



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Środowiska

KSI.410.001.06.2020

Tekst jednolity*

**Pan
Piotr Woźny
Prezes Zarządu
Narodowego Funduszu Ochrony
Środowiska i Gospodarki Wodnej
ul. Konstruktorska 3a
02-673 Warszawa**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*** Uwzględniono zmiany wprowadzone Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 1 czerwca 2020 r.**

P/20/001 Wykonanie budżetu państwa w 2019 r . – wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 52 32, F +48 22 444 52 43
ksi@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: „NFOŚiGW” lub „Narodowy Fundusz”) ul. Konstruktorska 3a, 02-673 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Woźny, Prezes Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej od dnia 30 sierpnia 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Marek Ryszka, p.o. Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – od dnia 26 lutego 2019 r. do dnia 29 sierpnia 2019 r. Do dnia 12 lutego 2019 r. funkcję Prezesa Zarządu NFOŚiGW pełnił Kazimierz Kujda. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 9)</p>
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	Agnieszka Kołakowska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/8/2020 z dnia 17 stycznia 2020 r. Monika Skrzypiec, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KSI/9/2020 z dnia 17 stycznia 2020 r. Waldemar Brodziuk, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KSI/10/2020 z dnia 17 stycznia 2020 r. Miroslaw Nowakowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/23/2020 z dnia 3 marca 2020 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-8)</p>

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli była ocena wykonania w 2019 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań. Ocenie podlegały w szczególności:
Zakres kontroli	<ul style="list-style-type: none">– 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 współfinansowanych z udziałem środków z budżetu UE;– gospodarowanie wolnymi środkami;– prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych;– prawidłowość i rzetelność sporządzenia sprawozdań za IV kwartał 2018 r. w zakresie operacji finansowych;

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm. Dalej: „ustawa o NIK”.

- 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,
- badania prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- analizy stanu zobowiązań,
- analizy prawidłowości sporządzenia sprawozdań.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności*

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wykonanie w 2019 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w zakresie przychodów w kwocie wyższej o 63,3% niż planowano było uzasadnione zmianami w przepisach prawa wprowadzających nowe źródła przychodów. Koszty zrealizowano na poziomie o 15,4% niższym od planu po zmianach i o 55,0% wyższym od ujętych w ustawie *budżetowej na rok 2019* z dnia 16 stycznia 2019 r.³. Przypisanie Narodowemu Funduszowi nowych zadań i obowiązków finansowych spowodowało ponad dwukrotne zwiększenie kosztów w porównaniu z 2018 r. Wprowadzenie do realizacji dwóch istotnych społecznie programów („Czyste Powietrze” i „Mój Prąd”) spowodowało wzrost, o 24,5 punktu procentowego, udziału finansowania bezzwrotnego w strukturze wypłat NFOŚiGW.

W toku opisanych powyżej działań kontrolnych stwierdzono nieprawidłowości, które były głównie wynikiem niewystarczającej skuteczności systemu kontroli zarządczej, w tym ustalenia nieefektywnych mechanizmów kontroli.

Stwierdzono nieprawidłowości polegające przede wszystkim na:

- udzieleniu pięciu zamówień o wartości poniżej 30,0 tys. euro niezgodnie z obowiązującym *Regulaminem udzielania zamówień w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej* – (dalej: „regulamin zamówień”) na łączną kwotę 285,2 tys. zł, oraz na nierzetelnym dokonaniu rozeznania rynku przy szacowaniu wartości zamówienia na kwotę 112,4 tys. zł,

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 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.

³ Dz. U. poz. 198. Dalej: „ustawa budżetowa”.

- nierzetelnej ocenie zdolności organizacyjnej wnioskodawcy w ramach umowy o dofinansowanie przez NFOŚiGW, co potwierdził fakt składania przez Beneficjenta nieterminowo i nierzetelnie sporządzonych wniosków o płatność, w konsekwencji wydłużył się okres ich weryfikacji, co z kolei skutkowało niskim procentem wykorzystania środków na wydatki kwalifikowalnych z zatwierdzonych wniosków o płatność.

Nie zrealizowano także wniosków NIK sformułowanych po kontrolach wykonania budżetu państwa w latach ubiegłych, pomimo przekazania do NIK informacji o ich wdrażaniu, tj.:

- nie zapewniono spójności harmonogramu rzeczowo-finansowego z opisem działań zaplanowanych w ramach zadania „Realizacja Ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska”;
- nie zrealizowano opracowania koncepcji „Elektroniczna obsługa umów finansowanych ze środków krajowych”;
- nieterminowo rozpatrywano wnioski o dofinansowanie, a w systemie informatycznym wykazywano status wniosków niezgodnie ze stanem faktycznym;
- nie zapewniono rozliczania umów pod względem rzeczowym i ekologicznym w terminach określonych w umowach o dofinansowanie przedsięwzięć i procedurach wewnętrznych.

Ze środków NFOŚiGW w 2019 r., poprzez rezerwę celową poz. 59 – *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej*, sfinansowano składki do organizacji międzynarodowych w łącznej kwocie 65 247,3 tys. zł. NIK od kilku lat po kontrolach wykonania planu finansowego Narodowego Funduszu wyrażała stanowisko, iż finansowanie z wyżej wymienionej rezerwy składek do organizacji międzynarodowych nie jest działaniem prawidłowym. Tego rodzaju wydatki nie są zgodne z celem utworzenia tej rezerwy. Jednak, zdaniem NIK, wobec niezapewnienia przez Ministra Finansów środków na ten cel w kolejnych budżetach państwa, poza rezerwą celową poz. 59, nie do zaakceptowania byłaby sytuacja prowadząca do nieuregulowania zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej z tytułu członkostwa w tych organizacjach. NIK jako pozytywny przyjmuje fakt zabezpieczenia środków na ten cel bezpośrednio w budżecie państwa na rok 2020.

Sprawozdanie z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej, sprawozdania w zakresie operacji finansowych (Rb-N oraz Rb-Z) oraz w zakresie wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym (Rb-BZ2) sporządzone zostały terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

1.1 Wykonanie planu przychodów NFOŚiGW

Opis stanu faktycznego

Przychody uzyskane w 2019 r. wyniosły 4 774 831,6 tys. zł, co stanowiło 163,3% planu określonego *ustawą budżetową* oraz były wyższe o 851 496,6 tys. zł w porównaniu do planu po zmianach⁵ (o 21,7%). W porównaniu z 2018 r. zrealizowane przychody były wyższe o 3 168 061,1 tys. zł, tj. blisko dwukrotnie. Główną przyczyną realizacji przychodów w wielkościach wyższych niż w roku poprzednim był fakt uzyskania wpływów z tytułów, które nie występowały w latach ubiegłych.

Główną pozycję przychodów (93,6%) stanowiły wpływy uzyskane z prowadzonej działalności w kwocie 4 471 037,6 tys. zł, co stanowiło 171,5% planu określonego *ustawą budżetową*, 124,0% planu po zmianach, a w porównaniu do 2018 r. wpływy te były ponad dwukrotnie wyższe, w tym z:

- opłaty emisyjnej, o której mowa w art. 321a ustawy dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*⁶ (dalej: „ustawa POŚ”) – 1 625 771,2 tys. zł, co stanowiło 112,4% planu określonego *ustawą budżetową*; opłata emisyjna wprowadzona została w 2019 r., obowiązek wniesienia tej opłaty ciąży na producentów i importerów paliw silnikowych, podmiotach dokonujących nabycia wewnątrzwspólnotowego w rozumieniu przepisów o podatku akcyzowym paliw silnikowych, innym podmiocie podlegającym na podstawie przepisów o podatku akcyzowym obowiązkowi podatkowemu w zakresie podatku akcyzowego od paliw silnikowych (art. 321c. ustawy *POŚ*)⁷;
- pozostałych opłat i składek – 1 213 163,6 tys. zł, które były 33-krotnie wyższe niż określone w *ustawie budżetowej*, stanowiły 117,1% planu po zmianach, a w porównaniu do 2018 r. były wyższe ponad 27-krotnie (o 1 170 911,4 tys. zł), w tym największą pozycję stanowiły środki pochodzące ze sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych 1 164 381,5 tys. zł, stanowiące przychody NFOŚiGW w związku ze zmianami ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. *o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych*⁸;
- opłaty i kar za korzystanie ze środowiska – 451 724,2 tys. zł, co stanowiło 143,4% planu określonego *ustawą budżetową*; w porównaniu do 2018 r. były one wyższe o 77 732,2 tys. zł, tj. o 20,8% – powodem był m.in. fakt, że 2019 r. był pierwszym rokiem, w którym funkcjonowały w pełnym zakresie i we

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Plan finansowy NFOŚiGW na 2019 r. został zmieniony Uchwałą nr 101/19 Rady Nadzorczej NFOŚiGW z dnia 8 maja 2019 r., za zgodą Ministra Środowiska.

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1396., ze zm.

⁷ Wpływy z opłaty emisyjnej pobierane przez jednostki Krajowej Administracji Skarbowej (urzędy skarbowe i urzędy celno-skarbowe) dzielone są przez BGK pomiędzy: NFOŚiGW, Fundusz Niskoemisyjnego Transportu i Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych (art. 321b oraz art. 321g ustawy *POŚ*)

⁸ Dz. U. 2020 r. poz. 136, ze zm.

wszystkich miesiącach instrumenty ekonomiczne dotyczące nowych opłat za wprowadzanie ścieków, w tym opłat podwyższonych, wynikających z wejścia w życie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – *Prawo wodne*⁹;

- opłat eksploatacyjnych i koncesyjnych – 283 279,7 tys. zł, co stanowiło 99,4% planu określonego *ustawą budżetową*; w porównaniu z 2018 r. były one wyższe o 6 171,4 tys. zł, tj. o 2,2%;
- opłat zastępczych i kar wynikających z ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – *Prawo energetyczne*¹⁰ – 707 836,4 tys. zł, co stanowiło 145,9% planu określonego *ustawą budżetową*; w porównaniu z 2018 r. były one o 150 666,5 tys. zł wyższe, tj. o 27,0%. Główną przyczyną uzyskania wyższych przychodów był obowiązek uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia energii z kogeneracji¹¹;
- opłat zastępczych wynikających z ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. *o odnawialnych źródłach energii*¹² – 194 109,1 tys. zł, co stanowiło 485,3% planu określonego *ustawą budżetową*; w porównaniu do 2018 r. były one o 131 077,6 tys. zł wyższe, tj. ponad dwukrotnie. Przyczyną wzrostu wpływów była jednorazowa wpłata 149 034,3 tys. zł wniesiona przez jeden podmiot.

Pozostałe zrealizowane w 2019 r. przychody dotyczyły:

- dotacji z budżetu państwa wynoszących 44 463,5 tys. zł, co stanowiło 84,2% planu określonego *ustawą budżetową* i planu po zmianach oraz 90,9% przychodów z tego tytułu zrealizowanych w 2018 r.;
- wpływu środków otrzymanych z Unii Europejskiej w kwocie 878,9 tys. zł, co stanowiło 111,3% planu, a w porównaniu do 2018 r. były wyższe blisko dziewięciokrotnie (977,6%);
- wpływu środków od innych jednostek sektora finansów publicznych w kwocie 600,0 tys. zł, co stanowiło 27,3% planu, a w porównaniu do 2018 r. były wyższe ponad sześciokrotnie (716,4%);
- pozostałe przychody, wykonane w kwocie 256 719,3 tys. zł, co stanowiło 98,6% planu i 105,5% wykonania z 2018 r., a główną pozycją były odsetki m.in. z tytułu udzielonych pożyczek oraz od depozytów złożonych na rachunkach Ministra Finansów – 251 332,5 tys. zł (zrealizowane w 100,1% planu).

(akta kontroli str. 856-859, 3905-3906)

Należności ogółem na koniec 2019 r. wyniosły 4 998 223,8 tys. zł i w porównaniu z 2018 r. były niższe o 187 109,2 tys. zł (o 3,6%). Należności długoterminowe wyniosły 4 168 228,5 tys. zł i w porównaniu z 2018 r. były niższe o 183 063,6 tys. zł (o 4,2%). Należności krótkoterminowe wyniosły 829 995,3 tys. zł i w porównaniu z 2018 r. były niższe o 4 045,6 tys. zł (o 0,5%).

⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 310, ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 755, ze zm.

¹¹ Kogeneracja – równoczesne wytwarzanie ciepła i energii elektrycznej lub mechanicznej w trakcie tego samego procesu technologicznego – art. 3 pkt 33 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne* – Dz. U. z 2019 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. Ww. świadectwa przedkładane są do umorzenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki, ich liczba w konsekwencji wpływa na wielkość uiszczenia opłaty zastępczej do NFOŚiGW.

¹² Dz. U. z 2020 r. poz. 261, ze zm.

W kwocie należności ogółem 99,6% (4 976 423,4 tys. zł) stanowiły należności z tytułu udzielonych pożyczek. W porównaniu z 2018 r. były one niższe o 194 733,1 tys. zł (o 3,8%).

(akta kontroli str. 860-861, 3905-3906)

Z tytułu zaległych opłat wynikających z ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – *Prawo geologiczne i górnicze*¹³ (dalej: „pgg”) w 2019 r. zostało wystawionych 518 upomnień dla 286 dłużników, na łączną kwotę 16 165,8 tys. zł. Na skutek otrzymanych upomnień dłużnicy uregulowali w 2019 r. zaległe opłaty w wysokości 3 130,0 tys. zł. Ponadto wystawiono 244 tytułów wykonawczych dla 147 dłużników, na łączną kwotę 9 670,1 tys. zł. W toku postępowań egzekucyjnych w 2019 r. wyegzekwowane zostały zaległe opłaty w wysokości 2 993,7 tys. zł.

Z tytułu zaległych opłat, wynikających z ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, w 2019 r. zostało wystawione jedno upomnienie (dotyczące dwóch należności), a następnie dwa tytuły wykonawcze, które dotyczyły jednego dłużnika, na łączną kwotę 3,2 tys. zł. W 2019 r. nie wpłynęły żadne środki z tego tytułu.

(akta kontroli str. 3423-3433, 5581-5607)

Zaległości podmiotów z tytułu opłat eksploatacyjnych i koncesyjnych według stanu na 31 grudnia 2019 r. wyniosły 83 008,5 tys. zł (wzrost o 8,1% w porównaniu do 2018 r.), z czego zaległe należności główne wyniosły 63 111,4 tys. zł (wzrost o 5,9% w porównaniu do 2018 r.), a odsetki za zwłokę wyniosły 19 897,1 tys. zł (wzrost o 15,5% w porównaniu do 2018 r.).

Liczba dłużników zalegających z opłatami według stanu na 31 grudnia 2019 r. wyniosła 951 (wzrost liczby dłużników o 10,5% w porównaniu do 2018 r., w którym było ich 861), z czego 940 dłużników posiadało należności wymagalne (wzrost liczby dłużników o 10,7% w porównaniu do 2018 r., w którym było ich 849), a 11 dłużników posiadało należności niewymagalne (spadek liczby dłużników o 8,3% w porównaniu do 2018 r., w którym było ich 12). Największy wzrost liczby dłużników (o 107) dotyczył podmiotów zalegających z kwotą poniżej 500 zł, których łączna zaległość była jednak niższa niż w 2018 r.

Zaległości podmiotów z tytułu opłat za wprowadzanie dwutlenku węgla (CO₂) do powietrza według stanu na 31 grudnia 2019 r. wyniosły 7,5 tys. zł (spadek o 43,2% w porównaniu do 2018 r.), z czego zaległe należności główne wyniosły 5,3 tys. zł (spadek o 49,0% w porównaniu do 2018 r.), a odsetki za zwłokę wyniosły 2,2 tys. zł (spadek o 21,4% w porównaniu do 2018 r.). Wszystkie zaległości były wymagalne.

Liczba dłużników zalegających z opłatami wg stanu na 31 grudnia 2019 r. wynosiła 3 (spadek liczby dłużników o 40,0% w porównaniu do 2018 r. w którym było 5 dłużników).

Według stanu na 31 grudnia 2019 r. odnotowano przedawnienia z tytułu opłat ustalanych na podstawie pgg w łącznej kwocie 95,2 tys. zł, natomiast nie odnotowano przedawnień opłat wynikających ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

(akta kontroli str. 5578-5607, 5617-5623)

Badaniem objęto 20 spraw dotyczących zaległych opłat eksploatacyjnych za wydobycie kopalin bez wymaganej koncesji, z rażącym naruszeniem warunków

¹³ Dz. U. z 2019 r. poz. 868, ze zm.

wydanej koncesji lub opłat określonych w wydanej koncesji¹⁴. 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. Zgłoszono również wierzytelności syndykowi w związku z ogłoszeniem upadłości przez dłużnika.

(akta kontroli str. 3078-3082, 3088-3127)

W 2019 r. wydano 27 decyzji o udzieleniu ulg w spłacie opłat ustalanych na podstawie pgg, wraz z odsetkami za zwłokę, na łączną kwotę 2.432,9 tys. zł, z tego: 14 decyzji o udzieleniu ulg z urzędu na łączną kwotę 1 940,2 tys. zł oraz 13 decyzji o udzieleniu ulg na wnioski płatników¹⁵, na łączną kwotę 492,7 tys. zł.

Badaniem objęto wszystkie 13 postępowań w sprawie udzielenia ulg w spłacie opłat ustalanych na podstawie pgg na wnioski płatnika, w wyniku których 2019 r. wydano: dwie decyzje o umorzeniu w całości zaległej opłaty wraz z odsetkami za zwłokę; dwie decyzje o umorzeniu części zaległej opłaty wraz z umorzeniem w całości odsetek za zwłokę; jedną decyzję o umorzeniu części zaległej opłaty wraz z umorzeniem części odsetek za zwłokę; jedną decyzję o umorzeniu części zaległej opłaty; jedną decyzję o umorzeniu części zaległej opłaty i odsetek za zwłokę i rozłożenie na raty pozostałej części zaległej opłaty i odsetek za zwłokę; pięć decyzji o rozłożeniu na raty zaległej opłaty wraz z odsetkami za zwłokę (w tym jedną decyzję w wyniku odwołania); jedną decyzję o rozłożeniu na raty zaległej opłaty.

Wszystkich ulg udzielono z zastosowaniem właściwej podstawy prawnej. Nie stwierdzono nieprawidłowości co do zasadności rozstrzygnięć w powyższych sprawach. Trzy decyzje o udzieleniu ulgi w spłacie, stanowiące rozstrzygnięcie w dwóch postępowaniach administracyjnych, zostały wydane bez zbędnej zwłoki. W przypadku jednego postępowania (na 11 niezakończonych w terminie), zgodnie z art. 36 § 1 Kpa, zawiadomiono stronę o niezakończonym w terminie, podano przyczynę zwłoki oraz wskazano nowy termin załatwienia sprawy, a także pouczone stronę o prawie do wniesienia ponaglenia.

(akta kontroli str. 3063-3076, 3167-3321, 5608-5616)

Kwota uzyskanych w 2019 r. przez NFOŚiGW przychodów z tytułu pożytków (odsetek) od środków wypłacanych w formie zaliczek wyniosła 2 672,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 3902-3903)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Postępowania administracyjne były prowadzone w sposób przewlekły.

Art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego*¹⁶ (dalej: „Kpa”) stanowi m.in., że załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

Opóźnienia wystąpiły w 11 spośród 13 objętych badaniem postępowań w sprawie udzielenia, na wnioski podmiotu, ulg w spłacie opłat ustalanych na

¹⁴ Wybranych do badania celowo z zastosowaniem kryterium okresu zaległości w opłatach i wartości należności.

¹⁵ W tym jedna decyzja wydana po odwołaniu od decyzji o odmowie rozłożenia opłaty na raty.

¹⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 256.

podstawie pgg i dotyczyły okresu od daty wpływu zwrotnego potwierdzenia odbioru zawiadomienia o zakończeniu postępowania do daty wydania decyzji, który wyniósł od 93 do 420 dni (dot. 10 decyzji o udzieleniu ulgi w spłacie¹⁷ oraz jednej decyzji odmownej¹⁸).

(akta kontroli str. 3167-3325, 5616)

Zastępca Dyrektora Departamentu Księgowości i Rozliczeń, Kierownik Wydziału Opłat i Pozostałych Przychodów (dalej: „Zastępca Dyrektora DKiR”) wyjaśnił m.in., że przyczyną wydłużonego czasu wydawania decyzji administracyjnych w przedmiocie ulg była, podobnie jak w 2018 r., duża ilość trudnych merytorycznie oraz wielowątkowych postępowań administracyjnych i egzekucyjnych prowadzonych w Wydziale Opłat i Pozostałych Przychodów. W postępowaniach administracyjnych w przedmiocie ulg w spłatach opłat podwyższonych z tytułu nielegalnej działalności wydobywczej istniały też poważne problemy w gromadzeniu materiału dowodowego, przyczyniające się do wydłużenia czasu oceny zgromadzonej dokumentacji pod kątem przesłanek określonych w przepisach *Ordynacji podatkowej*. Od II kwartału 2019 r. podjęto działania mające na celu realizację wniosku pokontrolnego NIK¹⁹ poprzez zabezpieczenie dostatecznej obsady kadrowej Wydziału Opłat i Pozostałych Przychodów, a co za tym idzie, skrócenie postępowań administracyjnych. W tym celu przeprowadzono rekrutację na stanowisko ds. prawnych, a do czasu pomyślnego jej zakończenia podjęto działania organizacyjne, polegające na zaangażowaniu pracowników Wydziału do pomocy w prowadzeniu postępowań administracyjnych, a także zatrudniono z dniem 1 września 2019 r. pracownika w ramach umowy zastępstwa. Docelowy nabór zakończył się w styczniu 2020 r. wyborem pracownika, którego zatrudnienie będzie możliwe po upływie okresu wypowiedzenia w dotychczasowym miejscu pracy, tj. w II kw. 2020 r., pod warunkiem ustabilizowania się sytuacji związanej z pandemią koronawirusa. Zastępca Dyrektora DKiR zwrócił uwagę, że podjęte działania przyniosły rezultaty, gdyż w pięciu postępowaniach zakończonych decyzjami w okresie styczeń–luty 2020 r. czas od daty odbioru przez podmiot zawiadomienia o zakończeniu postępowania do wydania decyzji uległ znacznemu skróceniu i wyniósł odpowiednio 42, 52, 66, 85 i 170 dni. Zgodnie z założeniami Zastępcy Dyrektora DKiR, wszystkie postępowania administracyjne wszczęte na podstawie wniosków, wpływających od II kwartału 2020 r., powinny już być prowadzone terminowo.

