



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Środowiska

KSI.410.001.03.2021

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/001 Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. – wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej ¹ ul. Konstruktorska 3a, 02-673 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Chorowski, Prezes Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – od 20 sierpnia 2020 r. Poprzednio, w okresie objętym kontrolą, funkcję kierownika jednostki pełnili: Dominik Bąk, p.o. Prezes Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – od 1 czerwca 2020 r. do 19 sierpnia 2020 r., Piotr Woźny, Prezes Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej od 30 sierpnia 2019 r. do 31 maja 2020 r., <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 7-11)</p>
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	Bartosz Bernacki, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/19/2021 z 12 stycznia 2021 r. Izabella Krawczyk, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/17/2021 z 12 stycznia 2021 r. Dorota Winosławska-Mrówka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/18/2021 z 12 stycznia 2021 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-6)</p>

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli była ocena wykonania w 2020 r. planu finansowego NFOŚiGW pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań.
Zakres kontroli	Ocenie podlegały w szczególności: <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 Unii Europejskiej (UE);– gospodarowanie wolnymi środkami;

¹ Dalej: NFOŚiGW lub *Narodowy Fundusz*.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: *ustawa o NIK*.

- prawidłowość i rzetelność sporządzenia sprawozdań za IV kwartał 2020 r. w zakresie operacji finansowych;
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań.

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 UE;
- analizy realizacji zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- szczegółowej analizy wybranej próby wydatków;
- analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego;
- 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 ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego NFOŚiGW na 2020 r. Występujące odchylenia w poszczególnych pozycjach planu przychodów (111,2% planu), niezależne od decyzji Zarządu NFOŚiGW, były skutkiem zmian przepisów prawa jak również decyzji Rady Polityki Pieniężnej w 2020 r.

Koszty zrealizowano na poziomie o 10,9% niższym (tj. o 458 575,8 tys. zł) od kwoty ujętej w ustawie budżetowej na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r.⁴ Przepisanie Narodowemu Funduszowi nowych zadań i obowiązków finansowych spowodowało zwiększenie kosztów o 25,6% w porównaniu z 2019 r. Na podstawie badania dowodów księgowych⁵ stwierdzono, że poniesione koszty były celowe i gospodarne, zostały poniesione zgodnie z przepisami prawa i były udokumentowane.

Strata netto w 2020 r. wyniosła – 707 095,8 tys. zł, tj. 48,1% straty planowanej w ustawie budżetowej (-1 471 030,0 tys. zł). Głównym czynnikiem straty był ustawowy obowiązek dokonywania przez NFOŚiGW wpłat na Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg (dawniej Fundusz Dróg Samorządowych)⁶ – w 2020 r. wpłacono kwotę 1 400 000,0 tys. zł).

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. poz. 571, ze zm., dalej: *ustawa budżetowa*.

⁵ Przeprowadzonego na próbie 46 dowodów księgowych łącznie na 2 013 366,1 tys. zł.

⁶ Fundusz został utworzony ustawą z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1430, ze zm.) i przemianowany ustawą z dnia 19 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2338) na Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg, dalej: *ustawa o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg*.

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

- przewlekłym rozpatrywaniu spraw, wbrew zasadom określonym w art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁷;
- niezapewnieniu możliwości podejmowania działań windykacyjnych w ramach trójstronnych umów⁸ zawieranych w ramach programu *Gekon – Generator Koncepcji Ekologicznych*, w sytuacji gdy beneficjenci nie zwrócili części dofinansowania. Możliwość dochodzenia zwrotu dofinansowania oraz nakładania kar zapewniło sobie jedynie NCBR.

W NFOŚiGW nie podjęto działań zmierzających do zwiększenia efektywności wykorzystania środków z programu *Gekon – Generator Koncepcji Ekologicznych*, natomiast w 2020 r. podjęto decyzję o wygaszaniu naboru wniosków do ww. programu w związku z tym, że od dwóch lat finansowanie programu było coraz niższe, a wykorzystane w tym programie środki nie przyniosły oczekiwanych efektów ekonomicznych. Beneficjenci nie składali bowiem wniosków o dofinansowanie fazy wdrożeniowej.

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

- nie wdrożono koncepcji *Elektroniczna obsługa umów finansowanych ze środków krajowych*, jak również raportowania w NFOŚiGW;
- 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;
- nie ustalono, w ramach procedur kontroli zarządczej, mechanizmów zapewniających spójność harmonogramów rzeczowo-finansowych umów z opisami działań zaplanowanych do realizacji.

Sprawozdanie z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej, sprawozdania w zakresie operacji finansowych (Rb-N i 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.

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm., dalej: *k.p.a.* Uwzględniono przy tym art. 35 § 5 *k.p.a.*, w tym zawieszenie terminów, wprowadzony ustawą z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842, ze zm.), dalej: *ustawa o COVID*.

⁸ Umowy trójstronne zawierane pomiędzy NFOŚiGW, Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (NCBR), a Beneficjentem.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu

Opis stanu faktycznego

1.1 Wykonanie planu przychodów NFOŚiGW

Projekt planu finansowego NFOŚiGW na 2020 rok został uchwalony przez Radę Nadzorczą 18 lipca 2019 r. W tych wielkościach jako plan finansowy został ujęty w tabeli 38 załącznika nr 14 do ustawy budżetowej. Po stronie przychodów plan nie był zmieniany w ciągu roku.

(akta kontroli str. 584-635)

W 2020 r. przychody NFOŚiGW wyniosły 3 039 328,4 tys. zł, tj. o 305 358,4 tys. zł więcej niż planowano (111,2% planu). W porównaniu z 2019 r. były one niższe o 1 735 503,3 tys. zł, tj. o 36,3%. Spadek wielkości przychodów ogółem był wynikiem uzyskania niższych przychodów z prowadzonej działalności w 2020 r. w porównaniu do 2019 r. Przychody uzyskane w 2020 r., choć niższe od osiągniętych w 2019 r., były jednak znacznie wyższe od przychodów uzyskanych w latach 2017-2018, które wyniosły odpowiednio 1 862 677,5 tys. zł i 1 606 770,5 tys. zł.

W strukturze zrealizowanych przychodów największy udział, tj. 91,9% (2 792 020,5 tys. zł), miały przychody z prowadzonej działalności. Stanowiły one 115,9% kwoty planowanej i 62,4% przychodów z działalności osiągniętych w 2019 r. Głównymi źródłami tych przychodów były wpływy z tytułu:

- Opłaty emisyjnej, o której mowa w art. 321a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁰, w wys. 1 594 951,4 tys. zł, która stanowiła 94,7% planu i 98,1% przychodów uzyskanych z tego tytułu w 2019 r.
- Opłat eksploatacyjnych i koncesyjnych w wys. 271 157,2 tys. zł – stanowiącej 93,5% planu i 95,7% tych przychodów z 2019 r.
- Opłat i kar za korzystanie ze środowiska i opłat wynikających z ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne¹¹, które wyniosły 194 368,4 tys. zł, tj. 56,0% planu i 43,0% przychodów z 2019 r. Wpływy z opłat za korzystanie ze środowiska na podstawie Poś pozostały na niezmienionym poziomie 182 579,4 tys. zł (182 937,8 tys. zł w 2019 r.); wpływy z opłat z ustawy – Prawo wodne wyniosły 6 715,9 tys. zł i pochodziły z opłat należnych w 2019 r., które zostały przekazane przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (PGW WP) w 2020 r. Stanowiły tylko 2,5% wpływów z 2019 r. (266 835,3 tys. zł), gdyż zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020¹², wpływy z tytułu opłat za wprowadzanie ścieków oraz opłat podwyższonych za 2020 r. w całości stanowiły przychody PGW WP; opłat zastępczych i kar wynikających z ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii¹³, które uzyskano na poziomie 22 780,0 tys. zł, tj. 57,0% planu i 11,7% przychodów z 2019 r. Prognoza przychodów w tej pozycji jest obciążona dużym ryzykiem, gdyż w przypadku

⁹ 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.

¹⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm., dalej: *Poś*.

¹¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 310, ze zm., dalej: *ustawa – Prawo wodne*.

¹² Dz. U. z 2020 r. poz. 278.

¹³ Dz. U. z 2021 r. poz. 610, dalej: *ustawa OZE*.

świadectw biogazowych (błękitnych) o możliwości realizacji tzw. obowiązku *błękitnego* za pomocą opłaty zastępczej za rok 2019 od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2020 r. – oraz za rok 2020 od 1 lipca do 31 grudnia 2020 r. – decydowała każdorazowo miesięczna cena średnioważona praw majątkowych (wynikających ze świadectw *błękitnych*), o której mowa w art. 47 ust. 3 pkt 1 ustawy OZE, obowiązująca w dacie faktycznej realizacji tego obowiązku – tj. wniesienia opłaty zastępczej do NFOSiGW. Znaczący spadek wpływów dotyczył przede wszystkim podmiotów uiszczających w 2019 r. najwyższe opłaty, tj. PGE Obrót SA wniosła opłatę w kwocie niższej o 6 590,0 tys. zł (16 206,0 tys. zł w 2020 r. wobec 22 796 tys. zł w 2019 r.), a Tauron Sprzedaż SA w kwocie mniejszej o 12 661 tys. zł (1 740 tys. zł w 2020 r. wobec 14 401 tys. zł w 2019 r.).

- Pozostałych opłat i składek w wys. 708 742,0 tys. zł, wobec planowanych 48 500,0 tys. zł i osiągniętych w 2019 r. 1 213 163,6 tys. zł. Do tej grupy zaliczono wpływy m.in. z opłat produktowych wraz z wpływami z nimi związanymi (25 282,5 tys. zł), opłat i kar wynikających z ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych¹⁴ wraz ze środkami z art. 402 ust. 4a Poś (15 711,6 tys. zł) i wpływami pochodzącymi ze sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (8 000,0 tys. zł), a także nieplanowane wpływy z likwidacji państwowego funduszu celowego *Fundusz Niskoemisyjny Transportu* (FNT) w wys. 653 588,4 tys. zł.

Zrealizowane przychody pochodziły również z:

- Dotacji z budżetu państwa w wysokości 46 648,8 tys. zł, tj. 78,7% planu i 104,9% dotacji otrzymanych w 2019 r. Niższe niż planowano wykonanie dotacji spowodowane było niższą kwotą kosztów kwalifikowanych dotyczących programów na finansowanie pomocy technicznej i dotacji przeznaczonych dla beneficjentów lub pośredników III edycji Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego z uwagi na ograniczenia wynikające z pandemii COVID-19.
- Środków od innych jednostek sektora finansów publicznych w wys. 209,9 tys. zł, stanowiącej 6,5% planu i 35,0% przychodów uzyskanych w 2019 r. Niskie wykonanie tej pozycji jest wynikiem wdrożonych w 2020 r. systemowych zmian w zakresie przekształcenia FNT w zobowiązanie wieloletnie FNT.
- Pozostałych przychodów, na które składały się przychody finansowe i pozostałe przychody operacyjne, w wys. 200 128,6 tys. zł, tj. 76,5% kwoty planowanej i 77,6% przychodów osiągniętych w 2019 r. Na wykonanie w tej pozycji składały się głównie odsetki z tytułu udzielonych pożyczek i kredytów – 123 117,6 tys. zł oraz od depozytów u Ministra Finansów i z tytułu skarbowych papierów wartościowych – 63 283,4 tys. zł. Niższe wpływy w stosunku do planu i kwoty uzyskanej w 2019 r. jest wynikiem głównie trzykrotnego obniżenia stopy referencyjnej w ciągu 2020 r.

Nieplanowane przychody osiągnięto również z tytułu:

- Środków otrzymanych z UE w wysokości 320,6 tys. zł (w 2019 r. – 878,9 tys. zł), które wynikały z zakończenia w 2019 r. projektu LIFE Capacity Building oraz z zrefundowania w 2020 r. kosztów tej działalności poniesionych w 2019 r.
- Opłat zastępczych i kar wynikających z ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne¹⁵ w wysokości 3 235,0 tys. zł, które stanowiły 0,5% przychodów

¹⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 332, dalej: *ustawa o systemie handlu uprawnieniami*.

¹⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 833, ze zm.

uzyskanych z tego tytułu w 2019 r. Brak planowania przychodów w tej pozycji był wynikiem wygaszenia mechanizmu wsparcia wysokosprawnej kogeneracji opartego na świadectwach pochodzenia.

Na wysokość zrealizowanych w 2020 r. przychodów wpływ miało również ujemne wykonanie opłat zastępczych i kar wynikających z ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej¹⁶ w wysokości (-)3 213,5 tys. zł, które zaplanowano w wys. 500,0 tys. zł. W 2019 r. wykonanie wyniosło (-)4 846,6 tys. zł. Ujemne wykonanie wynikało z dokonywanych przez NFOŚiGW zwrotów wpłaconych opłat zastępczych za poprzednie lata na skutek otrzymywanych rozliczeń z Urzędu Regulacji Energetyki.

(akta kontroli str. 4051-4057, 4389-4393)

Należności ogółem na koniec 2020 r. wyniosły 5 332 728,5 tys. zł i w porównaniu z 2019 r. były wyższe o 334 504,7 tys. zł, tj. o 6,7%. Wzrost należności był głównie rezultatem podpisania w 2020 r. większej liczby umów z tytułu dofinansowania zwrotnego. Większość, tj. 99,7%, stanowiły należności z tytułu udzielonych pożyczek (5 314 673,4 tys. zł). Na pozostałe należności składały się m.in. pozostałe należności z tytułu umów o dofinansowanie (6 344,0 tys. zł), należności z tytułu opłat z ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze¹⁷ (9 586,5 tys. zł), należności z tytułu innych opłat, nawiązek sądowych, kosztów sądowych i procesowych (877,2 tys. zł) oraz należności z tytułu rozrachunków z pracownikami (1 088,2 tys. zł).

W ramach wykazanych należności ogółem – zaległości według stanu na 31 grudnia 2020 r. wyniosły 23 085,7 tys. zł i były wyższe od zaległości na koniec 2019 r. o 1 704,0 tys. zł, tj. o 8,0%. Zastępca dyrektora Departamentu Księgowości i Rozliczeń (DKiR) wyjaśnił, że w zakresie spraw dotyczących wierzytelności będących w gestii DKiR (zaległe opłaty z Pgg i z ustawy o systemie handlu uprawnieniami) były podejmowane działania w celu dochodzenia wierzytelności, monitorowania stanu zaległości, a także poszukiwania majątku bądź źródeł dochodów dłużników.

Szczegółowym badaniem objęto 20 spraw¹⁸ wybranych metodą celową według kryterium wartości zaległych należności powyżej 500 tys. zł z tytułu opłat z Pgg łącznie na 33 338,6 tys. zł. Termin płatności należności objętych badaniem upłynął w latach 2006-2020. W 3 sprawach NFOŚiGW dokonał zgłoszenia wierzytelności na skutek ogłoszenia upadłości podmiotów. W 12 sprawach wystawił tytuł wykonawczy i zostały wszczęte postępowania przez właściwe organy egzekucyjne. W 5 sprawach wystawiono upomnienia, z tego: w 2¹⁹ – dotyczących należności, których termin płatności minął w czerwcu i październiku 2020 r. oraz w 3 – gdzie kolejne działania NFOŚiGW uzależnione były od zakończenia spraw toczących się przed sądami administracyjnymi ze skarg na decyzje Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego.

(akta kontroli str. 4909-5016)

¹⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 2167, ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1064, ze zm., dalej: *Pgg*.

¹⁸ Zestawienie zaległych należności z tytułu opłat z Pgg (stan na 31.12.2020 r., dane w zł) – Lp.: 588, 777, 806, 857, 858, 1385, 1509, 1520, 1523, 1527, 1533, 1860, 1917, 1945, 2111, 2253, 2335, 2344, 2355, 2416.

¹⁹ 9 marca 2021 r.

W 2020 r. wydano 39 decyzji Prezesa Zarządu NFOŚiGW o udzieleniu ulg w spłacie opłat i odsetek za zwłokę ustalanych na podstawie Pgg, łącznie na 11 073,6 tys. zł, z tego:

- 6 decyzji z 31 grudnia 2020 r. o umorzeniu z urzędu zaległych opłat eksploatacyjnych, podwyższonych lub dodatkowej, w kwotach od 1,62 zł do 15,57 zł, razem 50,35 zł. Decyzje podjęto na podstawie art. 67d § 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa²⁰, zgodnie z którym organ podatkowy może z urzędu umorzyć w całości lub w części zaległości podatkowe, jeżeli kwota zaległości podatkowej nie przekracza pięciokrotnej wartości kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym²¹, tj. nie przekracza 58,00 zł. Kontrolą objęto wszystkie decyzje. Nie stwierdzono nieprawidłowości. Wydane decyzje były zasadne.

(akta kontroli str. 4394-4406)

- 9 decyzji z 30 i 31 grudnia 2020 r. o umorzeniu z urzędu zaległych opłat eksploatacyjnych za wydobywanie kopaliny ze złoża w łącznej wys. 9 561,5 tys. zł, z tego należność główna 6 448,8 tys. zł i odsetki za zwłokę – 3 112,7 tys. zł. Decyzje podjęto na podstawie art. 67d § 1 pkt 1 O.p., zgodnie z którym organ podatkowy może z urzędu umorzyć w całości lub w części zaległości podatkowe oraz odsetki za zwłokę, jeżeli zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne, oraz art. 67a § 2 O.p., który stanowi, że umorzenie zaległości podatkowej powoduje również umorzenie odsetek za zwłokę w całości lub w takiej części, w jakiej została umorzona zaległość podatkowa. Kontrola wszystkich decyzji wykazała, że skierowano do dłużników upomnienia, a następnie, z powodu nieuregulowania należności określonej w upomnieniach, wystawiono tytuły wykonawcze, które skierowano do realizacji organów egzekucyjnych. Nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 4407-4485, 4830-4831, 4836-4837)

- 24 decyzje o udzieleniu ulgi na wniosek stron postępowania w spłacie opłat ustalanych na podstawie Pgg łącznie na 1 512,1 tys. zł, z tego o umorzeniu zaległych opłat eksploatacyjnych lub podwyższonych wraz z odsetkami za zwłokę w wys. 138,0 tys. zł, o rozłożeniu na raty zaległych opłat wraz z odsetkami za zwłokę w wys. 1 035,8 tys. zł oraz o odroczeniu kwot pozostałych do zapłaty, w sumie 338,3 tys. zł. Szczegółowym badaniem objęto 19 postępowań administracyjnych, zakończonych wydaniem decyzji²². We wszystkich sprawach w NFOŚiGW analizowano oświadczenia o stanie rodzinnym, majątkowym, dochodach i źródłach utrzymania wnioskodawców

²⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1325, ze zm., dalej: O.p.

²¹ Zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 września 2015 r. w sprawie wysokości kosztów upomnienia skierowanego przez wierzyciela do zobowiązanego przed wszczęciem egzekucji administracyjnej (Dz. U. z 2015 r. poz. 1526) koszty upomnienia (od 17 października 2015 r.) wynoszą 11,60 zł.

²² NFOSiGW-DKO.4111.174.2019 (NFOSiGW-20-10044), NFOSiGW-DKO.4111.267.2019 (NFOSiGW-20-14566), NFOSiGW-DKO.4111.240.2019 (NFOSiGW-20-19618), NFOSiGW-DKO.4111.20.2019 (NFOSiGW-20-26841), NFOSiGW-DKO.4111.236.2019 (NFOSiGW-20-32646), NFOSiGW-DKO.4111.185.2019 (NFOSiGW-20-40580), NFOSiGW-DKO.4110.10355.2019 (NFOSiGW-20-88584), NFOSiGW-DKO.4111.272.2019 (NFOSiGW-20-84061), NFOSiGW-DKO.4111.57.2020 (NFOSiGW-20-186905), NFOSiGW-DKO.4111.4.2020 (NFOSiGW-20-207053), NFOSiGW-DKO.4111.73.2020 (NFOSiGW-20-214375), NFOSiGW-DKO.4111.81.2020 (NFOSiGW-20-221646), NFOSiGW-DKO.4111.42.2020 (NFOSiGW-20-220525), NFOSiGW-DKO.4111.66.2020 (NFOSiGW-20-228208), NFOSiGW-DKO.4111.67.2020 (NFOSiGW-20-244873), NFOSiGW-DKO.4111.76.2020 (NFOSiGW-20-255046), NFOSiGW-DKO.4111.88.2020 (NFOSiGW-20-255051), NFOSiGW-DKO.4111.125.2020 (NFOSiGW-20-342706), NFOSiGW-DKO.4111.128.2020 (NFOSiGW-20-349646).

i opierano się na przesłankach ważnego interesu podatnika i interesu publicznego, o których mowa w art. 67a O.p. Liczba dni postępowania od daty wpływu wniosku do dnia wydania decyzji (z uwzględnieniem dyspozycji art. 35 i art. 36 k.p.a.) wynosiła od 5 do 174 dni. Nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 4486-4828, 4837, 4846-4847)

W 2020 r. Zarząd NFOŚiGW podjął 6 uchwał w sprawie umorzenia części kwoty pożyczek łącznie na 7 993,4 tys. zł. Podstawą umorzenia było spełnienie warunków częściowego umorzenia pożyczki przez pożyczkobiorców.

(akta kontroli str. 4852-4908)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W sytuacji uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku uiszczenia opłat eksploatacyjnych za wydobywanie kopalin ze złóż, za II półrocze 2014 r., w NFOŚiGW nie podjęto niezwłocznie działań zmierzających do wszczęcia egzekucji i zastosowania środków egzekucyjnych. Działania te podjęto dopiero w listopadzie 2020 r., tj. prawie 6 lat po upływie terminu zapłaty należnych opłat.

Z uwagi na nieuregulowanie całości zaległości do dłużnika wysłano najpierw upomnienie z 23 czerwca 2015 r., a następnie w grudniu 2015 r. raport o zaległościach w formie zestawienia stanu rozliczeń z tytułu opłat z Pgg. 26 maja 2017 r. skierowano do dłużnika dwa kolejne upomnienia, a w lipcu 2020 r. – ponownie raport o zaległościach w formie wykazu zaległości.

Dopiero 26 listopada 2020 r. w Narodowym Funduszu wystawiono trzy tytuły wykonawcze i przekazano je do organu egzekucyjnego w celu ich realizacji. Zawiadomieniem z 17 grudnia 2020 r. naczelnik Trzeciego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy poinformował NFOŚiGW o nieprzystąpieniu do egzekucji na podstawie tytułów wykonawczych z powodu zakończenia przez podmiot działalności 25 sierpnia 2017 r. i wyrejestrowania go w tym Urzędzie 11 lutego 2020 r. Pismo wpłynęło do Narodowego Funduszu 31 grudnia 2020 r. i tego dnia Prezes Zarządu NFOŚiGW wydał decyzję nr NFOŚiGW-DKO.4111.138.2020.1 (NFOŚiGW-20-350318) o umorzeniu z urzędu zaległych opłat eksploatacyjnych w łącznej wys. 3 801,60 zł wraz z przypadającymi na 31 grudnia 2020 r. odsetkami za zwłokę w łącznej wys. 1 799,00 zł. Należność NFOŚiGW wynikała z dwóch decyzji z 11 czerwca 2015 r. Starosty Grudziądzkiego dot. opłat za wydobywanie kopalin ze złóż: Ruda I i Ruda II (łącznie 2,0 tys. zł) oraz z decyzji z 22 lipca 2015 r. Starosty Chełmińskiego dot. opłaty za wydobywanie kopalin ze złoża Brzozowo I (1,8 tys. zł). Decyzje dotyczyły opłat należnych za II półrocze 2014 r., w których termin płatności upływał 31 stycznia 2015 r.

Stosownie do treści art. 6 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²³ w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych.

Zastępca dyrektora DKiR wyjaśnił m.in., że: *Jedno upomnienie zostało wystawione w dniu 23.06.2015 r., ponadto do przedsiębiorcy został skierowany raport o zaległościach z dnia 28.12.2015 r. (w ramach działań informacyjnych dla wykonania obowiązku), zaś w dniu 26.05.2017 r. zostały wystawione kolejne dwa upomnienia. Następnie były podejmowane czynności sprawdzające, a dalsze czynności mogły być prowadzone na podstawie podjętych ustaleń. Działania zmierzające do wystawienia tytułów wykonawczych były utrudnione, z uwagi na*

²³ Dz. U. z 2020 r., poz. 1427, ze zm., dalej: *u.p.e.a.*

to, że koncesje Ruda I oraz Ruda II zostały wygaszone przez Starostę Grudziądzkiego z dniem 15.09.2014 r., a koncesja Brzozowo I została wygaszona przez Starostę Chełmińskiego z dniem 22 grudnia 2014 r., a tym samym przed wydaniem przez organy koncesyjne decyzji ustalających opłaty. Ponadto zastępca dyrektora DKiR wyjaśnił m.in., że: Z uwagi na zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej w spółce z dniem 01.06.2016 r., a następnie wykreślenie z dniem 25.08.2017 r. indywidualnej działalności gospodarczej przez oboje wspólników spółki cywilnej istniało uzasadnione przypuszczenia, że w postępowaniu egzekucyjnym prowadzonym na podstawie ustawy [...] o postępowaniu egzekucyjnym w administracji [...] nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne. Ponadto istniało wysokie prawdopodobieństwo, że NFOŚiGW jako wierzyciel, zostanie obciążony kosztami egzekucyjnymi, gdyż większość organów egzekucyjnych nie stosowała wskazówek interpretacyjnych zawartych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 czerwca 2016 r. sygn. SK 31/14 w zakresie stosowania przepisów art. 64 § 1 pkt 4 i art. 64 § 6 u.p.e.a., jak również wykładni postępowania w sprawie ustalania kosztów egzekucyjnych określonej w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego m.in.: z dnia 8 sierpnia 2016 r. sygn. akt II FSK 1021/16, z dnia 27 września 2016 r. sygn. akt II FSK 2066/14, z dnia 6 lutego 2019 r. sygn. akt I GSK 2863/18 oraz z dnia 12 lutego 2019 r., sygn. akt II FSK 3379/18. Wystawienie tytułu wykonawczego w 2020 r., tj. w roku, w którym przypadało przedawnienie większości zaległej opłaty było spowodowane również okolicznościami i przesłankami opisanymi w wyjaśnieniach ogólnych... Zastępca dyrektora DKiR wskazał także, że: Decyzje w przedmiocie umorzenia zaległości z urzędu na podstawie art. 67d § 1 pkt 1 O.p. dotyczą wyjątkowych sytuacji, jeżeli ze zgromadzonego materiału dowodowego wynika uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne. W przypadku zaległości, dla których ma zastosowanie niniejszy przepis, dokonywana jest szczegółowa analiza wszystkich okoliczności przemawiających za przyznaniem ulgi określonej w art. 67d § 1 pkt 1 O.p. w postaci zwolnienia z długu publicznoprawnego. Badane są okoliczności danej sprawy, tj. czy istnieją jakiegokolwiek przesłanki przemawiające za możliwością prowadzenia przez organy egzekucyjne postępowania egzekucyjnego wobec dłużnika, jak również, jaka może być skuteczność takich postępowań, a także jaka jest wysokość szacowanych kosztów takiego postępowania. Wydanie decyzji na podstawie art. 67d § 1 pkt 1 O.p. poprzedza szczegółowa analiza dowodów otrzymanych od organów egzekucyjnych, przede wszystkim zawiadomień o odmowie wszczęcia postępowania egzekucyjnego oraz postanowień o umorzeniu postępowania egzekucyjnego, a także udzielanych odpowiedzi na kierowane przez NFOŚiGW zapytania dotyczące majątku i dochodów danego dłużnika. Ponadto wykorzystywane są kalkulacje sporządzone przez organy egzekucyjne, dające jednoznaczną podstawę do stwierdzenia, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne, a bezskuteczne postępowanie egzekucyjne wygeneruje koszty egzekucyjne obciążające wierzyciela. W powyższych sprawach są wykorzystywane również informacje przedłożone przez inne organy, w szczególności przez organy koncesyjne, gdyż zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 czerwca 2005 r. umorzenie zaległości może nastąpić przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego, pod warunkiem że z przeprowadzonego oszacowania wynika, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne. Skutkiem umorzenia z urzędu zaległych opłat w trybie art. 67d § 1 pkt 1 O.p. jest odciążenie od wykazywania przez NFOŚiGW zaległości, które

stały się nieściągalne. Podkreślić należy, że wydanie decyzji umarzającej zaległą opłatę z urzędu w trybie art. 67d § 1 pkt 1 O.p. wymaga rzetelnej analizy wszystkich okoliczności sprawy, tj. zarówno stwierdzenia, że zostały spełnione przesłanki określone we wskazanych przepisach, jak również, czy nie można wykluczyć, iż sytuacja finansowa i prawna dłużnika może ulec zmianie. Dlatego, chociaż możliwe jest przeprowadzenie takiego postępowania, bezpośrednio po otrzymaniu dowodów od organów egzekucyjnych o odmowie wszczęcia postępowania egzekucyjnego albo o umorzeniu postępowania egzekucyjnego, jednak stosowaną od wielu lat praktyką z uwagi na dbałość o finanse publiczne jest wydawanie takich decyzji w roku, w którym przypada przedawnienie zaległej opłaty, aby uniknąć zarzutu przedwczesnego umarzania należności publicznoprawnych bez wyczerpania wszystkich środków faktycznych i prawnych, procedowanych w kierunku odzyskania należności. Należy podkreślić, że wskazana praktyka była również weryfikowana szczegółowo przez organy kontroli państwowej, w trakcie przeprowadzanych corocznie kontroli.

