



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W KATOWICACH

LKA.410.17.4.2024

Pani
Dorota Zawadzka-Stępniaś
Prezes
Zarządu Narodowego Funduszu
Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
ul. Konstruktorska 3a
02-673 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.48.2025
Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 15 kwietnia 2025 r.

P/24/059 Wykorzystanie biogazu dla celów wytwarzania energii

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, ul. Konstruktorska 3a, 02-673 Warszawa ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dorota Zawadzka-Stępniaak – Prezes Zarządu NFOŚiGW ² .
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja zadań związanych z finansowaniem projektów (przedsięwzięć) dotyczących budowy, przebudowy i modernizacji biogazowni, biogazowni rolniczych oraz biometanowni.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2024 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych tj. do 20 grudnia 2024 r.) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Andrzej Pakuła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/147/2024 z 1 lipca 2024 r. 2. Robert Pasek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/183/2024 z 2 września 2024 r. 3. Marek Matysek, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie nr LKA/184/2024 z 2 września 2024 r.

(akta kontroli str. 1-6)

¹ Dalej „NFOŚiGW” lub „Fundusz”.

² Dalej „Prezes” lub „Prezes Zarządu”. Poprzednio, funkcję Prezesa pełnili: Przemysław Ligenza – od 31 marca 2022 r. do 18 marca 2024 r., Paweł Mirowski (p.o. Prezes Zarządu) - od 24 lutego 2022 r. do 30 marca 2022 r. oraz Maciej Chorowski – od 20 sierpnia 2020 r. do 23 lutego 2022 r.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Funduszu realizowano działania związane z finansowaniem projektów (przedsięwzięć) dotyczących budowy, przebudowy i modernizacji biogazowni, biogazowni rolniczych i biometanowni, jednak nie wszystkie były rzetelne.

Podejmowane w okresie objętym kontrolą działania realizowano w ramach pięciu programów priorytetowych (PP), które były prawidłowo promowane przez Fundusz. Działania informacyjne polegały m.in. na udziale przedstawicieli NFOŚiGW w konferencjach i panelach ekspertów, webinariach i szkoleniach dla potencjalnych beneficjentów. Ponadto na stronie internetowej Funduszu udostępniono informacje o aktualnej ofercie programowej.

NIK ocenia jako prawidłowe opracowanie w NFOŚiGW regulacji wewnętrznych, które dotyczyły m.in. sposobu i formy udzielania dofinansowania. Niemniej jednak w 30 przypadkach (na 34) proces naboru wniosków o dofinansowanie przebiegał z naruszeniem terminów określonych w stosownych regulaminach. Niezależnie od powyższego, umowy zawarto wyłącznie z wnioskodawcami, którzy złożyli wszystkie wymagane dokumenty. Umowy te zawierały zapisy dotyczące m.in. zabezpieczenia przed podwójnym finansowaniem, a także dotyczące uprawnienia NFOŚiGW do kontroli prawidłowości i zasadności przedstawianych przez beneficjenta dokumentów rozliczeniowych.

NFOŚiGW prawidłowo podejmował działania polegające na przeprowadzaniu kontroli przyznanego wsparcia, a także dokonywaniu jego rozliczenia. Ponadto zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym terminowo, przekazywano ministrowi właściwemu do spraw klimatu informacje o wysokości opłat zastępczych.

Działaniem nierzetelnym było niedysponowanie przez Fundusz narzędziem umożliwiającym wyodrębnienie danych o wysokości środków wykorzystanych w ramach danej umowy o dofinansowanie, w rozbiciu na poszczególne technologie (rodzaje) odnawianych źródeł energii (OZE), w tym biogaz i biogaz rolniczy. Tak samo oceniono nieefektywne działania zmierzające do wdrożenia w Funduszu systemu informatycznego wspierającego m.in. procesy rozpatrywania wniosków o dofinansowanie i wniosków o płatność, a także gromadzenia i zarządzania danymi w tym zakresie. Ponadto przy opracowywaniu programów wsparcia publicznego, a następnie przy ich realizacji, NFOŚiGW nie uwzględniał uwarunkowań rozwoju poszczególnych technologii OZE. Fundusz nie dysponował nawet pełnymi danymi o wysokości środków publicznych przekazanych w kontrolowanym okresie na wsparcie danej branży. Powyższe istotnie utrudniało zarządzanie rozwojem danego sektora, w tym sektora biogazowego.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Realizacja zadań związanych z finansowaniem projektów (przedsięwzięć) dotyczących budowy, przebudowy i modernizacji biogazowni, biogazowni rolniczych oraz biometanowni

1. Zarząd NFOŚiGW w latach 2021-2024 (do trzeciego kwartału 2024 r.) udzielał wsparcia finansowego inwestycjom, które polegały na budowie, przebudowie i/lub modernizacji biogazowni, biogazowni rolniczych oraz biometanowni w ramach następujących programów priorytetowych:

- *Racjonalna gospodarka odpadami*⁶ - program, którego celem było utworzenie i utrzymanie w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji gospodarowania odpadami.

W ramach jego drugiej części (*Instalacje gospodarowania odpadami*) dofinansowanie mogły uzyskać m.in. inwestycje polegające na budowie nowych, rozbudowie lub modernizacji istniejących instalacji fermentacji selektywnie zebranych bioodpadów komunalnych, w tym także biogazowni. Okres wdrażania programu przewidziano na lata 2015 – 2030. Ostatni nabór wniosków o dofinansowanie w ramach drugiej części programu prowadzony był od 6 grudnia 2021 r. do 30 czerwca 2023 r. Beneficjentami wsparcia w drugiej części programu były jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, przedsiębiorcy - osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, przedsiębiorstwa państwowe oraz spółki prawa handlowego. Z wyłączeniem części trzeciej⁷ ww. programu, budżet dla wszystkich pozostałych, był wspólny i wynosił do 2 700 000 tys. zł⁸, z czego w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 30 września 2024 r., wypłacono 32 190 tys. zł⁹. Źródłem finansowania programu były środki krajowe.

(akta kontroli: 582-587, 822-825)

- *Rozwój kogeneracji w oparciu o biogaz komunalny*¹⁰ – program, którego celem było promowanie wytwarzania energii w warunkach wysokosprawnej kogeneracji przy wykorzystaniu biogazu komunalnego.

W ramach programu dofinansowanie mogły uzyskać inwestycje polegające na budowie nowych, rozbudowie lub modernizacji istniejących instalacji fermentacji selektywnie zebranych bioodpadów komunalnych i wykorzystanie uzyskanego biogazu do wytwarzania energii w warunkach wysokosprawnej kogeneracji. Okres realizacji programu przewidziano na lata 2022 - 2030, przy czym okres podejmowania zobowiązań (zawieranie umów) przewidziano do 31 grudnia 2027 r., a wydatkowania środków do 31 grudnia 2030 r. Beneficjentami ww. programu byli przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców¹¹. Budżet

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Dalej „Racjonalna gospodarka odpadami”.

⁷ „Wykorzystanie paliw alternatywnych na cele energetyczne”- część finansowana środkami Funduszu Modernizacyjnego.

⁸ W tym 1 150 000 tys. zł na bezzwrotne, a 1 550 000 tys. zł na zwrotne formy dofinansowania.

⁹ Z czego 21 312 tys. zł w 2023 r., a 10 878 tys. zł w 2024 r. Wypłacona kwota dotyczy wniosków złożonych w Funduszu do dnia 31 grudnia 2020 r.

¹⁰ Dalej „Rozwój kogeneracji w oparciu o biogaz komunalny”.

¹¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 236, ze zm. Dalej: „Prawo przedsiębiorców”.

na realizację przyjętych celów wynosił do 1 500 000 tys. zł¹². W okresie objętym kontrolą nie wypłacono żadnych środków na inwestycje związane z instalacjami wytwarzającymi energię z biogazu. Źródłem finansowania tego programu był Fundusz Modernizacyjny.

(akta kontroli: 588-595, 630-631, 822-825)

- *Agroenergia*¹³ - program, którego celem było zwiększenie produkcji energii ze źródeł odnawialnych w sektorze rolniczym.

W ramach programu można było zrealizować zakup i montaż: biogazowni rolniczej o mocy nie większej niż 500 kW wraz z towarzyszącą instalacją wytwarzania biogazu rolniczego oraz towarzyszących magazynów energii dla biogazowni rolniczej. Okres realizacji programu przewidziano na lata 2019 – 2027, przy czym okres podejmowania zobowiązań (zawieranie umów) przewidziano do dnia 31 grudnia 2025 r., a wydatkowania środków do 30 września 2027 r. W 2019 r. przeprowadzony został pierwszy nabór, który zakończono 20 grudnia 2019 r. W maju 2021 r. dokonano aktualizacji programu polegającej m.in. na podziale programu na dwie części: w ramach pierwszej z nich planowane finansowanie obejmowało mikroinstalacje, pompy ciepła i towarzyszące magazyny energii¹⁴, a w drugiej - biogazownie rolnicze i małe elektrownie wodne. Ostatni nabór wniosków o dofinansowanie w ramach drugiej części programu przeprowadzono w okresie od 20 lipca 2021 r. do 20 grudnia 2022 r.¹⁵ Beneficjentami programu były osoby fizyczne oraz osoby prawne będące właścicielami lub dzierżawcami nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych zawierała się w przedziale od jednego do 300 hektarów oraz co najmniej rok przed złożeniem wniosku prowadzili osobiście gospodarstwo rolne. Po aktualizacji programu, budżet dla jego drugiej części wyniósł do 74 500 tys. zł¹⁶, z czego w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 30 września 2024 r. na budowę instalacji biogazowych wydatkowano 27 779 tys. zł¹⁷. Program finansowano ze środków krajowych.

