniu systemu pozwoleń zintegrowanych w Polsce, a co za tym idzie planowaniu i realizacji działań mających na celu wykonywanie ustawowych zadań Ministra Środowiska, na etapie zawierania umowy nie było możliwości precyzyjnego wskazania terminów koniecznych ekspertyz, delegacji itp. Charakter zadania i konieczność reagowania na bieżące potrzeby spowodowały, że zaproponowano konsolidację działań w harmonogramie rzeczowo-finansowym, w celu uniknięcia z tego powodu dużej liczby zmian warunków umowy.”*

(dowód: akta kontroli str. 6696-6702)

Użyty przez Kierownika Wydziału Ekspertyz i Prac Badawczych argument o konsolidacji kosztów w harmonogramie rzeczowo-finansowym celem uniknięcia dużej liczby zmian warunków umowy nie znajduje uzasadnienia. Warunki umowy zmieniono na podstawie dwóch decyzji oraz pięciu aneksów. Zmiany te dotyczyły kosztu zadania i kwoty dofinansowania oraz efektu rzeczowego.

(dowód: akta kontroli str. 4679-4772)

Odnosnie do nieustalenia, w ramach procedur kontroli zarządczej, mechanizmów zapewniających spójność harmonogramów rzeczowo-finansowych umów z opisami działań zaplanowanych do realizacji p.o. Prezesa Zarządu wyjaśnił, że *„Procedury kontroli zarządczej w NFOŚiGW ustalają mechanizmy zapewniające spójność harmonogramu rzeczowo-finansowego (HRF) i opisu działań zaplanowanych do realizacji. Zgodnie z przyjętymi w NFOŚiGW wzorami umów, HRF i Opis zadania są nierozłącznymi dokumentami z uwagi na to, że oba stanowią załączniki do umowy, są więc integralną częścią umowy. Zgodnie z definicją zawartą we wzorze umowy (dla pjb), HRF to zatwierdzony przez NFOŚiGW załącznik do Umowy, będący harmonogramem realizacji zadania, obejmujący szczegółowy zakres zadania (z ewentualnym podziałem na etapy realizacyjne jeżeli zadanie realizowane jest etapami), terminy oraz koszty realizacji zadania. W ramach procedur kontroli zarządczej w NFOŚiGW funkcjonuje także Instrukcja sporządzania harmonogramu rzeczowo-finansowego do wniosku o udzielenie dofinansowania zadania. Za przygotowanie projektu umowy o dofinansowanie odpowiedzialny jest pracownik komórki ekologicznej. Zgodnie z obowiązującymi w NFOŚiGW procedurami, projekt umowy podlega weryfikacji i opiniowaniu przez właściwe komórki organizacyjne. W przypadku HRF dokument ten jest dodatkowo weryfikowany i parafowany przez pracownika właściwego ds. kontroli rozliczeń. W związku z przyjęciem w poprzednich latach zaleceń Zarządu NFOŚiGW i kierownictwa resortu środowiska (umowy pjb) konsolidowania zadań w ramach jednej umowy oraz upraszczania i konsolidowania pozycji HRF, a także zawierania umów wieloletnich na stały lub powtarzający się co roku zakres zadań, w dziedzinie ekspertyz i prac naukowo-badawczych okazało się, że obowiązujący ujednolicony wzór HRF nie spełnia w takich przypadkach oczekiwań odnośnie możliwości bardziej precyzyjnego zapisania w umowie przedmiotu i zakresu dofinansowania. W tym celu wykorzystano więc załącznik pn. szczegółowy opis zadania jako uzupełnienie i rozwinięcie drugiego załącznika pn. harmonogram rzeczowo-finansowy, stanowiące wspólnie integralną część umowy. Doświadczenie potwierdza, że tak przyjęte rozwiązanie sprawdziło się w procesie monitorowania i rozliczania umowy.”*

(dowód: akta kontroli str. 8305-8308)

NIK stwierdza, że 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.

3. Zawieranie z beneficjentami umów, na podstawie nierzetelnie szacowanych kosztów, zakresu i terminu realizacji zadań objętych umową, 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. I tak:

3.1. Warunki realizacji umowy nr 245/2012/Wn-14/GW-RR/D zawartej w dniu 14 maja 2012 r. z Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej w Warszawie (od 1 stycznia 2018 r. Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie) na realizację zadania pn. *Odbudowa brzegów i udrożnienie Kanału Niegocińskiego w m. Giżycko* na kwotę 4 000,0 tys. zł zmieniano 15 razy. W wyniku zmian termin realizacji zadania wydłużył się o pięć lat (z 30 listopada 2014 r. do 30 czerwca 2019 r.), a koszt jego realizacji wzrósł z 4 000,0 tys. zł do 12 873,0 tys. zł, tj. ponad trzykrotnie, podczas gdy efekt rzeczowy i ekologiczny pozostał ten sam. Wskazywane przez Beneficjenta okoliczności i uzasadnienie konieczności zmian w zawartej umowie (np. potrzeba zarezerwowania środków na wykupy i odszkodowania w związku z nieuwzględnieniem, na etapie składania wniosku o dofinansowanie w 2011 r., konieczności wykupów gruntów i wypłaty odszkodowań) świadczą o nierzetelnej weryfikacji kosztów realizacji zadania na etapie zawierania umowy.

(dowód: akta kontroli str. 4773-4970, 6862-6867)

Dyrektor Departamentu Adaptacji do Zmian Klimatu i Zagrożeń Środowiska wyjaśniła, że we wniosku, na podstawie którego zawarto umowę o dofinansowanie tego zadania, Beneficjent zakładał odbudowę umocnień w postaci palisady drewnianej i materacy faszynowych, jednak w trakcie opracowywania dokumentacji technicznej stwierdzono, iż od kilku lat w kanale ma miejsce przyspieszone niszczenie palisady drewnianej i skarp w związku z wykorzystywaniem napędu śrubowego (ssący prąd wody) w jachtach i motorówkach przepływających przez kanał, co wymaga zastosowania rozwiązań o większej trwałości. Z kolei po rozstrzygnięciu przetargu, aneksem nr 2 zmniejszono koszt realizacji zadania do 10 770,0 tys. zł. Beneficjent w październiku 2017 r. ponownie wystąpił z wnioskiem o zwiększenie dofinansowania o 2 103,0 tys. zł. Główną przyczyną wzrostu kosztów była konieczność wykonania robót dodatkowych w zakresie stabilizacji ściany szczelnej na odcinkach o mało nośnym podłożu gruntowym. Na podstawie nowych uzupełniających badań geotechnicznych, przeprowadzonych przez biuro projektowe, przygotowany został projekt zamienny, związany ze wzmocnieniem ubezpieczenia brzegów poprzez zwiększenie długości grodzic stalowych. Ponadto Dyrektor wyjaśniła, że *„W ramach zadania zaplanowano odbudowę brzegów kanału będącego szlakiem bocznym Wielkich Jezior Mazurskich (WJM), łączącym jezioro Niegocin z jeziorem Kisajno. (...) W momencie składania wniosku o dofinansowanie Beneficjent nie posiadał projektu technicznego w związku z tym nie dysponował również kosztorysem inwestorskim, koszt zadania oszacowano na podstawie zrealizowanych podobnych zadań na obszarze Wielkich Jezior Mazurskich. Ocena wniosku z 2011 roku w zakresie kosztów zadania była możliwa jedynie na zasadzie porównania z kosztami prac umocnieniowych realizowanych na różnych odcinkach rzek w podobnej technologii czyli umocnień lekkich i tu nie stwierdzono znaczących rozbieżności przy uwzględnieniu uwarunkowań lokalnych. Analiza techniczno-ekonomiczna była wykonana po przedstawieniu przez Beneficjanta wniosku o zwiększenie dofinansowania w styczniu 2014 roku, gdy dysponował on już projektem technicznym i kosztorysem inwestorskim.”*

(dowód: akta kontroli str. 6703-6705)

3.2. W umowie nr 373/2015/Wn50/NE-WM/D zawartej w dniu 7 sierpnia 2015 r. z Ministerstwem Środowiska (rozliczonej na kwotę 10 769,5 tys. zł) stwierdzono m.in. 11-krotne dokonywanie zmiany warunków realizacji przedmiotu umowy.

Zmiany dotyczyły m.in. następujących warunków umowy: efektu rzeczowego i ekologicznego, kwoty dofinansowania, kosztu realizacji przedmiotu umowy, zmiany harmonogramu rzeczowo-finansowego, przesunięcia terminu rozliczenia wypłaconych zaliczek. Ostatnia zmiana warunków umowy z dnia 29 stycznia 2019 r., polegała na zmniejszeniu efektu rzeczowego zadania, bez zmniejszenia kwoty dofinansowania. Należy również zwrócić uwagę, że w umowie zdefiniowano efekt ekologiczny tożsamy z rzeczowym – jako efekt ekologiczny ustanowiono ekspertyzy i opracowania w zakresie współpracy międzynarodowej. W trakcie realizacji umowy – pomimo wielokrotnego dokonywania zmian warunków jej realizacji – nie dokonano zmiany efektu ekologicznego w zawieranych aneksach.

(dowód: akta kontroli str. 4971-5117, 6862-6867)

W kwestii zmniejszenia efektu rzeczowego Kierownik Wydziału Ekspertyz i Prac Badawczych wyjaśnił, że „Beneficjent wyjaśnił, że zmiana efektu rzeczowego zadania wynika z przyjęcia w Ministerstwie Środowiska innych priorytetów i potrzeb niż początkowo planowano. W zakresie wykonania ekspertyz i opracowań, część potencjalnych wykonawców po negocjacjach zrezygnowała, co spowodowało konieczność przesunięcia ich realizacji na 2019 r., w ramach nowej umowy na to zadanie, a niektóre ekspertyzy zostały zrealizowane ze środków własnych Parków Narodowych. W zakresie konferencji/spotkań mniejsze niż zakładano wykonanie związane było z przesunięciem realizacji części zadań (...). Zgodnie z obowiązującą tabelą uprawnień (...) zmniejszenie kosztu zadania i kwoty dofinansowania wymaga zawarcia aneksu, co po zakończeniu realizacji umowy nie jest możliwe. Koszt realizacji zadania i kwota dofinansowania uległy adekwatnemu zmniejszeniu, co wynika z przekazanego rozliczenia i zwrotu niewykorzystanej kwoty w wysokości 1 133 311,24 zł. Rzeczywisty koszt realizacji zadania i kwota dofinansowania oraz kwota niewykorzystana zostały wpisane w Karcie rozliczenia rzeczowego.”

Na temat sposobu weryfikowania proponowanych przez beneficjenta warunków dofinansowania, w szczególności planowanego efektu rzeczowego, kosztów i terminów realizacji poszczególnych zadań oraz działań podejmowanych przez NFOŚiGW lub planowanych do podjęcia w celu uniknięcia konieczności dokonywania tak dużej liczby zmian w trakcie realizacji umów Kierownik wyjaśnił, że „Zakres przedmiotowej umowy był bardzo szeroki, dotyczył dużej liczby różnorodnych działań (21 punktów w Szczegółowym opisie zadania i 8 w harmonogramie rzeczowo-finansowym), które trudno planować szczegółowo, z tak dużym wyprzedzeniem. Specyfika bieżących działań wymusiła dokonywanie licznych zmian warunków tej umowy. Dlatego też zasadny byłby podział przedmiotu umowy na mniejsze pogrupowane tematycznie działania i realizowane jako odrębne umowy.”

(dowód: akta kontroli str. 6696-6702)

- 3.3. Istotnych zmian dokonano także w trakcie realizacji umowy nr 447/2014/D zawartej w dniu 14 lipca 2014 r. z Ministrem Środowiska na realizację zadania pn. *Wsparcie realizacji polityki Ministra Środowiska w zakresie ochrony powietrza*. W dniu 18 lipca 2018 r. przyjęto kartę rozliczenia rzeczowego i ekologicznego tej umowy stwierdzając, że efekt rzeczowy i ekologiczny osiągnięto w niepełnym zakresie. Uchwałą Zarządu NFOŚiGW z dnia 27 lutego 2018 r. wyrażono zgodę na uznanie umowy za wykonaną w niepełnym zakresie rzeczowym i ekologicznym, bez wypowiedzenia umowy. We wniosku do Zarządu w sprawie wyrażenia zgody na uznanie umowy za wykonaną w niepełnym zakresie rzeczowym i ekologicznym, bez wypowiedzenia wskazano m.in. że w toku realizacji umowy zawarto cztery aneksy. Zmiany wprowadzone aneksami spowodowały m.in. zmniejszenie kosztu zadania i kwoty dofinansowania z 4 451,0 tys. zł do 1 657,3 tys. zł, terminu wykonania umowy oraz liczne zmiany zakresu realizacji poszczególnych zadań. Działanie to miało na celu szybkie przygotowanie opracowań umożliwiających dotrzymanie terminów transpozycji dyrektywy ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza ze średnich obiektów spalania, do prawodawstwa polskiego. Ostatecznie Ministerstwo do realizacji pozostawiło jedno zadanie podzielone na lata 2018–2019. W dniu 12 lutego 2018 r. Minister wystąpił

o zakończenie umowy wraz z osiągnięciem niepełnego efektu rzeczowego i ekologicznego, uzasadniając to zmianą przepisów i publikacją ustawy o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz ustawy POŚ.

(dowód: akta kontroli str. 4548-4678, 6862-6867)

P.o. Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że „Procedury kontroli zarządczej NFOŚiGW ustalają sposób weryfikacji proponowanych przez beneficjenta warunków dofinansowania. Zgodnie z Podręcznikiem procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków NFOŚiGW oraz procedurą Rozpatrywanie wniosków o przekazanie środków na realizację zadań państwowych jednostek budżetowych, ostateczne warunki dofinansowania, w tym zakres przedsięwzięcia (zadania), efekty rzeczowe i ekologiczne, koszt przedsięwzięcia i termin realizacji przedsięwzięcia, ustalane są na etapie negocjacji (...). Wynikiem przeprowadzonych negocjacji jest arkusz negocjacyjny, zwany Kartą uszczegółowienia wniosku o dofinansowanie, zawierający zaktualizowane warunki dofinansowania w stosunku do danych, które beneficjent przedstawił we wniosku o dofinansowanie. Karta uszczegółowienia wniosku o dofinansowanie podpisywana jest przez osoby biorące udział w negocjacjach i przechowywana w dokumentacji rozpatrywanego wniosku beneficjenta o dofinansowanie. Przywołane umowy (447/2014 i 373/2015) są przykładem realizacji zaleceń zarówno Zarządu NFOŚiGW, jak i kierownictwa resortu środowiska w poprzednich latach (do końca 2015 r.) do konsolidowania zadań w ramach jednej umowy oraz upraszczania i konsolidowania pozycji harmonogramu rzeczowo-finansowego (HRF), a także zawierania umów wieloletnich na stały lub powtarzający się co roku zakres zadań. Celem tych uproszczeń i konsolidacji, poprzez zmniejszenie pozycji HRF i liczby zawieranych umów, miało być znaczne zmniejszenie pracochłonności obsługiwanych umów przez komórki ekologiczne i wszystkie komórki wspomagające, czyli unikanie konieczności wzrostu zatrudnienia. Obecnie wobec liczby dokonywanych zmian warunków realizacji takich umów, okazuje się że pracochłonność ich obsługi jest znacznie większa. Przyjęcie tych założeń spowodowało także konieczność uznania przez NFOŚiGW bardziej ogólnikowego opisu zakresu zadania.” Ponadto wyjaśnił, że „Wobec wystąpienia i wyjaśnień beneficjenta o bezprzedmiotowości kontynuowania umowy, koniecznością stało się formalne zakończenie umowy na zaproponowanych warunkach. Istotnym argumentem dla podjęcia takiej decyzji przez Zarząd NFOŚiGW było również zmniejszenie kosztu umowy 447/2014 z 4.451,0 tys. zł do 427,3 tys. zł. W opinii NFOŚiGW Minister Środowiska zawierając umowę w połowie 2014 r. mógł nie wiedzieć o planowanych w przyszłych latach zmianach przepisów ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska.”