Zdaniem NIK tak późne podjęcie działań w celu wszczęcia egzekucji jest postępowaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 4438-4485, 4829-4830, 4840-4842)

2. Niektóre postępowania administracyjne prowadzone były w sposób przewlekły. W wyniku szczegółowego badania 19 spośród 24 postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem decyzji w sprawie udzielenia ulgi na wniosek strony postępowania w spłacie opłat ustalanych na podstawie Pgg stwierdzono, że:
- w wyniku 10 prowadzonych postępowań wydano decyzje (z uwzględnieniem dyspozycji art. 35 § 5 k.p.a.) w terminie od 68 do 174 dni²⁴;
 - w przypadku 4 postępowań decyzje²⁵ podjęto w terminie od 35 do 52 dni, pomimo, że wnioski złożone przez strony były kompletne, nie wymagały uzupełnień, a wszystkie pozostałe informacje niezbędne do podjęcia decyzji były dostępne w NFOSiGW.

Zdaniem NIK w prowadzonych postępowaniach nie załatwiono spraw w terminach i na zasadach określonych przepisami k.p.a.

Zgodnie z art. 12 k.p.a. organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie. Stosownie do art. 35 § 1 k.p.a. organy administracji publicznej są obowiązane załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. W art. 35 § 2 k.p.a. określono, że niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ. Jak stanowi z kolei art. 35 § 3 k.p.a. załatwienie sprawy wymagającej postępowania

²⁴ NFOSiGW-DKO.4111.174.2019 (NFOSiGW-20-10044), NFOSiGW-DKO.4111.240.2019 (NFOSiGW-20-19618), NFOSiGW-DKO.4111.236.2019 (NFOSiGW-20-32646), NFOSiGW-DKO.4111.185.2019 (NFOSiGW-20-40580), NFOSiGW-DKO.4110.10355.2019 (NFOSiGW-20-88584), NFOSiGW-DKO.4111.272.2019 (NFOSiGW-20-84061), NFOSiGW-DKO.4111.57.2020 (NFOSiGW-20-186905), NFOSiGW-DKO.4111.4.2020 (NFOSiGW-20-207053), NFOSiGW-DKO.4111.42.2020 (NFOSiGW-20-220525), NFOSiGW-DKO.4111.66.2020 (NFOSiGW-20-228208).

²⁵ NFOSiGW-DKO.4111.267.2019 (NFOSiGW-20-14566), NFOSiGW-DKO.4111.20.2019 (NFOSiGW-20-26841), NFOSiGW-DKO.4111.81.2020 (NFOSiGW-20-221646) i NFOSiGW-DKO.4111.88.2020 (NFOSiGW-20-255051).

wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

(akta kontroli str. 4486-4678, 4699-4744, 4776-4785, 4811-4828, 4837, 4846-4847)

3. W wyniku 13 postępowań wydano decyzje²⁶ po upływie terminów na załatwienie spraw wskazanych wnioskodawcom w przekazanych im zawiadomieniach o zakończeniu postępowań. Terminy te zostały przekroczone od 9 dni do 190 dni.

Niezawiadomienie stron o niedotrzymaniu terminów załatwienia sprawy było niezgodne z art. 36 k.p.a. W art. 36 k.p.a. przyjęto, że o każdym przypadku niezakończona sprawa w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Ten sam obowiązek ciąży na organie w przypadku, gdy zwłoka w załatwieniu sprawy nastąpiła z przyczyn niezależnych od organu.

Tak więc w sytuacji, kiedy organ nie jest w stanie wydać decyzji w terminie wskazanym w zawiadomieniu (skierowanym do stron na podstawie art. 36 k.p.a.) powinien ponownie powiadomić strony o kolejnym terminie załatwienia sprawy.

Odnosząc się do nieprawidłowości wskazanych wyżej (w pkt 2 i w pkt 3) zastępca dyrektora DKiR wyjaśnił: *Przyczyny wydłużonego czasu wydawania decyzji administracyjnych w przedmiocie ulg zostały szczegółowo opisane w wyjaśnieniach z dnia 29.03.2019 r. oraz 05.04.2019 r. złożonych w trakcie kontroli Najwyższej Izby Kontroli P/19/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2018 r.”, a także w wyjaśnieniach z dnia 30.03.2020 r. złożonych w trakcie kontroli Najwyższej Izby Kontroli P/20/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2019 r.”. Wskazane w tych wyjaśnieniach powody i problemy oddziaływały również na prowadzone w 2020 r. postępowania administracyjne. Wydłużony czas rozpatrywania spraw w dalszym ciągu pozostawał w bezpośrednim związku z dużą ilością trudnych merytorycznie oraz wielowątkowych postępowań administracyjnych prowadzonych w Wydziale Opłat i Pozostałych Przychodów. W postępowaniach w przedmiocie ulg w spłatach opłat podwyższonych z tytułu nielegalnej działalności wydobywczej istniały w dalszym ciągu poważne problemy w gromadzeniu materiału dowodowego, przyczyniające się do wydłużenia czasu oceny zgromadzonej dokumentacji pod kątem przesłanek określonych w przepisach Ordynacji podatkowej. Problemy zostały spotęgowane z chwilą wprowadzenia z dniem 14.03.2020 r. stanu zagrożenia epidemicznego, a później z dniem 20.03.2020 r. stanu epidemii, który oddziaływał również na pracowników i realizowane przez nich zadania. Z uwagi na pandemię COVID-19, a więc z przyczyn niezależnych od NFOSiGW, nie było możliwe zabezpieczenie dostatecznej obsady kadrowej Wydziału Opłat i Pozostałych Przychodów, a tym samym niemożliwe było zrealizowanie działań wskazanych w poprzednich odpowiedziach, jak i w późniejszych zaleceniach Najwyższej Izby Kontroli, które*

²⁶ NFOSiGW-DKO.4111.174.2019 (NFOSiGW-20-10044), NFOSiGW-DKO.4111.267.2019 (NFOSiGW-20-14566), NFOSiGW-DKO.4111.240.2019 (NFOSiGW-20-19618), NFOSiGW-DKO.4111.20.2019 (NFOSiGW-20-26841), NFOSiGW-DKO.4111.236.2019 (NFOSiGW-20-32646), NFOSiGW-DKO.4111.185.2019 (NFOSiGW-20-40580), NFOSiGW-DKO.4110.10355.2019 (NFOSiGW-20-88584), NFOSiGW-DKO.4111.272.2019 (NFOSiGW-20-84061), NFOSiGW-DKO.4111.57.2020 (NFOSiGW-20-186905), NFOSiGW-DKO.4111.4.2020 (NFOSiGW-20-207053), NFOSiGW-DKO.4111.42.2020 (NFOSiGW-20-220525), NFOSiGW-DKO.4111.76.2020 (NFOSiGW-20-255046), NFOSiGW-DKO.4111.88.2020 (NFOSiGW-20-255051).

miały doprowadzić do skrócenia postępowań administracyjnych. Nie udało się zatrudnić osoby z naboru rozstrzygniętego w dniu 08.01.2020 r., a kolejny nabór mógł zostać przeprowadzony w IV kwartale 2020 r. Nowy pracownik został zatrudniony z dniem 01.01.2021 r., dlatego niemożliwe było skrócenie w 2020 r. czasu wszystkich postępowań, prowadzonych na wniosek stron.

Zdaniem NIK wskazane przyczyny nie zmieniają faktu, że postępowania administracyjne prowadzone są zbyt długo. Na zjawisko to NIK zwracała uwagę w kontroli wykonania budżetu w 2019 r.

(akta kontroli str. 4486-4678, 4712-4730, 4762-4785, 4837, 4846-4847)

4. W 2 postępowaniach zakończonych wydaniem decyzji²⁷ nowy termin załatwienia sprawy, wskazany w zawiadomieniach o zakończeniu postępowania, został określony już po upływie terminów na załatwienie sprawy, wskazanych wcześniej w wezwaniach do uzupełnienia wniosków o ulgę.

Zastępca dyrektora DKiR wyjaśnił, że we wskazanych dwóch postępowaniach zakończonych decyzjami upływ czasu pomiędzy terminami wskazanymi w wezwaniach do uzupełnienia, a datami zawiadomień o zakończeniu postępowania był nieznaczny, gdyż dotyczył odpowiednio 11 dni oraz 2 dni. Ponadto wyjaśnił: *Prowadząc postępowanie administracyjne na wniosek strony wymagające zebrania obszernego materiału dowodowego nie sposób określić precyzyjnie terminu załatwienia sprawy, bowiem na etapie wezwania do uzupełnienia braków nie ma pewności, czy uzupełnienie będzie kompletne.*

Zdaniem NIK strona postępowania powinna być informowana o nowym terminie zakończenia postępowania przed upływem terminu, który wymaga wydłużenia. Powyższe działanie było niezgodne z art. 36 § 1 k.p.a.

(akta kontroli str. 4679-4698, 4745-4761, 4837, 4846-4847)

5. W aktach sprawy, stosownie do treści art. 66a k.p.a., prowadzi się metrykę sprawy w postępowaniu administracyjnym. W każdej teczce, w ramach prowadzonej metryki sprawy, NFOŚiGW prowadzi rzeczowy wykaz akt z numeracją dokumentów, do których odsyła (art. 66a § 2 k.p.a.). W 11 rzeczowych wykazach akt²⁸ stwierdzono błędy polegające w szczególności na wpisywaniu dat uzupełnienia wniosku zamiast dat ich wpływu do NFOŚiGW, niewłaściwych dat wydanych decyzji lub innych dokumentów NFOŚiGW, a także braku aktualizacji bieżącego wpisu, np. dat podjętych decyzji.

Zastępca dyrektora DKiR wyjaśnił, że prowadzony w ramach akt sprawy rzeczowy wykaz akt ma formę spisu poszczególnych dokumentów. Ponadto wyjaśnił: *W trakcie wydawania decyzji następuje szczegółowa weryfikacja całej dokumentacji i każdy prowadzony spis jest sprawdzany, uzupełniany i następnie drukowany. Przywołane omyłki w rzeczowych wykazach akt jedenastu spraw mogły mieć związek ze zmianą organizacji pracy, tj. poprzez przejście na tryb pracy zdalnej. Należy jednak zauważyć, że takie omyłki mają charakter omyłek pisarskich – bez wpływu na treść metryki i akt całej sprawy. Wykazane błędy zostaną poprawione po zwróceniu akt. Ponadto w ramach standardowej kontroli akt danej sprawy, ponowna weryfikacja odbywa się podczas przekazywania akt do archiwum zakładowego.*

²⁷ NFOŚiGW-DKO.4111.73.2020 (NFOŚiGW-20-214375) i NFOŚiGW-DKO.4111.67.2020 (NFOŚiGW-20-244873).

²⁸ NFOŚiGW-DKO.4111.174.2019, NFOŚiGW-DKO.4111.267.2019, NFOŚiGW-DKO.4111.240.2019, NFOŚiGW-DKO.4111.20.2019, NFOŚiGW-DKO.4111.236.2019, NFOŚiGW-DKO.4111.185.2019, NFOŚiGW-DKO.4111.4.2020, NFOŚiGW-DKO.4111.42.2020, NFOŚiGW-DKO.4111.66.2020, NFOŚiGW-DKO.4111.67.2020, NFOŚiGW-DKO.4111.76.2020.

Zdaniem NIK opisane wyżej działania były nierzetelne. Dokumenty zostały poprawione dopiero w trakcie kontroli NIK i przekazane ponownie do wglądu kontrolerom 9 kwietnia 2021 r.

(akta kontroli str. 4486-4560, 4653-4678, 4712-4729, 4731-4775, 4838, 4847, 5017-5038)

6. Pomimo wniosku podmiotu o umorzenie odsetek i rozłożenie na raty zobowiązania z tytułu opłaty eksploatacyjnej NFOŚiGW nie wydał decyzji i wprowadził w błąd wnioskodawcę o anulowaniu upomnienia. Decyzję wydano dopiero po 5 latach, po wszczęciu postępowania egzekucyjnego i złożeniu kolejnego wniosku przez wnioskodawcę.

17 lipca 2020 r. Prezes Zarządu NFOŚiGW²⁹ umorzył 100% odsetek za zwłokę w wys. 43,5 tys. zł i rozłożył opłatę eksploatacyjną w wys. 89,9 tys. zł na 12 rat, płatnych od 15 grudnia 2020 r. do 15 listopada 2021 r. Decyzję wydano na wniosek przedsiębiorcy z 13 grudnia 2019 r. o rozłożenie zaległości na raty i umorzenie przypadających odsetek za zwłokę oraz zawieszenie egzekucji do czasu rozpoznania wniosku o ulgę. Należność NFOŚiGW stanowiła opłatę eksploatacyjną z tytułu wydobycia piasku w II półroczu 2013 r. i została ustalona w decyzji Marszałka Województwa Podkarpackiego z 20 lutego 2014 r. W związku z brakiem wpłaty Narodowy Fundusz wystawił upomnienie 6 listopada 2014 r. pomimo, że we wrześniu 2014 r. do NFOŚiGW wpłynął wniosek przedsiębiorcy o rozłożenie na raty zaległości i umorzenie przypadających odsetek za zwłokę. Główny specjalista w Wydziale Opłat i Pozostałych Przychodów w DKiR poinformowała przedsiębiorcę mailem z 17 listopada 2014 r. o *anulowaniu* upomnienia oraz o rozpatrywaniu wniosku o ulgę. W ramach prowadzonego postępowania, pismem z 15 grudnia 2014 r., wezwano przedsiębiorcę do uzupełnienia wniosku, a zawiadomieniem z 15 stycznia 2015 r. poinformowano go o zakończeniu postępowania. Prezes Zarządu NFOŚiGW nie wydał decyzji w tej sprawie, a 2 grudnia 2019 r. wystawił tytuł wykonawczy, który skierował do naczelnika urzędu skarbowego w celu wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Zastosowano środki egzekucyjne w postaci zajęcia 3 rachunków bankowych. Przedsiębiorca ponownie złożył – 13 grudnia 2019 r. – wniosek o umorzenie odsetek i rozłożenie zaległości na raty. W trakcie prowadzonego postępowania złożył dodatkowe wyjaśnienia do wniosku. Z wyjaśnień i załączonych dokumentów wynika, że wystawione upomnienie z 2014 r. zostało *anulowane* przez NFOŚiGW; przedsiębiorca nie otrzymał odpowiedzi na wniosek z września 2014 r. o rozłożenie na raty zaległości za II półrocze 2013 r.

W sprawie przyczyny wystawienia tytułu wykonawczego, pomimo tego, że upomnienie z 2014 r. zostało *anulowane*, zastępca dyrektora DKiR wyjaśnił, że: *Tytuł wykonawczy został wystawiony zgodnie z przepisami ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, tj. na podstawie art. 15 § 1 tej ustawy. Należy zauważyć, że upomnienie zostało doręczone dłużnikowi w dniu 12 listopada 2014 r. i nie istnieje żaden przepis prawny, który umożliwiłby wierzycielowi „anulowanie” doręczonego upomnienia. Trudno więc uznać w tej sytuacji, iż upomnienie z 2014 r. zostało anulowane, gdyż wierzyciel nie posiada żadnych uprawnień, aby móc skutecznie wycofać upomnienie z obrotu prawnego – jeżeli zostało ono doręczone i w dniu jego doręczenia istniała zaległość. Celem instytucji upomnienia jest skłonienie zobowiązanego do dobrowolnego wykonania określonego obowiązku, z zagrożeniem jego realizacji w drodze egzekucji administracyjnej. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu*

²⁹ NFOŚiGW-DKO.4111.272.2019 (NFOŚiGW-20-84061).

Administracyjnego w Łodzi z dnia 20 maja 2020 r. sygn. Akt III SA/Łd 203/20, upomnienie stanowi czynność dokonywaną przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego i jest przesyłane zobowiązanemu tylko raz.

W sprawie przyczyny niewydania decyzji w wyniku zakończonego postępowania, prowadzonego na wniosek przedsiębiorcy z września 2014 r. o rozłożenie na raty zaległości za II półrocze 2013 r., zastępca dyrektora DKiR wyjaśnił, że *brak decyzji w poprzedniej sprawie był spowodowany przeoczeniem, zaś do sprawy wrócono podczas rozpatrywania kolejnego wniosku dotyczącego zaległej opłaty. Po wydaniu decyzji jej rozstrzygnięcie stało się bezprzedmiotowe, zaś decyzja jest realizowana i przedsiębiorca dokonuje spłat należności.*

Nie dochodzącej tej należności niezwłocznie po powzięciu informacji o powstaniu zaległości w 2014 r. i postępowanie egzekucyjne wszczęto dopiero w grudniu 2019 r., tj. 5 lat i 11 miesięcy po upływie terminu zapłaty należności, gdyż – jak wyjaśnił zastępca dyrektora DKiR – upomnienie zostało doręczone dłużnikowi 12 listopada 2014 r., a ponadto do przedsiębiorcy został skierowany raport o zaległościach z 29 grudnia 2015 r. (w ramach działań informacyjnych dla wykonania obowiązku). Następnie podejmowane były czynności sprawdzające i wystawienie tytułu wykonawczego nastąpiło na podstawie podjętych ustaleń w zakresie braku wpłat i istnienia zaległości. Zajęcia rachunków bankowych dłużnika zostały dokonane zgodnie z przepisami u.p.e.a., tj. na podstawie tytułu wykonawczego, który został wystawiony w związku z doręczeniem upomnienia. Wymienione wyżej postępowanie egzekucyjne zostało zawieszona na wniosek NFOŚiGW.

Zdaniem NIK opisane powyżej postępowanie NFOŚiGW należy uznać za niezgodne z art. 104 § 1 k.p.a., który nakłada na organ administracji publicznej obowiązek załatwienia sprawy przez wydanie decyzji, a także za nierzetelne. Przedsiębiorca poprzez informację o anulowaniu upomnienia został wprowadzony w błąd, a następnie w wyniku wszczęcia postępowania egzekucyjnego narażony na ryzyko utraty środków do prowadzenia działalności gospodarczej.

(akta kontroli str. 4579-4634, 4838, 4848)

1.2 Wykonanie planu kosztów NFOŚiGW

Opis stanu
faktycznego

W 2020 r. poniesiono koszty ogółem w wys. 3 746 424,2 tys. zł, tj. o 458 575,8 tys. zł niższej (o 10,9%) od planowanej w ustawie budżetowej (4 205 000,0 tys. zł). W porównaniu z 2019 r. koszty ogółem w 2020 r. były wyższe o 764 703,4 tys. zł (o 25,6%).

Dominującą pozycję w *Kosztach ogółem* (92,5%) stanowiły *Koszty realizacji zadań* w wys. 3 464 870,4 tys. zł (88,8% kosztów planowanych w ustawie budżetowej), tj. środki przekazane innym podmiotom w formie bezzwrotnej. W skład *Kosztów ogółem* wchodziły również *Pozostałe koszty* (4,5%) i *Koszty funkcjonowania* (3%).

(akta kontroli str. 697-698, 864-875, 2948-2949, 3197-3198)

1.2.1 Koszty funkcjonowania

Koszty funkcjonowania w 2020 r. w wys. 112 335,0 tys. zł stanowiły 90,6% planu po zmianie i w porównaniu do 2019 r. były wyższe o 4 740,9 tys. zł, tj. o 4,4%.

Dominującą pozycję w tej grupie kosztów (67,4%) stanowiły wynagrodzenia osobowe w wysokości 75 719,7 tys. zł (100,0% planu) i składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy (12,0%) w wysokości 13 480,9 tys. zł (94,9% planu).

W 2020 r. przeciętne zatrudnienie (tj. średnioroczne) w Biurze NFOŚiGW wyniosło 669 osób³⁰ i w porównaniu do 2019 r. (648 osób³¹) wzrosło o 21 osób (tj. o 3,2%). Ujęte w planie finansowym NFOŚiGW na 2020 r. maksymalne zatrudnienie na poziomie 672 etatów nie zostało przekroczone.

(akta kontroli str. 418-427, 565-566, 697, 2948-2949)

P.o. kierownik Wydziału Kadr i Płac (WKiP) wyjaśniła m.in., że: *Rok 2020 był bardzo trudnym rokiem, nie osiągnięto maksymalnego poziomu zatrudnienia, między innymi w związku z pandemią COVID-19, która w znacznym stopniu ograniczyła działania instytucji, również w zakresie zatrudnienia. [...] W roku 2020 zadania NFOŚiGW związane były, przede wszystkim, z wdrażaniem Programu Operacyjnego „Środowisko, Energia i Zmiany Klimatu” w ramach MF EOG³², w szczególności w zakresie przygotowania i obsługi naborów wniosków, przygotowania i zawarcia umów w sprawie projektu z beneficjentami, rozliczania płatności na rzecz beneficjentów, monitorowania, a także bieżącej i okresowej kontroli realizacji postanowień zawartych umów w sprawie projektu, oraz sprawozdawczości [...] NFOŚiGW podjął także współpracę ws. przeniesienia Zintegrowanego systemu wsparcia polityki programów ograniczenia niskiej emisji (system ZONE) do chmury obliczeniowej oraz migracji Bazy Danych w celu przeprowadzenia testu funkcjonalności systemu ZONE i Bazy Danych [...] Ponadto nastąpiło przekształcenie FNT w zobowiązanie wieloletnie, a także realizowany był program priorytetowy „Mój Prąd”, który w 2020 r. stanowił istotne obciążenie bieżącymi zadaniami z uwagi na bardzo dużą liczbę złożonych wniosków. Wszystkie powierzone NFOŚiGW zadania wymagały zwiększonej obsługi kadrowej, niezbędnej do oceny wniosków, podpisywania umów o dofinansowanie jak również w weryfikowaniu wniosków o płatność. Wzmocnienie kadrowe konieczne było również z uwagi na podjęte przygotowanie do pełnienia przez NFOŚiGW funkcji Krajowego Operatora Funduszu Modernizacyjnego [...] a także przygotowanie do wdrożenia Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji oraz udział w pracach nad rządowym Programem Poręczeniowym (współpraca z BGK).*

Wzrost średniorocznego zatrudnienia w 2020 r. wynikał również z konieczności zatrudnienia pracowników w celu zastępstwa nieobecnych z powodu wypełniania funkcji rodzicielskich³³.

(akta kontroli str. 567-575)

Zaplanowana w ustawie budżetowej na 2020 r. kwota wynagrodzeń osobowych i bezosobowych w wysokości 77 200,0 tys. zł była wyższa od planowanej na 2019 r. (72 834,0 tys. zł) o 4 366,0 tys. zł, tj. o 6,0%. Kwota wydatkowana w 2020 r. na wynagrodzenia była wyższa o 6,4% (tj. o 4 606,0 tys. zł) w porównaniu do 2019 r.

³⁰ W przeliczeniu na etety – 662,22 etaty.

³¹ W przeliczeniu na etety – 640,57 etaty.

³² Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego – przypis kontrolera NIK.

³³ W 2020 r. zatrudnienie w Biurze NFOŚiGW w celu zastępstwa wyniosło 43 etaty.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego³⁴ w 2020 r. wyniosło 8 657 zł i było wyższe o 344 zł (tj. o 3,9%) niż w 2019 r.

(akta kontroli str. 425-427, 565-566, 864-875, 2948-2949)

P.o. kierownik WKiP wyjaśniła m.in., że: „zaplanowane na 2020 r. średnioroczne zatrudnienie oraz koszty wynagrodzeń osobowych nie zostały przekroczone. Koszty funkcjonowania Narodowego Funduszu, w tym również koszty wynagrodzeń osobowych pokrywane są ze środków własnych oraz z pomocy technicznej programów zagranicznych obsługiwanych przez Narodowy Fundusz. Nie stanowią one żadnego obciążenia dla budżetu państwa³⁵.”

W związku z coraz mniejszą dostępnością wyspecjalizowanych pracowników, którzy dysponują pożądanymi kompetencjami, wysokie oczekiwania finansowe kandydatów, dużą presją płacową na rynku pracy, podwyżką płacy minimalnej oraz konieczność niedopuszczenia do odpływu pracowników o wysokich kwalifikacjach, NFOŚiGW musiał podjąć działania umożliwiające sprostanie oczekiwaniom pracowników i potencjalnych pracowników oraz zabezpieczyć im stabilne i motywujące warunki zatrudnienia. Na wzrost kosztów wynagrodzeń osobowych oraz przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia [...] wpływ miała również obligatoryjna waloryzacja minimalnych i maksymalnych poziomów wynagrodzeń zasadniczych i dodatków funkcyjnych w danych kategoriach zaszeregowania pracowników NFOŚiGW (zgodnie z § 3 „Zasad Wynagradzania Członków Zarządu i Pracowników Biura NFOŚiGW” ww. minimalne poziomy wynagrodzeń podlegają waloryzacji o dodatki średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w roku poprzednim ogłaszany w Monitorze Polskim przez Prezesa GUS)³⁶.

(akta kontroli str. 567-569)

W NFOŚiGW w latach 2016-2020 zawarto łącznie 178 umów zleceń i o dzieło³⁷, w tym: w 2016 r. – 31 umów; w 2017 r. – 42 umowy; w 2018 r. – 36 umów; w 2019 r. – 28 umów oraz w 2020 r. – 41 umów. W 2020 r. liczba zawartych umów zleceń i o dzieło w porównaniu do 2019 r. była wyższa o 46,4%.

(akta kontroli str. 429-435, 476, 565-566)

Szczegółowym badaniem objęto łącznie siedem umów cywilnoprawnych i umów o dzieło³⁸, tj. 17,1% tego rodzaju umów zawartych w 2020 r., łącznie na 224,0 tys. zł. Z tytułu ich realizacji w 2020 r. wydatkowano łącznie 111,3 tys. zł. W badanych umowach nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie: zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi, rozliczania umów oraz wykorzystania efektów zrealizowanych prac.

(akta kontroli str. 436-476, 880-904)

³⁴ W przeliczeniu na jeden etat lub na jednego pełnozatrudnionego.

³⁵ Koszty Biura NFOŚiGW, w tym wynagrodzenia pracowników podlegały refundacji w ramach: Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna (w zakresie podpisanych umów dotacji celowych); Programu Operacyjnego finansowanego w ramach MF EOG; Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (w ramach projektu: *Ogólnopolski system wsparcia doradczego dla sektora publicznego, mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej oraz OZE*); pełnienia przez NFOŚiGW funkcji Krajowego Operatora Systemu Zielonych Inwestycji (w ramach zobowiązań odnośnie redukcji emisji gazów cieplarnianych w tzw. Jednostkach Przyznanej Emisji /AAU/).

³⁶ W komunikacie Prezesa GUS z 15 stycznia 2020 r. ww. wskaźnik w 2019 r. wyniósł 2,3%. W konsekwencji od 1 lutego 2020 r. o wskaźnik ten wzrosły wynagrodzenia pracowników, którzy wg stanu na 31 stycznia 2020 r. mieli wynagrodzenie na poziomie minimalnym w swoich kategoriach zaszeregowania. Zmiana miała wpływ na bieżące wynagrodzenie 72 pracowników NFOŚiGW.

