



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Środowiska

Tekst jednolity*

KSI.410.001.03.2023

Pan
Przemysław Ligenza
Prezes Zarządu Narodowego
Funduszu Ochrony Środowiska
i Gospodarki Wodnej
ul. Konstruktorska 3A
02-673 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*** Uwzględniono zmiany wprowadzone Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z 31 maja 2023 r.**

P/23/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2022 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	Przemysław Ligenza, Prezes Zarządu NFOŚiGW – od 31 marca 2022 r.; Paweł Mirowski, p.o. Prezes Zarządu NFOŚiGW – od 24 lutego 2022 r. do 30 marca 2022 r.; Maciej Chorowski, Prezes Zarządu NFOŚiGW – od 20 sierpnia 2020 r. do 23 lutego 2022 r.
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	<ol style="list-style-type: none">1. Dorota Winośławska-Mrówka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/18/2023 z 12 stycznia 2023 r.2. Agnieszka Mielżyńska, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KSI/22/2023 z 12 stycznia 2023 r.3. Dariusz Łyszkiewicz, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/23/2023 z 12 stycznia 2023 r.4. Paula Szast, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/21/2023 z 12 stycznia 2023 r.5. Agata Trzeciak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/20/2023 z 12 stycznia 2023 r.

(akta kontroli str. 1-11)

¹ Dalej: „NFOŚiGW”.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623 – dalej: „ustawa o NIK”.

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2022 r. planu finansowego NFOŚiGW pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań. Ocenie podlegały w szczególności:

- planowanie i realizacja przychodów NFOŚiGW,
- planowanie i wykonanie kosztów i wydatków majątkowych oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji,
- wykorzystanie otrzymanych dotacji i środków na realizację programów/projektów finansowanych z budżetu Unii Europejskiej (UE),
- gospodarowanie wolnymi środkami,
- sporządzenie rocznych sprawozdań za IV kwartał 2022 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań.

Zakres kontroli Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analizy wykonania planu przychodów funduszu;
- analizy stanu należności pozostałych do zapłaty;
- szczegółowej kontroli prawidłowości i terminowości wybranej próby należności oraz windykacji zaległości;
- analizy realizacji kosztów, w tym współfinansowanych z budżetu UE;
- analizy kosztów i wydatków majątkowych;
- 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

Wykonanie planu finansowego na 2022 r. NFOŚiGW po stronie przychodów w 2022 r. było wyższe o 121,7% od planu po zmianach. Uzyskanie wyższej od planowanej kwoty przychodów spowodowane było przede wszystkim otrzymaniem od Ministra Finansów na wniosek Ministra Klimatu i Środowiska skarbowych papierów wartościowych o wartości nominalnej 4 000 000,0 tys. zł⁴ na podstawie art. 47 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022⁵, których na etapie tworzenia planu finansowego NFOŚiGW nie można było przewidzieć. W ocenie NIK przychody z tytułu obligacji skarbowych, objętych na podstawie ww. ustawy, zostały zaniżone o 288 000,0 tys. zł w związku z ich niewłaściwą wyceną.

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 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 W księgach obligacje te zostały ujęte w wartości godziwej w wys. 3 004,0 mln zł.

⁵ Dz. U. poz. 2445, ze zm. – dalej: „ustawa o budżecie na rok 2022”.

Koszty zrealizowano na poziomie niższym o 13,7% (o 950 070,1 tys. zł) od planowanych w ustawie budżetowej⁶ i o 19,3% wyższym (o 965 267,9 tys. zł.) w porównaniu z 2021 r. Na podstawie badania dowodów księgowych⁷ stwierdzono, że poniesione koszty były celowe i gospodarne, zostały poniesione zgodnie z przepisami prawa i były prawidłowo udokumentowane, z wyjątkiem zaliczki w wysokości 35 000,0 tys. zł wypłaconej z tytułu realizacji umowy na zakup 2 śmigłowców dla Policji.

Sprawozdania z wykonania: planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym (Rb-BZ2) oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2021 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z), sporządzone zostały terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Natomiast w sprawozdaniu z wykonania planu finansowego zostały wykazane przychody, które z uwagi na niewłaściwą wycenę nieodpłatnie otrzymanych obligacji, zostały zaniżone o 288 000,0 tys. zł, co miało wpływ na wynik finansowy NFOŚiGW za 2022 r.

Stwierdzone nieprawidłowości, wskazujące na słabość ustalonych mechanizmów kontroli zarządczej, polegały przede wszystkim na:

- zawarciu umowy z Komendą Główną Policji w ramach programu priorytetowego, którego jednym z celów była ochrona bioróżnorodności, mimo że tego typu ochrona nie należy do zadań Policji,
- wydawaniu decyzji w sprawie udzielenia ulg w spłacie opłat wynikających z decyzji wydanych na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze⁸ po upływie wyznaczonych terminów,
- niestosowaniu wewnętrznych procedur (Instrukcji „Postępowanie w procesie zawierania i rozliczania umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi w Biurze NFOŚiGW” zatwierdzonej uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr A/2/2/2022 z 10 stycznia 2022 r.⁹) przy zawieraniu i rozliczaniu umów cywilnoprawnych,
- nieprawidłowym zakwalifikowaniu wydatku w wys. 564,6 tys. zł do wydatków majątkowych, co zostało skorygowane w księgach rachunkowych jeszcze przed zatwierdzeniem sprawozdania finansowego,
- niezgodnym z przepisami sporządzaniu dokumentów OT (przyjęcia środków trwałych lub wartości niematerialnych i prawnych),
- niedokonywaniu w ciągu roku zmian planu finansowego w układzie zadaniowym w zakresie kosztów i wielkości mierników.

⁶ Ustawa budżetowa na rok 2022 z dnia 17 grudnia 2021 r. – Dz. U. z 2022 r. poz. 270.

⁷ Przeprowadzono badanie 35 dowodów księgowych łącznie na 2 343 787,2 tys. zł.

⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 633 – dalej: „ustawa Pgg”.

⁹ Dalej: „Instrukcja”.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wykonanie planu finansowego NFOŚiGW

1.1 Wykonanie planu przychodów NFOŚiGW

Opis stanu faktycznego

Plan finansowy NFOŚiGW na 2022 rok został uchwalony przez Radę Nadzorczą 28 stycznia 2022 r.¹¹ Wielkości przyjęte w planie finansowym zostały ujęte zgodnie z tabelą 38 załącznika nr 14 do ustawy budżetowej. Rada Nadzorcza NFOŚiGW 31 maja 2022 r. uchwaliła projekt zmiany planu finansowego¹², po stronie przychodów nie wprowadzono zmian.

(akta kontroli str. 858-889, 917-921)

W 2022 r. przychody NFOŚiGW wyniosły 11 290 127,7 tys. zł, tj. o 6 196 627,7 tys. zł więcej niż planowano (221,7% planu). W porównaniu z 2021 r. były one wyższe o 6 007 203,8 tys. zł, tj. o 113,7%. Były one również znacząco wyższe od przychodów uzyskanych w latach 2019-2020, które wynosiły, odpowiednio: 4 774 831,8 tys. zł i 3 039 328,4 tys. zł. Uzyskanie wyższych przychodów było wynikiem zwiększonych wpływów z prowadzonej działalności w 2022 r. oraz otrzymaniem skarbowych papierów wartościowych.

(akta kontroli str. 992-1000, 1038-1074, 1099-1228, 1423-1433)

W strukturze zrealizowanych przychodów największy udział, tj. 61,3% (6 922 467,6 tys. zł), miały przychody z prowadzonej działalności. Stanowiły one 157,3% kwoty planowanej i 137,1% przychodów z prowadzonej działalności osiągniętych w 2021 r. Źródłami tych przychodów były wpływy z tytułu:

- opłat i kar za korzystanie ze środowiska, wynikających z ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹³, w wysokości 216 745,8 tys. zł, tj. 98,5% planu (220 000,0 tys. zł) i 100,5% przychodów uzyskanych w 2021 r. (215 641,4 tys. zł);
- opłat eksploatacyjnych i koncesyjnych, wynikających z ustawy Pgg w wysokości 298 453,3 tys. zł, tj. 106,6% planu (280 000,0 tys. zł) i 106,5% przychodów uzyskanych w 2021 r. (280 110,2 tys. zł);
- opłat za usługi wodne, wynikające z ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne¹⁴ w wysokości 218 320,9 tys. zł tj. 91,0% planu (240 000,0 tys. zł) i 96,3% przychodów uzyskanych w 2021 r. (226 632,0 tys. zł);
- opłat zastępczych i kar, wynikających z ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej¹⁵ w wysokości 707 370,7 tys. zł, tj. 197,3% planu (358 560,0 tys. zł) i 199,1% przychodów uzyskanych w 2021 r. (355 331,6 tys. zł). Wyższe wykonanie w 2022 r. przychodów z tego tytułu w porównaniu z 2021 r. spowodowane było zwiększonymi wpływami z opłat zastępczych, ponadto znaczna część podmiotów zobowiązanych do realizacji obowiązku efektywnościowego realizowała ten obowiązek za rok 2021 i 2022 poprzez

¹⁰ 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.

¹¹ Uchwała nr 23/22 Rady Nadzorczej NFOŚiGW z 28 stycznia 2022 r. w sprawie uchwalenia Planu działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na 2022 rok.

¹² Uchwała nr 169/22 Rady Nadzorczej NFOŚiGW z 31 maja 2022 r. w sprawie uchwalenia zmiany Planu działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na 2022 rok oraz projektu zmiany Planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na 2022 rok.

¹³ Dz. U. z 2022 r. poz. 2556, ze zm. – dalej: „Poś”.

¹⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 2625, ze zm. – dalej: „Pw”.

¹⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 2166, ze zm.

uiszczenie opłaty zastępczej, a nie poprzez umorzenie świadectw efektywności energetycznej lub realizację przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej. Od 2021 r. rozszerzył się również katalog podmiotów zobowiązanych do realizacji tego obowiązku o sektor paliwowy;

- opłaty emisyjnej, o której mowa w art. 321a Poś, w wysokości 2 187 121,1 tys. zł, tj. 109,6% planu (1 995 000,0 tys. zł) i 103,5% przychodów uzyskanych w 2021 r. (2 113 453,6 tys. zł);
- opłaty zastępczej dotyczącej Narodowego Celu Redukcyjnego¹⁶ i Narodowego Celu Wskaźnikowego w wysokości 192 845,9 tys. zł, tj. 66,0% planu (292 000,0 tys. zł) i 116,6% przychodów uzyskanych w 2021 r. (165 399,4 tys. zł). W 2022 r. obowiązek NCR nie był realizowany wyłącznie w formie opłaty zastępczej, ale także w inny sposób określony w ustawie z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz niektórych innych ustaw¹⁷. Odnotowany w 2022 r. wzrost przychodów w porównaniu do 2021 r. spowodowany był skumulowaniem wpłat należnych za 2021 r. i 2022 r.;
- sprzedaży przez Komisję Europejską uprawnień do emisji w systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Fundusz Modernizacyjny) w wysokości 2 937 207,8 tys. zł, tj. 326,4% planu (900 000,0 tys. zł) i 186,3% przychodów uzyskanych w 2021 r. (1 576 688,2 tys. zł). Zastępca dyrektora Departamentu Finansowego (DF) wyjaśnił m.in., że: „[...] 2021 r. był pierwszym rokiem wdrażania Funduszu Modernizacyjnego [...] NFOŚiGW działając jako Operator Funduszu Modernizacyjnego nabywał pierwszych doświadczeń w procedowaniu obszarów wsparcia, a zaliczki dotyczyły tylko jedynie tych programów, które uzyskały akceptację w 2021 r. Natomiast w 2022 r. przychody dotyczyły zarówno wypłat w ramach nowych obszarów wsparcia (uzgodnionych w 2022 r.), jak również tych, które otrzymały akceptację w 2021 r. [...] Zgodnie z zasadą ostrożności, biorąc pod uwagę stan wiedzy na dzień sporządzenia planu (przed drugą sesją składania formularzy) założono wykonanie tej pozycji na bezpiecznym poziomie”;
- pozostałych opłat i składek w wysokości 164 402,1 tys. zł, tj. 143,7% planu (114 400,0 tys. zł) i 142,6% przychodów uzyskanych w 2021 r. (115 285,9 tys. zł). Do tej grupy zaliczono wpływy m.in. z: opłat zastępczych z ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii¹⁸ (87 458,8 tys. zł); opłat produktowych na podstawie ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi¹⁹ (34 992,1 tys. zł); opłat i kar na podstawie ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych²⁰ oraz opłat za NO_x i SO₂ (16 353,5 tys. zł); ze sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (14 000,0 tys. zł). Wyższe wykonanie w 2022 r. przychodów z tego tytułu wynikało z uzyskania wyższych wpływów z tytułu opłat zastępczych z OZE. Znaczna część podmiotów zobowiązanych do realizacji obowiązku wynikającego z OZE realizowała go za lata poprzednie poprzez uiszczenie opłaty zastępczej, a nie poprzez umorzenie świadectw. Zastępca dyrektora DF wyjaśnił m.in., że: „[...] Z uwagi na zawirowania na rynku energii elektrycznej wysokość przychodów z opłat z ustawy o OZE jest bardzo trudna lub wręcz niemożliwa do przewidzenia [...]. Zgodnie z zasadą ostrożności,

¹⁶ Dalej: „NCR”.

¹⁷ Dz. U. poz. 1642, ze zm.

¹⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 1378, ze zm. – dalej: „ustawa oze”.

¹⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 160.

²⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 589.

biorąc pod uwagę stan wiedzy na dzień sporządzenia planu, założono wykonanie tej pozycji w 2022 r. na poziomie zbliżonym do wykonania z lat poprzednich”.

Zrealizowane przychody stanowiły również wpływy z tytułu:

- dotacji z budżetu państwa w wysokości 410 178,8 tys. zł, tj. 70,8% planu (579 320,0 tys. zł) i 730,0% przychodów uzyskanych w 2021 r. (56 191,2 tys. zł), w tym: dotacji celowej na finansowanie projektów z udziałem środków UE – bieżące w wysokości 52 640,8 tys. zł, tj. 80,7% planu (65 233,0 tys. zł) i 94,1% z 55 949,9 tys. zł przychodów uzyskanych w 2021 r. oraz dotacji celowej na finansowanie projektów z udziałem środków z budżetu UE – majątkowe w wysokości 357 538,0 tys. zł, tj. 69,5% planu (514 087,0 tys. zł) i 148 171,6% przychodów uzyskanych w 2021 r. (241,3 tys. zł). Przychody z tytułu dotacji w 2022 r. były wyższe niż w 2021 r. w wyniku podpisania 27 maja 2022 r. umowy „Program Priorytetowy Mój Prąd na lata 2021-2023 – REACT-EU”. Jednak niska refundacja poniesionych wydatków kwalifikowanych w ramach ww. programu skutkowałą niepełnym wykonaniem zaplanowanych przychodów z tytułu dotacji. W 2022 r. NFOŚiGW złożył 6 wniosków o płatność w łącznej wys. 473 854,0 tys. zł, na podstawie których otrzymał 342 814,0 tys. zł. Pozostała kwota w wysokości 196 426,0 tys. zł zostanie zrefundowana w 2023 r. Ponadto nieplanowany przychód z tytułu dotacji stanowiły środki w wysokości 12 232,8 tys. zł przeznaczone na realizację wypłat dla beneficjentów w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (MF EOG 2014-2021)²¹;
- pozostałych przychodów w wysokości 3 957 481,3 tys. zł, tj. 3 466,0% planu (114 180,0 tys. zł) i 2 220,9% przychodów uzyskanych w 2021 r. (178 190,4 tys. zł), na które składały się: odsetki (np. z tytułu udzielonych pożyczek) w wysokości 819 155,2 tys. zł, w tym odsetki od depozytów u Ministra Finansów lub z tytułu skarbowych papierów wartościowych w wysokości 477 837,2 tys. zł oraz środki otrzymane od jednostek spoza sektora finansów publicznych w wysokości 118 210,6 tys. zł, stanowiące niezaplanowany przychód w 2022 r. Środki te pozyskano z Polskiego Funduszu Rozwoju (PFR) z ramach KPO²² na finansowanie programu „Czyste powietrze”, których z uwagi na przeciągające się negocjacje z Komisją Europejską nie można było przewidzieć na etapie tworzenia planu. Wyższe wykonanie w 2022 r. przychodów spowodowane było przede wszystkim otrzymaniem skarbowych papierów wartościowych o wartości nominalnej 4 000 000,0 tys. zł²³. Ponadto wyższe niż zakładano były przychody z odsetek od pożyczek i kredytów oraz z tytułu oprocentowania lokat i rachunków bankowych. Na etapie tworzenia planu stopa referencyjna NBP wynosiła 0,5% i była zdecydowanie niższa niż w 2022 r., w trakcie którego ośmiokrotnie podnoszono stopy procentowe do poziomu 6,75%. Wyższe wykonanie tej pozycji planu w 2022 r. niż w 2021 r. spowodowane było przede wszystkim otrzymaniem skarbowych papierów wartościowych, których na etapie tworzenia planu nie można było przewidzieć.

(akta kontroli str. 513, 858-889, 917-921, 992-1000, 1038-1074, 1099-1228, 1423-1437, 1444)

W 2022 r. wpływy z tytułu oprocentowania lokat stanowiących przychody NFOŚiGW wyniosły łącznie 378 153,8 tys. zł²⁴ i były wyższe o 364 148,6 tys. zł od przychodów

²¹ Umowa dotacji została zawarta 11 marca 2022 r.

²² Inwestycja B1.1.2. „Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych”.

²³ W księgach obligacje te zostały ujęte w wartości godziwej w wys. 3 004,0 mln zł.

²⁴ Oprocentowanie lokat: Fundusz Statutowy 260 506,1 tys. zł, Fundusz Modernizacyjny 117 551,3 tys. zł, Subkonto Rachunku Klimatycznego (KOSZ12) 23,7 tys. zł i nawiązki sądowe 72,6 tys. zł.

osiągniętych w 2021 r. (14 005,2 tys. zł). W 2022 r. niezaplanowany przychód NFOSiGW stanowiły otrzymane na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy o budżecie na rok 2022 skarbowe papiery wartościowe o wartości 4 000 000,0 tys. zł oraz należne za 2022 r. odsetki od obligacji w wysokości 58 730,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 513, 722-725, 922-1000)

W 2022 r. nie planowano i nie zrealizowano przychodów z tytułu środków otrzymanych z UE i środków od innych jednostek sektora finansów publicznych. W latach 2019-2020 przychody z tytułu środków otrzymanych z UE wyniosły, odpowiednio, 878,9 tys. zł i 320,6 tys. zł, natomiast z tytułu środków od innych jednostek sektora finansów publicznych wyniosły, odpowiednio, 600,0 tys. zł i 209,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 858-899, 917-921, 992-1000, 1038-1074, 1099-1228, 1423-1433)

Należności ogółem na 31 grudnia 2022 r. wyniosły 7 202 641,8 tys. zł i w porównaniu z 2021 r. były wyższe o 961 061,9 tys. zł, tj. o 15,4%. Wzrost należności w 2022 r. spowodowany był przede wszystkim podpisaniem większej liczby umów z tytułu dofinansowania zwrotnego. Należności z tytułu udzielonych pożyczek stanowiły 99,6% wszystkich należności, tj. 7 172 899,9 tys. zł.

Pozostałe należności stanowiły:

- pozostałe należności od państwowych jednostek budżetowych z tytułu wypłaconych, nierozliczonych dotacji w wysokości 17 103,6 tys. zł, tj. wzrost o 37,7% w stosunku do 2021 r. spowodowany był wyższą niż w 2021 r. liczbą nierozliczonych przez państwowe jednostki budżetowe²⁵ zaliczek wypłaconych przez NFOSiGW,
- należności z tytułu opłat z ustawy Pgg w wysokości 8 585,4 tys. zł, tj. spadek o 3,9% w stosunku do 2021 r.,
- należności z tytułu innych opłat, nawiązek sądowych, kosztów sądowych i procesowych w łącznej wysokości 2 673,0 tys. zł, tj. wzrost o 69,2% spowodowany zwiększoną liczbą wyroków sądowych orzekających nawiązki sądowe,
- należności z tytułu rozrachunków z pracownikami w wysokości 1 182,5 tys. zł, tj. wzrost o 34,4% w stosunku do 2021 r. z powodu większej niż w 2021 r. liczby pożyczek remontowych i budowlanych udzielonych pracownikom,
- należności z tytułu dostaw i usług oraz pozostałe należności w wysokości 197,4 tys. zł, tj. wzrost o 15,8% w stosunku do 2021 r.

(akta kontroli str. 1229-1230)

Zaległości ogółem na 31 grudnia 2022 r. wyniosły 275 517,9 tys. zł i były wyższe o 6,3% (16 405,7 tys. zł) od zaległości wg stanu na koniec 2021 r. Wzrost ten był rezultatem zwiększonych w 2022 r. naliczeń odsetek ustawowych, karnych i braku spłat zaległości z tytułu pożyczek (o 5 623,3 tys. zł, tj. o 13,5%) oraz pozostałych należności, odsetek i kar określonych w umowach (o 6 444,7 tys. zł, tj. o 56,8%), a także zaległościami z tytułu wypowiedzianych umów dotacji (o 1 809,7 tys. zł, tj. o 1,5%). Nieznaczny wzrost zaległości nastąpił także z tytułu opłat należnych z ustawy Pgg (o 1 429,3 tys. zł, tj. 1,7%) oraz opłat z ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (o 0,3 tys. zł, tj. 9,4%). W 2022 r. odnotowano również wzrost zaległości z tytułu innych opłat, nawiązek sądowych, kosztów sądowych i procesowych (o 1 098,4 tys. zł, tj. o 57,4%) powstałych w skutek zwiększonej liczby wyroków sądowych orzekających nawiązki sądowe.

(akta kontroli str. 1229-1235)

²⁵ Wg stanu na 8 marca 2023 r. kwota nierozliczonych zaliczek wynosiła 9 169 102,95 zł, tj. 5,7% kwoty nierozliczonych zaliczek wg stanu na 31.12.2022 r.

