



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska,
Rolnictwa i Zagospodarowania
Przestrzennego**

Warszawa, dnia 23 kwietnia 2010 r.

**Pan
Jan Rączka
Prezes Zarządu
Narodowego Funduszu Ochrony
Środowiska i Gospodarki Wodnej**

KSR-4100-09-01/2010
P/09/121

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli - Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego, przeprowadziła w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie, zwanym dalej „Narodowym Funduszem” lub „NFOŚiGW”, kontrolę w zakresie wykonania planu finansowego w 2009 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 12 kwietnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

1. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie Planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w 2009 r.

Projekt Planu finansowego Narodowego Funduszu został sporządzony zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 9 maja 2008 r. w sprawie *szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009*¹. W Planie finansowym NFOŚiGW na 2009 r.² w Tabeli A ujęte zostały tylko wydatki na realizację zadań bieżących i wydatki majątkowe, co stanowiło powtórzenie pozycji 1 i 3.2 Tabeli B części III Wydatków. Zadania NFOŚiGW, określone w art. 410 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - *Prawo ochrony środowiska*³ (POŚ), zgodnie z art. 411 ust. 1 pkt 1 POŚ, mogą być finansowane m.in. przez udzielanie oprocentowanych pożyczek, które nie zostały wykazane w tabelach Planu finansowego.

¹ Dz. U. Nr 87, poz. 537.

² stanowiącym załącznik Nr 5 do *ustawy budżetowej na rok 2009* z dnia 9 stycznia 2009 r. - Dz. U. Nr 10, poz. 58 z późn. zm.

³ Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.

NFOŚiGW nie podjął działań w celu dokonania zmian w Planie finansowym na 2009 r., polegających na nieujęciu w nim dotacji rozwojowych, pomimo że z dniem 20 grudnia 2008 r. został zmieniony art. 202 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. *o finansach publicznych*⁴ poprzez dodanie m.in. ust. 6, który stanowi, że „Dotacje rozwojowe, o których mowa w ust. 4, nie stanowią przychodów instytucji pośredniczących lub podmiotów, którym w ramach programów została powierzona realizacja zadań odnoszących się bezpośrednio do beneficjentów”. NIK nie może zgodzić się z argumentacją zawartą w wyjaśnieniach Prezesa w tej sprawie, gdyż zmiana Planu finansowego powinna zostać przeprowadzona z uwagi na zmianę przepisów prawa.

Plan i realizacja przychodów

W 2009 r. przychody NFOŚiGW zrealizowane zostały w kwocie 2.395.411,5 tys. zł, były niższe o 1.055.474,5 tys. zł, tj. o 30,6%, od ujętych w PFC stanowiącym załącznik do ustawy budżetowej oraz wyższe o 499.865,1 tys. zł, tj. o 26,4%, w porównaniu do przychodów uzyskanych w 2008 r.

Największe przychody, uzyskano z następujących tytułów:

- opłat zastępczych i kar, wynikających z przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - *Prawo energetyczne*⁵, stanowiących 33,2% przychodów, które wyniosły 796.164,6 tys. zł, i były wyższe o 218.364,6 tys. zł, tj. o 37,8%, od planowanych (577.800,0 tys. zł), a także wyższe o 428.821,9 tys. zł, tj. o 116,7%, od uzyskanych w 2008 r. (367.342,7 tys. zł). Ponadplanowe przychody spowodowane były zaniżoną prognozą poziomu wzrostu produkcji energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii;
- opłat i kar za korzystanie ze środowiska, wynikających z przepisów POŚ, stanowiących w strukturze przychodów 15,9%, które wyniosły 380.832,3 tys. zł i były niższe o 20.267,7 tys. zł, tj. o 5,1% od planowanych na 2009 r. (401.100 tys. zł), a także niższe o 16.758,4 tys. zł, tj. o 4,2%, od uzyskanych w 2008 r. (397.590,7 tys. zł);
- opłat eksploatacyjnych i koncesyjnych, wynikających z przepisów ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. - *Prawo geologiczne i górnicze*⁶, stanowiących 9,1% przychodów, które wyniosły 217.015,4 tys. zł i były niższe o 9.994,6 tys. zł, tj. o 4,4%, od planowanych na 2009 r. (227.000 tys. zł), a także niższe o 8.797,1 tys. zł, tj. o 3,9%, od uzyskanych w 2008 r. (225.812,5 tys. zł);
- opłat wynikających z ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. *o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji*⁷ (tzw. ustawy wrakowej), stanowiących 10,0% przychodów, które wyniosły 239.131,0 tys. zł, i były niższe o 260.869,0 tys. zł, tj. o 52,2%, od planowanych na 2009 r. (500.000,0 tys. zł) oraz niższe o 251.238,6 tys. zł, tj. o 51,2%, od uzyskanych w 2008 r. (490.369,6 tys. zł). Mniejsze wpływy spowodowane były zmniejszonym w stosunku do zakładanego importem samochodów używanych.