(dowód: akta kontroli str. 8308-8310)

4. Niezrealizowanie 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 o dofinansowanie w formie dotacji, na realizację których w 2018 r. wydatkowano kwotę 4 904,5 tys. zł, zawarto po zakończeniu realizacji przedsięwzięcia objętego dofinansowaniem. I tak:

- 21 umów zawarto po terminie zakończenia realizacji zadań objętych dofinansowaniem, tj. od jednego do 244 dni od dnia zakończenia realizacji zadań objętych

dofinansowaniem⁴⁰. Spośród tych umów 19 dotyczyło wykonania pierwokupu gruntów przez dyrektorów parków narodowych zgodnie z ustawą o ochronie przyrody. P.o. Dyrektora Departamentu Ochrony Przyrody i Edukacji Ekologicznej wyjaśniła, że „(...) Zgodnie z ustawą Dyrektor Parku ma 30 dni na wykonanie prawa pierwokupu od dnia wpływu zawiadomienia z Kancelarii Notarialnej o warunkowej umowie kupna-sprzedaży nieruchomości na terenie Parku Narodowego. Jednocześnie Park Narodowy, ma zgodnie z regulaminem naboru ciągłego 7 dni na złożenie wniosku o dofinansowanie ze środków NFOŚiGW. (...). Krótki czas (30 dni) na realizację przedsięwzięcia, który narzuca Ustawa i nakładające się procedury obowiązujące w NFOŚiGW praktycznie uniemożliwiają podpisanie umowy przed zakończeniem jej realizacji. (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 6846-6851, 6857-6861)

Zdaniem NIK, o ile sytuacja związana z wykupem gruntów jest szczególna ze względu na termin wykonania pierwokupu, to w przypadku przedsięwzięć wymagających uprzedniego przygotowania technicznego dotowanie po zakończeniu ich realizacji jest niecelowe. Ustalenia kontroli wskazują, że podpisywanie takich umów w NFOŚiGW stało się praktyką. I tak :

- umowę nr 254/2016/P na realizację zadania pn. „Budowa budynku świetlicy wiejskiej w Granicy, gm. Michałowice” zawarto 196 dni po zakończeniu realizacji przedsięwzięcia objętego dofinansowaniem. W NFOŚiGW nie wskazano kontrolującym przyczyn zwarcia tej umowy. Kierownik Wydziału Budownictwa, w którym umowa była prowadzona wyjaśnił, że nie dysponuje wiedzą o powodach zawarcia umowy po zakończeniu realizacji przedsięwzięcia z uwagi na zawarcie tej umowy i jej wcześniejszą koordynację w innej komórce organizacyjnej NFOŚiGW.
- umowę nr 381/2017/D zawarto w dniu 28 grudnia 2017 r., tj. 244 dni po zakończeniu realizacji przedsięwzięcia objętego dofinansowaniem (nazwa przedsięwzięcia: Przeprowadzenie prac B+R niezbędnych do wprowadzenia na rynek innowacyjnego produktu – akumulatora chłodu).

Kierownik Wydziału Innowacji wyjaśniła, że „Podstawę do przyjmowania oraz rozpatrywania wniosków o udzielenie dofinansowania stanowi program priorytetowy, opracowany na podstawie Zasad udzielania dofinansowania ze środków NFOŚiGW, Listy priorytetowych programów Narodowego Funduszu oraz Kryteriów wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków Narodowego Funduszu. Zgodnie z par. 2 ust. 3) dokumentu „Zasady udzielania dofinansowania ze środków NFOŚiGW” (...) podstawą udzielenia dofinansowania nie mogą być wnioski na dofinansowanie przedsięwzięcia, którego realizacja została zakończona przed dniem złożenia wniosku. Powyższa zasada została przełożona na kryterium dostępu nr 9: Realizacja przedsięwzięcia nie została zakończona przed dniem złożenia wniosku w programie priorytetowym „Sokół – wdrożenie innowacyjnych technologii środowiskowych”. Wniosek na realizację przedsięwzięcia pt. „Przeprowadzenie prac B+R niezbędnych do wprowadzenia na rynek innowacyjnego produktu – akumulatora chłodu” nr 874/2017 został złożony w ramach I naboru wniosków w ww. programie Data wpływu wniosku: 31.03.2017 r. Data zakończenia realizacji przedsięwzięcia: 28.04.2017 r. Wobec powyższego, kryterium dostępu zostało spełnione. W dniu 23.05.2017 r. została zakończona ocena formalna wniosku. Wydział Oceny Formalnej Wniosków przekazał wniosek do komórki ekologicznej – Departamentu Energii i Innowacji, a następnie przekazano go do komórek merytorycznych do dalszej oceny wg kryteriów jakościowych. (...) w ramach I naboru wpłynęło 57 wniosków, przy czym około 80% wniosków wpłynęło w ostatnich dniach trwania naboru. Pismem z dnia 16.08.2017 r. Wnioskodawca został poproszony o uzupełnienie wniosku. Uzupełniony wniosek wpłynął w dniu 07.09.2017 r. Ostatecznej oceny dokonano w dniu 04.10.2017 r., a pismem z 6.10.2017 r. Wnioskodawca został zaproszony do podjęcia negocjacji. Termin rozpoczęcia negocjacji wyznaczono na 16.10.2017 r. Negocjacje zakończono 22.11.2017 r. W dniu 12.12.2017 r. Zarząd

⁴⁰ 13/2018/D; 16/2018/D; 45/2018/D; 68/2018/D; 69/2018/D; 72/2018/D; 79/2018/D; 84/2018/D; 133/2018/D; 141/2018/D; 145/2018/D; 174/2018/D; 206/2018/D; 230/2018/D; 255/2018/D; 280/2018/D; 299/2018/D; 324/2017/D; 335/2017/D; 381/2017/D; 254/2016/P.

NFOŚiGW podjął uchwałę o udzieleniu dofinansowania (rozpatrywane są wnioski przekazane do materiałów na posiedzenie Zarządu 7 dni przed posiedzeniem). Po podjęciu Uchwały (ważność Uchwały wynosi 16 dni) zawarto umowę o dofinansowanie przedsięwzięcia w obowiązującym terminie 28.12.2017 r. (umowa jest podpisywana po uzgodnieniu terminu w siedzibie NFOŚiGW lub wysyłana do podpisu przez Beneficjenta).”.

(dowód: akta kontroli str. 6846-6861)

- w dniu 24 maja 2018 r. NFOŚiGW zawarł z Gminą Polkowice umowę nr 109/2018/Wn-01/OA-TA/ZI/D na zakup autobusów elektrycznych dla Gminy Polkowice (rozliczona umowa na kwotę 1 368,9 tys. zł). W umowie termin rozpoczęcia przedsięwzięcia określono na 11 sierpnia 2017 r., a datę zakończenia przedsięwzięcia ustalono na 30 czerwca 2018 r., tj. pięć dni po zawarciu umowy. Zgodnie ze sprawozdaniem z realizacji przedsięwzięcia faktyczne zakończenie realizacji przedsięwzięcia nastąpiło w dniu 31 marca 2018 r. W załączonym do rozliczenia końcowego oświadczeniu Gmina wskazała, że zakupu autobusów dokonano w dniu 31 marca 2018 r., tj. przed datą zawarcia umowy.

(dowód: akta kontroli str. 5163-5307, 6706-6709)

P.o. Dyrektora Departamentu Ekomobilności w NFOŚiGW wyjaśnił, że „(...) Odnosząc się do podstaw prawnych takiego postępowania należy w pierwszej kolejności stwierdzić, że misją Narodowego Funduszu jest finansowanie ochrony środowiska (art. 400a i 400b ustawy – Prawo ochrony środowiska), co oznacza, że najważniejszym efektem, jaki finansuje („kupuje”) Narodowy Fundusz jest efekt ekologiczny – a więc pewną pozytywną zmianę w środowisku, która następuje dzięki zrealizowaniu przedsięwzięcia. Aby więc uznać zakończenie realizacji przedsięwzięcia, to nie wystarczy stwierdzić osiągnięcie efektu rzeczowego, ale przede wszystkim należy uzyskać efekt ekologiczny, – co zresztą wynika z § 1 lit. d) i f) umowy. Ten zaś miał nastąpić w niniejszej sprawie dopiero 31 grudnia 2019 r. Dotacja w niniejszej sprawie została udzielona na podstawie ustawy o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji. Ustawa ta przewiduje, że Narodowy Fundusz pełni rolę Krajowego operatora systemu zielonych inwestycji i wykonuje zadania w niej opisane. Przepisy tej ustawy są przepisami szczególnymi w stosunku do innych ustaw i w sposób całościowy oraz autonomiczny regulują zasady udzielania dotacji. Wskazać, więc należy, że ustawa ta m.in. posługuje się pojęciem dotacja, reguluje sposób naboru oraz określa treść umów o udzielenie dotacji (art. 30 ust. 8). (...) W umowie AAU stawia się, więc nacisk na efekt zazieleniania, co oznacza osiągnięcie efektu ekologicznego. Mając na uwadze te wszystkie uwarunkowania uważam, że zarówno przepisy ustawy o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji, jak również zawarta umowa AAU pozwalała na finansowanie kosztów wcześniej poniesionych niż zawarta umowa o udzielenie dotacji. W niniejszej sprawie znajdują również zastosowanie Zasady udzielania dofinansowania ze środków NFOŚiGW. Zgodnie z art. 400h ust. 2 pkt 7 ustawy – Prawo ochrony środowiska, Rada Nadzorcza jest uprawniona do ustalenia zasad udzielania i umarzania pożyczek oraz trybu i zasad udzielania i rozliczania dotacji. Jest to, więc przepis szczególny, rangi ustawowej, który uprawnia organ Narodowego Funduszu do autonomicznego kształtowania regulacji dotyczących udzielania i rozliczania dotacji. Rada Nadzorcza jest, więc uprawniona do swobodnego kształtowania zasad udzielania i rozliczania dotacji. W ramach tej kompetencji Rada Nadzorcza ustaliła, że możliwe jest sfinansowanie kosztów przedsięwzięcia powstałych przed dniem podjęcia uchwały o udzieleniu dofinansowania (§ 3 ust. 4 Zasad), a także, że wykluczone jest finansowanie przedsięwzięcia, którego realizacja została zakończona przed dniem złożenia wniosku (§ 3 ust. 3 pkt 3 Zasad).”.

(dowód: akta kontroli str. 6706-6709)

- w dniu 31 sierpnia 2018 r. NFOŚiGW zawarł (w ramach programu priorytetowego nr 3.1.2 „Poprawa jakości powietrza Część 2) Zmniejszenie zużycia energii w budownictwie”) umowę nr 156/2018/Wn02/OA-tr-ku/D na dofinansowanie w formie dotacji zadania pn. Termomodernizacja części budynku akademickiego przeznaczonego na potrzeby kultury i nauki, tzw. „Ogrody Zimowe”. Umowa została zawarta po 480 dniach od zakończenia realizacji zadania (umowa zawarta 31 sierpnia

2018 r. a zadanie zakończone w maju 2017 r.). Umowa ta została rozliczona na kwotę 273,8 tys. zł.

P.o. Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że „Program priorytetowy Poprawa jakości powietrza. Część 2) Zmniejszenie zużycia energii w budownictwie” dopuszczał możliwość dofinansowania przedsięwzięć, które zostały rozpoczęte, ale nie zostały zakończone przed datą złożenia wniosku o dofinansowanie. Zatem zawarcie umowy nr 156/2018/Wn02/OA-tr-ku/D było w pełni zgodne z warunkami programu. (...) W opinii NFOŚiGW nie można stwierdzić, że zalecenie dotyczące ustalenia mechanizmów kontroli zarządczej zapewniającej wyeliminowanie przypadków wydatkowania środków na inwestycje zakończone przed datą zawarcia umowy o dofinansowanie nie zostało zrealizowane w przedmiotowej umowie. W chwili wydania ww. zalecenia, tj. w ramach kontroli w 2018 r., przedmiotowy program był już wdrażany (od 2016 r.), nie można było zatem zmienić programu z datą obowiązywania wstecz, gdyż byłaby to zmiana niekorzystna dla wszystkich wnioskodawców. Powyższe działanie miałyby znamiona nierównego traktowania wnioskodawców.”

Należy podkreślić, że zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym, stanowiącym załącznik do umowy nr 156/2018/Wn02/OA-tr-ku/D, dofinansowaniem objęte były prace budowlane – ocieplenie dachu (251 m²); – ocieplenie stropu (84,21 m²); – fasada szklana (117,90 m²). Do rozliczenia przyjęto natomiast fakturę wystawioną na zastępstwo inwestycyjne z wyszczególnioną jednostką miary usługa; ilość 1, co nie odzwierciedlało działań objętych dofinansowaniem, ani wymienionych w harmonogramie rzeczowo – finansowym. Nie bez znaczenia jest fakt, że do rozliczenia przyjęto fakturę wystawioną 18 miesięcy (faktura nr 092/18/T/FVS z dnia 22 listopada 2018 r. na kwotę 322,1 tys. zł) po zakończeniu realizacji zadania, tj. po wykonaniu usługi.

P.o. Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że „Przyjmowane do rozliczeń faktury na roboty budowlane najczęściej w swej treści podają ogólny zakres zrealizowanych prac, natomiast potwierdzenie wykonania poszczególnych elementów robót, wynikających z harmonogramu rzeczowo-finansowego jest doprecyzowane w innych dokumentach, stanowiących razem z fakturą komplet dokumentacji rozliczeniowej. Takim dokumentem m.in. jest wniosek o wypłatę środków. Jego wzór jest załącznikiem do umowy o dofinansowanie i jest on tak skonstruowany, aby beneficjent mógł podać zakres zrealizowanych prac. Ww. zasady obowiązywały beneficjenta realizującego przedsięwzięcie w ramach umowy nr 156/2018/Wn02/OA-tr-ku/D. W załączniku nr 3 do wniosku o wypłatę środków Opis zrealizowanych prac potwierdzono wykonanie wszystkich pozycji harmonogramu rzeczowo-finansowego. Z tego powodu nie było podstaw uprawniających do kwestionowania faktury nr 092/18/T/FVS jako podstawy rozliczenia. Faktura (...) została wystawiona przez (...) na podstawie umowy o zastępstwo inwestycyjne z dnia 12.07.2016 r. (...) Treść umowy o zastępstwo inwestycyjne dotyczy inwestycji objętej zakresem umowy o dofinansowanie oraz m.in. wskazuje obowiązki obydwu stron umowy, co nie stoi w sprzeczności z treścią zarówno umowy o dofinansowanie oraz zasadami rozliczania dofinansowywanych przez NFOŚiGW przedsięwzięć. Nie istniały zatem przesłanki, z powodu których należałoby nie uznać tej faktury jako podstawy rozliczenia zakresu rzeczowego objętego umową o dofinansowanie.”

(dowód: akta kontroli str. 6718-6744, 6797, 8305-8324)

Odnosnie przyjęcia do rozliczenia faktury wystawionej 18 miesięcy po zakończeniu realizacji zadania, p.o. Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że: „Przyjęta do rozliczenia faktura dotyczy refakturowania kosztów pomiędzy Inwestorem Zastępczym (...) a Inwestorem Bezpośrednim i zarazem Beneficjentem umowy (...). Ewentualne naruszenie terminu wystawienia takiej faktury może być stwierdzone w postępowaniu podatkowym przez inne wyspecjalizowane instytucje państwowe. (...). Nabywca towaru (usługi) w zasadzie nie ponosi żadnych konsekwencji otrzymania faktury wystawionej po terminie. Przepisy precyzyjnie określają termin, w jakim może on odliczyć podatek naliczony wynikający z otrzymanych faktur VAT. Skoro jednak nabywca, którym jest Beneficjent nie odlicza VAT (zgodnie z przesłanym oświadczeniem dotyczącym VAT – zał. 4 do umowy) to termin wystawienia faktury nie ma wpływu na możliwość przyjęcia takiej faktury do rozliczenia. (...)