W trakcie 2022 r. NFOŚiGW wystawił:

- 293 upomnienia łącznie na 18 647,1 tys. zł tytułem należności głównej, w wyniku których dłużnicy spłacili 891,9 tys. zł, a pozostała zaległość przewidziana do objęcia postanowieniami egzekucyjnymi wyniosła 17 755,2 tys. zł;
- 260 tytułów wykonawczych, które zostały przyjęte przez organy egzekucyjne do realizacji łącznie na 11 472,3 tys. zł tytułem należności głównej, z której wyegzekwowano 961,2 tys. zł. Pozostała zaległość do spłaty objęta postępowaniami egzekucyjnymi wyniosła 10 511,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 1445-1478)

Szczegółowym badaniem objęto 16 spraw²⁶ wybranych metodą celową według kryterium wartości należności i okresu przeterminowania z tytułu opłat z ustawy Pgg łącznie na 23 891,0 tys. zł, tj. 41,2% kwoty zaległych należności wg stanu na 31 grudnia 2022 r. Termin płatności należności objętych badaniem upłynął w latach 2006-2022. W 3 sprawach postępowanie egzekucyjne zostało umorzone przez komornika, w 6 sprawach NFOŚiGW wystawił tytuły wykonawcze i wszczęło postępowanie egzekucyjne, a w przypadku 1 sprawy z 2022 r. wystawił upomnienie. W pozostałych 6 sprawach działania NFOŚiGW zostały uzależnione od zakończenia spraw toczących się przed sądami administracyjnymi w związku ze skargami na decyzje Prezesa Wyższego Urzędu Górnego.

(akta kontroli str. 1236-1329)

Według stanu na 31 grudnia 2022 r. odnotowano przedawnienia należności z tytułu opłat z ustawy Pgg łącznie na 808,1 tys. zł, których termin płatności upłynął w latach 2004-2016.

(akta kontroli str. 1412-1422)

Odzyskane należności z tytułu opłat wynikających z ustawy Pgg oraz nawiazek sądowych w 2022 r. wyniosły łącznie 14 187,9 tys. zł i były wyższe o 40,0% (tj. o 4 051,3 tys. zł) niż w 2021 r., z tego:

- odzyskane należności z tytułu opłat z ustawy Pgg wyniosły 13 595,8 tys. zł i były wyższe o 37,6% (tj. o 3 716,0 tys. zł) niż w 2021 r., z tego kwota odzyskanych należności z tytułu należności głównej wyniosła 12 823,9 tys. zł, odsetek za zwłokę 769,4 tys. zł i kosztów upomnień 2,5 tys. zł;
- odzyskane należności z tytułu nawiazek sądowych wyniosły 592,1 tys. zł i były wyższe o 130,6%, tj. 335,3 tys. zł niż w 2021 r.

(akta kontroli str. 1330-1331)

W 2022 r. Prezes Zarządu NFOŚiGW wydał 63 decyzji o udzieleniu ulg w spłacie opłat ustalonych na podstawie ustawy Pgg, tj.:

- 8 decyzji o umorzeniu z urzędu zaległych opłat eksploatacyjnych i opłat podwyższonych w wysokości od 0,2 tys. zł do 175,5 tys. zł – razem 378,9 tys. zł, z tego 246,3 tys. zł stanowiła należność główna i 132,6 tys. zł odsetki za zwłokę. Decyzje podjęto na podstawie art. 67d § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa²⁷, zgodnie z którą organ podatkowy może z urzędu udzielać ulg w spłacie zobowiązań, jeśli zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne. Na podstawie art. 67a § 2 O.p. umorzenie zaległości podatkowej powoduje również umorzenie odsetek za zwłokę w całości lub w takiej części, w jakiej została umorzona zaległość podatkowa. Kontrolą objęto 4

²⁶ Zestawienie zaległych należności z tytułu opłat z Pgg (stan na 31.12.2022 r.) – Lp.: 716, 741, 742, 1235, 1238, 1244, 1256, 1523, 1580, 1616, 1959, 2112, 2285, 2314, 2340, 2370.

²⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 2651, ze zm. – dalej: „O.p.”.

postępowania²⁸ łącznie na 374,3 tys. zł (tj. 98,8% z 378,9 tys. zł). Nie stwierdzono w nich nieprawidłowości, a wydane decyzje były zasadne;

- 36 decyzji o umorzeniu z urzędu zaległych opłat eksploatacyjnych i opłat podwyższonych w wys. od 1,43 zł do 70,43 zł, razem 941,80 zł, z tego należność 672,80 zł stanowiła należność główną i 269,00 zł odsetki za zwłokę. Decyzje podjęto na podstawie art. 67d § 1 pkt 2 O.p. zgodnie z którą organ podatkowy może z urzędu udzielać ulg w spłacie zobowiązań, jeśli kwota zaległości podatkowej nie przekraczała pięciokrotnej wartości kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym, tj. 80 zł²⁹;
- 2 decyzje o umorzeniu z urzędu zaległych opłat eksploatacyjnych w wysokości: 18,3 tys. zł i 7 618,7 tys. zł – razem 7 637,0 tys. zł, z tego 3 872,9 tys. zł stanowiła należność główna i 3 764,1 tys. zł odsetki za zwłokę. Decyzje podjęto na podstawie art. 67d § 1 pkt 3 O.p. zgodnie z którą organ podatkowy może z urzędu udzielać ulg w spłacie zobowiązań, jeśli kwota zaległości podatkowej nie została zaspokojona w zakończonym lub umorzonym postępowaniu likwidacyjnym lub upadłościowym albo sąd oddalił wniosek o ogłoszenie upadłości. Kontrolą objęto jedno postępowanie³⁰ na 7 618,7 tys. zł (tj. 99,8% z 7 637,0 tys. zł), w którym nie stwierdzono nieprawidłowości, a wydana decyzja była zasadna;
- 17 decyzji o udzieleniu ulgi w spłacie opłat eksploatacyjnych i podwyższonych z Pgg na wnioski strony na podstawie art. 67a O.p. w wys. od 1,1 tys. zł do 435,8 tys. zł – razem 1 381,7 tys. zł, z tego 1 212,9 tys. stanowiła należność główna i 168,8 tys. zł odsetki za zwłokę. Decyzją Prezesa Zarządu NFOŚiGW 217,9 tys. zł umorzono, 650,9 tys. zł rozłożono na raty, a 512,8 tys. zł spłaty odroczone. Szczegółowym badaniem objęto 11 postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem decyzji administracyjnej³¹ łącznie na 1 205,0 tys. zł (tj. 87,2% z 1 381,7 tys. zł). Siedem z 11 postępowań prowadzono terminowo. W przypadku pozostałych 4 spraw³² objętych szczegółowym badaniem decyzje administracyjne zostały wydane po upływie terminów załatwienia sprawy wyznaczonym w zawiadomieniach o zakończeniu postępowania, z tego w 1 przypadku³³ opóźnienie spowodowane było wielokrotnym uzupełnianiem materiału dowodowego przez wnioskodawcę (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1332-1408)

W 2022 r. Zarząd NFOŚiGW podjął 10 uchwał w sprawie umorzenia części kwoty pożyczek w łącznej wysokości 6 081,0 tys. zł. Podstawą umorzenia było spełnienie warunków częściowego umorzenia pożyczki przez pożyczkobiorców, wynikających z zawartych umów zgodnie z zasadami określonymi w programach priorytetowych.

(akta kontroli str. 1409-1410)

²⁸ NFOŚiGW-AFKO.4111.920.2022, NFOŚiGW-AFKO.4111.923.2022, NFOŚiGW-AFKO.4111.925.2022 i NFOŚiGW-AFKO.4111.925.2022.

²⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 5 stycznia 2021 r. w sprawie wysokości kosztów upomnienia doręczanego zobowiązanemu przed wszczęciem egzekucji administracyjnej – Dz. U. poz. 67.

³⁰ NFOŚiGW-AF.4111.2.2022.

³¹ NFOŚiGW-DKE.4111.63.2021, NFOŚiGW-DKE.4111.121.2021, NFOŚiGW-DKE.4111.125.2021, NFOŚiGW-DKE.4111.6.2022, NFOŚiGW-DKE.4111.8.2022, NFOŚiGW-DKE.4111.9.2022, NFOŚiGW-DKE.4111.26.2022, NFOŚiGW-AFKO.4111.1.2022, NFOŚiGW-AFKO.4111.16.2022, NFOŚiGW-AFKO.4111.15.2022 i NFOŚiGW-AFKO.4111.861.2022.

³² NFOŚiGW-DKE.4111.125.2021, NFOŚiGW-DKE.4111.8.2022, NFOŚiGW-DKE.4111.26.2022 i NFOŚiGW-DKE.4111.1.2022.

³³ NFOŚiGW-DKE.4111.125.2021.

W latach 2017-2022 NIK sformułowała 3 wnioski pokontrolne w zakresie realizacji przychodów przez NFOŚiGW³⁴. W informacji w sprawie realizacji wniosków pokontrolnych NIK z 31 października 2022 r. stwierdzono, że wszystkie wnioski zostały wdrożone. W trakcie kontroli NIK stwierdzono, że 2 z nich³⁵ nie zostały w pełni wykonane. P.o. Kierownik Wydziału Audytu i Kontroli Wewnętrznej w NFOŚiGW wyjaśniła m.in., że: „[...] Roczna informacja szczegółowa za 2022 r. zostanie przedłożona Zarządowi NFOŚiGW w terminie późniejszym niż wskazano w odpowiedzi dotyczącej wniosków pokontrolnych.”

(akta kontroli str. 465-499, 1438-1443)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W przypadku 3³⁶ z 11 spraw objętych szczegółowym badaniem, decyzje administracyjne o udzieleniu ulgi w spłacie opłat eksploatacyjnych i podwyższonych z ustawy Pgg na wnioski strony, na podstawie art. 67a O.p., zostały wydane od 1 do 7 dni po upływie terminów załatwienia spraw wyznaczonych w zawiadomieniach o zakończeniu ww. postępowań, a strony nie zostały poinformowane o ponownym niezakończonym spraw, przyczynach zwłoki ani o przysługującym prawie do wniesienia ponaglenia, nie wskazano również nowego terminu załatwienia sprawy, co było niezgodne z art. 36 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³⁷.

(akta kontroli str. 1332-1333, 1350-1351, 1352-1402, 1445-1478, 2189-2262)

Zastępca głównego księgowego wyjaśnił m.in., że wydanie ww. decyzji po upływie terminów wyznaczonych na ich załatwienie było: „[...] spowodowane wydłużoną weryfikacją materiału dowodowego [...] nie wysłano odrębnych zawiadomień, z uwagi na krótki odstęp czasu pomiędzy upływem terminów wyznaczonych, a faktycznymi terminami wydania decyzji”.

(akta kontroli str. 1403-1408)

W zawiadomieniach o zakończeniu postępowań: z 3 marca 2022 r.³⁸, 28 marca 2022 r.³⁹ i 31 maja 2022 r.⁴⁰ strony zostały poinformowane o prawie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów w terminie 7 dni od doręczenia zawiadomień oraz przedłużono o ponad miesiąc terminy na załatwienie spraw (4 kwietnia 2022 r.⁴¹, 9 maja 2022 r.⁴² i 12 lipca 2022 r.⁴³). Strony nie skorzystały z prawa wglądu do akt ani nie zgłaszały nowych żądań. W ocenie NIK nie istniały zatem przeszkody uniemożliwiające NFOŚiGW wydanie ww. 3 decyzji w wyznaczonych terminach. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono również w wystąpieniach

³⁴ Jeden sformułowany w wystąpieniach pokontrolnych z wykonania budżetu w latach 2017-2020 dotyczący wyeliminowania przypadków wszczynania postępowań egzekucyjnych ze zwłoką; 2 sformułowane w wystąpieniach pokontrolnych z wykonania budżetu w latach 2017-2021 dotyczące podjęcia działań zapobiegających przewlekłości prowadzonych postępowań administracyjnych w przyszłości i ustalenie w ramach kontroli zarządczej mechanizmów zapewniających każdorazowo zawiadamianie stron o nowym terminie załatwienia sprawy.

³⁵ Wnioski nr 7a „Podjęcie działań zapobiegających przewlekłości prowadzonych postępowań administracyjnych w przyszłości w szczególności poprzez stały nadzór i monitoring prowadzonych postępowań” i nr 7b „Zapewnienie każdorazowego zawiadamiania stron na podstawie art. 36 k.p.a. o nowym terminie załatwienia sprawy w przypadkach braku możliwości dotrzymania terminu wyznaczonego na załatwienie sprawy” sformułowane w wystąpieniu pokontrolnym NIK z 22 kwietnia 2022 r. P/22/001 Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. - wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej NFOŚiGW-DKE.4111.8.2022, NFOŚiGW-DKE.4111.26.2022 i NFOŚiGW-DKE.4111.1.2022.

³⁷ Dz. U. z 2022, poz. 2000, ze zm. – dalej: „k.p.a.”.

³⁸ NFOŚiGW-DKE.4111.8.2022.

³⁹ NFOŚiGW-DKE.4111.26.2022.

⁴⁰ NFOŚiGW-DKE.4111.1.2022.

⁴¹ NFOŚiGW-DKE.4111.8.2022.

⁴² NFOŚiGW-DKE.4111.26.2022.

⁴³ NFOŚiGW-DKE.4111.1.2022.

pokontrolnych z wykonania budżetu państwa w latach 2017-2021. W 2022 r. w NFOŚiGW opracowano wewnętrzne procedury⁴⁴ obsługi przychodów NFOŚiGW, mimo to wystąpiły ww. przypadki wydawania decyzji po upływie terminów wyznaczonych na ich załatwienie, zatem wniosek pokontrolny NIK nr 7b o: „Zapewnienie każdorazowego zawiadomiania stron na podstawie art. 36 k.p.a. o nowym terminie załatwienia sprawy w przypadkach braku możliwości dotrzymania terminu wyznaczonego na załatwienie sprawy”, sformułowany w wystąpieniu pokontrolnym NIK z 22 kwietnia 2022 r. P/22/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. – Wykonanie planu finansowego NFOŚiGW w 2021 r.” nie został zrealizowany. P.o. kierownik Wydziału Audytu i Kontroli Wewnętrznej wyjaśniła m.in., że: „[...] Skutkiem wysłania [...] kolejnego zawiadomienia o przedłużeniu czasu rozpatrzenia sprawy [...] byłoby wydłużenie czasu rozpatrzenia.”

(akta kontroli str. 1438-1443)

1.2 Wykonanie planu kosztów NFOŚiGW

Opis stanu
faktycznego

W 2022 r. plan kosztów ogółem nie był zmieniany i wyniósł 6 920 600,0 tys. zł, poniesiono koszty w wysokości 5 970 529,9 tys. zł (86,3% planowanych). W porównaniu do 2021 r. wykonane koszty były wyższe o 965 267,9 tys. zł (o 19,3%). Dominującą pozycję w kosztach ogółem (94,8%) stanowiły koszty realizacji zadań w wysokości 5 659 453,8 tys. zł (86,1% planowanych), tj. środki przekazane innym podmiotom. W porównaniu do 2021 r. koszty realizacji zadań były wyższe o 949 651,8 tys. zł (o 20,2%). Ponadto w skład kosztów ogółem wchodziły:

- pozostałe koszty zrealizowane w wysokości 165 891,1 tys. zł (91,9% planowanych), w porównaniu do 2021 r. były wyższe o 184,4 tys. zł (o 0,1%) i stanowiły 2,8% kosztów ogółem;
- koszty funkcjonowania zrealizowane w wysokości 145 185,0 tys. zł (87,9% planowanych), w porównaniu do 2021 r. były wyższe o 15 431,7 tys. zł (o 11,9%) i stanowiły 2,4% kosztów ogółem.

(akta kontroli str. 999-1000, 1112-1124)

Badanie kosztów przeprowadzono na podstawie dokumentów księgowych dotyczących wylosowanych 35 pozycji dziennika o wartości 2 343 787,2 tys. zł. Analizowane koszty dotyczyły m. in.: wpłat na Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg (1 400 000 tys. zł), wypłat i rozliczenia zaliczek dla wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej⁴⁵ w ramach programu „Czyste powietrze” (530 432,8 tys. zł), wpłaty na fundusz rozwoju przewozów autobusowych (105 887,2 tys. zł). Stwierdzono, że koszty zostały poniesione zgodnie z przepisami prawa i były prawidłowo udokumentowane, celowe i gospodarne, z wyjątkiem 35 000,0 tys. zł, które wypłacono jako zaliczkę na zakup 2 śmigłowców. Wypłaty realizowano zgodnie z terminami ustalonymi w umowach.

(akta kontroli str. 3648-3730)

Umowa na zakup śmigłowców

Komendant Główny Policji 20 października 2022 r. złożył wniosek o dofinansowanie przedsięwzięcia w formie przekazania środków w ramach programu priorytetowego „Ochrona i przywracanie różnorodności biologicznej i krajobrazowej Część 1) Ochrona obszarów i gatunków cennych przyrodniczo”, którego celem był zakup 2 szt. śmigłowców wraz ze szkoleniami i częściami zamiennymi oraz wyposażenia dodatkowego do udziału w akcjach ratowniczo-gaśniczych. Przewidywany całkowity

⁴⁴ Uchwała nr B/41/13/2022 Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z dnia 18 października 2022 r. w sprawie zatwierdzenia „Podręcznika procedur NFOŚiGW” oraz uchylenia niektórych regulacji wewnętrznych NFOŚiGW.

⁴⁵ Dalej: „wfośiGW”.

koszt realizacji zadania to 350 000,0 tys. zł (w tym w 2022 r. – 35 000,0 tys. zł), termin realizacji zadania 30 listopada 2024 r.

Prezes Zarządu NFOŚiGW 9 listopada 2022 r. przekazał Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji do uzgodnienia projekty listy zadań zakwalifikowanych do finansowania na rok 2022 i rok 2023 dla dysponenta części MSWiA w dziedzinie ochrona przyrody i krajobrazu. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji 18 listopada 2022 r. zaakceptował zadanie „Pomagamy i chronimy – Policja i Państwowa Straż Pożarna na straży bioróżnorodności”.

Zarząd NFOŚiGW uchwałą nr A/65/2/2022 z 8 grudnia 2022 r., na wniosek zastępcy dyrektora Departamentu Edukacji, Komunikacji i Ochrony Przyrody, dokonał zmiany ww. programu priorytetowego w następującym zakresie: powierzchnia siedlisk wspartych w zakresie uzyskania lepszego statusu ochrony – wzrost z obowiązujących 50 000 ha do planowanych 379 500 ha; budżet na realizację celu programu – wzrost z 207 192,0 tys. zł do 751 428,0 tys. zł.

Zarząd NFOŚiGW 8 grudnia 2022 r. podjął, na wniosek zastępcy dyrektora Departamentu Edukacji, Komunikacji i Ochrony Przyrody, uchwałą nr A/65/1/2022 w sprawie przekazanie środków dla Komendy Głównej Policji na realizację zadania „Pomagamy i chronimy – Policja i Państwowa Straż Pożarna na straży bioróżnorodności” do 350 000,0 tys. zł (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 3731-3784)

Umowa nr 3393/2022/Wn50/OP-LZ/D pomiędzy NFOŚiGW a Komendą Główną Policji (PJB⁴⁶) przy udziale Komendy Głównej PSP („Uczestnik Zadania”) została zawarta 9 grudnia 2022 r. Przedmiotem tej umowy jest realizacja zadania pn. „Pomagamy i chronimy – Policja i Państwowa Straż Pożarna na straży bioróżnorodności” (zakup 2 szt. śmigłowców wraz ze szkoleniami i częściami zamiennymi oraz zakup wyposażenia dodatkowego do udziału w akcjach ratowniczo-gaśniczych). Przewidywany całkowity koszt realizacji zadania to 350 000,0 tys. zł (340 000,0 tys. zł śmigłowce, 10 000,0 tys. zł wyposażenie dodatkowe), termin realizacji zadania 30 listopada 2024 r. Całkowita kwota dofinansowania – rezerwa celowa poz. 59. Przewidziano finansowanie zaliczkowe (35 000,0 tys. zł grudzień 2022 r.; 140 000,0 tys. zł I kwartał 2023 r.; 175 000,0 tys. zł I kwartał 2024 r.). Według szczegółowego opisu zadania śmigłowce z dodatkowym wyposażeniem będą służyć ochronie bioróżnorodności poprzez m. in. „wspieranie akcji gaśniczych podczas pożarów wielkopowierzchniowych, w tym w najwyższych formach ochrony przyrody jakimi są parki narodowe; ograniczaniu skutków zagrożeń powodziowych, w tym wywołanych zatorami lodowymi w okresie zimy oraz wczesnowiosennych roztopów; realizacji innych zadań ustawowych Policji i Państwowej Straży Pożarnej.”

W 2022 r. wypłacono (15 grudnia) i rozliczono (29 grudnia) zaliczkę w wysokości 35 000,0 tys. zł na podstawie ww. umowy.

(akta kontroli str. 3678-3692)

Koszty funkcjonowania

Plan kosztów funkcjonowania w 2022 r. wynosił 165 100,0 tys. zł i nie był zmieniany. Poniesiono koszty w wysokości 145 185,0 tys. zł, co stanowiło 87,9% kosztów planowanych. W porównaniu do 2021 r. koszty funkcjonowania były wyższe o 15 431,7 tys. zł (o 11,9%), co było spowodowane wzrostem kosztów wynagrodzeń oraz materiałów i energii.

Dominującą pozycję (66,4%) w tej grupie kosztów stanowiły wynagrodzenia osobowe w wysokości 96 381,0 tys. zł (100% planu po zmianie). W porównaniu do 2021 r. koszty

⁴⁶ Państwowa jednostka budżetowa.

wynagrodzeń były wyższe o 16 585,7 tys. zł (o 20,8%). Po uzgodnieniu składek na ubezpieczenia społeczne wydatki na wynagrodzenia osobowe stanowiły 79,2% kosztów funkcjonowania. Koszty materiałów i energii wyniosły 1 666,2 tys. zł (83,3% planowanych), w porównaniu do 2021 r. były o 305,7 tys. zł wyższe (o 22,5%). Koszty usług obcych wyniosły 8 524,3 tys. zł (75,4% planowanych). W porównaniu do 2021 r. były o 148,2 tys. zł niższe (o 1,7%). Niższe od planowanych koszty usług obcych wynikały z rezygnacji z wykonawców zewnętrznych do oceny wniosków w programie „Mój prąd”.