(akta kontroli str. 3063-3076)

2. Nie zawiadomiono stron postępowań administracyjnych o niezłaatwieniu sprawy w terminie, nie podano przyczyny zwłoki, nie wskazano nowego terminu złaatwienia sprawy, jak również nie pouczone o prawie wniesienia ponaglenia, co było niezgodne z art. 36 § 1 Kpa

¹⁷ NFOSiGW-DKO.4111.355.2018 (NFOSiGW-19-19397), NFOSiGW-DKO.4111.276.2018 (NFOSiGW-19-30216), NFOSiGW-DKO.4111.257.2018 (NFOSiGW-19-34178), NFOSiGW-DKO.4111.213.2018 (NFOSiGW-19-41898), NFOSiGW-DKO.4111.346.2018 (NFOSiGW-19-43622), NFOSiGW-DKO.4111.73.2018 (NFOSiGW-19-43651), NFOSiGW-DKO.4111.96.2018 (NFOSiGW-19-46038), NFOSiGW-DKO.4111.20.2019 (NFOSiGW-19-89519), NFOSiGW-DKO.4111.10.2019 (NFOSiGW-19-89522), NFOSiGW-DKO.4111.100.2019 (NFOSiGW-19-104701).

¹⁸ NFOSiGW-DKO.4111.379.2018 (NFOSiGW-19-72801).

¹⁹ Wniosek nr 5, sformułowany w wyniku kontroli Najwyższej Izby Kontroli P/19/001 Wykonanie budżetu państwa w 2018 r., w brzmieniu: Ustalenie, w ramach procedur kontroli zarządczej, mechanizmów zapewniających zapewnienie terminowej realizacji postępowań administracyjnych dotyczących udzielenia ulg w spłacie opłat wnoszonych do NFOSiGW na podstawie ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz zawiadamianie stron prowadzonych postępowań zgodnie z trybami określonymi w Kpa.

Do naruszenia wyżej wymienionego przepisu doszło w 10 na 11 postępowań w sprawie udzielenia, na wniosek podmiotu, ulg w spłacie opłat ustalanych na podstawie pgg niezalutwionych w terminie (9 decyzji o udzieleniu ulgi w spłacie²⁰ oraz jednej decyzji odmownej²¹).

(akta kontroli str. 3167-3310, 5616)

Zastępca Dyrektora DKiR wyjaśnił, że po zakończeniu kontroli NIK P/19/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r.* wystąpiono do Wydziału Prawnego o uzyskanie opinii prawnej dotyczącej m.in. sposobu pouczenia strony o niezalutwieniu sprawy w terminie. Po uzyskaniu takiej opinii, w kwietniu 2019 r. został zmodyfikowany wzór zawiadomienia stron, a pracownicy dostali polecenie służbowe, aby na każdym etapie postępowania w sytuacji niezakończenia sprawy wysyłać zawiadomienie do strony postępowania o przyczynach niezalutwienia sprawy w terminie wraz z informacją o przedłużeniu postępowania i pouczeniem o prawie strony do wniesienia ponaglenia. Z uwagi na zaawansowany etap opracowywania projektów decyzji, w siedmiu postępowaniach nie zostały wysyłane odrębne zawiadomienia. Natomiast w trzech sprawach niezawiadamianie było rezultatem popełnionych przez pracowników błędów interpretacyjnych. Dlatego pracownicy dostali kolejne polecenie służbowe do przestrzegania przepisów Kpa.

(akta kontroli str. 3063-3076)

W przepisach Kpa jednoznacznie określono zasady zawiadamiania stron o przyczynach niezalutwienia sprawy w terminie oraz poinformowania jej o przedłużeniu postępowania i pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia. Zaawansowany etap opracowywania projektów decyzji nie może zatem stanowić podstawy do odstąpienia od skierowania do strony wzmiankowanego zawiadomienia. Sytuacja taka nie powinna mieć miejsca tym bardziej, że pracownicy otrzymali polecenie, aby takie zawiadomienie kierować w sytuacji niezakończenia sprawy w terminie, bez względu na to, na jakim etapie znajduje się postępowanie.

3. Nie dotrzymano nowego terminu zalutwienia sprawy, wskazanego w zawiadomieniu strony prowadzonego postępowania administracyjnego o niezalutwieniu w sprawie w terminie.

W toku postępowania o udzielenie, na wniosek podmiotu, ulgi w spłacie opłaty ustalonej na podstawie pgg²², zawiadomiono stronę postępowania w trybie art. 36 §1 Kpa o niezalutwieniu sprawy w terminie. Nowy termin został wyznaczony do dnia 30 września 2019 r. Decyzję w tej sprawie wydano w dniu 12 grudnia 2019 r., tj. 73 dni po upływie nowego terminu.

Przyczyny opóźnienia wskazano w pkt 1 nieprawidłowości.
Powyższe działanie było niezgodne z art. 36 §1 Kpa.

(akta kontroli str. 3063-3076, 3311-3321)

20 NFOSiGW-DKO.4111.355.2018 (NFOSiGW-19-19397), NFOSiGW-DKO.4111.276.2018 (NFOSiGW-19-30216), NFOSiGW-DKO.4111.257.2018 (NFOSiGW-19-34178), NFOSiGW-DKO.4111.213.2018 (NFOSiGW-19-41898), NFOSiGW-DKO.4111.346.2018 (NFOSiGW-19-43622), NFOSiGW-DKO.4111.73.2018 (NFOSiGW-19-43651), NFOSiGW-DKO.4111.96.2018 (NFOSiGW-19-46038), NFOSiGW-DKO.4111.20.2019 (NFOSiGW-19-89519) i NFOSiGW-DKO.4111.10.2019 (NFOSiGW-19-89522).

21 NFOSiGW-DKO.4111.379.2018 (NFOSiGW-19-72801).

22 NFOSiGW-DKO.4111.100.2019 (NFOSiGW-19-104701).

1.2 Wykonanie planu kosztów NFOŚiGW

W 2019 r. poniesiono koszty ogółem w kwocie 2 981 720,8 tys. zł, tj. o 1 058 385,8 tys. zł wyższej (o 55,0%) od planowanej w ustawie budżetowej, ale o 541 614,2 tys. zł niższej (o 15,4%) od planu po zmianach. W porównaniu z 2018 r. koszty ogółem w 2019 r. były wyższe o 1 998 405,2 tys. zł (o 203,2%).

Dominującą pozycję w *Kosztach ogółem* stanowiły *Koszty realizacji zadań* w kwocie 2 772 852,7 tys. zł (93,0% kosztów ogółem), tj. środki przekazane innym podmiotom w formie bezzwrotnej. W skład *Kosztów ogółem* wchodziły również *Pozostałe koszty* – 3,4% oraz *Koszty funkcjonowania* – 3,6%.

(akta kontroli str. 3905-3906, 5263-5310)

W kwestii zwiększenia w trakcie roku budżetowego planu kosztów ogółem o 83,2%, a kosztów realizacji zadań o 94,1% w stosunku do planu według *ustawy budżetowej* Dyrektor Departamentu Planowania i Sprawozdawczości w NFOŚiGW (dalej: „DPiS”) wyjaśnił, że w części kosztowej wzrost planu wynikał z konieczności uwzględnienia w planie finansowym skutków wdrożenia zmian prawnych wprowadzonych po przekazaniu do Sejmu RP, rządowego projektu ustawy budżetowej na 2019 r. m.in. w zakresie obowiązku dokonania przez Narodowy Fundusz wpłaty środków na rzecz Funduszu Dróg Samorządowych (FDS) w wysokości nie mniejszej niż 1 400 000 tys. zł. W planie uchwalonym przez Radę Nadzorczą oraz przekazanym w lipcu 2018 roku do Ministra Środowiska nie były uwzględnione wydatki na FDS, ponieważ nie była jeszcze uchwalona ustawa o Funduszu Dróg Samorządowych obligująca Narodowy Fundusz do przekazywania środków na ten fundusz. W celu wywiązania się z nowego obowiązku ustawowego, przy jednoczesnym zachowaniu dotychczasowego dofinansowania przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska, konieczne było dokonanie tej zmiany.

(akta kontroli str. 5078-5079)

1.2.1 Koszty funkcjonowania

Koszty funkcjonowania w 2019 r. w kwocie 107 594,0 tys. zł, stanowiły 91,2% planu po zmianie i w porównaniu do 2018 r. były wyższe o 9 438,2 tys. zł, tj. o 9,6%. Dominującą pozycję w tej grupie kosztów – 66,4%, stanowiły wynagrodzenia osobowe w wysokości 71 426,8 tys. zł (100,0% planu) oraz składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy w wysokości 12 464,9 tys. zł (93,0% planu). Przeciętne zatrudnienie (tj. średnioroczne) w NFOŚiGW w 2019 r. wyniosło 640,57 osoby²³ i w porównaniu do 2018 r. (632,92 osób) wzrosło o 7,65 etatów (tj. o 1,2%).

(akta kontroli str. 990, 3905)

P.o. Głównego Księgowego wyjaśniła, że: „Wzrost zatrudnienia spowodowany był zarówno przyjęciem nowych celów jak i koniecznością poprawienia jakości wykonywanych zadań (...) Sprawna i terminowa realizacja ww projektów wymaga zatrudnienia odpowiedniej liczby pracowników. Powstała konieczność obsługi nowych porozumień, kilkuset tysięcy nowych wniosków o dofinansowanie w ramach programów (...), a w ślad za tym obsługi znacznie większej liczby rozliczeń. Na uwagę zasługuje fakt, że w 2019 r. nastąpiło zmniejszenie występowania dużych projektów, co przekłada się na znaczący wzrost ogólnej liczby projektów, które należy zrealizować, aby wykorzystać dostępną alokację środków finansowych (...) Wzrost średnioroczne zatrudnienia w 2019 r. wynika również z konieczności

²³ W przeliczeniu na pełne etaty.

zatrudnienia większej niż w 2018 r. liczby nowych osób w celu zastępstwa pracowników nieobecnych z powodu wypełnienia funkcji rodzicielskich (...).

(akta kontroli str. 810-821)

Zaplanowana w ustawie budżetowej na 2019 r. kwota wynagrodzeń osobowych i bezosobowych w wysokości 72 834 tys. zł była wyższa od planowanej na 2018 r. (68 600 tys. zł) o 4 234 tys. zł, tj. o 6,2%. Natomiast kwota wykonanych wynagrodzeń²⁴ w 2019 r. była wyższa o 6,5% od wykonanych w 2018 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego²⁵ wyniosło w 2019 r. 8 334,3 zł i było wyższe o 344,4 zł, tj. o 4,3%, niż w 2018 r.

(akta kontroli str. 795, 810-821, 3905-3906)

P.o. Głównego Księgowego wyjaśniła, że: *Wzrost wynagrodzeń w 2019 r. spowodowany był zwiększeniem zatrudnienia oraz zwiększeniem wynagrodzeń zatrudnionych pracowników, którym poszerzono zakresy wykonywanych obowiązków lub nałożono na nich większą odpowiedzialność. Zatrudniamy specjalistów o wysokich kwalifikacjach i w związku z tym stawki rynkowe są wyższe. Realizujemy dofinansowania dla skomplikowanych projektów realizowanych w ramach POIS, co wymaga specjalistycznej wiedzy i kwalifikacji. Ograniczenia możliwości kształtowania funduszu wynagrodzeń, w wysokości wynikającej z zakresu realizowanych zadań, wpłynęłyby na znaczące podniesienia ryzyka niewykorzystania obsługiwanych przez Narodowy Fundusz środków w zakresie wdrażania projektów PO IS 2014-2020. Jak również innych środków zagranicznych.*

(akta kontroli str. 814-821)

W NFOŚiGW w latach 2015–2019 zawarto łącznie 164 umów zleceń i o dzieło²⁶, w tym: w 2015 r. – 27 umów; w 2016 r. – 31 umów; w 2017 r. – 42 umowy; w 2018 r. – 36 umów oraz w 2019 r. – 28 umów. W 2019 r. liczba zawartych umów zleceń i o dzieło w porównaniu do 2018 r. była mniejsza o 22,2%.

(akta kontroli str. 795-796)

Szczegółowym badaniem objęto łącznie sześć²⁷ umów zleceń, tj. 21,4% tego rodzaju umów zawartych w 2019 r. na łączną kwotę 93,8 tys. zł. W czterech z sześciu badanych umów zleceń nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie:

- zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi,
- rozliczania umów oraz wykorzystania efektów zrealizowanych prac.

(akta kontroli str. 795-796, 1273-1472)

Szczegółowym badaniem objęto podróże służbowe krajowe (19 losowo wybranych poleceń wyjazdu służbowego) na łączną kwotę 16,6 tys. zł oraz koszty promocji²⁸ na łączną kwotę 228,1 tys. zł. Rozliczenia podróży służbowych dokonywane były zgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży

²⁴ Osobowych i bezosobowych.

²⁵ W przeliczeniu na jeden etat lub na jednego pełnozatrudnionego.

²⁶ Łącznie zawarto 142 umowy zlecenia i 22 umowy o dzieło.

²⁷ Umowa nr 7 z 21 lutego 2019 r. na kwotę 13 359,2 zł, umowa nr 5 z 19 lutego 2019 r. na kwotę 38 510,0 zł, umowa nr 26 z 19 września 2019 r. na kwotę 9600,0 zł, umowa nr 21 z 2 września 2019 r. na kwotę 7 408,8 zł, umowa nr 25 z 19 września 2019 r. na kwotę 9600,0 zł, umowa nr 11 z 29 kwietnia 2019 r. na kwotę 15 339,5 zł.

²⁸ Umowa nr 2019/0023/NFK, dostawca Naukowa i Akademicka Sieć Komputerowa Państwowy Instytut Badawczy 01-045 Warszawa, umowa nr 2019/0138/NFK [*], umowa nr 2019/0154/NFK [*].

służbowej²⁹. W zakresie działań promocyjnych zaplanowane zadania zostały zrealizowane zgodnie z zawartymi umowami.

(akta kontroli str. 1083-1202, 1228)

Koszty zarządzania Funduszem Niskoemisyjnego Transportu

Zgodnie z art. 28z ust. 3 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o *biokomponentach i biopaliwach ciekłych*³⁰ Narodowemu Funduszowi powierzone zostało zarządzanie Funduszem Niskoemisyjnego Transportu (dalej: „FNT”). Dysponentem tego funduszu jest minister właściwy do spraw energii (art. 28z ust. 2 ustawy).

Stosownie do art. 28zb ust. 2 wskazanej wyżej ustawy szczegółowe zasady współpracy NFOŚiGW z dysponentem funduszu w zakresie zarządzania funduszem zostały określone w umowie nr 94/II/FNT/18/DIT z dnia 26 października 2018 r. (aneksowanej w dniu 28 sierpnia 2019 r.).

Koszty zarządzania FNT miały być pokrywane ze środków FNT po ich zatwierdzeniu przez dysponenta funduszu (§ 19 umowy). W 2019 r. koszty zarządzania funduszem zostały zrefundowane na rachunek NFOŚiGW w łącznej kwocie 600,0 tys. zł – odpowiadało to kosztom poniesionym od stycznia do sierpnia 2019 r. i częściowo we wrześniu 2019 r. Za pozostałą część kosztów września oraz koszty za miesiące październik do grudnia 2019 r. w kwocie 266,9 tys. zł NFOŚiGW nie otrzymał refundacji. Dysponent funduszu nie zatwierdził tych kosztów, bowiem we wrześniu 2019 r. wyczerpany został limit kosztów zarządzania tym funduszem – limit ujęty w planie finansowym na 2019 r. wynosił 600,0 tys. zł. Umowa między NFOŚiGW a dysponentem funduszu przewidywała zmiany w planie finansowym (§ 17 ust. 9), jednak na wysłane 24 września 2019 r. przez Wiceprezesa Zarządu NFOŚiGW pismo w tej sprawie Minister Energii nie odpowiedział.

W kwestii podejmowania działań w celu doprowadzenia do zrefundowania kosztów zarządzania FNT ze środków tego funduszu, Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że *przygotowania do uruchomienia działań w ramach FNT były i są prowadzone w ścisłej współpracy pomiędzy dedykowanymi Departamentami. W ramach Ministerstwa Energii – Departament Innowacji i Rozwoju Technologii, w ramach NFOŚiGW – Departamentem FNT. Przekazanie pisma Zastępcy Prezesa z dnia 24 września 2019 r., zgodnie z roboczymi ustaleniami, miało zainicjować procedurę w ramach Ministerstwa Energii, w celu zmiany wysokości limitu. Oznaczało to, m.in. wniesienie wniosku pod obrady stosownej komisji sejmowej oraz wnioski do Ministra Finansów. W kolejnych tygodniach, na pytania o status, przedstawiciele Departamentu Innowacji i Rozwoju Technologii informowali, że podejmują próby uruchomienia procesu. W drugiej połowie października, nastąpiła rekonstrukcja Rządu RP, Ministerstwo Energii zostało poddane procesowi likwidacji, a jego następcą, czyli Ministerstwo Aktywów Państwowych, zgodnie z przekazywanymi NFOŚiGW informacjami, przekaże całość spraw dotyczących FNT do Ministerstwa Klimatu.*

(akta kontroli str. 4033-4105, 4353-4386, 5080-5095)

Udzielanie zamówień publicznych

W 2019 r. Zespół Zamówień Publicznych NFOŚiGW prowadził 43 postępowania o udzielenie zamówień publicznych oraz 185 postępowań, których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30,0 tys. euro.

(akta kontroli str. 411-420, 539-546)

²⁹ Dz. U z 2013 r. poz. 167, ze zm.

³⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1155, ze zm.

Szczegółową analizą objęto 15 postępowań, z tego dwa postępowania przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego³¹ jedno³² – w ramach procedury, o której mowa w art. 138o ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*³³ (dalej: „upzp”) oraz 12 postępowań, do których nie zastosowano upzp (zamówienia o wartości nieprzekraczającej 30,0 tys. euro)³⁴. Postępowania o udzielenie zamówień publicznych przeprowadzono zgodnie z przepisami upzp.

Wartość umów zawartych po zakończeniu ww. 15 postępowań wyniosła 585,2 tys. zł brutto. Wydatki na ich realizację w 2019 r. wyniosły 148,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 429-535, 547-575, 752-786)

Wykonanie planu inwestycyjnego Biura NFOŚiGW

Opis stanu
faktycznego

Zarząd NFOŚiGW uchwałą z dnia 11 grudnia 2019 r.³⁵ zmienił plan wydatków i zakupów inwestycyjnych Biura NFOŚiGW na rok 2019 (dalej: „plan inwestycyjny”), który wyniósł 46 900 tys. zł. W planie inwestycyjnym ujęto m.in.: modernizację budynków (710 tys. zł), zakup urządzeń teletechnicznych (80 tys. zł), zakup nieruchomości (40 000 tys. zł), zakup sprzętu komputerowego (2 280 tys. zł), oraz zakup i aktualizację oprogramowania (1 500 tys. zł).

(akta kontroli str. 900-920)

W 2019 r. zrealizowano wydatki zaplanowane w planie inwestycyjnym Biura NFOŚiGW w kwocie 2 935,1 tys. zł, co stanowiło 6,3% kwoty planowanej. Niskie wykonanie planu było spowodowane m.in. niewydatkowaniem kwoty w wysokości 40 000,0 tys. zł na zakup nieruchomości.

(akta kontroli str. 921, 3908)

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Administracyjnego: *W 2019 r. na zakup nieruchomości NFOŚiGW zaplanował kwotę 40 000,0 tys. zł. Zaplanowane środki stanowiły zabezpieczenie finansowe na zakup nieruchomości budynkowej pod przyszłą siedzibę NFOŚiGW. W 2019 r. NFOŚiGW podjął działania zmierzające do nabycia nieruchomości zlokalizowanej w bezpośrednim sąsiedztwie NFOŚiGW przy ul. Konstruktorskiej 5 z przeznaczeniem pod budowę przyszłej siedziby NFOŚiGW.*

³¹ Wykonanie awaryjnego oświetlenia ewakuacyjnego w siedzibie NFOŚiGW nr 2019/0580/NFK z dnia 27 listopada 2019 r. oraz usługi tłumaczenia pisemnego i ustnego z j. polskiego na j. angielski, niemiecki, francuski oraz z j. angielskiego, niemieckiego, francuski na j. polskiego, nr 2019/0417/NFK z dnia 1 sierpnia 2019 r.

³² Przygotowanie, organizacja i przeprowadzenie szkolenia zakończonego egzaminem nt. „Profesjonalny Doradca Energetyczny” nr 2019/0478/NFK z dnia 07 października 2019 r.