Forma i zakres przedstawionych do rozliczenia dokumentów została sprawdzona pod kątem zgodności z warunkami umowy o dofinansowanie, m.in. z pkt. 11 c) Warunków szczególnych umowy o dofinansowanie.”

(dowód: akta kontroli str. 8316-8324)

- w dniu 17 kwietnia 2018 r. została zawarta umowa nr 60/2018/Wn50/EE-BS/D na dofinansowanie zadania „*Uruchomienie multimedialnej edukacji społeczeństwa o ekologiczno-przyrodniczym, gospodarczym i historyczno-kulturowym znaczeniu zasobów Lasów Państwowych – poprzez kompleksowe wyposażenie interaktywnych wystaw edukacyjnych w Regionalnym Ośrodku Edukacji Leśnej (ROEL) „Masztalarnia” w Goraju-Zamku*”, którego realizacja rozpoczęła się w lutym 2017 r., tj. ponad pół roku przed datą złożenia wniosku, a w dacie zawarcia umowy zadanie było praktycznie wykonane – termin wykonania przedsięwzięcia zgodnie z zawartą umową z wykonawcą upłynął 30 marca 2018 r.

P.o. Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że zgodnie z zasadami udzielania dofinansowania ze środków NFOŚiGW podstawą udzielenia dofinansowania nie mogą być wnioski na dofinansowanie przedsięwzięcia, którego realizacja została zakończona przed dniem złożenia wniosku. Zarząd NFOŚiGW może postanowić o sfinansowaniu kosztów przedsięwzięcia powstałych przed dniem podjęcia uchwały o udzieleniu dofinansowania. Dzięki takim zasadom dofinansowanie rozpoczętych i zakończonych przedsięwzięć jest możliwe i nie jest uzależnione od terminu podpisania umowy. Dzięki temu z dofinansowania nie są wykluczane przedsięwzięcia, które spełniają warunki naboru, a których realizacja rozpoczęła się przed dniem ogłoszenia naboru wniosków.

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.

(dowód: akta kontroli str. 8330-8331, 8333, 8346-8348, 8506-8509, 9170-9209)

5. Zastosowanie w dziewięciu umowach dotacji z Bankami Żywności⁴¹ (zrealizowanych na łączną kwotę 2 965,7 tys. zł w ramach programu priorytetowego „*Racjonalna gospodarka odpadami*” Część 1) *Selektywne zbieranie i zapobieganie powstawaniu odpadów (dalej „PP RGO Część 1”)* niekorzystnych zapisów dotyczących potwierdzenia przez Beneficjenta osiągnięcia efektów ekologicznych, istotnych z punktu widzenia ochrony środowiska, tj. niegwarantujących możliwości uzyskania optymalnych korzyści ekologicznych z przedsięwzięć dofinansowanych ze środków publicznych.

Efekt ekologiczny przedsięwzięcia polegającego na rozwoju infrastruktury technicznej procesów logistycznych związanych z pozyskaniem, magazynowaniem i dystrybucją niesprzedanych lub niespożytych artykułów żywnościowych był poddawany w NFOŚiGW w ramach naboru wniosków ocenie wg kryteriów jakościowych, tj.

⁴¹ Umowy o numerach: 1) 131/2017/D z dnia 20 lipca 2017 r.; 2) 133/2017/D z dnia 25 lipca 2017 r.; 3) 134/2017/D z dnia 11 października 2017 r.; 4) 137/2017/D z dnia 19 lipca 2017 r.; 5) 139/2017/D z dnia 26 lipca 2017 r.; 6) 141/2017/D z dnia 11 października 2017 r.; 7) 251/2017/D z dnia 11 października 2017 r.; 8) 254/2017/D z dnia 10 października 2017 r.; 9) 250/2017/D z dnia 10 października 2017 r.

„zasadność realizacji przedsięwzięcia” 1. Ocena planowanego efektu ekologicznego – wpływ na realizację wskaźników programu priorytetowego⁴².

Ustalono, że Wnioskodawcy zobowiązani byli podać we wniosku o dofinansowanie przedsięwzięcia informacje o masie pozyskiwanej żywności w wymiarze Mg/rok, wskazując jednocześnie, o ile zwiększy się masa pozyskanej przez Wnioskodawcę żywności⁴³ w stosunku do masy pozyskanej żywności w roku poprzedzającym rok złożenia wniosku.

Wniosek otrzymywał negatywną ocenę (zero punktów), gdy deklarowana masa pozyskanej żywności była równa lub mniejsza od masy żywności pozyskanej w roku poprzedzającym złożenie wniosku, co było jednoznaczne z odrzuceniem wniosku. Pozytywna ocena była przyznawana jeżeli deklarowany wzrost masy zebranej żywności mieścił się w przedziale wartości⁴⁴ – od powyżej do nie mniej niż 5% masy żywności zebranej w roku poprzedzającym złożenie wniosku (trzy punkty) lub jeżeli deklarowany wzrost masy zebranej żywności był na poziomie powyżej 5% masy żywności zebranej w roku poprzedzającym złożenie wniosku (pięć punktów).

Stwierdzono, że w NFOŚiGW zdefiniowano we wszystkich badanych 10 umowach efekt ekologiczny przedsięwzięcia tożsamy z efektem rzeczowym (m.in. zakup samochodów dostawczych, modernizacja budynków magazynowych czy ich rozbudowa). W związku z tym w NFOŚiGW dokonano w 2018 r. rozliczenia dziewięciu przedsięwzięć⁴⁵ istotnych z punktu widzenia ochrony środowiska na podstawie efektów ekologicznych niepozwalających obiektywnie ocenić wymiernych korzyści dla obszaru ochrony środowiska, tj. zmniejszenia ilości odpadów poprzez zwiększenie masy zebranej żywności zagrożonej zepsuciem.

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 wg kryteriów jakościowych, a tym samym miały bezpośrednio wpływ na wynik decyzji o udzieleniu dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 3401-4387, 7858)

Ustalono, że w dziewięciu umowach dotacji⁴⁶ określono w pkt. 23 warunek niezabezpieczający w wystarczającym stopniu interesu publicznego, tj. zapewnienia osiągnięcia przez społeczeństwo możliwie najlepszych efektów ekologicznych z przedsięwzięć dofinansowanych ze środków publicznych. Beneficjenci na podstawie powyższych umów byli zobowiązani wyłącznie do wykazania corocznie w czasie trwałości 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 przez Wnioskodawcę, tj. na poziomie nie mniejszym niż 5% (sześć umów), na poziomie większym niż 5% (trzy umowy).

(dowód: akta kontroli str. 3401-3426, 3581,3606, 3678-3703, 3756-3781, 3828-3854, 3967-3992, 4061-4086, 4119-4144, 4189-4214, 7858)

Dyrektor Departamentu Ochrony Ziemi wyjaśnił, że dla wskazanych przedsięwzięć „(...) nie ma możliwości precyzyjnego określenia ilości odpadów, które nie powstaną na skutek dofinansowania tego rodzaju działań. Zatem zdefiniowanie efektu ekologicznego, będącego zobowiązaniem umownym, jako „Zapobieganie powstawania odpadów” wyrażonego w Mg/rok wydawało się nie być właściwe biorąc pod uwagę

⁴² Zgodnie z uchwałą Zarządu NFOŚiGW z dnia 8 czerwca 2016 r. nr B/25/9/2016 w sprawie zmiany programu priorytetowego i planu wdrażania PP RGO Część 1).

⁴³ Wskutek dofinansowania przedsięwzięcia ze środków NFOŚiGW w roku uzyskania efektu ekologicznego.

⁴⁴ Wyrażonej w skali procentowej.

⁴⁵ Dotyczy umów nr: 131/2017/D; 133/2017/D; 134/2017/D; 137/2017/D; 139/2017/D; 140/2017/D; 141/2017/D; 251/2017/D; 254/2017/D.

⁴⁶ Dotyczy umów nr: 131/2017/D; 133/2017/D; 134/2017/D; 137/2017/D; 139/2017/D; 141/2017/D; 250/2017/D; 251/2017/D; 254/2017/D.

dane szacunkowe jakimi dysponowano na tym etapie, a organizacje zajmujące się pozyskaniem i dystrybucją niesprzedanych lub niespożytych artykułów żywnościowych nie mają wpływu na to ile żywności zostanie im przekazana przez sieci handlowe. Efektywność wsparcia tego rodzaju zadań będzie możliwa do przedstawienia dopiero na etapie rozliczenia umów w zakresie trwałości przedsięwzięcia, gdzie szczegółowo zostaną podane ilości zebranej i przekazanej do konsumpcji niesprzedanej bądź niespożytej żywności. Narodowy Fundusz będzie prowadził stosowną ewidencję w tym zakresie. Zobowiązanie ewidencjonowania efektów uwzględniających ilości odpadów, które nie powstaną na skutek dofinansowania ex-post zawarte zostały w uchwałach w sprawie udzielenia dofinansowania. Dla realizacji celu programu, polegającego na „zapobieganiu powstawaniu odpadów” beneficjent został zobowiązany umową do wykazania zwiększenia masy pozyskanej żywności, w okresie 5 letniej trwałości przedsięwzięcia, w stosunku do masy żywności pozyskanej w roku poprzedzającym złożenie wniosku, zgodnie z deklaracją złożoną przez Beneficjentów we wniosku o dofinansowanie.”

(dowód: akta kontroli str. 4399-4400)

Złożone wyjaśnienia wskazują na brak spójności działania w NFOŚiGW na etapie naboru wniosków, a realizacją umów dotacji.

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.

6. Zawarcie czterech umów dotacji 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 programu *PP RGO Część 1*)⁴⁷. 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 Żywności⁴⁸, 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, o której mowa w §1 zgodnie z postanowieniami § 2 pkt 2 uchwały Zarządu NFOŚiGW. Tym samym termin ważności wszystkich uchwał dotyczących dofinansowania przedsięwzięć realizowanych w ramach 10 badanych umów upływał tego samego dnia, tj. 27 lipca 2017 r.

(dowód; akta kontroli str. 3401-4387, 7858)

⁴⁷ 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”).

⁴⁸ Banki Żywności: w Ciechanowie; w Grudziądzu; w Kielcach; w Koninie; w Krakowie; Fundacja Banków Żywności w Lublinie; w Olsztynie; w Tczewie; w Warszawie; we Wrocławiu.

W dniu 4 sierpnia 2017 r., dwóch Członków Zarządu NFOŚiGW podjęło cztery indywidualne decyzje⁴⁹ (dalej: „decyzje”) w sprawie zmiany terminu ważności czterech uchwał Zarządu NFOŚiGW dotyczących udzielenia dofinansowania⁵⁰.

(dowód: akta kontroli str.3427-3429, 3608-3610, 3705-3707, 3789-3791)

Kontrola wykazała, że cztery przedsięwzięcia były dofinansowywane w 2018 r. w ramach powyższych umów dotacji, zawartych bez ważnej podstawy prawnej, w tym ze środków NFOŚiGW wydatkowano łącznie 1 209,2 tys. zł⁵¹.

(dowód: akta kontroli str. 4388-4392, 7860)

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że „w trakcie udzielania dofinansowania przez NFOŚiGW, zdarzają się sytuacje, iż procedura końcowego uzgodnienia z potencjalnym beneficjentem treści umowy i jej załączników, ostatecznie wykracza poza termin określony w uchwale Zarządu, wskazany do zawarcia umowy o dofinansowanie. (...). W sytuacji, kiedy zagrożenie terminu wystąpi tuż przed jego upływem, zdarza się również, iż przygotowanie wniosku i decyzji oraz wszczęcie procedury związanej z jej podjęciem staje się niemożliwe w czasie obowiązywania uchwały i decyzja członków Zarządu podejmowana jest mocą wsteczną tj. z mocą obowiązującą od ostatniego dnia wynikającego z uchwały Zarządu. Zatem należy uznać, że członkowie Zarządu podejmując decyzje, które wyraźnie wskazują wolę przedłużenia terminu obowiązywania przedmiotowych uchwał Zarządu, mieli świadomość podejmowanych decyzji w tym zakresie. (...) Czynności członków Zarządu na gruncie prawa cywilnego, dokonywane w związku z udzieleniem dofinansowania, są zgodne z prawem a umowy zawarte z beneficjentami są ważne i zawarte w sposób nienaruszający prawa.”

(dowód: akta kontroli str. 4399-4400)

Wyjaśnienia Zastępcy Prezesa Zarządu NFOŚiGW nie znajdują potwierdzenia w stanie faktycznym, ponieważ w treści powyższych decyzji nie wskazano wprost terminu wejścia w życie danej decyzji ani dyspozycji ich obowiązywania z mocą wsteczną, tj. od ostatniego dnia obowiązywania odpowiedniej uchwały Zarządu NFOŚiGW o udzieleniu dofinansowania. W świetle powyższego omawiane cztery decyzje nie wywołały skutków prawnych, gdyż zostały one podjęte po upływie terminu ważności odpowiednich uchwał Zarządu NFOŚiGW, zaś same umowy dotacji zawarto bez wymaganej podstawy prawnej.

W ocenie NIK cztery spośród 10 badanych umów zostały podpisane przez NFOŚiGW z naruszeniem, określonych w wewnętrznych regulacjach, zasad udzielenia dofinansowania w formie dotacji, co skutkowało wydatkowaniem w 2018 r. środków w wysokości 1 209,2 tys. zł na podstawie wadliwie zawartych umów.

7. Brak mechanizmów kontroli umożliwiających weryfikację oświadczeń beneficjentów, co do kwalifikowalności kosztów z tytułu podatku VAT.

Zgodnie z „Wytocznymi w zakresie kosztów kwalifikowanych” zatwierdzonymi uchwałą Zarządu nr B/48/1/2014 z dnia 11 września 2014 r. podatek od towarów i usług (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. Ustalono, że 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 dekretację

⁴⁹ Decyzje o numerach: R/828/2017; R/829/2017; R/830/2017, R/831/2017.

⁵⁰ Uchwały Zarządu NFOŚiGW o numerach: B/30/11/2017; B/30/8/2017; B/30/15/2017; B/30/4/2017.

⁵¹ Wysokość dofinansowania wypłaconego ze środków NFOŚiGW w 2018 r. wynosiła: 106,5 tys. zł w ramach umowy nr 134/2017/D; 371,6 tys. zł w ramach umowy nr 141/2017/D; 393,3 tys. zł w ramach umowy nr 251/2017/D; 337,8 tys. zł w ramach umowy nr 254/2017/D.

wskazując 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 kwestii nieustalenia mechanizmów kontroli zapewniających weryfikację oświadczeń beneficjenta, szczególnie w przypadku gdy beneficjent będący podatnikiem VAT oświadcza, że nie będzie miał możliwości odliczenia podatku VAT przy danym przedsięwzięciu, p.o. Prezesa Zarządu NFOŚiGW wskazał, że kwestia kwalifikowalności podatku od towarów i usług (VAT) rozpatrywana jest, na etapie określania wartości dofinansowania jak również na etapie rozliczenia dofinansowania i weryfikacji dowodów finansowo-księgowych, tylko i wyłącznie na podstawie oświadczenia beneficjenta. NFOŚiGW nie ma wyspecjalizowanej kadry, która mogłaby weryfikować prawidłowość rozliczeń VAT. Takie rozwiązanie, jak wskazał p.o. Prezesa Zarządu zostało przyjęte w NFOŚiGW w ślad za uregulowaniami ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców⁵².