(akta kontroli: 596-599, 632-635, 822-825)

- *Energia Plus*¹⁸ – program, którego celem było zmniejszenie negatywnego oddziaływania przedsiębiorstw na środowisko, w tym poprawa jakości powietrza, poprzez wsparcie przedsięwzięć inwestycyjnych.

W ramach programu można było ubiegać się o finansowe wsparcie na budowę instalacji wytwarzania energii, w których do produkcji energii wykorzystuje się źródła OZE, w tym biogaz. Okres realizacji programu został przewidziany na lata 2019-2030, w tym zobowiązania (zawieranie umów) miały być podejmowane do 31 grudnia 2027 r., a środki wydatkowane do 31 grudnia 2030 r. Pierwszy nabór wniosków zakończył się 28 września 2020 r., drugi trwał od 1 października 2020 r. do 17 grudnia 2021 r., trzeci – od 1 kwietnia 2022 r. do 16 grudnia 2022 r., a czwarty od 1 lutego 2023 r. do 30 kwietnia 2024 r. Beneficjentami programu byli przedsiębiorcy w rozumieniu Prawa przedsiębiorców. Dla drugiego naboru przewidziano budżet w wysokości 1 314 060 tys. zł¹⁹, a dla trzeciego i czwartego (wyłącznie w formie pożyczki) – łącznie 1 311 931 tys. zł²⁰ (odpowiednio 745 000 tys. zł

¹² Po 750 000 tys. zł zarówno dla zwrotnych jak i bezzwrotnych form dofinansowania.

¹³ Dalej: „Agroenergia”.

¹⁴ Wdrażanie zostało przekazane do Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

¹⁵ W tym 48 400 tys. zł dla bezzwrotnych, a 26 100 tys. zł dla zwrotnych form dofinansowania.

¹⁶ W tym 48 400 tys. zł dla bezzwrotnych, a 26 100 tys. zł dla zwrotnych form dofinansowania.

¹⁷ 878 tys. zł w 2022 r., 14 665 tys. zł w 2023 r. oraz 12 236 tys. zł w roku 2024.

¹⁸ Dalej: „Energia Plus”.

¹⁹ W tym 49 773 tys. zł, dla bezzwrotnych, a 1 264 287 tys. zł dla zwrotnych form dofinansowania.

²⁰ Dla dofinansowania w formie dotacji nie przewidziano środków z uwagi, że przewidziana alokacja została wyczerpana w pierwszym i drugim naborze wniosków.

oraz 566 931 tys. zł). W okresie od 1 stycznia 2021 r. do 30 września 2024 r. na instalacje wytwarzające energię z biogazu rolniczego przeznaczono 9 257 tys. zł.²¹ Program finansowano ze środków krajowych.

(akta kontroli: 600-607, 822-825)

- *Energia dla Wsi*²² - program, którego celem był rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii na obszarach wiejskich, umożliwiający zmniejszenie uzależnienia od paliw kopalnych oraz poprawę efektywności energetycznej poprzez wykorzystanie lokalnie występujących zasobów energii odnawialnej.

W ramach ww. programu istniała możliwość dofinansowania inwestycji, w tym biogazowni, w formie dotacji do 20 000 tys. zł lub dofinansowania w formie pożyczki do kwoty 25 000 tys. zł. Program został uruchomiony w styczniu 2023 r., a jego realizację przewidziano na lata 2023-2030, w tym zobowiązania (zawieranie umów) miały być podejmowane do 31 grudnia 2028 r., a środki wydatkowane do 31 grudnia 2030 r. Przeprowadzono jeden nabór, który trwał od 25 stycznia 2023 r. do 29 lutego 2024 r. Beneficjentami programu byli rolnicy oraz spółdzielnie energetyczne lub ich członkowie w rozumieniu ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii²³. Budżet Programu wyniósł 1 000 000 tys. zł²⁴, z czego w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 30 września 2024 r. na instalacje wytwarzające energię z biogazu rolniczego wypłacono kwotę 146 300 tys. zł²⁵.

(akta kontroli: 608-616, 642-643, 822-825)

Prezes Zarządu Funduszu wyjaśniała, że nabór wniosków w ramach programu priorytetowego *Agroenergia* nie był kontynuowany, ponieważ uruchomiono 25 stycznia 2023 r. nabór wniosków w ramach programu priorytetowego *Energia dla Wsi*, który był jego kontynuacją. Dodała, że wsparcie udzielane przez NFOŚiGW wnioskodawcom w ramach programu *Energia dla wsi* było korzystniejsze niż warunki dofinansowania przewidzianych w *Agroenergii*. W związku z tym, część potencjalnych beneficjentów wycofała wnioski o dofinansowanie w ramach programu *Agroenergia* i złożyła wnioski o dofinansowanie w naborze w ramach programu priorytetowego *Energia dla Wsi*.

(akta kontroli str. 37-38)

Ponadto od 23 sierpnia 2024 r. do 12 grudnia 2024 r. można było składać wnioski na dofinansowanie inwestycji polegających na budowie biometanowni i biogazowni w drugiej części programu *Współfinansowanie projektów realizowanych w ramach Programu Fundusze Europejskie na infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027 (FEnIKS)*²⁶. Celem drugiej części tego programu było obniżenie emisyjności gospodarki i transformacja w kierunku gospodarki przyjaznej środowisku. W ramach uruchomionego naboru wsparciem mogły być objęte m.in. następujące rodzaje przedsięwzięć: budowa, przebudowa, modernizacja i rozbudowa odnawialnych źródeł energii w zakresie wytwarzania biometanu wraz z przyłączeniem do sieci gazowej²⁷ oraz budowa lub rozbudowa odnawialnych źródeł energii w zakresie wytwarzania energii elektrycznej i/lub ciepła z biogazu wraz z magazynami energii działającymi

²¹ Wszystko w 2024 r.

²² Dalej: „Energia dla Wsi”.

²³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1361, ze zm., dalej „ustawa o OZE”.

²⁴ W tym 515 000 tys. zł na zwrotne oraz 485 000 tys. zł na bezzwrotne formy dofinansowania.

²⁵ 16 710 tys. w 2023 r. oraz 129 590 tys. zł w roku 2024.

²⁶ Dalej: „Feniks”.

²⁷ Z wyłączeniem samodzielnych magazynów na biometan.

na potrzeby danego źródła OZE oraz przyłączeniem do sieci, w tym z infrastrukturą²⁸ umożliwiającą wykorzystanie ciepła wytworzonego w układach kogeneracyjnych. Beneficjentami wsparcia byli przedsiębiorcy. Budżet programu wyniósł 376 365 tys. zł, w tym 300 000 tys. ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz 76 365 tys. zł ze środków krajowych.

W ramach jedyne dotychczas ogłoszonego naboru złożono 48 wniosków o dofinansowanie z zakresu inwestycji polegających na budowie biometanowni i biogazowni, w tym 16 na biometanownie i 32 na biogazowni. W okresie objętym kontrolą nie zawarto umów o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 132-140, 617-627, 822-825)

2. Wartość wniosków o dofinansowanie inwestycji związanych z OZE wykorzystujących biogaz (w tym biogaz rolniczy), które zostały złożone w latach 2021-2024 (do 30 czerwca) w ramach ww. programów priorytetowych (PP) wyniosła 4 369 470,5 tys. zł, a zawartych w tym okresie umów – 323 384,2 tys. zł (co stanowi 7,4% wartości złożonych wniosków)²⁹, i tak w ramach niżej wymienionych PP, wnioskowane kwoty i wartości zawartych umów wynosiły odpowiednio: *Agroenergia* - 84 624,7 tys. zł³⁰ i 33 868,8 tys. zł; *Energia dla Wsi* – 1 920 958,6 tys. zł³¹ i 149 335,0 tys. zł; *Energia Plus* - 187 879,7 tys. zł³² i 14 025,0 tys. zł; *Racjonalna gospodarka odpadami. Część 2) Instalacje gospodarowania odpadami* – 260 624,6 tys. zł³³ i 0,0 zł; *Rozwój kogeneracji w oparciu o biogaz komunalny* – 1 915 382,9 tys. zł³⁴ i 126 155,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 760-761)