Niepełna realizacja przychodów spowodowana była także m.in. zawyżoną prognozą wpływów wynikających z ustawy z dnia 11 maja 2001 r. *o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania*

⁴ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

⁵ Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 z późn. zm.

⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 z późn. zm.

⁷ Dz. U. Nr 25, poz. 202 z późn. zm.

niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej⁸, jak również wpływów z opłat i kar wynikających z ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zużycym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym⁹.

Równocześnie, w 2009 r. uzyskano wyższe niż planowane oraz nieplanowane przychody odpowiednio: z tytułu opłat, o których mowa w art. 142 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - *Prawo wodne*¹⁰ - w kwocie wyższej o 4.147,2 tys. zł, tj. o 82,9%, niż w planie oraz z tytułu opłat za przyznawanie uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, wynikających z ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o *handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji*¹¹, które wyniosły 24.283,3 tys. zł. Nieujęcie ich w planie było skutkiem błędnego założenia, że wpływy z tego tytułu nastąpią wyłącznie w pierwszym roku obowiązywania Krajowego Planu Rozdziału Uprawnień na lata 2008-2012.

Plan i realizacja wydatków

Wydatki ogółem zrealizowano w kwocie 1.280.454,4 tys. zł i były niższe o 1.358.656,6 tys. zł, tj. o 51,5%, od zaplanowanych w ustawie budżetowej (2.639.111,0 tys. zł). W porównaniu do wydatków 2008 r. (963.491,3 tys. zł), wydatki były wyższe o 316.963,6 tys. zł, tj. o 32,9%. Niepełna realizacja wydatków spowodowana była m.in. niższymi o 490.781,1 tys. zł, tj. 50,5%, wypłatami dotacji ze środków budżetu państwa dla beneficjentów POIiŚ¹², co wynikało z otrzymania przez NFOŚiGW dotacji w kwotach mniejszych niż planowano oraz niższym wykonaniem o 464.354,6 tys. zł, tj. 47,8%, finansowania przedsięwzięć ze środków NFOŚiGW bez udziału środków zagranicznych, w tym głównie: w dziedzinie ochrony powietrza oraz w dziedzinie geologii i górnictwa. Było to spowodowane odpowiednio: niższymi wydatkami niż zakładano na przedsięwzięcia w zakresie odnawialnych źródeł energii i obiektów wysokosprawnej kogeneracji oraz długotrwałymi procedurami wyłaniania wykonawców przedsięwzięć górnictwowych i geologicznych, a także długotrwałymi procedurami uzgodnień załączników do umów z wykonawcami prac zleconych przez Ministra Środowiska.

Największy udział w strukturze wydatków miały wydatki inwestycyjne zaplanowane w ustawie budżetowej w kwocie 1.895.321,0 tys. zł (71,8% planowanych wydatków ogółem). Wykonanie wydatków inwestycyjnych wyniosło 950.814,3 tys. zł, tj. 74,3% wydatków ogółem i było niższe o 944.506,7 tys. zł, tj. o 49,8%, od planowanych w PFC, ale wyższe o 313.357,7 tys. zł, tj. o 49,2%, od wykonania 2008 r. (637.457,3 tys. zł).

Dotacje na realizację zadań bieżących (nieinwestycyjne), zaplanowane na 2009 r. w kwocie 278.490,0 tys. zł, zostały wykorzystane w wysokości 247.747,6 tys. zł, stanowiąc 19,3% wydatków ogółem. Były one niższe o 30.742,4 tys. zł, tj. o 11,0%, od planowanych w ustawie budżetowej, ale wyższe o 1.847,7 tys. zł od wykonania w 2008 r. (245.899,9 tys. zł).

Wydatki bieżące własne zaplanowano w PFC w kwocie 465.300 tys. zł, co stanowiło 17,6% ujętych w Planie finansowym wydatków ogółem. Wydatki te zrealizowano w 2009 r. w kwocie 81.892,5 tys. zł,

⁸ Dz. U. z 2007 r. Nr 90, poz. 607 z późn. zm.

⁹ Dz. U. Nr 180, poz. 1495 z późn. zm.

¹⁰ Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.

¹¹ Dz. U. Nr 281, poz. 2784 z późn. zm.

¹² Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko.

tj. 6,4% wydatków ogółem i były wyższe o 1.758,4 tys. zł, tj. o 2,2%, od wykonania w 2008 r., ale niższe o 383.407,5 tys. zł, tj. o 82,4% od ujętych w Planie finansowym, na skutek niższych pozostałych kosztów finansowych.

Finansowanie zadań

W 2009 r. finansowanie zadań przez NFOŚiGW zrealizowano w kwocie 5.478.444,9 tys. zł, wyższej od wykonania w 2008 r. o 960.275,5 tys. zł, tj. o 21,3%, ale niższej o 747.714,1 tys. zł, tj. o 13,7%, niż ujęta w planie działalności NFOŚiGW na rok 2009.