(dowód: akta kontroli str. 8330-8331, 8346-8348, 8359-8363)

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 zarządczej⁵³ należy zadbać, by pracownicy mieli wiedzę i umiejętności pozwalające skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania, a także zapewnić rozwój kompetencji zawodowych pracowników. 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 dekretacje na dowodach, wskazujące 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.

P.o. Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił „NFOŚiGW podtrzymuje swoje stanowisko, że wypełnia prawidłowo zadania kontrolne w zakresie przestrzegania swoich obowiązków ustawowych. Zadania kontrolne w zakresie przestrzegania przez beneficjentów prawa krajowego, w tym m.in. prawidłowości rozliczenia VAT, należą do innych instytucji – NFOŚiGW kontroluje beneficjentów w zakresie zgodności realizowanego przedsięwzięcia z umową o dofinansowanie. Dekrety księgowe umieszczone na dowodach księgowych załączanych do dokumentów rozliczeniowych przez beneficjentów nie stanowią podstawy rozstrzygania przez pracowników NFOŚiGW, czy beneficjent ma prawo bądź nie odliczać VAT. Pracownicy NFOŚiGW weryfikują dokumenty zgodnie z oświadczeniem beneficjenta o kwalifikowalności VAT. Weryfikacja samego dekretu księgowego nie jest wystarczająca do stwierdzenia nieprawidłowości w odliczaniu VAT. (...) W celu stwierdzenia ewentualnej niezgodności potrzebny byłby plan kont i polityka rachunkowości beneficjenta oraz dostęp do ksiąg rachunkowych. (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 8058-8059, 9707-9716)

Zdaniem NIK, ustalenie określonych procedur, tak jak w przypadku oświadczeń w sprawie podatku VAT, wymaga wprowadzenia adekwatnych mechanizmów kontroli minimalizujących ryzyko wystąpienia nieprawidłowości. Takich mechanizmów w NFOŚiGW w odniesieniu do przedmiotowych oświadczeń nie zastosowano, 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

⁵² Dz. U. Nr 106, poz. 622, ze zm.

⁵³ 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).

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 dokonanie 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 VAT w tym przypadku wymagała tylko rzetelności, nie było konieczności przesyłania przez beneficjenta polityki rachunkowości oraz umożliwienia dostępu do ksiąg rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 6028-6101, 8506-8521; 9004-9020)

7. Niezrealizowanie 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, 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 dokona analizy 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.

Ustalenia niniejszej kontroli wskazują, że możliwość dokonywania ww. 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. I tak m.in. warunki umowy nr 60/2018/Wn50/EE-BS/D zostały zmienione po terminie zakończenia realizacji przedsięwzięcia, na które udzielono dofinansowania (termin realizacji przedsięwzięcia 31 maja 2018 r., a zmiana warunków umowy 17 września 2018 r. – decyzja nr R/924/2018).

NIK kwestię tę podnosiła już w wystąpieniu pokontrolnym sformułowanym po przeprowadzonej w 2016 r. kontroli *Rekultywacja i zagospodarowanie terenów pogórnicych byłego wyrobiska Piaseczno – Kopalni Siarki Machów S.A. w likwidacji*. Kontrola wykazała, 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.

P.o. Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że „(...) W styczniu 2019 r. Departament Organizacyjny opracował format raportu dotyczącego zmian w umowach wprowadzonych w 2018 r., którego celem jest analiza zmian wprowadzonych w umowach po zakończeniu terminu ich realizacji. Założenia raportu zostały przekazane do Departamentu Informatyki w dniu 21.01.2019 r. Ostateczny kształt raportu ustalono na spotkaniu roboczym. W dniu 11.02.2019 r. Departament Informatyki przekazał wykonany raport do Departamentu Organizacyjnego, który na podstawie próby umów dokona analizy ich zmian pod kątem wyeliminowania zmian w umowach zgodnie z wnioskiem NIK.”

(dowód: akta kontroli str. 8031-8039, 8266-8271, 8272-8304, 8331-8332, 8346-8348)

8. Przedwczesne podjęcie w dniu 22 stycznia 2018 r. przez Radę Nadzorczą decyzji o przyznaniu ze środków NFOŚiGW dofinansowania 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 projektu z budżetu środków europejskich.

Na realizację tego przedsięwzięcia NFOŚiGW zawarł z beneficjentem w dniu 18 kwietnia 2017 r. umowę nr POIS.02.04.00-00-0091/16-00. Na polecenie IZ POliŚ wstrzymane zostały płatności dla tego beneficjenta. Sprawą udzielenia dofinansowania w ramach wymienionej wyżej umowy zainteresowały się instytucje kontrolne UE i CBA.

Jak wyjaśnił p.o. Prezesa Zarządu NFOŚiGW w piśmie z dnia 25 marca 2019 r., dotychczas do NFOŚiGW nie wpłynęły dokumenty informujące o zakończeniu postępowania ze strony instytucji kontrolnych UE.

Pomimo wskazanych wyżej okoliczności 22 stycznia 2018 r. Rada Nadzorcza, przyznała temu samemu beneficjentowi dofinansowanie ze środków NFOŚiGW na przedsięwzięcie o takiej samej nazwie, 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*”, jak projekt na realizację którego zawarta była umowa w ramach środków PO liŚ. W dniu 31 stycznia 2018 r. została zawarta umowa nr 26/2018/Wn-50/EE-EE/D na dofinansowanie ww. przedsięwzięcia ze środków NFOŚiGW. Natomiast w dniu 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.

P.o. Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że „*Rada Nadzorcza NFOŚiGW nie miała powodów do wstrzymania decyzji o przyznaniu dofinansowania, gdyż wątpliwości, o których mowa w piśmie Instytucji zarządzającej (IZ) PO liŚ dotyczyły przyznania dofinansowania (...) ze środków PO liŚ, a nie ze środków krajowych. (...) IŻ PO liŚ (...) zleciła wstrzymanie płatności i certyfikacji wydatków w ramach projektu do czasu wyjaśnienia wszystkich wątpliwości. Jako powód wątpliwości podano „pojawiające się w mediach nowe informacje”. (...) W związku z faktem, że beneficjent nie mógł realizować zaplanowanych działań, złożył wniosek o dofinansowanie ww. przedsięwzięcia (...). Wniosek złożony w V naborze 2017 r. uzyskał pozytywną opinię ministra właściwego ds. środowiska, został oceniony zgodnie z procedurami krajowymi (...). Zgodnie z powyższym, Rada Nadzorcza NFOŚiGW nie miała podstaw do wstrzymywania się z podjęciem decyzji o przyznaniu dofinansowania. Zgodnie z umową o dofinansowanie, zakładany efekt ekologiczny powinien być zrealizowany do dnia 28.02.2021 r. Doświadczenie w realizacji podobnych projektów wskazuje, że efekty ekologiczne osiągane są głównie na zaawansowanym etapie realizowanego projektu (...). Wobec pojawiającego się zagrożenia niezrealizowania założonego efektu, NFOŚiGW wystąpi (...) o przesłanie comiesięcznego raportu z działań na portalu, wraz z dokumentem potwierdzającym liczbę wejść na stronę.*”

(dowód: akta kontroli str. 8040-8047, 8057-8058, 8334-8343, 8504-8505, 8600-9003, 9710-9714, 9749-9752)

NIK stwierdza, że były podstawy do wstrzymania podjęcia decyzji o przyznaniu dofinansowania wskazanego wyżej projektu ze środków NFOŚiGW, ponieważ w dacie podjęcia decyzji przez Radę Nadzorczą projekt miał zapewnione finansowanie ze środków PO liŚ. Zostało ono wstrzymane do czasu wyjaśnienia wątpliwości. Tym samym podjęte w NFOŚiGW działania należy, w ocenie NIK uznać za przedwczesne, a zatem nierzetelne.

9. Rozpatrywanie wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć ze środków krajowych z przekroczeniem terminów określonych w *Podręczniku procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków NFOŚiGW* oraz utrzymywanie w systemie informatycznym statusu wniosków niezgodnego ze stanem faktycznym.

Szczegółowym badaniem objęto 48 wniosków o dofinansowanie ze środków krajowych na kwotę 499 157,3 tys. zł. Ustalono, że:

- w przypadku 11 wniosków na kwotę 42 493,3 tys. zł ocenę merytoryczną sporządzono po upływie terminów określonych w *Podręczniku procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków NFOŚiGW*. Dotyczy to wniosków o nr: 270/2017; 1380/2017, 101/2017; 286/2017; 101/2018; 102/2018; 145/2017⁵⁴; 35/2017; 36/2017; 7/2016 oraz 10/2016⁵⁵. W przypadku wniosków o nr 7/2016 i 10/2016 wnioskodawca zrezygnował z powodu „przewlekłości prowadzonego przez NFOŚiGW postępowania”.

Kierujący komórkami organizacyjnymi w NFOŚiGW, wyznaczonymi do rozpatrzenia wniosków wyjaśnili m.in. że w ramach naboru wpłynęła niespodziewanie duża liczba wniosków, w związku z czym okres ich oceny uległ wydłużeniu; jako priorytetowe traktowano wnioski o dofinansowanie ze środków UE; zbyt dużą liczbą wniosków i umów przypadających na pracownika; niedopatrzeniem.

(dowód: akta kontroli str. 5428-5510, 5746-5750, 6806-6816, 6827, 6868-6869)

- 10 wniosków na kwotę 54 053,1 tys. zł, według stanu na dzień 22 stycznia 2019 r., miało w systemie informatycznym status „rozpatrywanych”, pomimo że w rzeczywistości zostały odrzucone⁵⁶ lub zostały wycofane przez wnioskodawcę⁵⁷ lub zdecydowano, że nie podlegają dalszemu rozpatrzeniu z powodu braku środków⁵⁸.

Kierujący komórkami organizacyjnymi w NFOŚiGW, wskazanymi jako odpowiedzialne za rozpatrzenie opisanych wniosków, wyjaśnili m.in. że byli przekonani, że status wniosków jest zgodny ze stanem faktycznym.

(dowód: akta kontroli str.6807-6812, 6868-6869, 9732-9732a)

Należy również zwrócić uwagę na długi okres utrzymywania wniosków na liście rezerwowej. I tak, uchwałą Zarządu z dnia 10 kwietnia 2014 r. zdecydowano o zamieszczeniu wniosku nr 414/2014 na liście rezerwowej, co oznaczało, że nie będzie on podlegał dalszemu procedowaniu do czasu wprowadzenia na listę podstawową. Według stanu na dzień 22 stycznia 2019 r. wniosek ten znajdował się w systemie informatycznym NFOŚiGW jako wniosek „rozpatrywany, umieszczony na liście rezerwowej”. W systemie informatycznym (według stanu na dzień 22 stycznia 2019 r.) poza ww. wnioskiem figurowało również osiem innych wniosków, które zgodnie z ww. uchwałą Zarządu trafiły na listę rezerwową. Dotyczyło to wniosków: 54/2014; 60/2014; 65/2014; 116/2014; 149/2014; 151/2014; 389/2014; 415/2014.

Dyrektor Departamentu Adaptacji do Zmian Klimatu i Zagrożeń Środowiska wyjaśniła, że siedem z wymienionych wniosków (60/2014; 116/2014; 149/2014; 151/2014; 389/2014; 414/2014; 415/2014) to wnioski wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska i gospodarki wodnej, które nie podtrzymują tych wniosków, gdyż po wejściu w życie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. w sprawie zmiany ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw, nie są już uprawnione do wykonywania zadań państwowego monitoringu środowiska. Dyrektor wyjaśniła również, że nie ma aktualnie możliwości dofinansowania przedsięwzięć na podstawie wniosków złożonych w 2014 r., ponieważ zgodnie z procedurą rozpatrywania wniosków nie są rozpatrywane wnioski złożone wcześniej, niż w roku poprzedzającym rok budżetowy, w którym rozpoczyna się dofinansowanie zadań.

(dowód: akta kontroli str. 6807-6812, 6826-6845, 6868-6869, 9732-9732a)

⁵⁴ Równocześnie wniosek w systemie informatycznym, wg stanu na dzień 22 stycznia 2019 r., miał status „rozpatrywanego” pomimo, że pismem z dnia 23 października 2018 r. NFOŚiGW poinformował wnioskodawcę o odrzuceniu wniosku na skutek niezłożenia uzupełnień w wyznaczonym terminie.

⁵⁵ Wnioski nr 7/2016 oraz 10/2016 w systemie informatycznym, według stanu na dzień 22 stycznia 2019 r., miały status „rozpatrywanych” pomimo że pismo informujące o rezygnacji wpłynęło do NFOŚiGW z w dniu 13 listopada 2017 r.

⁵⁶ Wnioski nr 1469/2014 i 1477/2014 odrzucone na podstawie uchwały Zarządu z dnia 6 sierpnia 2015 r.; wnioski nr 1673/2014 i 1674/2014 odrzucone uchwałą Zarządu z dnia 8 października 2015 r.; wnioski nr 117/2016 i 118/2016 odrzucone decyzją dwóch członków Zarządu z dnia 14 września 2016 r., podtrzymaną decyzją z 14 lutego 2017 r.; wniosek nr 152/2016 odrzucony uchwałą Zarządu z dnia 12 września 2016 r.).

⁵⁷ Wnioski nr 1745/2014 i 1744/2014 wycofane pismem z dnia 27 lipca 2015 r.

⁵⁸ Wniosek nr 56/2018.

W ocenie NIK powyższe postępowanie jest nierzetelne, a system informatyczny wymaga przeglądu pod kątem aktualności wykazywanych w nim wniosków.

- przekroczone od siedmiu do 34 dni roboczych termin wyznaczony na negocjacje warunków umów dotyczących trzech wniosków⁵⁹.

Dyrektor Departamentu Ochrony Ziemi wyjaśnił, że: „Wydłużony termin etapu negocjacji dla wszystkich trzech w/w przypadków związany był z warunkową opinią finansową wniosków. Na etapie negocjacji zaistniała konieczność przedłożenia przez Wnioskodawcę dodatkowych uzupełnień/wyjaśnień w zakresie finansowym, oraz uzgodnienia dodatkowych zabezpieczeń, co w konsekwencji wydłużyło termin zakończenia negocjacji. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, iż „Rozdział III regulaminów naborów określa standardowo Etapy rozpatrywania wniosków, w tym m.in. w § 3 liczbę dni roboczych na realizację poszczególnych etapów - tj. również przewidywane terminy negocjacji warunków umowy. Terminy te zostały przekroczone, niemniej jednak niedotrzymanie tych terminów jest uregulowane w Postanowieniach końcowych regulaminów, zgodnie, z którymi „Wskazane w Regulaminie terminy rozpatrywania wniosków przez NFOŚiGW mają charakter instrukcyjny i ich naruszenie przez NFOŚiGW nie stanowi podstawy do roszczeń ze strony wnioskodawcy”, czym NFOŚiGW zastrzega sobie możliwość ich zmiany.”

(dowód: akta kontroli str. 4399-4400)

Przedstawione powyżej wyjaśnienia nie znajdują potwierdzenia w stanie faktycznym. Ustalono, że negocjacje warunków umowy dla przedsięwzięć wskazanych we wnioskach nr 775/2016, 569/2016 oraz 589/2016 rozpoczęto po upływie odpowiednio 42, 16 i 21 dni roboczych od dnia zakończenia etapu oceny wniosku wg kryteriów jakościowych i horyzontalnych. W przypadku wniosków o numerach 775/2016 oraz 569/2016 nie stwierdzono dodatkowych zabezpieczeń, ponieważ w warunkach umownych zastosowano podstawowe zabezpieczenie w formie weksla „in blanco”.