W latach 2021-2024 (do 30 września), w ramach zawartych umów o dofinansowanie instalacji wykorzystujących biogaz i biogaz rolniczy, NFOŚiGW wydatkował łącznie 216 791 tys. zł, z czego: 11 404 tys. zł³⁵ w 2021 r., 25 961 tys. zł³⁶ w 2022 r., 73 667 tys. zł³⁷ w 2023 r. i 105 759 tys. zł³⁸ do 30 września 2024 r. Należy przy tym zwrócić uwagę, że ww. dane obejmują wyłącznie kwoty wynikające z umów w ramach których beneficjenci zamierzali realizować inwestycje polegające na budowie/rozbudowie/modernizacji instalacji w ramach tylko jednej technologii/rodzaju OZE. W przypadku umów w ramach których podmiot realizował budowę wielu źródeł OZE opartych na różnych technologiach, Fundusz nie dysponował narzędziem umożliwiającym wyodrębnienie danych o wysokości środków wykorzystanych w ramach danej umowy w rozbiciu na poszczególne technologie/rodzaje OZE (w tym biogaz i biogaz rolniczy), co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 95-96)

Na pozostałe technologie OZE, NFOŚiGW w ww. okresie przeznaczył łącznie następujące środki: 19 550 tys. zł na instalacje wiatrowe³⁹; 21 699 tys. zł na kolektory

²⁸ Pod pojęciem infrastruktury należy rozumieć przyłącze do sieci operatora (OSD) lub podmiotu trzeciego nie będącego operatorem.

²⁹ Od dnia 1 stycznia do 30 czerwca 2024 r. Fundusz nie zawarł żadnej umowy w przedmiotowym zakresie.

³⁰ W ramach 64 wniosków.

³¹ W ramach 356 wniosków.

³² W ramach 14 wniosków.

³³ W ramach 12 wniosków.

³⁴ W ramach 55 wniosków.

³⁵ W tym 618 tys. zł na bezzwrotne i 10 786 tys. zł na zwrotne formy dofinansowania.

³⁶ W tym 2 051 tys. zł na bezzwrotne i 23 910 tys. zł na zwrotne formy dofinansowania.

³⁷ W tym 21 192 tys. zł na bezzwrotne i 52 475 tys. zł na zwrotne formy dofinansowania.

³⁸ W tym 48 063 tys. zł na bezzwrotne i 57 696 tys. zł na zwrotne formy dofinansowania.

³⁹ Wszystkie środki przeznaczono na pożyczki udzielone w 2021 r.

słoneczne⁴⁰; 94 506 tys. zł na pompy ciepła⁴¹; 192 097 tys. zł na instalacje geotermalne⁴²; 435 853 tys. zł na termiczne przekształcanie odpadów⁴³; 446 793 tys. zł na instalacje wykorzystujące biomasę⁴⁴; 472 589 tys. zł na instalacje fotowoltaiczne⁴⁵.

(akta kontroli str. 95-96)

3. W ramach planowania list programów priorytetowych, Fundusz nie zakładał, jako celu do osiągnięcia, mocy instalacji w ramach konkretnej technologii OZE. W związku z powyższym, w ramach programów priorytetowych wymienionych w pkt. 1 niniejszego wystąpienia, Fundusz nie planował środków finansowych na dany rok kalendarzowy w podziale na poszczególne technologie OZE, co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W przypadku *Rozwoju kogeneracji w oparciu o biogaz komunalny*, cały budżet programu dedykowany był jednemu rodzajowi technologii OZE - biogazowniom komunalnym. W programie *Racjonalna gospodarka odpadami* finansowaniu podlegały przedsięwzięcia z zakresu gospodarowania odpadami. Natomiast w ramach programów *Agroenergia*, *Energia dla wsi* oraz *Energia Plus* wspierane były różne technologie OZE⁴⁶.

(akta kontroli str. 826-829)

4. W Funduszu podjęto szereg działań celem promowania i informowania o możliwościach pozyskiwania wsparcia finansowego na inwestycje związane z budową, przebudową i modernizacją biogazowni, biogazowni rolniczych oraz biometanowni. W ramach licznych działań informujących i promujących poszczególne PP, przedstawiciele Funduszu w latach 2021-2024 uczestniczyli m.in. w:

- konferencjach i panelach ekspertów, w trakcie których informowali i promowali PP: *Racjonalna gospodarka odpadami*, *Rozwój kogeneracji w oparciu o biogaz komunalny*, *Energia Plus*⁴⁷;

⁴⁰ W 2021 r. - 11 498 tys. zł (11 465 tys. zł na dotację oraz 33 tys. zł w ramach udzielanych pożyczek), w 2022 r. - 1 367 tys. zł (805 tys. zł oraz 562 tys. zł), w 2023 r. - 7 838 tys. zł (wszystko w ramach dotacji), a w roku 2024 r. (do 30 września) - 996 tys. zł (wszystko w ramach dotacji).

⁴¹ W 2021 r. - 15 957 tys. zł (14 835 tys. zł na dotację oraz 1 122 tys. zł w ramach udzielanych pożyczek), w 2022 r. - 31 949 tys. zł (28 961 tys. zł oraz 2 988 tys. zł), w 2023 r. - 29 367 tys. zł (21 146 tys. zł oraz 8 221 tys. zł), a w roku 2024 r. (do 30 września) - 17 233 tys. zł (11 975 tys. zł oraz 5 258 tys. zł).

⁴² W 2021 r. - 30 137 tys. zł (9 923 tys. zł na dotację oraz 20 214 tys. zł w ramach udzielanych pożyczek), w 2022 r. - 71 443 tys. zł (14 870 tys. zł oraz 56 573 tys. zł), w 2023 r. - 79 674 tys. zł (7 753 tys. zł oraz 71 921 tys. zł), a w roku 2024 r. (do 30 września) - 10 843 tys. zł (9 552 tys. zł oraz 1 291 tys. zł).

⁴³ Całość kwoty w ramach udzielanych pożyczek, tj. w 2021 r. - 74 982 tys. zł, w 2022 r. - 92 016 tys. zł, w 2023 r. - 149 216 tys. zł oraz w roku 2024 - 119 639 tys. zł.

⁴⁴ W 2021 r. - 51 010 tys. zł (236 tys. zł na dotację oraz 50 774 tys. zł w ramach udzielanych pożyczek), w 2022 r. - 88 740 tys. zł (248 tys. zł oraz 88 492 tys. zł), w 2023 r. - 139 544 tys. zł (30 501 tys. zł oraz 109 043 tys. zł), a w roku 2024 r. (do 30 września) - 167 499 tys. zł (76 824 tys. zł oraz 90 675 tys. zł).

⁴⁵ W 2021 r. - 108 987 tys. zł (86 763 tys. zł na dotację oraz 22 224 tys. zł w ramach udzielanych pożyczek), w 2022 r. - 104 159 tys. zł (60 121 tys. zł oraz 44 038 tys. zł), w 2023 r. - 154 861 tys. zł (92 382 tys. zł oraz 62 479 tys. zł), a w roku 2024 r. (do 30 września) - 104 582 tys. zł (36 231 tys. zł oraz 68 351 tys. zł).

⁴⁶ M. in. instalacje fotowoltaiczne i instalacje wiatrowe.

⁴⁷ Np. 26 października 2022 r. na 11 Ogólnopolskiej konferencji „Bioodpady 2022”, 25 kwietnia 2023 r. na dziewiątej Ogólnopolskiej konferencji „Rozbudowa i modernizacja instalacji gospodarki odpadami” (promowanie Racjonalnej gospodarki odpadami oraz Rozwoju kogeneracji); od 7 do 9 września 2021 r. na Forum Ekonomicznym w Karpaczu w panelu dyskusyjnym „Zero waste w polskim rolnictwie” (Energii Plus), a także 19 czerwca 2024 r. w trakcie panelu ekspertów na konferencji „Mamy Fundusze Europejskie na Spółdzielnie Energetyczne czas na przyspieszenie” (Energii dla Wsi).

- webinarach zorganizowanych we współpracy z Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁴⁸, w ramach promowania programu *Agroenergia* oraz *Energia dla Wsi*⁴⁹;
- szkoleniach dla potencjalnych beneficjentów w ramach programów *Energia dla Wsi*, *Energia Plus* oraz *Feniks*⁵⁰;
- szkoleniach dla osób informujących i doradzających potencjalnym beneficjentom w zakresie programów *Agroenergia*, *Energia Plus* oraz *Feniks*⁵¹;
- konsultacjach społecznych w ramach programów *Racjonalna gospodarka odpadami*, *Rozwój kogeneracji w oparciu o biogaz komunalny* oraz *Energia dla Wsi*⁵².

Poza ww. działaniami, informacje o aktualnej ofercie programowej oraz o zaistniałych zmianach znajdowały się na stronie internetowej Funduszu. Ponadto wszystkim zainteresowanym osobom udzielane były przez pracowników NFOŚiGW informacje w formie pisemnej, elektronicznej oraz telefonicznie, a także w trakcie spotkań.