1. Ze środków NFOŚiGW na finansowanie zadań wynikających z POŚ wydatkowano 2.877.062,9 tys. zł, tj. 52,5% finansowania ogółem, w tym m.in.:
 - w formie wypłat pożyczek inwestycyjnych - w kwocie 1.753.648,7 tys. zł, wyższej o 128.952,7 tys. zł, tj. o 7,9%, od kwoty ujętej w planie działalności (1.624.696 tys. zł) i wyższej o 858.289,2 tys. zł, tj. o 95,9%, od wykonania w 2008 r. (893.359 tys. zł). Ze środków subfunduszy wypłacono 1.020.291,7 tys. zł pożyczek, tj. 58,2% wypłat pożyczek inwestycyjnych ze środków NFOŚiGW, w tym 959.645,5 tys. zł na finansowanie przedsięwzięć z udziałem środków zagranicznych, tj. 58,1% wypłaconych pożyczek na ten cel w 2009 r. (1.650.862,8 tys. zł). Nastąpił wzrost salda pożyczek płatniczych do kwoty 355.825,0 tys. zł, wyższej o 304.309,0 tys. zł, tj. prawie 7-krotnie, od wykonania roku 2008, ale niższej o 304.308,9 tys. zł, tj. o 47,2% od planu działalności;
 - w formie bezzwrotnej (dotacje) - w kwocie 766.149,2 tys. zł, w tym 313.632,7 tys. zł, tj. 40,9%, z poszczególnych subfunduszy. NFOŚiGW wydatkował ze środków funduszu podstawowego, w formie dotacji, kwotę 452.516,5 tys. zł, wyższą o 71.684,2 tys. zł, tj. o 18,8% od uzyskanych przychodów tego funduszu z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska w roku 2009. Tylko kwotę 10.425,7 tys. zł, tj. 2,3%, dotacji ze środków funduszu podstawowego NFOŚiGW przeznaczono na finansowanie przedsięwzięć z udziałem środków zagranicznych;
 - na inwestycje kapitałowe wydatkowano 1.440,0 tys. zł.
2. Ze środków europejskich, obsługiwanych przez NFOŚiGW, wypłacono łącznie kwotę 2.601.382,1 tys. zł, niższą o 158.166,1 tys. zł, tj. o 5,7%, niż w roku 2008 (2.759.548,2 tys. zł), w tym m.in.:
 - ze środków zagranicznych, będących w ewidencji bilansowej NFOŚiGW, których dysponentem był Minister Środowiska, a przeznaczonych na finansowanie zadań związanych z członkostwem Polski w UE, wydatkowano 20.042,7 tys. zł, tj. 77,8% kwoty planowanej (25.773,0 tys. zł). Wydatki te były w 2009 r. wyższe o 48,9% niż poniesione w 2008 r. (13.462,6 tys. zł);
 - ze środków pomocy zagranicznej, rozliczanych przez NFOŚiGW z rachunków pozabilansowych, wydatkowano łącznie 2.151.401,4 tys. zł, tj. o 12,1% mniej niż ujęto w Planie działalności (2.447.371,0 tys. zł), o 19,6% mniej niż wydatkowano w 2008 r. (2.676.473,7 tys. zł).Wydatki NFOŚiGW ze środków FS¹³ zrealizowano w kwocie 2.124.030,9 tys. zł, niższej od planowanej o 295.969,6 tys. zł, tj. o 12,2%, a także niższej o 224.932,1 tys. zł, tj. o 9,6%, od wykonania 2008 r. (2.348.963,1 tys. zł).

¹³ Fundusz Spójności.

Pozostałe wydatki w kwocie 27.370,5 tys. zł z rachunków pozabilansowych dotyczyły SPO WKP¹⁴, Działanie 2.4. *Wsparcie dla przedsięwzięć w zakresie dostosowania przedsiębiorstw do wymogów ochrony środowiska*;

- w ramach dotacji rozwojowej budżetu państwa wypłacono beneficjentom łączną kwotę 429.937,9 tys. zł, w tym:
 - na przedsięwzięcia realizowane w ramach MF EOG i NMF¹⁵, wydatkowano kwotę 121.194,6 tys. zł, tj. 106,9% planu po zmianach (113.329,0 tys. zł). W 2009 r. przedsięwzięcia te realizowane były na podstawie 157 umów finansowych, w tym 64 umowy, tj. 40,8%, zawarte były w 2009 r. W 2009 r., zgodnie z wnioskiem NIK, uproszczono wewnętrzne procedury zawierania umów finansowych, co spowodowało skrócenie czasu ich zawierania;
 - na przedsięwzięcia, realizowane w ramach POIiŚ, wydatkowano 308.743,3 tys. zł (w tym 79,5% tej kwoty w ostatnich dniach grudnia 2009 r.), tj. 38,2% kwoty przewidzianej w planie działalności ze stycznia 2009 r., a 78,4% kwoty ujętej w planie po zmianach (394.032 tys. zł).