(akta kontroli str. 999-1000)

Przeciętne zatrudnienie w NFOŚiGW w 2022 r. wyniosło 699,8 etatu i wzrosło o 23,15 etatu (tj. o 3,4%) w porównaniu z 2021 r. W projekcie planu finansowego NFOŚiGW na 2022 r.⁴⁷, założono wzrost zatrudnienia z 706 etatów w 2021 r. do 758 etatów w 2022 r., tj. o 52 etaty (o 7,4%). Ujęte w projekcie planu finansowego NFOŚiGW na 2022 r. maksymalne zatrudnienie na poziomie 758 etatów nie zostało zrealizowane.

(akta kontroli str. 858-889, 1577, 1578)

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że nieosiągnięcie maksymalnego planowanego poziomu zatrudnienia spowodowane było trudnościami w pozyskaniu odpowiedniej liczby wysoko wykwalifikowanych pracowników na rynku pracy. W 2022 r. miała miejsce większa rotacja pracowników (w tym przejścia na emeryturę), w porównaniu z latami poprzednimi. „Nie zwiększono planowanego zatrudnienia o 52 etaty i tym samym nie osiągnięto maksymalnego planowanego poziomu zatrudnienia, gdyż nie wszystkie [...] wakaty udało się zapełnić, mimo intensywnego ogłaszania naborów zewnętrznych, poszukiwania kandydatów do pracy również poprzez portal Pracuj.pl, czy współpracę z uczelniami wyższymi. W ciągu 2022 r. uruchomiono 131 naborów, z których nie wszystkie zakończyły się rozstrzygnięciem. Z racji poszukiwań przez NFOŚiGW kandydatów do pracy posiadających specjalistyczną wiedzę branżową (w tym w zakresie szeroko rozumianej energetyki, informatyki i nowych technologii) NFOŚiGW musiał konkurować o kandydatów do pracy z innymi podmiotami działającymi na rynku (w tym z sektorem prywatnym). W związku z mało konkurencyjnymi zarobkami NFOŚiGW przestaje być atrakcyjnym miejscem pracy dla doświadczonych zawodowo kandydatów, zwłaszcza z branży IT oraz energetyki. W 2022 r. NFOŚiGW zapewniając wysoko wykwalifikowanych pracowników do realizacji zadań, posilkował się również dodatkowo przesunięciami pracowników z jednych samodzielnych komórek organizacyjnych do innych, w związku z uzasadnionymi potrzebami pracodawcy dotyczącymi np. obsługi określonych programów priorytetowych wymagających zwiększonych zasobów kadrowych. [...] NFOŚiGW w 2022 r. dynamicznie realizował programy priorytetowe adresowane do odbiorców indywidualnych, jak np. „Czyste powietrze”, „Mój prąd”, „Moje ciepło”, oraz instytucjonalnych jak „Budownictwo Energooszczędne Część 1) Zmniejszenie zużycia energii w budownictwie”. Duża liczba wpływających do NFOŚiGW wniosków, które należało ocenić, podpisać umowy, a następnie prowadzić rozliczenia projektów i kontrole postępów ich realizacji, wymagały zatrudnienia pracowników z odpowiednimi kompetencjami. Wzmocnienia kadrowego wymagał również obszar obsługi nowej perspektywy Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2014-2021, a także programowanie i obsługa Funduszu Modernizacyjnego. W 2022 r. NFOŚiGW aktywnie uczestniczył w programowaniu środków Krajowego Programu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) oraz programów Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko (FEnKS) i Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej (FEPW) 2021-2027. Przygotowanie do wdrażania ww. środków

⁴⁷ Uchwała Rady Nadzorczej nr 163/21 z 27 lipca 2021 r. w sprawie uchwalenia projektu Planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na 2022 r.

wymagało rozwoju kompetencji kadr w nowych obszarach, jak innowacje dla środowiska czy wodoryzacja gospodarki. W 2022 r. nadal były realizowane zadania związane z wdrażaniem projektów POLiŚ 2014-2020, realizacją Projektu Doradztwa Energetycznego, Projektu Budowy Potencjału LIFE oraz obsługą środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2009-2014. Obsługa przez NFOŚiGW znaczącej liczby beneficjentów wymagała zatrudnienia również wykwalifikowanych osób w obszarze promocji i komunikacji, obszarze finansowym, obszarze informatycznym (w tym programistów do obsługi aplikacji elektronicznych wykorzystywanych przez beneficjentów do składania wniosków o dofinansowanie)".

(akta kontroli str. 1582-1588)

W sprawozdaniu Z-06 „Sprawozdanie o pracujących, wynagrodzeniach i czasie pracy” za 2021 r. z 18 stycznia 2022 r. zostały przekazane do GUS nieprawidłowe dane dotyczące przeciętnej liczby zatrudnionych w NFOŚiGW (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 171-178, 1577-1578, 1582-1590)

W ustawie budżetowej na 2022 r. ustalono kwotę wynagrodzeń osobowych w wysokości 93 400,0 tys. zł. W ciągu roku za zgodą Ministra Klimatu i Środowiska dokonano zmiany w planie finansowym NFOŚiGW na 2022 r.⁴⁸, w wyniku której zwiększono wynagrodzenia osobowe o 3 000,0 tys. zł, tj. do wysokości 96 400,0 tys. zł. Wykonanie kosztów wynagrodzeń osobowych w 2022 r. wyniosło 96 381,0 tys. zł (100,0% planu po zmianach) i było wyższe o 20,8% w porównaniu z 2021 r. W kosztach wynagrodzeń osobowych uwzględniono rezerwę na nagrody pieniężne i roczne, aktualizację rezerw na nagrody roczne i przyszłe świadczenia pracownicze w wysokości 10 603,7 tys. zł. Wykonanie kosztów wynagrodzeń, bez uwzględnienia kwoty ww. rezerwy przeznaczonej na nagrody jubileuszowe i odprawy emerytalne, wyniosło 94 252,4 tys. zł i było wyższe o 18,5% w porównaniu do 2021 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego w 2022 r. wyniosło 11,1 tys. zł⁴⁹ i było wyższe o 1,5 tys. zł (tj. o 15,2%) niż w 2021 r. Zakładany w projekcie planu finansowego NFOŚiGW na 2022 r. wzrost (o 10%) przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia osobowego został przekroczony.

(akta kontroli str. 858-889, 917-921, 999-1000, 1577, 1578)

Wyższe koszty wynagrodzeń wynikają m.in. z zapotrzebowania na pracowników w związku z większą liczbą obsługiwanych programów finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej i absorpcją środków europejskich, a także z rezygnacji z usług zewnętrznych i oceny zaległych wniosków programu „Mój Prąd” przez własną kadrę pracowniczą oraz z waloryzacji wynagrodzeń.

Prezes Zarządu wyjaśnił m.in., że: „Na wzrost kosztów wynagrodzeń osobowych w 2022 r. w NFOŚiGW miała wpływ m.in. pilna potrzeba przyspieszenia oceny wniosków o dofinansowanie złożonych w ramach programu priorytetowego *Mój prąd*. [...] Na wzrost kosztów wynagrodzeń osobowych w 2022 r. w NFOŚiGW wpływ miała również obligatoryjna waloryzacja minimalnych i maksymalnych poziomów wynagrodzeń zasadniczych i dodatków funkcyjnych w danych kategoriach zaszerogowania pracowników NFOŚiGW (zgodnie z § 3 *Zasad Wynagradzania Członków Zarządu i Pracowników Biura NFOŚiGW* ww. minimalne poziomy wynagrodzeń podlegają waloryzacji o dodatni średnioroczny wskaźnik cen towarów

⁴⁸ Projekt zmiany planu finansowego przyjęty uchwałą nr 169/22 Rady Nadzorczej NFOŚiGW z 31 maja 2022 r., uzyskał pozytywną opinię Komisji Finansów Publicznych Nr 193 z 5 sierpnia 2022 r. oraz zgodę Ministra Klimatu i Środowiska (pismo z 12 sierpnia 2022 r., znak: DB-WBRI.3103.70.2022.KJ).

⁴⁹ Wartość uwzględnia rezerwę na nagrody pieniężne i roczne, aktualizację rezerw na nagrody roczne.

i usług konsumpcyjnych ogółem w roku poprzednim ogłaszany w Monitorze Polskim przez Prezesa GUS).”

Ponadto Prezes Zarządu wyjaśnił, że: „Zmiana sposobu oceny wniosków na rzecz oceny wewnątrz organizacji przy jednoczesnej rezygnacji z zakupu dedykowanych temu zadaniu usług zewnętrznych, przysłużyła się rozszerzeniu kwalifikacji pracowników NFOŚiGW, jak i całej organizacji i pozwoliła sprawnie zarządzać procesem obsługi złożonych wniosków w ramach zakończonych i realizowanych naborów. W związku z coraz mniejszą dostępnością wyspecjalizowanych pracowników, którzy dysponują pożądanymi kompetencjami, wysokimi oczekiwaniami finansowymi kandydatów, dużą presją płacową na rynku pracy, podwyżką płacy minimalnej oraz koniecznością 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. Koszty funkcjonowania NFOŚiGW, w tym również koszty wynagrodzeń osobowych pokrywane są ze środków własnych oraz z pomocy technicznej programów zagranicznych obsługiwanych przez NFOŚiGW.”

(akta kontroli str. 1582-1588)

Wynagrodzenia bezosobowe

W 2022 r. na wynagrodzenia bezosobowe zaplanowano 3 000 tys. zł i plan ten nie uległ zmianie w ciągu roku. Wykonano 1 361,1 tys. zł, tj. 45,4% planu.

W NFOŚiGW w 2022 r. zawarto łącznie 48 umów zlecenia i o dzieło⁵⁰ z 32 osobami, w tym z 3 pracownikami Departamentu Informatyki – łącznie na 610,6 tys. zł. Z tytułu realizacji tych umów wydatkowano łącznie 499,2 tys. zł. W 2022 r. zawarto o 44,2% umów mniej niż w 2021 r. (w 2021 r. zawarto 86 umów). Pozostałe wydatki (861,9 tys. zł) zostały poniesione m.in. na wynagrodzenia członków Rady Nadzorczej, wynagrodzenia spadkobierców, czy wypłaty pośmiertne.

(akta kontroli str. 186-187, 1595-1596b)

Jak wyjaśnił Prezes Zarządu „Niższe niż zakładane w Planie finansowym wydatki wynikały głównie z przyjętej w NFOŚiGW zasady gospodarności wydatkowania środków publicznych. Zawarcie umowy cywilnoprawnej było poprzedzone analizą rynkową, tak aby był to wybór najbardziej efektywny. O zawarciu umowy w NFOŚiGW wnioskuje kierujący komórkami organizacyjnymi. Kierujący komórkami organizacyjnymi określają we wnioskach zadania do realizacji w ramach umów cywilnoprawnych zgodnie z potrzebami danej komórki organizacyjnej. Większość umów cywilnoprawnych dotyczyła wsparcia w zakresie prac, do których potrzebne były dodatkowe kwalifikacje, których nie posiadali pracownicy komórek organizacyjnych.”

Ponadto wyjaśnił, że zawarcie umów zlecenia z 3 pracownikami Departamentu Informatyki podyktowane było „koniecznością całodobowego monitorowania kluczowych i krytycznych systemów dla funkcjonowania NFOŚiGW przez osoby uprawnione do administrowania systemami teleinformatycznymi i doświadczone zawodowo w tym obszarze”, spowodowaną wprowadzeniem trzeciego stopnia alarmowego CRP (CHARLIE-CRP) na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁵¹. Stwierdził także: „Na spotkaniu roboczym 23.03.2022 r. uzgodniono, że najbardziej optymalnym, najszybszym czasowo i bezpiecznym rozwiązaniem w tej poważnej sytuacji kryzysowej będzie zawarcie umów zleceń z 3 pracownikami Departamentu Informatyki posiadającymi odpowiednie kompetencje, których przedmiotem zlecenia

⁵⁰ W tym 3 umowy o dzieło.

⁵¹ W związku z zarządzeniem nr 40 Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 lutego 2022 r. w sprawie wprowadzenia trzeciego stopnia alarmowego CRP (CHARLIE-CRP) na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

będzie wykonywane poza czasem pracy innych prac mających na celu zapewnienie cyberbezpieczeństwa NFOŚiGW zgodnie z wymogami.”. Prace, objęte umowami, nie wynikały z zakresów obowiązków.

(akta kontroli str. 1600-1659)

Szczegółowym badaniem objęto 12 umów cywilnoprawnych⁵² o łącznej wartości 276,0 tys. zł (tj. 25%). Z tytułu ich realizacji w 2022 r. wydatkowano łącznie 197,0 tys. zł. W 7 umowach cywilnoprawnych⁵³ nie nałożono na wykonawcę obowiązku sporządzenia protokołu odbioru umowy, a rozliczenia 3 umów cywilnoprawnych⁵⁴ i wypłaty wynagrodzenia z tytułu ich realizacji dokonano na podstawie niekompletnej dokumentacji, co było niezgodne z obowiązującą w NFOŚiGW od 10 stycznia 2022 r. Instrukcją⁵⁵ (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 186-187, 1591-1594, 1595-1596, 1660-1680)

1 lipca 2022 r. NFOŚiGW podpisał aneks nr 1 do umowy nr 2022/13/OZ/NF z 1 marca 2022 r. o wartości 19,7 tys. zł, której termin realizacji upłynął 30 czerwca 2022 r. W aneksie podano również niewłaściwą datę zawarcia umowy (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1871-1924)

Dotacje budżetowe

Plan dotacji budżetowych w 2022 r. nie był zmieniany i wynosił 573 320,0 tys. zł. Wykonanie wyniosło 410 178,8 tys. zł (71,5% planowanych), środki wykorzystano na realizację:

- ogólnopolskiego programu systemu wsparcia doradczego dla sektora publicznego, mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej oraz OZE – 16 852,3 tys. zł (80,2% planowanych), odnotowano niższe od planowanego wykonanie przez partnerów projektu (15 wfośiGW oraz Województwo Lubelskie);
- refundację poniesionych wydatków w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020 i pomocy technicznej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 – 34 076,8 tys. zł (95,9% planowanych);
- refundację poniesionych wydatków w ramach pomocy technicznej Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego – 4 202,9 tys. zł (92,6% planowanych);
- walki ze społecznymi i gospodarczymi skutkami pandemii koronawirusa w ramach programu REACT-EU – projekt grantowy „Program Priorytetowy Mój Prąd na lata 2021-2023 – REACT EU” w ramach działania 11.1 Program Mój

⁵² Umowa nr UM.ZL.23.12.21 z 23 grudnia 2021 r.; umowa nr 2022/11/DI/NF z 28 lutego 2022 r.; umowa nr 2022/44/AP/NF z 20 października 2022 r.; umowa nr 2022/2/DI/NF z 19 stycznia 2022 r.; umowa nr 2022/17/DI/NF z 10 marca 2022 r.; umowa nr 2022/47/AE/NF z 15 grudnia 2022 r.; umowa nr 2022/33/DR/NF z 11 maja 2022 r.; umowa nr 2022/4/OZ/NF z 17 stycznia 2022 r.; umowa nr 2022/29/OZ/NF z 29 kwietnia 2022 r.; umowa nr 2022/13/OZ/NF z 1 marca 2022 r.; umowa nr 2022/16/DI/NF z 22 lutego 2022 r.; umowa nr 2022/24/OZ/NF z 1 kwietnia 2022 r.

⁵³ Umowa nr 2022/44/AP/NF z 20 października 2022 r.; umowa nr 2022/47/AE/NF z 15 grudnia 2022 r.; umowa nr 2022/33/DR/NF z 11 maja 2022 r.; umowa nr 2022/4/OZ/NF z 17 stycznia 2022 r.; umowa nr 2022/29/OZ/NF z 29 kwietnia 2022 r.; umowa nr 2022/13/OZ/NF z 1 marca 2022 r.; umowa nr 2022/24/OZ/NF z 1 kwietnia 2022 r.

⁵⁴ Umowa nr 2022/4/OZ/NF z 17 stycznia 2022 r.; umowa nr 2022/29/OZ/NF z 1 maja 2022 r.; umowa nr 2022/13/OZ/NF z 1 marca 2022 r.

⁵⁵ Instrukcja „Postępowanie w procesie zawierania i rozliczania umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi w Biurze NFOŚiGW” zatwierdzona uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr A/2/2/2022 z 10 stycznia 2022 r.; poprzedzona obowiązującą do 9 stycznia 2022 r. procedurą: „Procedura postępowania w sprawie umów cywilnoprawnych zawieranych z osobami fizycznymi, jako wykonawcami lub zleceniobiorcami w Biurze NFOŚiGW” zatwierdzoną uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr B/20/64/2009 z 25 maja 2009 r., zmienioną decyzją dyrektora Biura nr 25/DB/2010 z 20 lipca 2010 r.

Prąd oś priorytetowa XI – RECT EU Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2021-2020 – 342 814,0 tys. zł (66,9% planowanych), umowa została zawarta 27 maja 2022 r. na 494 000 tys. zł. NFOŚiGW w 2022 r. złożył 6 wniosków o płatność łącznie na 473 854,0 tys. zł i otrzymał – 342 814,0 tys. zł (w całości środki z wniosków 1-4, częściowo z wniosku 5), pozostała kwota zostanie wypłacona w 2023 r.;

- wypłat dla beneficjentów ze środków budżetu państwa w ramach MF EOG 2014-2021 – 12 232,8 tys. zł (nie planowano – umowa zawarta 11 marca 2022 r.).
(akta kontroli str. 1444)

W 2022 r. łączne wypłaty środków własnych i obsługiwanych przez NFOŚiGW środków europejskich lub zewnętrznych krajowych wyniosły 10 265 792,0 tys. zł i były wyższe o 600 954,0 tys. zł od wypłat dokonanych w 2021 r., tj. o 6,2% (9 664 838,0 tys. zł), w tym:

- środki przekazane za pośrednictwem rezerwy celowej budżetu państwa państwowym jednostkom budżetowym: 234 549,0 tys. zł;
- pozostałe formy finansowania dotacyjnego: 5 424 905,0 tys. zł;
- finansowanie zwrotne: 1 786 622,0 tys. zł;
- środki europejskie lub zewnętrzne krajowe: 2 819 716,0 tys. zł.
(akta kontroli str. 1214-1218)

Realizacja wypłat o najwyższych wartościach przedstawiała się następująco:

- ochrona wód – 723 415,0 tys. zł, z tego pożyczki 715 241 tys. zł (118% planowanych), dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych i ceny wykupu obligacji 8 174,0 tys. zł (102% planowanych);
- gospodarka wodna – 55 621,0 tys. zł (44,1% planowanych), realizacja planu finansowania dotacyjnego wynika z wystąpień gmin o środki programu „Moja woda”;
- ochrona klimatu i atmosfery – 5 486 993,0 tys. zł, z tego 626 630,0 tys. zł pożyczek (73,5% planowanych) oraz 4 860 363 tys. zł dotacji (89,4% planowanych), niższe od planowanego wykonanie było spowodowane wojną w Ukrainie powodującą wzrost cen materiałów budowlanych ograniczeniem dostępności urządzeń (np. pomp ciepła);
- ochrona powierzchni ziemi – 408 920,0 tys. zł, z tego 203 268,0 tys. zł pożyczek (67,1% planowanych) oraz 205 652,0 tys. zł dotacji (84,1% planowanych), niższe od planowanego wykonanie było spowodowane przesuwaniem terminów realizacji inwestycji dotyczących instalacji gospodarowania odpadami lub magazynów żywności, w wyniku wzrostu cen na etapie rozstrzygnięcia przetargów;
- ochrona przyrody i krajobrazu – 58 328,0 tys. zł (145,8% planowanych wypłat w 2022 r.), przekroczenie planu wynikało z wypłaty transzy zaliczki (35 000,0 tys. zł) na realizację zadania „Pomagamy i chronimy – Policja i Państwowa Straż Pożarna na straży bioróżnorodności”;
- adaptacja do zmian klimatu oraz ograniczenie skutków zagrożeń środowiska 299 712,0 tys. zł, z tego 150 646,0 tys. zł pożyczek (77,3% planowanych) oraz 149 066,0 tys. zł dotacji (107,9% planowanych).

(akta kontroli str. 1189-1201)

Środki europejskie

Środki europejskie, wg sprawozdania z działalności, wypłaty dla beneficjentów planowano w wysokości 2 948 000,0 tys. zł, wykonano 2 819 716,0 tys. zł (95,6%

planowanych), w porównaniu z 2021 r. wypłaty były niższe o 332 141,0 tys. zł (o 10,5%).

W ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 planowano wypłaty w wysokości 2 760 600,0 tys. zł, wykonano 2 737 430,0 tys. zł (99,1% planowanych), w porównaniu z 2021 r. były niższe o 406 180,0 tys. zł (o 12,9%). Z tego w poszczególnych osiach i działaniach:

- Oś priorytetowa I (zmniejszenie emisyjności gospodarki) – planowano 554 600,0 tys. zł, wykonano 629 152,0 tys. zł (113,4% planowanych) w porównaniu z 2021 r. wypłaty były wyższe o 49 619,0 tys. zł (o 8,6%) z tego w ramach poszczególnych działań i poddziałań:
 - 1.1.1 wspieranie inwestycji dotyczących wytwarzania energii z odnawialnych źródeł wraz z podłączeniem tych źródeł do sieci dystrybucji/przesyłowej: planowano 60 000,0 tys. zł, wykonano 126 134,0 tys. zł (210,2% planowanych), w porównaniu z 2021 r. wypłaty były wyższe o 86 447,0 tys. zł (o 217,8%); przekroczenie planu wynikało ze zwiększenia budżetu naboru, co umożliwiło dofinansowanie projektów z listy rezerwowej;
 - 1.2 promowanie efektywności energetycznej i korzystania z odnawialnych źródeł energii w przedsiębiorstwach: planowano 30 000,0 tys. zł, wykonano 23 403,0 tys. zł (78,0% planowanych), w porównaniu do 2021 r. wypłaty były niższe o 10 947,0 tys. zł (o 31,9%); niewykonanie planu było spowodowane zmianami w harmonogramie wdrażania projektu JSW KOKS S.A. oraz przedłużenia rozliczenia wniosków końcowych w projektach, wynikającego z opóźnień w ich realizacji spowodowanych pandemią COVID-19,
 - 1.3.1 wspieranie efektywności energetycznej w budynkach użyteczności publicznej: planowano 117 000,0 tys. zł, wykonano 103 322,0 tys. zł (88,3% planowanych), w porównaniu z 2021 r. wypłaty były niższe o 17 062,0 tys. zł (o 14,2%); niższe wykonanie było wynikiem opóźnienia realizacji projektów spowodowanym m.in. pandemią COVID-19 oraz przedłużeniem rozliczenia wniosków końcowych w projektach;
 - 1.3.2 wspieranie efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym: planowano 7 600,0 tys. zł, wykonano 13 857,0 tys. zł (182,3% planowanych), w porównaniu z 2021 r. wypłaty były niższe o 13 400,0 tys. zł (o 49,2%); wyższe wykonanie w 2022 r. wynikało z realizacji płatności pierwotnie planowanych na 2023 r.;
 - 1.5 efektywna dystrybucja ciepła i chłodu: planowano 120 000,0 tys. zł, wykonano 118 809,0 tys. zł (99,0% planowanych), w porównaniu z 2021 r. wypłaty były niższe o 22 626,0 tys. zł (o 16,0%);
 - 1.6 promowanie wykorzystania wysokosprawnej kogeneracji ciepła i energii elektrycznej w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło użytkowe: planowano 220 000,0 tys. zł, wykonano 243 627,0 tys. zł (111,0% planowanych), w porównaniu z 2021 r. wypłaty były wyższe o 27 206,0 tys. zł (o 12,6%);
- Oś priorytetowa II (ochrona środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu) – planowano 2 207 000,0 tys. zł, wykonano 2 108 278,0 tys. zł (95,5% planowanych), z tego w ramach poszczególnych działań:
 - 2.1 adaptacja do zmian klimatu wraz z zabezpieczeniem i zwiększeniem odporności na klęski żywiołowe, w szczególności katastrofy naturalne i monitoring środowiska – planowano 520 000 tys. zł, wykonano 325 433,0 tys. zł (62,6% planowanych), niższe wykonanie wynikało ze zmian w harmonogramach realizacji projektów i mniejszego

zapotrzebowania na środki przez beneficjentów; w porównaniu z 2021 r. wypłaty były niższe o 276 547,0 tys. zł (o 45,9%);

- 2.2 gospodarka odpadami komunalnymi – planowano 458 000,0 tys. zł, wykonano 387 679,0 tys. zł (84,6% planowanych), niższe wykonanie wynikało ze zmian w harmonogramach realizacji projektów i mniejszego zapotrzebowania na środki przez beneficjentów, w porównaniu z 2021 r. wypłaty były wyższe o 121 004,0 tys. zł (o 45,4%);
- 2.3 gospodarka wodno-ściekowa w aglomeracjach – planowano 1 000 000,0 tys. zł, wykonano 1 214 314,0 tys. zł (121,4% planowanych) wyższe wykonanie wynikało z przyspieszenia w związku ze zbliżającym się zakończeniem perspektywy i wyższego zapotrzebowania na środki w formie zaliczek w celu zapewnienia płynności finansowej;
- 2.4 ochrona przyrody i i edukacja ekologiczna – planowano 43 000,0 tys. zł, wykonano – 33 881,0 tys. zł (78,8% planowanych), niższe wykonanie wynikało z mniejszego zapotrzebowania na środki przez beneficjentów i zmian w harmonogramach realizacji projektów; w porównaniu z 2021 r. wypłaty były niższe o 3 591,0 tys. zł (8,6%);
- 2.5 poprawa jakości środowiska miejskiego – planowano 186 000,0 tys. zł, wykonano 146 971,0 tys. zł (79,0% planowanych), niższe wykonanie wynikało z mniejszego zapotrzebowania na środki przez beneficjentów i zmian w harmonogramach realizacji projektów; w porównaniu z 2021 r. wypłaty były niższe o 31 540,0 tys. zł (o 17,7%).

W ramach Mechanizmu Finansowego EOG i Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2021 – planowano 186 400,0 tys. zł, wykonano 62 324,0 tys. zł (33,4% planowanych), w tym w obszarach:

- Energia odnawialna, efektywność energetyczna, bezpieczeństwo energetyczne – planowano 98 000,0 tys. zł, wykonano 31 798,0 tys. zł (32,4% planowanych);
- Środowisko naturalne i ekosystemy – planowano 23 100,0 tys. zł, wykonano 9 149,0 tys. zł (39,6% planowanych);
- Łagodzenie zmian klimatu i ograniczenie narażenia na tego typu zmiany – planowano 65 000,0 tys. zł, wykonano 21 377,0 tys. zł (32,9% planowanych);
- Fundusz Współpracy Dwustronnej – planowano 300,0 tys. zł, w 2022 r. nie było wypłat.

Niższe od planowanego wykonanie we wszystkich obszarach było spowodowane przekazywaniem przez beneficjentów wniosków o płatność zawierających błędy, przekazywaniem poprawek i uzupełnień z opóźnieniem. Wstrzymanie wypłat spowodowane było również niedostarczeniem przez beneficjentów umów partnerstwa niezbędnych do wypłaty środków.

(akta kontroli str. 1154-1173)

Program na rzecz ochrony środowiska i klimatu LIFE

W 2022 r. wypłacono środki z umów podpisanych w ramach programu priorytetowego „Współfinansowanie Programu LIFE” w łącznej wysokości 14 771,0 tys. zł, w tym 1 800,0 tys. zł pożyczek (51,4% planowanych) oraz 12 971,0 tys. zł dotacji (60,6% planowanych). Niepełne wykonanie planu wypłat dotacji było spowodowane opóźnieniem realizacji projektów w związku z wprowadzonymi ograniczeniami związanymi ze zwalczaniem epidemii oraz wojną na Ukrainie. Niższe wykonanie pożyczek było wynikiem braku zainteresowania tą formą finansowania.

(akta kontroli str. 1174-1177)

Realizacja wniosków pokontrolnych

Określanie jednolitych terminów zakończenia przedsięwzięcia, osiągnięcia efektów rzeczowych i efektów ekologicznych dla przedsięwzięć objętych równocześnie umową dotacji i umową pożyczki – realizację wniosku sprawdzono na podstawie umów dotacji i pożyczek zawartych z 15 podmiotami. We wszystkich przypadkach w umowach dotacji i pożyczek określono jednolite terminy.

(akta kontroli str. 3563-3596)

Zapewnienie terminowych wypłat środków dotacji i pożyczki. Z analizy kosztów wynika, że wypłaty środków (zaliczki, refundacje) były dokonywane zgodnie z terminami określonymi w umowach.

(akta kontroli str. 3648-3652)

Udzielanie zamówień publicznych

W 2022 r. Wydział Zamówień Publicznych w NFOŚiGW prowadził 44 postępowania o udzielenie zamówienia publicznego⁵⁶ według zasad określonych w przepisach ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁵⁷. W wyniku tych postępowań zawarto 30 umów o wartości 45 497,2 tys. zł brutto.

Wartość szacunkowa zamówień o wartości od 2 do 130 tys. zł wyniosła 4 712 ,0 tys. zł netto, zaś kwota umów – 5 158,6 tys. zł brutto.

W NFOŚiGW w 2022 r. sporządzono i opublikowano plan postępowań o udzielenie zamówień na stronie internetowej zamawiającego, a także w Biuletynie Zamówień Publicznych. Plan był zmieniany siedmiokrotnie i aktualizowany na bieżąco. Tym samym zrealizowano wniosek sformułowany w wystąpieniu pokontrolnym do Prezesa Zarządu NFOŚiGW po kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r.

Szczegółową analizą objęto 5 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, zakończonych zawarciem 4 umów o łącznej wartości 1 672,7 tys. zł brutto, z tego:

- 2 postępowania w trybie przetargu nieograniczonego na zakup 6 samochodów osobowych z możliwością składania ofert częściowych, tj. I część – na 2 samochody osobowe o napędzie elektrycznym i II część – na 4 samochody osobowe spalinowe. Pierwsze postępowanie⁵⁸ zostało unieważnione, gdyż nie wpłynęła żadna oferta. Drugie postępowanie⁵⁹, w którym wpłynęła jedna oferta na 2 samochody o napędzie elektrycznym, zakończono zawarciem umowy z 15 grudnia 2022 r. o wartości 516,8 tys. zł brutto. Umowa została zrealizowana w całości w 2022 r.;
- postępowanie w trybie z wolnej ręki⁶⁰, przeprowadzone na podstawie art. 214 ust. 1 pkt 6 Pzp na zakup 4 samochodów osobowych o napędzie spalinowym, zakończone zawarciem umowy z 28 grudnia 2022 r. o wartości 952,6 tys. zł brutto z terminem realizacji do 31 sierpnia 2023 r. W 2022 r. dostarczono 3 samochody i dokonano zapłaty 714,5 tys. zł;
- 2 postępowania⁶¹ przeprowadzone w oparciu o „Regulamin udzielania zamówień publicznych przez NFOŚiGW”⁶² na organizację i obsługę stacji rowerów miejskich z oznakowaniem promocyjnym NFOŚiGW w sezonie rowerowym 2022 r., zrealizowane zgodnie z umową z 15 lutego 2022 r. na 75,7 tys. zł brutto oraz na zakup samochodu osobowo-dostawczego dla Biura i Administracji NFOŚiGW, za który – zgodnie z umową z 19 grudnia 2022 r. – zapłacono 127,6 tys. zł brutto.

Postępowania o udzielenie zamówień publicznych przeprowadzono zgodnie z przepisami Pzp oraz obowiązującym „Regulaminem udzielania zamówień przez NFOŚiGW”.

(akta kontroli str. 188-427, 3309-3504)

⁵⁶ W tym 9 postępowań zostało wszczętych w 2021 r.

⁵⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm. – dalej: „Pzp”.

⁵⁸ A00Z/17/2022.

⁵⁹ A00Z/26/2022.

⁶⁰ A00Z/35/2022.

⁶¹ WN05/022 i WN217/2022.

⁶² Załącznik do uchwały Zarządu NFOŚiGW nr A/3/1/2022 z dnia 17 stycznia 2022 r.

W ustawie budżetowej na 2022 r. oraz „Planie działalności NFOŚiGW na 2022 r.”⁶³ wydatki majątkowe zostały ustalone w wysokości 172 200,0 tys. zł. Wysokość planowanych wydatków nie była zmieniana.

Plan inwestycyjny Biura NFOŚiGW na rok 2022 uchwalony przez Zarząd NFOŚiGW 21 marca 2022 r.⁶⁴ obejmował wydatki majątkowe na zakup środków trwałych w wysokości 154 000,0 tys. zł, w tym 148 599,0 tys. zł ujęto w rezerwie na zakup środków trwałych, oraz na zakup wartości niematerialnych i prawnych w wysokości 18 200,0 tys. zł, w tym 3 000,0 tys. zł stanowiło rezerwę na zakup wartości niematerialnych i prawnych. Uchwałą Zarządu NFOŚiGW z 20 grudnia 2022 r.⁶⁵ dokonano zmiany „Planu inwestycyjnego Biura NFOŚiGW na rok 2022”, która polegała na likwidacji rezerwy na zakup środków trwałych (148 599,0 tys. zł) i zmniejszeniu środków na inne cele łącznie o 9 110,0 tys. zł oraz na wyodrębnieniu w planie nowej pozycji „Zakup nieruchomości” (157 459,0 tys. zł) i zwiększeniu środków na wydatki na sprzęt komputerowy o 250,0 tys. zł.

Przyczyną zmiany planu inwestycyjnego, zawartą we wniosku z 15 grudnia 2022 r., był zamiar nabycia wybranej nieruchomości na potrzeby Biura NFOŚiGW. Zmiana planu była poprzedzona decyzją Zarządu NFOŚiGW z czerwca 2022 r. w sprawie realizacji działań, ukierunkowanych na pozyskanie siedziby z portfela nieruchomości zrealizowanych, znajdujących się w trakcie budowy lub pozyskanie gruntu w celu samodzielnej realizacji budynku biurowego oraz uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr B/37/52/2022 z 20 września 2022 r. dotyczącą wyrażenia zgody na przyjęcie rekomendacji komisji negocjacyjnej w sprawie zakupu nieruchomości z rynku wtórnego i przygotowanie procesu zakupu rekomendowanej nieruchomości, w tym na zlecenie jej wyceny i przeprowadzenie szczegółowych analiz technicznych i prawnych.

W 2022 r. wydatki majątkowe NFOŚiGW wyniosły 10 279,0 tys. zł, tj. 6,0% planu po zmianie i 115,7% wydatków zrealizowanych w 2021 r. Były poniesione na zakup:

- wartości niematerialnych i prawnych w wysokości 7 641,0 tys. zł, z tego na zakup i aktualizację oprogramowania (6 211,8 tys. zł) oraz wdrożenie nowych i rozbudowę istniejących systemów informatycznych (1 429,2 tys. zł),
- środków trwałych w wysokości 2 638,0 tys. zł, z tego 6 samochodów osobowych (1 358,9 tys. zł), sprzęt komputerowy (1 121,2 tys. zł), urządzenia kopiujące i drukujące (70,1 tys. zł), biurowe i techniczne (45,4 tys. zł) oraz teletechniczne (9,2 tys. zł), a także meble biurowe (33,2 tys. zł).

Wykonanie planu inwestycyjnego po zmianach na poziomie 6% było wynikiem zawieszenia przez NFOŚiGW prowadzenia procesu nabycia nieruchomości po otrzymaniu pisma z 20 grudnia 2022 r. od Ministra Klimatu i Środowiska. W styczniu 2023 r. podjęto ostateczną decyzję o odstąpieniu od zakupu wybranej nieruchomości.

(akta kontroli str. 947-956, 999-1000, 2635-2687)

Spośród 50 wydatków majątkowych, szczegółowym badaniem objęto wydatki o wartości przekraczającej 100,0 tys. zł, tj. 11 łącznie na 9 474,9 tys. zł, które stanowiły 87,4% wydatków zadekretowanych jako majątkowe (przed zmianą). W wyniku badania ustalono, że wszystkie zakupy były zrealizowane na potrzeby NFOŚiGW, zgodnie z umową i wprowadzone do ewidencji aktywów trwałych. Wystawiona przez wykonawcę faktura VAT na 6 728,4 tys. zł obejmowała zapłatę za dostarczone 8 rodzajów licencji oraz usługę wsparcia technicznego na 564,6 tys. zł,

⁶³ Uchwała nr 23/22 Rady Nadzorczej NFOŚiGW z 28 stycznia 2022 r. w sprawie uchwalenia Planu działalności NFOŚiGW na 2022 rok.

⁶⁴ Uchwała Zarządu nr A/20/1/2022 z 21 marca 2022 r. w sprawie uchwalenia Planu kosztów utrzymania organów i Biura NFOŚiGW oraz Planu inwestycyjnego Biura NFOŚiGW na rok 2022.

⁶⁵ Uchwała Zarządu nr B/50/8/2022 z dnia 20 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia zmiany Planu kosztów utrzymania organów i Biura NFOŚiGW oraz zmiany Planu inwestycyjnego Biura NFOŚiGW na rok 2022.

która została nieprawidłowo ujęta jako wydatek majątkowy (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W toku kontroli 50 zapisów księgowych dotyczących wydatków majątkowych stwierdzono, że w przypadku 5 nie zawarto prawidłowego opisu operacji gospodarczej (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Żaden z 147 dokumentów OT nie został sporządzony zgodnie z wymogami art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶⁶ (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W procedurze 6.2. „Gospodarowanie majątkiem”, obowiązującej w NFOŚiGW, nie opisano zakresu obowiązków i odpowiedzialności pracowników komórek organizacyjnych przy sporządzaniu dokumentu OT (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 2685-3259)

Na koniec 2022 r. zobowiązania i rezerwy na zobowiązania wyniosły 83 013,8 tys. zł. Stanowiły 178,7% planu, a w porównaniu ze stanem na koniec 2021 r. (54 360,5 tys. zł) były wyższe o 28 653,3 tys. zł, tj. o 52,7%. Składały się na nie zobowiązania krótkoterminowe w wys. 49 700,9 tys. zł (wyższe niż w 2021 r. o 24 724,1 tys. zł, tj. o 99,0%), rezerwy na zobowiązania w wys. 22 054,6 tys. zł (wyższe niż w 2021 r. o 3 180,9 tys. zł, tj. o 16,9%) oraz rozliczenia międzyokresowe krótkoterminowe w wys. 11 258,3 tys. zł (wyższe niż w 2021 r. o 748,3 tys. zł, tj. o 7,1%). Wzrost zobowiązań krótkoterminowych wynikał głównie ze wzrostu środków pochodzących ze spłat pomocy zwrotnej POliŚ (o 205,5%), a także odsetek POliŚ (o 100,7%), środki te pochodziły z realizowanej umowy⁶⁷. Rezerwy na zobowiązania wzrosły głównie na skutek wzrostu rezerw na świadczenia emerytalne i podobne, a w przypadku wzrostu rozliczeń międzyokresowych najistotniejsza zmiana dotyczyła wzrostu nawiązek sądowych o 82,9% w porównaniu do 2021 r.

Zarówno na koniec 2021 r. jak i 2022 r. zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

Przekroczenie wielkości zaplanowanej na 2022 r. o 78,7% dotyczyło pomocy zwrotnej POliŚ. Na etapie tworzenia planu finansowego zakładano, że w 2022 r. zostanie uzgodniona procedura przekazania tych środków do MKiŚ, co nie nastąpiło.

(akta kontroli str. 999-1000, 1043-1044, 1063-1065, 2450-2452a)

Od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r. NFOŚiGW nie zaciągał kredytów bankowych i pożyczek.

(akta kontroli str. 500-501, 505-512)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zarząd NFOŚiGW przyznał środki na realizację zadania pn. „Pomagamy i chronimy – Policja i Państwowa Straż Pożarna na straży bioróżnorodności” w wysokości 350 000,0 tys. zł, z tego 35 000,0 tys. zł w 2022 r., mimo że art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁶⁸ nie zawiera zadania dotyczącego ochrony bioróżnorodności.

Komendant Główny Policji 20 października 2022 r. złożył wniosek o dofinansowanie przedsięwzięcia w formie przekazania środków w ramach programu priorytetowego „Ochrona i przywracanie różnorodności biologicznej i krajobrazowej Część 1) Ochrona obszarów i gatunków cennych przyrodniczo”, którego celem był zakup 2 szt. śmigłowców wraz ze szkoleniami i częściami zamiennymi oraz wyposażenia dodatkowego do udziału w akcjach ratowniczo-

⁶⁶ Dz. U z 2023 poz. 120, ze zm.

⁶⁷ nr 1/MG-NFOŚiGW/2014 w sprawie systemu realizacji POliŚ na lata 2014-2020.

⁶⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 171, ze zm., dalej: „ustawa o Policji”.

gaśniczych. Przewidywany całkowity koszt realizacji zadania to 350 000,0 tys. zł (w tym z 2022 r. – 35 000,0 tys. zł), a termin jego realizacji – 30 listopada 2024 r. W ustawie o Policji wśród zadań podstawowych (art. 1 ust. 2) nie ujęto ochrony bioróżnorodności oraz prowadzenia akcji gaśniczych. Ustalono, że, w terminie złożenia wniosku, jak i ujęcia ww. zadania na liście zadań zakwalifikowanych w 2022 r. do finansowania dla dysponenta części, tj. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji budżet tego programu priorytetowego wynosił 207 192,0 tys. zł. Wnioskowane przedsięwzięcie zostało ujęte na liście zadań zakwalifikowanych do finansowania na rok 2022 dla dysponenta części Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji dopiero 18 listopada 2022 r. (na wniosek Prezesa Zarządu NFOŚiGW z 9 listopada 2022 r.).

W powyższej sprawie zastępca dyrektora Departamentu Edukacji, Komunikacji i Ochrony Przyrody wyjaśniła, że: „Wniosek Komendanta Głównego Policji został złożony w sposób prawidłowy w naborze dla państwowych jednostek budżetowych (PJB) – procedura finansowania PJB przewiduje możliwość składania wniosków bez ograniczeń, które po uzyskaniu pozytywnej oceny formalnej oraz merytorycznej zostają zamieszczone na liście zadań dla PJB na dany rok. O udzieleniu dofinansowania decyduje Zarząd NFOŚiGW, w uzgodnieniu z dysponentem - z uwzględnieniem limitu środków dla PJB w budżecie państwa. Samo przesłanie wniosku nie jest zaciągnięciem zobowiązania, dlatego na dzień złożenia go przez Wnioskodawcę, nie ma obowiązku zapewnienia środków na jego finansowanie. Zgodnie z procedurą po pozytywnej ocenie wniosku, Zarząd NFOŚiGW podjął decyzję o zwiększeniu alokacji i tym samym zapewniając środki finansowe, w dalszej kolejności podjął decyzję o finansowaniu działania, jakim jest zakup śmigłowców wraz z wyposażeniem ratunkowym. Przeprowadzona procedura odbyła się w sposób prawidłowy, zgodnie z kolejnością umożliwiającą finansowanie wniosku złożonego przez Komendanta Głównego Policji.”.