(akta kontroli str. 141-172)

Odnosnie podejmowanych działań promocyjnych i informacyjnych Zastępca Prezesa wyjaśnił, że były one prowadzone w ramach typowych obowiązków związanych z przygotowaniem i realizacją programów priorytetowych i w związku z tym nie można wyodrębnić kosztu tych działań, a tym samym źródła ich finansowania. Zastępca Prezesa wskazał również, że działania te nie były definiowane za pomocą mierników osiągnięcia celów. Jego zdaniem prowadzone działania promocyjne były efektywne, jeśli Fundusz otrzymywał informacje zwrotne od potencjalnych wnioskodawców, a wnioski o dofinansowanie były składane w liczbie pozwalającej na zakontraktowanie dostępnych budżetów programów.

(akta kontroli str. 18)

5. NFOŚiGW ustanowił wspólne dla wszystkich realizowanych przez siebie programów procedury wewnętrzne, które regulowały m.in. sposób i formy udzielanego dofinansowania, tj.:

- *Zasady udzielania dofinansowania ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej*⁵³, przyjęte uchwałą Rady Nadzorczej Funduszu z dnia 17 grudnia 2013 r. Regulacja ta określała m.in. ogólne zasady udzielania dofinansowania, a następnie wypłaty i jego rozliczania. W Zasadach udzielania dofinansowania określone zostały również formy dofinansowania (pożyczka i dotacja) oraz warunki, w tym m.in. maksymalny okres udzielenia dofinansowania, a także informacje w zakresie stosowanego oprocentowania pożyczek;

⁴⁸ Dalej: „ARMiR”.

⁴⁹ M.in. w trakcie webinarów: w dniach 20-21 października 2021 r. oraz 25 kwietnia oraz 6 czerwca 2022 r. „Wsparcie dla branży rolniczej ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – Programy, w których rolnicy są wskazani jako beneficjenci: Agroenergia”.

⁵⁰ Szkolenia odbywały się w dniach: 23 marca 2023 r. – Energia dla Wsi, marcu 2023 r. – Energia Plus, a także 21 października 2024 r. – Feniks.

⁵¹ Tj. pracowników wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej w dniu 18 listopada 2021 r. w zakresie programu Agroenergia, doradców energetycznych w maju 2021 r. w ramach programu Energia Plus, a także pracowników Punktów Informacyjnych Fundusze Europejskie w dniu 2 października 2024 r. dot. programu Feniks.

⁵² Konsultacje odbywały się: w ramach Racjonalnej gospodarki odpadami - we wrześniu 2021 r., od 27 stycznia do 3 lutego 2022 r. oraz od 16 do 22 marca 2023 r.; w Rozwoju kogeneracji w oparciu o biogaz komunalny w dniach od 9 do 20 lipca 2022 r., a w Energii dla Wsi od 1 lutego 2022 r. do 7 lutego 2022 r.

⁵³ Dalej: „Zasady udzielania dofinansowania”.

- *Kryteria wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej*⁵⁴, przyjęte uchwałą Rady Nadzorczej NFOŚiGW z dnia 29 lipca 2014 r. W dokumencie tym wymieniono trzy kryteria (dostępu, jakościowe oraz horyzontalne) stosowane przy wyborze przedsięwzięć, które miały zapewnić m.in. stworzenie równych szans dla wszystkich wnioskodawców, efektywne wydatkowanie środków publicznych na ochronę środowiska (biorąc pod uwagę zarówno aspekt ekologiczny i ekonomiczny), a także zachowanie standardów środowiskowych;
- *Lista priorytetowych programów Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej*⁵⁵, która nie była procedurą, ale jej przyjęcie przez Zarząd NFOŚiGW było warunkiem ogłoszenia naboru o dofinansowanie dla znajdującego się na niej poszczególnego PP⁵⁶. Lista ta była podzielona na osiem kategorii (w tym m.in. *Zeroemisyjny system energetyczny*), w ramach których były przyporządkowane poszczególne PP;
- *Podręcznik procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej*⁵⁷, przyjęty uchwałą Zarządu NFOŚiGW z dnia 3 kwietnia 2013 r. Od dnia 3 sierpnia 2022 r. został zastąpiony procedurą *Dofinansowanie przedsięwzięcia ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej*⁵⁸, przyjętą uchwałą Zarządu NFOŚiGW z dnia 2 sierpnia 2022 r. Od 19 października 2022 r., procedura ta została umieszczona w *Podręczniku procedur NFOŚiGW*⁵⁹, przyjętym uchwałą Zarządu NFOŚiGW z dnia 18 października 2022 r. W ww. dokumentach został określony m.in. proces realizacji przedsięwzięcia ekologicznego i zasady ogólne udzielania dofinansowania, w tym przedsięwzięć ze środków NFOŚiGW. Opisano również kolejność wykonywanych czynności przez pracowników poszczególnych komórek Funduszu oraz czas ich wykonania m.in. w zakresie naboru i oceny wniosków o dofinansowanie, negocjacji i zawierania umów, ich realizacji, a także rozliczenia rzeczowego i ekologicznego.

Wymienione regulacje podlegały aktualizacji i zmianom poprzez zatwierdzenie kolejnych wersji przez organy NFOŚiGW, głównie z uwagi na doświadczenia wynikające z udzielonego wcześniej dofinansowania przedsięwzięć, potrzebę reagowania na potrzeby rynku, jak również zmiany w strukturze organizacyjnej Funduszu oraz przepisów prawa, i tak w latach 2021-2024: *Zasady udzielania dofinansowania* aktualizowano siedmiokrotnie⁶⁰; *Podręcznik procedur dofinansowania* - raz⁶¹; a *Podręcznik procedur NFOŚiGW* -

⁵⁴ Dalej: „Kryteria wyboru przedsięwzięć”.

⁵⁵ Dalej: „Lista” lub „Lista programów”.

⁵⁶ NFOŚiGW realizował przy tym obowiązek przedstawienia Ministrowi Klimatu i Środowiska Listy w celu uzgodnienia, który wynikał z art. 400k ust. 2 pkt 1a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r., poz. 54).

⁵⁷ Dalej: „Podręcznik procedur dofinansowania”.

⁵⁸ Dalej: „Dofinansowanie przedsięwzięcia”.

⁵⁹ Dalej: „Podręcznik procedur NFOŚiGW”.

⁶⁰ Na podstawie uchwał Rady Nadzorczej Funduszu, w zakresie doprecyzowania i dodania zapisów dotyczących m.in. zasad umorzenia pożyczek beneficjentom.

⁶¹ Z uwagi na m.in. wprowadzenie do umów o dofinansowanie w formie pożyczki indywidualnych rachunków bankowych, na które beneficjenci mogli spłacać odsetki oraz raty kapitałowe, a także na możliwość podpisania umowy elektronicznie, podpisem kwalifikowanym. Uchylony dnia 2 sierpnia 2022 r. ze względu na zatwierdzenie procedur *Dofinansowania przedsięwzięcia*, w których dokonano zmian m.in. w zakresie zmienionej struktury organizacyjnej Funduszu, a także doprecyzowano, że wnioski w naborze ciągłym są oceniane zgodnie z kolejnością wpływu oraz wprowadzono możliwość podpisywania umowy poza siedzibą NFOŚiGW.

sześciokrotnie⁶². Z kolei dokument pn. *Dofinansowanie przedsięwzięcia* został uchylony 18 października 2022 r., a jego treść została zawarta w zatwierdzonym *Podręczniku procedur NFOŚiGW*. Lista programów była przyjmowana przez Radę Nadzorczą Funduszu co roku do 31 stycznia i mogła w ciągu roku podlegać zmianom⁶³, a *Kryteria wyboru przedsięwzięć* obowiązywały w niezmienionej wersji uchwalonej przez Radę Nadzorczą NFOŚiGW w dniu 18 marca 2016 r.

(akta kontroli str. 381-417, 440-457, 459-581)

Prezes Zarządu wyjaśniła, że każda zmiana w procedurach udzielania dofinansowania była podawana do wiadomości wszystkim zainteresowanym pracownikom i publikowana w ogólnodostępnym katalogu na dysku sieciowym NFOŚiGW.

(akta kontroli str. 61)

Oprócz ww. wewnętrznych regulacji dotyczących udzielania dofinansowania dla wskazanych PP, obowiązywały regulaminy naborów, które były udostępniane na stronie internetowej Funduszu.

W regulaminach tych określano w szczególności: zasady składania wniosków w naborze (w tym m.in. wersji elektronicznej w Generatorze Wniosków o Dofinansowanie⁶⁴), terminy ich składania; etapy rozpatrywania wniosków (w tym liczba dni roboczych przewidywanych na ich realizację); informacje w zakresie oceniania wniosków pod względem obowiązujących kryteriów; procedury negocjacji warunków dofinansowania⁶⁵; zasady zawierania umów; pouczenia wnioskodawcy o tym, że może zwrócić się pisemnie do Funduszu o powtórna ocenę wniosku, w terminie pięciu dni roboczych od otrzymania informacji o odrzuceniu wniosku.