³⁷ Łącznie zawarto 162 umowy zlecenia oraz 16 umowy o dzieło.

³⁸ Pięć umów cywilno-prawnych i dwie umowy o dzieło.

W ramach kosztów funkcjonowania Biura NFOŚiGW szczegółowym badaniem objęto podróże służbowe (10 losowo wybranych poleceń wyjazdu służbowego³⁹) łącznie na 9,3 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 służbowej⁴⁰.

(akta kontroli str. 477-496)

Koszty zarządzania FNT

Zgodnie z art. 28z ust. 3⁴¹ ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych⁴² Narodowemu Funduszowi powierzone zostało zarządzanie państwowym funduszem celowym – FNT. Dysponentem tego funduszu był minister właściwy do spraw energii (art. 28z ust. 2 ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych). 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 26 października 2018 r. (aneksowanej 28 sierpnia 2019 r.). Koszty zarządzania FNT były pokrywane ze środków FNT po ich zatwierdzeniu przez dysponenta funduszu (§ 19 umowy). Stosownie do art. 28zb ust. 3 wskazanej wyżej ustawy, NFOŚiGW zawarł 12 grudnia 2018 r. umowę z Bankiem Gospodarstwa Krajowego (BGK) określającą zasady współpracy w zakresie obsługi finansowej FNT (umowa została aneksowana 29 sierpnia 2019 r.).

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy⁴³ o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw państwowy fundusz celowy FNT został zlikwidowany 30 września 2020 r. Stosownie do art. 11 ust. 1 ww. ustawy 30 września 2020 r. wygaszona została również umowa dotycząca zarządzania FNT zawarta pomiędzy NFOŚiGW a Ministrem Energii⁴⁴. W miejsce państwowego funduszu celowego FNT w NFOŚiGW z dniem 1 października 2020 r. zostało utworzone nowe zobowiązanie wieloletnie *FNT*, określone w art. 401c ust. 9c Poś.

(akta kontroli str. 497, 504-537, 576-583, 656-684)

W 2020 r. zostały zrefundowane na rachunek NFOŚiGW koszty związane z zarządzaniem FNT w łącznej wys. 693,1 tys. zł, z tego:

- 396,3 tys. zł – z tytułu poniesionych przez NFOŚiGW kosztów zarządzania FNT w 2020 r., przy czym 209,9 tys. zł zostało zrefundowane przez dysponenta FNT (Ministra Klimatu), zaś 186,4 tys. zł zostało zrefundowane na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw poprzez zmniejszenie wysokości utworzonego zobowiązania wieloletniego *FNT* w NFOŚiGW;

³⁹ Siedem wyjazdów krajowych i trzy wyjazdy zagraniczne spośród 341 poleceń wyjazdu służbowego zarejestrowanych 2020 r. w elektronicznym wykazie delegacji.

⁴⁰ Dz. U. 2013 poz. 167.

⁴¹ Art. 28z został uchylony przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1565), który zmienia ustawę z dnia 1 października 2020 r.

⁴² Dz. U z 2020 r. poz. 1233, ze zm.

⁴³ Projekt ustawy był inicjatywą poselską (druk nr 437 – poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw z 15 czerwca 2020 r.).

⁴⁴ Umowa nr 94/II/FNT/18/DIT z 26 października 2018 r.

- 266,9 tys. zł – zrefundowane na podstawie art. 13 ust. 2 ww. ustawy, z tytułu niepokrytych kosztów NFOŚiGW związanych z zarządzaniem FNT za 2019 r. (część kosztów z września i koszty za miesiące październik – grudzień 2019 r.);
- 29,9 tys. zł – zrefundowane na podstawie art. 13 ust. 2 ww. ustawy, z tytułu poniesionych kosztów amortyzacji wartości niematerialnych i prawnych dotyczących portalu internetowego (składnika majątku trwałego NFOŚiGW) w łącznej wys. 29,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 497-503, 537-564, 685-686)

Udzielanie zamówień publicznych

W 2020 r. Wydział Zamówień Publicznych prowadził 52 postępowania o udzielenie zamówień publicznych⁴⁵ oraz 235 postępowań⁴⁶, których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości 30,0 tys. euro. Przeprowadzono również 4 postępowania antycovidowe⁴⁷ wyłączone z obowiązku stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴⁸.

(akta kontroli str. 85-95, 246, 274-283)

Szczegółową analizą objęto pięć postępowań, w tym: dwa postępowania przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego⁴⁹, jedno postępowanie w ramach procedury, o której mowa art. 67 ust. 1 pkt 1 upzp⁵⁰ i dwa postępowania, dla których nie zastosowano upzp (zamówienie o wartości nieprzekraczającej równowartości 30,0 tys. euro⁵¹ oraz zamówienie antycovidowe⁵²).

Wartość umów zawartych po zakończeniu pięciu ww. postępowań wyniosła 11 790,0 tys. zł brutto. Wydatki na ich realizację w 2020 r. wyniosły 609,6 tys. zł brutto. Niskie wykonanie w 2020 r. wydatków wynikało głównie z faktu, że największa kwotowo umowa (nr 2020/0292/NFK)⁵³ została zawarta 18 listopada 2020 r. i płatności z tytułu jej realizacji będą realizowane w latach kolejnych.

Postępowania o udzielenie zamówień publicznych przeprowadzono zgodnie z przepisami upzp oraz obowiązującym regulaminem udzielania zamówień publicznych przez NFOŚiGW.

(akta kontroli str. 96-273, 284-298, 378-417)

⁴⁵ W tym 8 postępowań zostało wszczętych w 2019 r.

⁴⁶ W tym 13 postępowań zostało wszczętych w 2019 r.

⁴⁷ Pod pojęciem zamówień antycovidowych należy rozumieć zamówienia publiczne niezbędne do przeciwdziałania COVID-19/zamówienia publiczne udzielane w związku z zapobieganiem lub zwalczaniem epidemii wywołanej zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 oraz inne zamówienia, do udzielenia których, na mocy przepisów tarcz anty kryzysowych, nie było obowiązku stosowania upzp (np. zamówienia, o których mowa w art. 6 ust. 2, art. 15za ustawy o COVID).

⁴⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., dalej: *upzp*.

⁴⁹ Umowy: nr 2020/0081/NFK z 25 marca 2020 r. – Zakup samochodu elektrycznego i nr 2020/0292/NFK z 18 listopada 2020 r. – Obsługa medialna, promocyjna i informacyjna NFOŚiGW.

⁵⁰ Umowa nr 2020/0292/NFK z 27 kwietnia 2020 r. – Usługi zintegrowania systemów informatycznych wfośigw z systemem informatycznym NFOŚiGW, dla potrzeb realizacji programu priorytetowego.

⁵¹ Umowa nr 2020/0022/NFK z 1 lutego 2020 r. – Wykonanie konserwacji i napraw bieżącej klimatyzacji i wentylacji mechanicznej.

⁵² Umowa nr 2020/0147/NFK z 4 czerwca 2020 r. – Zakup zestawów umożliwiających prowadzenie wideokonferencji pomiędzy NFOŚiGW a wfośigw, z możliwością wykorzystania również w komunikacji z innymi podmiotami, w szczególności w zakresie obsługi następujących programów priorytetowych: 1) Programu *Czyste Powietrze*; 2) Projektów prowadzonych przez Wydział Współpracy Regionalnej.

⁵³ Wartość udzielonego zamówienia – 10 824,0 tys. zł.

Wykonanie planu inwestycyjnego Biura NFOŚiGW

Zarząd NFOŚiGW uchwałą z 21 grudnia 2020 r.⁵⁴ zmienił plan inwestycyjny Biura NFOŚiGW na rok 2020, który wyniósł 48 631 tys. zł. W planie inwestycyjnym zaplanowano środki m.in. na: zakup nieruchomości (30 000,0 tys. zł), zakup sprzętu komputerowego (1 900,0 tys. zł⁵⁵), wdrożenie nowych i rozbudowę istniejących systemów informatycznych (600,0 tys. zł⁵⁶); zakup urządzeń biurowych i technicznych (240,0 tys. zł⁵⁷) oraz zakup samochodów (210,0 tys. zł⁵⁸).

Przesunięcia w pozycjach dotyczących zakupów informatycznych spowodowane były przedłużającym się przetargiem na zakup komputerów przenośnych (oraz przeznaczonego do nich oprogramowania) dla pracowników wykonujących prace zdalnie. Sprzęt został zakupiony w styczniu 2021 r. Procedury przetargowe i testowe uległy wydłużeniu ze względu na konieczność pracy w warunkach obostrzeń i braku możliwości pełnej obsady pracowników. W związku z planami zmiany siedziby NFOŚiGW przesunięto na rok 2021 zakup sprzętu serwerowego.

(akta kontroli str. 636-655, 1517-1520)

W 2020 r. zrealizowano wydatki zaplanowane w planie inwestycyjnym Biura NFOŚiGW w wys. 1 890,6 tys. zł, co stanowiło 3,9% kwoty zaplanowanej. Niskie wykonanie planu spowodowane było przede wszystkim niewydatkowaniem 30 000,0 tys. zł planowanych na zakup nieruchomości.

(akta kontroli str. 655, 1514-1516)

Dyrektor Departamentu Planowania i Sprawozdawczości (DPiS) wyjaśnił m.in., że: *pozycję zakupu nieruchomości zaplanowano w związku z podjętą przez Zarząd NFOŚiGW decyzją kierunkową o negocjacjach w sprawie zakupu działki [...] z kwietnia 2020 r. W sierpniu 2020 r. Zarząd wyraził zgodę na zawarcie umowy na wyłączność prowadzenia negocjacji [...] Kwota 30 mln stanowiła zabezpieczenie transakcji nabycia nieruchomości i wynikała z negocjacji z oferentem.* Dyrektor wyjaśnił również, że w 2020 r. podjęto szereg działań w celu zapewnienia nowej siedziby dla NFOŚiGW, w tym: *na polecenie Prezesa [...] uchwałą nr A/61/3/2020⁵⁹ powołano Pełnomocnika Zarządu ds. Siedziby; powołano nowy zespół roboczy; podpisano umowę na wyłączność z nowym oferentem⁶⁰; wystąpiono do CBA z pismem o objęcie osłoną antykorupcyjną transakcji zakupowej nieruchomości...*

(akta kontroli str. 1517-1520)

⁵⁴ Uchwała Nr A/91/1/2020 z 21 grudnia 2020 r. ws. zmiany Planu kosztów utrzymania organów i Biura NFOŚiGW oraz zmiany Planu inwestycyjnego Biura NFOŚiGW na rok 2020 r. przyjętych uchwałą Nr A/32/2/2020 z 21 kwietnia 2020 r.

⁵⁵ Pierwotnie planowano 4 475,0 tys. zł.

⁵⁶ Pierwotnie planowano 6 700,0 tys. zł.

⁵⁷ Pierwotnie planowano 160,0 tys. zł.

⁵⁸ Pierwotnie planowano 180,0 tys. zł.

⁵⁹ Uchwała z 1 kwietnia 2020 r.

⁶⁰ Zarząd wyraził zgodę na podpisanie umowy na wyłączność uchwałą nr A/81/6/2020 z 3 listopada 2020 r.

Szczegółowym badaniem objęto umowę zakupu samochodu elektrycznego⁶¹ na 141,9 tys. zł i umowę dotyczącą zakupu zestawów umożliwiających prowadzenie wideokonferencji⁶² na 205,6 tys. zł⁶³. Zakupiony samochód oraz sprzęt został wprowadzony do ewidencji środków trwałych i był wykorzystywany.

(akta kontroli str. 116-123, 172, 219-222, 252-273, 378-417)

Do dnia zakończenia kontroli nie wdrożono koncepcji zadania objętego *Projektem ZPI – Elektroniczna obsługa umów finansowanych ze środków krajowych*, jak również raportowania w NFOŚiGW, o co NIK wnioskowała m.in. w trakcie zeszłorocznej kontroli budżetowej. Podjęto działania w celu wdrożenia ww. wniosku jednak nie przyniosły one jeszcze oczekiwanych rezultatów ponieważ Departament Informatyki (DI) z powodu sytuacji pandemicznej musiał skupić się na innych zadaniach.

(akta kontroli str. 1963-1964)

W zakresie podejmowanych w NFOŚiGW działań w celu wdrożenia wniosku NIK p.o. dyrektor DI wyjaśnił m.in.: 1) *W lutym 2020 r. przygotowana została i przedstawiona Prezesowi Zarządu [...] koncepcja realizacji zadania. Koncepcja zakłada zastąpienie w całości starych systemów informatycznych (Lotus, wnioski i umowy) przez nowe dedykowane rozwiązanie, w aktualnej technologii, które zostanie wykonane w trybie hybrydowym, zarówno siłami własnymi DI, jak i przy wykorzystaniu wykonawców zewnętrznych.* 2) *W Planie finansowym [...] zostały zapewnione środki na realizację zadania [...]* 3) *Przeprowadzono projekt reorganizacji działania DI [...]* 5) *Przygotowana została dokumentacja analityczna bazy danych obiegu wniosków i uchwał w systemie Lotus.* 6) *Trwają testy integracji systemów generatorów wniosków [...] i umożliwienie składania i obsługi wniosków o płatność w postaci całkowicie elektronicznej.* 7) *Uruchomiono elektroniczną weryfikację wniosków o płatność w wybranych naborach (wdrożenie pilotażowe w pojedynczych programach).* 8) *Trwają prace wdrożenia informatycznego wsparcia [...] w ramach obsługi umów finansowanych ze środków krajowych.* 9) [...] *prowadzone są obecnie prace nad powołaniem Komitetu ds. Informatyzacji. [...] obecna sytuacja związana z epidemią COVID-19 [...] w sposób znaczący przedefiniowała priorytety działań DI, na który nałożone zostały działania o charakterze krytycznym, w zakresie zapewnienia narzędzi technologicznych, dla zapewnienia zachowania ciągłości działania NFOŚiGW w reżimie pracy zdalnej i pracy hybrydowej. Systemy informatyczne NFOŚiGW w znacznej części nie były przystosowane do takiego sposobu pracy, w związku z czym w ostatnim roku przeprowadzono szereg projektów dostosowawczych. Prace te miały znaczący wpływ na opóźnienie prac nad nowym systemem obsługi umów.*

(akta kontroli str. 1965-1966)

⁶¹ Umowa nr 2020/0081/NFK z 25 marca 2020 r.

⁶² Umowa nr 2020/0147/NFK z 4 czerwca 2020 r. dotycząca zakupu zestawów umożliwiających prowadzenie wideokonferencji pomiędzy NFOŚiGW, a wfośiGW, z możliwością wykorzystania również w komunikacji z innymi podmiotami, w szczególności w zakresie obsługi następujących programów priorytetowych: 1) Programu Czyste Powietrze; 2) Projektów prowadzonych przez Wydział Współpracy Regionalnej

⁶³ Kwota wydatku w 2020 r. – 202,8 tys. zł (naliczono karę umowną 2,8 tys. zł za opóźnienie).

Prezes Rady Ministrów nie wydał w 2020 r. Prezesowi NFOŚiGW wiążącego polecenia wpłaty środków⁶⁴ na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19.

(akta kontroli str. 3262-3263).

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

1.2.2 Koszty realizacji zadań

Koszty realizacji zadań stanowiły w całości środki przekazane innym podmiotom i w 2020 r. wyniosły 3 464 870,4 tys. zł. Były one o 11,2% niższe od planowanych w ustawie budżetowej i o 11,2% niższe od planu po zmianach. W porównaniu z 2019 r. ten rodzaj kosztów był w 2020 r. o 692 017,6 tys. zł (o 25,0%) wyższy.

Ze środków NFOŚiGW na dotacyjne finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej najwyższą kwotę przekazano w dziedzinie *Ochrona klimatu i atmosfery* – 2 869 422,9 tys. zł (95,4% planu po zmianach). W 2020 r. finansowanie dotacyjne w tej dziedzinie stanowiło 132,4% finansowania w 2019 r.

(akta kontroli str. 2748)

Dyrektor DPiS wyjaśnił, że wzrost finansowania dotacyjnego w dziedzinie *Ochrona klimatu i atmosfery* wynika z wdrożenia w wyższym stopniu nowego programu priorytetowego *Mój prąd* (489,6 mln zł wobec 68,8 mln zł rok wcześniej).

(akta kontroli str. 2740-2741, 2748, 2914-2917, 2918-2921)

Najniższe wykonanie planu finansowania dotacyjnego wystąpiło w dziedzinach: *Gekon – Generator Koncepcji Ekologicznych* (14,8%), *Ekspertyzy i prace naukowo badawcze* (18,5%), *Ochrona powierzchni ziemi* (26,3%) oraz *Umorzenia pożyczek i kredytów* (35,8%). W stosunku do poziomu finansowania w 2019 r. wykorzystanie dotacyjne środków na *Gekon – Generator Koncepcji Ekologicznych* wyniosło 84,3%.

Dyrektor DPiS jako przyczyny odchylenia finansowania wskazał:

- *Gekon – Generator Koncepcji Ekologicznych* – odstąpienie od popisania umowy o dofinansowanie przez Beneficjenta (wniosek 641/2018), wydłużenie terminu zawarcia umowy o rok (wniosek 137/2020) oraz wycofaniem wniosku przez Wnioskodawcę (wniosek 162/2020);
- *Ochrona powierzchni ziemi* – wystąpienie opóźnień wynikających m.in. z konieczności pozyskiwania indywidualnych opinii Ministerstwa Klimatu i Środowiska dla projektów oraz złożenie przez beneficjentów wniosków o przesunięcie i wydłużenie okresu realizacji przedsięwzięć w ramach programu *Usuwanie porzuconych odpadów*. W programie *Usuwanie folii rolniczych i innych odpadów pochodzących z działalności rolniczej* niepełne wykonanie wynika również z opóźnień w realizacji przedsięwzięć w ramach zawartych umów. W związku z identyfikowanym przez gminy ryzykiem niezakończenia realizacji przedsięwzięć, wydłużono realizację programu do końca I kwartału 2021 r. Powyższa zmiana miała na celu umożliwienie gminom zakończenia realizacji przedsięwzięć rozpoczętych w 2020 r., poprzez wydłużenie terminu kwalifikowalności wydatków oraz dokonywania płatności na rzecz gmin do 31 marca 2021 r. W konsekwencji gminy, które nie sporządziły sprawozdania

⁶⁴ Na podstawie art. 65 ust. 16 i 17 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2020 poz. 568, ze zm.).

pomocy *de minimis* udzielanej rolnikom w systemie SRPP, zgodnie z pkt 7.3.2 programu, mogą tego dokonać w 2021 r. – w ramach krajowego limitu pomocy *de minimis* w rolnictwie na lata 2019-2021. Wyплаты w ramach programu *Ogólnopolski program regeneracji środowiskowej gleb poprzez ich wapnowanie* zostały wstrzymane przez wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej⁶⁵ (partner pośredniczący) w lipcu ubiegłego roku ze względu na wyczerpanie limitu krajowego pomocy *de minimis* w rolnictwie;

- *Ekspertyzy i prace naukowo badawcze* – przesunięcie terminów realizacji przedsięwzięć z powodu stanu epidemicznego w kraju, co skutkowało przełożeniem wypłat na kolejny rok. Ponadto zmniejszone zostały kwoty umów na skutek korzystnych rozstrzygnięć przetargowych. W 2020 r. nastąpił zwrot w wys. 8 035 tys. zł z organizacji konferencji COP24, co pomniejszyło realizację planu o ponad 8 mln zł.

(akta kontroli str. 2918-2921)

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*. W 2020 r. wykonanie było niższe w porównaniu od wykonania w 2019 r. pomimo podjętych działań naprawczych w 2019 r.

Kierownik Wydziału Innowacji (WI) wyjaśnił, że: *plan finansowy na rok 2020 zakładał zawarcie umów, a następnie ich realizację dla przedsięwzięć, które zostały zgłoszone do dofinansowania fazy wdrożeniowej w ramach Programu Gekon w latach 2018-2019, a także częściowo w 2020 r. Wzięto pod uwagę złożony wniosek – 641/2018, oraz te, których spodziewaliśmy się w związku z informacjami pozyskanymi od potencjalnych wnioskodawców – 137/2020 i 162/2020. Wniosek 641/2018: oceniono pozytywnie, uchwała o dofinansowaniu z 01.04.2020 r.; umowa nie została zawarta. Wnioskodawca poinformował o odstąpieniu od podpisania umowy o dofinansowanie – prognozowano do wypłaty w 2020 r.: 3,0 mln zł; Wniosek 137/2020: oceniono pozytywnie, uchwała RN o dofinansowaniu z 23.10.2020 r.; umowa nie została zawarta, Wnioskodawca zwrócił się o wydłużenie terminu zawarcia umowy o rok; prognozowano do wypłaty w 2020 r. – 1,0 mln zł; Wniosek 162/2020: oceniono pozytywnie, w trakcie negocjacji Wnioskodawca wycofał wniosek – prognozowano do wypłaty w 2020 r.: 0,5 mln zł. Wydział Innowacji nie miał wpływu na decyzje biznesowe Wnioskodawców.*

(akta kontroli str. 2896-2904)

Ponadto kierownik WI w odniesieniu do przyczyny podjęcia decyzji o wygaszeniu naboru do programu *Gekon – Generator Koncepcji Ekologicznych* do końca 2020 r. wyjaśnił m.in., że: *...w ramach przeprowadzenia fazy B+R przedsiębiorcy efektywnie współpracowali z jednostkami naukowymi. Wśród 66 zawartych umów w 56 przypadkach zawieszono konsorcja naukowe, jednakże brak jest ekonomicznych efektów wdrożenia/komercjalizacji technologii (faza W) oraz „...W trakcie rozmów/spotkań z Beneficjentami fazy BR, jak i na podstawie złożonych raportów z wykorzystania wyników projektu w praktyce, jako bariery w aplikowaniu wskazano m.in.: zbyt wysokie koszty wdrożenia; brak możliwości znalezienia inwestorów z uwagi na podwyższone ryzyko wdrażania przedsięwzięć innowacyjnych; niepewny popyt na efekty wdrożenia; wydłużona procedura rozliczania fazy B+R; rezultaty prac wdrożeniowych nie są zgodne z planowanymi...*

⁶⁵ Dalej: wfośigw.

Według zestawienia umów nierozliczonych rzeczowo umowy o numerach: 278/2015/D; 33/2015/D; 35/2015/D; 616/2014/D; 629/2014/D realizowane w ramach programu *Gekon – Generator Koncepcji Ekologicznych* nie zostały zakończone rzeczowo ponieważ beneficjenci nie zwrócili części dofinansowania, a NCBR będzie podejmowało próby odzyskania należności bądź rozpocznie proces windykacji.

(akta kontroli str. 2896-2904, 3065-3173)

Wykonanie planu finansowania dotacyjnego poniżej 90,0% wystąpiło w dziedzinach: *Program Life* (55,8%); *Ochrona przyrody i krajobrazu* (64,9%); *Edukacja Ekologiczna* (67,5%); *Doradztwo energetyczne* (61,7%); *Wsparcie działań ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez wfośigw ze środków NFOŚiGW* (65,4%).

Dyrektor DPiS w sprawie niższego poziomu wykorzystania planowanych limitów wyjaśnił m.in.:

- *Ochrona przyrody i klimatu* – brakiem zatwierdzenia programu *Ochrona i przywracanie różnorodności biologicznej i krajobrazowej Część 3) Ograniczenie szkodliwych emisji i zanieczyszczeń w parkach narodowych*. Z kolei w programie *Ochrona i przywracanie różnorodności biologicznej i krajobrazowej* w części 1 i 2 w przetargach na wykonanie zadań wystąpiły znaczne zwiększenia kwot w stosunku do zakładanych, co prowadziło do przesunięcia ich realizacji, a w konsekwencji do aneksowania umów i przyjęcia nowych harmonogramów rzeczowo finansowych. Dotyczyło to państwowych jednostek badawczych, parków narodowych.
- *Doradztwo energetyczne* – niezrealizowaniem planowanego wzrostu wydatków na wynagrodzenia w projekcie wynikającego z przyznania dodatkowego etatu kwalifikowanego każdemu z partnerów. Refundacja tych wydatków mogła nastąpić dopiero po podpisaniu aneksu do umowy o dofinansowanie, co planowano na II kwartał 2020 r. Ze względu na to że pozostałe zmiany wprowadzane tym aneksem (wskaźniki projektu) wymagały zmiany dokumentów programowych POliŚ, procedura zawarcia aneksu wydłużyła się do stycznia 2021 r., stąd uzyskanie refundacji w 2020 r. z tytułu dodatkowych 17 etatów w Projekcie nie było możliwe.
- *Program Life* – pomimo przyjęcia w planie działalności na 2020 r. mniejszej kwoty wypłat niż wynikało to z podjętych zobowiązań, plan wypłat nie został zrealizowany. Przyczyną tego stanu są opóźnienia w realizacji projektów wynikające ze stanu pandemii panującego w 2020 r., skutkujące przesunięciami wypłat środków na kolejne lata.

(akta kontroli str. 2896-2904)

Kierownik Wydziału Ekspertyz i Prac Badawczych jako przyczynę niskiego wykonania planu finansowania wskazał, że planowane 22 000,0 tys. zł przyjęto w planie finansowania ochrony środowiska, a kwota ta dotyczyła jedynie programu priorytetowego 5.1. *Wsparcie Ministra Klimatu w zakresie realizacji polityki klimatycznej Część 1) Ekspertyzy, opracowania, realizacja zobowiązań międzynarodowych*.

Ponadto podał: *Zgodnie z otrzymanym z Departamentu Planowania i Sprawozdawczości zestawieniem potwierdzającym wszystkie wypłaty w ramach tego wypłacono 21 077,2 tys. zł, czyli 95,8% zaplanowanej kwoty. Jednak ze względu na znaczną skalę zwrotów środków dokonanych w grudniu 2020 r., pomimo wypłaconej z dwóch umów kwoty 188,1 tys. zł (umowa nr 1946/2020/D i 1947/2020/D), w ujęciu kasowym saldo wypłat wyniosło minus 8 795,2 tys. zł.*

Największe znaczenie miały zwroty środków z dwóch umów, tj.: 261/2017/D (kwota zwrotu 2 400,4 tys. zł) oraz umowa nr 272/2018/D (kwota zwrotu 5 653,2 tys. zł). Oznacza to łączną sumę wypłat w 2020 r. w wysokości 12 093,9 tys. zł, czyli 54,9% planu. W roku 2020 nie planowano natomiast wypłat z tytułu realizacji umowy nr 51/2018/D pn. „Przygotowanie i obsługa 24. Sesji Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC COP24), 14. Sesji Konferencji Stron służącej jako spotkanie Stron Protokołu z Kioto (CMP14) i wznowionej 1. Sesji Konferencji Stron służącej jako spotkanie Stron Porozumienia Paryskiego (CMA1.3) oraz Prezydencji Konferencji Stron”, jednak na konto Narodowego Funduszu wpłynęły środki z tytułu zwrotu/ rozliczenia z UNFCCC części wpłaconej wcześniej składki, co dało saldo wypłat w ujęciu kasowym minus 8 034,8 tys. zł. Ponadto finansowanie tej umowy odbywało się w ramach odrębnego pp, tj. 5.2 „Zadania wskazane przez ustawodawcę Część 4) Organizacja Konferencji COP24” i nie powinno być brane pod uwagę w bilansowaniu działań w ramach ekspertyz.

(akta kontroli str. 3029)

Największy wzrost dotacyjnego finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze środków krajowych w 2020 r. w porównaniu z 2019 r. nastąpił w dziedzinach: *Ochrona klimatu i atmosfery* – wydatkowano 2 869 422,9 tys. zł, tj. o 701 442,0 tys. zł więcej; *Adaptacja do zmian klimatu oraz ograniczenie skutków zagrożeń środowiska* – wydatkowano 28 615,6 tys. zł, tj. o 9 756,6 tys. zł więcej.

Przyczynami wzrostu finansowania dotacyjnego w ww. dziedzinach było m.in.: wdrożenie w wyższym stopniu nowych programów: *Mój prąd*; *Usuwanie folii rolniczych i innych odpadów pochodzących z działalności rolniczej* oraz *Usuwanie porzuconych odpadów*.