(akta kontroli str. 3678-3692, 3731-3784)

NIK zwraca uwagę, że wbrew stanowisku dyrektora Departamentu Edukacji, Komunikacji i Ochrony Przyrody, wniosek nie był procedowany zgodnie z procedurą 1.4 „Dofinansowanie zadań realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe”, bowiem w tej procedurze wskazano m.in., że: „do dnia 31 stycznia każdego roku, poprzedzającego rok budżetowy, w którym rozpoczyna się dofinansowanie zadań, kierownicy PJB (państwowych jednostek budżetowych – przypis kontrolera) przekazują do NFOŚiGW wnioski wypełnione za pomocą aplikacji [...]. W procedurze tej wskazano także, że w przypadku gdy suma kwot umów i wniosków umieszczonych w projekcie listy zadań zakwalifikowanych do dofinansowania przekracza limit dostępnych środków, na liście umieszczane są tylko te wnioski, dla których wystarczyło środków na pokrycie 100% wnioskowanej kwoty. W zestawieniu umieszcza się wówczas również wnioski pozytywnie ocenione, dla których nie starczyło środków. Zarząd zatwierdzając listę postanawia, iż po jej uzgodnieniu z dysponentem, wnioski ocenione pozytywnie, dla których nie starczyło środków, umieszczone w zestawieniu, nie podlegają dalszemu rozpatrzeniu. Informację o takim postanowieniu Zarządu przekazuje się dysponentowi, a wnioskodawca jest informowany o tym, że wniosek nie podlega dalszemu rozpatrzeniu”. Należy zauważyć, że we wniosku o zmianę programu priorytetowego wskazano, że realizacja planu wdrażania w pełnej wysokości może być uzależniona od uzyskania zgody ministra ds., klimatu na przesunięcie środków z zobowiązań wieloletnich na fundusz podstawowy.

Ochrona bioróżnorodności nie jest ustawowym zadaniem Policji, a wnioskowana kwota dofinansowania była wyższa od budżetu programu priorytetowego i z tych względów wniosek Komendy Głównej Policji nie powinien podlegać dalszemu rozpatrzeniu. Zmian w programie priorytetowym, w tym zwiększenia budżetu do 751 428,0 tys. zł, dokonano 8 grudnia 2022 r., mimo że we wniosku do Zarządu NFOŚiGW znalazło się zastrzeżenie, że realizacja planu wdrażania może wymagać zwiększenia funduszu podstawowego środkami ze zobowiązań wieloletnich na co wyrazić zgodę musi Minister Klimatu i Środowiska.

NIK zwraca również uwagę, że numeracja uchwał Zarządu NFOŚiGW z 8 grudnia 2022 r. wskazuje, iż najpierw podjęta została uchwała o przyznaniu Policji środków z ww. programu (A/65/1/2022), a następnie uchwalono zmiany w omawianym programie (w tym zwiększenie jego budżetu) – uchwała A/65/2/2022.

W związku z powyższym należy uznać ww. postępowanie za nielegalne i nierzetelne.

2. W sprawozdaniu do Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) Z-06 „Sprawozdanie o pracujących, wynagrodzeniach i czasie pracy” za 2021 r. z 18 stycznia 2022 r. dane dotyczące przeciętnej liczby zatrudnionych w NFOŚiGW zostały wykazane niezgodnie ze stanem faktycznym, co zgodnie z art. 56 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej⁶⁹ podlega sankcjom karnym. W sprawozdaniu Z-06 przeciętna liczba zatrudnionych w NFOŚiGW została wykazana w wysokości 667,5, podczas gdy z danych NFOŚiGW wynika, że wartość ta wynosiła 676,65. Główna księgową NFOŚiGW wyjaśniła, że wartość podana w sprawozdaniu Z-06 za 2021 r. jest omyłką pisarską. Do 3 marca 2023 r. nie złożono jednak korekty ww. sprawozdania.

Jak wyjaśnił Prezes Zarządu „Nie sporządzono korekty sprawozdania Z-06 „Sprawozdanie o pracujących, wynagrodzeniach i czasie pracy za 2021 r.”, gdyż omyłka pisarska została zauważona dopiero podczas [...] przedmiotowej kontroli. Zostaną podjęte działania w celu zapobieżenia takim omyłkom pisarskim w przyszłości.”.

(akta kontroli str. 171-178, 1577-1578, 1582-1590)

3. W 7 z 12 szczegółowo zbadanych umów cywilnoprawnych⁷⁰ o łącznej wartości 128,4 tys. zł nie określono obowiązku sporządzenia przez wykonawcę protokołu odbioru umowy, co było niezgodne z postanowieniami zawartymi w pkt 7 ust. 9 rozdziału 3 Instrukcji obowiązującej w NFOŚiGW, stanowiącym że: „w umowie obowiązkowo należy podać [...] wskazanie obowiązku Wykonawcy sporządzenia protokołu odbioru umowy / części umowy.

W sprawie umowy nr 2022/44/AP/NF z 20 października 2022 r. Prezes Zarządu wyjaśnił, że: „ze względu na krótki termin realizacji umowy, tj. 1 dzień oraz dostarczenie rachunku do umowy wraz z protokołem odbioru umowy, dokumenty dostarczone przez zleceniobiorcę zostały uznane za wystarczające, bez konieczności zamieszczania zapisu o protokole w umowie”. Odnośnie do umów nr 2022/47/AE/NF z 15 grudnia 2022 r. i nr 2022/33/DR/NF z 11 maja 2022 r. Prezes Zarządu wyjaśnił – „w powyższych umowach akceptacja wykonanych prac następowała poprzez przyjęcie zleconych prac oraz potwierdzenie faktu ich wykonania w formie akceptacji rachunków. Na każdym rachunku znajduje się oświadczenie osoby przyjmującej prace z ramienia NFOŚiGW: *Stwierdzam, że*

⁶⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 459, ze zm.

⁷⁰ Umowa nr 2022/44/AP/NF z 20 października 2022 r.; umowa nr 2022/47/AE/NF z 15 grudnia 2022 r.; umowa nr 2022/33/DR/NF z 11 maja 2022 r.; umowa nr 2022/4/OZ/NF z 17 stycznia 2022 r.; umowa nr 2022/29/OZ/NF z 29 kwietnia 2022 r.; umowa nr 2022/13/OZ/NF z 1 marca 2022 r.; umowa nr 2022/24/OZ/NF z 1 kwietnia 2022 r.

praca została wykonana zgodnie z umową oraz przyjęta bez zastrzeżeń w dniu...". Natomiast za podstawę rozliczenia 4 umów: nr 2022/4/OZ/NF z 17 stycznia 2022 r., nr 2022/29/OZ/NF z 29 kwietnia 2022 r., nr 2022/13/OZ/NF z 1 marca 2022 r. oraz nr 2022/24/OZ/NF z 1 kwietnia 2022 r. – uznano zweryfikowany rejestr godzin.

(akta kontroli str. 1600-1659, 1718-1738, 1739-1759, 1760-1783, 1784-1826, 1827-1870, 1871-1924, 1925-1976)

Zdaniem NIK treść umowy powinna zawierać te wszystkie elementy, które jako obowiązkowe wymienia się w Instrukcji. Należy zwrócić uwagę, że celem Instrukcji (zgodnie z rozdziałem 1 ust. 1) jest określenie jednolitych zasad obowiązujących w Biurze NFOŚiGW dotyczących zawierania i rozliczania umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi w ramach realizacji zamówień Biura NFOŚiGW. Niezawarcie w umowach obowiązku sporządzenia przez wykonawcę protokołu odbioru umowy/części umowy nie służy realizacji tego celu. W ocenie NIK działania te były nierzetelne.

4. Wbrew postanowieniom rozdziału 5 § 3 ust. 8 Instrukcji, stwierdzono brak podpisanych protokołów odbioru przedmiotu umowy zlecenia w rozliczeniach 3 z 12 umów cywilnoprawnych⁷¹ o wartości 51,5 tys. zł. W rozdziale 5 § 3 ust. 8 Instrukcji postanowiono, że po uzyskaniu potwierdzenia wykonania przedmiotu umowy lub jej części przez uprawnionego pracownika NFOŚiGW, wykonawca składa do komórki organizacyjnej ds. kadr i płac dokumenty, w tym protokół odbioru przedmiotu umowy, którego wzór w przypadku umowy zlecenia stanowi załącznik nr 8 do Instrukcji, wraz z rejestrem godzin, którego wzór stanowi załącznik nr 9. Zgodnie ze wzorem rejestru godzin realizacji umowy zlecenia (załącznik nr 9) wymagane jest potwierdzenie realizacji godzin zlecenia przez pracownika upoważnionego do odbioru przedmiotu umowy. Ponadto rozliczenie i wypłata wynagrodzenia wykonawcy następuje na podstawie kompletnej i prawidłowej dokumentacji (rozdział 5 § 3 ust. 10 Instrukcji).

W sprawie 3 umów: nr 2022/4/OZ/NF z 17 stycznia 2022 r., nr 2022/29/OZ/NF z 1 maja 2022 r., nr 2022/13/OZ/NF z 1 marca 2022 r. Prezes Zarządu wyjaśnił, że: „za podstawę rozliczenia powyższych umów uznano zweryfikowany rejestr godzin, zwłaszcza w oparciu o szczegółowe wskazania dedykowanej aplikacji (...). Wobec prowadzenia rejestru godzin oraz możliwości bieżącego monitorowania zakresu zlecenia wykonywanego przez zleceniobiorców, protokół odbioru może zostać uznany jedynie za dokument dodatkowy, którego brak nie wpływa na decyzję o wypłacie wynagrodzenia dla zleceniobiorców. Zatem wskazany w Instrukcji dokument – protokół odbioru umowy zlecenie – jest zasadniczo dodatkowym potwierdzeniem i zabezpieczeniem wykonania zadań wskazanych w umowach w sposób prawidłowy i bez zastrzeżeń. Należy podkreślić, iż w obecnym wzorze rachunku, osoba potwierdzająca wykonanie usługi składa podpis pod zapisem: *Stwierdzam, że praca została wykonana zgodnie z umową oraz przyjęta bez zastrzeżeń w dniu...*”.

(akta kontroli str. 1600-1659, 1686-1717, 1784-1826, 1827-1870, 1871-1924)

Zdaniem NIK w świetle wyżej cytowanych postanowień zawartych w rozdziale 3 ust. 9 pkt 7 oraz rozdziale 5 § 3 ust. 6, 8 i 10 Instrukcji, protokołu odbioru nie należy uznawać jedynie za dokument dodatkowy. Zgodnie z Instrukcją jest on obowiązkowym elementem kompletnej i prawidłowej dokumentacji, służącej do rozliczania umowy, a następnie wypłaty wynagrodzenia dla wykonawcy. Wymóg sporządzenia protokołu odbioru umowy powinien być uwzględniany w treści

⁷¹ Umowa nr 2022/4/OZ/NF z 17 stycznia 2022 r.; umowa nr 2022/29/OZ/NF z 1 maja 2022 r.; umowa nr 2022/13/OZ/NF z 1 marca 2022 r.

każdej umowy. Niewyegzekwowanie sporządzenia przez wykonawcę protokołów odbioru przedmiotu umowy, w celu potwierdzenia wykonania przedmiotu oraz rozliczenia umów i wypłata wynagrodzenia z tytułu realizacji tych umów na podstawie niekompletnej dokumentacji było niezgodne z ww. Instrukcją. W ocenie NIK było to działanie nierzetelne.

5. W dniu 1 lipca 2022 r. NFOŚiGW podpisał aneks nr 1 do umowy nr 2022/13/OZ/NF z 1 marca 2022 r. o wartości 19,7 tys. zł, której termin realizacji upłynął 30 czerwca 2022 r. W aneksie podano również niewłaściwą datę zawarcia umowy.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że: „założeniem i wola stron umowy było zachowanie ciągłości wykonywania zlecenia. Względy pandemiczne oraz praca w warunkach pracy zdalnej zaważyły, iż do finalizacji aneksu (podpisania) doszło dzień po upływie terminu realizacji umowy. Dodatkowo wskazuję, iż niewłaściwa data zawarcia umowy wskazana w aneksie stanowi oczywistą omyłkę pisarską, która na etapie finalizowania aneksu nie została zauważona.”.

W ocenie NIK było to działanie nierzetelne.

(akta kontroli str. 1871-1924)

6. Nieprawidłowo do wydatków majątkowych zakwalifikowano wydatek na usługę wsparcia technicznego na kwotę 564,6 tys. zł, gdyż nie stanowił on aktywów trwałych – wartości niematerialnych i prawnych, a był związany z bieżącym funkcjonowaniem NFOŚiGW. Było to również niezgodne z art. 39 ust. 1 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że koszty dotyczące przyszłych okresów sprawozdawczych rozlicza się w księgach rachunkowych jako czynne rozliczenia międzyokresowe kosztów.

Wystawiona przez wykonawcę faktura VAT⁷² na kwotę 6 728,4 tys. zł obejmowała zapłatę za dostarczone licencje wymienione w 8 pozycjach na fakturze (łącznie na kwotę 6 163 756,36 zł) oraz za usługę wsparcia producenta oprogramowania w kwocie 564 601,99 zł. Płatności za fakturę dokonano 29 września 2022 r. zgodnie z umową. Kontrola wykazała, że do dnia przekazania licencji do użytkowania, a nawet do 31 grudnia 2022 r. w NFOŚiGW nie korzystano z usług wsparcia producenta. Dokonano zapłaty z góry za usługi wsparcia producenta. Według § 3 pkt 2.9 umowy pakiet wsparcia producenta oprogramowania obejmuje do 330 godzin (minimum 110 godzin rocznie) do wykorzystania do 28 lutego 2025 r. Wydatek w kwocie 564,6 tys. zł poniesiony w 2022 r. został zaliczony do wartości początkowej w sumie 8 licencji, choć nie stanowił aktywów trwałych – wartości niematerialnych i prawnych.

Dyrektor DF wyjaśniła, że zdarzenie gospodarcze ujęte w fakturze VAT na kwotę 6 728,4 tys. zł zadekretowano w całości jako zakup wartości niematerialnych i prawnych (WNIp) „z uwagi na niewystarczający do prawidłowego zadekretowania opis merytoryczny. Ponieważ usługa wsparcia dotyczyła wszystkich pozycji WNIp na fakturze została podzielona na wszystkie pozycje (8 pozycji) i w związku z tym wartość każdej WNIp została powiększona o 70 575,25 zł. Wydatek nie został ujęty w koszty przyszłych okresów z uwagi na niewystarczający opis merytoryczny. Po ponownej analizie dokumentów i wyjaśnień komórki merytorycznej odpowiedzialnej za zakup, dokonano korekty zapisów księgowych, tj.: zmniejszono wartość początkową poszczególnych licencji, łącznie o 564 601,99 zł oraz ujęto wartość pakietu wsparcia w następujący sposób:

- w kosztach usług dotyczących 2022 r. w kwocie 75 280,28 zł,

⁷² Nr 32209050016 z 5 września 2022 r.

- w czynnych rozliczeniach międzyokresowych kosztów krótkoterminowych w kwocie 225 840,84 zł,
- w czynnych rozliczeniach międzyokresowych kosztów długoterminowych w kwocie 263 480,87 zł.

Powyższe księgowania zostały dokonane przed zatwierdzeniem sprawozdania finansowego za 2022 r.”. Z uwagi na omyłkowe zakwalifikowanie całego zdarzenia gospodarczego jako zakupu inwestycyjnego i zadekretowaniu go w wartości niematerialne i prawne cała kwota 6 728 358,35 zł została ujęta w wykonaniu planu inwestycyjnego.

Główna księgowa poinformowała, że zmiana zapisów księgowych wydatku w wysokości 564,6 tys. zł, pierwotnie zaewidencjonowanego jako wartości niematerialne i prawne, spowodowała zmniejszenie kwoty wydatków majątkowych o 564,6 tys. zł z kwoty 10 843,6 tys. zł na kwotę 10 279,0 tys. zł, wzrost kosztów usług obcych o 75,3 tys. zł, zmniejszenie kosztów amortyzacji o 94,1 tys. zł, zmniejszenie kosztów funkcjonowania organów i biura o 18,8 tys. zł, zmniejszenie kosztów działalności operacyjnej o 18,8 tys. zł, zwiększenie wyniku finansowego o 18,8 tys. zł, zmniejszenie wartości początkowych wartości niematerialnych i prawnych o 564,6 tys. zł, zmniejszenie umorzenia wartości niematerialnych i prawnych o 94,1 tys. zł, zwiększenie długoterminowych rozliczeń międzyokresowych kosztów o 263,5 tys. zł, zwiększenie krótkoterminowych rozliczeń międzyokresowych kosztów o 225,8 tys. zł, zwiększenie stanu aktywów i pasywów o 18,8 tys. zł, zwiększenie kapitału (funduszu) własnego o 18,8 tys. zł oraz zmniejszenie zmiany stanu rozliczeń międzyokresowych o kwotę 489,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 2809-2858, 3065-3072, 3242-3271, 3278-3288)

7. Kontrola 50 zapisów księgowych dotyczących wydatków majątkowych wykazała, że w przypadku 5⁷³ nie zawarto prawidłowego opisu operacji gospodarczej, zamiast opisu operacji wpisano numer dowodu księgowego, tj. faktury VAT. Było to niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy o rachunkowości.

Dyrektor DF wyjaśniła, że: „Brak rozszerzonych opisów w systemie księgowym we wskazanych dokumentach jest wynikiem nieistotnych omyłek pracowników w zakresie opisu, a nie księgowania. Zdarzenia gospodarcze zostały prawidłowo opisane i poddane kontroli wewnętrznej, a także zaksięgowane na prawidłowych kontach księgowych. Z uwagi na papierowy obieg dokumentów do każdego dokumentu księgowego sporządzany jest opis merytoryczny.”.

(akta kontroli str. 2685-2686, 2687a-2739)

8. Żaden ze 147 dokumentów OT (przyjęcie środka trwałego lub wartości niematerialnej i prawnej), dotyczących 11 wydatków majątkowych, objętych szczegółowym badaniem, nie zawierał: 1) podpisu wystawcy dowodu oraz osoby, której wydano lub od której przyjęto składniki aktywów; 2) stwierdzenia sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja), podpisu osoby odpowiedzialnej za te wskazania, a także nazwy środka trwałego, wynikającej z przepisów w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych i metody amortyzacji.

Było to niezgodne z art. 21 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Ponadto dokumenty te nie zostały podpisane przez kierownika jednostki, jako osobę odpowiedzialną

⁷³ Numer i data dokumentu: nr 22001 z 25 stycznia 2022 r., nr 558017 z 12 października 2022 r., nr 584101 z 8 listopada 2022 r., nr 611316 z 5 grudnia 2022 r. i 645857 z 29 grudnia 2022 r.

za całość gospodarki finansowej (stosownie do art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷⁴).

Dyrektor DF wyjaśniła, że: „Powyższe nie zostało wskazane w Zasadach (Polityce rachunkowości) ani w dokumentach wewnętrznych regulujących obszar zarządzania ryzykiem. W obowiązującej do dnia 18 października Instrukcji *Sporządzanie, obieg i kontrola dokumentów finansowo-księgowych w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej dotyczących funkcjonowania organów i Biura* nie została wskazana odpowiedzialność komórek organizacyjnych w zakresie: kontroli merytorycznej, kontroli formalno-rachunkowej oraz zatwierdzenia dokumentu OT przez kierownika jednostki. W instrukcji tej wskazano, że OT to: *dokument potwierdzający przyjęcie składników majątku trwałego do eksploatacji, dokument wtórny, generowany w systemie finansowo-księgowym w module FI-AA*. Z opisu dotyczącego wystawiania OT wynikało, że: *Podstawą wystawienia dokumentu OT jest przyjęcie i wprowadzenie ilościowe środka trwałego lub wartości niematerialnej i prawnej na stan. Przyjęcia dokonuje Wydział Administracyjny lub Departament Rozwoju Systemów Informatycznych DI. Wydział Księgowości Płac wprowadza środek trwały lub WNiP wartościowo, do modułu FI-AA. Podstawą jest dokument nabycia (faktura, inne)*. Z uwagi na powyższą instrukcję podstawą ujęcia w księgach był zatwierdzony dokument zakupu środka trwałego lub wartości niematerialnej i prawnej. Wprowadzanie środka trwałego do ewidencji wymagało przyporządkowania w module FI-AA do danej grupy w ramach Klasyfikacji Środków Trwałych, zaś do każdej grupy jest przypisana w module FI-AA metoda amortyzacji. W 2022 r. wskutek rozpoczętego procesu optymalizacji procesów, instrukcji i procedur dokonano przeglądu poszczególnych obszarów działalności NFOŚiGW. W związku z powyższym zostały zauważone różnego typu nieprawidłowości, które sukcesywnie są eliminowane. W obszarze zarządzania środkami trwałymi i WNiP również wystąpiły nieprawidłowości, w związku z czym procedura dot. gospodarowania majątkiem jest w trakcie zmian, które zostaną wprowadzone w 2023 r. Zasady powyższe zostaną również opisane w Zasadach (Polityce) rachunkowości. Dokumenty OT będą sporządzane zgodnie z obowiązującymi przepisami.”

W sprawie niepodpisania dokumentów przez kierownika jednostki, zgodnie z art. 53 ust. 1 ufp, dyrektor DF wyjaśniła, że: „dokumenty OT będą sporządzane zgodnie z przepisami prawa. Powyższe zostanie uregulowane w dokumencie wewnętrznym regulującym obszar zarządzania majątkiem. Dokumenty OT za 2022 r. zostaną uzupełnione.”

W ocenie NIK postępowanie to było niezgodne z prawem i nierzetelne.

(akta kontroli str. 2984-3130, 3263-3269)

9. W procedurze 6.2 „Gospodarowanie majątkiem”, obowiązującej w NFOŚiGW, nie opisano zakresu obowiązków i odpowiedzialności pracowników komórek organizacyjnych NFOŚiGW przy sporządzaniu dokumentu OT.

Dyrektor DF wyjaśniła, że: „W 2022 r. wskutek rozpoczętego procesu optymalizacji procesów, instrukcji oraz procedur dokonano przeglądu poszczególnych obszarów działalności NFOŚiGW. W związku z powyższym zostały zauważone różnego typu nieprawidłowości, które sukcesywnie są eliminowane. W obszarze zarządzania środkami trwałymi i WNiP również wystąpiły nieprawidłowości, w związku z czym procedura dot. gospodarowania majątkiem jest w trakcie zmian, które zostaną wprowadzone w 2023 r.”

⁷⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm. – dalej: „ufp”.

W ocenie NIK było to postępowanie nierzetelne.