Ponadto, w 2009 r. wypłaty kredytów bankowych, z dopłatami NFOŚiGW, dla beneficjentów realizujących przedsięwzięcia FS 2000-2006 wyniosły 152.042 tys. zł oraz POIiŚ 2.400 tys. zł - łącznie 154.442,0 tys. zł, tj. o 83,4% mniej niż przyjęto w planie działalności (932.550,0 tys. zł, w tym 892.550 tys. zł dla przedsięwzięć FS), m.in. z powodu przedłużających się procedur przetargowych dla pozyskania kredytodawców.

Stan Funduszu

Na koniec 2009 r. stan Funduszu wyniósł 8.331.468,2 tys. zł - więcej o 1.117.431,9 tys. zł, tj. o 15,5% niż na koniec 2008 r. (7.214.036,3 tys. zł). W stosunku do planu był wyższy o 531.843,2 tys. zł, tj. o 6,8%. Stan środków pieniężnych i papierów wartościowych Skarbu Państwa na koniec 2009 r. wyniósł 2.112.484,0 tys. zł i był niższy o 180.194,2 tys. zł, tj. o 7,9%, od stanu na koniec 2008 r. (2.292.678,5 tys. zł). Wyższy od planowanego stan Funduszu wynikał m.in. z wysokich stanów środków na subfunduszach, wynoszących łącznie 1.897.613,3 tys. zł, tj. 89,8% stanu środków pieniężnych i papierów wartościowych Skarbu Państwa na koniec roku, które poza subfunduszem „wrakowym” nie były możliwe do wykorzystania na inne cele, niż określone w ustawie tworzącej dany subfundusz. Należy podkreślić, iż ustawą z dnia 20 listopada 2009 r. *o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw*¹⁶ wprowadzono przepis umożliwiający szersze wykorzystanie środków subfunduszy, o co NIK wnioskowała po kontroli wykonania planu finansowego NFOŚiGW w 2007 r. Stan środków nieobjętych szczegółowymi zasadami gospodarowania wyniósł 182.206,2 tys. zł, tj. 8,6% stanu środków na koniec 2009 r.

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do:

- 3 badanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, które przeprowadzono zgodnie z obowiązującą ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. - *Prawo zamówień publicznych*¹⁷;

¹⁴ Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw.

¹⁵ Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweski Mechanizm Finansowy.

¹⁶ Dz. U. Nr 215, poz. 1664.

¹⁷ Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 z późn. zm.

- audytów i kontroli wewnętrznych, wykonanych zgodnie z planem i obowiązującymi w Narodowym Funduszu procedurami.

Przeprowadzona kontrola wykazała następujące nieprawidłowości i uchybienia:

1. W 2009 r. wpłynęło do Narodowego Funduszu 2.279 *Wniosków*¹⁸ o dofinansowanie na łączną kwotę 13.409.743,1 tys. zł, tj. o 10,1% wyższą niż w 2008 r., z czego tylko 1.273 zostało zarejestrowanych w systemie informatycznym „*Wnioski i umowy*”, pozostałe 1006 *Wniosków*, tj. 44,1%, ujęto w rejestrach poszczególnych komórek organizacyjnych. Brak jednolitego zintegrowanego systemu informatycznego obsługującego rejestrację *Wniosków*, utrudniał analizę, zarządzanie i monitorowanie ich realizacji. NIK po kontroli wykonana Planu finansowego za rok 2008, wnioskuje o podjęcie prac nad zintegrowanym systemem informatycznym dotyczącym rejestracji *Wniosków*. NFOŚiGW rozpoczął prace nad budową nowego systemu dotyczącego *Wniosków*.
2. Przeprowadzona w toku kontroli analiza wydatków w łącznej kwocie 271.147,6 tys. zł, tj. 21,2% wydatków Narodowego Funduszu., z której 165.884,9 tys. zł, tj. 61,2% stanowiły wydatki inwestycyjne, m.in. wykazała, że:
 - a) brak uregulowań dotyczących rozliczania kosztów pośrednich zadań państwowej służby geologicznej (psg) oraz państwowej służby hydrogeologicznej (psh), realizowanych przez Państwowy Instytut Geologiczny (PIG). W dniu 14 stycznia 2010 r. Zarząd NFOŚiGW podjął uchwałę, w której ustalił limit kosztów pośrednich, dla przedsięwzięć realizowanych przez PIG w ramach zadań psh i psg w wysokości do 50% kwoty wynagrodzeń osobowych i bezosobowych. W ocenie NIK, ustalenie limitu kosztów pośrednich było właściwym działaniem w kierunku gospodarnego wydatkowania środków. Jednakże, zdaniem NIK, refundacji mogą podlegać jedynie koszty, których poniesienie zostało udokumentowane;
 - b) w dniach 10 grudnia 2008 r. oraz 14 grudnia 2009 r. Zarząd NFOŚiGW zatwierdził m.in. dwa programy priorytetowe pn. „*Wspieranie pozarządowych organizacji ekologicznych*”. Do kosztów kwalifikowanych ww. programów zaliczono m.in. koszty wynagrodzeń wraz z pochodnymi oraz koszty administracyjne, w tym koszty obsługi księgowej, opłaty telekomunikacyjne i pocztowe, czynsz; koszty zakupu materiałów biurowych. W obydwu ww. programach ustalono poziom dofinansowania wynoszący do 100% kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia. NIK nie podziela stanowiska Prezesa NFOŚiGW, iż powyższe programy mieściły się w zadaniu pn. „*Rozwój specjalistycznego potencjału wykonawczego służącego realizacji inwestycji na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej*”¹⁹. Zdaniem NIK, finansowanie kosztów bieżącej działalności organizacji pozarządowych, bez ograniczenia finansowania do kosztów zadań ściśle związanych z ochroną środowiska było działaniem nierzetelnym, gdyż nie gwarantowało finansowania tylko kosztów zadań z zakresu ochrony środowiska.;