³³ Dz.U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

³⁴ Zakup czasu antenowego i audycji przygotowanej przy udziale NFOŚiGW - programu "Wywiad Gospodarczy" nr 2019/0022/NFK 17 stycznia 2019 r.; Zakup automatycznego otwieracza do kopert nr 2019/0029/NFK 08.02.2019 r.; Dostawa telefonu komórkowego firmy Samsung, model Galaxy Note 9 nr F/000669/01/19 25 stycznia 2019 r.; Świadczenie usług tłumaczenia pisemnego i ustnego z języka polskiego na j. angielski, niemiecki i francuski oraz z języka angielskiego, niemieckiego i francuskiego na j. polski nr 2019/0163/NFK 3 czerwca 2019 r.; Zakup i emisja audycji w czasie antenowym, w formie 30 reportaży nr 2019/0401/NFK 28 czerwca 2019 r.; Zakup czasu antenowego oraz emisja w paśmie ogólnopolskim dwóch audycji telewizyjnych poświęconych I i II Osi Poliś 2014-2020 nr 2019/0454/NFK z 4 września 2019 r.; Usługa wsparcia bieżącej działalności Zespołu Zarządzania Personalem umowa zlecenie z dnia 2 września 2019 r.; Zlecenie zamówienia ogłoszenia w Tygodniku Do Rzeczy z dnia 10 października 2019 r.; Zlecenie zamówienia ogłoszenia w Dzienniku Gazeta Prawna nr IB4586/2019; Zlecenie zamówienia ogłoszenia w Rzeczpospolitej nr 2019/10/224; Zlecenie zamówienia ogłoszenia w Gazecie Polskiej Codziennie nr 0107/10/2019/RE; Zlecenie zamówienia ogłoszenia w Naszym Dzienniku nr 101/10/2019.

³⁵ Zarząd NFOŚiGW uchwałą Nr A/79/4/2019 z dnia 11 grudnia 2019 r. zmienił plan kosztów utrzymania organów i Biura Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz planu wydatków i zakupów inwestycyjnych na 2019 r. przyjętego uchwałą Nr A/14/1/2019 z dnia 5 marca 2019 r.

W celu nabycia nieruchomości NFOŚiGW zawarł 13.08.2019 r. z właścicielem działki umowę o wyłączność w negocjacjach i zachowanie poufności z terminem obowiązywania do 31.12.2019 r. Wobec braku zgody na przedłużenie umowy o wyłączność w negocjacjach odstąpiono od realizacji tego celu.

(akta kontroli str. 996-998)

Szczegółowym badaniem objęto umowę na wydzielenie przeciwpożarowe klatki schodowej w budynku przy ul. Konstruktorskiej 3A i wykonanie instalacji oddymiania głównej klatki schodowej wraz z napowietrzeniem na łączną kwotę 313,5 tys. zł³⁶ oraz zakup świadczenia usług telefonii komórkowej i bezprzewodowego internetu wraz z dostawą aparatów telefonicznych i modemów na łączną kwotę 209,9 tys. zł³⁷. Zakupione telefony zostały wprowadzone do ewidencji środków trwałych i rozdysponowane. Realizacja umowy w zakresie wydzielenia przeciwpożarowego klatki schodowej zakończona została protokołem odbioru z dnia 17 grudnia 2019 r. Tym samym został zrealizowany wniosek pokontrolny z kontroli NIK P/19/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w zakresie dostosowania siedziby NFOŚiGW do obowiązujących wymagań w zakresie ochrony p.poż.

(akta kontroli str. 87-110, 999-1082)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W ramach zamówienia nr WN/04/2019 *Zakup czasu antenowego i audycji przygotowanej przy udziale NFOŚiGW – program „Wywiad gospodarczy”* o wartości 156,1 tys. zł brutto wyłoniono wykonawcę w trybie negocjacji na podstawie § 9 *regulaminu zamówień*. Jednakże w ramach tego zamówienia zawarto umowę na zakup czasu antenowego oraz publikację treści na łamach tygodnika „wSieci”, portalu ekonomicznego wGospodarce.pl, w miesięczniku ekonomicznym „Gazeta Bankowa” co było działaniem niezgodnym z § 8 *regulaminu zamówień*, ponieważ publikację materiałów na łamach czasopism dokonuje się na podstawie procedury rozeznania rynku.

(akta kontroli str. 584-613, 3907)

Jak wyjaśnił Kierownik Wydziału Promocji i Komunikacji Społecznej: *Przedmiotem zamówienia był zakup czasu antenowego i audycji od dostawcy audiowizualnych usług medialnych. Zgodnie z przepisami Ustawy Pzp:*

– *Art. 4 pkt 3 lit. h – ustawy nie stosuje się do zamówień, których przedmiotem jest zakup czasu antenowego lub audycji od dostawców audiowizualnych lub radiowych usług medialnych,*

– *Art. 4 pkt 8 – ustawy nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro.*

Biorąc pod uwagę powyższe, do udzielenia przedmiotowego zamówienia zastosowanie miał obowiązujący Regulamin Udzielania Zamówień przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Zgodnie natomiast z § 9 ust. 1 pkt 2 lit. a, w przypadku zamówień, które nie będą współfinansowane ze środków Unii Europejskiej, procedura negocjacji z jednym wykonawcą może być zastosowana w przypadku, gdy przedmiotem zamówienia są usługi określone w art. 4 ustawy Pzp (tj. wyłączone ze stosowania jej przepisów). Ze względu zatem na fakt, że przedmiotem zamówienia był zakup czasu antenowego i audycji, o którym

³⁶ Umowa z dnia 15 października 2019 r. nr. 2019/0512/NFK.

³⁷ Zakup zrealizowany w ramach umowy nr 2019/0157/NFK na świadczenie usług telefonii komórkowej i bezprzewodowego internetu wraz z dostawą aparatów telefonicznych i modemów, zawartej dnia 28 maja 2018 r.

mowa w art. 4 pkt 3 lit h ustawy Pzp i który zgodnie z tym przepisem wyłączony jest ze stosowania ustawy Pzp, spełniona była przesłanka wskazana w Regulaminie pozwalająca na zastosowanie procedury negocjacji z jednym wykonawcą. Jednocześnie należy zauważyć, że wybór określonego wykonawcy, do którego skierowane będzie zaproszenie do negocjacji podyktowany był przede wszystkim (jak wskazano w pkt A powyżej) względami kosztów oraz możliwości negocjacji z doświadczonym i kompetentnym wykonawcą, z którym NFOŚiGW miał już pozytywne doświadczenia we współpracy(...) Głównym jego przedmiotem był zakup czasu antenowego i audycji, a usługą towarzyszącą głównemu zamówieniu była publikacja materiału stworzona przez autora audycji.

(akta kontroli str. 677-683, 789-791)

Zdaniem NIK, procedura negocjacji z jednym wykonawcą, zgodnie z § 9 regulaminu zamówień dotyczy tylko i wyłącznie zakupu czasu antenowego i brak jest informacji o „usłudze towarzyszącej głównemu zamówieniu”, jaką może być publikacja materiału stworzonego w trakcie audycji.

2. Nierzetelnie dokonano rozeznania rynku przy szacowaniu wartości zamówienia WN/79/2019 pn. *Zakup i emisja audycji w czasie antenowym, w formie 30 reportaży, z najważniejszych projektów wspieranych przez NFOŚiGW o wartości zrealizowanego zamówienia 112,4 tys. zł brutto. Jak wskazano we wniosku o wyrażenie zgody na wszczęcie procedury negocjacji z jednym wykonawcą: Szacunkowa wartość zamówienia obliczona jako całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy bez podatku od towarów i usług, ustalona na kwotę 91 906, 50 zł netto (...) na podstawie oferty otrzymanej z Radia Wnet oraz analizy cen usług o podobnym charakterze w dniu 10 czerwca 2019 r. (...). Jak wynika z notatki z szacowania kosztów porównano do kosztów działań antenowych w Polskim Radiu o zasięgu ogólnopolskim, co nie może stanowić rzetelnego szacowania kosztów, biorąc pod uwagę zasięg nadawania Radia Wnet (Warszawa i Kraków) oraz załączono cennik radia Fest z 2012 roku.*

(akta kontroli str. 547-583, 3907)

Kierownik Wydziału Promocji i Komunikacji Społecznej wyjaśnił: *Zaproszenie do negocjacji zostało skierowane do Radia Wnet z uwagi na aspekt ekonomiczny (oferta atrakcyjna cenowo w porównaniu z innymi potencjalnymi Wykonawcami). Ponadto dziennikarze Radia Wnet mają bardzo duże doświadczenie w realizacji projektów eventowo-antenowych. Wartość zamówienia została ustalona na podstawie analizy cen usług rynkowych o podobnym charakterze oraz na podstawie analizy wstępnej oferty otrzymanej z Radia Wnet. Na pytanie NIK „Jaki był cel NFOŚiGW zakupu emisji audycji w Radiu Wnet skoro biorąc pod uwagę fakt, że emitowane audycje mogły dotrzeć tylko do 23 tys. słuchaczy (w okresie realizacji zamówienia³⁸)” Kierownik Wydziału Promocji i Komunikacji Społecznej wyjaśnił, że: W swoich audycjach bardzo często poruszają tematykę związaną z ochroną środowiska oraz często współpracują z NFOŚiGW przez udział w konferencjach prasowych, wyjazdach studyjnych itp. Radio Wnet jest radiem nowoczesnym i współpiniotwórczym, a jego przekaz skierowany jest do ludzi interesujących się zarówno światem współczesnym jak i życiem lokalnych społeczności. Radio to włącza się w akcje zbieżne z misją NFOŚiGW. Zgodnie z deklaracją radia na stronie internetowej jego dziennikarze angażują się w liczne działania związane z ochroną środowiska.*

(akta kontroli str. 677-683, 789-791)

³⁸ <https://www.wirtualnemedi.pl/artykul/sluchalnosc-warszawa-radio-zet-tok-fm-rmf-fm-na-ostatnim-miejscu-radio-wnet>.

Zdaniem NIK, nierzetelne rozeznanie rynku przed przystąpieniem do realizacji zamówienia, miało wpływ na wysokość ustalonej kwoty na jego realizację. Należy wskazać, że ustalenie szacunkowej wartości zamówienia dokonywane jest w momencie, kiedy zamawiający jest w stanie oszacować wartość przedmiotu zamówienia na podstawie porównywalnych danych potencjalnych oferentów.

3. W przypadku trzech zamówień³⁹ dotyczących zlecenia ogłoszenia w gazetach, w łącznej wartości maksymalnej zawartych umów wynoszącej 16,7 tys. zł brutto nie sporządzono i nie złożono do osoby uprawnionej pisemnych wniosków, zgodnie z § 7 ust. 5 *regulaminu zamówień*, stanowiącym, iż w przypadku zamówień o wartości od 2.000 zł włącznie, procedurę udzielenia zamówienia rozpoczyna się poprzez złożenie przez kierownika samodzielnej komórki organizacyjnej pisemnego wniosku do osoby uprawnionej. Wniosek wymaga rejestracji w Zespole Zamówień Publicznych.

(akta kontroli str. 756-758, 763-786)

Zdaniem NIK, powyższe działania były działaniami nierzetelnymi.

W czasie kontroli NIK powyższe zamówienia zostały zamieszczone w Rejestrze zamówień o wartości szacunkowej od 2.000 zł do 30.000 euro włącznie.

(akta kontroli str. 421-428)

4. Do dnia zakończenia kontroli nie wdrożono koncepcji zadania objętego „*Projektem ZPI*” – *Elektroniczna obsługa umów finansowanych ze środków krajowych*”, jak również raportowania w NFOŚiGW.

(akta kontroli str. 1487-1516)

Jak wyjaśnił Prezes Zarządu Na początku marca 2019 r. pełniącym obowiązki Dyrektora Departamentu Informatyki został [**], który rozpoczął prace nad autorską koncepcją realizacji przedmiotowego zadania w oparciu o rozwiązanie dedykowane oparte o zestaw modułów systemu SAP, nazywane przez firmę SAP „SAP Grantor”. Wypracowana przez [**] koncepcja została przedstawiona na posiedzeniu. (...) koncepcja realizacji zadania realizowana przez [**] stała w sprzeczności z rozpoczętymi wcześniej pracami z 2018 r. w związku z czym nie zostały zakończone prace doraźne nad aktualizacją technologiczną systemu wnioski i umowy, nie były też kontynuowane prace mające na celu wybór wykonawcy zewnętrznego w celu wsparcia Departamentu Informatyki NFOŚiGW w realizacji systemu docelowego. W okresie od września 2019 r. do chwili obecnej Departament Informatyki podjął następujące działania celem kontynuacji realizacji zadania „Elektroniczna obsługa umów finansowanych ze środków krajowych”:

1. Wykonano ocenę koncepcji przedstawianej przez Dyrektora Rafała Adamiaka oraz podjęto decyzję o jej niekontynuowaniu.
2. Dokonano inwentaryzacji stanu zaawansowania prac realizowanych rok wcześniej pod kierownictwem [**], prace kontynuowane są od miejsca przerwania tych prac.
3. Trwają prace nad reorganizacją Departamentu Informatyki, w sposób który zapewni sprawniejszą realizację zadań w obszarze informatyki.
4. Wznowiono prace zespołu wewnętrznego w celu technologicznej aktualizacji starego systemu wniosków i umów i wyeliminowania błędów działania.

³⁹ Zlecenie zamówienia ogłoszenia w Tygodniku Do Rzeczy z dnia 10 października 2019 r. na kwotę 6150,00 zł, zlecenie zamówienia ogłoszenia w Dzienniku Gazeta Prawna nr zamówienia IB4586/2019 na kwotę 7380,00 zł, zlecenie zamówienia ogłoszenia w Rzeczypospolitej nr 2019/10/224 na kwotę 3198,00 zł.

Po przyjęciu koncepcji i harmonogramu realizacji systemu docelowego przez Zarząd rozpoczęte zostaną prace nad wykonaniem i wdrożeniem systemu. Szacowany czas realizacji tego zadania to ok. 18 – 24 miesiące.

(akta kontroli str. 1487-1516)

NIK kolejny raz wskazuje na opóźnienia w realizacji działań NFOŚiGW w powyższym zakresie, zwracając jednocześnie uwagę, że może to spowodować ryzyko dekapitalizacji dotychczas wykonanych prac.

1.2.2 Koszty realizacji zadań

Koszty realizacji zadań stanowiły w całości środki przekazane innym podmiotom i w 2019 r. wyniosły 2 772 852,7 tys. zł. Były one o 63,1% wyższe od planowanych w ustawie budżetowej, ale o 16,0% niższe od planu po zmianach. W porównaniu z 2018 r. ten rodzaj kosztów w 2019 r. był o 1 986 744,0 tys. zł (o 252,7%) wyższy.

Ze środków NFOŚiGW na dotacyjne finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej najwyższą kwotę przekazano w dziedzinie *Ochrona klimatu i atmosfery* – 2 167 980,9 tys. zł (85,2% planu po zmianach). W 2019 r. finansowanie dotacyjne w tej dziedzinie stanowiło 2 168,9% finansowania w 2018 r.

Dyrektor DPiS wyjaśnił, że wzrost finansowania dotacyjnego w dziedzinie *Ochrona klimatu i atmosfery* wynika z realizacji dwóch programów (zadania wskazane przez ustawodawcę): *Fundusz dróg samorządowych* (1 400.000,0 tys. zł) oraz *Czyste powietrze* (613 782,0 tys. zł).

(akta kontroli str. 4564-4576, 5163-5164)

Najniższe wykonanie planu finansowania dotacyjnego wystąpiło w dziedzinie *Umorzenia pożyczek i kredytów* (11,1%), *Ochrona przyrody i krajobrazu* (23,7%) oraz *GEKON-Generator Koncepcji Ekologicznych* (25,6%). W stosunku do poziomu finansowania w 2018 r. wykorzystanie dotacyjne środków na *GEKON-Generator Koncepcji Ekologicznych* wyniosło 264,6%. Natomiast w porównaniu do planu na 2019 r. w dalszym ciągu poziom finansowania jest niski.

Dyrektor DPiS jako przyczyny odchylenia finansowania wskazał:

- *Gekon – Generator Koncepcji Ekologicznych* wynika z faktu niezawarcia umowy z wnioskodawcą PGE - po przeprowadzonych negocjacjach i przeprocedowaniu uchwały wnioskodawca poinformował o zwiększeniu kosztów powstałych na skutek rozstrzygnięć przetargowych i zwrócił się z prośbą o powrót do negocjacji na nowych warunkach. Ponadto po weryfikacji dokumentów finansowych części projektów NCBR dokonał zwrotu niewykorzystanych środków.
- *Ochrony przyrody i krajobrazu* – niższe wypłaty dotacyjne są skutkiem m.in. przesunięcia płatności w zakresie pierwokupów nieruchomości przez parki narodowe w związku z oczekiwaniem na rozstrzygnięcia sądowe dotyczące weryfikacji cen zakupów. Dodatkowo wykazywane były niższe koszty realizacji przedsięwzięć uzyskiwane w wyniku rozstrzygnięć przetargowych.
- *Umorzenia pożyczek i kredytów* – do planu przyjęto maksymalny poziom umorzeń określony w umowach. Zapisy umów nie stanowiły o automatycznym umorzeniu maksymalnych kwot, a jedynie dawały taką możliwość. Część wniosków nie spełniła również warunków umorzenia.

(akta kontroli str.4566, 5161-5167)

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. NIK wnioskowała o przyjęcie rozwiązań zapewniających zwiększenie efektywności wydatkowania środków w ramach programu Gekon – Generator Koncepcji Ekologicznych.

Dyrektor Departamentu Innowacji i Ekspertyz w NFOŚiGW (dalej: „DiiE”), odpowiedzialna za wdrożenie wniosku, wyjaśniła, że w tym celu podjęto stosowne działania. *Przeprowadzono szkolenia z możliwości aplikowania do Programów Gekon/Sokół; kilkakrotnie NFOŚiGW spotkał się z potencjalnymi Wnioskodawcami. Zintensyfikowano współpracę z NCBR w zakresie oceny raportów końcowych z realizacji projektów w fazie B+R w programie Gekon. Powyższe działania umożliwiły aplikowanie do fazy W. Wynikiem tych prac jest: procedowanie zawarcia umowy z 1 wnioskodawcą; złożenie 1 wniosku na fazę W (wniosek w ocenie); wstępne przedaplikacyjne konsultacje kilku projektów. Powyższe konsultacje oraz rozmowy telefoniczne z Wnioskodawcami pozwalają sądzić, że w 2020 r. wpłynie kilka wniosków na realizację fazy W, co pozwoli na częściowe wykorzystanie alokacji. Jednocześnie podjęto wspólne z NCBR działania w kierunku oszacowania liczby projektów wdrożonych ze środków własnych Beneficjentów.*

(akta kontroli str. 5120-5122)

Wykonanie planu finansowania dotacyjnego poniżej 90,0% wystąpiło w dziedzinach: Gospodarka wodna (48,1%); Ochrona powierzchni ziemi (73,7%); Geologia i Górnictwo (87,5%); Monitoring środowiska (66,7%); Zapobieganie klęskom żywiołowym i poważnym awariom oraz usuwanie ich skutków (63,2%); Ekspertyzy i prace naukowo badawcze (74,5%); Doradztwo energetyczne – JRP (69,6%).

Dyrektor DPiS w sprawie niższego poziomu wykorzystania planowanych limitów wyjaśnił:

- *Gospodarka wodna – w ramach programu Budowa przebudowa i odbudowa obiektów hydrotechnicznych beneficjenci czterech umów: PGW Wody Polskie, RZGW Białystok, RZGW Kraków i RZGW Gdańsk nie byli w stanie zrealizować planowanego na 2019 r. zakresu robót.*
- *Ochrona powierzchni ziemi – niższe od planowanych wypłaty dotacji to skutek m.in. przesunięcia terminów realizacji przedsięwzięć z zakresu ochrony powierzchni ziemi, a także przekazania do Instytutu Ochrony Środowiska części zadań w projekcie „Baza Danych o Odpadach”.*
- *Geologia i górnictwo – w ramach programu poznanie budowy geologicznej kraju wystąpiły zmiany w umowach powodujące m.in. wydłużenie realizacji przedsięwzięć i przesunięcia wypłat na lata następne. Dodatkowo przedłużały się procedury przetargowe, wystąpiły zwroty niewykorzystanych części zaliczek oraz wpływały dokumenty rozliczeniowe od beneficjentów na kwoty mniejsze niż przewidywane w harmonogramach wypłat - mniejsze koszty powykonawcze.*
 - *Monitoring środowiska – przyczynami niewykonania planu w zakresie programu 5.3. Wspieranie działalności monitoringu środowiska były:*
 - *wejście w życie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw, która zmieniła system realizacji państwowego monitoringu środowiska,*
 - *oszczędności po przetargach,*
 - *wydłużenia terminu realizacji poszczególnych etapów zadań, skutkujące przesunięciami płatności do Wykonawców z 2019 r. na 2020 r.,*
 - *brak rozstrzygnięć postępowań przetargowych na Wykonawców określonego zakresu prac monitoringowych.*

- Zapobieganie klęskom żywiołowym i poważnym awariom oraz usuwanie ich skutków – w ramach programu Adaptacja do zmian klimatu oraz ograniczenie skutków zagrożeń środowiska kwota odchylenia wynika ze zmniejszenia dofinansowania po rozstrzygnięciu przetargu na roboty dla gminy Brańsk.
- Ekspertyzy i prace naukowo badawcze – odchylenie wykonania od planu wynika głównie ze zwrotu z UNFCCC znacznej części wcześniejszej wpłaty na rzecz organizacji Konferencji COP 24 (ok. 22,2 mln zł), a także innych oszczędności związanych z finansowaniem w 2019 r. Prezydencji Konferencji COP24
- Doradztwo energetyczne – występujące odchylenie od wielkości planowanej jest efektem urealnienia harmonogramu realizacji Projektu wynikającego ze zgłaszanych potrzeb refundacji poniesionych kosztów i przesunięcia części płatności uzyskanych środków z dotacji budżetu państwa na 2019 r.
- Wsparcie działań ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez wfośigw - w tej dziedzinie błędnie uwzględniono program priorytetowy Czyste powietrze. Po jego wykluczeniu realizacja planu wyniosła 156%.