(akta kontroli str. 2748, 2919)

Udzielanie dofinansowania na realizację zadań

W 2020 r. rozpatrywano 5253 wniosków na dofinansowanie przedsięwzięć ze środków NFOŚiGW łącznie na 21 066 424,5 tys. zł⁶⁶. Według stanu na 11 marca 2021 r. – 1 665 wniosków łącznie na 3 899 692,4 tys. zł miało status *zatwierdzonych*; 2 834 wniosków łącznie na 12 780 220,3 tys. zł było w trakcie rozpatrywania; 505 wniosków łącznie na 2 799 379,3 tys. zł oceniono negatywnie; w przypadku 232 wniosków łącznie na 1 421 904,7 tys. zł beneficjenci zrezygnowali z dalszego ubiegania się o dofinansowanie; zaś 17 wniosków łącznie na 165 227,7 tys. zł zostało przekazanych do innego załatwienia.

(akta kontroli str. 2745)

W 2020 r. ze środków NFOŚiGW realizowano 2 850 umów, w których określono dofinansowanie w wys. ogółem 15 495 305,8 tys. zł, z czego w 2020 r. zrealizowano wypłaty na 2 770 584,1 tys. zł. W 2020 r. zawarto i zakończono 109 umów łącznie na 105 390,0 tys. zł, z których wykorzystano w 2020 r. 74 465,1 tys. zł⁶⁷. W 2020 r. zawarto i nie zakończono 1430 umów łącznie na 3 931 118,2 tys. zł, z czego wypłacono 756 439,4 tys. zł. W 2020 r. zakończono 614 umów zawartych przed 2020 r. łącznie na 2 551 777,6 tys. zł, z której w 2020 r. wypłacono 333 385,5 tys. zł. Ponadto z 697 umów, zawartych przed 2020 r. i niezakończonych do końca 2020 r., łącznie na 8 907 020,1 tys. zł, wypłacono w 2020 r. środki w łącznej wysokości 1 606 294,1 tys. zł⁶⁸.

⁶⁶ Wnioski rozpatrywane w 2020 r., złożone w 2020 r. i latach wcześniejszych.

⁶⁷ Umowy, które na 31 grudnia 2020 r. zostały zamknięte rzeczowo.

⁶⁸ Dane dotyczące liczby umów i kwot wg danych przedłożonych 25 marca 2021 r.

(akta kontroli str. 3227)

W systemie informatycznym, z którego na potrzeby kontroli NIK wygenerowane zostały⁶⁹: *Zestawienie wniosków rozpatrywanych w 2020 r. do sfinansowania ze środków krajowych NFOŚiGW* oraz *Zestawienie umów finansowanych w 2020 r. ze środków NFOŚiGW* znajdowały się informacje niezgodne ze stanem faktycznym.

(akta kontroli str. 3467-3531)

W 2020 r. NFOŚiGW finansował przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w ramach *Listy priorytetowych programów Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na 2020 rok*, zatwierdzonej uchwałą Rady Nadzorczej nr 1/20 z 10 stycznia 2020 r.⁷⁰, w następujących dziedzinach: *Ochrona i zrównoważone gospodarowanie zasobami wodnymi* (trzy programy); *Racjonalne gospodarowanie odpadami i ochrona powierzchni ziemi* (dziesięć programów); *Ochrona atmosfery* (dziewięć programów); *Ochrona różnorodności biologicznej i funkcji ekosystemów* (jeden program); przedsięwzięcia międzydziedzinowe (27 programów).

Szczegółowym badaniem objęto realizację 6 umów łącznie na 16 536,5 tys. zł, w ramach których w 2020 r. wypłacono 1 368,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 3293-3466)

Rozliczanie efektów rzeczowych i ekologicznych

Według stanu na 3 marca 2021 r. – 185 umów było nierozliczonych pod względem ekologicznym, a opóźnienie w ich rozliczeniu sięgało od jednego do 1 346 dni. Pod względem rzeczowym nie rozliczono 232 umów, a opóźnienie w ich rozliczeniu wynosiło od jednego do 1 260 dni. Najczęściej wskazywanymi przyczynami nierozliczenia tych umów było nieprzekazanie przez beneficjentów pełnej dokumentacji, a także skomplikowany charakter rozliczeń. Liczba umów nierozliczonych rzeczowo i ekologicznie w 2020 r. zwiększyła się w porównaniu z 2019 r., tj. przybyło 130 umów nierozliczonych pod względem rzeczowym od jednego dnia do 1260 dni oraz 100 umów nierozliczonych pod względem ekologicznym od jednego dnia do 799 dni.

Z przekazanych zestawień dotyczących nierozliczonych rzeczowo umów wynikało, że umowy o numerach 278/2015/D; 33/2015/D; 35/2015/D; 616/2014/D; 629/2014/D realizowane w ramach programu *Gekon – Generator Koncepcji Ekologicznych* nie zostały rozliczone rzeczowo ponieważ beneficjenci nie zwrócili części dofinansowania, tj. nie zwrócili należności NCBR i NFOŚiGW przez co brak jest możliwości rozliczenia projektu. Omawiane umowy były umowami trójstronnymi zawieranymi pomiędzy NCBR, NFOŚiGW a beneficjentami.

(akta kontroli str. 2813-2852)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nie podjęto działań mających na celu wypracowanie rozwiązań zmierzających do zwiększenia efektywności wykorzystania środków w ramach programu *Gekon – Generator Koncepcji Ekologicznych*. W 2020 r. podjęto natomiast decyzję o wygaszaniu naboru wniosków. Ponadto na podstawie trójstronnych umów o numerach: 278/2015/D; 33/2015/D; 35/2015/D; 616/2014/D; 629/2014/D

⁶⁹ Wydruk przekazany kontrolującemu 11 marca 2021 r.

⁷⁰ Zmiennej uchwałami: nr 19/20 z 7 lutego 2020 r.; nr 41/20 z 3 kwietnia 2020 r.; nr 85/20 z 8 maja 2020 r.; nr 87/20 z 22 maja 2020 r.; nr 116/20 z 3 lipca 2020 r. i 146/20 z 28 sierpnia 2020 r.

realizowanych w ramach programu *Gekon – Generator Konceptji Ekologicznych* ustalono, że w NFOŚiGW nie zapewniono możliwości podejmowania działań windykacyjnych w sytuacji, gdy beneficjenci nie zwrócili części dofinansowania. Możliwość dochodzenia zwrotu dofinansowania oraz nakładania kar zapewniło sobie jedynie NCBR.

(akta kontroli str. 3064-3173)

Program *Gekon – Generator Konceptji Ekologicznych* miał być wdrażany w latach 2013-2025 – alokacja środków do 31 grudnia 2022 r. oraz wydatkowanie środków do 31 grudnia 2025 r. Całkowity budżet programu miał wynosić 400 000 tys. zł, z czego 200 000,0 tys. zł ze środków NCBR i 200 000,0 tys. zł ze środków NFOŚiGW, a formami dofinansowania była dotacja. Z zaplanowanego na 2020 r. limitu wypłat dotacji w wys. 7 193,0 tys. zł wykorzystano 1 062.6 tys. zł, tj. 14,8% planu.

Z ustaleń kontroli NIK dotyczących wykonania budżetu państwa w 2018 r. oraz w 2019 r. wynikało, że nie wykorzystywano ustalonego w planach finansowych NFOŚiGW limitu środków na dotacje na ww. program, tj. w 2018 r. osiągnięto poziom 4,8% planu, a w 2019 r. osiągnięto poziom 25,6% planu.

Z protokołu nr 29 z XXIX posiedzenia Komitetu Sterującego Wspólnego Przedsięwzięcia dotyczącego badań naukowych, prac rozwojowych i wdrożeniowych w obszarze innowacyjnych technologii proekologicznych wynikało, że podjęto decyzję o wygaszeniu naboru do programu *Gekon – Generator Konceptji Ekologicznych* z końcem 2020 r.

(akta kontroli str. 2748, 2906-2909)

Kierownik WI odnośnie do przyczyn wygaszania naboru do programu *Gekon – Generator Konceptji Ekologicznych* wskazał m.in., że: *w ramach przeprowadzenia fazy B+R przedsiębiorcy efektywnie współpracowali z jednostkami naukowymi. Wśród 66 zawartych umów w 56 przypadkach zawięzano konsorcja naukowe, jednakże brak jest ekonomicznych efektów wdrożenia/komercjalizacji technologii (faza W) oraz ...W trakcie rozmów/spotkań z Beneficjentami fazy B+R, jak i na podstawie złożonych raportów z wykorzystania wyników projektu w praktyce, jako bariery w aplikowaniu wskazano m.in.: zbyt wysokie koszty wdrożenia; brak możliwości znalezienia inwestorów z uwagi na podwyższone ryzyko wdrażania przedsięwzięć innowacyjnych; niepewny popyt na efekty wdrożenia; wydłużona procedura rozliczania fazy B+R; rezultaty prac wdrożeniowych nie są zgodne z planowanymi...*

(akta kontroli str. 2928)

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił: *Z uwagi na to, że z fazy B+R w programie Gekon skorzystało 65 wnioskodawców (zawarto 66 umów na realizację prac B+R, 1 umowę rozwiązano), prawo do skorzystania z możliwości aplikowania do fazy W potencjalnie mogło uzyskać 65 Wnioskodawców. Wnioskodawcy, których raporty końcowe zostały zaakceptowane w latach 2016-2018 mieli prawo do złożenia wniosku na fazę W w dowolnym terminie, jednak z zachowaniem rygoru zrealizowania przedsięwzięcia w okresie obowiązywania programu. Jednocześnie NFOŚiGW, pragnąc zachęcić Wnioskodawców do skorzystania z finansowania, informował Wnioskodawców o możliwości skorzystania z dofinansowania łączonego na fazę W – w ramach 2 programów realizowanych w NFOŚiGW: Gekon (dotacja) i PP Sokół – wdrożenie innowacyjnych technologii środowiskowych (pożyczka). Powyższe skutkowało złożeniem 4 wniosków w takiej formule. Z uwagi na niską efektywność środka zaradczego oraz*

w związku z tym, że efekty wdrożenia prac B+R nastąpiły u części Beneficjentów w wyniku samodzielnego zrealizowania prac wdrożeniowych bez korzystania ze środków publicznych (na podstawie przekazanych do NCBR raportów z wykorzystania wyników projektu z 51 przedłożonych raportów 14 Beneficjentów zadeklarowało wdrożenie wyników do praktyki z własnych środków) oraz mając na uwadze rekomendację Komitetu Sterującego, Zarząd NFOŚiGW przyjął informację o wygaszeniu programu Gekon z jednoczesnym przeznaczeniem niewykorzystanych w programie środków na przedsięwzięcia innowacyjne.

(akta kontroli str. 3048)

W przekazanej opinii prawnej z 14 marca 2021 r. dotyczącej uprawnień NFOŚiGW do samodzielnego dochodzenia roszczeń od beneficjentów w ramach umów trójstronnych zawartych w ramach programu Gekon – Generator Koncepcji Ekologicznych, odnośnie do środków dyscyplinujących NCBiR, stwierdzono m.in., że: *...Analizując poszczególne dokumenty które wiązały strony Porozumienia, nie sposób znaleźć tam jakichś szczególnych uregulowań, które mogłyby na takie uprawnienia Narodowego Funduszu wskazywać. Zatem odpowiedzi na to pytanie nie znajdziemy w dokumentach. W takim wypadku, zdaniem opiniującego, sugestie czy też roszczenia NFOŚiGW należy formułować w oparciu o doświadczenie życiowe, które podpowiada aby wezwać pisemnie drugą stronę do złożenia wyjaśnień w tym zakresie. Aktywność NFOŚiGW, w dążeniu do ustalenia stanu faktycznego i stopnia zaawansowania Centrum w dochodzeniu wspólnych wierzytelności; stwierdzona wszelkimi dokumentami; może stanowić dowód w ewentualnym procesie odszkodowawczym przeciwko Centrum. Podkreślić należy, że NCBiR zobowiązało się w aneksie nr 2 do Umowy wykonawczej, do wdrożenia procedur zmierzających do zaspokojenia wierzytelności, a zatem rodzi to już pewien rodzaj przyznanej odpowiedzialności.*

(akta kontroli str. 2930-2937)

Prezes Zarządu NFOŚiGW, odnośnie do niezabezpieczenia możliwości dochodzeń roszczeń od beneficjentów w ramach trójstronnych umów z beneficjentami w ramach programu Gekon – Generator Koncepcji Ekologicznych wyjaśnił, że: *Zgodnie z założeniami Programu, każda z Instytucji (NFOŚiGW, NCBR) określiła swój budżet w wysokości 200 mln zł, przy czym w fazie B+R wiodąca rola przypadała NCBR. Dlatego też Budżet NFOŚiGW tylko w 1/5 części był skierowany na dofinansowanie fazy B+R (40 mln zł). Z uwagi na wiodącą rolę NCBR w fazie B+R dokumentacja programowa w dużej mierze opierała się na zasadach, obowiązujących w NCBR. Zgodnie z Zasadami udzielania dofinansowania ze środków NFOŚiGW podstawę do przyjmowania, rozpatrywania wniosków o dofinansowanie, a następnie finansowania projektów stanowią programy priorytetowe. Z uwagi na to, że w fazie B+R w programie Gekon NFOŚiGW współfinansuje wyłącznie przedsiębiorców z sektora MŚP, to finansowanie dużych przedsiębiorców oraz jednostek naukowych w całości pochodzi ze środków NCBR. Tym samym NFOŚiGW nie jest stroną we wszystkich umowach na fazę B+R w programie Gekon. Część umów jest zawarta wyłącznie pomiędzy NCBR a Beneficjentem. Z tych powodów, zapisy umów trójstronnych i dwustronnych nie mogły się różnić. Chcąc zachować równe traktowanie wszystkich beneficjentów NFOŚiGW musiałby „wymusić” na NCBR wprowadzenie do umowy dwustronnej, do której nie mamy żadnych praw, zapisów o obowiązku dodatkowych zabezpieczeń.*

Ponadto Prezes Zarządu NFOŚiGW wskazał, że: *wszystkie umowy trójstronne zakładają udział procentowy NFOŚiGW w dofinansowaniu ogółem. W przypadku umów, w których NCBR prowadzi windykację środków, po odzyskaniu środków*

przez NCBR, część środków winna być zwrócona do NFOŚiGW, aby zachowana została proporcja dofinansowania umowy tak, jak to odbywało się dotychczas przy rozliczaniu projektów (na podstawie przedkładanych przez Beneficjentów raportów końcowych, NFOŚiGW zwracał środki do NCBR zgodnie z udziałem procentowym w dofinansowaniu ogólnym umowy na podstawie wystawionej noty księgowej). Ponadto, NCBR ponosi wobec NFOŚiGW odpowiedzialność odszkodowawczą za niewłaściwe wykonanie zobowiązania, na zasadzie art. 471 i nast. Kodeksu cywilnego⁷¹. W niniejszej sprawie będzie to ewentualna odpowiedzialność za niewłaściwe dochodzenie zwrotu należności.

(akta kontroli str. 3048-3049)

Na realizację programu Gekon – Generator Koncepcji Ekologicznych miały wpływ trudności we współpracy NFOŚiGW z NCBR przy ocenie raportów końcowych, tj. z uwagi na brak ciągłości w koordynowaniu programu przez NCBR (w 2020 r. dwukrotnie zmieniono koordynatora tego programu po stronie NCBR) oraz w związku z ograniczonym dostępem do mini bazy (od sierpnia 2020 r. tego dostępu nie było, pomimo wielokrotnych próśb) oraz opieszałość pracowników NCBR w informowaniu NFOŚiGW.

(akta kontroli 3049)

Najwyższa Izba Kontroli już w trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. zwracała uwagę na niskie wykorzystanie limitu wypłat dotacji na ww. program oraz na brak w umowach dofinansowania zobowiązania do przystąpienia do fazy wdrożeniowej po uzyskaniu pozytywnej oceny możliwości wdrożenia projektu, tym samym nie zostały zabezpieczone interesy NFOŚiGW jako dotującego.

Zdaniem NIK niezabezpieczenie interesów NFOŚiGW poprzez możliwość podejmowania działań windykacyjnych w przypadkach częściowego wykonania zadań bądź braku zwrotu dofinansowania przez beneficjentów w ramach trójstronnych umów było postępowaniem nierzetelnym.

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*⁷² w przypadku wniosków 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 był dotrzymywany. I tak m.in. w systemie informatycznym, z którego wygenerowano na potrzeby kontroli NIK zestawienia wniosków rozpatrywanych w 2020 r. do sfinansowania ze środków krajowych NFOŚiGW oraz dotyczące rozliczenia umów pod względem rzeczowym i ekologicznym, znajdowały się następujące informacje:
 - 127 wniosków złożonych w latach 2014-2018, dla których komórką wiodącą był Departament Budownictwa (do października 2020 r. Wydział Budownictwa), posiadało status *rozpatrywany*. Taki sam status posiadało

⁷¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny – Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm. (przyp. kontrolera).

⁷² Zatwierdzonym uchwałą nr B/16/29/2013 Zarządu NFOŚiGW – ostatnia aktualizacja uchwałą nr B/15/1/2019 Zarządu NFOŚiGW, dalej: *Podręcznik procedur*.

1 567 wniosków złożonych w 2019 r., dla których komórką wiodącą był Departament Budownictwa (1 149 wniosków). Z wyjaśnień uzyskanych w Departamencie Budownictwa wynika, że od 1 października 2020 r. przejął on obowiązki Departamentu Efektywności Energetycznej i rozpoczął ocenę ekologiczno-techniczną pierwszych wniosków złożonych w naborze 1/2019 w programie priorytetowym *Budownictwo energooszczędne. Część 1) Zmniejszenie zużycia energii w budownictwie*, oraz że w przedmiotowym naborze wpłynęła bardzo duża liczba wniosków, których ocena oraz proces podpisywania umów angażuje znaczne zasoby ludzkie oraz zajmuje dużo czasu.

- 257 wniosków złożonych w latach 2015-2018, w tym 117 wniosków złożonych w 2017 r., posiadających status *załatwiony*, nie zostało załatwione w terminie wskazanym w Podręczniku procedur.
- wniosek o nr 1394/2017 w omawianym zestawieniu posiada status *rozpatrywany* pomimo, że został odrzucony.

(akta kontroli str. 3023-3025)

Dyrektor Departamentu Budownictwa odnośnie do 15 wniosków z 2016 r. będących w trakcie *rozpatrywania* w 2020 r. wyjaśniła, że w ramach naboru w 2016 r. wpłynęła bardzo duża liczba wniosków i na 31 marca 2021 r. 9 wniosków⁷³ jest rekomendowanych do dofinansowania (po prawomocnych decyzjach zarządu i rady nadzorczej), oraz że obecnie umowy dla tych wniosków są podpisywane przez strony i rejestrowane. Ponadto wyjaśniła: *Pozostałe wnioski są na etapie negocjacji bądź jej oceny.*

(akta kontroli str. 3023-3025)

Odnosnie do przypisania 6 umów w systemie informatycznym NFOŚiGW do Departamentu Efektywności Energetycznej pomimo, że realizacja tych umów była nadzorowana przez Departament Budownictwa dyrektor DI wyjaśnił, że *do DI została przekazana prośba (13 stycznia 2021 r.) o uporządkowanie przypisania wniosków w systemach informatycznych. Prośba ta została przekazana do pracowników zajmujących się zmianami w bazie danych. Dla wskazanych umów nie odnaleziono zlecenia zmiany przypisania departamentu.* Ponadto dyrektor DI wskazał, że dane dotyczące wniosków oraz umów są obsługiwane w różnych bazach danych, w różnych systemach informatycznych, przez różnych pracowników DI, zatem prośba dotycząca zmiany w bazie wniosków nie została zrozumiana jako jednocześnie konieczność zmiany danych w bazie umów.

(akta kontroli str. 3289-3290)

W kwestii działań zmierzających do usprawnienia systemu umożliwiającego monitorowanie terminowości załatwiania wniosków i zawierania oraz rozliczania umów Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: *Po pierwsze, niewątpliwym wpływem na terminowość realizacji zadań ma otwarcie przez NFOŚiGW naborów w programach priorytetowych z bardzo dużą liczbą składanych wniosków o dofinansowanie (np. „Mój Prąd”, „Usuwanie folii rolniczych i innych odpadów pochodzących z działalności rolniczej, Budownictwo energooszczędne, Agroenergia”). W ostatnich latach NFOŚiGW do swojej oferty programowej dodał liczne programy skierowane do osób fizycznych, które w naturalny sposób*

⁷³ 671/2016, 796/2016, 670/2016, 778/2016, 779/2016, 789/2016, 790/2016, 791/2016 oraz 871/2016.

zwiększyły liczbę wniosków o dofinansowanie, a tym samym zwiększyły obciążenia poszczególnych komórek organizacyjnych. Liczba wniosków, ich skomplikowanie, a także konieczność sprawnego działania sprawiły, że niektóre z programów priorytetowych są wdrażane przy wydatnym udziale wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (np. „Czyste Powietrze”, „Moja Woda”). Po drugie, czynnikiem wpływającym na terminowość realizacji zadań w przypadku finansowania projektów ze środków NFOŚiGW jest priorytetyzacja zadań i naborów. Wnioski składane w naborach dofinansowanych ze środków zagranicznych, a w szczególności POLiŚ, m.in. z uwagi na treść art. 400q ust. 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska, mają priorytet, są oceniane przed wnioskami dofinansowanymi ze środków krajowych. Po trzecie, należy uwzględnić fakt, że występują okresy, w których zwiększa się liczba wniosków do oceny przypadająca na jednego pracownika, np.: w przypadku zakończenia kilku naborów w podobnym terminie oraz pod koniec roku w okresie świąteczno-noworocznym ze względu na finalizowanie wykonania planu finansowego NFOŚiGW, czy wykonania rocznego planu certyfikacji w POLiŚ. Przechodząc do kwestii związanej z terminami, należy zwrócić uwagę, że terminy określone w Podręczniku procedur dofinansowania ze środków NFOŚiGW mają charakter instrukcyjny (nie zawity), co znajduje pełne potwierdzenie w zapisach Regulaminów naborów NFOŚiGW. Powyższe oznacza, że ich przekroczenie nie stanowi naruszenia procedur. Podkreślenia wymaga bowiem, że instrukcyjność terminu charakteryzuje się tym, iż jego przekroczenie nie ma wpływu na możliwość skutecznego podejmowania działań i nie pogarsza sytuacji podmiotu, który uchybia temu terminowi. Wprowadzenie terminów instrukcyjnych przez Zarząd NFOŚiGW do procedur regulujących ocenę wniosków podyktowane jest natomiast chęcią podjęcia próby standaryzacji procesu oceny (na tyle, na ile możliwe jest ustandaryzowanie zróżnicowanych objętościowo i merytorycznie wniosków), jak również próbą wprowadzenia miernika, który z jednej strony pozwoli na ocenę konieczności modyfikacji procesu lub wzmocnienia osobowego obszaru oceny, a z drugiej stanowił będzie miernik wydajności pracy pracowników NFOŚiGW. Okres rozpatrywania wniosków wskazany w piśmie Najwyższej Izby Kontroli to czas od wpływu do NFOŚiGW do rozpatrzenia wniosku o dofinansowanie, który nie uwzględnia opóźnień wynikających z oczekiwania przez NFOŚiGW na uzupełnienie/poprawienie wniosku przez Wnioskodawcę. Aby uniknąć proceduralnych opóźnień zapisano w Regulaminie naboru „bieg terminu oceny zostaje zawieszony na czas niezbędny dla uzyskania dokumentów uzupełniających od wnioskodawcy”. Zatem każdy przypadek opóźnienia należałoby rozpatrywać indywidualnie. Wskazać przy tym należy, iż zarówno przepisy ustawy [...] Prawo ochrony środowiska [...] jak i postanowienia „Zasad udzielania dofinansowania ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej”, których tekst jednolity stanowi załącznik do uchwały Rady Nadzorczej NFOŚiGW nr 180/20, z dnia 23 października 2020 r. z późn. zm., nie przewidują ani terminów oceny wniosków, ani też obliża ich wprowadzenia. NFOŚiGW dokonując oceny wniosków musi natomiast przede wszystkim realizować cele i zadania ustawowe, w ramach których wyodrębnić należy:

- dążenie do dofinansowania przedsięwzięć proekologicznych, a więc tych, które gwarantują pozytywne oddziaływanie w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej,
- dążenie do wydatkowania środków publicznych [...] w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów

z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Realizacja ww. celów ustawowych w żadnej mierze nie może zostać zakłócona w ramach procesu oceny wniosków o dofinansowanie, w tym poprzez dążenie do próby zachowania terminu oceny wniosku o dofinansowanie wskazanego w procedurach przyjętych przez Zarząd NFOŚiGW kosztem zagwarantowania przestrzegania celów i zasad ustawowych. Również wnioskodawcy nie mogą uzyskać z tytułu niedochowania ww. terminów jakichkolwiek profitów, gdyż prowadzić by to mogło do braku realizacji celów proekologicznych, jak i naruszenia zasad wydatkowania środków publicznych. Stąd też wprowadzenie w procedurach terminów wyłącznie o charakterze instrukcyjnym, których naruszenie nie powinno być rozpatrywane w kategoriach naruszenia przez NFOŚiGW zarówno przepisów prawa, jak i zasad gospodarności, celowości czy rzetelności.

W odniesieniu do zmiany procedur lub wprowadzenia mechanizmów prowadzących do przestrzegania terminów wskazanych w tych procedurach Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że: *NFOŚiGW planuje wdrożyć mechanizmy monitorujące terminy rozpatrywania wniosków.*

(akta kontroli str. 3040-3043, 3044-3060)

Zdaniem NIK Podręcznik procedur jest elementem procedur kontroli zarządczej, w związku z tym terminy w nim określone powinny być przestrzegane, a w celu zminimalizowania ryzyka wystąpienia nieprawidłowości powinny zostać ustalone stosowne mechanizmy kontroli.

Podkreślić przy tym należy, że nie zrealizowano tym samym wniosku z poprzedniej kontroli NIK o wdrożenie mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających terminowe rozpatrywanie wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć oraz zapewnienie wykazywania w systemie informatycznym statusu wniosków zgodnego ze stanem faktycznym.

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 ww. wniosku został określony jako *wdrożony* przez kierowników komórek ekologicznych m.in. Departamentu Ochrony Ziemi, Departamentu Energii, Wydziału Budownictwa.

Natomiast według stanu na 3 marca 2021 r. – 232 umowy były nierozliczone pod względem rzeczowym, a opóźnienie w ich rozliczeniu wynosiło od 1 do 1 260 dni; pod względem ekologicznym nie rozliczono 185 umów, a opóźnienie w ich rozliczeniu wynosiło od 1 do 1 346 dni.

W porównaniu z 2019 r. nierozliczonych umów było o 100 więcej pod względem ekologicznym oraz 130 umów więcej pod względem rzeczowym. Spośród 185 umów nierozliczonych ekologicznie m.in. w ramach Departamentu Ochrony Ziemi było 75 umów; w ramach Departamentu Budownictwa – 50 umów, a w ramach Departamentu Energii – 21 umów.

W zestawieniu umów niezakończonych ekologicznie w ramach Departamentu Energii ujętych było 21 umów, w tym 5 umów (159/2013/D; 693/2013/P;

231/2011/P; 924/2014/D; 581/2013/D), w odniesieniu do których opóźnienia w potwierdzeniu osiągnięcia efektu ekologicznego wynosiły od 1 007 do 1 346 dni.