¹⁸ *Wniosek* (pisany z dużej litery) - wystąpienie o dofinansowanie przedsięwzięcia ze środków NFOŚiGW sporządzone na obowiązującym formularzu.

¹⁹ określonym w art. 410 ust. 1 pkt 2 POŚ, w brzmieniu sprzed 1 stycznia 2010 r.

- c) spośród 948 badanych wniosków o dofinansowanie, jakie wpłynęły do NFOŚiGW w 2009 r. - 361, tj. 38,1%, zarejestrowanych było z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 54 dni, w stosunku do 3-dniowego terminu określonego w *Podręczniku procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej*. Jak wyjaśniono, jedną z przyczyn powyższych nieprawidłowości był „skumulowany” napływ wniosków pod koniec terminu ich naboru;
- d) w przypadku 10 postępowań poprzedzających zawarcie 33 badanych umów, nie w pełni przestrzegano regulacji zawartych w *Podręczniku procedur*. W przypadku 3 postępowań nie dokumentowano przeprowadzonej oceny ekologiczno-technicznej wniosków. Zdaniem Dyrektora Departamentu Gospodarki Wodnej dokonywanie oceny ekologiczno-technicznej wniosków składanych na podstawie ustaleń dokonanych z Ministrem Środowiska czy KZGW²⁰ nie było sformalizowane. Kontrola wykazała także opóźnienia w dokonywaniu oceny oraz zatwierdzaniu wniosku do dofinansowania. Ponadto stwierdzono 3 przypadki przeprowadzenia negocjacji z wnioskodawcą przed zatwierdzeniem przez Zarząd NFOŚiGW listy rankingowej przedsięwzięć do dofinansowania w celu przyspieszenia podpisania umowy z beneficjentem.
- NIK przyjmując powód przyspieszenia negocjacji, zwraca jednakże uwagę na brak ustalenia takiego trybu postępowania w *Podręczniku procedur*;
- e) w toku oceny wniosku o dofinansowanie produkcji i dystrybucji pomocy dydaktycznej „Pod kloszem, czyli prognoza pogody”, złożonego przez firmę [...] ²¹, członek zespołu realizującego przedsięwzięcie będącego przedmiotem wniosku, brał udział, jako przedstawiciel Ministerstwa Edukacji Narodowej, w pracach Komisji Konkursowej dokonującej oceny ww. wniosku, co w ocenie NIK, było działaniem nierzetelnym.
3. W 2009 r. Zarząd NFOŚiGW podjął 5 decyzji w sprawie zamiany pożyczek inwestycyjnych na kredyty z dopłatami do oprocentowania dla projektów dofinansowywanych ze środków ISPA/FS. Na zamianę pożyczek inwestycyjnych w kwocie 200.344,6 tys. zł na kredyty bankowe z dopłatą Narodowego Funduszu do oprocentowania, NFOŚiGW musi dodatkowo, w najbliższych latach, wydatkować środki w wysokości 75.112,4 tys. zł, tj. 37,5% kwoty zamienionych pożyczek. Według wyjaśnień Prezesa Zarządu NFOŚiGW, w związku z obserwowaną poprawą płynności funduszu podstawowego, skrócono termin przyjmowania *Wniosków* o zamianę tych pożyczek na kredyty. W ocenie NIK, ww. dopłaty do kredytów bankowych będą jedną z najdroższych form finansowania zadań przez NFOŚiGW.
4. NFOŚiGW uzgodnił z Ministerstwem Skarbu Państwa warunki odkupienia pakietu akcji Krajowej Agencji Poszanowania Energii S.A. Zgodnie z art. 411 ust. 6a POŚ, objęcie lub nabycie przez NFOŚiGW akcji w spółkach możliwe jest za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska i ministra właściwego do spraw finansów publicznych, jeżeli jest to związane z rozwojem przemysłu i usług w zakresie ochrony środowiska. Pomimo że Minister Finansów wyraził zgodę w dniu 11 stycznia 2010 r., Minister Środowiska w dniu 22 stycznia 2010 r., umowę sprzedaży pakietu akcji KAPE S.A. zawarto w dniu

²⁰ Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej.