(dowód: akta kontroli str. 3628-3641, 3728-3745, 4030-4044, 7858)

- z opóźnieniem od sześciu do 66 dni podjęto uchwały o dofinansowaniu przedsięwzięć objętych 10 wnioskami⁶⁰.

(dowód: akta kontroli str. 701-702, 3401-4209, 4353-4387, 7858, 9714-9716)

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że „(...) Wniosek w sprawie udzielenia dotacji dla Banku Żywności w Olsztynie (...) był przedmiotem rozpatrywania przez Zarząd NFOŚiGW w dniu 4.05.2017 r. (...). Zgodnie z Protokołem nr B/21/2017 z posiedzenia Zarządu NFOŚiGW (...) „Zarząd omówił wniosek (...)” i odłożył rozpatrywanie do czasu przeprowadzenia kontroli w zakresie pozyskiwania przez beneficjenta środków na działalność bieżącą. Ponadto Zarząd zwrócił się z prośbą, aby wszystkie złożone przez Banki Żywności wnioski zostały przedstawione na jednym posiedzeniu wraz z informacją wykorzystania pozyskanej żywności”. (...) W dniach 07-09.06.2017 r. odbyła się kontrola terenowa w Banku Żywności w Olsztynie. Na posiedzeniu Zarządu w dniu 4.07.2017 r. została przedstawiona informacja w sprawie działalności Banków Żywności oraz źródeł finansowania ich bieżącej działalności, z którą Zarząd się zapoznał i podjął uchwały. (...) Terminy (...) zostały przekroczone, niemniej jednak niedotrzymanie tych terminów jest uregulowane w postanowieniach końcowych Regulaminów, zgodnie z którymi „Wskazane w Regulaminie terminy rozpatrywania wniosków przez NFOŚiGW mają charakter instrukcyjny i ich naruszenie przez NFOŚiGW nie stanowi podstawy do roszczeń ze strony wnioskodawcy”, czym NFOŚiGW zastrzega sobie możliwość ich zmiany.”

(dowód: akta kontroli str. 9716)

W ocenie NIK stwierdzone wydłużone procedowanie wskazanych etapów naboru wniosków świadczy o nieskutecznym funkcjonowaniu mechanizmów kontroli zarządczej.

⁵⁹ Wnioski o numerach: 775/2016 – o 7 dni roboczych; 569/2016 – o 32 dni robocze; 589/2016 – o 34 dni robocze.

⁶⁰ Wnioski o numerach: 759/2016; 586/2016; 743/2016; 731/2016; 644/2016; 550/2016; 599/2016; 775/2016; 569/2016; 589/2016 o dofinansowanie przedsięwzięć na łączną kwotę 3.099, 6 tys. zł

1.2.3 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 6 286,7 tys. zł (niższe o 40,5% niż w 2017 r.) oraz rozliczenia międzyokresowe wynoszące 9 754,2 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.

(dowód: akta kontroli str. 20-57, 63-67)

Według sprawozdania finansowego w NFOŚiGW na koniec 2018 r. wystąpiły zobowiązania warunkowe⁶¹ (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.

Ponadto 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. Na koniec 2018 r. nie wystąpiły zobowiązania warunkowe z tytułu udzielonych promes.

(dowód: akta kontroli str. 56, 68-69)

P.o. Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że: *„W 2018 roku NFOŚiGW uruchomił największy w swojej historii program priorytetowy Czyste Powietrze mający na celu poprawę efektywności energetycznej i zmniejszenie emisji pyłów i innych zanieczyszczeń do atmosfery z istniejących jednorodzinnych budynków mieszkalnych, a także uniknięcie emisji zanieczyszczeń powietrza, pochodzących z nowo budowanych jednorodzinnych budynków mieszkalnych. Program jest realizowany przy udziale wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Współpracę w ramach programu priorytetowego Czyste Powietrze zapoczątkowało podpisanie w dniu 7.06.2018 r. porozumienia o przystąpieniu do realizacji programu między NFOŚiGW oraz wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Wzrost zobowiązań warunkowych wynika z faktu, że w 2018 r. NFOŚiGW zawarł z wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej umowy udostępnienia 1 004 000 tys. zł środków na finansowanie programu, z czego 830 000 tys. zł w formie dotacyjnej i 174 000 tys. zł w formie pożyczkowej. Środki te stanowią podstawę do finansowania beneficjentów końcowych programu, których obsługę prowadzą wojewódzkie fundusze.*

Pozostały wzrost zobowiązań warunkowych jest spowodowany podpisaniem umów w ramach programu priorytetowego Poprawa jakości powietrza Część 2) Zmniejszenie zużycia energii w budownictwie, którego celem jest poprawa jakości powietrza poprzez ograniczenie lub uniknięcie emisji CO₂ w wyniku zwiększenia produkcji energii z odnawialnych źródeł oraz zmniejszenie zużycia energii w budynkach.”

(dowód: akta kontroli str. 2817-2818)

Ustalone
nieprawidłowości

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

⁶¹ Zobowiązanie warunkowe – obowiązek wykonania świadczeń, których powstanie jest uzależnione od zaistnienia określonych zdarzeń.

1.2.4 Majątek NFOŚiGW

Opis stanu faktycznego

Stan majątku NFOŚiGW (aktywów) na początek 2018 r. wyniósł 12 951 109,6 tys. zł, a na koniec 2018 r. – 13 570 865,5 tys. zł, tj. więcej o 619,8 tys. zł (o 4,8%). Stan funduszu na koniec 2018 r. wyniósł 13 538 458,3 tys. zł i był wyższy o 623,5 tys. zł (o 4,8%) od stanu na koniec 2017 r. Należności na koniec 2018 r. wyniosły 5 185 333,0 tys. zł i stanowiły 38,2% aktywów, w tym z tytułu pożyczek 5 171 156,5 tys. zł. Stan środków pieniężnych na koniec 2018 r. wyniósł 7 207 561,9 tys. zł i był wyższy niż na koniec 2017 r. (6 486 014,5 tys. zł) o 721,5 tys. zł, tj. o 11,1%. Na pozostałą kwotę aktywów składały się w szczególności inwestycje długoterminowe. Zwiększenie stanu środków pieniężnych, było spowodowane niższym niż planowano finansowaniem dotacyjnym i pożyczkowym.

(dowód: akta kontroli str. 15-16, 20-57, 2810-2812,7508)

Ustalone nieprawidłowości

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

1.3. Gospodarowanie wolnymi środkami

Opis stanu faktycznego

Wolne środki były lokowane w Banku Gospodarstwa Krajowego na okres od 1 do 364 dni⁶². Przychody z oprocentowania lokat w 2018 r. wyniosły 77 680,8 tys. zł⁶³ i były niższe od przychodów osiągniętych z tego tytułu w 2017 r. o 5,1 % (81 815,7 tys. zł).

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Departamentu Księgowości i Rozliczeń „*Na mniejsze wykonanie w 2018 r. przychodu z oprocentowania lokat, w porównaniu z 2017 r., miały wpływ następujące czynniki:*

1. *Brak zmiany stopy referencyjnej NBP od 5 marca 2015 r. (najniższej w historii) powoduje sukcesywny spadek wskaźników referencyjnych WIBID (oprocentowania lokat na polskim rynku międzybankowym). Kończą się lokaty zakładane na lepszych warunkach, a zdywersyfikowany rynek nie oferuje stóp jak w poprzednich latach, lecz sukcesywnie je obniża. W rezultacie spadku wskaźników WIBID średnia stopa procentowa lokat NFOŚiGW w banku BGK w 2018 r. wyniosła 1,36% i spadła o 0,08% w porównaniu do roku 2017 (w którym za cały okres wyniosła 1,44%).*
2. *Utworzenie w 2018 r. większej ilości lokat w banku BGK z terminem zapadalności w roku następnym (co skutkuje przesunięciem na rok 2019 uzyskania odsetek).”*

Dokonywanie lokat wolnych środków wynikało z właściwego zarządzania płynnością finansową oraz nie stanowiło zagrożenia dla terminowej realizacji zadań NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 2426-2553)

Ustalone nieprawidłowości

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

1.4. Realizacja zadań Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

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 1 405 800,0 tys. zł. Na realizację zadań poniesiono koszty w kwocie 982 462,5 tys. zł tj. 69,9% planu⁶⁴, z tego na:

⁶² 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.

⁶³ 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.

⁶⁴ Dane wg 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.

- 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, wobec planowanych 103 mln osób (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, wobec planowanych 7417 ha (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, wobec planowanych 289 606 Mg/rok (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 1 283 wobec planowanych 795 szt. (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, wobec planowanych 9 302 RLM (1 187,4% 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 podpisywania 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 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 dwoma wartościami.

P.o. Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że „zastosowane mierniki i ich wartości wynikają z realizowanych w NFOŚiGW umów o dofinansowanie, więc odpowiadają ponoszonym kosztom, rozpatrując cały okres wdrażania umowy, tzn. często w układzie wieloletnim. Faktem natomiast jest, że spora część projektów realizowana jest w układzie wieloletnim i porównywanie osiągniętych wartości mierników w danym roku i poniesionych kosztów w danym roku nie jest w pełni skorelowane. Pełna korelacja byłaby możliwa, gdyby zadania realizowane przez NFOŚiGW rozpoczynałyby się i kończyły się w danym roku budżetowym, co jest niemożliwe ze względu na charakter działań NFOŚiGW. (...) Słabością budżetu zadaniowego jest jego niedostosowanie do charakteru działania jednostek udzielających pożyczek (jak NFOŚiGW). (...) NFOŚiGW natomiast ponosi koszty udzielenia, obsługi i rozliczenia pożyczek, które znajdują się w budżecie zadaniowym. Z tego względu w budżecie zadaniowym prezentowane są mierniki zarówno dla formy zwrotnej jak i bezzwrotnej dofinansowania. Nieuwzględnienie wartości miernika z pożyczek nie pokazywałby pełni działalności NFOŚiGW i nie przedstawiałby efektów działań z kosztów ponoszonych na ich udzielanie. Pokazywanie efektów tylko z dotacji, spowodowałoby ponadto, że przy zmniejszaniu ich wartości (np. do zera) i udzielaniu samych pożyczek,

mierniki w budżecie zadaniowym wynosiłyby zero, mimo ponoszenia kosztów realizacji przez NFOŚiGW. Ministerstwo Finansów zna ww. problem i m.in. analizowano go w 2018 r. po zeszłorocznej kontroli NIK w NFOŚiGW.”

W odniesieniu do przesunięcia czasowego uzyskiwania danych niezbędnych do ustalenia wartości miernika, Minister Finansów w piśmie skierowanym do Ministra Środowiska⁶⁵, 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).”.

(dowód: akta kontroli str. 8313-8315, 8323-8324, 8357-8358, 8522-8599)

Zdaniem NIK, nie można odmówić racjonalności takiemu stanowisku. Należy jednak zwrócić uwagę, że dla podniesienia wartości informacyjnych płynących ze sprawozdania Rb-BZ2 wskazana byłaby modyfikacja tego sprawozdania w taki sposób, by można było porównywać dane właśnie w ujęciu wieloletnim, łącznie z rokiem sprawozdawczym

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego NFOŚiGW w zakresie przychodów. W realizacji planu finansowego w zakresie kosztów stwierdzono nieprawidłowości, które wynikały z braku skuteczności systemu kontroli zarządczej, w tym z nieefektywnych i nieadekwatnych mechanizmów kontroli.

2. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

2.1. Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań za 2018 r. przez NFOŚiGW

- z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej,
- z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym (Rb-BZ2) oraz
- sprawozdań 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).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Sprawozdania przedstawiają wiarygodne dane o przychodach i kosztach, a także o związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach.

(dowód: akta kontroli str. 15-16, 20-57, 707-880, 2810-2812, 883-898, 5600, 5785-5791, 7256-7263)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

2.2. Księgi rachunkowe

Opis stanu faktycznego

W NFOŚiGW funkcjonował, zatwierdzony do stosowania przez Zarząd⁶⁶, system księgowości komputerowej SAP⁶⁷. W 2018 r. nie korzystano z funkcjonalności wstępnego wprowadzania dokumentów, tj. utrzymywania zapisów w stanie edycji (buforze).

Stosowano szereg dokumentów istotnych z punktu widzenia obiegu, kontroli i zatwierdzania dowodów księgowych, w tym m.in. instrukcję pn. „Sporządzanie, obieg i kontrola dokumentów finansowo-księgowych w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska

⁶⁵ Pismo z dnia 8 stycznia 2019 r. znak BPI.400.2.2018.22.

⁶⁶ Uchwała Zarządu NFOŚiGW nr B/5/2/2019.

⁶⁷ Wersja ECC 6.04 (ERP 6.04).

i Gospodarki Wodnej dotyczących funkcjonowania organów i Biura”, instrukcję pn. „Obieg, kontrola i zatwierdzanie dowodów księgowych potwierdzających zakup towarów i usług”, „Podręcznik procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej”, Podręcznik procedur współfinansowania projektów programu LIFE, procedurę pn. „Rozpatrywanie wniosków o przekazanie środków na realizację zadań państwowych jednostek budżetowych”.

W trakcie kontroli stwierdzono, że badane zapisy w księgach rachunkowych NFOŚiGW o operacjach gospodarczych dotyczących rozliczenia dla umów dofinansowania w formie pożyczki oraz dotacji (wypłata zaliczki, refundacja, rozliczenie zaliczki) były ujmowane we właściwym okresie sprawozdawczym, tj. w okresie, w którym wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 264-350, 364, 458-493, 686-695, 5570-5571, 5796-7247, 7249-7255)

Ustalono, że w NFOŚiGW stosowano w 2018 r. Zakładowy Plan Kont, przyjęty uchwałą nr B/5/1/2019 Zarządu NFOŚiGW z dnia 28 stycznia 2019 r, przy czym uchwała ta weszła w życie w dniu 29 stycznia 2019 r., bez obowiązywania z mocą wsteczną.

Zgodnie z bieżącym stanem faktycznym w NFOŚiGW w 2018 r. powinien obowiązywać Zakładowy Plan Kont przyjęty uchwałą nr B/3/4/2017 Zarządu NFOŚiGW z dnia 18 stycznia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 265-296, 353-354, 494-685, 5602-5608)

P.o. Głównego Księgowego wyjaśniła, że „Sprawozdanie Finansowe za rok obrotowy 2018 zostało przygotowane na podstawie Zakładowego Planu Kont zatwierdzonego Uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr B/3/4/2017, który to został zaktualizowany Uchwałą nr. B/5/1/2019 gdzie w treści Uchwały omyłkowo wskazano zapis „Uchwała wchodzi w życie następnego dnia po jej przyjęciu”. Na posiedzeniu najbliższym Zarządu w dniu 09.04.2019 zostanie przedłożona Uchwała uzupełniająca zapis obowiązywania Uchwały na ”Uchwała wchodzi w życie następnego dnia po jej przyjęciu, z mocą obowiązującą od dnia 01.01.2018 r.”.

(dowód: akta kontroli str. 5602-5608, 5656)

W trakcie kontroli NIK, w dniu 9 kwietnia 2019 r. Zarząd NFOŚiGW przyjął uchwałę nr A/22/1/2019 w sprawie zmiany uchwały Zarządu NFOŚiGW nr B/5/1/2019 z dnia 28 stycznia 2019 r. poprzez nadanie § 2 ww. uchwały następującego brzmienia: „uchwała wchodzi w życie następnego dnia po jej przyjęciu, z mocą obowiązującą od dnia 01.01.2018 r.”.

(dowód: akta kontroli str. 7290)

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 monetarną⁶⁸, oraz 30 zapisów księgowych wybranych metodą niestatystyczną (celowo)⁶⁹ na łączną kwotę 32 969,1 tys. zł.