(akta kontroli str. 2813-2852)

Odnosnie do nierozliczenia rzeczowo i ekologicznie 65 umów dyrektor Departamentu Ochrony Ziemi wyjaśnił, że: *w umowach zawartych w ramach programu „Usuwanie folii rolniczych i innych odpadów pochodzących z działalności rolniczej” nie ma określonego wprost efektu rzeczowego. Efektem rzeczowym jest zrealizowanie umowy, co następuje w dacie potwierdzenia osiągnięcia efektu ekologicznego. Terminy osiągnięcia i potwierdzenia efektów, rzeczowego i ekologicznego, są tożsame, czyli w większości przypadków terminy te nie są dotrzymywane. Ponadto wskazał, że powstała rozbieżność w terminach wynikała z niezgodnego z pierwotnymi założeniami wprowadzenia danych przez DI na etapie uruchamiania aneksów do zawartych umów. Zgłoszenie konieczności ujednoczenia ww. terminów zostało przekazane do DI. W przypadku umowy nr 85/2016/P opóźnienie wynikało z przedłużającego się procesu otrzymania od Beneficjenta kompletu zabezpieczeń od umowy. Obecnie wniosek końcowy jest w trakcie weryfikacji. Wymaga on ponownego sprawdzenia kompletności zabezpieczeń do umowy pożyczki oraz dokumentów określonych w umowie, potwierdzających wykazanie efektu rzeczowego. Przy braku uwag do złożonych dokumentów wniosek będzie mógł być w najbliższym czasie zatwierdzony.*

(akta kontroli str. 2807-2812)

Dyrektor Departamentu Budownictwa odnośnie do 55 umów nierozliczonych rzeczowo wskazała, że przyczyną była duża liczba wniosków, których ocena i obsługa, z uwagi na ograniczoną liczbę pracowników, a także panującej pandemii COVID-19, uległa wydłużeniu.

(akta kontroli str. 2776)

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że: *Komórki ekologiczne podjęły działania naprawcze w celu realizacji wniosku pokontrolnego NIK (wniosek: ustalenie, w ramach procedur kontroli zarządczej, mechanizmów zapewniających rozliczanie umów pod względem rzeczowym i ekologicznym w terminach określonych w umowach o dofinansowanie przedsięwzięć) poprzez (m.in.) zwiększenie kontroli zarządczej nad procesem rozliczania umów, monitorowanie terminów rozliczania umów i informowania beneficjentów o zbliżających się terminach osiągania efektów umownych, w czasie umożliwiającym beneficjentom dostanie wymaganych umowami dokumentów, wypracowanie spójnych zasad zamknięć rzeczowych i ekologicznych dla umów ze skomplikowanym procesem rozliczenia (umowy dotyczące budynków o podwyższonym standardzie energooszczędności), jednocześnie ustalając czas na zamknięcie procesu rozliczenia umów dotychczas nierozliczonych do końca 2020 r., prowadzenie kwartalnego monitoringu w odniesieniu do terminowego rozliczania umów pod względem rzeczowym i ekologicznym na podstawie raportów i danych dostępnych w systemach informatycznych NFOŚiGW, wyznaczenie osób, które specjalizują się w koordynacji umów i nie były w dużym stopniu obciążone działaniami Krajowego Punktu Kontaktowego LIFE, dzięki czemu mogły skoncentrować się na współfinansowaniu projektów LIFE oraz rozliczaniu umów i przekazaniu do archiwum rozliczonych umów, weryfikację stanu rozpatrywania wszystkich wniosków krajowych oraz ich statusu w systemach informatycznych, działających w NFOŚiGW. Pomimo ww. działań w 2020 r. miał miejsce wzrost umów nierozliczonych rzeczowo i ekologicznie w porównaniu do 2019 r.*

w liczbach bezwzględnych, który nie wynikał z braku spójnej metodyki zamknięć umów pod względem rzeczowym i ekologicznym. Na zaistniałą sytuację wpłynęło wiele czynników, w tym niezależne od NFOŚiGW:

- 1) przyczyny procesowe zewnętrzne – nieterminowe przekazanie dokumentów przez beneficjentów; nieterminowe rzeczowe rozliczenie umowy/opóźnienie w realizacji inwestycji; błędy w dokumentach przekazanych przez beneficjentów, potwierdzających zakończenie rzeczowe/ekologiczne wymagające uzupełnienia/poprawy; objęcie umowy kontrolą/weryfikacją zewnętrzną,
- 2) w grupie umów z nierozliczonymi efektami ekologicznymi wystąpiły tzw. „umowy zaległe”, które z uwagi na specyfikę umowy (dwuetapowość) lub trudną sytuację finansową beneficjenta, prowadzone postępowania sanacyjne i upadłościowe, wymagały dodatkowych działań i uzgodnień. W 2020 r. podjęte zostały działania zmierzające do rozliczenia tych umów, jednakże proces ten nie został jeszcze zakończony,
- 3) opóźnienia w zamykaniu dotyczyły umów na współfinansowanie projektów POIiŚ 2014-2020. Opóźnienia wynikały z procedur POIiŚ w przypadku których, weryfikacja wniosku o płatność końcową bywa wydłużona z uwagi na oczekiwanie na przeprowadzenie wymaganych kontroli zamówień lub kontroli na miejscu. Umowy na finansowanie tego samego projektu z różnych środków co do zasady powinny być zamykane wspólnie. Wobec odnotowywanych opóźnień planuje się rozważyć możliwość zamykania umowy ze środków krajowych przed zamknięciem umowy ze środków europejskich.

Ze szczególną intensywnością w 2020 r. z powodu pandemii wystąpiły problemy beneficjentów z zakończeniem realizacji przedsięwzięć i zebraniem niezbędnej dokumentacji, trudności z zapewnieniem pracowników niezbędnych do wykonania potrzebnych robót, problemy organizacyjne we własnych instytucjach, co zmniejszało ich sprawność działania. Również na sprawność działania wpłynęła zmieniona organizacja pracy w NFOŚiGW w 2020 r. (praca zdalna, kontakt wyłącznie mailowy pracowników z beneficjentami i wnioskodawcami, okresy kwarantanny). Pomimo tego, w 2020 r. miał miejsce znaczący wzrost liczby umów rozliczonych rzeczowo i ekologicznie:

- w 2019 r. rozliczono pod względem rzeczowym 124 umowy i pod względem ekologicznym 50 umów,
- w 2020 r. rozliczono pod względem rzeczowym 416 umów i pod względem ekologicznym 140 umów.

Powyższe oznacza ok. trzykrotny wzrost umów rozliczonych rzeczowo lub ekologicznie w 2020 r. W 2020 r. nastąpił wzrost ponad dwukrotny liczby umów realizowanych przez komórki ekologiczne: w 2019 r. – 1 362 umowy, w 2020 r. – 2 916⁷⁴ umów, co oznacza znacząco większe obciążenie pracą koordynatorów umów oraz zbliżony % umów nierozliczonych w 2019 r. i 2020 r. rzeczowo i ekologicznie (dane na podstawie pisma z dnia 30.03.2021 r., znak: NFOŚiGW-DUW.0910.5.2021.6 NFOŚiGW-21-30716). Podsumowując, pracownicy NFOŚiGW dołożą starań, aby zapewnić terminowe rozliczanie umów rzeczowe i ekologiczne. Ww. działania naprawcze będą kontynuowane.

(akta kontroli str. 3040-3043, 3044-3060)

⁷⁴ Dane wygenerowane z systemów informatycznych NF – zestawienie – umowy realizowane ze stanem na 25.01.2021 r.

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 dostosowanie ich 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 5 lat temu.

4. Nieokreślenie w sposób jednoznaczny, kto odpowiada za wprowadzenie danych do systemów informatycznych NFOŚiGW zgodnie z charakterem realizowanych zadań.

W § 10 pkt 7 regulaminu organizacyjnego NFOŚiGW⁷⁵ określono, że koordynatorzy projektów odpowiadają za wprowadzenie danych do systemów informatycznych zgodnie z charakterem realizowanych zadań. Natomiast w § 34 ust. 2 regulaminu organizacyjnego, w szczegółowym zakresie działania DI nie wskazano obowiązku weryfikacji i zatwierdzania danych wprowadzanych do systemów informatycznych NFOŚiGW.

(akta kontroli str. 1784-1821)

Odnośnie do nieaktualizowania danych dotyczących dat zakończenia zadań w systemach informatycznych NFOŚiGW kierownik WI wyjaśnił, że *WI prowadzi okresową weryfikację poprawności danych w systemach informatycznych NFOŚiGW. Jednak z uwagi na duże obciążenie pracowników brak jest możliwości podjęcia systematycznych działań. W 2020 r. WI liczył w różnych okresach od 3 do 4 koordynatorów. Tymczasem w wydziale jest prowadzona nie tylko koordynacja, ale również ocena merytoryczna wszystkich wniosków realizowanych w ramach programów, realizowanych przez wydział oraz opracowanie nowej oferty programowej. Ponadto, odnośnie do umowy nr 73/2019, wskazał, że zgodnie z Aneks nr 2 powinna zostać zakończona 30 września 2019 r. Zgodnie z umową termin na złożenie dokumentów rozliczeniowych mija po 60 dniach, czyli 30 listopada 2020 r. w zestawieniach dotyczących umów finansowanych ze środków krajowych w 2020 r. wskazano jako datę dostarczenia dokumentów rozliczeniowych 30 maja 2020 r., data obowiązywała przed aneksowaniem umowy. Rejestracja aneksów dokonywana była przez pracowników DI.*

(akta kontroli str. 2926)

Odnośnie do wniosku o numerze 1394/2017, który w systemach informatycznych NFOŚiGW posiada status *rozpatrywany* pomimo, że został odrzucony, dyrektor DI wyjaśnił, że: *decyzja odmowna, zamykająca wniosek została wprowadzona przez koordynatora do systemu LSI w dniu 22 marca 2021 r. co oznacza, że w dniu przygotowania zestawienia z danymi o wnioskach jego status był „rozpatrywany”.* Ponadto wskazał, że *rejestracja umowy w systemie Lotus oraz przekazanie jej do rejestracji w pozostałych systemach należy do obowiązków koordynatora. Dane dla umów są wprowadzane przez pracowników DI na podstawie rejestru umów Lotus wypełnionych przez koordynatorów, Dane dotyczące zmian do umów – aneksów, zmian na podstawie pisma, decyzji, zakończenie umów są wprowadzane przez pracowników DI na podstawie dokumentów przekazanych przez koordynatorów. W normalnym trybie do DI trafia papierowa dokumentacja umowy, na podstawie której rejestrowane są*

⁷⁵ Uchwała Zarządu NFOŚiGW nr A/88/1/2020 z 30 listopada 2020 r.

zmiany do umów. W obecnej sytuacji pandemii, do pracowników dokumentacja przekazywana jest w postaci skanów przesyłanych na dedykowaną skrzynkę email, Weryfikacja, monitoring danych zarejestrowanych w systemach przez koordynatora jest możliwa do wykonania przy wykorzystaniu funkcjonalności systemu WiU, Dane dotyczące przyznania dofinansowania dla wniosków, których obieg jest realizowany przy wykorzystaniu mechanizmu obiegu wniosków w Lotusie są zatwierdzane przez DI. Dla skutecznego zatwierdzenia tej operacji konieczne jest wcześniejsze poprawne przygotowanie wniosku przez koordynatora. Decyzje mogą być przypisane tylko dla wniosków posiadających kompletną rejestrację. Pozostałe dane dotyczące obsługi wniosków, w tym przypisane informacji o podjętej decyzji są wprowadzane do systemu bezpośrednio przez koordynatorów.

(akta kontroli str. 3289-3290)

Wniosek nr 1394/2017 z 27 grudnia 2017 r. został wprowadzony przez koordynatora do systemu LSI 22 marca 2021 r., tj. w dniu przekazania wyjaśnień odnośnie do przyczyn nierozpatrzenia wniosku w terminie wskazanym w procedurach wewnętrznych NFOŚiGW.

(akta kontroli str. 2885-2887)

Zdaniem NIK stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości wskazują na niewłaściwe funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej, zwłaszcza w zakresie standardów określonych w załączniku do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁷⁶, w tym m.in. standardów określonych w części II. *Standardy kontroli zarządczej*: w pkt 3 *Struktura organizacyjna* i pkt 4 *Delegowanie uprawnień* (w części II. A. *Środowisko wewnętrzne*). Zgodnie z tymi standardami struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki, oraz zakres podległości pracowników, powinny być określone m.in. w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika, a przyjęcie delegowanych uprawnień powinno być potwierdzone podpisem. Stosownie do Standardów kontroli zarządczej w części II. C. *Mechanizmy kontroli* należy m.in.: stworzyć procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników; prowadzić nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji.

5. Z dokumentu pn. *Informacja dla Zarządu NFOŚiGW w sprawie realizacji wniosków pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli (NIK) w 2020 r.* – odnośnie do realizacji wniosku: *Ustalenie, w ramach procedur kontroli zarządczej, mechanizmów zapewniających spójność harmonogramów rzeczowo-finansowych umów z opisami działań zaplanowanych do realizacji* – wynikało, że koordynator zawartej z Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska (GIOŚ) umowy nr 50/2019/Wn-50/MN-PO/D z 18 lutego 2019 r. pn. *Realizacja ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska* został zobowiązany do przystąpienia do rozmów z beneficjentem w celu uszczegółowienia Harmonogramu Rzeczowo Finansowego⁷⁷ stanowiącego załącznik do umowy. Ponadto wskazano, że GIOŚ w czerwcu 2020 r. został

⁷⁶ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

⁷⁷ Dalej: *HRF*.

pisemnie poinformowany o konieczności zmiany HRF przedmiotowego zadania. W tym samym miesiącu pracownicy GIOŚ i NFOŚiGW zaangażowani w realizację umowy spotkali się w celu ustalenia szczegółów zmiany harmonogramu. GIOŚ wyraził wolę wprowadzenia zmian niezwłocznie. Ze względu na dużą liczbę działań realizowanych w ramach umowy, rozproszenie podmiotów podległych GIOŚ realizujących zadania państwowego monitoringu środowiska (16 oddziałów terenowych i Centralne Laboratorium Badawcze), oraz z powodu konieczności podzielenia i rozpisania na kolejne lata dużej kwoty, tj. 217 744 000,00 zł, GIOŚ wciąż jest w trakcie zmiany HRF. Pracownicy NFOŚiGW pozostają w kontaktach roboczych z beneficjentem. Obecnie pomiędzy NFOŚiGW a GIOŚ trwa ustalanie treści załączników do umowy nr 50/2019/Wn-50/MN-PO/D, które zapewnią spójność HRF ww. umowy z opisem działań zaplanowanych do realizacji oraz pozwolą na dochowanie należytej staranności w weryfikacji harmonogramów rzeczowo-finansowych przygotowanych przez beneficjentów.

Z dokumentacji ww. umowy wynikało, że został zawarty aneks nr 6/408 (17 marca 2021 r.) do umowy nr 50/2019/Wn-50/MN-PO/D z 18 lutego 2019 r., w którym określono m.in. harmonogram wypłat zaliczkowych, jednakże nie wprowadzono zmian dotyczących spójności HRF umowy z opisami działań zaplanowanych do realizacji.

Dyrektor Departamentu Adaptacji Zmian do Klimatu wyjaśnił, że *przyczyną dotychczasowego niezrealizowania wniosku jest zmiana sytuacji GIOŚ, który według zapisów ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy i Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw⁷⁸, został zmieniony pod względem struktury organizacyjnej (utworzono 16 oddziałów GIOŚ w województwach) i przejęcia od WIOŚ-ów całkowitej odpowiedzialności za realizację Programu Państwowego Monitoringu Środowiska. NFOŚiGW i GIOŚ współpracują w celu ustalenia ostatecznej treści harmonogramu rzeczowo-finansowego oraz pozostałych dokumentów do zmiany przedmiotowej umowy. Obecnie finalizowane są w NFOŚiGW prace mające na celu przedstawienie Zarządowi Narodowego Funduszu zmian warunków dofinansowania umowy nr 50/2019/D, w tym również harmonogramu rzeczowo-finansowego oraz opisu przedsięwzięcia uwzględniających zalecenia pokontrolne NIK.*

(akta kontroli str. 3584-3748)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że ww. zmiany struktury organizacyjnej Inspekcji Ochrony Środowiska obowiązują od 1 stycznia 2019 r. i przez 2 lata nie wprowadzono zmian do umowy nr 50/2019/D. Nie zrealizowano tym samym wniosku z poprzedniej kontroli NIK o spójność harmonogramów rzeczowo-finansowych umów z opisami działań zaplanowanych do realizacji.

1.2.3 Zobowiązania

Zobowiązania i rezerwy na zobowiązania na koniec 2020 r. wyniosły 42 789,8 tys. zł i w porównaniu do 2019 r. były wyższe o 12,6%. Na wymienioną wielkość składały się rezerwy na zobowiązania wynoszące 17 554,8 tys. zł (wyższe o 0,5% niż w 2019 r.), zobowiązania krótkoterminowe – 14 771,2 tys. zł (wyższe 42,0% niż w 2019 r.) oraz rozliczenia międzyokresowe – 10 463,7 tys. zł (wyższe o 10,4% niż w 2019 r.). Na koniec 2020 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

⁷⁸ Dz. U. poz. 1479.

Według sprawozdania finansowego w NFOŚiGW na koniec 2020 r. wystąpiły zobowiązania warunkowe⁷⁹ (pozabilansowe), tj.: z tytułu zawartych umów (7 941 508,7 tys. zł), z tytułu poręczenia na okres do 17 września 2022 r. (47 190,2 tys. zł – zobowiązanie to wynika z porozumienia z 21 kwietnia 1994 r. zawartego pomiędzy Ministerstwem Środowiska, NFOŚiGW i Miastem Świnoujście w sprawie realizacji projektu *Oczyszczalnia ścieków*) oraz z tytułu dofinansowania przedsięwzięć ekologicznych po decyzji zarządu i rady nadzorczej NFOŚiGW, przed zawarciem umów (389 804,1 tys. zł). Główny księgowy w NFOŚiGW wyjaśnił, że w grupie zobowiązań krótkoterminowych w 2020 r., w porównaniu do 2019 r., nastąpiło:

- zwiększenie zobowiązań z tytułu udzielonego dofinansowania w formie pomocy zwrotnej w ramach projektów POIiŚ 2014-2020 o 3 044,3 tys. zł (stan na 31 grudnia 2019 r. – 168,5 tys. zł, stan na 31 grudnia 2020 r. – 3 212,8 tys. zł);
- zwiększenie zobowiązań z tytułu realizacji projektu doradztwa energetycznego (PDE) o 1 371,6 tys. zł (stan na 31 grudnia 2019 r. – 174,3 tys. zł, stan na 31 grudnia 2020 r. – 1 545,9 tys. zł);
- zwiększenie zobowiązań z tytułu wydatków inwestycyjnych o 914,2 tys. zł (stan na 31 grudnia 2019 r. – 571,5 tys. zł, stan na 31 grudnia 2020 r. – 1 485,7 tys. zł);
- zwiększenie zobowiązań z tytułu odsetek wpłaconych przez beneficjentów w ramach projektów POIiŚ 2014-2020 o 831,4 tys. zł (stan na 31 grudnia 2019 r. – 679,9 tys. zł, stan na 31 grudnia 2020 r. – 1 511,3 tys. zł);
- zwiększenie zobowiązań z tytułu wynagrodzeń o 160,6 tys. zł (stan na 31 grudnia 2019 r. – 906,6 tys. zł, stan na 31 grudnia 2020 r. – 1067,2 tys. zł);
- zwiększenie zobowiązań z tytułu kaucji gwarancyjnych o 143,3 tys. zł (stan na 31 grudnia 2019 r. – 651,4 tys. zł, stan na 31 grudnia 2020 r. – 794,7 tys. zł).

Zwiększenie zobowiązań warunkowych w 2020 r. w porównaniu do roku 2019 wynika z większej liczby zawartych umów oraz podjętych decyzji przez zarząd i radę nadzorczą NFOŚiGW o udzieleniu dofinansowania.

(akta kontroli str. 3176, 3185-3224)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.2.4 Majątek NFOŚiGW

Stan majątku NFOŚiGW (aktywów) na 31 grudnia 2020 r. wyniósł 14 667 263,1 tys. zł i był niższy o 702 291,8 tys. zł (tj. o 4,6%) od stanu na 31 grudnia 2019 r. (15 369 554,9 tys. zł). Stan funduszu własnego na 31 grudnia 2020 r. wyniósł 14 624 473,3 tys. zł i był niższy o 707 095,8 tys. zł (tj. o 4,6%) od stanu na 31 grudnia 2019 r.

Należności na 31 grudnia 2020 r. wyniosły 5 332 728,4 tys. zł i stanowiły 36,4% aktywów, w tym z tytułu udzielonych pożyczek 5 314 673,3 tys. zł. Należności z tytułu udzielonych pożyczek były wyższe o 338 249,9 tys. zł (tj. o 6,8%) w stosunku do stanu na 31 grudnia 2019 r. Stan środków pieniężnych⁸⁰ na

⁷⁹ Zobowiązanie warunkowe – obowiązek wykonania świadczeń, których powstanie jest uzależnione od zaistnienia określonych zdarzeń.

⁸⁰ Oraz papierów wartościowych Skarbu Państwa.

31 grudnia 2020 r. wyniósł 8 272 812,4 tys. zł i był niższy o 903 983,3 tys. zł (tj. o 9,9%) niż stan na 31 grudnia 2019 r. (9 176 795,7 tys. zł).

(akta kontroli str. 1747-1749, 3194-3204)

Główny księgowy, dyrektor DKiR wyjaśnił m.in., że: *Główną przyczyną spadku aktywów jest zmniejszenie stanu środków pieniężnych o 903 983,3 tys. zł [...] Przynajmniej przyczyną spadku stanu środków pieniężnych w 2020 r. [...] jest spadek przychodów operacyjnych o 1 677 702,5 tys. zł (wpływy w 2019 r. – 4 518 112,4 tys. zł, wpływy w 2020 r. – 2 840 409,9 tys. zł), oraz ustawowy obowiązek dokonywania wpłat na Fundusz Dróg Samorządowych, który został utworzony ustawą [...] o Funduszu Dróg Samorządowych – w 2020 r. NFOŚiGW przekazał z tego tytułu kwotę 1 400 000 tys. zł., a także wzrost stanu należności o 334 504,6 tys. zł [...] Przynajmniej przyczyną spadku stanu funduszu własnego jest poniesiona strata w kwocie 707 095,8 tys. zł w roku 2020. Głównym czynnikiem straty był ustawowy obowiązek dokonywania wpłat na Fundusz Dróg Samorządowych [...] Przynajmniej przyczyną wzrostu należności w 2020 r. był wzrost należności z tytułu udzielonych pożyczek spowodowany większą o 73 ilością zawartych umów w stosunku do roku 2019 (113 zawartych umów w 2019 r., 186 zawartych umów w 2020 r.).*

(akta kontroli str. 1750-1751, 3800)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.3 Gospodarowanie wolnymi środkami

Opis stanu
faktycznego

Na 31 grudnia 2020 r. stan środków pieniężnych oddanych przez NFOŚiGW, zgodnie z art. 48 ust. 2 ufp, w depozyt do Ministra Finansów wyniósł 8 251 773,3 tys. zł. Wolne środki były lokowane zgodnie art. 196 ust. 5 ufp oraz rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie⁸¹ w BGK. Środki lokowane były w BGK na okres od 1 do 366 dni. Średni okres (z 12 miesięcy) lokowania środków⁸² wyniósł 12 dni, a średnia kwota lokowanych środków wyniosła 127 519,7 tys. zł. Nie wystąpiły przypadki złożenia przez NFOŚiGW dyspozycji wcześniejszego zwrotu środków przekazanych w zarządzanie terminowe.

Przychody z oprocentowania lokat zakończonych w 2020 r.⁸³ wyniosły 82 672,7 tys. zł⁸⁴ i były niższe o 31 191,0 tys. zł (tj. o 27,4%) od przychodów osiągniętych z tego tytułu w 2019 r. (113 863,7 tys. zł).

(akta kontroli str. 699, 729-863, 876-879, 1511-1513)

Zastępca dyrektora DKiR wyjaśnił, m.in. że: *w 2020 r. nie wystąpiły nadwyżki wolnych środków uzyskanych z budżetu państwa i nie mogą one wystąpić, gdyż wydatkowanie środków NFOŚiGW odbywa się w ramach wieloletnich programów priorytetowych, głównie poprzez mechanizm zobowiązań wieloletnich⁸⁵. [...] Mechanizm ten eliminuje powstanie nadwyżek wolnych środków, z uwagi na*

⁸¹ Dz. U. poz. 1864.

⁸² Z uwzględnieniem lokat overnight.

⁸³ Łączna liczba zakończonych w 2020 r. lokat – 7 541, z tego: 88 lokat utworzonych w 2019 r. oraz 7 453 lokaty utworzone w 2020 r.

⁸⁴ Z tego: 28 500,3 tys. zł z lokat utworzonych w 2019 r. oraz 54 172,4 tys. zł z lokat utworzonych w 2020 r.

⁸⁵ Zobowiązania wieloletnie w NFOŚiGW zostały wprowadzone ustawą z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 215, poz. 1664) w celu zapewnienia wydatkowania przez NFOŚiGW środków uzyskanych z opłat i kar na określone przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej – w wieloletnim horyzoncie czasowym.

możliwość dokonywania czasowego transferu na cele innych zobowiązań wieloletnich lub funduszu podstawowego, a także możliwość zmniejszenia stanu zobowiązań wieloletnich za zgodą ministra właściwego ds. klimatu i środowiska przeznaczanie „uwolnionych środków” na cele innych zobowiązań wieloletnich lub funduszu podstawowego. [...] Okres na jaki lokowano w 2020 r. wolne środki był uzależniony od udzielanego przez NFOŚiGW finansowania zwrotnego oraz bezzwrotnego, a także pozostałych form dofinansowania. [...] Lokowanie wolnych środków odbywało się w ramach wdrożonego w NFOŚiGW systemu zarządzania płynnością finansową. Na system [...] składa się otoczenie prawne, otoczenie organizacyjne oraz mechanizmy kontrolne dla zachowania zdolności NFOŚiGW do wywiązywania się z zobowiązań finansowych. [...] Departament Planowania i Sprawozdawczości przekazuje cyklicznie Zarządowi NFOŚiGW miesięczną informację z wykonania planu finansowego i stanu środków pieniężnych, opierając się na danych z zawartych w systemach informatycznych NFOŚiGW, departamentów ekologicznych i danych z DKiR. W [...] comiesięcznej informacji zawarte są dane dotyczące wzrostu lub spadku planowanych zobowiązań skutkujący wypłatami w roku sprawozdawczym oraz w kolejnych latach. Ponadto w przypadku [...] konieczności zrealizowania zwiększonych wydatków, wynikających np. ze zmian ustawowych, mogących mieć wpływ na długoterminową płynnością finansową danego zobowiązania wieloletniego albo funduszu podstawowego Departament Planowania i Sprawozdawczości inicjuje działania określone m.in. w art. 401c ust. 11 i 12 Prawo ochrony środowiska. [...] DKiR codziennie monitoruje stan środków pieniężnych i kwot przeznaczanych do wypłat, a ponadto na potrzeby lokat dokonuje szczegółowych analiz, w tym indeksów WIBID. [...] Każde utworzenie depozytu jest poprzedzone szczegółową analizą indeksów WIBID, a także wynikami monitorowania stanu środków pieniężnych i kwot przeznaczanych do wypłat. Dla zachowania płynności krótkoterminowej kwota lokowana może być dzielona na mniejsze kwoty, a zakładane lokaty miały różne terminy zapadalności. Tworzenie lokat odbywa się zgodnie z ustawą o finansach publicznych. [...] Środki przyjmowane przez Ministerstwo Finansów w depozyt są oprocentowane w oparciu o stawki rynkowe WIBID...

(akta kontroli str. 1507-1509)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.4 Realizacja zadań Narodowego Funduszu

Opis stanu
faktycznego

Plan finansowy NFOŚiGW w układzie zadaniowym w 2020 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 wys. 4 205 000,0 tys. zł. Na realizację zadań poniesiono koszty w wys. 3 746 424,2 tys. zł, co stanowiło 89,1% planu według ustawy budżetowej i planu po zmianach⁸⁶. W porównaniu do 2019 r. (2 981 720,8 tys. zł) poniesione koszty były wyższe o 764 703,4 tys. zł, tj. o 25,6%. Na realizację poszczególnych zadań poniesiono następujące koszty:

- Zadanie 12.1.W System ochrony środowiska i informacji o środowisku – 493 199,3 tys. zł (79,33% planu według ustawy budżetowej i planu po zmianach). Osiągnięta wartość miernika, określonego jako zasięg zrealizowanych

⁸⁶ 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.

przedsięwzięć edukacyjno-promocyjnych oraz informacyjnych (mln osób), wyniosła 126 mln osób wobec planowanych 92 mln osób (136,6% planu).