²¹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) – odmowa udostępnienia z uwagi na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy.

9 lutego 2010 r., natomiast przelew na rzecz Ministerstwa Skarbu Państwa w kwocie 1.440,0 tys. zł tytułem nabycia akcji KAPE S.A. został zrealizowany już w dniu 31 grudnia 2009 r., tj. 40 dni przed zawarciem umowy. Potencjalny przychód z tytułu odsetek od lokat bankowych kwoty 1.440,0 tys. zł w okresie od 31 grudnia 2009 r. do 8 lutego 2010 r., przy uwzględnieniu średniej ważonej stopy procentowej lokat bankowych, uzyskanej w tym okresie przez NFOŚiGW, mógł szacunkowo wynieść 6,5 tys. zł. W ocenie NIK działania te były nielegalne i niegospodarne.

Ponadto w trakcie kontroli ustalono, że:

- Procedury dotyczące zasad i kryteriów przyznawania dofinansowania, zawierania i rozliczania umów dotacji i pożyczek były zmieniane w 2009 r. 14-krotnie. I tak: *Zasady udzielania dofinansowania ze środków NFOŚiGW* zmieniono czterokrotnie; *Listy programów priorytetowych*, w których ustalone były szczegółowe zasady oraz kryteria wyboru przedsięwzięć, były rozszerzone pięciokrotnie; *Podręcznik procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków NFOŚiGW*, zwany dalej *Podręcznikiem procedur*, zawierający sposób postępowania z *Wnioskiem*, zasady zawierania i rozliczania umów dotacji i pożyczek został zmieniony pięciokrotnie. W ocenie NIK, wprowadzanie w procedurach i dokumentach regulujących warunki dofinansowania, tak dużej liczby zmian w trakcie roku było działaniem nierzetelnym.
- Według stanu na dzień 31 grudnia 2009 r. saldo wypłat pożyczek płatniczych w 2009 r. wyniosło 355.825,0 tys. zł. Najwyższa Izba Kontroli, nie negując celowości udzielania pożyczek na zachowanie płynności, zwraca uwagę, iż wg stanu prawnego obowiązującego w 2009 r., udzielanie ww. pożyczek było niezgodne z celami i formą dofinansowania przewidzianymi w art. 410 i 411 POŚ. W ocenie NIK, były to działania nielegalne. Jednocześnie NIK zauważa, iż z dniem 1 stycznia 2010 r. ustawą o zmianie ustawy POŚ wprowadzono przepis sankcjonujący finansowanie przedsięwzięć przy udziale pożyczek przeznaczonych na zachowanie płynności finansowej. Stanowi to realizację wielokrotnie zgłaszanego przez NIK wniosku z kontroli NFOŚiGW.
- NFOŚiGW (Użyczający) zawarł ze Skarbem Państwa - Ministerstwem Środowiska (Biorącym do użytkowania) niekorzystną dla Narodowego Funduszu umowę z dnia 28 lipca 2009 r. użyczenia samochodu osobowego. W umowie tej nie zawarto zapisu o konieczności ponoszenia przez Biorącego do użytkowania kosztów amortyzacji samochodu, wynoszących (wg stanu na dzień 31 grudnia 2010 r.) łącznie 7,7 tys. zł, a poniesionych ze środków Użyczającego. NIK nie podziela stanowiska zawartego w wyjaśnieniach uzyskanych w toku kontroli, że w umowie nie zawarto zapisu dotyczącego amortyzacji, gdyż ma ona znamiona umowy wzajemnej, w ramach których każda ze stron ponosi określone koszty. Powyższe, w ocenie NIK, było działaniem niegospodarnym.
- Nie wystąpiono o interpretację do Ministra Finansów w sprawie kwalifikacji dotacji rozwojowych do przychodów w 2009 r., niezbędną m.in. do właściwego prezentowania wykonania Planu finansowego NFOŚiGW w sprawozdaniach Rb-40, pomimo tego że Minister Finansów był ich ostatecznym odbiorcą. Sporządzenie opinii prawnej w ww. sprawie zlecono natomiast zewnętrznej kancelarii prawnej, świadczącej pomoc prawną Narodowemu Funduszowi, wydatkując na ten cel 9,2 tys. zł. Zdaniem NIK, powyższe postępowanie należy uznać za niegospodarne.