(akta kontroli str. 4566, 5163-5229)

Ze środków NFOŚiGW, poprzez rezerwę celową poz. 59 – Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w 2019 r. sfinansowano składki do organizacji międzynarodowych w łącznej kwocie 65 247,3 tys. zł, z tego na podstawie:

- umowy 257/2019/Wn50/NE-WM/D, zawartej z Ministerstwem Środowiska ,została opłacona w kwocie 24 995,9 tys. zł składka z tytułu członkostwa Polski w Międzynarodowej Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA);
- umowy 72/2019/Wn50/NE-WM/D, zawartej z Ministerstwem Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, opłacono w kwocie 40 251,4 tys. zł składkę do Europejskiej Organizacji ds. Eksploatacji Satelitów Meteorologicznych (EUMETSAT)

(akta kontroli str. 4317-4322, 5076-5077)

Udzielanie dofinansowania na realizację zadań

W 2019 r. rozpatrywano 5305 wniosków na dofinansowanie przedsięwzięć ze środków NFOŚiGW na łączną kwotę 20 903 021,4 tys. zł⁴⁰. Według stanu na dzień 8 kwietnia 2020 r. 805 wniosków na kwotę 3 395 387,0 tys. zł miało status „zatwierdzonych”, 4012 wniosków na kwotę 15 241 529,7 tys. zł było w trakcie rozpatrywania, 289 wniosków na kwotę 1 604 637,7 tys. zł oceniono negatywnie, w przypadku 197 wniosków na kwotę 660 441,6 tys. zł beneficjenci zrezygnowali z dalszego ubiegania się o dofinansowanie z NFOŚiGW, zaś dwa wnioski na kwotę 1 025,4 tys. zł zostały przekazane do wfośigw do dalszego procedowania.

(akta kontroli str. 4524-4524a, 5652)

W 2019 r. ze środków NFOŚiGW realizowano 1 362 umowy, w których określono dofinansowanie w kwocie ogółem 10 671 610,2 tys. zł, z czego w 2019 r. zrealizowano wypłaty na kwotę 1 986 714,1 tys. zł. W 2019 r. zawarto i zakończono 87 umów na kwotę 193 014,9 tys. zł, z czego w 2019 r. zrealizowano wypłaty na kwotę 148 941,1 tys. zł. W 2019 r. zawarto i nie zakończono 646 umów na kwotę 2 400 862,5 tys. zł, z czego wypłacono 371 748,8 tys. zł. W 2019 r. zakończono 185 umów zawartych przed 2019 r. na kwotę 1 238 013,0 tys. zł, z której w 2019 r. wypłacono 190 431,5 tys. zł. Ponadto z 444 umów, zawartych przed 2019 r.

⁴⁰ Wnioski rozpatrywane w 2019 r., złożone w 2019 r. i latach wcześniejszych.

i niezakończonych do końca 2019 r. na kwotę 6 839 719,8 tys. zł, w 2019 r. wypłacono środki w wysokości 1 275 599,8 tys. zł⁴¹.

(akta kontroli str. 5652)

W systemie informatycznym, z którego wygenerowane zostały⁴², na potrzeby kontroli NIK, *Zestawienie wniosków rozpatrywanych w 2019 r. do sfinansowania ze środków krajowych NFOŚiGW* oraz *Zestawienie umów finansowanych w 2019 r. ze środków NFOŚiGW* znajdowały się informacje niezgodne ze stanem faktycznym.

(akta kontroli str. 4914-4916, 4292-4306, , 4343-4346, 4387-4403, 4407-4411, 5541-5563)

W 2019 r. NFOŚiGW finansował przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w ramach *Listy priorytetowych programów Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na 2019 rok*, zatwierdzonej uchwałą Rady Nadzorczej nr 139/18 z dnia 14 grudnia 2018 r., zmienionej uchwałami: nr 3/19 z dnia 25 stycznia 2019 r., nr 58/19 z dnia 5 kwietnia 2019 r., nr 80/19 z dnia 8 maja 2019 r., nr 104/19 z dnia 5 czerwca 2019 r. i nr 135/19 z dnia 29 sierpnia 2019 r., w następujących dziedzinach:

- Ochrona i zrównoważone gospodarowanie zasobami wodnymi (trzy programy),
- Racjonalne gospodarowanie odpadami i ochrona powierzchni ziemi (dziewięć programów),
- Ochrona atmosfery (sześć programów),
- Ochrona różnorodności biologicznej i funkcji ekosystemów (jeden program)
- przedsięwzięcia międzydziedzinowe (20 programów).

Od 2018 r. ze środków Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowany jest program priorytetowy „Czyste Powietrze”. Celem programu jest poprawa efektywności energetycznej i zmniejszenie emisji pyłów i innych zanieczyszczeń do atmosfery z jednorodzinnych budynków mieszkalnych, poprzez wymianę starych, nieefektywnych urządzeń grzewczych na paliwa stałe oraz przeprowadzenie kompleksowej termomodernizacji budynków. Budżet programu na lata 2018–2029 został określony na 103 000 000,0 tys. zł⁴³. Planowane jest zrealizowanie działań inwestycyjnych w ponad 3 mln budynków. W 2019 r. złożono 76 481 wniosków o dofinansowanie w formie dotacji, z tego 66 634 wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie, 3 794 odrzucono, do rozpatrzenia pozostało 6 053 wniosków złożonych w 2019 r. Z liczby 66 634 wniosków rozpatrzonych pozytywnie zawarto 54 055 umów (81,1% liczby pozytywnie rozpatrzonych wniosków). W 2019 r. wypłacono 18 987 dotacji na łączną kwotę 217 767,6 tys. zł, w tym ze środków NFOŚiGW 195 699,9 tys. zł. W 2019 r. zawarto także 3 920 umów o dofinansowanie w formie pożyczki.

(akta kontroli str. 4240-4291)

W kwestii planowanych działań w NFOŚiGW w celu zintensyfikowania wykorzystania środków w ramach programu „Czyste Powietrze” Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił: *Zarząd Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej uchwałą nr B/10/4/2020 z 3 marca 2020 r. zatwierdził zmiany w programie priorytetowym Czyste Powietrze, mające na celu usprawnienie funkcjonowania programu, tj. przede wszystkim zintensyfikowanie wykorzystania*

⁴¹ Dane dotyczące liczby umów i kwot wg danych przedłożonych 9 kwietnia 2020 r.

⁴² Wydruk przekazany kontrolującym 31 stycznia 2020 r.

⁴³ Kwota ta obejmuje środki krajowe (NFOŚiGW, wfośigw oraz budżet państwa) oraz środki zagraniczne.

środków. Program został również zatwierdzony przez Radę Nadzorczą NFOŚiGW (6 marca uchwałą nr 29/20).

Dziesięć najważniejszych zmian dokonanych w programie Czyste Powietrze:

1) Uproszczenie zasad przyznawania dotacji w programie Czyste Powietrze – w dotychczasowym programie wysokość dotacji uzależniona była od wysokości dochodu na osobę w gospodarstwie domowym wnioskodawcy. Powodowało to cały szereg komplikacji związanych z właściwym ustaleniem przez wojewódzkie fundusze ochrony środowiska wysokości dochodu, od którego uzależniona była intensywność wsparcia. Stąd w zmienionej wersji programu odchodzi się od liczenia wysokości dochodu przez wfośigw, a beneficjenci dzieleni są na trzy kategorie:

a. **grupa pierwsza** – wnioskodawcy osiągający dochód do kwoty 100 tys. zł rocznie – mogą liczyć na dofinansowanie w wysokości do kwoty 20 tys. zł (podstawowa wersja inwestycji)/25 tys. zł (inwestycja z pompą ciepła)/30 tys. zł (inwestycja z pompą ciepła i instalacją PV) – kwota dochodu deklarowana jest poprzez oświadczenie wnioskodawcy.

W projektowanym Programie nie ma ustalonego limitu kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia. Projekt programu wskazuje maksymalne poziomy dotacji oraz maksymalny procent dofinansowania dotacyjnego faktycznie poniesionych kosztów przedsięwzięcia. Przyjęcie takiego podejścia pozwala na finansowanie przedsięwzięć o mniejszym i większym zakresie, to wnioskodawca decyduje ile może przeznaczyć środków i w związku z tym jakie otrzyma dofinansowanie.

b. **grupa druga** – wnioskodawcy uprawnieni do podwyższonego dofinansowania – gospodarstwa domowe osiągające dochód netto na osobę do kwoty 1400 zł miesięcznie (w przypadku gospodarstw wieloosobowych) bądź do 1960 zł miesięcznie (w przypadku gospodarstw jednoosobowych) – mogą liczyć na dofinansowanie w wysokości do kwoty 32 tys. zł (podstawowa wersja inwestycji) bądź do 37 tys. zł (inwestycja z instalacją PV) - kwota dochodu potwierdzana jest przez właściwy terytorialnie miejski albo gminny ośrodek pomocy społecznej, którego zaświadczenie staje się „biletem dostępu” do zwiększonej intensywności dofinansowania.

c. **grupa trzecia** – wnioskodawcy uprawnieni do otrzymywania świadczeń z tytułu pomocy społecznej – w ramach programu StopSmog realizowanego we współpracy z gminami uprawnieni są do uzyskania 100% finansowania niezbędnego dla wymiany przestarzałego kotła/termomodernizacji ich domu jednorodzinnego w limicie do kwoty 53 tys. zł - takich gospodarstw domowych mieszkających w domach jednorodzinnych jest w Polsce ok. 300.000.

2) Skrócenie czasu rozpatrywania wniosków. Obecnie czas rozpatrywania wniosków wynosi 90 dni roboczych. Uproszczenie i automatyzacja wniosku o dotację pozwoli na znaczące skrócenie tego czasu tj. do 30 dni kalendarzowych.

3) Uproszczenie wniosku o dotację. Obecne wnioski o dofinansowanie w ramach programu Czyste Powietrze są zbyt skomplikowane i nieprzejrzyste dla wnioskodawców. Uproszczenia wdrażane w programie polegają na rezygnacji z konieczności podawania szczegółowych danych technicznych przez wnioskodawców. Dodatkowym uproszczeniem jest rezygnacja ze zbierania zaświadczeń oraz zbędnej dokumentacji dotyczącej wysokości dochodów od wnioskodawców. W ich miejsce beneficjenci będą składać oświadczenia np. oświadczenie o dochodzie zamiast składać dokumenty potwierdzające kwoty osiągniętych dochodów. Dzięki temu poprawnie wypełniony wniosek nie będzie generował niepotrzebnej pracy po stronie wojewódzkich funduszy ochrony

środowiska, które oceniają i zatwierdzają wnioski oraz możliwe będzie znaczące skrócenie czasu rozpatrywania wniosków.

4) Wprowadzenie możliwości składania wniosków online. Jednym z kanałów dostępu do nowej wersji programu będzie uproszczony wniosek elektroniczny na serwisie gov.pl.

5) Włączenie banków w program Czyste Powietrze. Programu o tak dużej skali, skierowanego do odbiorców indywidualnych (właściciele budynków jednorodzinnych) nie można zrealizować bez zaangażowania sektora bankowego, który jest źródłem finansowania uzupełniającego i pomostowego (pożyczki/kredyty). Zaangażowanie banków w program Czyste Powietrze było jedną z głównych rekomendacji Komisji Europejskiej, w ramach programu pomocy technicznej dla polskiego rządu tj. Catching Up Regions. W ramach realizacji tej rekomendacji NFOŚiGW podjął konsultacje z sektorem bankowym, mające na celu wypracowanie odpowiedniego modelu współpracy, która ma doprowadzić do powstania portfela produktów bankowych dedykowanych dla beneficjentów programu Czyste Powietrze poprzez wprowadzenie do programu specjalnej formy dotacji, tj. „dotacji z przeznaczeniem na częściową spłatę kapitału kredytu”. Efektem tych działań jest usunięcie z portfela instrumentów finansowych w Czystym Powietrzu pożyczki „refundacyjnej” udzielanej do tej pory przez wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Pożyczka ta spotykała się z krytyką wnioskodawców i ekspertów oceniających działanie programu. Rola banków w Czystym Powietrzu nie będzie sprowadzać się jedynie do udzielania finansowania uzupełniającego/pomostowego dla inwestycji termomodernizacyjnych, ale również polegać będzie na udostępnieniu nowych kanałów dystrybucji dotacji w ramach programu Czyste Powietrze tj. placówek bankowych.

6) Włączenie JST w program Czyste Powietrze – gminy zostają włączone do programu Czyste Powietrze. Ich rolą będzie wydawanie zaświadczeń potwierdzających prawo do zwiększonego dofinansowania w programie Czyste Powietrze, jak również udzielanie pożyczek osobom uprawnionym do zwiększonego dofinansowania (ze środków otrzymanych z pożyczek udzielanych im przez wfośigw). Dodatkowo gminy otrzymują ofertę udziału w uproszczonym programie Stop Smog, który umożliwi im otrzymanie dofinansowania do 70% dla potrzeb realizacji inwestycji w wymianę kotłów/ocieplenie domów jednorodzinnych osób ubogich energetycznie. Gmina, która przystąpi do Programu Stop Smog otrzymuje do 70% dofinansowania, pozostałą część realizacji wybranych projektów finansuje z własnych środków. Zadaniem gminy jest wybór beneficjentów oraz wyłonienie wykonawcy, który wykona prace termomodernizacyjne (będzie on opłacony przez gminę). Beneficjent nie otrzymuje środków finansowych na realizację przedsięwzięcia, gmina bierze na siebie realizację i koszty.

7) Integracja z programem Mój Prąd. Wprowadzenie do programu modyfikacji przewidującej możliwość uzyskania przez gospodarstwo domowe dotacji w wysokości 5 tys. zł w przypadku montażu instalacji fotowoltaicznej, tak aby znieść konieczność składania dwóch wniosków przez wnioskodawcę zainteresowanego takim rozwiązaniem (wniosek w ramach programu Czyste Powietrze i drugim w ramach programu Mój Prąd).

8) Poziomy dotacji powiązane z efektem ekologicznym (bonus za niskoemisyjność i odnawialność). Celem jest premiowanie tych inwestycji, które są rozwiązaniami bezemisyjnymi (pod względem niskiej emisji) a jednocześnie umożliwiają redukcję emisji CO₂. W związku z tym najwyższe możliwe poziomy dofinansowania otrzymywać będą inwestorzy realizujący inwestycje optymalne z punktu widzenia celów powietrzno-klimatycznych, tj. instalujący pompę ciepła oraz

instalację fotowoltaiczną (dodatek za instalację fotowoltaiczną wynosi w tym przypadku 5 tys. zł, co stanowi nawiązanie do kwoty dotacji, którą można otrzymać w programie Mój Prąd).

9) Dotacje dla tych którzy wymienili już źródło ciepła. Do tej pory z programu Czyste Powietrze nie finansowano inwestycji w domach, w których zamontowane były już ekologiczne źródła ciepła. Spotkało się to z krytyką ze strony samorządów i organizacji pozarządowych, które wskazywały, iż nie powinno się karać tych osób, które same zdecydowały się na wymianę źródła ciepła natomiast wciąż mają potrzeby inwestycyjne w zakresie poprawy efektywności energetycznej. Dlatego też dla takich osób przewidziano dotację do wysokości 10 tys. zł, a w przypadku osób uprawnionych do zwiększonego poziomu dofinansowania – do kwoty 15 tys. zł na realizację zadań związanych z ociepleniem budynku oraz wymianą stolarki okiennej i drzwiowej.

10) Możliwość finansowania przedsięwzięć rozpoczętych (a nawet już zakończonych) – zmiana programu umożliwi rozpocząć realizację inwestycji do 6 miesięcy przed złożeniem wniosku o dofinansowanie. W wersji obowiązującej – najpierw trzeba złożyć wniosek, dopiero potem ponosić koszty i nie można zakończyć inwestycji przed złożeniem wniosku o dofinansowanie.

Wejście w życie nowego programu było planowane na przełom marca i kwietnia br., ze względu na epidemię koronawirusa zostanie ono jednak przesunięte na późniejszy termin.

(akta kontroli str. 5084, 5092-5095)

Szczegółowym badaniem objęto realizację 10 umów na kwotę 401 088,9 tys. zł, w ramach których w 2019 r. wypłacono 110 890,9 tys. zł. W przypadku jednej umowy nr 50/2019/Wn-50/MN-PO/D z dnia 18 lutego 2019 r. na realizację zadania *Realizacja Ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska*, zawartej pomiędzy NFOŚiGW a Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska, stwierdzono brak spójności harmonogramu rzeczowo-finansowego (dalej: „HRF”) z opisem działań planowanych do realizacji w ramach tego zadania.

(akta kontroli str. 4347-4352, 4404-4406, 4412-4523, 4775-4868, 4871-5075, 5670)

Rozliczanie efektów rzeczowych i ekologicznych

Według stanu na 3 marca 2020 r. 85 umów na kwotę 427 554,6 tys. zł było nierozliczonych pod względem ekologicznym, a opóźnienie w ich rozliczeniu sięgało od 44 do 1 534 dni. Pod względem rzeczowym nie rozliczono 102 umów na kwotę 412 214,5 tys. zł, a opóźnienie w ich rozliczeniu wynosiło od 44 do 1050 dni.

Najczęściej wskazywanymi przyczynami nierozliczenia tych umów było nieprzekazanie przez beneficjentów pełnej dokumentacji, a także skomplikowany charakter rozliczeń.

Jakkolwiek liczba umów nierozliczonych rzeczowo i ekologicznie nieznacznie się zmniejszyła, to należy podkreślić że wzrosło opóźnienie w rozliczeniu umów.⁴⁴

(akta kontroli str. 4557-4603, 5125-5150)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nie została zapewniona spójność harmonogramu rzeczowo-finansowego z opisem działań zaplanowanych do realizacji w ramach zadania *Realizacja*

⁴⁴ Według stanu na 3 marca 2019 r. było 118 umów nierozliczonych ekologicznie oraz 117 umów nierozliczonych rzeczowo. Opóźnienia sięgały odpowiednio od dwóch do 1 283 dni oraz od dwóch do 799 dni.

Ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska, co oznacza że nie został zrealizowany wniosek pokontrolny NIK.

Zgodnie z wzorem HRF, stanowiącym załącznik do umowy o dofinansowanie przedsięwzięcia, należy wyszczególnić łącznie z jednostkami miary m.in. czynności, prace, dostawy, zakupy, kontrakty. Dokument ten nie jest w każdym przypadku wypełniany zgodnie z wzorem. Nie jest też spójny z opisem przedsięwzięcia stanowiącym również załącznik do umowy. Na brak spójności tych dokumentów NIK wskazywała już po ubiegłorocznej kontroli wykonania budżetu państwa. Sformułowany został wówczas wniosek o ustalenie w ramach procedur kontroli zarządczej, mechanizmów zapewniających spójność HRF umów z opisami działań zaplanowanych do realizacji. W *Informacji dla Zarządu NFOŚiGW w sprawie realizacji wniosków pokontrolnych NIK w IV kwartale 2019 r.* wskazano, że wniosek ten (oznaczony jako wniosek nr 2) został wdrożony.

Natomiast analiza dokumentacji dotyczącej umowy nr 50/2019/Wn-50/MN-PO/D z dnia 18 lutego 2019 r. na realizację zadania *Realizacja Ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska* wykazała, że wniosek nie został zrealizowany. W warunkach szczególnych umowy (rozdział IV umowy) wskazany został efekt rzeczowy zadania określający m.in. liczbę stanowisk pomiarowych, liczbę utworzonych baz danych, liczbę utworzonych raportów i opracowań dotyczących monitoringu i środowiska. Wskazano także, że szczegółowy zakres efektu rzeczowego zawiera HRF. W załączonym do umowy HRF nie wskazano jednak szczegółowego zakresu prac, w kolumnie „wyszczególnienie” podano tytuł zadania (tj. *Realizacja Ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska*). W kolumnie „jednostki miary” wskazano „sprawozdanie opracowanie baza danych” a w kolumnie „ilość, liczba” podano „4”. Do umowy dołączono szczegółowy opis przedsięwzięcia, ale zawiera on tylko opis 11 zadań nieinwestycyjnych (a w ich ramach ponad 30 podzadań) i czterech zadań inwestycyjnych bez podania szczegółowego zakresu w powiązaniu z kwotami.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że: *w przypadku umowy 50/2019/Wn-50/MN-PO/D, Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw zmieniła system finansowania i realizacji państwowego monitoringu środowiska. Zakres zadań jest tak szeroki, że zbyt szczegółowy HRF mógłby utrudnić pozyskiwanie środków w ramach UoD.*

Na mocy ww. ustawy powstały dwie struktury, które wcześniej w ogóle nie istniały.

I. Jeden podmiot odpowiedzialny za wykonywanie całego Programu państwowego monitoringu środowiska w Polsce. W ramach tej struktury GIOŚ przejął w 16 województwach budynki, sprzęt oraz kadrę niezbędną do poboru prób i zarządzania badaniem stanu środowiska.

II. Powstało Krajowe Laboratorium Badawcze odpowiedzialne za wykonywanie analiz stanu środowiska na terenie całego kraju. Jest to struktura rozproszona, posiadająca oddziały we wszystkich miastach wojewódzkich oraz często w większych ośrodkach powiatowych. Od nowa budowane jest zaplecze lokalowe, sprzętowe oraz kadrowe.

Załączony do ww. umowy Opis przedsięwzięcia (...) jest spójny z HRF i z założenia jest doprecyzowaniem harmonogramu. Stanowi jego dopełnienie.

Wskazuje on niezbędne działania oraz inwestycje konieczne do realizacji przez GIOŚ w ramach Państwowego monitoringu środowiska (pmś) w kolejnych latach. Opis zawiera również przewidywane koszty działań i inwestycji oszacowane na

podstawie realizowanych dotychczas (ponad 30) umów dotyczących pmś, z uwzględnieniem zmian spowodowanych nowelizacją ustawy.