Ustalone
nieprawidłowości

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

- 1) 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). I tak w:
 - 26 zapisach na łączną kwotę błędu 142 757,1 tys. zł stwierdzono błąd w zakresie daty operacji, która nie była tożsama z datą operacji, w tym z datą zatwierdzenia dowodu przez Głównego Księgowego, wiązało się to z dokonywaniem przez Głównego Księgowego kontroli następczej zamiast wstępnej, tj. niezgodnie

⁶⁸ Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

⁶⁹ Wybranych w wyniku przeprowadzonego przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych.

z wymogami art 54 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej ufp)⁷⁰.

- 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 regulacjami wewnętrznymi NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 5633-5643, 5657-5667, 5793-5795 5796-6500, 7001-7247, 9719-9731)

P.o. Głównego Księgowego wyjaśniła, że (...) została pomyłkowo zaksięgowana pod datą 29 października 2018 r., prawidłową datą operacji gospodarczej jest data 15 października 2018 r. (...) Ponadto należy podkreślić, że pomimo błędnej daty księgowania, dokument został prawidłowo zakwalifikowany do miesiąca, którego dotyczy (...). W Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej miesiąc jest okresem sprawozdawczym. Wypłaty z umów dofinansowania ze środków krajowych ujmowane są w księgach rachunkowych kasowo, w miesiącu (w okresie sprawozdawczym) w którym nastąpiło przekazanie środków beneficjentom tj. został obciążony rachunek bankowy NFOŚiGW. To działanie jest zgodne z zasadą określoną w art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. (...) Wprowadzenie dowodu księgowego do systemu finansowo-księgowego przed dokonaniem kontroli przez głównego księgowego, o której mowa w art. 54 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 ufp, nie stanowi naruszenia ustawy o rachunkowości ani ustawy o finansach publicznych. Każdy dowód księgowy jest skontrolowany przez głównego księgowego. Zapisy w księgach rachunkowych są rzetelne i odzwierciedlają stan rzeczywisty na bieżąco.(...).

(dowód: akta kontroli str. 5644-5656, 5668-5684, 7291-7296)

- 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.
- 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.

(dowód: akta kontroli str. 5633-5643, 5657-5667, 5715-5720, 5793-5795 5796-6500; 7001-7247, 9719-9731)

Dyrektor Departamentu Komunikacji i Promocji, w sprawie stosowania błędnego określania trybu udzielenia zamówienia poprzez wprowadzanie zapisu „Zgodnie z Regulaminem UZP” wyjaśnił m.in. „(...) Wyżej wymieniony zapis wskazuje dokument na podstawie, którego udzielono zamówienia. W przyszłości zostaną podjęte działania w celu jednoznacznego doprecyzowania trybu udzielenia zamówienia.”.

W sprawie m.in. dokonywania poprawek niezgodnie z przepisami uor, braku podania dat lub wypełnienia wszystkich pozycji w oświadczeniach z kontroli merytorycznej dowodu księgowego⁷¹, p.o. Głównego Księgowego oraz kierujący komórkami odpowiedzialnymi za kontrolę merytoryczną wyjaśnili m.in., że przyczynami wystąpienia powyższych nieprawidłowości były m.in. omyłki pracowników, a pracownicy zostali pouczeni w celu wyeliminowania podobnych pomyłek w przyszłości.

⁷⁰ Dz. U z 2017, poz. 2077 ze zm.

⁷¹ W tym formularza używanego do rozliczeń dotacji i pożyczek.

P.o. Głównego Księgowego wyjaśniła ponadto, że „(...) niedopatrzenia w korektach dokonanych na dowodach księgowych są mało istotnie i nie wpływają na rzetelność prowadzonych przez NFOŚiGW ksiąg rachunkowych.”

(dowód: akta kontroli str. 5644-5656, 5668-5684, 5721-5728, 5736, 5741, 5707, 5730, 7291-7296)

- 2) Niezgodne z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷² (dalej: uor) regulacje wewnętrzne NFOŚiGW w zakresie dokonywania poprawek na dowodach księgowych.

W treści instrukcji pn. *Sporządzanie, obieg i kontrola dokumentów finansowo-księgowych w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej dotyczących funkcjonowania organów i Biura*⁷³ część I *Zasady dokumentowania operacji gospodarczych* nie wskazano obowiązku podania daty poprawki, tym samym określony w powyższym dokumencie sposób dokonywania poprawek na dowodach księgowych w NFOŚiGW był niezgodny z wymogami art. 22 ust. 3 uor.

(dowód: akta kontroli str. 306, 5575-5578)

P.o. Głównego Księgowego wyjaśniła, że „(...) nie wprowadzono zapisu mówiącego o dacie poprawki dokumentu wewnętrznego, co spowodowane było niedopatrzeniem, (...) w najbliższej aktualizacji Instrukcji zapis zostanie prawidłowo sformułowany.”

(dowód: akta kontroli str. 5580)

- 3) Niedostosowanie treści podstawowych dokumentów, istotnych z punktu widzenia rachunkowości, do zmian treści innych regulacji wewnętrznych, w tym m.in. regulaminu organizacyjnego lub dokumentów powiązanych z Zasadami (polityką) rachunkowości.

Nieistniejąca komórka organizacyjna⁷⁴ w strukturze Departamentu Księgowości i Rozliczeń wskazana była jako właściwa do wykonywania m.in. kontroli formalno-rachunkowej dowodów księgowych, czy przygotowywania przelewów z rachunku bankowego NFOŚiGW w podstawowej regulacji wewnętrznej dotyczącej obiegu, kontroli i zatwierdzania dokumentacji finansowo-księgowej w NFOŚiGW⁷⁵.

(dowód: akta kontroli str. 302-350, 386-456, 5576-5578)

P.o. Głównego Księgowego wyjaśniła, że „(...) Uchwałą nr. A/98/2/2016 (...) nastąpiła zmiana nazwy Wydziału Księgowości i Płac na Wydział Kosztów Biura. Zmieniona nazwa Wydziału Kosztów Biura powinna mieć odzwierciedlenie we wspomnianej Instrukcji, jednakże nie z powodu likwidacji Wydziału, a jedynie zmiany jego nazwy, niedopatrzenie w nazwie Wydziału zostanie poprawione przy najbliższej aktualizacji Instrukcji.”

(dowód: akta kontroli str. 5580)

- 4) Nieaktualny wykaz dokumentacji dotyczącej organizacji oraz prowadzenia rachunkowości w Zasadach (polityce) rachunkowości,

Dokument pn. *Zasady (polityki) rachunkowości* został zaktualizowany uchwałą z dnia 28 stycznia 2019 r. Zarządu NFOŚiGW nr B/5/2/2019, która weszła w życie z dniem jej podjęcia, tj. 28 stycznia 2019 r., z mocą obowiązywania od dnia 1 stycznia 2018 r.

W dokumencie *Zasady (polityki) rachunkowości* część VI *Opis systemu ochrony danych i ich zbiorów w rachunkowości Narodowego Funduszu* nie wskazano podstawowych regulacji wewnętrznych dotyczących organizacji i prowadzenia rachunkowości istotnych z punktu widzenia sporządzania, obiegu, kontroli i zatwierdzania dowodów księgowych, m.in. dotyczących.:

⁷² Dz. U. z 2019 r. poz. 351.

⁷³ Dokument wdrożony na podstawie Decyzji z dnia 12 grudnia 2014 r. Dyrektora Biura NFOŚiGW nr 42/DB/2014.

⁷⁴ Wydział Księgowości i Płac w Departamencie Księgowości i Rozliczeń został zlikwidowany z dniem 30 listopada 2016 r. na podstawie uchwały z dnia 29 listopada 2016 r. Zarządu NFOŚiGW nr A/98/2/2016.

⁷⁵ Instrukcja pn. *Sporządzanie, obieg i kontrola dokumentów finansowo-księgowych w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej dotyczących funkcjonowania organów i Biura.*

- dofinansowania przedsięwzięcia ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
- współfinansowania projektów programu LIFE;
- przekazania środków na realizację zadań państwowych jednostek budżetowych.

Jednocześnie stwierdzono, że wskazano w *Zasadach (polityce) rachunkowości* nieistniejącą w NFOŚiGW w 2018 r. regulację, tj. procedurę pn. *Sporządzenie, obieg i kontrola dokumentów finansowo-księgowych w Biurze Narodowego Funduszu*. Przedmiotowa procedura została zastąpiona dokumentem, tj. instrukcją pn. *Sporządzenie, obieg i kontrola dokumentów finansowo-księgowych w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej dotyczących funkcjonowania organów i Biura* na podstawie Decyzji Dyrektora Biura NFOŚiGW⁷⁶.

(dowód: akta kontroli str. 265-296, 302-350)

W sprawie wskazania nieobowiązującej regulacji wewnętrznej, p.o. Głównego Księgowego wyjaśniła, że (...) *niedoprecyzowanie nazwy dokumentu spowodowane było niedopatrzaniem w czasie aktualizacji Zasad (polityki) rachunkowości, przy najbliższej aktualizacji stosowna nazwa zostanie poprawnie uwzględniona. (...)*.

(dowód: akta kontroli str.5579)

W sprawie niepełnego wykazu podstawowych regulacji wewnętrznych, p.o. Głównego Księgowego wyjaśniła, że „(...) *W Instrukcji tej na stronie nr 5 widnieje zapis „Obieg dokumentów związany z dofinansowaniem przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej opisany jest w stosownych podręcznikach Narodowego Funduszu zawierających procedury udzielania dofinansowania” (...)*”.

(dowód: akta kontroli str. 5579)

- 5) Brak możliwości skonfrontowania nazwy i wersji programu przetwarzania na podstawie wydruków z systemu finansowo-księgowego NFOŚiGW z zapisami w dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości,

W *Zasadach rachunkowości* podano, że „(...) *Księgi rachunkowe są prowadzone w siedzibie Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie (...) przy użyciu systemu SAP w wersji ECC 6.04.*”.

Natomiast na wydrukach z powyższego systemu finansowo-księgowego podane jest oznaczenie programu niewymienionego w wykazie programów w dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 265-296, 695, 5570-5571; 5581-5582, 5611-5612)

Zgodnie z art. 13 ust. 4 uor księgi rachunkowe, z uwzględnieniem techniki ich prowadzenia, powinny być trwale oznaczone nazwą (pełną lub skróconą) jednostki, nazwą danego rodzaju księgi rachunkowej oraz nazwą programu przetwarzania.

P.o. Głównego Księgowego wyjaśniła, że: „(...) *Z uwagi na fakt, że system SAP jest bardzo złożonym, (...) zawierającym bardzo dużą liczbę programów (...), nie załączano do polityki rachunkowości wykazu tych programów, gdyż dokument ten byłby zbyt obszerny. (...). W Zasadach (polityce) rachunkowości wskazano prowadzenie ksiąg rachunkowych przy użyciu systemu SAP w wersji SAP ECC 6.04. W dokumencie mówi się o dokumentacji obejmującej koncepcję wdrożenia. (...) gdzie opisano funkcje systemu, transakcje systemu i procedury postępowania. Literalne brzmienie zapisu Ustawy „opis systemu przetwarzania”, a co za tym idzie w przypadku systemu SAP „wykaz programów przetwarzania” to skomplikowana i bardzo rozbudowana funkcjonalność systemu, która jest dostępna bezpośrednio w systemie. W Zasadach (...) rachunkowości wykazaliśmy wszystkie systemy komputerowe, z których korzystamy. Korzystamy z wewnętrznie stworzonych instrukcji, koncepcji. (...)*”.

⁷⁶ Decyzja nr 42/DB/2014 z dnia 12 grudnia 2014 r.

W sprawie możliwości zmiany programu generującego raport, np. z dziennika dokumentów lub zestawienia obrotów i sald, bez zmiany wersji systemu SAP ECC wersja 6.04 p.o. Głównego Księgowego wyjaśniła, że:

„(...) W systemie SAP ECC 6.04 istnieje możliwość zmiany programów działających w tym systemie bez zmiany wersji systemu. Zmiany obejmujące modyfikację, usunięcie lub aktualizację mogą być dokonywane w dwóch trybach: zmiany wprowadzane przez producenta systemu, zmiany wprowadzane przez użytkownika systemu – NFOŚiGW (bezpośrednio przez NFOŚiGW lub przez firmy trzecie na zlecenie NFOŚiGW).(...) wgranie zmian wprowadzonych przez producenta systemu jest niezbędne dla zapewnienia poprawnego działania systemu. NFOŚiGW praktycznie nie ma wpływu na zmiany wprowadzane w tym trybie. Zmiany wprowadzane przez użytkownika systemu mają na celu dostosowanie systemu do specyficznych wymagań (...) i to użytkownik określa ich rodzaj oraz zakres. Sposób wprowadzania zmian w tym trybie, w tym inicjowanie, akceptację i wdrożenie zmiany, określa dokument „Model eksploatacji systemów informatycznych” zatwierdzony przez Dyrektora Biura decyzją nr 48/DB/2014 z dnia 30.12.2014 r. W przypadku obu trybów, w systemie dostępna jest informacja o dacie oraz użytkownika (loginie) dokonującym ostatniej zmiany danego programu.(...)”.

(dowód: akta kontroli str. 5583-5599, 5613-5632)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

Stwierdzono jednak niepełną, a tym samym nieskuteczną realizację wniosków pokontrolnych NIK z kontroli P/18/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.” dotyczących dokonywania poprawek na dowodach księgowych w sposób niezgodny z uor oraz nierzetelnego opisywania dowodów księgowych pod względem merytorycznym, biorąc pod uwagę ustalenia kontroli wskazujące na wciąż występujące powyższe nieprawidłowości.

Ponadto, stwierdzono niedostosowanie treści podstawowych dokumentów, istotnych z punktu widzenia organizacji i prowadzenia rachunkowości, do zmian organizacyjnych wdrożonych w strukturze 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 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. Zgodnie z art. 10 ust. 1 i 2 uor kierownik jednostki organizacyjnej jest odpowiedzialny za posiadanie i aktualizowanie dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości.

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

Kontrola wykazała występowanie przypadków niewykonywania przez Głównego Księgowego lub Zastępcę Głównego Księgowego wstępnej kontroli dowodów księgowych zgodnie z wymogami art. 54 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 ufp, lecz następczej kontroli, tj. po zakwalifikowaniu danych do ujęcia w księgach i ich zaksięgowaniu, tj. wprowadzeniu trwałych zapisów w księgach rachunkowych.

Stwierdzono także nieprawidłowość w zakresie dokonywania trwałych zapisów w księgach rachunkowych o operacjach gospodarczych dotyczących zarówno dofinansowania przedsięwzięć w formie dotacji i pożyczek oraz zewnętrznych dowodów księgowych dotyczących zakupu towaru i usług przed ich zatwierdzeniem. W przypadku rozliczeń dla umów dotacji i pożyczek skutkowało to wprowadzaniem do ksiąg rachunkowych nierzetelnych danych o dacie wystąpienia operacji gospodarczej.

W ocenie NIK, powyższe działanie polegające na wprowadzaniu 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 jest niezgodne z prawem.

3. Inne ustalenia kontroli

3.1. Finansowanie zwrotne

Opis stanu faktycznego

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 300,0 tys. zł). Dyrektor Departamentu Planowania i Sprawozdawczości wyjaśnił, że „W przypadku obu dziedzin nie udzielono pożyczek z powodu braku zainteresowania ofertą – nie wpłynął żaden wniosek na pożyczkę na realizację przedsięwzięć z zakresu geotermii i edukacji ekologicznej.”