Kontrola wykazała również, że w dniu 18 grudnia 2009 r. NFOŚiGW zawarł Kontrakt Finansowy (umowa kredytu) z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym na kwotę 500.000,00 tys. zł na finansowanie zadań współfinansowanych przez FS.

2. Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie z zastrzeżeniami skuteczność funkcjonowania procedur kontroli finansowej, poprawność dowodów i zapisów księgowych oraz zgodność i wiarygodność ksiąg rachunkowych w NFOŚiGW.

Badanie ewidencji finansowo-księgowej i prawidłowości zapisów księgowych, przeprowadzono na wylosowanej próbie 194 dowodów księgowych o wartości 799.628,1 tys. zł, w tym: metodą monetarną MUS²² 128 dowodów o wartości 798.264,9 tys. zł oraz 66 dowodów o wartości 1.363,2 tys. zł w wyniku doboru celowego. W badanych dowodach nie stwierdzono błędów w zakresie poprawności zapisów księgowych mających wpływ na sprawozdawczość bieżącą i roczną NFOŚiGW. Badanie wykazało nieprawidłowości w 15 dowodach (7,7% badanych) o łącznej wartości 27.245,8 tys. zł, polegające m.in. na zaksięgowaniu 1 faktury obcej do niewłaściwego miesiąca; niedokonaniu dekretacji księgowania na konta na 4 dowodach; popełnieniu błędów formalnych w 9 dowodach; przyjęciu do realizacji jednej faktury obcej²³ wystawionej niepoprawnie w zakresie operacji gospodarczej – naruszając tym odpowiednio przepisy art. 20 ust. 1, 21 ust. 1 pkt 6, 24 ust. 3 i 21 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁴ (UoR). Ponadto, nie zaksięgowano, z powodu przeoczenia, w księgach rachunkowych na koncie pozabilansowym *Zobowiązania warunkowe-poreczenia*, kwoty 5.408,4 tys. zł wynikającej z różnic kursowych pomiędzy wartością zobowiązania niewymagalnego na dzień 31 marca 2009 r. a jego wartością na dzień 31 grudnia 2008 r. Było to niezgodne z przepisami art. 20 ust. 1 oraz 24 ust. 1 i 2 UoR, przy czym w sprawozdaniu Rb-Z za I kwartał 2009 r. wykazana została prawidłowa kwota tego zobowiązania, tj. 48.074,7 tys. zł. Kontrola wykazała, że w przypadku jednej umowy²⁵ NFOŚiGW przyjął dokumenty rozliczeniowe (zbiorcze zestawienia faktur) transzy dotacji w wysokości 15.325,6 tys. zł, które sporządzono niezgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 4 do ww umowy, tj. nie było numeru umowy i daty jej zawarcia. Zdaniem NIK, działanie to należy uznać za nierzetelne. W obowiązującej procedurze zamykania okresów sprawozdawczych określono, że ostatnim etapem wymaganym dla ich zamknięcia jest wygenerowanie *Dziennika dokumentów*. Kontrola wykazała, że w przypadku 3 miesięcy sprawozdawczych (zamkniętych księgowo) *Dziennik dokumentów* wygenerowano z opóźnieniem od 3 do 28 dni w stosunku do terminów określonych procedurą. Zdaniem NIK, było to działanie nierzetelne.

3. Najwyższa Izba Kontroli opiniuje bez zastrzeżeń sporządzone przez NFOŚiGW sprawozdania budżetowe półroczne Rb-40 oraz roczne Rb-40 jak również sprawozdania finansowe kwartalne Rb-N, Rb-Z i roczne Rb-UZ i Rb-UN za 2009 r.

Kontrola wykazała, że sporządzone terminowo przez NFOŚiGW sprawozdania budżetowe z wykonania planu finansowego (Rb-40 półroczne i Rb-40 roczne) oraz sprawozdania finansowe stanu

²² Monetary Unit Sampling – dobór próby metodą monetarną. Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

²³ faktury zewnętrznej

²⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 z późn. zm.

²⁵ Nr 210/2009/Wn50/MN-PO-BD/D z dnia 10 czerwca 2009 r.

należności i zobowiązań (Rb-N, Rb-Z, Rb-UN i Rb-UZ) przekazują prawdziwy i rzetelny obraz przychodów i wydatków, a także należności i zobowiązań. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie kompletność oraz poprawność sporządzania sprawozdawczości budżetowej i finansowej za 2009 r. przez NFOŚiGW.

4. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie zorganizowanie, przeprowadzenie i rozliczenie inwentaryzacji w 2009 r.

W NFOŚiGW inwentaryzacja za 2009 r. została przeprowadzona i rozliczona zgodnie z UoR, obowiązującymi *Zasadami (polityką) rachunkowości*, jak również uchwałami Zarządu NFOŚiGW dotyczącymi jej przeprowadzenia.