Koszty realizacji zadania dotyczyły m.in.: tworzenia i koordynacji regulacji w zakresie ochrony środowiska – 186 713,8 tys. zł, promocji zachowań proekologicznych i edukacji środowiskowej – 41 572,1 tys. zł, monitoringu środowiska i kontroli – 77 855,6 tys. zł, ochrony przed skutkami zagrożeń – 1 115 999,2 tys. zł, gospodarka odpadami – 71 058,6 tys. zł. Wartość miernika została przekroczona z uwagi na rozliczenie umowy planowanej na rok 2019 w 2020 r. Przekroczenie wartości wskaźnika, w porównaniu do planowanej na etapie zawierania umowy, dotyczy realizacji zadania objętego umową zawartą z Ministrem Środowiska pn. *Wsparcie zadań Ministra Środowiska w obszarze działań edukacyjnych, informacyjnych i promocyjnych w zakresie zrównoważonego wykorzystania zasobów, poprawy stanu środowiska i zmian klimatu* (umowa nr 252/2018). Przyczynami niższego wydatkowania środków w ramach zadania było m.in.: niższe niż planowano wykonanie wydatków w ramach podzadania 12.1.1 *Tworzenie i koordynacja regulacji w zakresie ochrony środowiska oraz informacja o środowisku* – o 163 mln zł i podzadania 12.1.6.W *Gospodarka odpadami* – o 10 mln zł. Dla podzadania 12.1.1 poniesiono mniejsze niż planowano wydatki na współfinansowanie programu LIFE, wdrażanie programów *Gekon – Generator Koncepcji Ekologicznych* i *Sokół* oraz nie poniesiono zaplanowanych wydatków na wsparcie Ministra Środowiska w zakresie realizacji polityki ochrony środowiska w wys. 70 mln zł (planowano ich poniesienie jednakże ostatecznie ustawa o budżecie nie zobligowała NFOŚiGW do zapłacenia tych składek). W podzadaniu 12.1.6.W zrealizowany poziom kosztów w stosunku do planu wynika głównie z niższego o ponad 5 mln zł wykonania wydatków na realizację programu *Racjonalna gospodarka odpadami* oraz programu *SYSTEM – Wsparcie działań ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez partnerów zewnętrznych. Część 1) Usuwanie wyrobów zawierających azbest* (o 5 mln zł mniej niż planowano). Natomiast dla podzadania 12.1.4.W poziom kosztów w stosunku do planu jest przekroczony z uwagi na większe wydatki w zakresie ogólnopolskiego programu finansowania służb ratowniczych, na który wydatkowano ponad 92,5 mln zł (plan 50 mln zł), oraz zwiększonego zapotrzebowania na zakupy sprzętu ratowniczego. Ponadto w roku 2020, w NFOŚiGW wprowadzono do realizacji nowy program priorytetowy pn. *Moja woda*, z którego wydatkowano prawie 8 mln zł.

- Zadanie 12.2.W *Kształtowanie bioróżnorodności* – 93 179,7 tys. zł (95,3% planu według ustawy budżetowej i planu po zmianach). Osiągnięta wartość miernika, określonego jako *powierzchnia siedlisk wspartych w zakresie uzyskania lepszego statusu ochrony (ha)*, wyniosła 90 636 ha wobec planowanych 70 769 ha (128,1% planu). Koszty zadania dotyczyły m.in.: ochrony przyrody i krajobrazu – 25 202,3 tys. zł oraz ochrony gleb i rekultywacji terenów zdegradowanych – 67 327,7 tys. zł. Przyczynami niezrealizowania planowanych kosztów 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.

Wyższe wykonanie miernika wynikało z uwzględnienia w rozliczeniu umowy z Kampinoskim Parkiem Narodowym, dla której wskaźnikiem programu priorytetowego – *Ochrona przyrody i krajobrazu z 2013 r.* (z poprzedniej perspektywy finansowej) był miernik o nazwie *Powierzchnia, na której uzyskano*

poprawę stanu ochrony środowiska przyrodniczego [ha] – wykonany na podstawie ww. umowy. W obecnym programie priorytetowym wskaźnik ten jest zastąpiony wskaźnikiem o nazwie *Powierzchnia siedlisk wspartych w zakresie uzyskania lepszego statusu ochrony [ha]*, o analogicznym znaczeniu, który podlega obecnie monitorowaniu. W związku z tym wielkość planowana z tej umowy nie byłaby nigdzie uwzględniona, a zaprezentowanie jej w 2020 r. daje rzeczywisty obraz wykonania miernika.

- Zadanie 12.3.W *Ochrona powietrza i przeciwdziałanie zmianom klimatu* – 2 933 629,6 tys. zł (90,8% planu według ustawy budżetowej i planu po zmianach). Osiągnięta wartość miernika określonego jako *Ilość ograniczonej lub unikniętej emisji dwutlenku węgla (Mg/rok)* wyniosła 793 457 Mg/rok wobec planowanych 274 324 Mg/rok (289,2% 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. Wpływ na przekroczenie wartości miernika miały 2 programy priorytetowe:
 - *Czyste powietrze* – w ramach programu uzyskano wartość unikniętej emisji dwutlenku węgla w wysokości 303 472 Mg/rok. Ze względu na uproszczenia zawarte w programie mające na celu zachęcić osoby fizyczne do realizacji przedsięwzięć oraz obniżyć koszty realizacji zadań wartości efektu są liczone w sposób uproszczony (szacowane). Zakładany w planie poziom miernika do uzyskania na koniec 2020 r. był zbyt niski, ze względu na to, że wartość efektu została odniesiona do planowanych wypłat środków na realizację programu. Natomiast wartość wypłat mogła zostać zaniżona z uwagi na to, że beneficjent ma 30 miesięcy na realizację przedsięwzięcia od dnia złożenia wniosku o dofinansowanie, a wypłata następuje po zakończeniu części lub całości prac. Z uzyskanej wartości wynika, że beneficjenci realizowali przedsięwzięcia w krótszym czasie niż zakładano.
 - *Mój prąd* – 417 865 Mg/rok. Na etapie tworzenia planu na 2020 rok nie był on uwzględniony, jednakże uzyskane efekty w tym zakresie zostały zaprezentowane w wykonaniu miernika.
- Zadanie 12.4.W *Gospodarka zasobami i strukturami geologicznymi* – 180 441,2 tys. zł (89,2% planu według ustawy budżetowej i planu po zmianach). Osiągnięta wartość miernika, określonego jako *Liczba wykonanych opracowań geologicznych (szt.)*, wyniosła 331 wobec planowanych 1 369 szt. (24,2% planu). Koszty realizacji zadania dotyczyły 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 2020 r. – efekt będzie wykazywany w 2021 r. Niskie wykonanie miernika wynikało z wydłużenia przez beneficjentów terminów realizacji przedsięwzięć, co wiąże się z przesunięciem terminu osiągnięcia efektu rzeczowego oraz terminu dostarczenia do NFOŚiGW dokumentów potwierdzających osiągnięcie tego efektu. Dotyczy to m.in. umowy 267/2016 pn. *Zadania państwa wykonywane przez państwową służbę geologiczną w zakresie kartografii geologicznej realizowane od 2016 r.*, dla której wskaźnik zaplanowano na poziomie 1 231 szt. Zaległy efekt najprawdopodobniej będzie wykazany w 2021 roku.
- Zadanie 12.5.W *Ochrona wód i gospodarowanie zasobami wodnymi* – 45 974,3 tys. zł (87,5% planu według ustawy budżetowej i planu po zmianach).

Miernik zadania nie był planowany przez NFOŚiGW – właścicielem zadania było Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej oraz Ministerstwo Infrastruktury⁸⁷. Zrealizowany poziom kosztów wynika z problemów beneficjentów PGW WP z realizacją poszczególnych zadań, spowodowanych nieodpowiednio przygotowaną dokumentacją techniczną, opóźnieniami w rozstrzygnięciu przetargów na wykonawstwo robót, krótkim okresem, w jakim mogą być realizowane roboty budowlane. Niewykonanie ma także związek z mniejszym zaangażowaniem pracowników w realizację tego działania.

(akta kontroli str. 2950 -2983, 2984-3019, 3177-3179, 3536-3539)

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 grudnia 2020 r. wyjaśniono/uzasadniono m.in., 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.2951-2952)

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 stwierdzono nieprawidłowości dotyczące

⁸⁷ Od 6 listopada 2020 r.

przewlekłego⁸⁸ prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawie udzielenia ulg w spłacie opłat wynikających z decyzji wydanych na podstawie pgg.

W zakresie realizacji zadań stwierdzono nieprawidłowości polegające na nieterminowym rozpatrywaniu wniosków oraz opóźnieniach w rozliczaniu umów pod względem ekologicznym i rzeczowym, nieokreśleniu w sposób jednoznaczny odpowiedzialności za wprowadzenie danych do systemów informatycznych NFOŚiGW zgodnie z charakterem realizowanych zadań. Nieprawidłowości te wynikały z braku skuteczności systemu kontroli zarządczej, w tym z nieefektywnych mechanizmów kontroli.

Stwierdzone nieprawidłowości nie miały jednak wpływu na realizację planu finansowego NFOŚiGW.

OBSZAR

2. Sprawozdawczość

2.1 Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia przez NFOŚiGW sprawozdań za 2020 r.:

- z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej;
- z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym (Rb-BZ2);
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2020 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) oraz 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. 3185-3224, 3285-3287, 3535, 3540-3542)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

2.2 Badanie dowodów księgowych

Opis stanu faktycznego

Badanie dowodów księgowych przeprowadzono na próbie 46 dowodów księgowych łącznie na 2 013 366,1 tys. zł.

Główny księgowy NFOŚiGW wyjaśnił, że instrukcja pn. *Obieg, kontrola i zatwierdzanie dowodów księgowych potwierdzających zakupy towarów i usług* (ostatnia aktualizacja 31.12.2018 r.) dotyczy dowodów księgowych potwierdzających zakupy towarów i usług. Opisany w ww. instrukcji obieg dokumentów, ich kontrola i zatwierdzanie zapewnia wprowadzanie trwałych zapisów do ksiąg rachunkowych po wstępnej kontroli głównego księgowego i/lub zatwierdzeniem operacji gospodarczej przez upoważnione osoby (pkt VI.2 *Zatwierdzenie faktury/rachunku* oznacza skierowanie ich do realizacji, tj. księgowania i zapłaty). W mailu z 16 lipca 2019 r p.o. główny księgowy wskazał, iż proces obiegu i księgowania faktur i innych dowodów księgowych potwierdzających zakupy towarów i usług powinien być

⁸⁸ Z uwzględnieniem art. 35 § 5 k.p.a., w tym zawieszenia terminów wprowadzonego ustawą o COVID.

zgodny z załączoną w mailu ww. instrukcją. Nie było potrzeby jej aktualizowania w zakresie obiegu, kontroli i zatwierdzania dowodów księgowych. Poza tym 31 marca 2020 r., decyzją dyrektora Biura NFOŚiGW, została wprowadzona instrukcja pn. *Instrukcja obiegu faktur, rachunków i analogicznych dokumentów księgowych – praca zdalna*, która umożliwia realizację procesu obiegu i zatwierdzania dowodów księgowych potwierdzających zakupy towarów i usług po wprowadzeniu systemu pracy zdalnej. Zgodnie z pkt. 14 ww. instrukcji księgowanie następuje po wszelkich akceptacjach, zatwierdzeniu i kontroli dowodu księgowego przez głównego księgowego.

(akta kontroli str. 2736)

Spośród badanych 46 dowodów księgowych 24 dotyczyły rozliczenia bądź przekazania zaliczek przez NFOŚiGW w ramach umów udostępniania środków z przeznaczeniem na udzielanie dotacji i wspólnej realizacji *Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”*.

(akta kontroli str. 3879-3880)

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, a także sprawozdanie z wykonania planu finansowego.

OBSZAR

3. Inne ustalenia kontroli

3.1. Finansowanie zwrotne

Opis stanu
faktycznego

W planie działalności NFOŚiGW na 2020 r. na zwrotne finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej zaplanowano 2 115 000,0 tys. zł, tj. 32,5% środków własnych Narodowego Funduszu ogółem. W 2020 r. finansowanie w formie zwrotnej wykonano na poziomie 1 268 780,0 tys. zł (60,0% planu), z tego finansowanie pożyczkowe – 1 241 273,0 tys. zł, tj. 89,0% planu, i finansowanie kapitałowe – 27 507,0 tys. zł, tj. 3,8% planu. W porównaniu z 2019 r. na finansowanie w formie pożyczek przeznaczono o 523 557,5 tys. zł (o 72,9%) więcej. Najwyższa Izba Kontroli zauważa trend wzrostowy wypłat środków przeznaczanych na pożyczki w latach 2017-2020 (odpowiednio 455 729,0 tys. zł, 646 442,5 tys. zł, 717 715,5 tys. zł i 1 241 273,0 tys. zł).

Środki na finansowanie pożyczkowe zaplanowano w 8 dziedzinach. W 5 dziedzinach plan finansowania pożyczkowego został zrealizowany na poziomie od 54% do 131,5%. W dziedzinie *Górnictwo* plan zrealizowano na poziomie 2,6%, a w 2 dziedzinach *Współfinansowanie LIFE* i *Ochrona przyrody i krajobrazu* w ogóle nie finansowano pożyczek, mimo planowanych, odpowiednio, 1 000,0 tys. zł i 282,0 tys. zł.

Dyrektor DPiS wyjaśnił, że niskie wykonanie planu pożyczkowego w ramach dziedziny *Górnictwo* wynika z rezygnacji przez spółkę z dofinansowania przedsięwzięcia *Opracowanie technologii przedeksploatacyjnego ujęcia metanu z pokładów węgla – eksperyment badawczy w systemie otworów Bielszowice-1K i Bielszowice-2H*, którego koszt wynosił 79,6 mln zł, w tym potencjalne finansowanie zwrotne 51 mln zł.

Nie wykonano budżetu wypłat zwrotnych w ramach dziedziny *Współfinansowanie LIFE* ze względu na – jak wyjaśnił dyrektor DPiS – niewielkie zainteresowanie tą formą dofinansowania. Do Narodowego Funduszu wpłynęły 3 wnioski o pożyczkę,

z których pierwszy został odrzucony z przyczyn formalnych, drugi według informacji wnioskodawcy będzie wycofany, natomiast trzeci został w lutym 2021 r. pozytywnie rozpatrzony przez Zarząd NFOŚiGW, co pozwoli na zawarcie umowy w 2021 r. Nadpłynność w sektorze bankowym i niskie oprocentowanie konkurencyjnych pożyczek powodują mniejsze zainteresowanie ofertą NFOŚiGW w tym zakresie. Z kolei w przypadku dziedziny *Ochrona przyrody i krajobrazu* nie była możliwa realizacja planu, gdyż nie został zatwierdzony program priorytetowy *Ochrona i przywracanie różnorodności biologicznej i krajobrazowej Część 3) Ograniczenie szkodliwych emisji i zanieczyszczeń w parkach narodowych*, w którym przewidywane było możliwe zainteresowanie beneficjentów taką formą dofinansowania.

W 2020 r. dyrektor DPiS przekazał 4 informacje dla Zarządu NFOŚiGW w sprawie prognozy płynności Narodowego Funduszu związanej z finansowaniem zadań ochrony środowiska w latach 2020-2024.

Dyrektor DPiS wyjaśnił, że w 2020 r. nie zmaterializowało się ryzyko utraty płynności w NFOŚiGW, co pozwala na realizację podjętych zobowiązań i planowych wypłat.

Cyklicznie (raz w miesiącu) przedkładane było Zarządowi NFOŚiGW przez DPiS sprawozdanie z realizacji planu działalności, w którym ujęte były wielkości przedstawiające stan środków pieniężnych na poszczególnych zobowiązaniach wieloletnich oraz na funduszu podstawowym. W związku z nałożonymi na NFOŚiGW obciążeniami finansowymi na podstawie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg, w czerwcu 2020 r. Zarząd NFOŚiGW zwrócił się do Ministra Klimatu w trybie art. 401c ust. 11 Poś o wyrażenie zgody na przesunięcie środków zgromadzonych na zobowiązaniach wieloletnich na fundusz podstawowy. W 2020 r. Zarząd NFOŚiGW podjął działania mające na celu ograniczenie deficytu na funduszu podstawowym. Zostały przeprowadzone dwukrotnie (czerwiec i listopad) przeglądy realizowanych programów priorytetowych, zidentyfikowano programy, których kontynuacja została ograniczona (*Gekon – Generator Koncepcji Ekologicznych, Sokół*), podjęto działania mające na celu pozyskanie nowych źródeł finansowania (Krajowy Plan Odbudowy, Fundusz Modernizacyjny) obecnych programów jak również nowo tworzonych. Pomimo tych działań występuje nadal deficyt na funduszu podstawowym. Obowiązkowa wpłata na rzecz Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg jest wyższa (o co najmniej 300 mln zł) niż wpływy roczne zasilające fundusz podstawowy, co decyduje o trwałym występowaniu deficytu na tym funduszu. Ponadto w połowie 2020 r. odbyły się spotkania Zarządu NFOŚiGW i wybranych dyrektorów departamentów NFOŚiGW z Ministrem Klimatu i przedstawicielami departamentów Ministerstwa Klimatu na temat ograniczania obciążeń ustawowych Narodowego Funduszu oraz ograniczenia oferty programowej w 2020 r. i kolejnych latach. Do końca 2020 r. nie nastąpiła żadna zmiana ustawowa w zakresie obowiązku wnoszenia wpłat na rzecz Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg. W celu elastycznego zarządzania środkami finansowymi Narodowego Funduszu w przypadku problemów w zakresie zapewnienia środków na funduszu podstawowym w kolejnych latach istnieje jeszcze możliwość, która również brana jest pod uwagę, aby pożyczki dotychczas finansowane (w latach 2020-2021) ze środków funduszu podstawowego były wypłacane ze środków zobowiązań wieloletnich, a przepisy art. 401c ust. 12 Poś umożliwiają takie działanie, bez konieczności zgody Ministra Klimatu i Środowiska. W celu zachowania płynności podjęto działania w zakresie uwzględnienia w planie działalności na 2021 r. wypłat ograniczonych do poziomu wynikającego z podjętych zobowiązań (podpisanych umów i podjętych decyzji) oraz wynikających z ogłoszonych i rozstrzygniętych naborów konkursowych. Ponadto dla zachowania dyscypliny finansowej przy

kolejnych zmianach aktualnie wdrażanych programów priorytetowych przyjęto zasadę umożliwiającą zwiększenia budżetu programu, ponad kwoty uwzględniane w Planie finansowym na 2021 r., po wskazaniu nowego źródła finansowania bądź wskazaniu zmniejszenia koniecznych wypłat w innych wdrażanych programach priorytetowych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania podejmowane w NFOŚiGW na rzecz zapobiegania zagrożeniu utraty płynności w 2020 r.

(akta kontroli str. 4001-4085)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

3.2. Umowy trudne⁸⁹

Opis stanu
faktycznego

Liczba umów trudnych według stanu na koniec 2020 r. wyniosła 41 (o jedną więcej niż w 2019 r.). Kwota wierzytelności głównej z tytułu 36 spośród ww. umów wyniosła 224 339,2 tys. zł (tj. wzrost o 182,4% w porównaniu do stanu na koniec 2018 r.).

Dla 5 umów, ujętych w Wykazie „umów trudnych” według stanu na dzień 31.12.2020 r. (poz. 2, 3, 5, 34 i 36), nie zostały wykazane kwoty wierzytelności głównej.

(akta kontroli str. 3248-3255)

Dyrektor Departamentu Monitoringu, Restrukturyzacji i Windykacji (DMRiW) wyjaśnił, że w wykazie umów trudnych na dzień 31.12.2020 r. zamieszczone są umowy z główną wierzytelnością, jak również znajdujące się na etapie postępowania sądowego, egzekucyjnego, restrukturyzacyjnego, upadłości oraz ugody. Ponadto wyjaśnił, że: *W pozycjach 2, 3, 5, 34 i 36 brak kwoty wierzytelności oznacza, że kapitał został całkowicie spłacony, ale istniały inne przesłanki, dla których beneficjenci pozostali w wykazie umów trudnych, i tak:*

- 1) [...]*, umowa nr 98/1993/P (poz. 2 w wykazie), wykazano „0”, ponieważ kapitał został spłacony w całości. Aktualnie spłacane są wierzytelności uboczne (np. odsetki karne, odsetki umowne);
- 2) [...]*, umowa nr 431/1993/P (poz. 3 w wykazie), wykazano „0”, ponieważ kapitał został spłacony w całości. Warunki ugody zostały spełnione, natomiast sprawa została zakończona na dzień 31 grudnia 2020 r. DMRiW powziął o tym zdarzeniu informację już w 2021 r., dlatego w wykazie umowę ujęto jako trudną;
- 3) [...]*, umowa nr 805/2003/P (poz. 5 w wykazie), wykazano „0”, ponieważ kapitał został spłacony w całości. Umowa została wykazana, ponieważ od strony formalnoprawnej toczy się jeszcze postępowanie upadłościowe, którego NFOŚiGW jest uczestnikiem;
- 4) [...]* umowa nr 156/1998/P (poz. 34 w wykazie), Została w całości spłacona. Umowa znalazła się w wykazie omyłkowo;

⁸⁹ 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.

- 5) [...]*) umowy nr: 211/2013/D, 374/2014/P (poz. 36 w wykazie), wykazano „0”, ponieważ kapitał został spłacony w całości. W wykazie trudnych umów za rok 2020 znajduje się ze względu na trwającą na dzień sporządzania wykazu (31.12.2020 r.) restrukturyzację. Sprawa zakończona w styczniu 2021 r.

(akta kontroli str. 3061-3063)

Stwierzone
nieprawidłowości

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

3.3. Wydatkowanie w 2020 r. środków zobowiązań wieloletnich i Rachunku klimatycznego

Opis stanu
faktycznego

Stan środków zobowiązań wieloletnich na 31 grudnia 2020 r. wyniósł 6 865 001,5 tys. zł i w porównaniu do stanu na 1 stycznia 2020 r. był niższy o 196 690,7 tys. zł, tj. o 2,8%. Wpływy środków zobowiązań wieloletnich w 2020 r. wyniosły 2 957 278,4 tys. zł. Ze środków zgromadzonych na rachunkach zobowiązań wieloletnich wypłacono 3 153 969,1 tys. zł, z tego na:

- dotacje – 1 208 351,5 tys. zł, z których ponad 90% wypłacono z trzech zobowiązań wieloletnich: *Przeciwdziałanie emisjom* (674 742,9 tys. zł), *OZE i efektywność energetyczna* (247 016,5 tys. zł) i *Geologia* (177 344,9 tys. zł);
- pożyczki – 306 418,4 tys. zł, które były finansowane z zobowiązań wieloletnich: *OZE i efektywność energetyczna* (237 829,4 tys. zł), *Gospodarowanie odpadami* (62 589,0 tys. zł) i *Przeciwdziałanie emisjom* (6 000,0 tys. zł);
- koszty obsługi – 30 835,9 tys. zł;
- odsetki bankowe, które wpłynęły w 2019 r. i zostały przekazane na fundusz podstawowy w 2020 r. – 7 410,5 tys. zł;
- niepokryte na dzień likwidacji *Funduszu niskoemisyjnego transportu* koszty NFOŚiGW związane z zarządzaniem FNT – 480,3 tys. zł;
- środki zgromadzone na dzień zamknięcia zobowiązania wieloletniego *Biokomponenty i biopaliwa* – 472,5 tys. zł.

Zobowiązanie wieloletnie *Biokomponenty i biopaliwa* zostało zamknięte 1 października 2020 r. i środki tego zobowiązania zostały przekazane na zobowiązanie wieloletnie *FNT*, które w tym dniu zostało utworzone.

Ponadto w lipcu 2020 r. Minister Klimatu, na wniosek Zarządu NFOŚiGW, działając na podstawie art. 401c ust. 11 Poś wyraził zgodę na zmniejszenie wysokości 2 zobowiązań wieloletnich – *Górnictwo* o 400 000,0 tys. zł i *OZE i efektywność energetyczna* o 1 200 000,0 tys. zł, z przeznaczeniem na wpłaty na rzecz Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg i inne zadania, finansowane z funduszu podstawowego. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg na NFOŚiGW ciąży obowiązek przekazywania z funduszu podstawowego na rzecz FDS corocznie w formie równych rat kwartalnych środków w wysokości nie mniejszej niż 1,4 mld zł rocznie.

Ze środków zobowiązania wieloletniego *Handel uprawnieniami do emisji* finansowane były zadania Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBIZE). W celu finansowania tych zadań w latach 2018-2022 Minister Środowiska zawarł 29 grudnia 2017 r. porozumienie z Narodowym Funduszem (finansującym) oraz Instytutem Ochrony Środowiska – Państwowym Instytutem Badawczym (IOŚ-PIB). W 2020 r. wypłacono 20 155,5 tys. zł, z tego 19 843,1 tys. zł na wydatki bieżące i 312,4 tys. zł na wydatki inwestycyjne. Sprawozdanie z realizacji zadań za rok 2020 zostało przekazane do NFOŚiGW 31 grudnia 2021 r., a NFOŚiGW nie

zgłosił uwag do sprawozdania. Również w ramach zobowiązania wieloletniego *Handel uprawnieniami do emisji* realizowana była umowa z 27 lipca 2017 r. o dofinansowanie w formie dotacji przedsięwzięcia realizowanego przez KOBIZE w ramach programu priorytetowego *Współfinansowanie w ramach programu LIFE*. Z tego tytułu w 2020 r. wypłacono 167,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 4077-4092)

Rok 2020 był ostatnim rokiem wydatkowania środków w ramach umowy sprzedaży jednostek przyznanej emisji zawartej 4 października 2012 r. pomiędzy Skarbem Państwa, reprezentowanym przez Ministra Środowiska, oraz Ministrem Rolnictwa, Żywności i Środowiska reprezentującym Rząd Hiszpanii (kupującym). Narodowy Fundusz, jako Krajowy Operator Systemu Zielonych Inwestycji (KOSZI) został zobowiązany do wydatkowania wpływów z umowy na przedsięwzięcia z zakresu zazieleniania. Po przewalutowaniu wpływy te wyniosły 168 852,4 tys. zł. W celu realizacji umowy NFOŚiGW uruchomił 4 programy priorytetowe *System zielonych inwestycji (GIS – Green Investment Scheme)*: (1) Część 6) *Sowa – Energooszczędne oświetlenie uliczne*, (2) Część 7) *Gazela – Niskoemisyjny transport miejski*, (3) Część 2) *Gepard – Bezemisyjny transport publiczny* i (4) *Kangur – Bezpieczna i ekologiczna droga do szkoły*.

Stan środków na Rachunku klimatycznym na 1 stycznia 2020 r. wynosił 36 134,6 tys. zł. W ciągu roku został zwiększony o 190,5 tys. zł z tytułu odsetek bankowych. Z rachunku wypłacono 2 916,6 tys. zł na realizację projektu w ramach programu *Gepard – Bezemisyjny transport publiczny*.

Z uwagi na ryzyko niezakończenia w terminie, tj. do 31 grudnia 2020 r., przedsięwzięć realizowanych w ramach programów priorytetowych *Gepard – Bezemisyjny transport publiczny* (5 przedsięwzięć) i *Kangur – Bezpieczna i ekologiczna droga do szkoły* (4 przedsięwzięcia) oraz brak ugody z beneficjentem, któremu wypowiedziano umowę dotacji w ramach programu priorytetowego *Gazela*, uzgodniono z kupującym plan naprawczy w celu zapewnienia pełnego wydatkowania środków znajdujących się na *Rachunku klimatycznym*. Plan polegał na wdrożeniu mechanizmu refinansowania w odniesieniu do części wpływów przeznaczonych na realizację ww. 3 programów priorytetowych oraz na wydatkowanie części kwoty 5% wpływów przeznaczonej na koszty KOSZI. Zgodnie z ustaleniami z kupującym niewykorzystane i zwrócone na *Rachunek klimatyczny* wpływy zostały przeznaczone na programy priorytetowe *System zielonych inwestycji (GIS – Green Investment Scheme)* Część 5) *Zarządzanie energią w budynkach wybranych podmiotów sektora finansów publicznych* oraz *Gepard II – transport niskoemisyjny* Część 2) *Strategia rozwoju elektromobilności*.