(akta kontroli str. 2189-2262, 3263-3269)

1.3 Gospodarowanie wolnymi środkami i obligacjami

Na 31 grudnia 2022 r. zgromadzone środki pieniężne NFOŚiGW wyniosły 9 213 648,9 tys. zł. Były wyższe od stanu środków NFOŚiGW na 31 grudnia 2021 r. o 1 471 738,4 tys. zł, tj. o 19,0%. Na koniec 2022 r. było czynnych 30 lokat o łącznej wartości 9 162 290,7 tys. zł. Średni stan środków pieniężnych z 12 miesięcy w 2022 r. wyniósł 7 916 575,2 tys. zł.

W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r. NFOŚiGW nie dokonywał wpłat środków pieniężnych do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i nie otrzymał żadnych poleceń w tym zakresie.

Na podstawie art. 48 ust. 2 ufp oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie⁷⁵ NFOŚiGW dokonywał lokat wolnych środków znajdujących się w jego dyspozycji, które nie były wydatkowane w określonym dniu na wykonywanie zadań oraz jego funkcjonowanie, w formie depozytu u Ministra Finansów. Lokaty nie obejmowały środków pochodzących z dotacji z budżetu państwa. Lokowanie środków odbywało się za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK). Depozyty terminowe były zakładane z dwudniowym wyprzedzeniem, a lokaty „overnight” były stałym zleceniem dla BGK do przekazywania wolnych środków pozostałych na rachunkach, które nie zostały przekazane w depozyt terminowy i nie były wydatkowane w danym dniu do godz. 15.

Na dzień 1 stycznia 2022 r. w BGK było czynnych 55 lokat utworzonych w 2021 r. o wartości 7 712 867,1 tys. zł, a w ciągu 2022 r. założono 7 449 lokat (w tym „overnight”) o wartości 1 047 262 798,6 tys. zł. Środki lokowane były na okres od 1 do 95 dni. Średnia wartość lokaty w ciągu 2022 r. wyniosła 140 591,1 tys. zł. Najwięcej (5 692) utworzono depozytów jednodniowych, ich oprocentowanie wynosiło od 1,25% do 6,25% w stosunku rocznym. Założono 1 390 lokat 3-dniowych z oprocentowaniem od 1,75% do 6,25%. W 19 przypadkach skorzystano z lokaty 34-dniowej z oprocentowaniem 3,17% i 1 raz założono lokatę na 95 dni, której oprocentowanie w stosunku rocznym wyniosło 6,13%. Nie wystąpiły przypadki złożenia dyspozycji wcześniejszego zwrotu środków przekazanych w zarządzanie terminowe.

W 2022 r. odsetki z tytułu zagospodarowania wolnych środków wyniosły 378 232,2 tys. zł. Do wpływów NFOŚiGW nie są zaliczane odsetki od środków ZFŚS oraz odsetki od opłat produktowych za opakowania (od wpłat redystrybuowanych do wfośigw), które wyniosły 78,4 tys. zł.

Na etapie sporządzania Planu finansowego określone są przewidywane przychody, koszty, wynik brutto, dochody, wydatki oraz stan środków pieniężnych na koniec roku. Wydział Księgowości i Rozliczeń monitoruje stan środków pieniężnych. Wydział Planowania i Sprawozdawczości przekazuje Zarządowi NFOŚiGW miesięczną informację z wykonania planu finansowego i stanu środków pieniężnych. Sporządza również analizę długoterminową płynności finansowej podczas sporządzania corocznie planu finansowego oraz dodatkowo w zależności od potrzeb. W 2022 r. nie wystąpiły przypadki zapłaty zobowiązań po terminie płatności. Główna księgową wyjaśniła, że w 2022 r. dokonywanie lokat i przekazywanie w zarządzanie wolnych środków pieniężnych nie stanowiło zagrożenia dla terminowej realizacji zadań wykonywanych przez NFOŚiGW. Gospodarkę wolnymi środkami prowadzono z

⁷⁵ Dz. U. poz. 1864.

priorytetem zachowania zdolności NFOŚiGW do wywiązywania się z zobowiązań finansowych.

(akta kontroli str. 512-664, 726-727)

Na podstawie art. 47 ust. 1 i 2 ustawy o budżecie na rok 2022 p.o. Prezes Zarządu NFOŚiGW przekazał do Ministra Klimatu i Środowiska wniosek z 10 marca 2022 r. o wystąpienie do ministra właściwego do spraw budżetu o przekazanie NFOŚiGW skarbowych papierów wartościowych o wartości nominalnej 4 000 000,0 tys. zł z przeznaczeniem na finansowanie lub dofinansowanie działań w zakresie ochrony klimatu oraz wsparcia przemysłu energochłonnego.

Minister Finansów wyemitował 5 listów emisyjnych z 17 października 2022 r. dla 5 rodzajów obligacji przeznaczonych dla NFOŚiGW o łącznej wartości nominalnej 4 000 000,0 tys. zł i o wartości nominalnej 1 obligacji 1 000 zł, z tego:

- 1) list emisyjny nr 114/2022 w sprawie emisji obligacji zerokuponowych serii OY0724 o terminie wykupu 25 lipca 2024 r. o wartości nominalnej 400 000,0 tys. zł;
- 2) list emisyjny nr 115/2022 w sprawie emisji obligacji serii OY0527 o oprocentowaniu stałym (3,75% w stosunku rocznym) i terminie wykupu 25 maja 2027 r. o wartości nominalnej 1 200 000,0 tys. zł;
- 3) list emisyjny nr 116/2022 w sprawie emisji obligacji serii OY1127 o oprocentowaniu zmiennym i terminie wykupu 25 listopada 2027 r. o wartości nominalnej 1 200 000,0 tys. zł;
- 4) list emisyjny nr 117/2022 w sprawie emisji obligacji serii OY0432 o oprocentowaniu stałym (1,75% w stosunku rocznym) i terminie wykupu 25 kwietnia 2032 r. o wartości nominalnej 800 000,0 tys. zł;
- 5) list emisyjny nr 118/2022 w sprawie emisji obligacji serii OY0533 o oprocentowaniu zmiennym i terminie wykupu 25 maja 2033 r. o wartości nominalnej 400 000,0 tys. zł.

Obligacje zostały przekazane nieodpłatnie do NFOŚiGW w dniu 28 października 2022 r. NFOŚiGW nie poniósł dodatkowych kosztów z tytułu otrzymania obligacji skarbowych. W dniu 28 października 2022 r. otrzymane obligacje zostały zaewidencjonowane w księgach rachunkowych w łącznej wartości 3 004 000,0 tys. zł, tj. w wysokości o 24,9% niższej od wartości nominalnej, przy czym obligacje zerokuponowe zaewidencjonowano jako aktywa krótkoterminowe, pozostałe 4 zostały ujęte jako aktywa długoterminowe.

Zgodnie z decyzją Zarządu NFOŚiGW obligacje mają być utrzymywane do daty ich wykupu. Z tego względu w dniu 12 stycznia 2023 r. zmieniono kwalifikację papierów wartościowych zerokuponowych i nastąpiło przeksięgowanie na konto długoterminowych dłużnych papierów wartościowych.

Były główny księgowy NFOŚiGW wyjaśnił, że:

- obligacje zerokuponowe zostały zaewidencjonowane jako aktywa krótkoterminowe ze względu na krótki okres do wykupu. Pozostałe 4 zostały ujęte jako długoterminowe dłużne papiery wartościowe;
- wyceny obligacji na 28 października 2022 r. dokonał według wartości godziwej. Wycena polegała na pozyskaniu informacji z rynku pieniężnego na temat cen i rentowności instrumentów finansowych takich samych lub podobnych. Wycena obligacji została dokonana w oparciu o: krzywe rentowności wynikające z cen obligacji, będących przedmiotem obrotu na międzybankowym rynku pieniężnym na podstawie informacji o przetargach, dotyczących tych obligacji oraz na podstawie analizy bieżącej i przewidywań dotyczących kształtowania się podstawowych wielkości rynkowych w przyszłości;

- nie dokonał wyceny w oparciu o notowania giełdowe, zgodnie z Polityką rachunkowości, obowiązującą od 1 stycznia 2022 r., w której w części II. pkt 1.3 zapisano, że: „Udziały (akcje) i inne papiery wartościowe, dla których istnieje aktywny rynek na dzień bilansowy wycenia się w wartości godziwej w oparciu o notowania giełdowe dla danego aktywa”, ponieważ za wartość godziwą przyjmuje się kwotę jaką dany składnik aktywów mógłby zostać wymieniony na warunkach transakcji rynkowej. Biorąc pod uwagę ilość otrzymanych obligacji, czyli 4 mln sztuk, jest absolutnie niemożliwa wymiana taka za pośrednictwem rynku catalyst giełdy papierów wartościowych ze względu na nikłe wolumeny obrotu tymi papierami na giełdzie, a – zdaniem byłego głównego księgowego – cytowany zapis Polityki rachunkowości odnosi się do wyceny na dzień bilansowy, a nie na dzień wprowadzenia do ksiąg.

Główna księgowa NFOŚiGW wyjaśniła, że obligacje – z powodu braku ceny ich nabycia – zostały ujęte w ewidencji księgowej w wartości godziwej. Wartość godziwa została wyceniona za pomocą metod estymacji, określających najbardziej prawdopodobną cenę rynkową sprzedaży netto na 28 października 2022 r. dla wolumenu ilościowego. Wycena została przygotowana w oparciu o założenia makroekonomiczne oraz warunki emisji skarbowych papierów wartościowych odrębnie dla każdej serii. Na 31 grudnia 2022 r. wyceniono wartość niezapadłych kuponów na łączną wartość 48 744,0 tys. zł, co spowodowało wzrost wartości obligacji skarbowych łącznie do 3 052 744,0 tys. zł.

Prezes Zarządu NFOŚiGW złożył identyczne wyjaśnienia w sprawie przyczyn wyceny godziwej wartości obligacji skarbowych w kwocie o 24,9% niższej od ich wartości nominalnej.

Do 31 grudnia 2022 r. utrzymano 4 mln sztuk ilość obligacji skarbowych. Przychody z tytułu odsetek od obligacji skarbowych na 31 grudnia 2022 r. wyniosły 53 440,0 tys. zł.

W Polityce rachunkowości nie określono metod wyceny obligacji otrzymanych nieodpłatnie na moment przyjęcia pomimo, że od 28 grudnia 2021 r. było wiadomo, że NFOŚiGW ma możliwość otrzymania nieodpłatnie obligacji (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Wycena otrzymanych nieodpłatnie obligacji na moment otrzymania została zaniżona (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Na dzień bilansowy nie wyceniono obligacji ani w skorygowanej cenie nabycia za pomocą efektywnej stopy procentowej, ani wartości godziwej (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Ponadto na 31 grudnia 2022 r. NFOŚiGW posiadał 65 786 sztuk obligacji BOŚ PLBOS0000290 objętych 31 października 2017 r. o wartości 67 122 113,66 zł z datą wykupu 31 października 2024 r. Odsetki od tych obligacji wyniosły 5 290,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 664-725, 1579-1588, 3260-3268, 3272-3277)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Polityce rachunkowości nie opisano metod wyceny obligacji nieodpłatnie otrzymanych, mimo, że już od 28 grudnia 2021 r., to jest od daty ogłoszenia ustawy o budżecie na rok 2022, było wiadome, że NFOŚiGW ma możliwość otrzymania nieodpłatnie znacznego pakietu obligacji skarbowych. Nie zaktualizowano również Polityki rachunkowości w tym zakresie, w szczególności w okresie między złożeniem wniosku do Ministra Finansów o przekazanie obligacji a dniem ich otrzymania.

Dyrektor DF wyjaśniła, że: „w Zasadach (Polityce) rachunkowości są zawarte zasady wyceny aktywów, w tym papierów wartościowych stanowiących długoterminowe inwestycje. Obligacje zgodnie z ustawą o obrocie instrumentami finansowymi z dnia 29 lipca 2005 r. art. 21 ust. 1⁷⁶ są instrumentami finansowymi. W 2023 r. w Zasadach (Polityce rachunkowości) zostaną doprecyzowane zapisy dot. instrumentów finansowych.”

W ocenie NIK, na skutek braku zasad i parametrów służących do wyceny nieodpłatnie otrzymanych obligacji, NFOŚiGW nie zastosował wskaźników do wyceny obligacji, które umożliwiałyby weryfikację dokonanych wyliczeń.

(akta kontroli str. 1075-1098, 3272-3277)

2. Do wyceny otrzymanych nieodpłatnie obligacji w każdym przypadku przyjęto cenę niższą i rentowność wyższą niż wynikająca ze wszystkich źródeł informacji o wartości obligacji wynikającej z transakcji rynkowych. Kalkulacje wartości obligacji na dzień ich nieodpłatnego otrzymania, przedstawione do kontroli, dla każdej wycenianej obligacji zawierają dane o cenie danego papieru wartościowego wynikającej z przetargów organizowanych przez Ministerstwo Finansów, cenie wynikającej z wyceny giełdowej (rynek Catalyst) oraz na rynku międzybankowym (lub „kwotowań BOŚ”). Wyliczono także rentowność obligacji dla wszystkich tych wycen. Wartości obligacji dla poszczególnych serii przyjęte do wyceny na 28 października 2022 r. są od 2,2% do 24,2% niższe od wartości wynikających z rynku międzybankowego, a łączna kwota zaniżenia wyceny wyniosła 288 000,0 tys. zł. I tak:

- dla serii OK0724 (OY0724) – wycena z rynku międzybankowego: 87,00; wycena księgową: 85,10, to jest niższa o 2,2% czyli o 7 600,0 tys. zł;
- dla serii PS0527 (OY0527) – wycena z rynku międzybankowego: 83,40; wycena księgową: 78,5000; to jest niższa o 5,9% czyli o 58 800,0 tys. zł;
- dla serii WZ1127 (OY1127) – wycena z rynku międzybankowego: 92,70; wycena księgową: 84,80; to jest niższa o 8,5% czyli o 94 800,0 tys. zł;
- dla serii DS0432 (OY0432) – wycena z rynku międzybankowego: 59,65; wycena księgową: 54,50; to jest niższa o 8,6% czyli o 41 200,0 tys. zł;
- dla serii WZ0533 (OY0533) – wycena z rynku międzybankowego: 88,40; wycena księgową: 67,00; to jest niższa o 24,2% czyli o 85 600,0 tys. zł.

Wyjaśniając przyczyny obniżenia wyceny w stosunku do wartości z rynku międzybankowego dyrektor DF podała, w odniesieniu do każdej serii, że opracowany przez ówczesnego głównego księgowego model wyceny zakłada ostrożnościowe podejście przy założeniu sprzedaży bardzo dużej ilości sztuk obligacji oraz terminu do wykupu poszczególnych serii obligacji.

Zdaniem NIK, NFOŚiGW korzystając z danych z rynku nie wyjaśnił przyczyn przyjęcia takich parametrów, które prowadziły do obniżenia wyceny dla 5 różnych serii obligacji od 2,2% do 24,2%. Poprzez wskazanie „wyceny ostrożnościowej” nie określono jednocześnie, jakie parametry i w jakiej wysokości zastosowano w odniesieniu do każdej z osobna serii obligacji, które różnią się zarówno terminem wykupu, wolumenem ilościowym oraz stopą ich oprocentowania.

(akta kontroli str. 718-721, 3260-3277, 3289-3295)

3. Na dzień bilansowy NFOŚiGW nie wycenił obligacji w skorygowanej cenie nabycia za pomocą efektywnej stopy procentowej, tj. w sposób wskazany w art. 28 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości dla inwestycji zaliczonych do aktywów trwałych, dla których określony został termin wymagalności. Obligacje nie zostały

⁷⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 1500, ze zm. – przypis kontrolera.

również wycenione w żaden inny sposób wskazany w art. 28 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości. Z przedłożonych do kontroli dokumentów wynika, że na dzień bilansowy naliczono odsetki poprzez ujęcie części następnej płatności odsetkowej proporcjonalnie do upływu czasu, na podstawie informacji o płatnościach odsetek umieszczonej na stronie Ministra Finansów. Przychodów z tytułu posiadania obligacji zerokuponowych w ogóle nie naliczono na dzień bilansowy.

Dyrektor DF wyjaśniła, że: „NFOŚiGW otrzymał nieodpłatnie obligacje dopiero 28 października 2022 r. i na ten dzień zostały ujęte w ewidencji księgowej w wartości godziwej zgodnie z art. 28 ust. 5 ustawy o rachunkowości. Zgodnie z powyższym oraz małą płynnością rynku obligacji na koniec roku ujęcie to zgodnie z skorygowaną ceną nabycia zostało powiększone o wartość niezapadłych kuponów na dzień 31 grudnia 2022 r. Obligacje zerokuponowe nie posiadają płatności odsetkowych.”.

NIK wskazuje, że definicję skorygowanej ceny nabycia zawarto w art. 28 ust. 8a ustawy o rachunkowości i przewiduje ona że wartość początkową instrumentu finansowego, pomniejszoną o spłaty wartości nominalnej, koryguje się o skumulowaną kwotę zdyskontowanej różnicy między wartością początkową składnika i jego wartością w terminie wymagalności, wyliczoną za pomocą efektywnej stopy procentowej. W przedłożonych do kontroli dokumentach nie zawarto wyliczenia efektywnej stopy procentowej ani wyliczenia wartości zdyskontowanej, a przedłożone dokumenty wskazują, że naliczono odsetki proporcjonalnie do upływu czasu. Nie przedłożono też innych dokumentów które wyjaśniałyby przyjętą metodę wyceny. Ustawa o rachunkowości nie przewiduje wyceny aktywów finansowych na dzień bilansowy w wysokości wartości początkowej powiększonej o część wartości kuponu odsetkowego przypadającego do spłaty w najbliższym czasie.

(akta kontroli str. 718-719, 3272-3277, 3289-3295)

Opis stanu
faktycznego

1.4 Realizacja zadań

W Planie finansowym NFOŚiGW w układzie zadaniowym w 2022 r. ujęto koszty realizacji zadań, zgodnie z ustawą budżetową, w wysokości 6 920 600,0 tys. zł. Plan nie był zmieniany. Według danych ujętych w sprawozdaniu Rb-BZ2 Roczne sprawozdanie z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2022 r. po korekcie z 17 kwietnia 2023 r. w NFOŚiGW poniesione koszty wyniosły 5 970 529,9 tys. zł, tj. 86,3% planu. W porównaniu do 2021 r. (5 005 262,0 tys. zł) były one wyższe o 965 267,9 tys. zł, tj. o 19,3%.

W sprawozdaniu rocznym RB-BZ2 z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym w 2022 r. po korekcie w ramach funkcji 12 – Środowisko wykazano 5 zadań podzielonych na 13 podzadań i 20 działań, z których 2 podzadania i 8 działań nie było uwzględnionych w planie finansowym NFOŚiGW w układzie zadaniowym na 2022 r. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Największe koszty poniesiono w ramach zadania 12.3.W. Ochrona powietrza i przeciwdziałania zmianom klimatu. Stanowiły one 83,1% kosztów ogółem i wyniosły 4 963 140,7 tys. zł.

Na poziomie zadania 12.1.W System ochrony środowiska i informacji o środowisku koszty wyniosły 737 693,4 tys. zł (80,4% planu). Celem zadania było „zwiększenie liczby osób objętych działaniami edukacyjnymi w zakresie ochrony środowiska”. Osiągnięta wartość miernika, określonego jako „zasięg zrealizowanych przedsięwzięć edukacyjno-promocyjnych oraz informacyjnych (mln osób)”, wyniosła 190 mln osób wobec planowanych 117 mln osób (tj. 162,4% planu). Wyższa wartość miernika

wynika ze znaczącego poszerzenia kręgu odbiorców w stosunku do pierwotnie zaplanowanego na skutek wykorzystania reklamy radiowej, telewizyjnej i internetowej. Niższe niż planowano wykonanie kosztów wynikało z niepełnego wykorzystania środków na wszystkie 5 podzadań, w tym. m.in.:

- 12.1.1. Tworzenie i koordynacja regulacji w zakresie ochrony środowiska oraz informacja o środowisku – zrealizowano w kwocie 206 009,8 tys. zł, tj. 73,5% planu z powodu finansowania ekspertyz i prac naukowo badawczych, które przez beneficjentów środków mogą zostać wykazane w dowolnej z dziedzin finansowania ochrony środowiska (w innych pozycjach budżetu zadaniowego). Ponadto poniesiono mniejsze niż planowano wydatki na współfinansowanie LIFE, wdrażanie programu „Gekon” i „Sokół”. W 2022 r. w ramach podzadania zrealizowano 2 działania (działanie 12.1.1.1. Tworzenie i koordynacja regulacji w zakresie ochrony środowiska w wysokości 7 097,2 tys. zł oraz działanie 12.1.1.3. *Udostępnianie informacji o środowisku* w wysokości 267,5 tys. zł), których nie ujęto w planie finansowym NFOŚiGW w układzie zadaniowym na 2022 r.;
- 12.1.2.W Promocja zachowań proekologicznych i edukacja środowiskowa – zrealizowany poziom kosztów 53 764,6 tys. zł był niższy od planowanego (76,9%) w zakresie programu „Edukacja ekologiczna” z uwagi na uwarunkowania pandemiczne;
- 12.1.4.W. Ochrona przed skutkami zagrożeń – zrealizowano 246 131,1 tys. zł, tj. 77,0% planu z powodu mniejszych wydatków na realizację programów „Moja woda” i „Ogólnopolski System Finansowania Służb Ratowniczych”. Ponadto w 2022 r. z uwagi na przypisanie klasyfikacji zadaniowej zgodnie z oznaczeniem stosowanym przez beneficjenta dofinansowania, w kosztach tej pozycji dodatkowo uwzględniono umowę z Komendą Główną Policji na zadanie „Pomagamy i chronimy – Policja i Państwowa Straż Pożarna na straży bioróżnorodności” na kwotę 35 mln zł. W 2022 r. w ramach podzadania zrealizowano 2 działania (działanie 12.1.4.2. Oceny oddziaływania na środowisko w wysokości 598,7 tys. zł oraz działanie 12.1.4.3. Pozwolenia zintegrowane i najlepsze dostępne techniki w wysokości 216,5 tys. zł), których nie uwzględniono w planie finansowym NFOŚiGW w układzie zadaniowym na 2022 r.;
- 12.1.6.W. Gospodarka odpadami – zrealizowany poziom kosztów 140 097,5 tys. zł (tj. 92,3% planu) wynika m. in. z wyższej niż zakładano realizacji programu „Racjonalna gospodarka odpadami głównie w części 1) Selektywne zbieranie i zapobieganie powstawaniu odpadów” oraz niższej realizacji programów „Usuwanie porzuconych odpadów”, „Ogólnopolski program finansowania usuwania wyrobów zawierających azbest” i „Usuwanie folii rolniczych i innych odpadów pochodzących z działalności rolniczej”. W 2022 r. w ramach podzadania zrealizowano działanie 12.1.6.1. System zagospodarowania odpadów w wysokości 871,4 tys. zł, którego nie uwzględniono w planie finansowym NFOŚiGW w układzie zadaniowym na 2022 r.