Realizacja wniosków pokontrolnych NIK dotyczących wykonania planu finansowego NFOŚiGW w 2008 r.

Spośród 11 wniosków sformułowanych po kontroli wykonania planu finansowego NFOŚiGW za 2008 r., 4 wnioski zostały zrealizowane, 6 było w trakcie realizacji lub nie w pełni zrealizowano, a 1 wniosek nie został zrealizowany, mimo stosownych działań podjętych przez NFOŚiGW. NIK stwierdziła niepełną realizację, m.in. wniosków dotyczących:

- a) zapewnienia należytego nadzoru nad działalnością spółek, w których Narodowy Fundusz jest zaangażowany kapitałowo, w szczególności poprzez skuteczne egzekwowanie realizacji obowiązków sprawozdawczych od przedstawicieli NFOŚiGW w radach nadzorczych tych spółek. W trakcie kontroli stwierdzono, że przedstawicielka NFOŚiGW w 1 z 3 badanych spółek przekazała 3 z 4 sprawozdań kwartalnych z opóźnieniami od 1 do 2 miesięcy, a roczną ocenę działalności spółki z opóźnieniem 3 miesięcy;
- b) terminowego rozliczania efektów rzeczowych i ekologicznych w uzyskanych wyniku realizacji umów dotacji i pożyczek. Według stanu na dzień 31 grudnia 2009 r. Narodowy Fundusz nie rozliczył efektu rzeczowego w odniesieniu do 91 umów dotacji i pożyczek, na łączną kwotę 701.073,8 tys. zł oraz efektu ekologicznego w wyniku realizacji 83 umów dotacji i pożyczek, na łączną kwotę 97.195,5 tys. zł. Na koniec 2009 r. umów nierozliczonych rzeczowo było o 28,6% mniej niż w 2008 r., ale na kwotę wyższą o 11,3% niż w roku 2008, umów nierozliczonych ekologicznie było o 36,9% mniej niż w 2008 r., na kwotę niższą o 5,4%. Nierozliczenie umów pod względem osiągnięcia efektów ekologicznych i rzeczowych stanowiło naruszenie warunków umów.

* * *

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Dołożenie należytej staranności przy prognozowaniu przychodów i planowaniu wydatków.
2. Podjęcie skutecznych działań, celem zwiększenia wykorzystania środków subfunduszu przeznaczonego m.in. na realizację zadań określonych w Polityce energetycznej Polski do 2030 r.
3. Finansowanie zadań w formie kapitałowej po uzyskaniu zgody właściwych organów.
4. Skuteczne egzekwowanie obowiązków sprawozdawczych od przedstawicieli NFOŚiGW w radach nadzorczych spółek, w których Narodowy Fundusz jest zaangażowany kapitałowo.

5. Doprowadzenie do bieżącego rozliczania efektów rzeczowych i ekologicznych osiągniętych w wyniku realizacji umów dotacji i pożyczek.
6. Doprowadzenie do stabilności *procedur* dotyczących zasad i kryteriów przyznawania dofinansowania, zawierania i rozliczania umów dotacji i pożyczek.
7. Kontynuowanie prac związanych z przygotowaniem i wprowadzeniem zintegrowanego systemu informatycznego dotyczącego m.in. rejestracji *Wniosków* o udzielenie dofinansowania.
8. Ograniczenie wsparcia bieżącej działalności organizacji ekologicznych do finansowania kosztów realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska.
9. Podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania opóźnień w rejestracji, ocenie i zatwierdzaniu dofinansowania złożonych wniosków.
10. Wprowadzenie zmian do *Podręcznika procedur* regulujących dokonywanie oceny ekologiczno-technicznej wniosków składanych na podstawie uprzednich ustaleń i porozumień oraz przeprowadzanie negocjacji przed zatwierdzeniem listy rankingowej przedsięwzięć do dofinansowania.
11. Wyeliminowanie przypadków oceny wniosków przez członków Komisji Konkursowych zaangażowanych w realizację ocenianych przedsięwzięć.
12. Wprowadzanie do ksiąg rachunkowych zdarzeń, które nastąpiły w danym okresie sprawozdawczym, wyeliminowanie przypadków nieprzestrzegania obowiązujących zasad w księgowaniu faktur oraz terminowe zamykanie okresów sprawozdawczych.
13. Przyjmowanie dokumentów rozliczeniowych beneficjenta sporządzonych zgodnie z postanowieniami umów dotacji.
14. Podjęcie działań w celu wprowadzenia do umowy użyczenia samochodu zapisu o ponoszeniu kosztów jego amortyzacji przez Ministerstwo Środowiska.
15. Zasięganie informacji od organów administracji rządowej w celu interpretacji przepisów związanych z ich działalnością zamiast zlecenia opinii prawnych z tym związanych kancelarii zewnętrznej.

Najwyższa Izba Kontroli - Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Prezesa o przedstawienie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Prezesowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Departamentu Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.