Na podstawie uchwały Zarządu nr B/29/16/2020 z 14 lipca 2020 r., po uzyskaniu pozytywnych opinii Rady Konsultacyjnej⁹⁰, Minister Klimatu, a następnie Minister Klimatu i Środowiska⁹¹ zatwierdzili listy projektów, które zostały wykluczone z finansowania ze środków zgromadzonych na *Rachunku klimatycznym* oraz te, które zostały zakwalifikowane do refinansowania ze środków na tym rachunku:

- 9 projektów z programów: *Gazela* (1 projekt), *Gepard* (4 projekty) i *Kangur* (4 projekty), łącznie na 93 125,4 tys. zł, zostało wykluczonych z finansowania ze środków *Rachunku klimatycznego* – w to miejsce sfinansowano 46 zakończonych projektów, które pierwotnie otrzymały dofinansowanie ze środków Narodowego Funduszu w ramach programu *System zielonych inwestycji (GIS –*

⁹⁰ Uchwały nr 1/2020 z 20 lipca 2020 r. i nr 2/2020 z 2 grudnia 2020 r.

⁹¹ Pisma z 23 lipca 2020 r. i 18 grudnia 2020 r.

Green Investment Scheme) Część 5) Zarządzanie energią w budynkach wybranych podmiotów sektora finansów publicznych;

- zrefundowano koszty 55 zakończonych przedsięwzięć zrealizowanych w ramach programu priorytetowego *Gepard II – transport niskoemisyjny Część 2) Strategia rozwoju elektromobilności* łącznie na 2 239,9 tys. zł, które pierwotnie zostały poniesione ze środków Narodowego Funduszu;
- zrefundowano koszty 2 zakończonych przedsięwzięć zrealizowanych w ramach programu priorytetowego *GIS – Część 5) Zarządzanie energią w budynkach wybranych podmiotów sektora finansów publicznych* łącznie na 3 093,3 tys. zł, które pierwotnie sfinansowano ze środków NFOŚiGW.

W 2020 r. zgodnie z warunkami umowy sprzedaży wydatkowano wszystkie środki znajdujące się na *Rachunku klimatycznym*, tj. 36 325,1 tys. zł, z tego 35 525,1 tys. zł – na dotacje dla beneficjentów, i 800,0 tys. zł – na pokrycie planowanych kosztów obsługi, z których zrefundowano 304,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 4093-4233)

Na podstawie ustawy z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw⁹² 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 kogeneracji⁹³, w NFOŚiGW utworzono subkonto *Rachunku klimatycznego*. Stan środków na subkoncie na 1 stycznia 2020 r. wynosił 1 092 784,4 tys. zł, a na 31 grudnia 2020 r. – 604 341,3 tys. zł. W 2020 r. przychody subkonta dotyczyły wyłącznie uzyskanych odsetek bankowych w wys. 8 056,1 tys. zł. Wydatki w wys. 496 499,2 tys. zł zostały poniesione na dotacje z programu priorytetowego *Mój Prąd* (489 645,8 tys. zł) i koszty obsługi tego programu zrefundowane w danym roku (6 853,5 tys. zł).

Dotacje wypłacone na 489 645,8 tys. zł dotyczyły 98 122 instalacji. Wypłat dokonano na podstawie list rankingowych nr 44-119 z pierwszego naboru i nr 1-127 z drugiego naboru. W 2020 r. minister właściwy ds. energii zatwierdził 40 list rankingowych w ramach pierwszego naboru (listy 80-119) i 128 list rankingowych w ramach drugiego naboru (listy 1-128), listy nr 44-79 z pierwszego naboru zostały zatwierdzone w 2019 r. W wyniku badania wypłat dokonanych w lutym, marcu i grudniu 2020 r. na podstawie list rankingowych nr 1 i nr 127 łącznie na 6 775,0 tys. zł ustalono, że kwoty dofinansowania jednej instalacji nie przekraczały 5,0 tys. zł.

Na podstawie instrukcji *Ustalanie i refundacja kosztów obsługi programów i projektów finansowanych ze środków subkonta Rachunku klimatycznego pochodzących ze sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych* w 2020 r. do zrefundowanych kosztów obsługi zaliczono koszty wynagrodzeń osobowych wraz z pochodnymi od wynagrodzeń (2 730,4 tys. zł), koszty promocji (3 887,9 tys. zł) i pozostałe koszty rodzajowe, w tym m.in. szkolenia, zużycie materiałów biurowych, podróże służbowe pracowników (208,9 tys. zł), a także amortyzację środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych (26,3 tys. zł). Refundacją objęto koszty poniesione od listopada 2019 r. do września 2020 r.,

⁹² Dz. U. poz. 2538, ze zm.

⁹³ Dz. U. poz. 412.

z wyjątkiem kosztów amortyzacji, które dotyczyły okresu od stycznia 2020 r. do września 2020 r.

(akta kontroli str. 4234-4386)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

3.4. Finansowanie kapitałowe

Opis stanu
faktycznego

Podstawę działalności NFOŚiGW jako inwestora na rynku spółek kapitałowych stanowią art. 411 ust. 6a oraz art. 411a ust. 1 Poś, zgodnie z którymi Narodowy Fundusz może obejmować lub nabywać udziały lub akcje w spółkach oraz nabywać obligacje emitowane przez inne podmioty niż Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, za zgodą ministra właściwego do spraw klimatu i ministra właściwego do spraw finansów publicznych, jeżeli jest to związane z rozwojem przemysłu i usług w zakresie ochrony środowiska oraz jeżeli statutowym lub ustawowym przedmiotem działalności tych spółek jest ochrona środowiska i gospodarka wodna.

Dyrektor Departamentu Analiz Finansowych (DAF) wyjaśnił, że: *finansowanie projektów realizowane w formie nabywania lub obejmowania akcji lub udziałów uzupełnia ofertę finansowania Funduszu i wspiera wypełnianie misji NFOŚiGW. Strategia Kapitałowa NFOŚiGW określa strategię NFOŚiGW wobec podmiotów, w których NFOŚiGW posiada udziały lub akcje oraz strategię dalszego rozwoju finansowania przedsięwzięć środowiskowych w postaci wejść kapitałowych.*

Inwestycje kapitałowe NFOŚiGW realizowane były w sposób określony i wynikający ze Strategii Kapitałowej NFOŚiGW na lata 2018-2020⁹⁴. W ww. Strategii nie ujęto szczegółowych zapisów odnoszących się do firmy [...]*).

(akta kontroli str. 1218-1253, 1822-1824, 1828-1829)

Zastępca Prezesa NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: *Z uwagi na kończącą się perspektywę Strategii Kapitałowej na lata 2018-2020, nie dodawano szczegółowych zapisów dotyczących [...]*).* *Z uwagi na trwające prace nad nową Strategią Kapitałową z perspektywą na lata 2021-2024, zaktualizowane zapisy dotyczące spółki [...]* znajdują się w nowej strategii. [...] Zakończenie prac nad Strategią Kapitałową i przedstawienie jej Zarządowi NFOŚiGW do akceptacji planowane jest na 2 kwartał 2021 r.*

(akta kontroli str. 1825-1827)

Narodowy Fundusz, według stanu na 31 grudnia 2020 r., posiadał akcje i udziały w 18 spółkach⁹⁵, z tego: w 8 spółkach portfela podstawowego i w 10 spółkach tzw. portfela resztówek, o łącznej wartości ewidencyjnej 1 407 758,2 tys. zł.

Spośród ww. spółek w 2020 r.: 10 prowadziło działalność⁹⁶ a 8 znajdowało się w likwidacji lub w upadłości⁹⁷. Łączna wartość ewidencyjna akcji/udziałów w 8 spółkach portfela podstawowego⁹⁸ wynosiła 1 404 830,3 tys. zł.

⁹⁴ Strategia została przyjęta uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr A/28/2/2018 z 15 maja 2018 r., a następnie została uszczegółowiona w zakresie inwestycji kapitałowych NFOŚiGW w przedsiębiorstwa z branży energetyki ciepłej – aktualizacja przyjęta uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr A/76/2/2019 z 3 grudnia 2019 r.

⁹⁵ W przypadku [...]*) rejestracja podwyższenia kapitału w wyniku objęcia udziałów przez NFOŚiGW w KRS nastąpiła w styczniu 2021 r.

⁹⁶ [...]*)

⁹⁷ [...]*)

⁹⁸ [...]*)

O działalności ekonomiczno-finansowej spółek portfela strategicznego i podstawowego Zarząd NFOŚiGW był informowany w 2020 r. poprzez swoich przedstawicieli w radach nadzorczych po każdym kwartale oraz na zakończenie roku.

(akta kontroli str. 905-921, 976-989, 1822-1827, 3209-3210)

Dyrektor DAF wyjaśnił m.in., że: *W portfelu resztówek znajduje się 8 spółek w likwidacji lub upadłości. Wszystkie te spółki NFOŚiGW otrzymał w ramach ugód bankowych, w zamian za zwolnienie z długu pod koniec lat 90-tych ubiegłego wieku. W przeważającej większości spółki zostały postawione w stan upadłości lub likwidacji na początku lat dwutysięcznych.*

Akcje/udziały spółek w stanie likwidacji lub upadłości są niemożliwe do zbycia, natomiast roszczenia wynikające z akcji/udziałów zaspokajane są w dalszej kolejności. Spółki będące w stanie upadłości [...] przekazały do NFOŚiGW informację, że proces upadłości jest nadal prowadzony, jednakże jedynie w przypadku [...]) syndyk poinformował, że przewidywany termin zakończenia postępowania upadłościowego to pierwsze półrocze 2021 r.*

[...]) w upadłości nie przekazała odpowiedzi, mimo iż pismo NFOŚiGW zostało odebrane. W przypadku 3 spółek ([...]*) wysłane przez NFOŚiGW pisma nie zostały odebrane”.*

(akta kontroli str.978-989)

W 2020 r. NFOŚiGW nie otrzymał dywidend z tytułu posiadanych akcji i udziałów. Zysk wypracowany w spółkach portfela podstawowego, w których NFOŚiGW posiadał akcje bądź udziały, został przeznaczony na kapitał zapasowy bądź na pokrycie strat z lat ubiegłych.

Dyrektor DAF wyjaśnił m.in., że: *decyzja o podziale zysku za rok obrotowy 2019 podejmowana była indywidualnie, w zależności od sytuacji danej spółki z portfela podstawowego: 1. [...]*) od 2016 r. jest objęty zaakceptowanym przez Komisję Nadzoru Finansowego planem postępowania naprawczego [...] zyski Banku zostają przeznaczane na kapitał zapasowy; 2. [...]*) – wg stanu na 31.12.2019 r. Spółka miała 25 576 tys. zł strat z lat ubiegłych [...] zysk netto został przeznaczony na pokrycie straty z lat ubiegłych; 3. [...]*) – wg stanu na 31.12.2019 r. Spółka miała 4 813 tys. zł strat z lat ubiegłych [...] zysk netto został przeznaczony na pokrycie straty z lat ubiegłych; 4. [...]*) – 2019 r. był pierwszym rokiem działalności Spółki. Spółka w roku obrotowym 2019 wygenerowała stratę netto w wysokości 2 127 tys. zł; 5. [...]*) – Spółka zgodnie ze Strategią, planuje realizację inwestycji w instalację do termicznego przekształcania odpadów w latach 2020-2024, wobec czego wypłata dywidendy w okresie realizacji inwestycji nie jest zasadna i celowa; 6. [...]*) – Spółka w roku obrotowym 2019 wygenerowała stratę netto w wysokości 4 996 tys. zł; 7. [...]*) – [...] zysk netto za 2019 r. w kwocie 1 053 tys. zł został w całości przeznaczony na kapitał zapasowy...*

(akta kontroli str. 989)

BOŚ

Bankiem specjalizującym się w finansowaniu przedsięwzięć służących ochronie środowiska jest BOŚ. Narodowy Fundusz jest głównym akcjonariuszem⁹⁹ BOŚ – z udziałem 58,1% w kapitale zakładowym i ogólnej liczbie głosów w organie

⁹⁹ Akcje BOŚ posiadali również: Fundusz Inwestycji Polskich Przedsiębiorstw FIZ Aktywów Niepublicznych (8,61%); Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych (5,54%) oraz pozostali akcjonariusze (27,80%).

stanowiącym. Według stanu na 31 grudnia 2020 r. NFOŚiGW posiadał 53 951 960 akcji BOŚ¹⁰⁰.

Bank realizował konsekwentnie *Program Postępowania Naprawczego*¹⁰¹, redukując koszty odsetkowe oraz koszty administracyjne, co w konsekwencji prowadziło do poprawy wyniku netto. BOŚ w latach 2018-2019 osiągnął zyski netto, odpowiednio: 65 mln zł w 2018 r. i 80,7 mln zł w 2019 r. Po 3 kwartałach 2020 r. osiągnął natomiast zysk w wys. 49,4 mln zł¹⁰².

W latach 2018-2020 kurs akcji BOŚ znajdował się w trendzie spadkowym. Na kurs akcji wpływ miały czynniki zewnętrzne, które wpływały na cały sektor bankowy (m.in. wyrok TSUE dotyczący kredytów frankowych). Akcje BOŚ straciły: 11% w 2018 r., 3% w 2019 r. i 16% w 2020 r. W tym samym czasie wartość indeksu WIG-Banki¹⁰³ spadła o: 12% w 2018 r., o 9% w 2019 r. i o 30% w 2020 r.

(akta kontroli str. 905-908, 911, 978-989, 1220-1236, 3210)

Dyrektor DAF wyjaśnił, że BOŚ: *W latach 2018-2019 zredukował koszty odsetkowe oraz koszty administracyjne, co w konsekwencji pozwoliło na poprawę wyniku netto. Aktywa razem Banku wzrosły w 2020 r. w stosunku do lat poprzednich. W 2020 r. szereg zewnętrznych czynników (pandemia COVID-19, obniżenie stóp procentowych przez RPP¹⁰⁴, czy wyrok TSUE dotyczący hipotecznych kredytów walutowych) oddziaływał w negatywny sposób na sektor bankowy, w tym na działalność BOŚ. Przełożyło się to na osiągnięcie przez Bank niższego o 25% wyniku netto po trzech kwartałach 2020 r. w porównaniu do analogicznego okresu w 2019 r. Pomimo niekorzystnych uwarunkowań zewnętrznych, które miały miejsce w 2020 r., 4 listopada 2020 r. Agencja ratingowa Fitch Ratings Ltd. potwierdziła oceny ratingowe oraz utrzymała perspektywę Banku.*

(akta kontroli str. 981-984)

PDD SA

Powołanie spółki PDD SA nastąpiło w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska¹⁰⁵, na podstawie której 11 września 2018 r. wprowadzono do Poś przepisy art. 421a–421k określające prowadzenie działalności przez PDD SA oraz nałożono na NFOŚiGW i BOŚ obowiązek utworzenia nowego podmiotu – PDD SA, który pełnić będzie rolę inwestora rozwijającego energooszczędne budownictwo drewniane.

Zarząd NFOŚiGW podjął 23 stycznia 2019 r. uchwałę nr A/6/6/2019 w sprawie wyrażenia zgody na zawiązanie spółki PDD SA o kapitale zakładowym 50 000 tys. zł. Spółka została zawiązana 5 marca 2019 r. aktem notarialnym¹⁰⁶, w którym określono, że NFOŚiGW obejmie 49 500 akcji (99% w kapitale spółki) oraz BOŚ – 500 akcji (1% w kapitale spółki). Rejestracja PDD SA w KRS nastąpiła 4 września 2019 r.

18 marca 2020 r. odbyło się Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie Wspólników na którym podjęto uchwałę dotyczącą zmian statutu PDD SA, obejmującej m.in. zmianę oznaczenia pierwszego roku obrotowego. W zaopiniowanym przez biegłego

¹⁰⁰ O wartości ewidencyjnej 1 134 009,1 tys. zł.

¹⁰¹ Zaakceptowany przez Komisję Nadzoru Finansowego 14 grudnia 2016 r. (Raport Bieżący RB 57/2016).

¹⁰² Wobec 68 173 tys. zł po trzech kwartałach 2019 r. (tj. spadek o 25,1%).

¹⁰³ Indeks sektorowy, w którego skład wchodzi spółki uczestniczące w indeksie WIG i jednocześnie zakwalifikowane do sektora banki.

¹⁰⁴ Z dnia: 17 marca, 8 kwietnia i 28 maja 2020 r – przypis kontrolera NIK.

¹⁰⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1648.

¹⁰⁶ Repertorium A Nr 3089/2019.

rewidenta sprawozdaniu finansowym¹⁰⁷ wskazano: *W związku z wprowadzeniem przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej od 14 marca 2020 r. do odwołania, na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego oraz od dnia 20 marca 2020 r. stanu epidemii w związku z koronawirusem SARS-CoV-2 i wzrostem zachorowań na wywoływaną nim chorobę COVID-19, Spółka informuje, że zaistniała sytuacja nie ma wpływu na wyniki Spółki w roku 2019. Natomiast w przypadku przedłużania się stanu epidemii, czynnik ten będzie miał istotny wpływ na sytuację Spółki w roku 2020 z uwagi na możliwe przesunięcia realizacji zakładanych planów związanych z działalnością deweloperską.*

W 2020 r. Zarząd PDD SA podejmował działania zmierzające do wytypowania i pozyskania dostępnych nieruchomości w celu realizacji działalności deweloperskiej. 20 stycznia 2020 r. Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie Wspólników wyraziło zgodę na zakup nieruchomości położonej w gminie Jabłonna (PDD SA oczekuje na spełnienie warunków przez sprzedającego w związku z planowanym nabyciem nieruchomości). 27 i 28 lutego 2020 r. PDD SA podpisała akty notarialne dotyczące zakupu nieruchomości położonych w Łodzi i Choroszczy. 13 marca 2020 r. odbyło się posiedzenie Rady Nadzorczej PDD SA, na którym zostały pozytywnie zaopiniowane wnioski Zarządu spółki dotyczące zakupu kolejnych nieruchomości¹⁰⁸ w celu realizacji działalności deweloperskiej.

Na 31 grudnia 2020 r. aktywa razem PDD SA wyniosły 44 044 tys. zł i były niższe o 9% w porównaniu do stanu na 31 grudnia 2019 r. Aktywa obrotowe stanowiły 99% aktywów PDD SA w 2020 r., tj. 43 605 tys. zł w porównaniu do 47 970 tys. zł w 2019 r. (spadek o 9%). Kapitał własny na 31 grudnia 2020 r. wynosił 43 319 tys. zł i był niższy o 10% w stosunku do stanu na 31 grudnia 2019 r. Wartość kapitału podstawowego na 31 grudnia 2020 r. wyniosła 50 000 tys. zł.

W 2020 r. PDD SA wygenerowała 4 505 tys. zł straty ze sprzedaży i w konsekwencji 4 553,5 tys. zł straty netto¹⁰⁹. W 2019 r. PDD SA wygenerowała również stratę netto w wysokości 2 127 tys. zł.

(akta kontroli str. 905-908, 913, 953-975, 978-1030, 1822-1824, 3210)

Dyrektor DAF wyjaśnił¹¹⁰, że: *„Spółka PDD SA działa w branży deweloperskiej, która charakteryzuje się ok. 24 miesięcznym cyklem produkcyjnym, składającym się z zakupu nieruchomości, uzyskaniem wymaganych decyzji administracyjnych związanych z planowaną inwestycją deweloperską, 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.*

Ujemny wynik Spółki w początkowej fazie jej działalności w branży deweloperskiej jest czymś typowym. Wykazanie pierwszych przychodów dla podmiotów w tej branży możliwe jest po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie wybudowanego budynku mieszkalnego, a więc po zakończeniu całego cyklu produkcyjnego. Strata netto na koniec 2020 r. wyniosła 4 553 tys. zł”.

(akta kontroli str. 984-986)

¹⁰⁷ Sprawozdanie niezależnego biegłego rewidenta z badania rocznego sprawozdania finansowego za rok obrotowy od dnia 5 marca 2019 r. do dnia 31 grudnia 2019 r. podpisane zostało 31 marca 2020 r.

¹⁰⁸ Podjęto uchwały: nr 6/2020/RN/I dotycząca zakupu nieruchomości położonej we Wrocławiu i nr 7/2020/RN/I dotycząca zakupu nieruchomości położonej miejscowości Czernica.

¹⁰⁹ Dane nieostateczne, przekazane przez Dyrektora DAF pismem znak: NFOŚiGW-ZK.45.11.2019.193.

¹¹⁰ Pismem z 24 lutego 2021 r., znak: NFOŚiGW-ZK.45.11.2019.193.

Zastępca Prezesa NFOŚiGW wyjaśnił m.in: *Począwszy od momentu rejestracji Spółki w KRS, PDD SA realizuje zapisane w ustawie zadania, m.in. poprzez budowę dwóch pierwszych osiedli mieszkaniowych oraz zakup gruntów umożliwiających realizację kolejnych inwestycji. [...] Zarząd NFOŚiGW na posiedzeniu w dniu 14 grudnia 2020 r. jednomyślnie przyjął do wiadomości informację przedstawioną przez Dyrektora Departamentu Analiz Finansowych w sprawie wszystkich spółek, w których NFOŚiGW posiada akcje lub udziały wraz z rekomendacjami dalszego działania w stosunku do każdej spółki. [...] W informacji określono inwestycję kapitałową NFOŚiGW w spółce PDD SA jako inwestycję o charakterze długoterminowym. Jednocześnie zarekomendowano pozostanie w Spółce oraz przeprowadzenie kolejnych dokapitalizować zgodnie z przyjętym i zatwierdzonym strategicznym planem rozwoju spółki w celu dalszego jej rozwoju.*

(akta kontroli str. 1825-1827)

Krajowa Agencja Poszanowania Energii Spółka Akcyjna (KAPE)

Narodowy Fundusz jest głównym akcjonariuszem KAPE – z udziałem 67,7% w kapitale zakładowym i w ogólnej liczbie głosów w organie stanowiącym¹¹¹. Według stanu na 31 grudnia 2020 r. NFOŚiGW posiadał 2 100 akcji¹¹².

Przedmiotem działalności KAPE było prowadzenie działań zmierzających do racjonalizacji gospodarki energetycznej przy zachowaniu zasad zrównoważonego rozwoju, w szczególności związanych ze wzrostem efektywności energetycznej, rozwojem odnawialnych źródeł energii i ochroną środowiska przed skutkami procesów energetycznych, w tym czynności realizowanych z wykorzystaniem środków publicznych, określonych umowami zawartymi z organami administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego.

Przychody netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów w 2020 r. wyniosły 8 764 tys. zł i były o 23% niższe niż w 2019 r. W 2020 r. KAPE wygenerowała 1 250 tys. zł straty ze sprzedaży i w konsekwencji 1 030 tys. zł straty netto¹¹³. W 2019 r. KAPE wygenerowała zysk netto w wys. 1 053 tys. zł.

(akta kontroli str. 905-908, 919, 978-989, 1031-1103, 1220-1236)

Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej „Geotermia Podhalańska” SA¹¹⁴

Narodowy Fundusz jest głównym akcjonariuszem PEC Geotermia Podhalańska – z udziałem 90,6% w kapitale zakładowym i w ogólnej liczbie głosów w organie stanowiącym¹¹⁵. Według stanu na 31 grudnia 2020 r. NFOŚiGW posiadał 1 318 712 akcji¹¹⁶.

Przedmiotem działalności PEC Geotermia Podhalańska jest wytwarzanie i dystrybucja energii ciepłej na terenie Zakopanego i sąsiednich gmin. PEC Geotermia Podhalańska jest największym w Polsce producentem ciepła wykorzystującym ekologiczną energię wód geotermalnych.

Przychody ze sprzedaży w 2020 r. wyniosły 27 720 tys. zł i były o 3% niższe niż w 2019 r. (28 503 tys. zł). Koszty działalności operacyjnej w 2020 r. wyniosły 26 387 tys. zł wobec 26 084 tys. zł w 2019 r. (wzrost o 1%). W latach 2018-2020

¹¹¹ Pozostałe 32,3% akcji posiadali akcjonariusze indywidualni.

¹¹² O wartości ewidencyjnej 1 940,0 tys. zł.

¹¹³ Dane nieostateczne, przekazane przez Dyrektora DAF pismem znak: NFOŚiGW-ZK.45.11.2019.193.

¹¹⁴ Dalej: *PEC Geotermia Podhalańska*.

¹¹⁵ Akcje PEC Geotermia Podhalańska posiadali również: Miasto Zakopane (7,26%) oraz pozostali akcjonariusze (2,14%).

¹¹⁶ O wartości ewidencyjnej 131 871,2 tys. zł.

PEC Geotermia Podhalańska generowała zyski ze sprzedaży. Zysk netto w 2020 r. wyniósł 3 559 tys. zł¹¹⁷ i był niższy o 42% od zysku uzyskanego w 2019 r. (6 144 tys. zł).

(akta kontroli str. 905-908, 912, 978-989, 1104-1217, 1220-1253)

Dyrektor DAF wyjaśnił, że: *Wpływ na wyniki finansowe Spółki w 2020 r. miały restrykcje wprowadzone w związku z epidemią koronawirusa SARS CoV-2, a w szczególności czasowe ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej, a w przypadku niektórych rodzajów działalności gospodarczej (m.in. hotelarskiej) wręcz czasowy zakaz ich prowadzenia.*

Około 60% odbiorców Spółki to obiekty turystyczne – hotele i pensjonaty, a także baseny i obiekty handlowo-usługowe, które z dnia na dzień znacznie ograniczyły swoją działalność. Spowodowało to mniejsze zapotrzebowanie na ciepło, a w efekcie spadek sprzedaży ciepła.

(akta kontroli str. 987-989)

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 2020 r. wykorzystane zostały w wys. 46 648,8 tys. zł, co stanowiło 94,2% planu po zmianach, a w porównaniu do 2019 r. było wyższe o 4,9% (o 2 185,3 tys. zł). Dotacje przeznaczono na:

- dofinansowanie (wydatki bieżące i inwestycyjne) kosztów pomocy technicznej POIiŚ 2014-2020 i PO PT¹¹⁸, kosztów zarządzania w ramach MF EOG 2014-2021, kosztów *Projektu Doradztwa Energetycznego* dla NFOŚiGW w wys. ogółem 36 045,2 tys. zł,
- *Projekt Doradztwa Energetycznego* – środki dla partnerów w wysokości 10 229,5 tys. zł (w pozycji tej zawarte są środki otrzymane w 2019 r., a wykorzystane w 2020 r. w wys. 174,3 tys. zł),
- dofinansowanie wydatków inwestycyjnych NFOŚiGW w ramach: pomocy technicznej POIiŚ, w związku z realizacją *Projektu Doradztwa Energetycznego* oraz kosztów zarządzania – MF EOG 2014-2021 w wys. 374,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 3020)

Dyrektor DPiS wyjaśnił, że wyższe wykonanie dotacji z budżetu państwa w 2020 r. w porównaniu z 2019 r. wynika z zatwierdzenia przez Instytucję Pośredniczącą wniosku o płatność w ramach *Projektu Doradztwa Energetycznego* złożonego w sierpniu 2019 r. na 2 484 tys. zł w czasie dłuższym niż przewidziane zasadami 90 dni. Wniosek został zatwierdzony w styczniu 2020 r.

(akta kontroli str. 3177-3179, 3536-3539)

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

¹¹⁷ Dane nieostateczne, przekazane przez dyrektora DAF pismem znak: NFOŚiGW-ZK.45.11.2019.193.

¹¹⁸ Program Operacyjny Pomoc Techniczna.

Narodowy Fundusz pełnił rolę Instytucji Wdrażającej dla osi priorytetowych: I *Zmniejszenie emisyjności gospodarki* oraz II *Ochrona środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu* współfinansowanych ze środków UE¹¹⁹ w ramach POIiŚ 2014-2020.