Na realizację zadania 12.2.W Kształtowanie bioróżnorodności poniesiono koszty 133 645,0 tys. zł (tj. 70,2% planu). Celem zadania było „powstrzymanie procesu utraty różnorodności biologicznej i krajobrazowej, odtworzenie i wzbogacenie zasobów przyrody oraz skuteczne zarządzanie gatunkami i siedliskami”. Wartość miernika określonego jako „powierzchnia siedlisk wspartych w zakresie uzyskania lepszego statusu ochrony” wyniosła 7837 ha, co stanowiło 22,5% planu (34 833 ha). Powodem osiągnięcia mniejszej wartości miernika była opóźniona realizacja umów, a w konsekwencji opóźnione ich rozliczenie oraz zamknięcie rzeczowe i finansowe. Koszty zadania dotyczyły m.in.: ochrony przyrody i krajobrazu – 33 580,7 tys. zł (78,2% planu), ochrony i remediacji powierzchni ziemi – 99 852,0 tys. zł (67,7% planu). Poniesiono również koszty w wysokości 212,3 tys. zł na realizację podzadania 12.2.2.W Ochrona i zrównoważony rozwój lasów i działania 12.2.2.2. Ochrona

ekosystemów leśnych i gospodarowanie ich zasobami, których nie uwzględniono w planie finansowym NFOŚiGW w układzie zadaniowym na 2022 r. Przyczynami niewykonania planowanych kosztów były opóźnienia w realizacji przedsięwzięć i podpisywanie umów w II połowie roku na realizację programu „Ochrona i przywracanie różnorodności biologicznej i krajobrazowej”. Poziom kosztów wynika ponadto z niższych wypłat w programie „Zmniejszenie uciążliwości wynikających z wydobywania kopalin” (o ponad 60 mln zł od prognozowanych) i wyższego od planowanego wydatkowania środków w programie „Ogólnopolski program regeneracji środowiskowej gleb poprzez ich wapnowanie” (o 14 mln zł).

Zadanie 12.3.W Ochrona powietrza i przeciwdziałanie zmianom klimatu zrealizowano w wysokości 4 963 140,7 tys. zł, tj. 89,6% planu. Celem zadania było „ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza”. Osiągnięta wartość miernika określonego jako „ilość ograniczonej lub unikniętej emisji dwutlenku węgla (Mg/rok)” wyniosła 1 715 291,0 Mg/rok i stanowiła 119,5% planu. Przekroczenie wartości miernika było wynikiem krótszego niż zakładano czasu realizacji przedsięwzięć przez beneficjentów realizowanych m.in. w ramach programów „Czyste powietrze” i „Mój prąd”. Wartość zakładanego w planie poziomu miernika została odniesiona do planowanych wypłat środków na realizację programu, przy uwzględnieniu terminu 30 miesięcy na realizację przedsięwzięcia od dnia złożenia wniosku o dofinansowanie.

Koszty zadania dotyczyły systemów ochrony powietrza i przeciwdziałania zmianom klimatu – 4 963 140,7 tys. zł, tj. 89,6%. Zrealizowany poziom kosztów wynikał m. in. z wypłaty środków na Fundusz Dróg Samorządowych – 1 400 mln zł i w ramach realizacji programów „Czyste powietrze” – 2 033 mln zł, „Mój prąd” – 552 mln zł oraz „Budownictwo energooszczędne część 1) Zmniejszenie zużycia energii w budownictwie” – 228 mln zł. W ramach podzadania zrealizowano działanie 12.3.1.1. Zarządzanie jakością powietrza i ograniczanie emisji zanieczyszczeń w wysokości 915 tys. zł, którego nie uwzględniono w planie finansowym NFOŚiGW w układzie zadaniowym na 2022 r.

Koszty zadania 12.4.W Gospodarka zasobami i strukturami geologicznymi wyniosły 106 640,7 tys. zł, tj. 44,0% planu. Celem zadania było „rozpoznawanie budowy geologicznej kraju pod kątem możliwości zaopatrzenia ludności oraz sektorów gospodarczych w kopaliny i wody podziemne wraz z ich ochroną”. Wartość miernika określonego jako „liczba wykonanych opracowań geologicznych (szt.)” wyniosła 2 317 szt., co stanowiło 61,1% planu. Powodem nieosiągnięcia planowanej wartości miernika było przedłużenie do 2023 r. realizacji umów⁷⁷, w których osiągnięcie efektu miało nastąpić w 2022 r. Ponadto w umowie pn. „Zadania państwa wykonywane przez państwową służbę geologiczną dotyczące działalności informacyjnej, szkoleniowej i współpracy zagranicznej w zakresie geologii realizowane od 2018 roku” wykonywanej przez Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy, oczekiwany efekt został zmniejszony o 864 sztuki opracowań przewidzianych do realizacji.

⁷⁷ Umowy: nr 35/2016/Wn-07/FG-GO-DN/D z dnia 14.03.2016 r. na realizację przedsięwzięcia pn.: „Prowadzenie działań przez państwową służbę geologiczną w związku z wystąpieniem geologicznych zdarzeń incydentalnych lub katastrof naturalnych (prace interwencyjne)”; nr 296/2017/Wn-07/FG-kg-dn/D z dnia 02.11.2017 r. na realizację przedsięwzięcia pn.: „Zadania państwa wykonywane przez państwową służbę geologiczną w zakresie kartografii geologicznej realizowane od 2017 (pgg art.162, ust.1, pkt 7)”; nr 371/2017/Wn-07/FG-go-dn/D z dnia 11.12.2017 r. na realizację przedsięwzięcia pn.: „Zadania państwa wykonywane przez państwową służbę geologiczną w zakresie ochrony georóżnorodności i geologii środowiskowej realizowane od 2017 (pgg art. 162, ust. 1, pkt. 9)”; nr d) 181/2018/Wn-07/FG-sm-dn/D z dnia 10.08.2018 r. na realizację przedsięwzięcia pn.: „Zadania państwa wykonywane przez państwową służbę geologiczną w zakresie rozpoznania budowy geologicznej kraju dla ustalenia zasobów złóż kopalin i odnowienia bazy surowcowej realizowane od 2017 roku (pgg art. 162, ust. 1, pkt. 1)”; nr 307/2018/Wn-07_FG-GO-DN/D z dnia 20.12.2022 r. na realizację przedsięwzięcia: „Zadania państwa wykonywane przez państwową służbę geologiczną w zakresie gromadzenia, udostępniania, przetwarzania i archiwizowania informacji geologicznej realizowane od 2018 roku (pgg art. 162, ust. 1 pkt 2, pkt 3)”.

Koszty realizacji zadania dotyczyły gospodarczego wykorzystania zasobów i struktur geologicznych oraz badań geologicznych i były finansowane z programu „Poznanie budowy geologicznej na rzecz kraju”. Niskie wykonanie kosztów wynikało z niewypłacenia części zaliczek spowodowanego niespełnieniem warunku do ich wypłaty lub opóźnieniem rozpoczęcia realizacji umowy (Gminę Szaflary – nie została wypłacona kwota 49,7 mln zł). Dokonano także zwrotu do NFOŚiGW środków z pobranych zaliczek w wysokości 20 556 tys. zł.

Na realizację zadania 12.5.W Ochrona wód i gospodarowanie zasobami wodnymi wydano 29 410,1 tys. zł, tj. 97,9% planu. Miernik oraz wartość miernika zadania nie były planowane przez NFOŚiGW, ponieważ realizowane zadania związane z gospodarką wodami należą do kompetencji ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej.

Koszty realizacji zadania dotyczyły m.in. ochrony przeciwpowodziowej – 1 325 tys. zł, tj. 59,3% planu oraz wsparcia przedsięwzięć infrastrukturalnych w zakresie gospodarki wodno-ściekowej – 27 097,8 tys. zł, tj. 97,4% planu. W 2022 r. w ramach zadania zrealizowano podzadanie 12.5.1.W. Kształtowanie, ochrona i wykorzystanie zasobów wodnych oraz działanie 12.5.1.1.W. Planowanie i koordynacja w gospodarowaniu wodami w wysokości 987,0 tys. zł, których nie uwzględniono w planie finansowym NFOŚiGW w układzie zadaniowym na 2022 r.

(akta kontroli str. 2039-2072, 3785-3812)

W formularzu opisowym prezentującym wykonanie planu finansowego w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2022 r. wskazano 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 beneficjentem, 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 efektywności działania za pomocą mierników budżetu zadaniowego, gdyż ocenia on działanie w perspektywie rocznej, a inwestycje środowiskowe realizowane są często wiele lat (ocena na etapie podpisywania umów nie ma takiego ograniczenia). Nie można więc oceniać kosztu budowy np. oczyszczalni ścieków porównując jej parametry z kwotami wydatkowanymi na jej budowę w 1 roku realizacji. Ponadto mierniki budżetu zadaniowego, przedstawiające rzeczywiście 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. 2039-2072, 3785-3812)

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 stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Plan finansowy w układzie zadaniowym nie był zmieniany w ciągu roku. Został sporządzony w układzie 5 zadań, 11 podzadań, 12 działań i 28 mierników realizacji tych zadań, podzadań i działań, a według sprawozdania rocznego RB-BZ2 z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2022 r. po korekcie liczba zadań pozostała bez zmian, natomiast liczba podzadań, działań i wartość miernika wyniosła odpowiednio 13, 20 i 38. Oznacza to, że w sprawozdaniu wykazano dodatkowo 2 podzadania, 8 działań i 10 mierników, których nie ujęto w planie finansowym NFOŚiGW w układzie zadaniowym w 2022 r. Plan ten nie był zmieniany nawet po uzyskaniu przez NFOŚiGW informacji pochodzącej m.in. z wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej o realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe zadaniach poprzez rezerwę celową budżetu państwa, które ujęto w innych niż zaplanowano pozycjach budżetu zadaniowego oraz po dokonanych zmianach w umowach z beneficjentami środków. W formularzu opisowym prezentującym wykonanie planu finansowego w układzie zadaniowym podano, że „sprawozdanie z wykonania budżetu zadaniowego za 2022 rok zostało sporządzone z uwzględnieniem zalecenia ministerstwa właściwego ds. środowiska, dotyczącego przedstawiania wydatków (przeznaczonych na dofinansowanie zadań realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe poprzez rezerwę celową budżetu państwa) zgodnie z klasyfikacją, jaką te jednostki stosują. Przyjęcie takich założeń spowodowało, że w sprawozdaniu wykazywane są koszty w pozycjach, dla których NFOŚiGW nie planował ich ponoszenia.” Minister Środowiska (pismem z 13 stycznia 2015 r.) zobowiązał Prezesa Zarządu NFOŚiGW do dokonywania od 1 stycznia 2015 r. zmian w planie finansowym w układzie zadaniowym, które powinny być wprowadzane na podstawie otrzymanych od jednostek podległych lub nadzorowanych przez Ministra Środowiska wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej lub wniosków o korektę decyzji Ministra Finansów, które wskazywać będą ostateczny cel przeznaczenia środków i będą skierowane do akceptacji NFOŚiGW. Na spotkaniu 29 stycznia 2015 r. w Ministerstwie Środowiska, ustalono, że: „NFOŚiGW w sprawozdaniach z realizacji budżetu zadaniowego będzie wykazywał kwoty dofinansowania Funduszu dla PJB w pozycjach odpowiadających klasyfikacji zadaniowej PJB. Powyższe może wiązać się z potrzebą dokonania zmian w planie finansowym NFOŚiGW w układzie zadaniowym. MŚ przed upływem terminów sprawozdawczych przekaże NFOŚiGW do celów kontrolnych i porównawczych, zestawienie wniosków złożonych przez podległe Ministrowi Środowiska PJB uwzględniające kod klasyfikacji zadaniowej zastosowanej przez jednostki.”

Dyrektor DF w odniesieniu do zmian w umowach z beneficjentami środków, które miały wpływ na stopień wykonania określonych mierników wyjaśniła, że: „Plan finansowy w układzie zadaniowym nie został zmieniony (...) Zarówno koszty jak i wartości mierników nie są stanowią limitu, więc nie dokonanie zmian planu nie ogranicza możliwości finansowania i realizacji zadań. Dokonywanie cyklicznych zmian w celu dopasowania planu do wykonania w NFOŚiGW ma tylko zaletę prezentacyjną. W trakcie roku budżetowego dokonywanych jest wiele zmian w umowach m.in. z Państwowym Instytutem Geologicznym – Państwowym Instytutem Badawczym. Każdorazowa zmiana planu finansowego w układzie zadaniowym generowałaby konieczność przeprowadzania całej procedury wielokrotnie w ciągu roku, a zmiana Planu finansowego NFOŚiGW wymaga decyzji Zarządu i Rady Nadzorczej, a w przypadku zmiany kosztów także uzyskania zgody Ministra właściwego ds. klimatu i zasięgnięcia opinii Sejmowej Komisji Finansów Publicznych. Gdyby taki sposób działania miał zostać wdrożony w obszarze wszystkich realizowanych w NFOŚiGW umów, objętych

planowaniem w układzie zadaniowym, to doprowadziłoby do permanentnego procedowania zatwierdzania tego dokumentu, opóźnień w wypłatach i realizacji umów, wstrzymywania realizacji umów co spowodowałoby wzrost kosztów obsługi budżetu zadaniowego. Jediną zaletą byłoby przedstawienie na koniec roku wykonania planu w 100% w stosunku do ostatniej procedowanej zmiany. Zdaniem NFOŚiGW takie działanie było niegospodarne, nierzetelne i niepotrzebne.”.

W sprawie wykazania w sprawozdaniu 2 podzadań i 8 działań, których nie uwzględniono w planie finansowym NFOŚiGW w układzie zadaniowym w 2022 r. dyrektor DF wyjaśniła, że: „NFOŚiGW przekazuje środki dla PJB na rezerwę celową nr 59 i dopiero z niej wypłacane są środki poszczególnym jednostkom budżetowym. Listy zadań PJB mogą być zmieniane w ciągu roku a wypłacane środki ujmowane w wielu pozycjach budżetu zadaniowego (odmienianie od Planu NFOŚiGW). Faktycznie pierwotnie Ministerstwo Środowiska (w 2015 roku) planowało nałożenie na NFOŚiGW obowiązku zmiany Planu finansowego w układzie zadaniowym po stwierdzeniu odmienności kodów NFOŚiGW i beneficjenta końcowego, ale po spotkaniu z 2015 roku już tego nie wymagało. (...) Ministerstwo chciało zastosować rozwiązania znane z Budżetu Państwa do jednostki sektora finansów publicznych działającej m.in. w oparciu o ustawę o rachunkowości. Spowodowałoby to paraliż wypłat środków dla PJB i znacznie utrudniłoby to im realizację zadań. Po spotkaniu ówczesne Ministerstwo wycofało się z tego pomysłu. (...) Zdanie z notatki „Powyższe może wiązać się z potrzebą dokonania zmian w planie finansowym NFOŚiGW w układzie zadaniowym” rozumiane przez obie strony (NFOŚiGW i ówczesne MŚ) było, że jak w przyszłości zostaną zalimitowane koszty na poziomie działań to konieczne będzie zmienianie na bieżąco planów, (przy otrzymywaniu sygnałów o odmiennym ujmowaniu przez beneficjenta końcowego) środków z NFOŚiGW. Druga sytuacja która wymagałaby zmiany planów to ryzyko przekroczenia kosztów na kwocie planu ogółem wynikającego z konieczności realizowania pilnych potrzeb kraju.(...) Zapis z notatki mówi o przekazaniu danych o ujęciu środków PJB w poszczególnych pozycjach budżetu zadaniowego przed upływem terminów sprawozdawczych i za rok 2022 miało to miejsce w 2023 roku. Dokonywanie zmian planu na rok 2022 w roku 2023 w ocenie NFOŚiGW nie miało by żadnego celu oprócz uporządkowania zapisów w samym Planie. Nakład pracochłonności byłby więc niewspółmierny do korzyści.”.

Zdaniem NIK dokonywanie zmian w planie finansowym w układzie zadaniowym powinno odbywać się cyklicznie według określonych zasad. Zmiany planu powinny być dokonywane m.in. na podstawie informacji o zmianach dokonanych w umowach zawartych z beneficjentami lub w przypadku informacji o realizowanych zadaniach poprzez rezerwę celową pozyskanych od beneficjentów, przy czym ustalenie z PJB jednolitej klasyfikacji zadań dofinansowywanych ze środków NFOŚiGW (poprzez rezerwę celową poz. 59) może być określone już w umowie z beneficjentem środków. Celem dokonywania tych zmian jest ustalenie rzetelnej wielkości planu po zmianach w układzie zadań, podzadań i działań stosownie do treści § 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁷⁸, w którym ustalono, że dane w sprawozdaniu wykazuje się w zakresie planu po zmianach – w kwotach wydatków/kosztów i wartościach mierników wynikających z układu zadaniowego uwzględniającego zmiany dokonane w trakcie roku budżetowego w planie finansowym jednostki w trybie określonym w ufp lub w odrębnej ustawie. Zgodnie

⁷⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 1731.

z art. 32 ufp i § 3 ust. 2 lit. d cyt. rozporządzenia NFOŚiGW jest jednostką obowiązującą do sporządzania sprawozdania z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym, a obowiązek ten powinien być wykonywany rzetelnie. W ocenie NIK niedokonywanie zmian w planie w celu uwzględnienia w nim sytuacji niemożliwych do przewidzenia na etapie planowania było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 2039-2072, 2077-2088, 2091-2096, 2099, 2100-2112, 3785-3812)

2. W związku z niedokonywaniem zmian w planie finansowym w układzie zadaniowym wykazywane w sprawozdaniu rocznym RB-BZZ z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym w 2022 r. po korekcie wartości niektórych mierników określających stopień realizacji celu wskazywały znaczące odchylenia od wielkości planowanych (wykonanie stanowiło od 22,5% do 8 236,1% planu finansowego NFOŚiGW w układzie zadaniowym w 2022 r.), co spowodowane było m. in. możliwym wykazywaniem wartości mierników z przesunięciem czasowym (w latach późniejszych względem wydatkowanych na ten cel środków).
 - na podzadanie 12.1.1. Tworzenie i koordynacja regulacji w zakresie ochrony środowiska oraz informacja o środowisku, którego celem było „Zapewnienie odpowiedniej ilości informacji o środowisku” poniesiono nakłady w wysokości 206 009,8 tys. zł, tj. 73,5% planu, natomiast wykonanie wartości miernika „Liczba wykonanych opracowań (w szt.)” na koniec roku budżetowego było 5-krotnie wyższe od planowanego;
 - na podzadanie 12.1.4. W Ochrona przed skutkami zagrożeń zaplanowano miernik określający stopień realizacji celu „Liczba ludności objętej środkami ochrony przed zagrożeniami (w osobach, tys.)” w taki sposób, że jego wartość została osiągnięta na poziomie 5 930 przy zaplanowanej wielkości miernika – 72, natomiast nakłady zostały wykonane w 77,0% planu;
 - na zadanie 12.2. W Kształtowanie bioróżnorodności zaplanowany miernik określający stopień realizacji celu „Powierzchnia siedlisk wspartych w zakresie uzyskania lepszego statusu ochrony (w ha)” został wykonany na poziomie 22,5%, a poniesione koszty wyniosły 70,2% kosztów zaplanowanych;
 - na podzadanie 12.2.1. Ochrona przyrody i krajobrazu zaplanowano miernik określający stopień realizacji celu „Liczba gatunków zagrożonych, dla których wykonano działania ochronne bądź opracowano programy ochrony (w szt.)” w taki sposób, że jego wykonanie w 2022 r. wyniosło 523,1% w stosunku do zaplanowanej wielkości miernika, natomiast nakłady zostały wykonane w 78,2% planu;
 - na realizację podzadania 12.2.3. Ochrona i remediacja powierzchni ziemi poniesiono koszty w wysokości 99 852,0 tys. zł, które stanowiły 67,7% zaplanowanych, natomiast miernik określający stopień realizacji celu „Zmniejszenie gruntów poddanych rekultywacji/remediacji i zabiegom ochronnym (w ha)” nie został w ogóle wykonany;
 - na podzadanie 12.3.1. Systemy ochrony powietrza i przeciwdziałania zmianom klimatu zaplanowano miernik określający stopień realizacji celu „Ilość zaoszczędzonej energii (w MWh/rok)” w taki sposób, że jego wykonanie w 2022 r. wyniosło aż 318,9% w stosunku do zaplanowanej wielkości miernika, natomiast nakłady zostały wykonane w wysokości o 576 734,3 tys. zł niższej, tj. w 89,6% planu.

Dyrektor DF wyjaśniła, że: „Mierniki oszacowano w trakcie tworzenia Planu finansowego i Planu działalności, tj. w czerwcu/lipcu 2021 roku i uszczegółowieniu niektórych z nich w grudniu 2021 bazując na najlepszej wiedzy dostępnej w tym okresie. (...) W okresie tworzenia planów dokonywana jest aktualizacja zarówno mierników do osiągnięcia jak i planowanych do poniesienia wydatków. Nie można więc naszym zdaniem stawiać tezy o niewłaściwym oszacowaniu wartości mierników nie znając przyczyny odchylenia ich wartości od planu, o które dopiero NIK pyta w dalszej części pytania. Ponadto co już wielokrotnie (od wielu lat) wyjaśnialiśmy nie ma bezpośredniego powiązania w rocznym przedstawieniu wydatków i osiągniętych mierników. W budżecie zadaniowym przedstawiane są tylko roczne wypłaty środków (nie pełne, gdyż nie zawierają pożyczek) na realizację działań/podzadań i zadań, natomiast efekty przedstawiane są dla umów kończonych w danym okresie sprawozdawczym. Dlatego osiągnięte mierniki mogą wynikać z wydatków poniesionych w roku budżetowym i w latach poprzednich. W perspektywie wieloletniej w jakiej działa NFOŚiGW i tworzony jest plan to się wyrównuje ale biorąc pod uwagę sprawozdanie (które jest tylko roczne) nie można tego właściwie ocenić. W naszej ocenie porównując procentowe odchylenia kosztów z danego roku i osiągniętych wartości mierników danego roku nie można wnioskować o właściwym czy nie właściwym zaplanowaniu wartości miernika.”.