Umowa o dofinansowanie (UoD) określa planowany do osiągnięcia efekt rzeczowy. HRF służy określeniu zakresu jaki ma być realizowany. W związku z tym, że HRF do UoD zawiera tylko jedną pozycję, celem doprecyzowania planowanego do zrealizowania zakresu rzeczowego został dołączony załącznik Opis przedsięwzięcia. Potwierdzenie osiągniętych efektów do UoD odbywa się za sprawą corocznego sprawozdania z osiągniętych efektów rzeczowych.

W umowie 50/2019/Wn-50/MN-PO/D, zawarcie w harmonogramie rzeczowo finansowym szczegółowego zakresu prac oraz jednostek miary, spowodowałoby konieczność sporządzania aneksów zmieniających warunki ww. umowy praktycznie po każdorazowym rozliczeniu raty wypłaconego dofinansowania. Doprowadziłoby to do paraliżu realizacji umowy, poważnych opóźnień w wypłacie środków i zagrożenia dla realizacji przez GIOŚ zobowiązań ustawowych dotyczących wykonywania pmś. Obecne rozwiązanie przyjęto po analizach i uzgodnieniach z Beneficjentem.

(akta kontroli str. 4198-4239, 5082-5083, 5088-5090, 5230-5262)

NIK podtrzymuje stanowisko, wyrażone w wystąpieniu pokontrolnym sformułowanym po kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r.⁴⁵, iż praktyka ograniczania HRF do jednej pozycji tożsamej z przedmiotem umowy uniemożliwia monitorowanie postępu realizacji zadania, jak również ocenę celowości ponoszonych wydatków w celu osiągnięcia efektów działań zaplanowanych w ramach umowy. Potwierdzeniem jest kwestia zakupu samochodów w ramach wskazanej wyżej umowy. Zgodnie z treścią szczegółowego opisu przedsięwzięcia realizowane będą m.in. cztery zadania inwestycyjne, w tym zadanie nr 1 – doposażenie i modernizacja infrastruktury technicznej, w tym do poboru prób, infrastruktury pomiarowej i analitycznej Centralnego Laboratorium Badawczego oraz rozbudowa i optymalizacja Krajowej Sieci Monitoringu Powietrza. W opisie tego zadania nie zostały wskazane zakupy środków transportu. Tego typu koszty nie zostały również ujęte w opisie efektów rzeczowych jaki zawarto w umowie (rozdział IV pkt 4). Natomiast w NFOŚiGW zaakceptowano wydatki na zakup samochodów i wyjaśniono, że jest to sprzęt pomocniczy.

Twierdzenie Prezesa Zarządu NFOŚiGW, iż opis przedsięwzięcia jest spójny z HRF i z założenia jest doprecyzowaniem harmonogramu nie znajduje uzasadnienia w dokumentacji umowy, co zostało opisane powyżej.

Natomiast argumentacja, że zawarcie w HRF szczegółowego zakresu prac oraz jednostek miary, spowodowałoby konieczność sporządzania aneksów zmieniających warunki ww. umowy praktycznie po każdorazowym rozliczeniu zaliczki, oznacza iż w praktyce akceptowane byłyby ex post wydatki nieujęte w HRF.

(akta kontroli str. 4473-4474)

2. Nieterminowo rozpatrywano wnioski o dofinansowanie, a w systemie informatycznym wykazywany był status wniosków niezgodny ze stanem faktycznym, co oznacza że nie zrealizowano wniosku sformułowanego w latach ubiegłych po kontrolach wykonania budżetu państwa. Zgodnie z *Podręcznikiem procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków NFOŚiGW* (zatwierdzonym uchwałą nr B/16/29/2013 Zarządu NFOŚiGW – ostatnia aktualizacja uchwałą nr B/15/1/2019 Zarządu NFOŚiGW), w przypadku

⁴⁵ Znak KSI.410.001.05.2019 z dnia 29 kwietnia 2019 r.

wniosek w procedurze naboru ciągłego termin rozpatrzenia wniosku wynosi 63 dni od dnia jego złożenia w NFOŚiGW do dnia podjęcia uchwały przez Zarząd o udzieleniu bądź odmowie udzielenia dofinansowania, z zastrzeżeniem wniosków, do których rozpatrzenia konieczne jest uzyskanie opinii zewnętrznych.

Termin ten w NFOŚiGW nie jest właściwie dotrzymywany. I tak m.in.:

- Ponad 480 wniosków złożonych w latach 2014–2017, dla których komórką wiodącą jest Wydział Budownictwa posiada status „rozpatrywany”. Taki sam status posiada ponad 40 wniosków złożonych w 2018 r. Z wyjaśnień uzyskanych w Departamencie Efektywności Energetycznej wynika, że 354 wnioski zostały przekazane do procedowania wojewódzkim funduszom ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w pozostałych przypadkach wystąpiły błędy w systemie informatycznym lub nie zmieniono statusu wniosku, mimo że był on odrzucony, wycofany. W dalszym ciągu procedowane są 64 wnioski z wyżej wymienionych. Wnioski o statusie „rozpatrywany” (z lat 2015–2018), dla których komórką wiodącą według zestawienia jest Wydział LIFE, również posiadały niezmienny status lub były nieprawidłowo przypisane do tego Wydziału zamiast do Departamentu Efektywności Energetycznej. Z kolei w Wydziale Oceny Formalnej Wniosków jeden wniosek (471/2018) posiadał status „rozpatrywany”, mimo że wniosek ten został wycofany przez wnioskodawcę. Adnotacja o tym fakcie została wprowadzona do systemu Lotus, jednak w systemie informatycznym, z którego dane były czerpane do ww. zestawienia, informacja taka nie została wprowadzona.
- Wnioski o statusie „załatwiony” też nie były załatwione w terminie wskazanym w *Podręczniku procedur* np. wniosek nr 1611/2014 po pięciu latach – 19 listopada 2019 r. - został załatwiony poprzez jego odrzucenie.
- W *zestawieniu umów realizowanych w 2019 r. ze środków krajowych* NFOŚiGW zawarte były nieaktualne dane w zakresie m.in. stanu rozliczenia umowy pod względem ekologicznym (umowa nr 243/2019/D); planowanej daty zakończenia zadań (umowy nr: 469/2019/D, 333/2019/D).
- Nie został także zaktualizowany w systemie informatycznym termin zakończenia realizacji zadania w zakresie umowy nr 8/2016/Wn-09/OZ-rz-go/D, pomimo że po podpisaniu aneksu nr 3/776 w dniu 1 grudnia 2017 r. kopia aneksu została przekazana do Departamentu Rozwoju Systemów Informatycznych.

(akta kontroli str. 5080-5081, 5085-5087, 5673-5674)

W kwestii działań zmierzających do usprawnienia systemu umożliwiającego monitorowanie terminowości załatwiania wniosków i zawierania oraz rozliczania umów Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że: *w chwili obecnej trwają prace zmierzające do stworzenia nowych i integracji istniejących systemów, które obejmują także obszary obsługi wniosków i umów. Monitorowanie terminowości będzie jedną z funkcjonalności nowego systemu. Prace te odbywają się przy udziale sił własnych Departamentu Informatyki, ale też z wykorzystaniem dostawców zewnętrznych, na co zostały przewidziane środki w planie finansowym na 2020 r.*

W odniesieniu do zmiany procedur lub wprowadzenia mechanizmów prowadzących do przestrzegania terminów wskazanych w tych procedurach Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że: *terminy zawarte w Podręczniku są terminami instrukcyjnymi służącymi zidentyfikowaniu procesu. Jest to procedura postępowania dla przypadku, w którym nie występują żadne problemy*

i utrudnienia, zarówno po stronie beneficjenta jak i NFOŚiGW. Często jednak procedowanie z dokumentacją obejmującą wnioski o dofinansowanie wraz z załącznikami, a następnie z dokumentacją wymaganą na etapie zawierania umowy o dofinansowanie wymaga dłuższych uzgodnień. Zdarzają się też okresy nadmiernego obciążenia oceną wniosków skumulowane z dużą liczbą wniosków napływających w jednym okresie. Z tego też powodu wprowadzone zostało planowanie naborów i elastyczna forma przydzielania wniosków do oceny. Wydłużanie terminów realizacji poszczególnych faz obsługi wniosku nie jest optymalnym rozwiązaniem, ponieważ może spowodować zwiększenie średniego czasu rozpatrywania wniosków. NFOŚiGW wprowadzając najbliższą znaczącą zmianę Podręcznika procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków NFOŚiGW dokona jego weryfikacji pod kątem terminów oceny wniosków.

(akta kontroli str. 5080-5115)

3. Umowy rozliczane były pod względem rzeczowym i ekologicznym z przekroczeniem terminów określonych w umowach o dofinansowanie przedsięwzięć. Oznacza to, że nie został zrealizowany wniosek pokontrolny sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. dotyczący ustalenia w ramach procedur kontroli zarządczej, mechanizmów zapewniających terminowe rozliczanie umów pod względem rzeczowym i ekologicznym. Zgodnie z *Informacją dla Zarządu NFOŚiGW w sprawie realizacji wniosków pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli w IV kwartale 2019 r.* status tego wniosku został określony jako „wdrożony” przez kierowników komórek ekologicznych m.in. Departamentu Energii, Wydziału Budownictwa.

Natomiast w zestawieniu umów niezakończonych ekologicznie ujętych zostało w ramach Departamentu Efektywności Energetycznej 39 umów. W przypadku 36 z tych umów jako przyczynę opóźnień wskazano, że specyfika programu oraz charakter i sposób potwierdzania efektów ekologicznych oraz powiązania ich z wysokością umorzenia powoduje trudności w rozliczaniu efektów i ich zatwierdzenie przez NFOŚiGW. Należy podkreślić, że w 29 spośród tych umów planowany termin potwierdzenia efektu ekologicznego wyznaczony był w latach 2016-2019 (I półrocze).

Dyrektor Departamentu Efektywności Energetycznej w NFOŚiGW (dalej: „DEE”) wyjaśniła, że w zakresie umów ujętych w zestawieniu Departament Efektywności Energetycznej jest komórką kompetencyjną od 19 listopada 2019 r.

Poza tym Dyrektor DEE podała, że *przedstawione w wykazie umów niezakończonych projekty miały często charakter innowacyjny. W związku z tym wymagane do rozliczenia dokumenty sprawiały, w zakresie ich oceny, trudności zarówno Beneficjentom jak i pracownikom NFOŚiGW. Nie wypracowano właściwej, jasnej metody wypełniania dokumentów i ich oceny. Na to wszystko nakładało się przeciążenie Wydziału oceną wniosków w ramach programu „Poprawa jakości powietrza. Część 2) Zmniejszenie zużycia energii w budownictwie.” (...) Obecnie trwają intensywne prace nad wypracowaniem rozwiązań umożliwiających rozliczenie umów. (...) Na przykładzie faktycznie przesłanych Raportów po zrealizowaniu inwestycji i przeprowadzeniu monitoringu zużycia energii zauważono wpływ zmian w prawie na wyliczanie efektów. Powstały problemy metodologiczne związane z potwierdzaniem efektów. (...) specyfika programu wynika również z faktu dynamicznych zmian na nowoczesnym rynku budowlanym – kwestii dotyczących zarządzania energią w budynkach, nowoczesnych materiałów budowlanych, systemów zarządzania energią, zmian zachowań użytkownika (...) trendów dopiero kształtujących się na rynku budowlanym zarówno na poziomie: materiałów budowlanych, praktyki*

projektowania, zarządzania procesem budowy czy zarządzania już gotowym budynkiem (...) Trwają prace nad wypracowaniem zrozumiałego i możliwego do wykorzystania przez wszystkich sposobu potwierdzania efektu.

(akta kontroli str. 4577-4586, 5151-5154, 5230-5262)

W zestawieniu umów niezakończonych ekologicznie w ramach Departamentu Energii ujętych zostało 20 umów, w tym cztery umowy (159/2013/D; 581/2013/D; 395/2014/P; 509/2011/D) w odniesieniu do których wskazano, że beneficjent nie przedłożył do dnia dzisiejszego dokumentów potwierdzających osiągnięcie efektu ekologicznego. W przypadku tych umów opóźnienie w potwierdzeniu osiągnięcia efektu ekologicznego wyniosło od 85 dni do 1534 dni.

W pozostałych przypadkach umów ujętych w zestawieniu podano, że jakkolwiek beneficjent przedłożył dokumenty to wymagane są zmiany w umowie. W tych przypadkach opóźnienie potwierdzenia osiągnięcia efektu ekologicznego wynosi nawet ponad 700 dni.

(akta kontroli str. 4581-4583)

Zastępca Dyrektora Departamentu Energii w NFOŚiGW wyjaśniła, że NFOŚiGW prowadził długotrwałe robocze kontakty z Beneficjentami w związku z nieścisłościami i wątpliwościami w przesyłanych dokumentach. Proces uzgodnień wydłużały częste zmiany osób do kontaktów ze strony beneficjenta. Szczególnie trudne jest wyjaśnianie efektów ekologicznych w sytuacji gdy Beneficjent nie jest w stanie wyjaśnić merytorycznych powodów przyjęcia konkretnych rozwiązań i przedstawić przyczyn nieosiągnięcia efektu ekologicznego. (...) Zmiany wprowadzone przez inwestorów na etapie realizacji projektu przekładają się na osiągane efekty ekologiczne co wymaga szczegółowych wyjaśnień, zwłaszcza w sytuacji gdy efekt ekologiczny nie jest osiągany. Dla NFOŚiGW rozwiązanie umowy jest ostatecznością i zawsze poszukujemy rozwiązań mogących ustrzec strony przed podejmowaniem tak drastycznych działań. Umowy nr 159/2013/D, 581/2013/D oraz 509/2011/D zostały zawarte w ramach programu priorytetowego „Efektywne wykorzystanie energii. Część 1) Dofinansowanie audytów energetycznych i elektroenergetycznych w przedsiębiorstwach”. Zgodnie z założeniami programu w ramach jednej umowy o dofinansowanie realizowano przedsięwzięcie składające się z dwóch etapów. (...) Specyfika programu powoduje trudności w rozliczaniu projektów ze względu na konieczność weryfikacji osiągniętego efektu ekologicznego również z wynikami audytu realizowanego w I etapie. Brak realizacji założonego efektu ekologicznego kwestionuje automatycznie wyniki przedstawionego audytu. Z tego powodu rozliczanie projektów w ramach tego programu jest zdecydowanie bardziej czasochłonne niż w przypadku innych programów. (...) W odniesieniu do umowy 395/2014/P umowa została zawarta w roku 2014. W celu potwierdzenia osiągnięcia efektu ekologicznego Pożyczkobiorca został zobowiązany do przedłożenia potwierdzonych za zgodność z oryginałem kopii świadectw pochodzenia energii elektrycznej liczonej jako średnia z trzech lat. (...) Dokumentem, który od lipca 2016 r. może potwierdzić ilość otrzymanych przez Beneficjenta świadectw pochodzenia energii elektrycznej jest wydruk z właściwego Rejestru Świadectw Pochodzenia prowadzonego przez Towarową Giełdę Energii (TGE). Pożyczkobiorca zawarł umowę świadczenia usług na TGE, co jest równoznaczne z brakiem dostępu do Rejestru Świadectw Pochodzenia. W tej sytuacji Inwestor wystąpił o zaświadczenie z Urzędu Regulacji Energetyki o wolumenie wyprodukowanej energii elektrycznej w źródle OZE. Na takie zaświadczenie z URE oczekuje się kilka miesięcy. Dodatkowo po otrzymaniu dokumentów potwierdzających efekt

ekologiczny wymagane jest przeprowadzenie kontroli terenowej projektu w zakresie osiągnięcia efektu ekologicznego. Takie działanie wynika z zalecenia Zarządu NFOŚiGW w sprawie objęcia szczególnym nadzorem inwestycji dotyczących energetyki wiatrowej i biogazowni. (...) podejście NFOŚiGW jest wynikiem obserwowanych na przestrzeni ubiegłych lat problemów finansowych w branży i licznymi wnioskami o restrukturyzację zobowiązań wobec NFOŚiGW.

(akta kontroli str. 5155-5160)

Zdaniem NIK, przywołane wyjaśnienia w kwestii opóźnień w rozliczaniu umów jednoznacznie wskazują na potrzebę zaktualizowania ustalonych w NFOŚiGW procedur kontroli zarządczej, a w ich ramach mechanizmów kontroli. Niezbędne jest bowiem ich dostosowanie do zmieniających się przepisów prawa oraz uwarunkowań rynkowych i technologicznych. Nie do przyjęcia jest bowiem sytuacja nierozliczenia umów, dla których termin osiągnięcia efektu ekologicznego w skrajnych przypadkach upłynął pięć lat temu.

1.2.3 Zobowiązania

Zobowiązania i rezerwy na zobowiązania na koniec 2019 r. wyniosły 37 985,8 tys. zł i w porównaniu do 2018 r. były wyższe o 17,2%. Na wymienioną wielkość składały się rezerwy na zobowiązania wynoszące 17 463,6 tys. zł (wyższe o 6,7% niż w 2018 r.), zobowiązania długoterminowe - 1 357,9 tys. zł (w 2018 r. ta pozycja nie wystąpiła), zobowiązania krótkoterminowe – 10 405,2 tys. zł (wyższe o 65,5% niż w 2018 r.) oraz rozliczenia międzyokresowe – 8 759,0 tys. zł (niższe o 10,2% niż w 2018 r.). Na koniec 2019 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

Według sprawozdania finansowego w NFOŚiGW na koniec 2019 r. wystąpiły zobowiązania warunkowe⁴⁶ (pozabilansowe) wynoszące 6 654 072,7 tys. zł (o 46,9% wyższe niż w 2018 r.), z tego z tytułu zawartych umów 5 280 136,7 tys. zł (o 25,3% wyższe niż w 2018 r.), z tytułu dofinansowania przedsięwzięć po decyzji Zarządu i Rady Nadzorczej, a przed zawarciem umów 1 329 964,9 tys. zł (o 386,9% wyższe niż w 2018 r.) oraz z tytułu poręczenia na okres do 17 września 2022 r. 43 971,1 tys. zł – zobowiązanie to wynika z Porozumienia z dnia 21 kwietnia 1994 r. zawartego pomiędzy Ministerstwem Środowiska, NFOŚiGW i Miastem Świnoujście w sprawie realizacji projektu *Oczyszczalnia ścieków*.

Zastępca Głównego Księgowego w NFOŚiGW wyjaśniła, że na wzrost zobowiązań krótkoterminowych w 2019 r. w porównaniu z 2018 r. wpływ miały m.in. następujące zdarzenia gospodarcze:

- faktura za chmurę obliczeniową z firmy [*] (płatność rozłożona na 3 raty płatne co roku) – kwota wykazana w zobowiązania krótkoterminowych to ok. 1.358,0 tys.zł;
- faktura za inne usługi informatyczne z firmy [*] na kwotę ok. 379 tys.zł.

(akta kontroli str. 3905-3906, 4632-4633, 4662, 5650)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.2.4 Majątek NFOŚiGW

Opis stanu
faktycznego

Stan majątku NFOŚiGW (aktywów) na początek 2019 r. wyniósł 13 570 865,5 tys. zł, a na koniec 2019 r. – 15 369 554,9 tys. zł, tj. więcej o 1 798 689,4 tys. zł (o 13,3%). Stan funduszu na koniec 2019 r. wyniósł

⁴⁶ Zobowiązanie warunkowe – obowiązek wykonania świadczeń, których powstanie jest uzależnione od zaistnienia określonych zdarzeń.

15 331 569,1 tys. zł i był wyższy o 1 793 110,8 tys. zł (o 13,2%) od stanu na koniec 2018 r. Należności na koniec 2019 r. wyniosły 4 998 223,8 tys. zł i stanowiły 32,5% aktywów, w tym z tytułu pożyczek 4 976 423,4 tys. zł. Stan środków pieniężnych na koniec 2019 r. wyniósł 9 176 795,7 tys. zł i był wyższy niż na koniec 2018 r. (7 207 561,9 tys. zł) o 1 969 233,8 tys. zł, tj. o 27,3%.

(akta kontroli str. 263)

Jak wyjaśniła p.o. Głównego Księgowego *Wzrost stanu funduszu własnego o 1.793.100,8 tys. zł nastąpił głównie w wyniku wpływu z tytułu nowych przychodów tj. a) opłaty emisyjnej o której mowa w art. 321a ustawy POŚ w kwocie 1.625.771,2 tys. zł, b) środki pochodzące ze sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w kwocie 1.164.381,5 tys. zł. Natomiast koszty dofinansowań ochrony środowiska z powyższych środków w 2019 r. wyniosły 682.548,5 tys. zł. Niższa wartość należności z tytułu udzielonych pożyczek ze środków NFOŚiGW w 2019 r. w stosunku do 2018 r. wynikała ze struktury dokonanych wypłat i spłat pożyczek. Wypłaty i spłaty w 2019 r. były wyższe niż w 2018 r., czyli per saldo wynik jest niższy. Spadek udziału należności w aktywach w 2019 r. w stosunku do roku 2018 r. wynika z obniżenia wartości należności w 2019 r. oraz ze wzrostu innych aktywów, przede wszystkim ze wzrostu inwestycji krótkoterminowych w postaci środków pieniężnych.*

(akta kontroli str. 823-824)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.3 Gospodarowanie wolnymi środkami

Opis stanu
faktycznego

Na koniec 2019 r. stan środków pieniężnych oddanych w depozyt do Ministra Finansów wyniósł 9 143 077,0 tys. zł. Wolne środki były lokowane w Banku Gospodarstwa Krajowego na okres od 1 do 366 dni. Średni okres (z 12 miesięcy) lokowania środków wyniósł 23 dni, a średnia kwota lokowanych środków wyniosła 104 146,5 tys. zł. Przychody z oprocentowania lokat w 2019 r. wyniosły 113 863,7 tys. zł i były wyższe od przychodów osiągniętych z tego tytułu w 2018 r. o 46,6 %.