(akta kontroli str. 582-643)

6. W celu zbadania zgodności rozpatrywania wniosków o dofinansowanie z obowiązującymi zasadami, zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa w umowach o dofinansowanie oraz zapobiegania podwójnemu finansowaniu przedsięwzięć, wybrano próbę 34 wniosków⁶⁶.

W wyniku przeprowadzonej analizy ustalono m.in. że wszystkie wnioski zostały złożone w terminach wskazanych w regulaminach naborów, a umowy zawarto wyłącznie z beneficjentami, którzy przedłożyli wszystkie wymagane dokumenty.

⁶² Zmiany dotyczyły m.in. dostosowania treści procedury do zmian organizacyjnych Funduszu, a także doprecyzowania zapisów w zakresie parafowania harmonogramu rzeczowo-finansowego.

⁶³ Na liście programów priorytetowych NFOŚiGW na 2021 r. znalazły się m.in. następujące PP: Racjonalna gospodarka odpadami, Agroenergia oraz Energia Plus. Na liście na 2022 r. oprócz czterech ww. PP dodana została Energia dla Wsi. Uchwałą Rady Nadzorczej z dnia 28 października 2022 r. do Listy został dodany PP Rozwój kogeneracji. Na Liście programów na 2023 r. i 2024 r. znalazły się pięć ww. programów priorytetowych.

⁶⁴ Dalej: „Generator” lub „Generator Wniosków”. Generator był dostępny na stronie internetowej: <http://gwd.nfosigw.gov.pl>.

⁶⁵ Celem negocjacji było m.in. ustalenie: kwoty dofinansowania, harmonogramu rzeczowo-finansowego, terminów realizacji inwestycji oraz harmonogramu wypłat dofinansowania, a także formy zabezpieczenia prawidłowego wykonania umowy.

⁶⁶ Próba celowa, wniosków złożonych w okresie objętym kontrolą lub znajdujących się w trakcie procedowania w tym okresie, w ramach wszystkich opisanych w punkcie 7 programów priorytetowych, znajdujących się na różnych etapach procedowania – zarówno odrzucone, jak i zakończone podpisaniem umowy o dofinansowanie. W okresie od 2021 r. do końca pierwszego półrocza 2024 r., w ramach wszystkich programów priorytetowych, w których istniała możliwość ubiegania się o dofinansowanie inwestycji w biogazownie złożono 501 wniosków o dofinansowanie. W poddanej analizie próbie znajdowało się siedem spraw, w których wnioskodawcy zwracali się o ponowne rozpatrzenie złożonych wniosków.

Ponadto, w przypadku poddanych analizie wniosków stwierdzono, że:

- wartość wnioskowanego dofinansowania wyniosła 461 117,3 tys. zł, z czego 205 046,7 tys. zł stanowiły dotacje (16 wniosków), a 256 070,6 tys. zł – pożyczki (18 wniosków);
- zawarto 13 umów z siedmioma beneficjentami o łącznej wartości 231 669,0 tys. zł, z czego w formie dotacji 106 928,6 tys., a 124 740,4 tys. zł - w formie pożyczek. Kwoty udzielonego dofinansowania były zgodne z wnioskowanymi;
- negatywnie oceniono 17 wniosków na ogólną kwotę 223 034,8 tys. zł, z czego osiem dot. dotacji (94 275,4 tys. zł), a dziewięć pożyczek (128 759,4 tys. zł);
- jeden wniosek o dotację i jeden wniosek o pożyczkę były na etapie negocjacji (1 490,8 tys. zł i 1 822,1 tys. zł);
- dwa wnioski jeden o dotację i jeden w sprawie udzielenia pożyczki znajdowały się na etapie rozpatrywania (1 080,0 tys. zł i 2 020,6 tys. zł);
- na 17 wniosków ocenionych negatywnie, w 12 przypadkach powodem było niespełnienie kryteriów dostępu (formalnych), głównie kryterium nr 3 *Wniosek jest kompletny i prawidłowo podpisany, wypełniono wszystkie pola formularza wniosku oraz dołączono wszystkie wymagane załączniki*. W pięciu przypadkach powodem odrzucenia było niespełnienie kryteriów *jakościowych dopuszczających*;
- dwa wnioski o dofinansowanie w formie dotacji i pożyczki⁶⁷, pomimo pozytywnej oceny Zarządu Funduszu, nie uzyskały akceptacji Rady Nadzorczej NFOŚiGW, w związku z czym Wnioskodawca skorzystał z możliwości przewidzianej w regulaminie i zwrócił się o ponowne przyznanie dofinansowania⁶⁸. W wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy, dofinansowanie zostało udzielone;
- wystąpiły opóźnienia w procesie rozpatrywania wniosków o dofinansowanie (30 przypadków), co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 70-91, 187-247, 337-342)

Ustalono również, że dwa wnioski⁶⁹ zostały negatywnie ocenione przez Fundusz pod kątem kryterium oceny dopuszczalności pomocy publicznej. Według NFOŚiGW dofinansowanie nie spełniało warunku określonego w § 5 ust. 1 *rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z 15 lutego 2024 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania przez NFOŚiGW horyzontalnej pomocy publicznej na inwestycje w propagowanie energii ze źródeł odnawialnych i propagowanie wodoru odnawialnego*⁷⁰ - inwestycja została rozpoczęta przed złożeniem wniosków o dofinansowanie. Pismo z informacją o nieudzieleniu dofinansowania zostało doręczone wnioskodawcy 21 października 2024 r. Wnioskodawca złożył odwołanie, w którym zwrócił się o dokonanie oceny powtórnej. NFOŚiGW odmówił ponownego rozpatrzenia z powodu złożenia odwołania po terminie określonym w *Regulaminie*

⁶⁷ Nr 1681/2023 oraz nr 1682/2023.

⁶⁸ Rozdział IX § 11, ust. 5 Regulaminu Naboru Wniosków o dofinansowanie inwestycji ze środków NFOŚiGW zgromadzonych na rachunku Funduszu Modernizacyjnego w ramach programu priorytetowego Energia dla Wsi: Wnioskodawca może zwrócić się pisemnie do NFOŚiGW o ponowne rozważenie możliwości przyznania dofinansowania w terminie nie dłuższym niż 5 dni roboczych od daty otrzymania korespondencji elektronicznej lub za pomocą dedykowanego systemu informatycznego udostępnionego przez NFOŚiGW.

⁶⁹ Dot. wniosku o dotację nr 1678/2023 oraz o pożyczkę nr 1679/2023.

⁷⁰ Dz.U. z 2024 poz. 199.

naboru wniosków⁷¹ (wniosek został doręczony do siedziby Funduszu 30 października 2024 r., tj. po terminie wyznaczonym w ww. regulaminie).

(akta kontroli str. 830-863)

Zgodnie z regulaminami programów priorytetowych, wnioski o dofinansowanie można było składać wyłącznie w wersji elektronicznej, za pomocą Generатора Wniosków o Dofinansowanie (GWD). Proces składania wniosku wymagał podania wielu danych oraz dołączenia licznych dokumentów. W przypadku składania wniosków o dofinansowanie w formie dotacji i pożyczki na tę samą inwestycję, konieczne było dwukrotne uzupełnianie podobnych danych w GWD.

Dane dotyczące składanych wniosków w ramach poszczególnych programów, ich forma⁷² oraz terminy w jakich były one przekazywane przez Fundusz na potrzeby niniejszej kontroli wskazywały ponadto, że NFOŚiGW nie dysponuje dedykowanym systemem informatycznym, umożliwiającym pozyskiwanie spójnych i kompletnych danych dotyczących m.in. składanych wniosków o dofinansowanie, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 252-255, 321-325)

7. Sposób postępowania w zakresie rozliczeń przyznanego dofinansowania, w tym dokonania wypłaty środków, określał: *Podręcznik procedur NFOŚiGW*⁷³, w którym został opisany sposób realizacji umowy o dofinansowanie, tj. weryfikacja dokumentów rozliczeniowych. Zgodnie z ww. procedurą weryfikacja dokumentów rozliczeniowych trwała do 15 dni roboczych, w związku z czym w zawieranych przez Fundusz umowach przewidziano, że wypłata transzy pożyczki/dotacji nastąpi nie później, niż w terminie 15 dni od daty wpływu prawidłowo sporządzonych dokumentów rozliczeniowych.

W okresie objętym kontrolą liczba umów, w ramach których Fundusz wypłacił beneficjentom środki pieniężne w zakresie budowy, przebudowy, modernizacji biogazowni i biogazowni rolniczych systematycznie rosła: w 2022 r. NFOŚiGW dokonał wypłat w trzech przypadkach⁷⁴, w 2023 r. w 25⁷⁵, a w roku 2024 (do 30 września) w 35⁷⁶. Łącznie w tym okresie Fundusz dokonał płatności w przypadku 63 umów o dofinansowanie⁷⁷.