Odnosząc się do odchyień od zaplanowanych wartości wyżej opisanych mierników dyrektor DF wyjaśniła, że w przypadku podzadania 12.1.1.: „Wartości mierników określających stopień realizacji celów szacuje się na podstawie średniego wykonania w latach poprzednich, przy podobnym poziomie dofinansowania zadań/przedsięwzięć. Jednocześnie w sprawozdaniu rocznym uwzględnia się mierniki wynikające z zakończonych i w pełni rozliczonych umów. (...) wyższa wartość wykonania tego wskaźnika wynikała w głównej mierze z uwzględnienia rzeczowych wyników realizacji umowy nr 272/2018 (...), realizowanej w latach 2019-2021, jednak ze względu na przeciągający się proces rozliczania umowy, rezultaty zostały przypisane do roku 2022 (miara 62 szt.). Z kolei w przypadku umowy nr 3093/2022 (...) wartości miernika nie były przewidziane na etapie tworzenia planu (miara 25 szt.), gdyż przedmiotowa umowa została zawarta w trakcie roku budżetowego, jako przedsięwzięcie priorytetowe do pilnej realizacji. NFOŚiGW nie widział możliwości odmówienia udzielenia dofinansowania tej umowy tylko dlatego że nie została ona wcześniej zaplanowana w budżecie zadaniowym.”. Na wyższą wartość miernika miała też wpływ „terminowa realizacja umów i sprawniejsze ich rozliczanie”. W odniesieniu do zadania 12.2.W wyjaśniono, że niewykonanie miernika wynika z „opóźnienia realizacji umów przez Beneficjentów m.in. z powodu trwającej epidemii Covid -19 oraz wywołanym w 2022 konfliktem zbrojnym pomiędzy Ukrainą oraz Federacją Rosyjską. W konsekwencji mimo wytężonej pracy NFOŚiGW szereg umów nie zostało rozliczonych w terminie”. W przypadku podzadania 12.2.1.: „Wykonanie miernika zostało przekroczone w wyniku skorzystania z opcji pierwokupów i wykupów na rzecz parków narodowych w celu objęcia wykupionych terenów działaniami ochronnymi na rzecz chronionych gatunków i siedlisk (oferowane tereny do wykupu często pojawiają się w roku budżetowym). NFOŚiGW nie widział podstaw do odmowy udzielenia dofinansowania tylko ze względu, że wartości miernika przyjęte w budżecie zadaniowym nie zostały zaplanowane. Wartości z budżetu zadaniowego nie są limitem więc nie było także potrzeby zmiany planu. Ponadto wpływ na przekroczenie planowanej wielkości miernika wynika z opóźnionego rozliczenia umów zaległych z lat poprzednich.”. Miernik podzadania 12.2.3. „nie został wykonany z uwagi na to, iż dla jednej z umów, z planowanym efektem na powierzchni 8,43 ha dokonano rozliczenia tylko pod względem rzeczowym a potwierdzenie efektu ekologicznego przełożone jest na koniec pierwszego

kwartału 2023 r. Dla innej z umów, z miernikiem na poziomie 30 ha, przesunięto potwierdzenie na rok 2024. Przedsięwzięcie zostało zakończone, efekty umowne osiągnięte, ale nie potwierdzone. Z uwagi na nową interpretację dotyczącą kwalifikowalności podatku VAT nie było możliwe ostateczne rozliczenie umowy. Dla pozostałych 3 ha (...) odchylenie wynika z opóźnienia w realizacji przedsięwzięcia realizowanego przez RDOŚ Gdańsk oraz Miastem Poznań (przesunięcie osiągnięcia efektu z roku 2022 na 2023), a także z powodu nie zawarcia umowy z gminą Radoszyce.”. W przypadku podzadania 12.3.1.: „Największy wpływ na przekroczenie wartości planowanych dla miernika miał sztandarowy program priorytetowy NFOŚiGW Czyste Powietrze. Jest on realizowany w specyficzny sposób, gdyż pośrednikiem w jego wdrażaniu jest 16 wfośigw. (...) ma to swoje konsekwencje dla planowania i sprawozdawczości zadaniowej. W budżecie możemy wykazać tylko koszty NFOŚiGW czyli w tym wypadku ilość wypłaconych środków do pośredników. Natomiast osiągnane efekty musimy podawać realne, czyli osiągnięte rzeczywiście – czyli z umów zamkniętych z potwierdzonym efektem, ale zawieranych w relacji wfośigw – Beneficjenci końcowi (w tym wypadku osoby fizyczne). Nie ma więc ścisłej korelacji między dokonanymi wypłatami do pośrednika i osiągniętymi efektami u Beneficjenta końcowego. Zastosowanie metody sprawozdawczej jak dla innych umów realizowanych przez NFOŚiGW (bez pośredników) skutkowałoby dokonywaniem wypłat corocznie na rzecz wfośigw a zaraportowaniem osiągniętych efektów po rozliczeniu umowy po 2029 roku. Takie podejście w przekonaniu NFOŚiGW byłoby nieracjonalne i fałszowało obraz działań na rzecz ochrony powietrza, więc przyjęto rozwiązanie wskazane powyżej. W ramach programu szacunkowa wartość ilość zaoszczędzonej energii to 1 924 410 MWh/rok. Zakładany w planie poziom miernika do uzyskania na koniec 2022 roku był oszacowany w stosunku do planowanych wypłat, natomiast wartość miernika w wykonaniu odnosi się już do rzeczywistego wykonania. Nadwykonanie wartości miernika świadczy więc że w 2022 roku więcej niż planowano zostało zakończonych przedsięwzięć z tego zakresu.”.

Dyrektor DF wyjaśniła również, że: „Faktycznie wykonanie wartości niektórych mierników odbiegają od zaplanowanych wartości ale nie można z tego wnioskować o nierzetelnym ich zaplanowaniu, nie znając przyczyn odchylenia od wartości planowanych. W ciągu roku następują różne zjawiska które mogą mieć wpływ na wykonanie wartości mierników jak i ponoszone koszty. Ponadto jak wskażemy poniżej ocena efektywności i skuteczności wydatkowania środków w jednostkach takich jak NFOŚiGW jest niezasadna bazując na budżecie zadaniowym.”.

(akta kontroli str. 2039-2072, 2077-2088, 3785-3812)

Zdaniem NIK, również z cyt. wyżej rozporządzenia Ministra Finansów wynika, że zaplanowana wielkość miernika podlega zmianie w przypadku zmiany nakładów dokonywanych w ciągu roku budżetowego. Działania te służą przejrzystości budżetu zadaniowego pozwalającej powiązać cele i mierniki z ponoszonymi kosztami.

W ocenie NIK, niepodejmowanie działań w celu urealnienia wartości mierników na podstawie posiadanych informacji jest postępowaniem nierzetelnym.

1.5. Inne ustalenia kontroli

Wydatkowanie w 2022 r. środków zobowiązań wieloletnich, Rachunku klimatycznego i Funduszu Modernizacyjnego

Stan środków zobowiązań wieloletnich na 31 grudnia 2022 r. wyniósł 3 750 582,3 tys. zł i w porównaniu do stanu na 1 stycznia 2022 r. był niższy o 2 025 378,8 tys. zł, tj.

o 35,1%. Wpływy środków zobowiązań wieloletnich w 2022 r. wyniosły 4 759 515,4 tys. zł. Ze środków zgromadzonych na rachunkach zobowiązań wieloletnich wypłacono 6 784 894,2 tys. zł, z tego na:

- dotacje – 3 577 368,6 tys. zł, z których 98,8% wypłacono z 5 zobowiązań wieloletnich „Przeciwdziałanie emisjom” (1 801 771,1 tys. zł), „OZE i efektywność energetyczna” (1 336 776,6 tys. zł), „Fundusz niskoemisyjnego transportu” (149 915,5 tys. zł), „Gospodarowanie odpadami” (136 313,9 tys. zł) oraz „Geologia” (108 044,2 tys. zł);
- pożyczki – 1 487 737,9 tys. zł, które były finansowane z 3 zobowiązań wieloletnich „OZE i efektywność energetyczna” (1 336 095,8 tys. zł), „Gospodarowanie odpadami” (148 774,0 tys. zł) oraz „Fundusz niskoemisyjnego transportu” (2 868,1 tys. zł);
- zmniejszenie o 1 400 000,0 tys. zł 2 zobowiązań wieloletnich „Przeciwdziałanie emisjom” i „Fundusz niskoemisyjnego transportu” (po 700 000,0 tys. zł) z przeznaczeniem na wpłaty na rzecz Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg (RFRD), dokonywane z funduszu podstawowego. Zmniejszenia środków z zobowiązań wieloletnich na fundusz podstawowy dokonano po uzyskaniu zgody Ministra Klimatu i Środowiska z 25 kwietnia i 8 listopada 2022 r. w związku z wnioskiem p.o. Prezesa Zarządu NFOŚiGW, tj. zgodnie z art. 401c ust. 11 Poś. Na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg⁷⁹ na Narodowym Funduszu ciąży obowiązek przekazywania z funduszu podstawowego na rzecz RFRD corocznie w formie równych rat kwartalnych środków w wysokości nie mniejszej niż 1,4 mld rocznie;
- zmniejszenie zobowiązania wieloletniego „Górnictwo” o 250 000,0 tys. zł z przeznaczeniem środków, w wysokości dokonanego zmniejszenia, na zobowiązanie wieloletnie „Geologia” na realizację programu priorytetowego „Udostępnienie wód termalnych w Polsce” za zgodą Ministra Klimatu i Środowiska z 25 kwietnia 2022 r. w związku z wnioskiem p.o. Prezesa Zarządu NFOŚiGW.
- koszty obsługi – 64 567,0 tys. zł;
- odsetki bankowe, które wpłynęły w 2021 r. i zostały przekazane na fundusz podstawowy w 2022 r. – 5 220,7 tys. zł.

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 NFOŚiGW (finansującym) oraz Instytutem Ochrony Środowiska – Państwowym Instytutem Badawczym (IOŚ-PIB). W 2022 r. wypłacono 28 811,9 tys. zł, co stanowiło 97,8% kwoty ujętej w zmienionym harmonogramie rzeczowo-finansowym na 2022 r. Na kwotę tę składały się zaliczki na wydatki inwestycyjne w wysokości 6 037,7 tys. zł oraz zaliczki na wydatki bieżące w wysokości 22 774,2 tys. zł. Sprawozdanie z realizacji zadań za rok 2022 zostało przekazane do NFOŚiGW w terminie wynikającym z porozumienia, tj. 30 stycznia 2023 r., a NFOŚiGW nie zgłosił uwag do sprawozdania.

Również w ramach zobowiązania wieloletniego „Handel uprawnieniami do emisji” realizowana była umowa nr 165/2021/Wn50/EE-po/If/D z 4 marca 2021 r. o dofinansowanie w formie dotacji przedsięwzięcia pn. LIFE VIIIEW 2050 – „Ocena długoterminowego wpływu europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) na zeroemisyjną gospodarkę do 2050 r.”, realizowanego w ramach

⁷⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 505, ze zm.

programu priorytetowego „Współfinansowanie Programu LIFE” z terminem zakończenia realizacji przedsięwzięcia do 31 grudnia 2023 r. Stronami umowy jest NFOŚiGW (dotujący) oraz IOŚ-PIB, beneficjent. Kwota dotacji wynikająca z umowy wyniosł 2 460,4 tys. zł, a wypłacona kwota w 2022 r. – 140,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 2453-2487)

Na podstawie ustawy z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw⁸⁰ 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 kogeneracji⁸¹, w NFOŚiGW utworzono subkonto Rachunku klimatycznego. Stan środków na subkoncie na 1 stycznia 2021 r. wyniosł 576,4 tys. zł, a na 31 grudnia 2022 r. – 480,2 tys. zł. W 2022 r. wpływy na rachunek wyniosły 23,8 tys. zł i dotyczyły wyłącznie odsetek bankowych z tytułu oprocentowania lokat. Wydatki w kwocie 120,0 tys. zł dotyczyły wypłat 30 dotacji (z uwzględnieniem zwrotów) w ramach programu priorytetowego „Mój Prąd”. Każda wypłata i zwrot w 2022 r. dotyczyły dotacji dla pojedynczej instalacji w kwocie 5,0 tys. zł. Nie finansowano kosztów obsługi.

(akta kontroli str. 513, 2488-2501)

Stan środków funduszu modernizacyjnego na 31 grudnia 2021 r. wyniosł 1 580 797,5 tys. zł, a na 31 grudnia 2022 r. – 4 591 852,9 tys. zł. W 2022 r. otrzymane przychody w ramach subkonta Krajowego Operatora Funduszu Modernizacyjnego wyniosły 3 060 759,0 tys. zł i obejmowały środki uzyskane z Funduszu Modernizacyjnego (2 937 207,7 tys. zł), ze sprzedaży przez Polskę uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (6 000,0 tys. zł) oraz z tytułu oprocentowania lokat (117 551,3 tys. zł). Wypłaty z funduszu wyniosły 49 703,6 tys. zł, z tego na dotacje – 46 602,4 tys. zł oraz koszty obsługi i koszty bankowe – 3 101,2 tys. zł. W 2022 r. NFOŚiGW dokonał wypłat 5 747 dotacji w ramach 41 list rankingowych, które dotyczyły inwestycji (instalacji pomp ciepła) dla nowych budynków jednorodzinnych. Dotacje były wypłacane na podstawie uchwał Zarządu NFOŚiGW w przedmiocie udzielenia dofinansowania osobom fizycznym w formie dotacji na realizację inwestycji w ramach programu priorytetowego „Moje ciepło”. Szczegółowe warunki dofinansowania były określane w listach, stanowiących załączniki do uchwał Zarządu NFOŚiGW. Najwyższa kwota dotacji wyniosła 21,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 513, 2488-2490, 2502-2505)

Zaangażowanie kapitałowe

Na 31 grudnia 2022 r. zaangażowanie kapitałowe NFOŚiGW wyniosło 60 187,0 tys. zł i było wyższe od stanu na koniec 2021 r. o 18 000,0 tys. zł. W listopadzie 2022 r. NFOŚiGW przystąpił do spółki [...]* poprzez objęcie 36 000 nowo utworzonych udziałów o wartości nominalnej 500 zł każdy o łącznej wartości nominalnej 18 000,0 tys. zł. Wniosek Zarządu został zatwierdzony przez Radę Nadzorczą NFOŚiGW uchwałą z 31 maja 2022 r. Na objęcie przez NFOŚiGW udziałów za kwotę 18 000,0 tys. zł zgodę wyrazili Minister Klimatu i Środowiska w piśmie z 9 września 2022 r oraz Minister Finansów w piśmie z 15 września 2022 r.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że decyzja odnośnie finansowania kapitałowego [...]* została podjęta po przeprowadzeniu wnikliwych analiz Spółki oraz negocjacji odbytych zarówno z Zarządem Spółki, jak również z jej właścicielem, tj. Gminą

⁸⁰ Dz. U. poz. 2538, ze zm.

⁸¹ Dz. U. poz. 412.

Miastem Nowy Targ. Do podjęcia pozytywnej decyzji przyczyniły się między innymi następujące informacje:

- spółka jest własnością Gminy Miasta Nowy Targ,
- spółka planuje przeprowadzić inwestycje proekologiczne w obszarze ciepłownictwa, co przyczyni się znacząco do zmniejszenia emisji w Nowym Targu – mieście znajdującym się w czołówce najbardziej zanieczyszczonych miast Polski,
- sytuacja finansowa spółki umożliwiająca odzyskanie zainwestowanego przez NFOŚiGW kapitału.

Głównymi powodami podjęcia przedmiotowej decyzji było sfinansowanie inwestycji umożliwiającej osiągnięcie przez [...]*) systemu efektywnego energetycznie, co znacząco wpłynie na poprawę stanu powietrza w Nowym Targu, a co za tym idzie zwiększenie komfortu życia mieszkańców miasta, a także z uwagi na dobrą kondycję finansową Spółki uzyskanie przez NFOŚiGW znacznie wyższego zwrotu z kapitału, niż w przypadku tradycyjnej pożyczki. NFOŚiGW przysługuje wynagrodzenie z tytułu umarzanych udziałów, którego sposób wyliczenia określa § 7.1.2) umowy inwestycyjnej z 24 października 2022 r. Zgodnie z zawartym w § 7.3.1) tej umowy harmonogramem wycofywania zaangażowania kapitałowego, udziały NFOŚiGW będą umarzane w latach 2026-2039. Poza wskazanym wynagrodzeniem NFOŚiGW uzyskał korzyść w postaci objęcia 36 000 udziałów [...]*) po cenie 1 udziału wynoszącej 500 zł, niższej niż wynikająca z wyceny spółki, którą oszacowano na 852,12 zł za 1 udział.

(akta kontroli str. 728-857, 1041, 3302-3308)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowość po stronie przychodów, dotyczącą zaniżenia o 288 000,0 tys. zł wyceny nieodpłatnie otrzymanych od Ministra Finansów obligacji skarbowych o wartości nominalnej 4 000 000,0 tys. zł. W zakresie przychodów stwierdzono także nieprawidłowość dotyczącą wydawania decyzji w sprawie udzielenia ulg w spłacie opłat wynikających z decyzji wydanych na podstawie Pgg po upływie wyznaczonych terminów.

Koszty objęte szczegółowym badaniem były poniesione w sposób legalny, celowy i gospodarny, a ich udokumentowanie było rzetelne, za wyjątkiem zaliczki w wysokości 35 000,0 tys. zł, wypłaconej w związku z zawartą umową na zakup 2 śmigłowców. Postępowania o udzielenie zamówienia wybrane w sposób celowy do kontroli były przeprowadzone zgodnie z Pzp oraz Regulaminem udzielania zamówień publicznych, obowiązującym w NFOŚiGW. Nieprawidłowo do wydatków majątkowych zakwalifikowano wprawdzie wydatek na kwotę 564,6 tys. zł, niestanowiący aktywów trwałych, jednak jeszcze w trakcie kontroli NIK, w NFOŚiGW podjęto decyzję o korekcie błędnych zapisów księgowych. Stwierdzono przypadki niestosowania wewnętrznej procedury przy udzielaniu i rozliczaniu umów cywilnoprawnych. Nie dokonywano zmian w ciągu roku w planie finansowym w układzie zadaniowym na 2022 r. zarówno w zakresie kosztów jak i mierników.

Stwierdzone nieprawidłowości wskazują, że mechanizmy kontroli zarządczej działały nieefektywnie i nieskutecznie, a także nie stanowiły adekwatnej odpowiedzi na ryzyko ich wystąpienia.

OBSZAR**2. Sprawozdawczość**

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań za 2022 r. przez NFOŚiGW:

- z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej,
- z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym (Rb-BZ2) oraz
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2022 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli str. 500-504, 512, 1497-1540, 1483-1489, 1495, 1496, 1497-1540, 1541-1569, 1579-1576, 2039-2072, 3785-3812)

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 i w zakresie operacji finansowych, za wyjątkiem sprawozdania z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej, w którym wykazana wartość wyceny nieodpłatnie otrzymanych obligacji jest nieprawidłowa.

V. Wnioski

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

Wnioski

1. Najwyższa Izba Kontroli ponownie wnosi o realizację wniosków sformułowanych w wyniku poprzednich kontroli wykonania budżetu państwa, m.in. poprzez ustalenie, w ramach systemu kontroli zarządczej mechanizmów zapewniających każdorazowe zawiadamianie stron o nowym terminie załatwienia sprawy w przypadkach braku możliwości dotrzymania wcześniej wyznaczonego terminu.
2. Przyznawanie środków z programów priorytetowych wyłącznie podmiotom wymienionym jako beneficjenci programu, których ustawowe zadania wpisują się w cele danego programu priorytetowego.
3. Stosowanie regulacji wewnętrznych NFOŚiGW, w szczególności Instrukcji „Postępowanie w procesie zawierania i rozliczania umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi w Biurze NFOŚiGW” zatwierdzonej uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr A/2/2/2022 z 10 stycznia 2022 r. przy zawieraniu i rozliczaniu umów cywilnoprawnych.
4. Wprowadzenie zasad korygowania planu finansowego w układzie zadaniowym, w zakresie kosztów i planowanych wartości mierników, w ślad za zmianami planu finansowego w układzie tradycyjnym.
5. Prawidłowe sporządzanie dokumentów OT oraz uregulowanie obowiązków pracowników komórek organizacyjnych przy ich sporządzaniu.
6. Dokonanie opisu w Polityce (Zasadach) rachunkowości metod wyceny dla nieodpłatnie otrzymanych obligacji.
7. Wyeliminowanie przypadków nierzetelnego dokonywania opisu operacji gospodarczych w księgach rachunkowych.

8. Skorygowanie nieprawidłowej wyceny nieodpłatnie otrzymanych obligacji w księgach rachunkowych i sprawozdaniach.

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 piśmie⁸² umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Środowiska NIK. 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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni 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, 24 kwietnia 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska
p.o. Dyrektor
Tomasz Gawęł

Kontrolerzy

Dorota Winośławska-Mrówka
Doradca ekonomiczny

Dariusz Łyszkiewicz
Doradca techniczny

Paula Szast

.....
podpis

⁸² 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.

Główny specjalista kontroli
państwowej

Agata Trzeciak
Główny specjalista kontroli
państwowej

Zmiany w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

p.o. Dyrektor
Departamentu Środowiska
Tomasz Gaweł

- *) Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1233) Najwyższa Izba Kontroli wyłączyła jawność informacji posiadających wartość gospodarczą. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.