(akta kontroli str. 116-262)

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Departamentu Księgowości i Rozliczeń *W 2019 r. nie wystąpiły nadwyżki wolnych środków i nie mogą one wystąpić, gdyż wydatkowanie środków NFOŚiGW odbywa się w ramach wieloletnich programów priorytetowych, głównie przez mechanizm zobowiązań wieloletnich (...) Mechanizm ten eliminuje powstanie nadwyżek wolnych środków, z uwagi na możliwość dokonywania czasowego transferu na cele innych zobowiązań wieloletnich lub funduszu podstawowego, a także możliwość zmniejszenia stanu zobowiązań wieloletnich za zgoda ministra właściwego ds. środowiska (...) i przeznaczanie „uwolnionych środków” na cele innych zobowiązań wieloletnich lub funduszu podstawowego. Okres na jaki lokowano w 2019 r. wolne środki był uzależniony od udzielanego przez NFOŚiGW finansowania zwrotnego oraz bezzwrotnego, a także pozostałych form dofinansowania.*

Dokonywanie lokat wolnych środków wynikało z właściwego zarządzania płynnością finansową oraz nie stanowiło zagrożenia dla terminowej realizacji zadań NFOŚiGW. W 2019 r. nie wystąpiły przypadki zapłaty zobowiązań po terminie płatności, w sytuacji gdy jednocześnie środki pieniężne zostały ulokowane na lokatach. Nie wystąpiły przypadki złożenia dyspozycji wcześniejszego zwrotu środków przekazanych w depozyt terminowy.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.4 Realizacja zadań Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Opis stanu
faktycznego

Plan finansowy NFOŚiGW w układzie zadaniowym w 2019 r. realizowany był w funkcji 12 – Środowisko. W ramach tej funkcji wykonywano pięć zadań podzielonych na 13 podzadań i 21 działań. Plan kosztów realizacji zadań określony został w ustawie budżetowej w kwocie 1 923 335,0 tys. zł, a zmieniony w trakcie roku do kwoty 3 523 335,0 tys. zł⁴⁷ (o 1 600 000,0 tys. zł – o 83,2%). Na realizację zadań poniesiono koszty w kwocie 2 981 720,8 tys. zł, co stanowiło 155,0% planu według ustawy budżetowej i 84,6% planu po zmianach⁴⁸. W porównaniu do 2018 r. (983 315,6 tys. zł) poniesione koszty były wyższe o 1 998 405,2 tys. zł, tj. ponad dwukrotnie. Na realizację poszczególnych zadań poniesiono koszty:

- zadanie 12.1.W *System ochrony środowiska i informacji o środowisku* – 454 039,8 tys. zł (97,8% planu według ustawy budżetowej i 78,2% planu po zmianach), w porównaniu do 2018 r. koszty tego zadania były niższe o 75 539,4 tys. zł (o 14,3%). Osiągnięta wartość miernika, określonego jako „zasięg zrealizowanych przedsięwzięć edukacyjno-promocyjnych oraz informacyjnych (mln osób)”, wyniosła 76 wobec planowanych 84 mln osób (90,5% planu).

Koszty realizacji zadania dotyczyły m.in.: tworzenia i koordynacji regulacji w zakresie ochrony środowiska – 186 555,6 tys. zł, monitoringu środowiska i kontroli – 68 538,6 tys. zł, ochrony przed skutkami zagrożeń – 135 286,9 tys. zł. Przyczynami niezrealizowania planowanych kosztów i zakładanej wartości miernika były m.in. opóźnienia w rozliczaniu umów z powodu niedostarczenia przez beneficjentów prawidłowej dokumentacji oraz odmienne od planowanej wartości efekty zapisywane w umowach zawieranych w trakcie roku budżetowego.

- zadanie 12.2.W *Kształtowanie bioróżnorodności* – 55 474,0 tys. zł (53,0% planu według ustawy budżetowej i 48,5% planu po zmianach), w porównaniu do 2018 r. koszty tego zadania były niższe o 28 481,2 tys. zł (o 33,9%). Osiągnięta wartość miernika, określonego jako „powierzchnia siedlisk wspartych w zakresie uzyskania lepszego statusu ochrony (ha)”, wyniosła 3 272 wobec planowanych 52 117 ha (6,3% planu). Koszty zadania dotyczyły m.in.: ochrony przyrody i krajobrazu – 24 645,6 tys. zł oraz ochrony gleb i rekultywacji terenów zdegradowanych – 28 857,9 tys. zł. Przyczynami niezrealizowania planowanych kosztów i zakładanej wartości miernika było m.in.: mniejsze niż zakładano wykonanie wydatków w zakresie programu „Ochrona i przywracanie różnorodności biologicznej i krajobrazowej” z powodu opóźnień w realizacji przedsięwzięć i podpisywania umów w drugiej połowie roku (niższa kwota wypłat od zakładanej oraz przedłużania realizacji przedsięwzięć przez beneficjentów realizujących program priorytetowy Geologia i górnictwo Część 2) Zmniejszenie uciążliwości wynikających z wydobycia kopaliny;

⁴⁷ Plan finansowy NFOŚiGW na 2019 r. został zmieniony Uchwałą nr 102/19 Rady Nadzorczej NFOŚiGW z dnia 8 maja 2019 r., za zgodą Ministra Środowiska.

⁴⁸ Dane według sprawozdania Rb-BZ2 z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym za okres od początku roku do 31 grudnia 2019 r. (korekta), które zostało przesłane do Ministerstwa Klimatu.

- zadanie 12.3.W *Ochrona powietrza i przeciwdziałanie zmianom klimatu* – 2 223 761,1 tys. zł (196,2% planu według ustawy budżetowej i 85,4% planu po zmianach), w porównaniu do 2018 r. koszty tego zadania były wyższe o 2 082 029,1 tys. zł (ponad 14 - krotnie). Osiągnięta wartość miernika, określonego jako „ilość ograniczonej lub unikniętej emisji dwutlenku węgla (Mg/rok)”, wyniosła 397 697 Mg/rok wobec planowanych 438 602 Mg/rok (90,7% planu). Koszty zadania dotyczyły m.in.: realizacji inwestycji ukierunkowanych na ograniczenie zapotrzebowania na energię, doradztwo energetyczne, realizację programów „Czyste powietrze i „Mój prąd” oraz finansowanie Funduszu Dróg Samorządowych. Przyczyny odchylenia od planowanej wartości miernika to m.in. złożenie, w ramach programu „Czyste powietrze”, przez beneficjentów mniejszej niż zakładano liczby wniosków i w konsekwencji podpisanie mniejszej liczby umów o dofinansowanie.
- zadanie 12.4.W *Gospodarka zasobami i strukturami geologicznymi* – 157 121,2 tys. zł (94,1% planu według ustawy budżetowej i 95,0% planu po zmianach), w porównaniu do 2018 r. koszty tego zadania były wyższe o 43 601,8 tys. zł (38,4%). Osiągnięta wartość miernika, określonego jako „liczba wykonanych opracowań geologicznych (szt.)”, wyniosła 484 wobec planowanych 697 szt. (69,4% planu). Koszty realizacji zadania dotyczyły (100%) wsparcia adaptacji przedsięwzięć służących rozpoznaniu budowy geologicznej kraju oraz gospodarce zasobami złóż kopalin i wód podziemnych. Główną przyczyną nieosiągnięcia wartości miernika było wydłużenie realizacji umów przez beneficjentów, co uniemożliwiło osiągnięcie efektu rzeczowego w 2019 r. – efekt będzie wykazywany w 2020 r. ;
- zadanie 12.5.W *Ochrona wód i gospodarowanie zasobami wodnymi* – 91 324,8 tys. zł (168,2% planu według ustawy budżetowej i 157,8% planu po zmianach), w porównaniu do 2018 r. koszty tego zadania były niższe o 22 351,8 tys. zł (19,7%). Miernik zadania nie był planowany przez NFOŚiGW – właścicielem zadania jest Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej. Koszty realizacji zadania dotyczyły m.in. finansowania składki na rzecz członkostwa Polski w organizacjach międzynarodowych (EUMETSAT) oraz wsparcia przedsięwzięć infrastrukturalnych w zakresie gospodarki wodno-ściekowej.

Analiza poniesionych kosztów na poszczególne zadania i osiągniętych wartości mierników wykazała, podobnie jak w latach poprzednich, brak korelacji pomiędzy tymi dwoma wartościami w danym roku budżetowym.

W formularzu opisowym, prezentującym wykonanie planu finansowego NFOŚiGW w układzie zadaniowym (Rb-RB2) za okres od początku roku do 31.12.2019 roku wyjaśniono/uzasadniono, że: (...) *w przypadku NFOŚiGW efektywność wydatkowania środków badana jest już na etapie oceny wniosków i jest jednym z głównych kryteriów procedowania decydującym o udzieleniu dofinansowania. W przypadku, gdy na którymkolwiek z etapów poprzedzających zawarcie umowy z beneficjentami, kryterium to nie jest spełnione to nie dochodzi do udzielenia dofinansowania. Wymiar efektywności, zawarty w procedurach i rzeczywistym działaniu NFOŚiGW, to nie tylko ujęcie pieniężne, ale również ujęcie zasadności podjęcia realizacji określonych typów przedsięwzięć z uwagi na ich charakter, głównie w oparciu o korzyści jakie zostaną osiągnięte w wymiarze ochrony środowiska.(...) Konkludując, nie sposób ocenić efektywność działania za pomocą mierników budżetu zadaniowego, gdyż ocenia on działania w perspektywie rocznej, a inwestycje środowiskowe realizowane są często wiele lat (ocena na etapie*

podpisywania umów nie ma takiego ograniczenia). Nie można więc ocenić kosztu budowy np. oczyszczalni ścieków porównując jej parametry z kwotami wydatkowanymi na jej budowę w 1 roku realizacji. Ponadto mierniki budżetu zadaniowego, przedstawiające rzeczywiste osiągnięte efekty działalności, określane są jako potwierdzone uzyskanie efektu w danym okresie sprawozdawczym, finansowane w formie bezzwrotnej jak i zwrotnej. Natomiast koszty realizacji poszczególnych pozycji zawierają koszty udzielonych w danym okresie dotacji, koszty finansowe, pozostałe koszty operacyjne oraz alokowane na pozycje zadaniowe koszty utrzymania organów i biura.

(akta kontroli str.862-899, 4525-4559, 4668-4774)

Zdaniem NIK, problemem jest niedostosowanie sposobu prezentowania wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym do charakteru działania jednostek udzielających pożyczek i finansujących zadania wieloletnie. Dotyczy to NFOŚiGW, w którym wartości mierników prezentują efekty uzyskane zarówno w wyniku finansowania zwrotnego jak i bezzwrotnego obejmującego okresy kilkuletnie.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego NFOŚiGW w zakresie przychodów. W realizacji planu finansowego w zakresie kosztów stwierdzono nieprawidłowości dotyczące m.in. udzielania zamówień o wartości poniżej 30,0 tys. euro niezgodnie z wewnętrznymi przepisami. Stwierdzone nieprawidłowości, polegające głównie na nieterminowym rozpatrywaniu wniosków oraz opóźnieniach w rozliczaniu umów pod względem ekologicznym i rzeczowym wynikały z braku skuteczności systemu kontroli zarządczej, w tym z nieefektywnych mechanizmów kontroli.

2. Sprawozdawczość i ksiągi rachunkowe

2.1 Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań za 2019 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 2019 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.

(akta kontroli str. 860-861, 3086-3087, 5626-5631, 5653)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

2.2 Księgi rachunkowe

W 2019 r. w NFOŚiGW obowiązywały *Zasady (polityka) rachunkowości* oraz *Zakładowy Plan Kont*, zatwierdzone uchwałami Zarządu z dnia 23 grudnia 2019 r. Dokumenty weszły w życie w dniu następnym, z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2019 r. W Narodowym Funduszu funkcjonował system księgowości komputerowej SAP⁴⁹, którego opis znajdował się w *Zasadach (polityce) rachunkowości*. Procedury obiegu, kontroli i zatwierdzania dowodów księgowych zawarte były m.in. w następujących dokumentach: *Sporządzenie, obieg i kontrola dokumentów finansowo-księgowych w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej dotyczących funkcjonowania organów i Biura*; *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*; *Rozpatrywanie wniosków o przekazanie środków na realizację zadań państwowych jednostek budżetowych*.

(akta kontroli str. 2764-2860, 3085, 3326-3422, 4117-4197)

W trakcie kontroli stwierdzono, że badane zapisy w księgach rachunkowych NFOŚiGW o operacjach gospodarczych, dotyczących rozliczenia dla umów dofinansowania w formie dotacji (wyplata zaliczki, refundacja, rozliczenie zaliczki) oraz rozrachunków z kontrahentami z tytułu dostaw towarów i usług, były ujmowane we właściwym okresie sprawozdawczym, tj. w okresie, w którym wystąpiły.

(akta kontroli str. 3083, 3322-3325, 3455-3877, 5566-5577)

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych NFOŚiGW przeprowadzono na próbie 44 zapisów księgowych (i odpowiadających im dowodów księgowych) na łączną kwotę 298 304,1 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną⁵⁰.

Kontrola wykazała, że na podstawie 15 dowodów księgowych na łączną kwotę 58 218,1 tys. zł dokonano trwałych zapisów księgowych przed wstępną kontrolą Głównego Księgowego i zatwierdzeniem przez niego operacji gospodarczej, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 54 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*⁵¹. Księgowanie wzmiankowanych dowodów miało miejsce w okresie od 7 stycznia do 15 lipca 2019 r.

(akta kontroli str. 3083, 3322-3325, 5651, 5671-5672)

Realizując wniosek pokontrolny NIK⁵², p.o. Głównego Księgowego wprowadził z dniem 17 lipca 2019 r. tzw. podwójny obieg dokumentów księgowych, zgodnie z którym pracownik wprowadza trwały zapis do ksiąg rachunkowych po akceptacji dokumentu przez upoważnione osoby. Od daty wejścia w życie powyższej zasady nie stwierdzono przypadków księgowania dowodów księgowych przed ich zatwierdzeniem przez upoważnione osoby.

(akta kontroli str. 2966-2981, 5225-5262)

W trakcie kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że w zakresie zapisów dotyczących przychodów i kosztów, jak i wydatków

⁴⁹ Wersja ECC 6.0 (EHP8).

⁵⁰ Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

⁵¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

⁵² Wniosek nr 10, sformułowany w wyniku kontroli Najwyższej Izby Kontroli P/19/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r.*, w brzmieniu: Ustalenie mechanizmów kontroli zarządczej, zapewniających wprowadzanie trwałych zapisów do ksiąg rachunkowych po wstępnej kontroli Głównego Księgowego i/lub zatwierdzeniem operacji gospodarczej przez upoważnione osoby.

majątkowych, oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, księgi rachunkowe stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań Rb-N i Rb-Z NFOŚiGW prowadzone były nieprawidłowo.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe oraz w zakresie operacji finansowych. Nie stwierdzono nieprawidłowości w odniesieniu do wiarygodności ksiąg rachunkowych.

OBSZAR

3. Inne ustalenia kontroli

3.1. Finansowanie zwrotne

Na zwrotne finansowanie ochrony środowiska w 2019 r. ze środków NFOŚiGW wykorzystano 767 216,5 tys. zł, z tego 717 716,5 tys. zł na finansowanie pożyczkowe i 49 500,0 tys. zł na finansowanie kapitałowe. Finansowanie pożyczkowe wykonano na poziomie 62,2% planu. W porównaniu z 2018 r. na pożyczki wykorzystano o 71 273,8 tys. zł (o 11,0%) więcej.

Najniższe wykonanie planu finansowania pożyczkowego wystąpiło w dziedzinach: *Ochrona klimatu i atmosfery* (36,1%); *Ochrona powierzchni ziemi* (32,9%); *Ochrona przyrody i krajobrazu* (1,4%); *Wsparcie działań ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez wfośigw* (10,7%). Natomiast w dziedzinie *Edukacja Ekologiczna* nie sfinansowano żadnych pożyczek mimo planowanych 300,0 tys. zł. Rok 2019 był kolejnym rokiem, w którym nie wykonano w tej dziedzinie planu finansowania pożyczkowego.

Dyrektor DPiS wyjaśnił, że: *w dziedzinie Edukacja Ekologiczna nie udzielono pożyczek z powodu bardzo niskiego zainteresowania ofertą – w roku 2018 nie wpłynął żaden wniosek o pożyczkę na realizację przedsięwzięć z zakresu edukacji ekologicznej. W roku 2019 wpłynął jedynie jeden wniosek o pożyczkę na wkład własny. Zgodnie z programem priorytetowym pkt 7.2 ppkt 2): dofinansowanie w formie pożyczki – uzupełnienie wkładu własnego z zastrzeżeniem, że kwota pożyczki nie może stanowić więcej niż 100% kosztów kwalifikowanych, pomniejszonych o wnioskowaną kwotę dotacji. Otrzymanie dofinansowania w formie pożyczki jest uwarunkowane otrzymaniem dofinansowania w formie dotacji, na to samo przedsięwzięcie. Wniosek o dofinansowanie w formie dotacji złożony na to samo przedsięwzięcie w roku 2019 znajdował się poza alokacją.*

W kwestii niskiego wskaźnika udzielonych pożyczek w dziedzinach: *Ochrona przyrody i krajobrazu; Ochrona klimatu i atmosfery; Ochrona powierzchni ziemi oraz Wsparcie działań ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez wfośigw* Dyrektor DPiS wyjaśnił:

- *Ochrona przyrody i krajobrazu – obserwowane odchylenie w zakresie finansowania pożyczkowego, w tej dziedzinie wynika z niewielkiego zainteresowania wnioskodawców tą formą dofinansowania, które występuje w praktyce jedynie w zakresie pożyczek na zachowanie płynności finansowej dla przedsięwzięć współfinansowanych ze środków PO liŚ 2014-2020.*
- *Ochrona klimatu i atmosfery – odchylenia wynika ze zmniejszenia kosztów realizacji przedsięwzięć i wartości dofinansowania projektów kończących realizację, rezygnacji beneficjentów dofinansowania z realizacji umów, wynikających z utraty pełnego zbilansowania przedsięwzięć w wyniku zmian w systemie wsparcia OZE (system aukcyjny). Ponadto założono w Planie finansowym rezerwę na gotowość sfinansowania ewentualnego wyższego zapotrzebowania na środki w ramach Programu „Czyste Powietrze”.*

- *Ochrona powierzchni ziemi – na niższe niż planowane wykonanie wpływ miała przede wszystkim realizacja programu priorytetowego „Współfinansowanie projektów realizowanych w ramach działań 2.2 i 2.5 Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko”, w ramach którego nastąpiło przesunięcie na kolejny rok planowanego współfinansowania dla dużego projektu termicznego przekształcania odpadów, ze względu na uwagi Komisji Europejskiej.*
- *Wsparcie działań ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez wfośigw – w ramach programu Region nie przeprowadzono naboru wniosków, a część planowanych wypłat na 2019 r. na wniosek beneficjentów została przeniesiona na 2020 r.*

(akta kontroli str. 4564-4565, 5163-5229)

Od kilku lat NIK zwracała uwagę na udział finansowania zwrotnego w strukturze wypłat. Zachowanie płynności finansowej, zdaniem NIK, wymaga wyeliminowania niekorzystnego zjawiska przewagi finansowania bezzwrotnego nad finansowaniem zwrotnym. Natomiast w 2019 r. w kwocie ogółem 3 490 569,3 tys. zł wykorzystanej na dofinansowanie przedsięwzięć, finansowanie dotacyjne wyniosło 79,4%, a finansowanie pożyczkowe jedynie 20,6%. Biorąc pod uwagę znaczne obciążenia NFOŚiGW m.in. obowiązkiem dokonywania wpłat na Fundusz Dróg Samorządowych jest to bardzo niekorzystne zjawisko.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że: (...) Zarząd NFOŚiGW nie zrezygnował z dążenia do zwiększenia udziału finansowania pożyczkowego w ogólnej kwocie udzielanego dofinansowania. Nadal priorytetem jest udzielanie finansowania zwrotnego, jednak nie wszystkie decyzje wpływające na formę udzielanego dofinansowania zależne są od Zarządu NFOŚiGW.

Finansowanie bezzwrotne w 2019 r. w NFOŚiGW wyniosło 2.772,9 mln zł, a finansowanie zwrotne 717,7 mln zł. tys. zł, co daje łącznie kwotę 3.490,6 mln zł. Należy jednak zwrócić uwagę, że w finansowaniu bezzwrotnym w 2019 r. zostały ujęte wydatki ustawowo wymagane wobec NFOŚiGW, tj. finansowanie Funduszu Dróg Samorządowych (1.400 mln zł) oraz składki międzynarodowe (65 mln zł). Ponadto w 2019 r. NFOŚiGW realizował nowe programy skierowane na szeroką skalę do osób fizycznych: „Czyste powietrze” (613,8 mln zł) oraz „Mój Prąd” (68,8 mln zł), których specyfika wymaga finansowania bezzwrotnego.

Po odjęciu tych pozycji finansowanie bezzwrotne w Narodowym Funduszu wyniosło 625,1 mln zł, a udział w finansowaniu ogółem spadł ze wskazanych 79,4% do 48,8%.

Zarząd NFOŚiGW jest świadomy możliwości wystąpienia trudności w zachowaniu płynności, który to problem dotyczy tylko środków zgromadzonych na tzw. funduszu podstawowym. W związku z faktem wprowadzenia obowiązku ustawowego przekazywania środków na Fundusz Dróg Samorządowych Zarząd zwracał się w piśmie z dnia 4 grudnia 2018 r. do Ministra Środowiska o podjęcie działań mających na celu zachowanie stabilności finansowej NFOŚiGW oraz poinformował Radę Nadzorczą o tym fakcie przedstawiając prognozę płynności (...).