(dowód: akta kontroli str. 6577-6584, 9210-9382)

Ustalone nieprawidłowości

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

3.2. Umowy trudne⁷⁷

Opis stanu faktycznego

Liczba umów trudnych według stanu na koniec 2018 r. wyniosła 31 (o siedem więcej niż w 2017 r.), a stan należności z ich tytułu wyniósł 84 382,2 tys. zł⁷⁸ (tj. wzrost o 114,2 % w porównaniu do stanu na koniec 2017 r. – 39 396,1 tys. zł). W 2018 r. w sprawozdaniu dotyczącym ww. umów wykazano siedem nowych umów, spośród których największa kwota należności (15 765,6 tys. zł) dotyczyła umowy pożyczki nr 412/2015/P zawartej z Energoash Południe Sp. z o.o. Przedmiotem umowy było dofinansowanie w formie pożyczki przedsięwzięcia pn.: „Budowa i uruchomienie specjalistycznej instalacji do elektrostatycznej separacji popiołów lotnych i pyłu węglowego”. W trakcie realizacji ww. umowy stwierdzono opóźnienia w rozliczaniu projektu oraz powstanie zaległości w spłacie odsetek z tytułu oprocentowania pożyczki. W związku z powyższym w dniach 9–12 lipca 2018 r. Departament Kontroli Przedsięwzięć NFOŚiGW przeprowadził kontrolę, w wyniku której ustalono m.in., że realizacja Przedsięwzięcia została przerwana, na placu budowy nie stwierdzono linii technologicznej będącej przedmiotem Przedsięwzięcia; zrealizowano jedynie część prac fundamentowych, konstrukcyjnych oraz instalacyjnych (tj. przyłącze energetyczne).

Wobec powyższego, w dniu 14 sierpnia 2018 r. NFOŚiGW skierował do Prokuratury Rejonowej Warszawa Mokotów zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa ściganego z urzędu. W ww. zawiadomieniu wskazano m.in., że w trakcie realizacji pożyczki przedkładano do NFOŚiGW poświadczające nieprawdę faktury i protokoły odbioru robót częściowych, nie powiadomiono NFOŚiGW (pomimo obowiązków wynikających z postanowień umowy) o braku realizacji Przedsięwzięcia zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym oraz o okolicznościach faktycznych i prawnych, których następstwem było naruszenie umowy. Wypowiedzenie umowy nastąpiło w dniu 4 października 2018 r. Zadłużenie całkowite z tytułu ww. umowy wg stanu na dzień 2 kwietnia 2019 r. wynosi łącznie 16 212,8 tys. zł (z tego zadłużenie kapitału – 15 765,6 tys. zł, odsetki 432,1 tys. zł i odsetki ustawowe – 15,1 tys. zł.). Beneficjent ww. umowy pożyczki po raz pierwszy nie dokonał wpłaty odsetek z tytułu ww. umowy, wymagalnych na 31 marca 2018 r. W związku

⁷⁷ Według *Instrukcji postępowania z umowami trudnymi w NFOŚiGW* umowa trudna to zawarta przez NFOŚiGW z beneficjentem umowa dotacji, pożyczki lub umorzeniowa, spełniająca co najmniej jeden z następujących warunków: 1) zaległość w spłacie kapitału przekracza okres 90 dni od terminu określonego w harmonogramie spłat; 2) zaległość w spłacie odsetek umownych przekracza okres 120 dni od terminu określonego w harmonogramie spłat; 3) została wypowiedziana na podstawie uchwały Zarządu NFOŚiGW; 4) w okresie jej obowiązywania beneficjent objęty został postępowaniem upadłościowym, układowym lub likwidacyjnym.

⁷⁸ W 2018 r. odzyskano kwotę 1.822,6 tys. zł, z tego w efekcie egzekucji komorniczych 527,9 tys. zł, zawartych ugód i działań negocjacyjnych – 1.241,7 tys. zł i z masy upadłości 53,0 tys. zł.

z powyższym Departament Księgowości i Rozliczeń NFOŚiGW wzywał pożyczkobiorcę do spłaty zadłużenia (wezwanie z dnia 2 maja 2018 r., przedsądowe wezwanie do zapłaty z dnia 25 maja 2018 r., wezwanie z dnia 20 czerwca 2018 r., wezwanie do zapłaty z 4 lipca 2018 r. i przedsądowe wezwanie do zapłaty z dnia 25 lipca 2018 r.). Beneficjent odebrał jedynie wezwanie z dnia 4 i 25 lipca 2018 r. Zadłużenie nie zostało spłacone. P.o. Prezesa NFOŚiGW wyjaśnił m.in.: „w dniu 1.02.2019 r. Wydział Prawny NFOŚiGW we współpracy z Departamentem Analiz Finansowych oraz innymi komórkami właściwymi wszczął czynności w celu wypełnienia zdeponowanego weksla w NFOŚiGW oraz przekazania sprawy według właściwości do Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.”.

(dowód: akta kontroli str. 1064-1082, 3239-3330, 8027-8030)

Ustalone
nieprawidłowości

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

3.3. Wydatkowanie w 2018 r. środków zobowiązań wieloletnich⁷⁹ 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.

P.o. Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, 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:

- nowelizacją ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych⁸⁰ powołano Fundusz Niskoemisyjnego Transportu (FNT), którego dysponentem jest Minister Energii, a zarządzanie tym funduszem zostało powierzone NFOŚiGW. W związku ze zmianą wskazanych wyżej 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.⁸¹ został utworzony Fundusz Dróg samorządowych (FDS), 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

⁷⁹ 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.

⁸⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 1344, ze zm.

⁸¹ Ustawa o Funduszu Dróg Samorządowych (Dz. U. poz. 2161, ze zm.).

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.

(dowód: akta kontroli str. 8262-8265, 8325-8329)

Ze środków zobowiązania wieloletniego *Handel uprawnieniami do emisji* w 2018 r. finansowane były zadania Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBIZE). W celu finansowania tych zadań w latach 2018–2022 Minister Środowiska zawarł 29 grudnia 2017 r. porozumienie z Narodowym Funduszem (finansującym) oraz Instytutem Ochrony Środowiska – Państwowym Instytutem Badawczym (IOŚ-PIB).

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. W dniu 29 stycznia 2019 r. Dyrektor IOŚ-PIB przekazał Zastępcy Prezesa Zarządu NFOŚiGW sprawozdanie z realizacji zadań KOBIZE za 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 8110-8261)

Stan środków na Rachunku klimatycznym na koniec 2018 r. wyniósł 38 355,4 tys. zł i był wyższy od stanu na koniec 2017 r. o 3 033,2 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 3 068,9 tys. zł, z tego:

- 2 550,4 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”;
- 518,5 tys. zł na koszty zarządzania KOSZI⁸².

(dowód: akta kontroli str. 8052-8056, 8063-8107, 8109)

Ustalone
nieprawidłowości

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

3.4. Finansowanie kapitałowe

Opis stanu
faktycznego

NFOŚiGW, według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r., posiadał akcje i udziały w 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 NF był informowany w 2018 r. poprzez swoich przedstawicieli w radach nadzorczych.

(dowód: akta kontroli str. 2209-2212, 7382, 7510)

⁸² 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.

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

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

(dowód: akta kontroli str. 20-57, 2057, 2365-2375)

Jak wyjaśnił Kierownik Nadzoru Kapitałowego „Objęcie przez NFOŚiGW akcji serii V BOŚ S.A. oferowanych na warunkach zawartych w ofercie jest zgodne z warunkami rynkowymi, co zostało wykazane w przekazanym przez BOŚ S.A. Teście prywatnego inwestora dla transakcji podwyższenia kapitału w BOŚ S.A. (...) w którym stwierdzono, że „w świetle Testu Prywatnego Inwestora transakcja została przeprowadzona na warunkach możliwych do przyjęcia przez inwestora prywatnego, co oznacza, że należy ją uznać za zgodną z praktykami rynkowymi. Wartość godziwa akcji BOŚ S.A. została oszacowana na podstawie średniej z wyceny dwoma metodami: średniego kursu trzymiesięcznego i metody mnożników rynkowych i wyniosła 14,64 zł za 1 akcję. Porównując wartość godziwą akcji BOŚ S.A. z ceną emisyjną akcji serii V (10 zł), NFOŚiGW uznał za uzasadnione ekonomicznie podjęcie decyzji dotyczącej objęcia akcji w podwyższonym kapitale. Na przestrzeni lat 2017-2018 kurs akcji BOŚ kształtował się w granicach min. 6,46 zł i max 15,40 zł, ze średnim kursem 9,62 zł. Współczynnik zmienności na akcjach BOŚ S.A. w tym okresie wyniósł 20%. Notowania BOŚ S.A. charakteryzują się stosunkowo niskim wolumenem (średni wolumen w latach 2017-2018 wyniósł 26 129 akcji, przy czym najniższy dzienny wolumen wyniósł 5 akcji).”

(dowód: akta kontroli str. 2209-2215)

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.

Wg stanu na dzień 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 rezydualnych, dodatkowo do oszacowania wartości godziwej akcji BOŚ S.A. zastosowano metodę porównawczą, przy użyciu mnożników giełdowych. Wyniki oszacowania uzasadniły utworzenie odpisu z tytułu trwałej utraty wartości w kwocie 68 578 tys. zł⁸³.

(dowód: akta kontroli str. 684-728, 2999-3003, 4096-4105, 4415, 7509-7510)

Polskie Domy Drewniane Spółka Akcyjna

Ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. zmieniającą ustawę POŚ⁸⁴ przez art. 1 pkt 3 dodano Rozdział 5 Polskie Domy Drewniane Spółka Akcyjna (dalej: „Spółka Polskie Domy Drewniane”). Zgodnie z art. 421 a ust. 1 ustawy POŚ, Spółka Polskie Domy Drewniane prowadzi działalność w celu zwiększenia dostępności mieszkań na potrzeby społeczeństwa. Podstawowym przedmiotem działalności Spółki Polskie Domy Drewniane jest energooszczędne budownictwo drewniane obejmujące budowę budynków mieszkalnych, zarządzanie tymi budynkami oraz wynajmowanie budynków mieszkalnych lub lokali mieszkalnych z możliwością ich sprzedaży. Zgodnie z art. 421d ust. 2 ustawy POŚ łączny udział NFOŚiGW oraz Banku Ochrony Środowiska Spółki Akcyjnej, zwanych dalej „Założycielami”, w kapitale zakładowym Spółki oraz w sumie głosów przypadających na wszystkie akcje Spółki wynosi powyżej 50%. Uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr B/40/26/2018

⁸³ Wartość odpisu z tytułu trwałej utraty wartości w kwocie 68.578 tys. zł stanowi różnicę pomiędzy wartością bilansową akcji BOŚ S.A. w księgach NFOŚiGW, a oszacowaną wartością godziwą akcji BOŚ S.A. Podano pełne kwoty zgodnie z dokumentacją źródłową.

⁸⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 1648.

z dnia 25 września 2018 r. powołano zespół roboczy do spraw realizacji zadań niezbędnych dla powołania Spółki Polskie Domy Drewniane. Uchwałą nr A/6/6/2019 z dnia 23 stycznia 2019 r. Zarząd wyraził zgodę na zawiązanie Spółki Polskie Domy Drewniane, treść aktu zawiązania Spółki oraz objęcie 49 500 sztuk akcji w kapitale zakładowym Spółki Polskie Domy Drewniane S.A. i skierowanie wniosku do Rady Nadzorczej oraz wniosku do ministra właściwego do spraw środowiska i ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz treść prognoz finansowych Spółki i dokonanie pierwszej wpłaty na kapitał zakładowy Spółki. Jak wyjaśnił Kierownik Zespołu Nadzoru Kapitałowego „Mając na uwadze fakt, iż Spółka została utworzona w marcu br., w 2018 r. NFOŚiGW nie dokonał żadnej wpłaty na kapitał Spółki.”.

(dowód: akta kontroli str.7311-7381)

Ustalone
nieprawidłowości

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

3.5. Zadania finansowane dotacjami z budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Dotacje z budżetu państwa wykorzystane zostały w wysokości 48 935,2 tys. zł 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 POliŚ, POPT, kosztów zarządzania w ramach MF EOG 2014–2021, funduszu współpracy dwustronnej, kosztów Projektu Doradztwa Energetycznego dla NF (środki wykorzystane w kwocie 34 978,2 tys. zł);
- Projekt Doradztwa Energetycznego – środki dla Partnerów (środki wykorzystane w kwocie 8 322,2 tys. zł);
- uzupełnienie dofinansowania dla projektu 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 5 544,4 tys. zł);
- dofinansowanie kosztów zakupów inwestycyjnych NFOŚiGW w ramach pomocy technicznej PO liŚ i w związku z realizacją projektu PDE (środki wykorzystane w kwocie 88,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 5309-5347)

Ustalone
nieprawidłowości

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

3.6. Realizacja programów współfinansowanych środkami zagranicznymi przez NFOŚiGW

Opis stanu
faktycznego

NFOŚiGW pełni rolę Instytucji Wdrażającej dla I i II osi priorytetowej w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020. Płatności wykonane w ramach środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w 2018 r. wyniosły ogółem 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. poddziałaniu, 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 3 724,4 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 IiŚ 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 IiŚ 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. Ogółem w 2018 r. w ramach działań wchodzących w skład ww. osi priorytetowej (2.1. – Adaptacja do zmian klimatu wraz z zabezpieczeniem i zwiększeniem odporności na klęski żywiołowe w szczególności katastrofy naturalne i monitoring środowiska, 2.2. – Gospodarka odpadami komunalnymi, 2.3. – Gospodarka wodno-ściekowa w aglomeracjach, 2.4. – Ochrona przyrody i edukacja ekologiczna i 2.5. – Poprawa jakości środowiska miejskiego), zawarto 196 umów o wartości dofinansowania z UE wynoszącej 2 813 973,6 tys. zł. Zrealizowane w 2018 r. płatności wyniosły ogółem 2 096 472,9 tys. zł (z tego: w działaniu 2.1. – 400 695,4 tys. zł, w działaniu 2.2. – 54 337,5 tys. zł, w działaniu 2.3. – 1 407 782,8 tys. zł, w działaniu 2.4. – 22 911,6 tys. zł i w działaniu 2.5. – 210 745,6 tys. zł. W 2018 r. roku w ramach II osi priorytetowej PO IiŚ 2014–2020 *Ochrona Środowiska* rozliczono 37 projektów, a w wyniku ich realizacji m.in.: objęto systemem zagospodarowania odpadów 399 380 osób, wybudowano lub zmodernizowano 143 km kanalizacji sanitarnej, wsparto 704 ha siedlisk w celu uzyskania lepszego statusu ochrony, wsparto 11 ośrodków miejskich, w których realizowane były projekty dotyczące zieleni miejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 961-1009, 3331-3332)

Ustalone
nieprawidłowości

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

3.7. Weryfikacja dokumentów rozliczeniowych

Zrealizowano wnioski pokontrolne NIK sformułowane po kontroli P/18/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.* dotyczące przyjmowania przy wnioskach o płatność⁸⁵ niekompletnych dowodów księgowych jak również zaprzestania żądania od beneficjentów podejmowania działań (na dowodach księgowych) niezgodnych z uor.

(dowód: akta kontroli str. 84)

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

⁸⁵ Przy realizacji umów PO IiŚ 2014–2020.

(dowód: akta kontroli str. 85-85a)

P.o. Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: „(...) Kontrole projektów w miejscu realizacji dla zadań dofinansowanych ze środków krajowych realizowane są głównie na podstawie zgłoszeń komórek ekologicznych NFOŚiGW. Komórki przy zgłaszaniu umów do kontroli biorą pod uwagę m.in. liczbę „czynnych” umów, etap realizacji przedsięwzięcia, stopień złożoności oraz ewentualne problemy pojawiające się przy realizacji umowy. Liczba zgłaszanych umów do kontroli nie jest tym samym liczbą stałą w każdym roku. Należy też zwrócić uwagę, iż o ile w stosunku do 2017 r., liczba kontroli spadła o 7 (z 230 na 223) to w stosunku do lat poprzednich (2015 r., 2016 r.) nadal utrzymuje się tendencja wzrostowa w zakresie wielkości przeprowadzanych kontroli.