Badanie prawidłowości i terminowości realizacji zadań związanych z wypłatą przez Fundusz środków pieniężnych w ramach poszczególnych programów

⁷¹ § 6 ust 8 Regulaminu naboru wniosków o dofinansowanie inwestycji ze środków NFOŚiGW zgromadzonych na rachunku Funduszu Modernizacyjnego w ramach programu priorytetowego Energia dla Wsi, zgodnie z którym w przypadku odrzucenia wniosku wnioskodawca może zwrócić się pisemnie do NFOŚiGW o powtórna ocenę wniosku, w terminie nie dłuższym niż 5 dni roboczych od daty otrzymania pisma informującego o odrzuceniu wniosku. Termin uważa się za zachowany, jeżeli najpóźniej w dniu jego upływu pismo wnioskodawcy wpłynie do NFOŚiGW.

⁷² Zestawienia danych dotyczących wniosków - ręcznie prowadzone (nie wygenerowane z systemu) pliki Excel.

⁷³ Wcześniej zagadnienie wypłat płatności określały dokumenty: *Podręcznik procedur dofinansowania*, a następnie *Dofinansowanie przedsięwzięcia*.

⁷⁴ Wszystkie w ramach Agroenergii.

⁷⁵ Tj. 22 w ramach Agroenergii oraz trzech - Energi dla wsi.

⁷⁶ Tj. 29 w ramach Energi dla wsi, czterech – Agroenergii, oraz po jednym w Racjonalnej gospodarce odpadami oraz Energi Plus.

⁷⁷ W 2021 r. w ramach ww. PP NFOŚiGW nie wypłacił żadnych środków w zakresie udzielonego dofinansowania związanego z biogazowniami, z uwagi na składane w tym okresie wnioski o dofinansowanie oraz ich procedowanie.

przeprowadzono na próbie 20 umów⁷⁸, w ramach których beneficjenci złożyli 48 wniosków o dokonanie płatności⁷⁹, spośród których:

- wszystkie zawierały oświadczenia, w których potwierdzali, że inwestycje były realizowane zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym i opisem przedsięwzięcia, stanowiącymi załączniki do umów o dofinansowanie;
- wypłata środków pieniężnych następowała w terminach od jednego do 29 dni roboczych (średnio 9,6 dnia) od daty złożenia kompletnej dokumentacji⁸⁰;
- w sześciu przypadkach wypłacono środki Beneficjentom po upływie 15 dni od daty złożenia kompletnej dokumentacji, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- w 35 przypadkach wzywano Beneficjentów do uzupełnienia wniosków o wymagane dokumenty i/lub braków formalnych;
- w czterech przypadkach wezwania o uzupełnienie braków dokonywano po upływie 15 dni od daty wpływu wniosków, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- w 45 przypadkach (94%) wypłacone środki odpowiadały wnioskowanym przez Beneficjentów kwotom, a w pozostałych trzech (6%) wypłacono kwoty mniejsze od wnioskowanych⁸¹, które jednocześnie były zgodne z harmonogramami wypłat określonymi w umowach o dofinansowanie. Wskazane różnice zostały lub będą wypłacone w rozliczeniu końcowym po zaakceptowaniu dokumentów potwierdzających osiągnięcie efektu rzeczowego⁸².

(akta kontroli str. 580, 647-658)

W ramach badanych 20 umów o dofinansowanie siedem dotyczyło zakończonych inwestycji, które zostały rozliczone, a efekt rzeczowy osiągnięty⁸³. W przypadku dwóch z zakończonych inwestycji przeprowadzono kontrole⁸⁴, z których w jednej

⁷⁸ Na podstawie wyboru losowego, z 63 umów, w których NFOŚiGW dokonał płatności w okresie objętym kontrolą. Po dziewięć z Agroenergii i Energii dla wsi, tj. odpowiednio: 3022/2022/Wn01/OA-bg-ku/D, 3317/2022/Wn07/OA-mo-KU/D, 3162/2022/Wn10/OA-bg-ku/P, 3247/2022/Wn07/OA-bg-ku/D, 20/2023/Wn14/OA-bg-ku/P, 1412/2023/Wn03/OA-bg-ku/P, 152/2023/Wn07/OA-bg-ku/P, 289/2023/Wn02/OA-bg-ku/D, 1749/2023/Wn11/OA-bg-ku/P oraz 1895/2023/Wn07/OA-bg-fm/P, 1526/2023/Wn05/OA-bg-fm/D, 1956/2023/Wn07/OA-bg-fm/D, 1228_2023_Wn12_OA-BG-fm_D, 1952/2023/Wn05/OA-bg-fm/P, 1677/2023/Wn10/OA, 1880/2023/Wn11/OA-bg-fm/D, 1479/2023/Wn10/OA-bg-fm/P, 1907/2023/Wn06/OA-bg-fm/D, a także po jednej z Racjonalnej gospodarki odpadami oraz Energii Plus, tj.: 790/2021/Wn15/OZ-up-go/P i 238/2023/Wn05/OA-mo-ku/P.

⁷⁹ W tym sześć złożonych w ramach programu Racjonalna gospodarka odpadami, 19 – Agroenergia, 22 – Energia dla Wsi oraz jeden – Energia Plus.

⁸⁰ W ramach programu: Racjonalna gospodarka odpadami - od dwóch do 16 dni, średnio 10,8 dnia; Agroenergia - od dwóch do 29 dni, średnio 11,5 dnia; Energia Plus – jeden wniosek w terminie czterech dni; Energia dla wsi – od jednego dnia do 24 dni, średnio 8 dni.

⁸¹ We wniosku 2/152/2023/Wn07/OA-bg-ku/P wypłacono 283 050 zł, tj. o 19 750 zł mniej od wnioskowanej kwoty; 1/289/2023/Wn02/OA-bg-ku/D wypłacono 570 000 zł, tj. o 17 242 zł mniej od wnioskowanej kwoty, a we wniosku 1/1749/2023/Wn11/OA-bg-ku/P wypłacono 190 000 zł, tj. o 10 000 zł mniej od wnioskowanej kwoty.

⁸² Kwoty z wniosków 2/152/2023/Wn07/OA-bg-ku/P oraz 1/289/2023/Wn02/OA-bg-ku/D zostały wypłacone w całości wraz z rozliczeniami końcowymi, a kwota wynikająca z wniosku 1/1749/2023/Wn11/OA-bg-ku/P jeszcze nie została wypłacona - ma zostać rozliczona wraz z rozliczeniem końcowym po osiągnięciu efektu rzeczowego.

⁸³ Dot. umów: 790/2021/Wn15/OZ-up-go/P (Racjonalna gospodarka odpadami), 3022/2022/Wn01/OA-bg-ku/D, 3162/2022/Wn10/OA-bg-ku/P, 3247/2022/Wn07/OA-bg-ku/D, 20/2023/Wn14/OA-bg-ku/P, 152/2023/Wn07/OA-bg-ku/P oraz 289/2023/Wn02/OA-bg-ku/D (Agroenergia). W przypadku żadnej z tych inwestycji efekt ekologiczny nie został jeszcze osiągnięty z powodu tego, że nie upłynął termin na złożenie oświadczenia o osiągnięciu efektu ekologicznego, a proces weryfikacji osiągnięcia takiego efektu był w toku.

⁸⁴ Dot. umów: 3162/2022/Wn10/OA-bg-ku/P oraz 3247/2022/Wn07/OA-bg-ku/D.

nie stwierdzono żadnych uwag⁸⁵, a w drugiej sformułowano zalecenia pokontrolne, które zostały przez Beneficjenta zrealizowane⁸⁶.

(akta kontroli str. 646-759)

Prezes Zarządu Funduszu wyjaśniła, że dwie wskazane kontrole przeprowadzone zostały z uwagi na konieczność weryfikacji otrzymanej dokumentacji rozliczeń końcowych.

(akta kontroli str. 123)

8. W wyniku przeprowadzonej analizy 13 umów o dofinansowanie⁸⁷ (w tym sześciu dot. dotacji i siedmiu pożyczek), stwierdzono m.in. że wszystkie zawierały zapisy dot.: zabezpieczenia przed podwójnym finansowaniem; uprawnienia NFOŚiGW do kontroli prawidłowości i zasadności przedstawianych przez Beneficjenta dokumentów rozliczeniowych; uprawnienia NFOŚiGW do dokonania kontroli dokumentów i prac wykonawców oraz podwykonawców; możliwości rozwiązania umowy bez wypowiedzenia, gdy wobec beneficjenta wszczęto postępowanie egzekucyjne, w szczególności w stosunku do mienia stanowiącego prawne zabezpieczenie wierzytelności NFOŚiGW; ustanowienia zabezpieczenia środków z dotacji lub pożyczki, w postaci weksla własnego *in blanco*; informacji o okresie obowiązywania ustanowionych zabezpieczeń (okres obowiązywania umowy); terminu zwolnienia przez NFOŚiGW ustanowionych zabezpieczeń (nie wcześniej, niż po całkowitym rozliczeniu); okresu trwałości projektu (pięć lat); przewidywanych efektów rzeczowych i ekologicznych.