W celu zachowania płynności Departament Planowania i Sprawozdawczości przekazuje cyklicznie Zarządowi NFOŚiGW miesięczną informację z wykonania planu finansowego i stanu środków pieniężnych, opierając się na danych zawartych w systemach informatycznych NFOŚiGW, komórek ekologicznych i danych z Departamentu Księgowości i Rozliczeń.

W przedstawianej Zarządowi NFOŚiGW przez Departament Planowania i Sprawozdawczości comiesięcznej informacji zawarte są dane dotyczące wzrostu lub spadku planowanych zobowiązań skutkujący wypłatami w roku sprawozdawczym oraz w kolejnych latach. Ponadto w przypadku powzięcia

informacji o konieczności zrealizowania zwiększonych wydatków, wynikających np. ze zmian ustawowych, mogących mieć wpływ na długoterminową płynność finansową zobowiązania wieloletniego albo funduszu podstawowego Departament Planowania i Sprawozdawczości inicjuje działania określone m.in. w art. 401c ust. 11 i 12 Prawo ochrony środowiska.

(akta kontroli str. 5083, 5091-5092, 5096-5115)

NIK przyjmuje wyjaśnienia Prezesa Zarządu NFOŚiGW odnośnie przyczyn zwiększenia udziału finansowania bezzwrotnego w strukturze wypłat.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

3.2. Umowy trudne⁵³

Liczba umów trudnych według stanu na koniec 2019 r. wyniosła 40 (o dziewięć więcej niż w 2018 r.) Kwota wierzytelności głównej z tytułu 36 spośród ww. umów wyniosła 238 298,0 tys. zł (tj. wzrost o 182,4% w porównaniu do stanu na koniec 2018 r.). Dla czterech umów, ujętych w Wykazie „umów trudnych” według stanu na dzień 31.12.2019 r. (poz. 2, 5, 6, 33), nie zostały wykazane kwoty wierzytelności głównej.

Dyrektor Departamentu Monitoringu, Restrukturyzacji i Windykacji w NFOŚiGW (dalej: „DMRiW”) wyjaśnił, że we wskazanych wyżej pozycjach nie zostały podane kwoty wymagalnych wierzytelności, ponieważ w systemie WIU_10 brak informacji o zaległościach.

Główny specjalista w DMRiW wyjaśniła także, że: *brak kwoty wierzytelności oznacza, że została ona całkowicie spłacona ale istniały inne przesłanki, dla których beneficjenci pozostali w wykazie umów trudnych. I tak:*

1. (...) umowa nr 805/2003/P - postępowanie upadłościowe – nie zakończone.
2. (...) umowa nr 156/1998/P zostały spłacone w całości w 2019 r. (ich saldo na 31.12.2019 r. wynosi 0,00 zł). Na dzień 31.12.2019r. podmiot figurował w rejestrze beneficjentów (WIU) oraz ujęty był w systemie księgowym. Wykreślenie następuje na wniosek pełnomocnika procesowego.
3. (...) umowa 98/1993/P- spłacane są wierzytelności uboczne (koszty sądowe, odsetki umowne, karne i ustawowe).
4. (...) umowy nr: 211/2013/D, 374/2014/P - postępowanie sanacyjne, pożyczka całkowicie spłacona. Pożyczka i dotacja na dzień 31.12.2019 r. znajdowały się w okresie trwałości przedsięwzięcia. Zobowiązanie z umowy dotacji upływa w dn. 15.01. 2020 r. a zobowiązanie z umowy pożyczki w dn. 30.06.2020 r.

(akta kontroli str. 4604-4622, 4870, 5123)

W Wykazie „umów trudnych” według stanu na dzień 31.12.2019 r. nie zostały ujęte cztery umowy (817/2013/P; 71/2016/P; 392/2014/P; 642/2013/D), które z kolei zostały ujęte w przez Departament Energii w NFOŚiGW w zestawieniu umów niezakończonych ekologicznie z komentarzem, iż umowy zostały zgłoszone jako umowy trudne.

⁵³ 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.

Dyrektor DMRiW wyjaśnił, że Departament został poinformowany przez Departament Energii o zagrożeniach w realizacji projektów dla wskazanych wyżej umów. Przeprowadzono kontrole i wyjaśniono wątpliwości, umowy zostały zakwalifikowane do monitorowania. Żadna z tych umów nie została uznana za „umowę trudną”, zgodnie z definicją z *Instrukcji postępowania z umowami trudnymi* – uchwała Zarządu NFOŚiGW nr B/50/15/2015 z dnia 8 października 2015 r. rozdział IV. Pkt 1 ppkt 1-4 oraz *Instrukcji postępowania z trudnymi pożyczkami* – uchwała Zarządu NFOŚiGW nr A/6/8/19 z dnia 24 stycznia 2019 r.

(akta kontroli str. 4581-4583, 4870)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

3.3. Wydatkowanie w 2019 r. środków zobowiązań wieloletnich i Rachunku klimatycznego

Stan środków zobowiązań wieloletnich na koniec 2019 r. wyniósł 7 061 692,2 tys. zł i w porównaniu do stanu na 1 stycznia 2019 r. był wyższy o 17,6%. Wyплаты ze środków zobowiązań wieloletnich w 2019 r. wyniosły 2 120 124,6 tys. zł, w tym na dotacje wykorzystano 895 643,6 tys. zł, na pożyczki 190 956,6 tys. zł, a na koszty obsługi 30 388,8 tys. zł. Ponadto w styczniu 2019 r. Minister Środowiska, na wniosek Zarządu NFOŚiGW działając na podstawie art. 401c ust. 11 ustawy *POŚ* wyraził zgodę na zmniejszenie wysokości dwóch zobowiązań wieloletnich *OZE i efektywność energetyczna* o kwotę 850 000,0 tys. zł oraz *Geologia* o kwotę 150 000,0 tys. zł. Zmniejszenie środków zobowiązań wieloletnich spowodowane było koniecznością zapewnienia sfinansowania wpłat do Funduszu Dróg Samorządowych (dalej: „FDS”) ze środków funduszu podstawowego. Obowiązek ten obciążający fundusz podstawowy NFOŚiGW nałożony został art. 5 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o *Funduszu Dróg Samorządowych*⁵⁴. Zgodnie z tym przepisem środki FDS pochodzą z wpłat Narodowego Funduszu – w wysokości nie mniejszej niż 1,4 mld rocznie – dokonywanych w formie równych rat kwartalnych. Tym samym do 2028 r. NFOŚiGW ma obowiązek przekazać do FDS minimum 14 mld zł.

Ze środków zobowiązania wieloletniego *Handel uprawnieniami do emisji* w 2019 r. finansowane były zadania Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami (dalej: „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 (dalej: „IOŚ-PIB”).

W 2019 r. wypłacono 17 603,0 tys. zł, z tego 17 327,2 tys. zł na koszty bieżące i 275,8 tys. zł na inwestycje. W dniu 31 stycznia 2020 r. Dyrektor IOŚ-PIB przekazał do NFOŚiGW sprawozdanie z realizacji zadań KOBIZE za 2019 r.

Stan środków na Rachunku klimatycznym na koniec 2019 r. wyniósł 36 134,6 tys. zł i był niższy od stanu na koniec 2018 r. o 2 220,8 tys. zł, tj. o 5,8%. W 2019 r. wykorzystano 2 718,8 tys. zł, z tego:

- 2 420,2 tys. zł na wypłaty dotacyjne dla beneficjentów na realizację przedsięwzięć związanych z Systemem Zielonych Inwestycji (GIS – Green Investment Scheme);

⁵⁴ Dz. U. poz 2161, ze zm.

– 298,6 tys. zł na koszty zarządzania KOSZI⁵⁵.

Na podstawie ustawy z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw⁵⁶ oraz ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, ustawę – Prawo ochrony środowiska, ustawę o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji, ustawę o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw oraz ustawę o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji⁵⁷, w NFOŚiGW utworzono subkonto Rachunku klimatycznego. Na to subkonto w 2019 r. wpłynęły środki w kwocie 1 156 381,5 tys. zł, pochodzące ze sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, o których mowa w art. 49 ust. 2a pkt 1 ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz odsetki bankowe – 7 435,4 tys. zł.

W 2019 r. z tych środków udzielne były dotacje w ramach Programu Priorytetowego „Mój Prąd” w łącznej kwocie 68 767,0 tys. zł. Sfinansowano z nich także koszty obsługi wymienionego wyżej programu w kwocie 281,8 tys. zł.

Program „Mój Prąd” został zatwierdzony uchwałą nr B/33/3/2019 Zarządu NFOŚiGW z dnia 12 sierpnia 2019 r. Celem programu jest zwiększenie produkcji energii z mikroźródeł fotowoltaicznych na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Dofinansowanie następuje w formie dotacji do 50% kosztów kwalifikowanych instalacji wchodzącej w skład przedsięwzięcia nie więcej niż 5 tys. zł na jedno przedsięwzięcie. Zgodnie z założeniami programu dofinansowanie udzielane jest na projekty zakończone przed dniem złożenia wniosku o dofinansowanie.

W 2019 r. wpłynęło 29 630 wniosków. Spośród tych wniosków 18 830 zostało zatwierdzonych do dofinansowania, a 512 wniosków odrzucono.

(akta kontroli str. 2560-2563, 4106-4113, 4560-4563, 4659-4660, 4698, 4869, 5632)

Stwierdzone
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 2019 r., posiadał akcje i udziały w 17 spółkach, tj. w siedmiu spółkach portfela podstawowego oraz w 10 spółkach tzw. portfela resztówek o łącznej wartości ewidencyjnej 1 380 251,2 tys. zł. Dziewięć spośród 17 spółek prowadzi działalność, natomiast dwie spółki znajdują się w likwidacji, a sześć w upadłości. Łączna wartość ewidencyjna akcji/udziałów w ośmiu spółkach – (1 228, 3 tys. zł).

O działalności ekonomiczno-finansowej spółek portfela strategicznego i podstawowego Zarząd NF był informowany w 2019 r. poprzez swoich przedstawicieli w radach nadzorczych.

(akta kontroli str. 264-266, 280-291)

Jak wyjaśnił Kierownik Nadzoru Kapitałowego: *W przypadku [*]. w likwidacji spółka pozostaje w procesie likwidacji od 2002 r. Jak wynika ze sprawozdania finansowego za 2018 r. stan kapitału podstawowego jest ujemny i wynosił (-) 113 097 928,95 zł,*

⁵⁵ Ustawą z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz. U. z 2019 r. poz. 1447, ze zm.) określono zasady funkcjonowania Krajowego systemu zielonych inwestycji, powierzając zarządzanie tym systemem Krajowemu operatorowi systemu zielonych inwestycji (KOSZI) – funkcję tę pełni NFOŚiGW (art. 26).

⁵⁶ Dz. U. poz. 2538, ze zm.

⁵⁷ Dz. U. poz. 412.

a zobowiązania podatkowe spółki wyniosły wówczas 117 277 903,76 zł. Wierzytelności na kwotę 45 508 346,40 zabezpieczone są hipoteką na majątku spółki. Z uwagi na sytuację finansową spółki oraz fakt, iż zgodnie z art. 474 ksh podział między akcjonariuszy majątku pozostałego następuje po zaspokojeniu i zabezpieczeniu wierzycieli, a dodatkowo zwrot akcjonariuszom następuje w stosunku do wpłat na kapitał, gdzie NFOŚiGW posiada 0,58%, podejmowanie jakichkolwiek czynności jest bezcelowe i generowałoby jedynie dodatkowe koszty po stronie NFOŚiGW.

W przypadku [*] w likwidacji postępowanie upadłościowe zostało umorzone w 2005 r. Spółka nie prowadzi żadnej działalności, nie przedstawia także żadnych informacji finansowych do Krajowego Rejestru Sądowego, nie posiada organu do reprezentacji, a na wysyłane przez Departament księgowości NFOŚiGW pisma w sprawie potwierdzenia sald brak jest odpowiedzi. Mając powyższe na uwadze brak jest możliwości kontaktu ze spółką.

(akta kontroli str. 284-291)

Natomiast w przypadku spółek, które pozostają w upadłości Prezes NFOŚiGW wyjaśnił, że: Przepisy regulujące postępowanie upadłościowe posługują się instytucją tzw. kategorii wierzytelności zgłaszanej przez wierzyciela w postępowaniu upadłościowym. Należności współników i akcjonariuszy spółek kapitałowych są zaspokajane w dalszej kolejności – po zaspokojeniu m.in. kosztów postępowania upadłościowego, zaległych wynagrodzeń pracowników upadłego przez niego nieuiszczonych, danin publicznych (podatki, składki na ubezpieczenia społeczne). Należy też mieć na uwadze treść art. 342 ustawy Prawo upadłościowe, wskazującą, że jeżeli suma przeznaczona do podziału nie wystarcza na zaspokojenie w całości należności poprzedzającej kategorii, a jeżeli suma przeznaczona do podziału nie wystarcza na zaspokojenie w całości wszystkich należności tej samej kategorii, należności te zaspokaja się stosunkowo do wysokości każdej z nich.

(akta kontroli str. 383-386)

W 2019 r. NFOŚiGW nie otrzymał dywidend z tytułu posiadanych akcji i udziałów. Zysk wypracowany w spółkach portfela podstawowego, w których NFOŚiGW posiada akcje bądź udziały, został przeznaczony na kapitał zapasowy bądź na pokrycie strat z lat ubiegłych.

Jak wyjaśnił Kierownik Nadzoru Kapitałowego: W [*] w 2019 r. zysk netto za rok 2018 w kwocie 2 772 248,21 zł, (...) przeznaczony został na: utworzenie kapitału zapasowego, w kwocie 221 779,86 zł pokrycie strat z lat ubiegłych, w kwocie 2 550 468,35 zł. W [*] również przeznaczono zysk Spółki w kwocie 312 476,80 zł na pokrycie strat z lat ubiegłych. W spółce [*] z siedzibą w Ostrowcu Świętokrzyskim zysk netto za 2018 r. w kwocie 47 321,69 zł przeznaczono na kapitał zapasowy Spółki. W spółce [*] w Tarnowie na przestrzeni ostatnich lat miało miejsce kumulowanie gotówki na wypłacenie wynagrodzenia NFOŚiGW z tytułu umorzenia akcji. (...) W przypadku KAPE S.A., zgodnie z wnioskiem Zarządu Spółki, zysk netto za 2018 r. w kwocie 534 017,92 zł został w całości przeznaczony na kapitał zapasowy. W przypadku Banku Ochrony Środowiska S.A. zysk netto Banku osiągnięty za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 roku w wysokości 65 012 670,65 zł został w całości przeznaczony na kapitał zapasowy.

(akta kontroli str. 286)

Głównym akcjonariuszem Banku Ochrony Środowiska S.A. (dalej: „BOŚ S.A.”) jest Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z udziałem 58,1% w kapitale zakładowym i ogólnej liczbie głosów w organie stanowiącym. Według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. NFOŚiGW posiadał 53 951 960 akcji BOŚ S.A. Bank realizuje konsekwentnie Program Postępowania Naprawczego, redukując

koszty odsetkowe oraz koszty administracyjne, co w konsekwencji prowadzi do poprawy wyniku netto. Zauważalny jest również wzrost sprzedaży nowych kredytów. Aktywa razem Banku po okresie spadku w latach 2017-2018, nieznacznie wzrosły w stosunku do 2018 r.

Jak wyjaśnił Kierownik Nadzoru Kapitałowego: *Wzrost wartości ewidencyjnej akcji BOŚ S.A. wynika z objęcia przez NFOŚiGW w 2018 r. 21 mln sztuk Akcji Serii V za kwotę 210 000,0 tys. zł w ramach podwyższenia kapitału zakładowego Banku, a nie z powodu wzrostu wartości pakietu posiadanych przez Narodowy Fundusz akcji BOŚ S.A. Zgodnie z obowiązującą polityką rachunkowości NFOŚiGW udziały w spółkach i inne papiery wartościowe stanowiące długoterminowe inwestycje w dniu nabycia wycenia się w skorygowanej cenie nabycia. Inwestycje te na dzień bilansowy wycenia się wg ceny nabycia pomniejszonej o odpisy z tytułu trwałej utraty ich wartości. Zasady ujęte w polityce rachunkowości zostały zastosowane do ustalenia odpisów aktualizujących wartość akcji BOŚ S.A. W I kwartale 2019 roku Fitch Ratings Ltd podwyższył ocenę ratingową Banku. Agencja w swoim raporcie jako główne powody decyzji wymieniła w szczególności wzmocnienie buforów kapitałowych Banku, realizację założeń przyjętych w Strategii oraz ograniczenie ryzyka koncentracji zaangażowania Banku w ekspozycje farm wiatrowych w stosunku do poprzedniego przeglądu Banku. Do czynników, które mogą wpłynąć na podwyższenie ratingu Agencja zaliczyła m.in. dalsze zwiększenie rentowności oraz poprawę jakości aktywów.*

(akta kontroli str. 287-291)

Polskie Domy Drewniane Spółka Akcyjna

W dniu 23 stycznia 2019 r. Zarząd NFOŚiGW podjął Uchwałę Nr A/6/6/2019 w sprawie wyrażenia zgody na zawiązanie Spółki Polskie Domy Drewniane S.A. – (dalej: „PDD S.A.”)

Akcjonariusze spółki:

- NFOŚiGW – 49.500 szt. akcji – 99 % w kapitale spółki
- Bank Ochrony Środowiska S.A. – 500 szt. akcji – 1 % w kapitale spółki.

W dniu 23 lipca 2019 r. Spółka złożyła do KRS wnioski o rejestrację podmiotu w rejestrze przedsiębiorców.

Dnia 12 sierpnia 2019 r. Zarząd NFOŚiGW uchwałą A/47/2/2019 wyraził zgodę na odbycie Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia Spółki PDD S.A. w organizacji, w sprawie m.in. ustalenia zasad kształtowania wynagrodzeń członków Zarządu oraz Rady Nadzorczej oraz zatwierdzenia Planu operacyjnego na lata 2019–2020 Spółki PDD S.A. Dnia 28 sierpnia 2019 r. odbyło się nadzwyczajne walne zgromadzenie Spółki PDD S.A. w organizacji, na którym zatwierdzono Plan operacyjny na lata 2019 – 2020 PDD S.A. i wraz z jego zatwierdzeniem Spółka rozpoczęła realizację Planu operacyjnego.

Rejestracja Spółki w KRS nastąpiła w dniu 4 września 2019 r. Spółka od 5 marca 2019 r. do 4 września 2019 r. działała jako Spółka w organizacji przygotowując dokumenty niezbędne do jej funkcjonowania, m.in. takie jak: Regulamin organizacyjny, Strukturę organizacyjną, Regulamin wynagradzania, Regulamin postępowania dot. opracowania biznesplanu Spółki, Regulamin RN i Zarządu. Przygotowano Plan operacyjny na lata 2019-2020 wraz z planem marketingowym. W okresie kwiecień – lipiec 2019 r. Spółka PDD S.A. przygotowywała Plan operacyjny na lata 2019-2020. Od dnia 15 kwietnia 2019 r. Zarząd Spółki podjął działania zmierzające do wytypowania i pozyskania dostępnych nieruchomości pod zabudowę mieszkaniową. Przeanalizowanych zostało łącznie ok. 150 różnych nieruchomości pod kątem dostępności, architektonicznym, cenowym oraz potencjału rynkowego. Na podstawie przeprowadzonych analiz wyłoniono 14 nieruchomości,

na których można zrealizować budynki drewniane (wielo i jednorodzinne), spełniające wymogi ekologicznego i energooszczędnego budownictwa drewnianego.

(akta kontroli str.360-379)

Jak wyjaśnił Kierownik Wydziału Nadzoru Kapitałowego: *Spółka działa w branży developerskiej, która charakteryzuje się ok. 24 miesięcznym cyklem produkcyjnym, składającym się z zakupu nieruchomości, uzyskaniem wymaganych decyzji administracyjnych związanych z planowaną inwestycją developerską, przygotowaniem inwestycji, realizacją projektu budowy budynku mieszkalnego, uzyskaniem decyzji administracyjnej dopuszczającej budynek do użytkowania a następnie sprzedażą/wynajmem wybudowanych konkretnych lokali mieszkalnych w dopuszczonym do użytkowania budynku mieszkalnym. W związku z powyższym wykazane straty w pierwszym roku na poszczególnych pozycjach rachunku wyników wynikają z następujących powodów: Strata ze sprzedaży -2.294.499,89 zł - poniesienia kosztów organizacji Spółki, zatrudnienia pracowników, wynajmu biura oraz kosztów analiz potencjalnych nieruchomości. Strata z działalności operacyjnej -2.286.755,99 zł - uzyskania przychodów operacyjnych i poniesienia kosztów operacyjnych. Strata z działalności gospodarczej -2.189.847,56 zł - uzyskania przychodów finansowych oraz poniesienia kosztów finansowych.*

(akta kontroli str.3878-3879)

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 w 2019 r. wykorzystane zostały w kwocie 44 463,5 tys. zł, co stanowiło 84,2% planu po zmianach, a w porównaniu do 2018 r. było niższe o 9,1% (o 4 471,7 tys. zł). Dotacje przeznaczono na:

- dofinansowanie (wydatki bieżące i inwestycyjne) kosztów pomocy technicznej POIiŚ⁵⁸ i POPT⁵⁹, kosztów zarządzania w ramach MF EOG 2014–2021⁶⁰, kosztów Projektu Doradztwa Energetycznego dla NFOŚiGW w kwocie ogółem 34 487,0 tys. zł, a główne pozycje dotyczyły m.in. POPT sektora środowisko – 19 726,0 tys. zł, POPT sektora energetyka – 8 307,9 tys. zł, PT POIiŚ sektor środowisko – 2 756,2 tys. zł oraz PT POIiŚ sektor energetyka – 1 227,6 tys. zł, MF EOG – 925,7 tys. zł (na realizację ze środków otrzymanych w 2019 r. nie wykorzystano i zwrócono w 2020 r. – 1 800,2 tys. zł);
- Projekt Doradztwa Energetycznego – środki dla Partnerów w kwocie 9 976,5 tys. zł (w pozycji tej zawarte są środki otrzymane w 2018 r., a wykorzystane w 2019 r. w kwocie 1 737, 3 tys. zł).