Nieznaczny spadek przeprowadzanych w 2018 r. kontroli zadań dofinansowanych ze środków krajowych był również efektem konieczności znacznego zwiększenia liczby kontroli przedsięwzięć dofinansowanych ze środków POIS 2014-2020. Specyfika tych kontroli wymaga zapewnienia do ich przeprowadzania zespołów dwuosobowych, co przy tych samych zasobach kadrowych Departamentu Kontroli Przedsięwzięć w 2017 r. i 2018 r. mogło skutkować pewnym ograniczeniem działań kontrolnych w innych obszarach.”

(dowód: akta kontroli str. 2763-2771)

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

(dowód: akta kontroli str. 85)

W porównaniu do 2017 r., zmniejszyła się natomiast liczba kontroli terenowych przeprowadzonych w 2018 r. dotyczących przedsięwzięć dofinansowanych ze środków krajowych w następujących grupach podmiotów:

- a) organizacje pozarządowe i stowarzyszenia – spadek o osiem kontroli, tj. o 22,9%;
- b) inne (kościół, związki wyznaniowe, lasy państwowe, parki narodowe, szpitale) – spadek o osiem kontroli, tj. o 26,7%.

(dowód: akta kontroli str. 85)

P.o. Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że „Spadek liczby kontroli w tych grupach podmiotów wynika w części ze zmniejszonej ogólnej liczby kontroli. (...) kontrole projektów w miejscu realizacji realizowane są na podstawie zgłoszeń komórek ekologicznych, które przy zgłaszaniu umów do kontroli biorą pod uwagę m.in. etap realizacji przedsięwzięcia, stopień złożoności oraz ewentualne problemy pojawiające przy realizacji projektu. Zmieniająca się liczba „czynnych” umów oraz ich ew. charakterystyka, skutkuje zróżnicowaniem w zakresie liczby przedsięwzięć i kategorii beneficjentów zgłaszanych do kontroli w danym roku (aczkolwiek nie jest to działanie zmierzające do celowej kategoryzacji kontrolowanych grup beneficjentów pod kątem prowadzonych kontroli). Należy również zauważyć, że zaistniałe spadki kontroli w 2018 r. kształtują się na poziomie liczby przeprowadzonych kontroli w 2016 r. co potwierdza, że jest zachowywany pewien poziom kontroli umów w tych grupach.”

(dowód: akta kontroli str. 2770)

Struktura przeprowadzonych w 2018 r. kontroli przedsięwzięć dofinansowanych ze środków krajowych była następująca: najwięcej – bo 37,7% ogółu kontroli tych przedsięwzięć – stanowiły kontrole podmiotów należących do sektora finansów publicznych; 32,7% – kontrole przedsiębiorstw (państwowych, spółek); 12,1% – kontrole organizacji pozarządowych (stowarzyszeń, fundacji); 9,9% – kontrole innych podmiotów (kościół i związków wyznaniowych, lasów państwowych, parków narodowych, szpitali) oraz 7,6% – kontrole pjb.

(dowód: akta kontroli str. 85)

Odnosnie do objęcia największą liczbą kontroli podmiotów należących do grup o niskim ryzyku wystąpienia nieprawidłowości w wydatkowaniu środków publicznych, tj. do sektora finansów publicznych p.o. Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: „Struktura prowadzonych kontroli wynika po części ze struktury „czynnych” umów w danym roku. Należy też mieć na uwadze, iż stopień złożoności oraz ewentualne problemy pojawiające

się przy realizacji projektu są również przesłankami, którymi kierują się komórki ekologiczne przy zgłaszaniu propozycji kontroli. Fakt przynależności danego beneficjenta do grupy podmiotów należących do sektora finansów publicznych nie likwiduje automatycznie ryzyk związanych z realizacją danego przedsięwzięcia w postaci ew. nieprawidłowości czy naruszeń. Zasadniczo, struktura ta jest bardzo podobna do struktury prowadzonych kontroli w latach 2016-2017.”

(dowód: akta kontroli str. 2770)

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.

W grupie beneficjentów spoza sektora finansów publicznych zrealizowano 22 kontrole i w czasie każdej z nich badano dokumenty finansowo-księgowe. W stosunku do 2017 r. nastąpił spadek o siedem kontroli, tj. o 24,1%, obejmujących badanie dokumentów finansowo-księgowych.

W organizacjach pozarządowych (stowarzyszeniach i fundacjach) przeprowadzono 27 kontroli, w których również badano dokumenty finansowo-księgowe. W stosunku do 2017 r. nastąpił spadek o osiem kontroli, tj. o 22,9%, obejmujących badanie dokumentów finansowo-księgowych.

(dowód: akta kontroli str. 85)

P.o. Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: „Spadek liczby kontroli terenowych obejmujących badanie dowodów księgowych w organizacjach pozarządowych (fundacjach i stowarzyszeniach) oraz innych podmiotach (kościółach i związkach wyznaniowych, lasach państwowych, parkach narodowych, szpitalach) wynika ze spadku ogólnej liczby kontroli w tego typu grupach beneficjentów (powody spadku ogólnej liczby opisane zostały w odpowiedzi (...)). Warto jednocześnie zauważyć, iż prawie wszystkie kontrole przeprowadzone w tych grupach beneficjentów w 2018 r. obejmowały badanie dowodów księgowych tj.: na 27 kontroli w organizacjach pozarządowych, wszystkie obejmowały badanie dowodów księgowych. Analogicznie w przypadku kontroli w innych podmiotach (kościółach i związkach wyznaniowych, lasach państwowych, parkach narodowych, szpitalach), wszystkie 22 kontrole obejmowały badanie dowodów księgowych. Podobna reguła jest widoczna w kontrolach wykonanych w 2017 r.”

(dowód: akta kontroli str. 2771)

W 2018 r. pracownicy komórek merytorycznych przeprowadzili łącznie 47 wizyt/wizytacji monitorujących. W porównaniu do 2017 r., w którym przeprowadzono 53 wizytacje, nastąpił spadek o sześć wizytacji, tj. o 11,3%.

(dowód: akta kontroli str. 86-87)

P.o. Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: „Do głównych przyczyn spadku liczby przeprowadzonych wizytacji monitorujących w 2018 r. w porównaniu do 2017 r. (o 6 wizytacji) wskazać należy:

- 1) realizację przez koordynatorów projektów kluczowych zadań w następujących obszarach:
 - zakończenia ocen Wniosków o Dofinansowanie m. in. w: III Konkursie dla Działania 2.3 POIiŚ, III Konkursie dla Działania 2.1.5 POIiŚ, Konkursie dla Działania 2.4.4d POIiŚ;
 - zawierania umów o dofinansowanie ze środków POIiŚ;
 - przygotowania Konkursu dla działania 2.4.3b ze środków POIiŚ;
 - wypełniania planu Rady Ministrów w zakresie certyfikowania wydatków POIiŚ;
- 2) rosnącą liczbę koordynowanych projektów przypadających na jednego pracownika, która uniemożliwia organizację wyjazdów w teren w celu przeprowadzenia wizyty monitorującej;

- 3) zakończenie w grudniu 2017 r. realizacji perspektywy finansowej MF EOG i NMF na lata 2009-2014. Wszystkie projekty zostały zakończone i rozliczone. Po zakończeniu realizacji, projekty przechodziły w stan trwałości określony w umowie ws. projektu. Zgodnie z Podręcznikiem procedur wdrażania projektów dofinansowanych w ramach MF EOG i NMF na lata 2009-2014 na tym etapie realizacji umowy prowadzone są kontrole trwałości projektów.
- 4) kontrolowanie umów finansowanych ze środków GIS głównie przez WFOŚiGW na podstawie Porozumienia z dnia 04.09.2013 r. zawartego między NFOŚiGW a 14 WFOŚiGW. Kontrole dotyczą zarówno zakresu rzeczowego jak i weryfikacji dokumentów źródłowych.

Wizyty monitorujące są pomocniczym instrumentem monitorowania realizacji przedsięwzięcia. W pierwszej kolejności monitoring realizacji przedsięwzięć opiera się o informacje i dokumenty przesyłane przez beneficjenta obligatoryjnie lub na żądanie. Weryfikacja „na miejscu” realizowana jest w drodze kontroli w miarę zaistniałej konieczności i pomocniczo poprzez wizyty monitorujące, które organizowane w miarę potrzeb wynikających z bieżącej koordynacji projektów.”

(dowód: akta kontroli str. 2772-2777)

W 2018 r. pracownicy komórek merytorycznych przeprowadzili 47 wizyt/wizytacji terenowych, z tego: 26 związanych z projektami dofinansowanymi środkami krajowymi, 10 finansowanych ze środków PO liŚ 2014–2020; siedem z LIFE+; cztery z LIFE. W czasie jednej wizytacji przeprowadzono weryfikację dowodów księgowych.

(dowód: akta kontroli str. 86-87)

P.o. Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że „Nieprzeprowadzanie weryfikacji źródłowych dokumentów rozliczeniowych podczas wizytacji monitorujących w 2018 r. wynikało głównie ze specyfiki realizacji umów w ramach różnych źródeł ich finansowania:

- w przypadku zadań finansowanych za pośrednictwem rezerwy celowej budżetu państwa dla państwowych jednostek budżetowych (pjb) wizytowanie przedsięwzięć polega przede wszystkim na uczestnictwie przedstawiciela NFOŚiGW (koordynatora lub/i kierownika) w komisyjnym odbiorze pracy, czasem też na udziale np. w organizowanej w ramach realizacji umowy konferencji. W umowach tych finansowanie odbywa się poprzez wypłaty zaliczkowe podlegające rozliczeniu po wykonaniu zadania, toteż dokumenty rozliczeniowe przygotowywane są przez beneficjentów dopiero po komisyjnym odbiorze przedmiotu umowy i po wystawieniu faktur przez wykonawców. Nie ma zatem możliwości przeprowadzenia kontroli dokumentów źródłowych; (...)

Należy podkreślić, że dowody księgowe są weryfikowane podczas wizytacji monitorujących, jeśli tylko jest taka możliwość.”

(dowód: akta kontroli str. 2775-2777)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość.

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

Ustalono, że 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.

(dowód: akta kontroli str. 86-87)

Podkreślenia wymaga fakt, iż wizytacje/wizyty są ważnym elementem sprawowania kontroli realizacji przedsięwzięć i tym samym prawidłowości wydatkowania środków.

Właśnie wizytacje należy wykorzystać również do monitorowania 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 włączony do regulaminu organizacyjnego Biura NFOŚiGW – właśnie w czasie tej kontroli NIK.

Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej wyjaśnił, iż 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;

(dowód: akta kontroli str. 86-87)

P.o. Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że:

„Nieprzeprowadzanie weryfikacji źródłowych dokumentów rozliczeniowych podczas wizytacji monitorujących w 2018 r. wynikało głównie ze specyfiki realizacji umów w ramach różnych źródeł ich finansowania. (...) Należy podkreślić, że dowody księgowe są weryfikowane podczas wizytacji monitorujących, jeśli tylko jest taka możliwość. Mogą jednak, wystąpić ograniczenia w przypadku gdy:

- *wizytacje odbywają się w terenie, poza siedzibą beneficjenta i brak jest dostępu do dokumentacji księgowej;*
- *wizytacje są ograniczone czasowo;*
- *podczas wizytacji brak jest dokumentów księgowych ze względu na etap realizacji projektu (wstępny etap realizacji projektu, wizytacja na etapie negocjacji umowy, projekty dla pjb - faktury wystawiane po zakończeniu zadania).”*

3.8. Obsługa informatyczna NFOŚiGW

Opis stanu faktycznego

W wyniku kontroli „Wykonania budżetu państwa w 2017 r.” sformułowano wniosek pokontrolny dotyczący sporządzenia i wdrożenia koncepcji zadania objętego „Projektem ZPI” – Elektroniczna obsługa umów finansowanych ze środków krajowych”, jak również raportowania w NFOŚiGW. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne z kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r., Prezes Zarządu NFOŚiGW (odnośnie realizacji ww. wniosku pokontrolnego) poinformował, że: *„w NFOŚiGW trwają prace analityczne pod kątem wyboru optymalnej koncepcji nowego systemu do obsługi umów i raportowania. Rozważane są trzy możliwości: (i) zakup gotowego rozwiązania realizującego zakładane funkcjonalności; (ii) rozbudowa posiadanego systemu ERP; (iii) wykonanie nowego rozwiązania zgodnie z opracowaną wcześniej specyfiką wymagań funkcjonalnych. Pierwsza wersja koncepcji została już przygotowana i znajduje się w konsultacjach. Równoległe odbywają się spotkania z ekspertami zewnętrznymi pod kątem rozeznania dostępnych rozwiązań spełniających wymagania NFOŚiGW. Zakładane jest zakończenie prac do końca III kwartału 2018 r.”*

Termin wskazany w ww. odpowiedzi nie został dotrzymany. Przygotowana przez Departament Informatyki NFOŚiGW (w kwietniu 2018 r.) koncepcja „Elektroniczna obsługa umów finansowanych ze środków krajowych” nie została skierowana na posiedzenie Zarządu. Podjęto natomiast decyzję o udzieleniu zamówienia publicznego na usługi doradztwa eksperckiego, których elementem było opracowanie docelowej architektury systemów informatycznych w NFOŚiGW (w tym obsługa i rozliczanie umów). W grudniu 2018 r. został sporządzony (przez Instytut Łączności Państwowy Instytut Badawczy) na zlecenie NFOŚiGW raport zawierający rekomendacje i koncepcje rozwoju technologicznego NFOŚiGW na potrzeby systemu informatycznego do obsługi i rozliczania wniosków i umów. Na posiedzeniu Zarządu NFOŚiGW w dniach 17–19 grudnia 2018 r. podjęto decyzję o odłożeniu na następne posiedzenie rozpatrywania informacji w tej sprawie. Do dnia zakończenia kontroli Raport nie został przyjęty przez Zarząd NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 908-960, 1054, 1106-1167, 3390-3391)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, za pozytywny należy uznać wzrost udziału finansowania zwrotnego w strukturze wypłat NFOŚiGW. Nie został jednak zrealizowany wniosek pokontrolny NIK dotyczący monitorowania realizacji przedsięwzięć poprzez wykorzystanie wizytacji do weryfikacji źródłowych dokumentów rozliczeniowych.

VI. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi 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 przed wstępną kontrolą 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 wnosi 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.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 29 kwietnia 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska
Dyrektor

Kontrolerzy:

Agnieszka Kołakowska
Doradca ekonomiczny

Kornel Drabarek
p.o. Wicedyrektor

Elżbieta Browińska
Główny specjalista kp.

Maria Kowalska
Główny specjalista kp.

Waldemar Brodziuk
Główny specjalista kp.

Krzysztof Dąbrowski
Specjalista kp.

Anna Krzywicka

Zgodnie z art. 35c ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸⁶ w powyższym tekście wystąpienia pokontrolnego dokonano sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej na stronie 59 w następujący sposób:

W części VI Wnioski w pkt 3c, trzynasty wiersz od góry wyrażenie „*wprowadzanie trwałych zapisów do ksiąg rachunkowych przed wstępną kontrolą Głównego Księgowego i/lub zatwierdzeniem operacji gospodarczej przez upoważnione osoby*” zastąpić wyrażeniem „*wprowadzanie trwałych zapisów do ksiąg rachunkowych po wstępnej kontroli Głównego Księgowego i/lub zatwierdzeniem operacji gospodarczej przez upoważnione osoby*”.

⁸⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 489.