Ponadto, w czterech umowach⁸⁸ poza wekslem i hipoteką ustanowiono dodatkowe zabezpieczenie w postaci cesji wierzytelności z umów sprzedaży energii elektrycznej i energii ciepłej, oraz z rachunku bankowego, na który wpływają wszystkie przychody z tych tytułów, a także zastaw rejestrowy na zbiorze rzeczy ruchomych, wytworzonych lub zakupionych w ramach realizacji Inwestycji.

(akta kontroli str. 365-369, 762-763)

9. We wszystkich programach priorytetowych określone zostały wskaźniki osiągnięcia celu programu. Wskaźniki te określano także w umowach o dofinansowanie zawieranych z beneficjentami w formie tzw. efektów ekologicznych i rzeczowych⁸⁹, wraz z terminami na ich osiągnięcie. W umowach określono również zakres dokumentów niezbędnych dla potwierdzenia osiągnięcia wskazanych efektów. Na ich podstawie pracownicy Funduszu monitorowali w jakim stopniu wskaźniki programu były osiągane w okresie jego wdrażania⁹⁰. PP podlegały rocznemu przeglądowi dokonywanemu przez kierującego komórką organizacyjną odpowiedzialną za jego realizację, a efektem przeglądu była rekomendacja dalszego wdrażania programu lub zaprzestania jego realizacji⁹¹.

⁸⁵ Dot. umowy 3247/2022/Wn07/OA-bg-ku/D.

⁸⁶ Zalecenia pokontrolne przesłane przez Fundusz za pismem z dnia 8 lutego 2024 r. Beneficjent pismem z dnia 29 marca poinformował NFOŚiGW o wykonaniu zaleceń.

⁸⁷ Zawartych na podstawie 34 wniosków, o dotację lub pożyczkę. Umowy nr: 263/2024/Wn14/OA-BG-FM/D, 264/2024/Wn14/OA-BG-FM/P, 320/2024/WN07/OA-BG-FM/D, 322/2024/Wn07/OA-BG-FM/P, 1962/2023/Wn07/OA-BG-FM/D, 1895/2023/Wn07/OA-BG-FM/P, 238/2023/Wn05/OA-MO-ku/P, 289/2023/Wn02/OA-bg-ku/D, 290/2023/Wn02/OA-BG-ku/P, 1937/2023/Wn02/OZ-uk-fm/D i 1938/2023/Wn02/OZ-uk-fm/P, 3027/2022/Wn11/OZ-UK-GO/P, 3028/2022/Wn11/OZ-UK-GO/D.

⁸⁸ Umowy nr: 320/2024/WN07/OA-BG-FM/D, 322/2024/Wn07/OA-BG-FM/P, 1962/2023/Wn07/OA-BG-FM/D oraz 1895/2023/Wn07/OA-BG-FM/P.

⁸⁹ Efekty te musiały być spójne ze wskaźnikami zawartymi w poszczególnych programach priorytetowych.

⁹⁰ M. in. w zakresie realizacji przedsięwzięcia zgodnie z harmonogramami rzeczowo – finansowymi.

⁹¹ Przykładem była Agroenergia, wobec której zdecydowano o zamknięciu części programu i przeniesieniu jej do zakresu Energii dla wsi.

W 2021 r. poszczególne komórki Funduszu dokonały okresowego przeglądu koordynowanych przez siebie PP m.in. w zakresie realizacji budżetu i wskaźników osiągnięcia celu, stosowanych form dofinansowania oraz intensywności i warunków dofinansowania. Z dokonanego w 2021 r. przeglądu sporządzano informację, którą przyjął Zarząd Funduszu. Od 2022 r. przeglądy przeprowadzane były raz w roku, w trakcie prac związanych z corocznym przygotowaniem *List*. Poszczególne komórki przekazywały informacje o programach, które miały być umieszczone na *Liście* oraz które należało z niej usunąć. Następnie informacje te umieszczano we wnioskach do Zarządu NFOŚiGW w sprawie przyjęcia projektu *Listy*, a w dalszej kolejności kierowano je do zatwierdzenia przez Radę Nadzorczą Funduszu.

Ponadto od 2022 r. z ww. przeglądów były sporządzane tzw. fiszki programów priorytetowych, które uwzględniały m.in. następujące informacje: przedmiot programu, formy udzielanego wsparcia, źródła finansowania, przybliżone terminy ogłoszenia i rozpoczęcia naborów wniosków o dofinansowanie, a także uzasadnienie dotyczące uwzględnienia poszczególnych programów na *Liście* na dany rok.

(akta kontroli str. 789-810)

10. Zarząd Funduszu zgodnie z art. 131 ust. 2 i 5 ustawy o OZE przekazywał do Ministerstwa Klimatu i Środowiska (MKiŚ) w latach 2021-2024 informacje dotyczące łącznej wysokości opłat zastępczych⁹² według stanu na koniec danego kwartału⁹³. Opłaty te były alternatywą dla realizacji obowiązku OZE wykazania określonego, procentowego udziału energii odnawialnej w sprzedawanej lub zużywanej energii.

W informacjach przekazywanych przez Fundusz do MKiŚ były wskazane podmioty obowiązane do wniesienia takich opłat. W 2020 r. łączna wysokość uregulowanych opłat zastępczych wyniosła - 45 496 604 zł, w 2021 r. - 87 458 797 zł, w 2022 r. - 70 603 031 zł, a na koniec trzeciego kwartału w roku 2024 – 90 568 780 zł. Wszystkie kwartalne informacje były do MKiŚ przekazywane terminowo⁹⁴.

(akta kontroli str. 173-186)

11. W latach 2021-2024 (do 30 listopada 2024 r.) do Funduszu wpłynęło 841 skarg⁹⁵, które były wpisywane do rejestru skarg prowadzonego w formie arkusza kalkulacyjnego. Spośród ww. liczby skarg, jedna dot. wielokrotnych prób połączenia telefonicznego z NFOŚiGW (*Energia Plus*, data wpływu do Funduszu - 27 kwietnia 2023 r.⁹⁶), a druga – w sprawie działania jednego z Prezydentów Miasta w województwie śląskim oraz spółki miejskiej w zakresie realizacji przedsięwzięcia, polegającego na budowie biogazowni bez zgody mieszkańców tej dzielnicy (*Rozwój kogeneracji*, data wpływu do Funduszu - 26 marca 2024 r.).

Na obydwie ww. skargi Fundusz udzielił odpowiedzi pismami odpowiednio z dnia 1 czerwca 2023 r. i 28 marca 2024 r., ustosunkowując się w nich do stawianych zarzutów oraz informując o podjętych działaniach.

(akta kontroli str. 811-821)

⁹² Beneficjentem tych opłat był Fundusz, jednak nie posiadał on uprawnień do weryfikowania poprawności wnoszonych opłat zastępczych i ich rozliczania. Zadania te wykonywał Prezes Urzędu Regulacji Energetyki.

⁹³ Łączną wysokość opłat wykazywano za poszczególne kwartały danego roku narastająco.

⁹⁴ W terminie wskazanym w art. 131 ust. 5 ustawy OZE, tj. do 45 dni od daty zakończenia każdego kwartału.

⁹⁵ W tym: 169 w 2021 r., 438 w 2022 r., 130 w 2023 r. oraz 104 w roku 2024 (do 30 listopada).

⁹⁶ Skarga wpłynęła do MKiŚ, a następnie została przekazana do Funduszu celem zajęcia stanowiska.

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

1. Zarząd NFOŚiGW nie zapewnił terminowego rozpatrywania zarówno wniosków o dofinansowanie poszczególnych inwestycji, jak i o płatność kolejnych transz środków finansowych przyznanych przez Fundusz w ramach zawartych umów, co NIK ocenia jako działanie nierzetelne.

Spośród 34 poddanych szczegółowej analizie wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć wykorzystujących biogaz i biogaz rolniczy, opóźnienia w procesie ich rozpatrywania w stosunku do terminów wskazanych w regulaminach, stwierdzono w 30 niżej podanych przypadkach (co stanowi 88,2%), i tak w ramach programów:

- a) *Energia Plus* – dwa wnioski o udzielenie dofinansowania w formie zwrotnej, (nr 293/2021 i nr 1975/2021) złożono kolejno 2 kwietnia i 22 września 2021 r. Pismo z informacją o nieudzieleniu dofinansowania wysłano 28 kwietnia 2022 r., a umowę zawarto (drugi przypadek) 25 lipca 2023 r. Okres rozpatrywania ww. wniosków wynosił w związku z tym, odpowiednio 272 oraz 464 dni robocze. Powstałe opóźnienia w stosunku do wymogów określonych w § 3 pkt 1-4 (rejestracja wniosku oraz ocena wg kryterium dostępu wraz z uzupełnieniami i ponowną oceną) i pkt 9 (przygotowanie i podpisanie umowy o dofinansowanie) *Regulaminu Naboru o dofinansowanie przedsięwzięć ze środków NFOŚiGW w ramach programu priorytetowego Energia Plus* wyniosły 222 i 321 dni roboczych.
- b) *Energia dla wsi* – cztery wnioski o udzielenie dofinansowania w formie zwrotnej i bezzwrotnej, nr 282/2023 i 284/2023 oraz 2094/2023 i 2095/2023, złożono kolejno 27 lutego 2023 r. i 13 września 2023 r. Umowy o dofinansowanie zawarto odpowiednio 29 grudnia 2023 r. i 3 października 2024 r., tj. po upływie 211 i 267 dni roboczych, czyli z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w § 3 pkt 9 (przygotowanie i podpisanie umowy o dofinansowanie) *Regulaminu naboru wniosków o dofinansowanie inwestycji ze środków NFOŚiGW zgromadzonych na rachunku Funduszu Modernizacyjnego w ramach programu priorytetowego Energia dla wsi*⁹⁷ wynoszącym 59 i 152 dni robocze.