W 2020 r. w ramach ww. osi priorytetowych podpisano łącznie 97 umów o dofinansowanie dla projektów o całkowitej wartości ogółem 2 307 310,7 tys. zł i łącznym wnioskowanym dofinansowaniu UE – 950 705,6 tys. zł. W ramach I osi podpisano 65 umów¹²⁰ dla projektów o całkowitej wartości 1 690 711,7 tys. zł i łącznym dofinansowaniu UE – 586 223,0 tys. zł. W ramach II osi podpisano 32 umowy dla projektów o całkowitej wartości 616 599,0 tys. zł i łącznym dofinansowaniu UE – 364 482,6 tys. zł.

W 2019 r. podpisano 257 umów o wartości całkowitej projektów 3 462 030,6 tys. zł. A od początku realizacji POIiŚ 2014-2020 podpisano łącznie 1 350 umów o wartości całkowitej projektów 38 629 605,7 tys. zł i łącznym dofinansowaniu UE – 19 685 605,4 tys. zł.

Płatności zrealizowane w ramach POIiŚ w 2020 r. wyniosły ogółem 3 405 130,7 tys. zł (tj. 119,7% kwoty określonej w planie na 2020 r.) oraz 112,8% kwoty wykonanej w 2019 r. Od początku realizacji POIiŚ wypłacono beneficjentom 10 454 250,7 tys. zł (w tym czasie zwrócono 886 968,0 tys. zł).

(akta kontroli str. 1521-1543, 1552-1553, 2751-2752, 3805)

W 2020 r. NFOŚiGW kontynuował prace związane z obsługą naborów i oceną wniosków o dofinansowanie, zawieraniem umów o dofinansowanie oraz oceną i realizacją złożonych przez beneficjentów wniosków o płatność. W związku ze stanem pandemii spowodowanym wirusem SARS CoV-2 zmianie uległa organizacja pracy NFOŚiGW – nastąpiło w dużej części przejście na pracę zdalną, co wymusiło zmiany w sposobie oceny i akceptacji dokumentów na różnych szczeblach decyzyjnych w komórkach organizacyjnych zaangażowanych w zadania POIiŚ.

W 2020 r. w ramach osi priorytetowej I *Zmniejszenie emisyjności gospodarki*, NFOŚiGW wdrażał następujące działania i poddziałania¹²¹:

- 1.1.1. *Wspieranie inwestycji dotyczących wytwarzania energii z odnawialnych źródeł wraz z podłączeniem tych źródeł do sieci dystrybucyjnej/przesyłowej* – łączna kwota wypłaconych w 2020 r. środków¹²² – 79 183,5 tys. zł¹²³ (wobec 33 721,2 tys. zł w 2019 r.). W 2020 r. zakończona została pod względem finansowym¹²⁴ realizacja jednego projektu (dofinansowanie UE – 2 149,9 tys. zł). Trwała ocena wniosków złożonych w czwartym i piątym naborze konkursowym.
- 1.2. *Promowanie efektywności energetycznej i korzystania z odnawialnych źródeł energii w przedsiębiorstwach* – łączna kwota wypłaconych środków¹²⁵ – 77 702,9 tys. zł¹²⁶ (wobec 43 318,5 tys. zł. w 2019 r.). Zakończona została realizacja 2 projektów (łącznie dofinansowanie UE – 1 796,0 tys. zł).

¹¹⁹ Obie osie priorytetowe współfinansowane były ze środków Funduszu Spójności.

¹²⁰ Nie obejmuje umowy rozwiązanej 31 października 2020 r. – nr POIiS.01.01.01-00-0005/18 (umowa była zawarta w marcu 2020 r.), o wartości dofinansowania UE 121 549,0 tys. zł.

¹²¹ Projekty były wybierane do dofinansowania zarówno w trybie konkursowym jak i pozakonkursowym.

¹²² W ramach 26 umów o dofinansowanie, z tego w 2020 r. zawarto 14 umów o dofinansowanie (i rozwiązano jedną umowę).

¹²³ Ze zwrotami – 74 787,4 tys. zł

¹²⁴ Jako zakończenie finansowe rozumiane jest zatwierdzenie wniosku o płatność końcową.

¹²⁵ W ramach 14 umów o dofinansowanie. W 2020 r. nie zawarto żadnej nowej umowy.

¹²⁶ Ze zwrotami – 44 876,1 tys. zł.

- 1.3.1. *Wspieranie efektywności energetycznej w budynkach użyteczności publicznej* – łączna kwota wypłaconych środków¹²⁷ – 123 410,3 tys. zł¹²⁸ (wobec 94 335,8 tys. zł w 2019 r.). Zakończona została realizacja 21 projektów (łącznie dofinansowanie UE – 83 099,9 tys. zł).
- 1.3.2. *Wspieranie efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym* – łączna kwota wypłaconych środków¹²⁹ – 54 738,1 tys. zł¹³⁰ (wobec 35 968,5 tys. zł w 2019 r.). Zakończona została realizacja 2 projektów (łącznie dofinansowanie UE – 7 737,9 tys. zł).
- 1.5. *Efektywna dystrybucja ciepła i chłodu* – łączna kwota wypłaconych środków¹³¹ – 206 379,5 tys. zł¹³² (wobec 125 753,2 tys. zł w 2019 r.). Zakończona została realizacja 4 projektów (łącznie dofinansowania UE – 12 031,6 tys. zł).
- 1.6.1. *Źródła wysokosprawnej kogeneracji* – łączna kwota wypłaconych środków¹³³ – 96 284,6 tys. zł¹³⁴ (wobec 71 087,8 tys. zł w 2019 r.). Zakończona została realizacja 6 projektów (łącznie dofinansowanie UE – 27 056,2 tys. zł).
- 1.6.2. *Sieci ciepłownicze i chłodnicze dla źródeł wysokosprawnej kogeneracji* – łączna kwota wypłaconych środków¹³⁵ – 44 787,4 tys. zł¹³⁶ (wobec 12 509,1 tys. zł w 2019 r.). Zakończona została realizacja jednego projektu (dofinansowanie UE – 1 057,4 tys. zł).

W 2020 r. w ramach osi priorytetowej II *Ochrona środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu* przeprowadzono jeden nabór konkursowy oraz prowadzono ocenę wniosków złożonych w trybie pozakonkursowym.

Narodowy Fundusz realizował zadania z zakresu wdrażania następujących działań¹³⁷:

- 2.1. *Adaptacja do zmian klimatu wraz z zabezpieczeniem i zwiększeniem odporności na klęski żywiołowe w szczególności katastrofy naturalne i monitoring środowiska* – łączna kwota wypłaconych w 2020 r. środków¹³⁸ – 799 274,2 tys. zł¹³⁹ (wobec 558 718,2 tys. zł w 2019 r.). W 2020 r. zakończona została realizacja 6 projektów (łącznie dofinansowanie UE – 44 069,0 tys. zł).
- 2.2. *Gospodarka odpadami komunalnymi* – łączna kwota wypłaconych środków¹⁴⁰ – 159 949,9 tys. zł¹⁴¹ (wobec 69 006,5 tys. zł w 2019 r.). Zakończona została realizacja 3 projektów (łącznie dofinansowanie UE – 35 659,9 tys. zł).
- 2.3. *Gospodarka wodno-ściekowa w aglomeracjach* – łączna kwota wypłaconych środków¹⁴² – 1 862 166,2 tys. zł¹⁴³ (wobec 1 756 412,8 tys. zł

¹²⁷ W ramach 270 umów o dofinansowanie, z tego w 2020 r. zawarto 4 umowy o dofinansowanie.

¹²⁸ Ze zwrotami – 110 602,6 tys. zł.

¹²⁹ W ramach 33 umów o dofinansowanie, z tego w 2020 r. zawarto 1 umowę o dofinansowanie.

¹³⁰ Ze zwrotami – 54 037,2 tys. zł.

¹³¹ W ramach 115 umów o dofinansowanie, z tego w 2020 r. zawarto 24 umowy o dofinansowanie.

¹³² Ze zwrotami – 200 147,3 tys. zł.

¹³³ W ramach 107 umów o dofinansowanie, z tego w 2020 r. zawarto 23 umowy o dofinansowanie.

¹³⁴ Ze zwrotami – 86 753,1 tys. zł.

¹³⁵ W ramach 26 umów o dofinansowanie. W 2020 r. nie zawarto żadnej nowej umowy.

¹³⁶ Ze zwrotami – 40 664,8 tys. zł.

¹³⁷ Projekty były wybierane do dofinansowania zarówno w trybie konkursowym jak i pozakonkursowym.

¹³⁸ W ramach 83 umów o dofinansowanie, z tego w 2020 r. zawarto sześć umów o dofinansowanie.

¹³⁹ Ze zwrotami – 725 856,3 tys. zł.

¹⁴⁰ W ramach 73 umów o dofinansowanie, z tego w 2020 r. zawarto 18 umów o dofinansowanie.

¹⁴¹ Ze zwrotami – 155 763,4 tys. zł.

¹⁴² W ramach 357 umów o dofinansowanie W 2020 r. nie zawarto żadnej nowej umowy.

¹⁴³ Ze zwrotami – 1 738 496,6 tys. zł.

w 2019 r.). Zakończona została realizacja 60 projektów (łącznie dofinansowanie UE – 484 873,5 tys. zł).

- 2.4. *Ochrona przyrody i edukacja ekologiczna* – łączna kwota wypłaconych środków¹⁴⁴ – 43 472,1 tys. zł¹⁴⁵ (wobec 36 270,4 tys. zł w 2019 r.). Zakończona została realizacja 10 projektów (łącznie dofinansowanie UE – 9 153,0 tys. zł).
- 2.5. *Poprawa jakości środowiska miejskiego* – łączna kwota wypłaconych środków¹⁴⁶ – 157 607,7 tys. zł¹⁴⁷ (wobec 181 367,6 tys. zł w 2019 r.). Zakończona została realizacja 24 projektów (łącznie dofinansowanie UE – 100 949,7 tys. zł).

(akta kontroli str. 1521-1532, 1544-1550, 1835-1857, 3805-3821)

Analizie poddano dokumentację 10 projektów, w tym sześć projektów w ramach osi priorytetowej I *Zmniejszenie emisyjności gospodarki* oraz cztery projekty w ramach osi II *Ochrona środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu*, planowany całkowity łączny koszt realizacji projektów – 1 375 135,0 tys. zł, w tym łączny maksymalny poziom dofinansowania ze środków UE – 419 911,1 tys. zł, łączna kwota wypłacona beneficjentom w 2020 r. – 93 667,5 tys. zł). Szczegółowej analizie poddano projekty:

- *Budowa ciepłowni geotermalnej w Toruniu, wykorzystującej istniejące otwory TG-1 i TG-2* – projekt wybrany w trybie konkursowym, umowa nr POIS.01.01.01-00-0008/17-03 zawarta¹⁴⁸ z firmą [...]¹⁴⁹, planowany całkowity koszt realizacji projektu 66 208,7 tys. zł, w tym maksymalny poziom dofinansowania ze środków UE – 34 309,6 tys. zł, kwota wypłacona w 2020 r. – 14 870,3 tys. zł.
- *Poprawa efektywności energetycznej w [...]** – projekt wybrany w trybie konkursowym, umowa nr POIS.01.02.00-00-0009/18-01 zawarta¹⁵⁰ ze spółką [...]*, planowany całkowity koszt realizacji projektu 355 472,5 tys. zł, w tym maksymalny poziom dofinansowania ze środków UE – 134 000,0 tys. zł, kwota wypłacona w 2020 r. – 52 669,3 tys. zł.
- *Termomodernizacja budynków Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Wodzisławiu Śląskim* – projekt wybrany w trybie konkursowym, umowa nr POIS.01.03.01-00-0097/17-04 zawarta¹⁵¹ z Komendą Powiatową

¹⁴⁴ W ramach 71 umów o dofinansowanie, z tego w 2020 r. zawarto trzy umowy o dofinansowanie.

¹⁴⁵ Ze zwrotami – 37 657,7 tys. zł.

¹⁴⁶ W ramach 175 umów o dofinansowanie, z tego w 2020 r. zawarto pięć umów o dofinansowanie.

¹⁴⁷ Ze zwrotami – 135 523,6 tys. zł.

¹⁴⁸ Umowa zawarta 7 listopada 2017 r. – planowany pierwotnie koszt realizacji projektu 40 344,5 tys. zł, w tym maksymalny poziom dofinansowania ze środków UE – 19 468,0 tys. zł. Umowa aneksowana trzykrotnie: 27 lutego 2018 r.; 8 października 2019 r. oraz 8 grudnia 2020 r. Aneksem z 2019 r. wprowadzono aktualne dane finansowe w zakresie maksymalnego poziomu dofinansowania ze środków UE. Natomiast aneksem z 2020 r. wprowadzono aktualne dane finansowe w zakresie planowanego całkowitego kosztu realizacji projektu.

¹⁴⁹ [...]* zawarta również z NFOŚiGW umowę pożyczki na współfinansowanie wkładu własnego dla projektu złożonego w ramach Poddziałania 1.1.1 POiS 2014-2020. Umowa została sfinansowana w ramach programu priorytetowego 5.8. *Wsparcie przedsięwzięć w zakresie niskoemisyjnej i zasobooszczędnej gospodarki. Część 2) Współfinansowanie projektów POiS w ramach I osi priorytetowej*). Umowa została zawarta 27 lutego 2018 r. na 8 417,8 tys. zł, okres spłaty 52 miesiące. Aneksem z 10 października 2019 r. wydłużono okres spłaty ww. pożyczki do 72 miesięcy.

¹⁵⁰ Umowa zawarta 19 grudnia 2018 r. – planowany pierwotnie koszt realizacji projektu 219 980,6 tys. zł, w tym maksymalny poziom dofinansowania ze środków UE – 134 000,0 tys. zł. Umowa aneksowana 23 grudnia 2020 r. – wprowadzono aktualne dane finansowe.

¹⁵¹ Umowa zawarta 27 maja 2019 r. – planowany pierwotnie koszt realizacji projektu 1 228,5 tys. zł, w tym maksymalny poziom dofinansowania ze środków UE – 1 044,2 tys. zł. Umowa aneksowana trzykrotnie: 24 października 2019 r.; 11 maja 2020 r. oraz 12 listopada 2020 r. Ostatnim aneksem z 2020 r. wprowadzono aktualne dane finansowe.

PSP w Wodzisławiu Śląskim, planowany całkowity koszt realizacji projektu 1 404,7 tys. zł, w tym maksymalny poziom dofinansowania ze środków UE – 1 194,0 tys. zł, kwota wypłacona w 2020 r. – 911,8 tys. zł.

- *Głęboka termomodernizacja budynków mieszkalnych na terenie [...]** – projekt wybrany w trybie konkursowym, umowa nr POIS.01.03.02-00-0024/16-00 zawarta¹⁵² ze [...]*, planowany całkowity koszt realizacji projektu 12 707,0 tys. zł, w tym maksymalny poziom dofinansowania ze środków UE – 8 011,0 tys. zł, kwota wypłacona w 2020 r. – 4 785,3 tys. zł.
- *Modernizacja systemu ciepłowniczego Działdowa – poprawa efektywności przesyłu i dystrybucji ciepła* – projekt wybrany w trybie konkursowym, umowa nr POIS.01.05.00-00-0002/18-02 zawarta¹⁵³ ze spółką [...]*, planowany całkowity koszt realizacji projektu 11 700,3 tys. zł, w tym maksymalny poziom dofinansowania ze środków UE – 7 878,7 tys. zł, kwota wypłacona w 2020 r. – 2 422,5 tys. zł.
- *Rozbudowa efektywnego systemu ciepłowniczego na terenie miasta Lublin* – projekt wybrany w trybie konkursowym, umowa nr POIS.01.06.02-00-0028/16-01 zawarta¹⁵⁴ ze spółką [...]*, planowany całkowity koszt realizacji projektu 48 895,3 tys. zł, w tym maksymalny poziom dofinansowania ze środków UE – 24 405,2 tys. zł, kwota wypłacona w 2020 r. – 5 876,8 tys. zł.
- *Baza wiedzy o zmianach klimatu i adaptacji do ich skutków oraz kanałów jej upowszechniania w kontekście zwiększenia odporności gospodarki, środowiska i społeczeństwa na zmiany klimatu oraz przeciwdziałania i minimalizowania skutków nadzwyczajnych zagrożeń* – projekt wybrany w trybie pozakonkursowym, umowa nr POIS.02.01.00-00-0007/17-04 zawarta¹⁵⁵ z IOŚ-PIB, planowany całkowity koszt realizacji projektu 20 000,0 tys. zł, w tym maksymalny poziom dofinansowania ze środków UE – 17 000,0 tys. zł, kwota wypłacona w 2020 r. – 1 622,7 tys. zł.
- *Budowa instalacji termicznego przekształcania frakcji energetycznej z odpadów pochodzących z odpadów komunalnych, z odzyskiem energii elektrycznej i ciepłej wraz z infrastrukturą towarzyszącą* – projekt wybrany w trybie konkursowym, umowa nr POIS.02.02.00-00-0028/16-02 zawarta¹⁵⁶ ze spółką [...]*, planowany całkowity koszt realizacji projektu 833 402,3 tys. zł, w tym maksymalny poziom dofinansowania ze środków UE – 172 405,0 tys. zł, kwota wypłacona w 2020 r. – 9 209,9 tys. zł.
- *Opracowanie zasad kontroli i zwalczania inwazyjnych gatunków obcych wraz z przeprowadzeniem pilotażowych działań i edukacją społeczną* – projekt wybrany w trybie poza konkursowym, umowa nr POIS.02.04.00-00-0100/16-03

¹⁵² Umowa zawarta 28 stycznia 2018 r.

¹⁵³ Umowa zawarta 9 października 2018 r. – planowany pierwotnie koszt realizacji projektu 11 725,8 tys. zł, w tym maksymalny poziom dofinansowania ze środków UE – 8 031,8 tys. zł. Umowa aneksowana dwukrotnie: 21 stycznia 2019 r. i 15 listopada 2019 r. Aneksem z 2019 r. wprowadzono aktualne dane finansowe.

¹⁵⁴ Umowa zawarta 7 listopada 2017 r. – planowany pierwotnie koszt realizacji projektu 48 895,3 tys. zł, w tym maksymalny poziom dofinansowania ze środków UE – 24 405,2 tys. zł. Umowa aneksowana 11 marca 2019 r. – wprowadzono aktualne dane finansowe.

¹⁵⁵ Umowa zawarta 18 sierpnia 2017 r. – planowany pierwotnie koszt realizacji projektu 20 000,0 tys. zł, w tym maksymalny poziom dofinansowania ze środków UE – 17 000,0 tys. zł. Umowa aneksowana czterokrotnie: 21 czerwca 2018 r.; 4 stycznia 2019 r.; 14 października 2019 r. oraz 21 grudnia 2020 r.

¹⁵⁶ Umowa zawarta 7 czerwca 2019 r. – planowany pierwotnie koszt realizacji projektu 505 517,6 tys. zł, w tym maksymalny poziom dofinansowania ze środków UE – 172 405,0 tys. zł. Umowa aneksowana dwukrotnie: 23 marca 2020 r. oraz 26 października 2020 r. Ostatnim aneksem wprowadzono aktualne dane finansowe.

zawarta¹⁵⁷ z Generalną Dyрекcyj Ochrony Środowiska (GDOŚ), planowany całkowity koszt realizacji projektu 20 000,0 tys. zł, w tym maksymalny poziom dofinansowania ze środków UE – 17 000,0 tys. zł, kwota wypłacona w 2020 r. – 540,0 tys. zł.

- *Modernizacja sieci wodno-kanalizacyjnej wraz z modernizacją oczyszczalni ścieków w gminie Morawica* – projekt wybrany w trybie konkursowym, umowa nr POIS.02.03.00-00-0203/16-03 zawarta¹⁵⁸ z gminą Morawica, planowany całkowity koszt realizacji projektu 5 344,3 tys. zł, w tym maksymalny poziom dofinansowania ze środków UE – 3 707,6 tys. zł, kwota wypłacona w 2020 r. – 759,0 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. Przyczyn takiego stanu były m.in. problemy z wyłonieniem wykonawców w związku z tym, że oferty składane w postępowaniach przetargowych były wyższe niż pierwotnie zakładano. Spowodowało to konieczność zwiększania kwoty dofinansowania i kosztów kwalifikowanych oraz wydłużania okresu realizacji w projektach.

Stan pandemii spowodowany wirusem SARS CoV-2 zahamował również postęp we wdrażaniu projektów z dużym udziałem działań miękkich, w których bazuje się na dotarciu do odbiorcy m.in. poprzez imprezy masowe, szkolenia, konferencje, edukację bezpośrednią. W 2020 r. praktycznie cała tego typu działalność została zawieszona w związku z wprowadzonymi obostrzeniami. W przypadku projektów inwestycyjnych pojawiły się problemy z dostępem do materiałów budowlanych i czasowym wstrzymaniem prac spowodowanym brakami kadrowymi.

W celu rozwiązania problemów Instytucja Wdrażająca prowadziła bieżący monitoring realizacji projektów, w tym analizowano informacje przekazywane przez beneficjentów zarówno we wnioskach o płatność jak i w kontaktach roboczych. Organizowano spotkania w celu szczegółowego omówienia problemów i podjęcia decyzji co do dalszych działań. Organizowane były również cykliczne spotkania międzyresortowe z Instytucj Pośredniczącą oraz Instytucj Zarządzającą dotyczące bieżących spraw związanych z wdrażaniem POIiŚ.

(akta kontroli str. 1554-1744, 1858-1962, 2372-2373)

Ponadto w związku ze stwierdzonymi przez NIK w trakcie zeszłorocznej kontroli wykonania budżetu państwa¹⁵⁹ nieprawidłowościami w realizacji projektu GDOŚ pn. *Inwentaryzacja cennych siedlisk przyrodniczych kraju, gatunków występujących w ich obrębie oraz stworzenie Banku Danych o Zasobach Przyrodniczych*¹⁶⁰ poddano ponownej weryfikacji stan realizacji projektu. Stwierdzono, że:

- nastąpiło zwiększenie wykorzystania wydatków kwalifikowanych w ramach ww. projektu – zgodnie z ostatnim wnioskiem o płatność beneficjent rozliczył 21,65% wydatków kwalifikowanych – wobec 2,8% wg stanu na 31 grudnia 2019 r.;

¹⁵⁷ Umowa zawarta 29 grudnia 2017 r. – planowany pierwotnie koszt realizacji projektu 20 000,0 tys. zł, w tym maksymalny poziom dofinansowania ze środków UE – 17 000,0 tys. zł. Umowa aneksowana trzykrotnie: 22 września 2017 r.; 25 marca 2019 r. oraz 24 września 2020 r.

¹⁵⁸ Umowa zawarta 29 maja 2017 r. – planowany pierwotnie koszt realizacji projektu 4 048,5 tys. zł, w tym maksymalny poziom dofinansowania ze środków UE 3 291,5 tys. zł. Umowa aneksowana trzykrotnie: 6 grudnia 2018 r., 14 czerwca 2019 r. i 4 maja 2020 r. Aneksem z 2020 r. wprowadzono aktualne dane finansowe.

¹⁵⁹ Kontrola P/20/001 Wykonanie budżetu państwa w 2019 r.

¹⁶⁰ Umowa nr POIS.02.04.00-00-0191/16-04 została zawarta 10 kwietnia 2017 r.

- NFOŚiGW od początku realizacji projektu do 26 marca 2021 r. zatwierdził 14 wniosków o płatność (z 16 złożonych) – na łączną kwotę wydatków kwalifikowalnych – 7 395,9 tys. zł, w tym w 2020 r. 6 wniosków łącznie na 6 056,7 tys. zł;
- na 31 grudnia 2020 r. niezatwierdzony był wniosek nr 014 (wniosek za okres od 16 kwietnia 2020 r. do 15 lipca 2020 r.) – został odesłany przez NFOŚiGW do poprawy 16 grudnia 2020 r.;
- na 31 grudnia 2019 r. 9 wniosków zostało zatwierdzonych (z 12 złożonych), 2 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 1 wniosek został odesłany do poprawy.

(akta kontroli str. 1858-1860, 2004-2100, 2376-2371, 3257-3258)

Zastępca kierownika Wydziału Ochrony Przyrody wyjaśniła m.in., że: *...terminowa weryfikacja przedłożonych przez GDOŚ wop¹⁶¹ nie była możliwa ze względu na obszerność, zakres i jakość załączonej dokumentacji, a w opinii IW dotrzymanie ww. terminu weryfikacji wop nie może być istotniejsze niż rzetelna weryfikacja dokumentów źródłowych w celu potwierdzenia prawidłowości wydatków finansowanych ze środków UE. Dotrzymanie terminów weryfikacji wop przez IW nie może być nadrzędne wobec ryzyka przedstawienia do certyfikacji wydatków poniesionych nieprawidłowo. [...] Należy zauważyć, że w przypadku znacznej ilości uwag do wniosku o płatność i kilkukrotnego obiegu wniosku, wydłuża się termin jego weryfikacji, co wpływa na terminowość zatwierdzenia wk. Proces weryfikacji wniosków znacząco utrudnia również sama specyfika projektów GDOŚ. [...] projekt Banku Danych jest projektem nieinwestycyjnym, o bardzo rozbudowanym zakresie zadań, ilość dokumentów przedkładanych do weryfikacji jest jedną z największych w ramach wszystkich projektów z II osi priorytetowej POIiŚ. Podmiotami upoważnionymi do ponoszenia wydatków w projekcie jest 14 Regionalnych Dyrekcji Ochrony Środowiska. Z uwagi na rozbudowaną strukturę zarządzania projektem, w Bazie Personelu w SL dotychczas zostało zarejestrowanych łącznie 126 osób, które zaangażowane były w realizację projektu na różnych jego etapach. Zróżnicowane formy zaangażowania personelu, warunkują odrębny sposób rozliczania i weryfikacji wydatków osobowych, co wpływa na stopień trudności i skomplikowania oceny wniosków rozliczających wynagrodzenia osobowe.*

(akta kontroli str. 1970-2003)

Ustalone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację programów współfinansowanych z budżetu UE.

V. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

¹⁶¹ Wniosków o płatność – przyp. kontrolera.

1. Podjęcie działań zapobiegających przewlekłości prowadzonych postępowań administracyjnych w przyszłości, w szczególności poprzez stały nadzór i monitoring prowadzonych postępowań.
2. Zapewnienie każdorazowego zawiadomienia stron na podstawie art. 36 k.p.a. o nowym terminie załatwienia sprawy w przypadkach niemożności dotrzymania terminu wyznaczonego na załatwienie sprawy.
3. Wyeliminowanie przypadków wszczynania postępowań egzekucyjnych ze zwłoką.
4. Najwyższa Izba Kontroli ponownie wnosi o ustalenie, w ramach procedur kontroli zarządczej, mechanizmów zapewniających:
 - a. terminowe rozliczanie umów pod względem rzeczowym i ekologicznym;
 - b. terminowe rozpatrywanie wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć oraz zapewnienie wykazywania w systemie informatycznym statusu wniosków zgodnego ze stanem faktycznym;
 - c. spójność harmonogramów rzeczowo-finansowych umów z opisami działań zaplanowanych do realizacji.
5. Zobowiązanie koordynatorów projektów do wprowadzenia danych do systemów informatycznych zgodnie z charakterem realizowanych zadań.

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 piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego¹⁶², 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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, 23 kwietnia 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska
p.o. Dyrektor

¹⁶² Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych 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.

Kontrolerzy:

Bartosz Bernacki
Główny specjalista kp.

Izabella Krawczyk
Główny specjalista kp.

Dorota Winosławska-Mrówka
Doradca ekonomiczny

*) Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U z 2020 r. poz. 2176.) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1913) Najwyższa Izba Kontroli wyłączyła jawność informacji posiadających wartość gospodarczą. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

Adnotację dotyczącą sprostowania oczywistej omyłki.

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy o NIK w powyższym tekście dokonano sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej poprzez wykreślenie na str. 25 w wierszach 22-24 od dołu sformułowania „Usuwanie folii rolniczych i innych odpadów pochodzących z działalności rolniczej oraz Usuwanie porzuconych odpadów”.

19 maja 2021 r.

Izabella Krawczyk
Główny specjalista kp.