(akta kontroli str. 3902-3906)

NFOŚiGW jest beneficjentem projektu *Ogólnopolski system wsparcia doradczego dla sektora publicznego, mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej oraz OZE*, który jest realizowany we współpracy z Partnerami (wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz Urząd Marszałkowski w Lublinie). W 2019 roku NFOŚiGW złożył wnioski o płatność w wysokości 14 092,0 tys. zł, a otrzymał środki w wysokości 9 957,2 tys. zł, z czego

⁵⁸ Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014 – 2020.

⁵⁹ Program Operacyjny Pomoc Techniczna.

⁶⁰ Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

1 543,7 tys. zł dotyczyło refundacji kosztów Narodowego Funduszu, 8 413,5 tys. zł Partnerów projektu.

(akta kontroli str. 3991-4000)

Jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu OZE: *Narodowy Fundusz złożył siedem wniosków o płatność (...) z czego jedynie trzy zostały zatwierdzone i wypłacone przez IP w 2019 r. na kwotę 9 957 196,47 zł (...). Na weryfikację wniosku o płatność IP ma czas 60 dni. Po ocenie przesyła do nas uwagi a następnie Partner Wiodący – NFOŚiGW musi uzyskać wyjaśnienia od Partnerów Projektu. Zdarza się, że wnioski o płatność wymagają podwójnego uzupełniania gdyż dla IP wyjaśnienie jest nie wystarczające. Ponadto nie zrealizowany został planowany koszt wdrożenia Platformy Informatycznej. Zadanie to będzie realizowane w mniejszym zakresie oraz mniejszym kosztem, jednocześnie konieczność opracowania nowych założeń spowodowała przesunięcie zakupu na 2020 r.*

(akta kontroli str. 3996-4000)

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 POiŚ 2014–2020. W 2019 r. złożono łącznie 170 wniosków o płatność z czego w ramach I osi 153 wnioski o całkowitej wartości projektów 2 971 679,4 tys. zł i w ramach II osi 17 wniosków o całkowitej wartości projektów 189 051,6 tys. zł. Podpisano 257 umów o wartości całkowitej projektów 3 462 030,6 tys. zł co w stosunku do roku 2018 było niższe o 59 umów. Płatności wykonane w ramach środków POiŚ w 2019 r. wyniosły ogółem 3 018 469,7 tys. zł.

W ramach I osi priorytetowej PO liŚ 2014–2020 *Zmniejszenie emisyjności gospodarki*, w 2019 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 33 721,2 tys. zł. W 2019 r. zorganizowano czwarty nabór w ww. poddziałaniu, w wyniku którego wpłynęło 25 wniosków o dofinansowanie, do końca 2019 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 2019 r. 43 318,5 tys. zł. W 2019 r. zawarto jedną umowę na łączną kwotę dofinansowania z budżetu UE 3 862,5 tys. zł;
- *Wspieranie efektywności energetycznej w budynkach użyteczności publicznej (1.3.1.)*, łączna wartość zrealizowanych w 2019 r. płatności wyniosła 94 335,8 tys. zł; W 2019 r. 103 umowy na łączną kwotę dofinansowania z budżetu UE 316 715,2 tys. zł;
- *Wspieranie efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym (1.3.2.)*. W 2019 r. zawarto 15 umów na łączną kwotę dofinansowania z budżetu UE – 33 813,0 tys. zł, zrealizowane płatności wyniosły 35 968,5 tys. zł;
- *Efektywna dystrybucja ciepła i chłodu (1.5.)* – łączna wartość zrealizowanych płatności (tryb konkursowy i pozakonkursowy) wyniosła 125 753,2 tys. zł.

- *Źródła wysokosprawnej kogeneracji (1.6.1.)* – zrealizowane płatności wyniosły 71 087,8 tys. zł;
- *Sieci ciepłownicze i chłodnicze dla źródeł wysokosprawnej kogeneracji (1.6.2.)* – zrealizowane płatności wyniosły 12 509,1 tys. zł.

W ramach I osi priorytetowej PO liŚ 2014–2020 w 2019 r. osiągnięto m.in. następujące wskaźniki produktu i rezultatu (według wniosków o płatność końcową): priorytet inwestycyjny 4.III – szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych (tony równoważnika CO₂) – 11 879,3; zmniejszenie zużycia energii końcowej (GJ/rok) – 113 388,8; priorytet inwestycyjny 4.VI liczba wybudowanych lub zmodernizowanych jednostek wytwarzania energii elektrycznej i ciepłej w ramach wysokosprawnej kogeneracji (szt.) – 57.

W ramach II osi priorytetowej PO liŚ 2014–2020 *Ochrona Środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu*, w 2019 r. prowadzono nabory wniosków i ich ocenę oraz podpisywano kolejne umowy o dofinansowanie. Ogółem w 2019 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 74 umowy o wartości dofinansowania z UE wynoszącej 967 828,0 tys. zł. Zrealizowane w 2019 r. płatności wyniosły ogółem 2 601 775,6 tys. zł (z tego: w działaniu 2.1. – 558 718,2 tys. zł, w działaniu 2.2. – 69 006,5 tys. zł, w działaniu 2.3. – 1 756 412,8 tys. zł, w działaniu 2.4. – 36 270,4 tys. zł i w działaniu 2.5. – 181 367,6 tys. zł.

W 2019 r. ogłoszono pięć naborów wniosków o dofinansowanie projektów w trybie konkursowym w ramach II osi priorytetowej POliŚ 2014–2020. Na dzień 31 grudnia 2019 r. w *Wykazie projektów zidentyfikowanych przez właściwą instytucję w ramach trybu pozakonkursowego* znajdowało się 37 projektów z działania 2.1 i 8 z działania 2.4. W okresie sprawozdawczym NFOŚiGW zawarł w ramach działań 2.1-2.5 POliŚ 2014–2020 74 umów o dofinansowanie dla projektów wybieranych w trybie konkursowym i pozakonkursowym. Ich wartość całkowita wynosi 1 679 816,0 tys. zł, a wkład UE 967 178,0 tys. zł. W okresie sprawozdawczym rozwiązano 5 umów o wartości całkowitej 17 954,7 tys. zł i dofinansowaniu UE 12 118, 7 tys. zł.

(akta kontroli str. 3883-3885)

Jak wyjaśnił Prezes Zarządu NFOŚiGW ze względu na to, że większość wniosków została złożona pod koniec 2019 r. terminy zakończenia oceny nastąpią w 2020 r. *Natomiast tendencja spadkowa podpisywania umów o dofinansowanie jest w POliŚ zjawiskiem pozytywnym, a nawet pożądanym. Program ma określone ramy czasowe na zawieranie umów (2014-2020), ograniczona alokację i ograniczony czas realizacji (2014-2023). Dla efektywnego wykorzystania dostępnych środków celowym jest jak najwcześniejsze zawarcie umów i rozpoczęcia wdrażania projektów tak, aby uniknąć ryzyka ich niezakończenia w okresie programowym. (...) Tendencja wzrostowa liczb zwrotów jest związana ze wzrostem liczby, wartości oraz stopnia zaawansowania realizacji finansowanych projektów.*

(akta kontroli str. 3886-3901)

Analizie poddano dokumentację czterech projektów wybranych w trybie konkursowym w ramach działania 2.3 – Gospodarka wodno-ściekowa w aglomeracjach, tj:

- „Gospodarka ściekowa faza II w Łodzi” – umowa nr POIS.02.03.00-00-0085/17 zawarta z Miastem Łódź (planowany koszt realizacji projektu 132 541,7 tys. zł, w tym maksymalny poziom dofinansowania ze środków UE – 68 851,4 tys. zł);
- „Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej na terenie miasta Bielsk Podlaski” – umowa nr POIS.02.03.00-00-0082/17 zawarta z Miastem Bielsk Podlaski (planowany koszt realizacji projektu 70 937,9 tys. zł, w tym maksymalny poziom dofinansowania ze środków UE – 37 281,6 tys. zł);
- „Modernizacja gospodarki ściekowej w Aglomeracji Elbląg” – umowa nr POIS.02.03.00-00-0025/17 zawarta z Elbląskim Przedsiębiorstwem Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. (planowany pierwotnie koszt realizacji projektu 108 116,7 tys. zł, w tym maksymalny poziom dofinansowania ze środków UE – 56 242,7 tys. zł. Aneks nr 2 z dnia 30 grudnia 2019 r. koszt realizacji projektu został ustalony w kwocie 201 155,6 tys. zł, w tym maksymalny poziom dofinansowania ze środków UE – 71 242,7 tys. zł);
- „Gospodarka wodno-ściekowa w Gminie Jarocin” – umowa nr POIS.02.03.00-00-0174/16 zawarta z Przedsiębiorstwem Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. w Jarocinie (planowany koszt realizacji projektu 273 173,9 tys. zł, w tym maksymalny poziom dofinansowania ze środków UE – 135 657,0 tys. zł).

Projekty realizowane były zgodnie z zawartymi umowami. Harmonogramy realizacji ww. projektów, stanowiące załączniki do umów, były kilkakrotnie zmieniane najczęściej w zakresie przesunięcia terminów realizacji poszczególnych etapów projektów. Przyczyną takiego stanu były problemy z wyłonieniem wykonawców w związku z tym, że oferty składane w postępowaniach przetargowych były wyższe niż pierwotnie zakładano.

W Narodowym Funduszu wyjaśniono m.in., że wzrost wartości robót w obecnej perspektywie finansowej nie jest przypadkiem odosobnionym i wynika z tendencji wzrostowych w zakresie cen na rynku inwestycji w Polsce, które dało się zaobserwować głównie w 2018 r. i 2019 r. Czynniki mające bezpośredni wpływ na wartość robót budowlanych to m.in. problemy z siłą roboczą, wzrost wynagrodzeń i cen materiałów budowlanych. Na zwiększenie wartości robót budowlano-montażowych oraz cen specjalistycznych urządzeń ma także wpływ znaczący wzrost liczby projektów infrastrukturalnych realizowanych przy wsparciu środków z unijnej perspektywy finansowej na lata 2014-2020.

Dyrektor Departamentu Ochrony Wód w NFOŚiGW wyjaśniła, że z beneficjentami utrzymywany jest stały kontakt i pisemnie są przekazywane informacje dotyczące realizacji projektów. Kontroli podlegają wszystkie składane przez beneficjentów wnioski o płatność.

(akta kontroli str. 4321-4342, 5311-5540)

Szczegółowym badaniem objęto także dwa projekty⁶¹ wyłonione w trybie konkursowym i pozakonkursowym w ramach działania 2.4 – *Ochrona przyrody i edukacja ekologiczna* na łączną kwotę 49 582,9 tys. zł. Analizą objęto prawidłowość weryfikacji wniosków i postęp w realizacji projektów według stanu na koniec 2019 r. Nieprawidłowości stwierdzono w zakresie jednego projektu, co zostało opisane szczegółowo w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

⁶¹ Inwentaryzacja cennych siedlisk przyrodniczych kraju, gatunków występujących w ich obrębie oraz stworzenie Banku Danych o Zasobach Przyrodniczych o numerze umowy POIS.02.04.00-00-0191/16-04 (dalej: Inwentaryzacja cennych siedlisk przyrodniczych) oraz Kształtowanie właściwych postaw społeczeństwa wobec zachowania bogactwa różnorodności biologicznej Etap II: Przebudowa budynku inwentarskiego wraz z budową zagrody pokazowej zwierząt o numerze umowy POIS.02.04.00-00-0047/16-00.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nierzetelna ocena zdolności organizacyjnej wnioskodawcy przez NFOŚiGW do realizacji projektu *Inwentaryzacja cennych siedlisk przyrodniczych kraju*, znalazła odzwierciedlenie w składaniu przez Beneficjenta, nieterminowo, nierzetelnie sporządzonych wniosków o płatność, co w konsekwencji wydłużało okres ich weryfikacji przez NFOŚiGW, jako Instytucji Wdrażającej. W ramach rozpatrywania wniosku o dofinansowanie Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, NFOŚiGW ocenił zdolność organizacyjną wnioskodawcy na maksymalną liczbę punktów. Jednakże ustalenia kontroli wskazują, że w trakcie realizacji projektu, przy każdym z 12 złożonych wniosków o płatność, Beneficjent raportował problemy w zakresie prawidłowego i terminowego wypełnienia wniosku, powołując się na problemy kadrowe i organizacyjne u Beneficjenta. Niewłaściwie sporządzone wnioski o płatność przez Beneficjenta spowodowały, że czas weryfikacji wniosków przez NFOŚiGW wynosił od 15 do 283 dni i tylko dwa wnioski zostały zweryfikowane zgodnie z umową w terminie do 60 dni tj.: wniosek 010 – 44 dni, wniosek 012 – 15 dni. Na dzień 31 grudnia 2019 r. dziewięć wniosków zostało zatwierdzonych, dwa wnioski pozostawały w trakcie oceny (m.in. wniosek za okres od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2018 r., który do dnia zakończenia kontroli nie został zatwierdzony), a jeden wniosek został odesłany do poprawy.

(akta kontroli str. 2173-2763)

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Ochrony Przyrody i Edukacji Ekologicznej: *Weryfikacja każdego wniosku o płatność, stanowiącego wniosek refundacyjny, dotyczyła od 3 do 5 wersji wniosków. Wnioski nr od 001 do 004 weryfikowane były na 100 % dokumentacji, przy czym zestawienie dokumentów np. w przypadku wop nr 003 (w trakcie oceny) zawiera 147 pozycji, wop nr 004 (zatwierdzony) – 162 pozycji. Wnioski o płatność nr 007 – 012 zweryfikowano na próbie dokumentów, co znacząco wpłynęło na skrócenie czasu weryfikacji. Nie zmniejszyło to jednak liczby wersji wop do weryfikacji – średnio 3 wersje od złożenia zatwierdzonego wop. (...) W trakcie oceny merytorycznej I stopnia, projekt otrzymał 10 punktów w kryterium – Zdolność organizacyjna Wnioskodawcy do realizacji projektu oraz przygotowanie instytucjonalne do wdrożenia. Potencjał instytucjonalny oraz doświadczenie zespołu realizującego projekt było podstawą do przyznania najwyższej liczby punktów. Zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie oraz PRP, Wnioskodawca posiadał duże doświadczenie w realizacji projektów finansowanych ze środków UE (...) GDOŚ deklarował potencjał merytoryczny pracowników zatrudnionych w departamencie odpowiedzialnym za realizację projektu.*

(akta kontroli str. 1477-1486)

Zdaniem NIK weryfikowanie wniosków o płatność w terminie dłuższym niż 60 dni od daty wpływu wniosku do NFOŚiGW było działaniem niezgodnym § 8 pkt 6 umowy z dnia 10 kwietnia 2017 r. nr POIS.02.04.00-00-0191/16-00 wskazującym, że Instytucja Wdrażająca weryfikuje wniosek o płatności oraz załączone do niego dokumenty w terminie do 60 dni od dnia ich otrzymania.

2. Brak monitorowania przez NFOŚiGW realizacji przez Beneficjenta projektu *Inwentaryzacja cennych siedlisk przyrodniczych kraju*, pomimo niewielkiego wykorzystania wydatków kwalifikowalnych wynoszących 2,8 % wg stanu na dzień 31.12.2019 r. Beneficjent do dnia 31.12.2019 r. nie raportował we

wnioskach o płatność stopnia osiągnięcia planowanych wskaźników produktu i rezultatu bezpośredniego, a NFOŚiGW jako Instytucja Wdrażająca nie monitorował bieżących postępów w dochodzeniu do wartości docelowych wskaźników rezultatów, co było niezgodne z § 9 pkt 5 umowy z dnia 10 kwietnia 2017 r. nr POIS.02.04.00-00-0191/16-00.

(akta kontroli str. 1477-1486)

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Ochrony Przyrody i Edukacji Ekologicznej: *Zgodnie z zapisami § 9 umowy o dofinansowanie, monitorowanie realizacji projektu prowadzone jest przez IW na podstawie składanych przez Beneficjenta wniosków o płatność. Beneficjent w zakładce Postęp rzeczowy realizacji projektu, opisuje stan realizacji w ramach poszczególnych okresów sprawozdawczych (...) Beneficjent dotychczas nie raportował we wnioskach o płatność stopnia osiągnięcia planowanych wskaźników produktu i rezultatu bezpośredniego (...) Według „Podręcznika Beneficjenta dla systemu SL 2014” pole wop- „Wartość osiągnięta w wyniku zrealizowania projektu” wypełniane jest w przypadku wniosku o płatność końcową i oznacza ostateczną wartość wskaźnika osiągniętą w momencie składania tego wniosku. Taka praktyka stosowana była w dotychczas złożonych wnioskach o płatność i była akceptowana przez IP. Zalecenie IP, by wartość osiągniętych wskaźników wykazywana była również w bieżących wnioskach o płatność, a nie jedynie we wniosku o płatność końcową została przekazana pismem (...) z dnia 29.11.2019 r. W związku z powyższym, bieżące monitorowanie postępów w dochodzeniu do wartości docelowych wskaźników rezultatu, będzie prowadzone w przypadku nowo złożonych wniosków o płatność*

(akta kontroli str. 1487-1516, 2173-2763)

W ocenie NIK, NFOŚiGW jako Instytucja Wdrażająca po upływie dwóch lat od realizacji projektu przy bardzo niskim procentem wykorzystania wydatków kwalifikowalnych powinien, na podstawie § 9 pkt 5 ww. umowy, żądać przedstawiania dokumentów służących monitorowaniu postępów realizacji Projektu innych niż określone w ust. 1.

3. Pomimo zmiany umowy z dnia 10 kwietnia 2017 r. nr POIS.02.04.00-00-0191/16-00 aneksem z dnia 17 października 2018 r., którym włączono do projektu działań grunty znajdujące się w zarządzie PGL LP, nie usunięto z opisu projektu w Karcie aneksu do umowy zdania, że *Inwentaryzacje nie będą prowadzone na obszarach będących w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe*, co było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 1577-1592, 2069-2076)

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Ochrony Przyrody i Edukacji Ekologicznej: *W trakcie rejestracji ww. aneksu w systemie SL 2014 nie został zaktualizowany „Krótki opis projektu”. Pozostał pierwotny opis, który system SL zaciąga do wniosku o dofinansowanie.*

(akta kontroli str. 1487-1516)

W ocenie NIK, powyższe działanie było nierzetelne. W wyniku wskazanej przez kontrolujących nieprawidłowości, opis projektu został skorygowany w trakcie kontroli NIK.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, stwierdzone w zakresie niniejszego obszaru nieprawidłowości wskazują na nieskuteczne funkcjonowanie mechanizmów kontroli.

V. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

- Uwagi NIK nie formułuje uwag
- Wnioski Kontynuowanie działań, zapewniających terminową realizację postępowań administracyjnych dotyczących udzielania ulg w spłacie opłat wnoszonych do NFOŚiGW na podstawie ustawy *Prawo geologiczne i górnictwo* oraz zawiadamianie stron prowadzonych postępowań zgodnie z trybami określonymi w Kpa.
- Ponadto NIK ponownie wnosi o:
1. Ustalenie, w ramach procedur kontroli zarządczej, mechanizmów zapewniających:
 - a) spójność harmonogramów rzeczowo-finansowych umów z opisami działań zaplanowanych do realizacji;
 - b) terminowe rozliczanie umów pod względem rzeczowym i ekologicznym;
 - c) terminowe rozpatrywanie wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć oraz zapewnienie wykazywania w systemie informatycznym statusu wniosków zgodnego ze stanem faktycznym;
 - d) wyeliminowanie przypadków udzielania zamówień niezgodnie z przepisami wewnętrznymi.
 2. Sporządzenie i wdrożenie koncepcji „Elektroniczna obsługa umów finansowanych ze środków krajowych”, jak również raportowania w NFOŚiGW.

VI. 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 piśmie⁶² 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. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Najwyższa Izba Kontroli informuje, że wystąpienia pokontrolne po kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. stanowią podstawę sporządzenia *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 r.*, której terminowe przedłożenie jest obowiązkiem Najwyższej Izby Kontroli określonym w art. 226 ust. 2 Konstytucji. Realizacja ustrojowego obowiązku Najwyższej Izby Kontroli w stosunku do Sejmu, umożliwiająca dochowanie przez Sejm terminu określonego w art. 226 ust. 2 Konstytucji, stanowi realizację ważnego interesu społecznego. Wobec powyższego, na podstawie art. 15z z ust. 4 pkt 2 w zw. z ust. 1 pkt 10 i ust. 7 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych

⁶² Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag
i wykonania
wniosków

z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁶³, organ kontrolowany zobowiązany jest w terminie określonym w art. 54 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wnieść zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego albo poinformować w tym terminie o niewniesieniu zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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 22 kwietnia 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska

Dyrektor
Anna Krzywicka

p.o. Dyrektor
Departamentu Środowiska

Tomasz Gawel

Kontrolerzy:

Agnieszka Kołakowska
Doradca ekonomiczny

Waldemar Brodziuk
Główny specjalista kp.

Monika Skrzypiec
Główny specjalista kp.

- *) Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2019 r. poz. 1010) Najwyższa Izba Kontroli wyłączyła jawność informacji posiadających wartość gospodarczą. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.
- ***) Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429) Najwyższa Izba Kontroli wyłączyła jawność informacji w zakresie nazwisk osób fizycznych. Wyłączenia tego dokonano w interesie osób fizycznych.

⁶³ Dz.U. poz.374, 567 i 568