W przypadku dwóch wniosków z 16 czerwca 2023 r. (nr 1681/2023 i 1682/2023), pierwotnie Rada Nadzorcza NFOŚiGW odmówiła udzielenia dofinansowania – uchwałą Rady Nadzorczej z dnia 13 czerwca 2024 r., tj. po upływie 250 dni roboczych, czyli ze 114-dniowym opóźnieniem w stosunku do terminu wskazanego w § 3 pkt 8 lit. b ww. regulaminu (podjęcie uchwały o dofinansowaniu inwestycji przez Radę Nadzorczą).

Kolejne cztery wnioski, nr 1678/2023 i 1679/2023 oraz nr 370/2023 i 371/2023 – złożono 16 czerwca 2023 r. (dwa pierwsze), i 2 marca 2023 r. (dwa kolejne) - nie uzyskały dofinansowania na skutek negatywnej oceny spełnienia kryteriów jakościowych. Decyzje o odmowie udzielenia dofinansowania wydano odpowiednio w dniach 15 października 2024 r. i 27 lipca 2023 r., tj. po upływie 338 i 101 dni roboczych od daty złożenia wniosku, czyli opóźnienie wyniosło 112 i 78 dni roboczych w stosunku do terminu wskazanego w § 3 pkt 5-6 ww. regulaminu (ocena wniosku wg kryteriów jakościowych i uzupełnienie przez wnioskodawcę brakujących informacji).

⁹⁷ Uchwała Zarządu NFOŚiGW nr B/47/17/2023 z dnia 15 grudnia 2023 r.

W przypadku sześciu wniosków, nr 65/2023 i 74/2023, nr 449/2023 i 450/2023, oraz 427/2023 i 429/2023 - złożonych 21 stycznia 2023 r. (pierwsze dwa), 9 marca 2023 r. (kolejne dwa) i 8 marca 2023 r. (pozostałe) - nie udzielono dofinansowania z powodu niespełnienia kryteriów dostępu. Pisma informujące wnioskodawców o tym fakcie skierowano, odpowiednio: w dniach 28 marca 2023 r., 18 kwietnia 2023 r. i 9 maja 2024 r., tj. po upływie 47, 27 i 294 dni roboczych, czyli z opóźnieniem wynoszącym 24, 4 i 271 dni roboczych w stosunku do wymogów określonych w § 3 pkt 1-4 (rejestracja wniosku oraz ocena wg kryterium dostępu wraz z uzupełnieniami i ponowną oceną), ww. regulaminu.

Pozostałe cztery wnioski, nr 1475/2023 i 1474/2023 oraz 1581/2023 i 1582/2023 – dwa pierwsze z 28 kwietnia 2023 r., a dwa kolejne z 29 maja 2023 r. - do dnia zakończenia czynności kontrolnych (27 listopada 2024 r.) nie zostały rozpatrzone, postępowania były niezakończone. Zgodnie z wymogami określonymi w §3 pkt 1-9, maksymalny czas na rozpatrzenie wniosków wynosi 152 dni robocze. W związku z powyższym, opóźnienie wyniosło odpowiednio 246 i 227 dni roboczych.

- c) *Agroenergia Część 2) Biogazownie rolnicze i małe elektrownie wodne*, dwa wnioski - nr 763/2022 i 762/2022 z 8 marca 2022 r. i 21 kwietnia 2022 r. - zostały rozpatrzone po upływie 107 dni roboczych (pismo z informacją o odmowie udzielenia dofinansowania z dnia 9 sierpnia 2022 r.), tj. z 84. dniowym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w § 3 pkt 1-4 (rejestracja wniosku oraz ocena pod kątem kryteriów dostępu wraz z uzupełnieniami) *Regulaminu naboru wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć ze środków NFOŚiGW w ramach programu priorytetowego Agroenergia Część 2) Biogazownie rolnicze i małe elektrownie wodne*⁹⁸.
- d) *Racjonalna gospodarka odpadami Część 2) Instalacje gospodarowania odpadami*, cztery wnioski – nr 1562/2022 i 1563/2022 z 3 czerwca 2022 r. oraz 1753/2020 i 1844/2020 odpowiednio z 30 października i 11 grudnia 2020 r. - zostały rozpatrzone po upływie kolejno 37 dni (pismo z informacją o odmowie udzielenia dofinansowania z 27 lipca 2022 r.) oraz 466 i 437 dni roboczych (data zawarcia umowy 2 września 2022 r.), tj. z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio 23 oraz 331 i 302 dni robocze w stosunku do terminów określonych w § 3 pkt 1-4 (rejestracja wniosku oraz ocena pod kątem kryteriów dostępu wraz z uzupełnieniami) i pkt 9 (przygotowanie i podpisanie umowy) *Regulaminu naboru wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć ze środków NFOŚiGW w ramach Programu priorytetowego Racjonalna gospodarka odpadami Część 2) Instalacje gospodarowania odpadami*⁹⁹.
- e) *Rozwój kogeneracji w oparciu o biogaz komunalny*, dwa wnioski – nr 2196/2023 oraz 2140/2023 złożone kolejno w dniach 17 października 2023 r. i 25 września 2023 r. - zostały rozpatrzone po upływie odpowiednio 120 i 162 dni roboczych (daty pism informujących o nieudzieleniu dofinansowania kolejno 15 kwietnia i 17 maja 2024 r.), tj. z opóźnieniem wynoszącym 106 i 128 dni roboczych w stosunku do terminu określonego w § 3 pkt 1-4 (rejestracja wniosku oraz ocena pod kątem kryteriów dostępu wraz z uzupełnieniami) *Regulaminu naboru wniosków o dofinansowanie inwestycji ze środków zgromadzonych na rachunku*

⁹⁸ Uchwała Zarządu NFOŚiGW nr B/36/10/2022 z dnia 16 września 2022 r.

⁹⁹ Uchwała Zarządu NFOŚiGW nr B/20/3/2023 z dnia 23 maja 2023 r.

Funduszu Modernizacyjnego w ramach programu priorytetowego Rozwój kogeneracji w oparciu o biogaz komunalny¹⁰⁰.

(akta kontroli str. 187-247)

Prezes Zarządu Funduszu wyjaśniła, że ww. opóźnienia wynikały przede wszystkim „(...) z ówczesnego obciążenia pracowników NFOŚiGW zadaniami i obowiązkami służbowymi (...)”. Ponadto, p.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu Energetyki i Przemysłu wyjaśnił, że „(...) zgodnie z postanowieniami końcowymi regulaminu naboru „Wskazane w Regulaminie terminy rozpatrywania wniosków przez NFOŚiGW mają charakter instrukcyjny i ich naruszenie przez NFOŚiGW nie stanowi podstawy do roszczeń ze strony wnioskodawcy. NFOŚiGW dokłada wszelkich starań aby ocena złożonych wniosków następowała w najkrótszym możliwym terminie, jednak jej przebieg jest warunkowany liczbą wniosków podlegających ocenie w jednym czasie oraz koniecznością wykonywania innych obowiązków służbowych, do których zgodnie z zakresami obowiązków zobligowani są pracownicy. (...) Na czas oceny wniosków wpływa również czas ich oceny w zakresie finansowym oraz w zakresie pomocy publicznej, dokonywanej przez komórki, które oceniają wszystkie wnioski w NFOŚiGW zarówno ze środków krajowych i zagranicznych, co związane jest z priorytetyzacją zadań. Wnioski o dofinansowanie finansowane ze środków zagranicznych w przypadku nałożenia się naborów oceniane są w pierwszej kolejności, co skutkuje często wydłużeniem czasu oceny wniosków finansowanych ze środków krajowych (...)”.

(akta kontroli str. 70-80)

Zdaniem NIK, fakt, że określone w Regulaminach poszczególnych PP terminy rozpatrywania wniosków mają charakter instrukcyjny, wskazuje jedynie na to, że – jak wyjaśnił p.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu Energetyki i Przemysłu - ich naruszenie przez NFOŚiGW nie stanowi podstawy do roszczeń ze strony wnioskodawców. Jednak wskazanie tego przepisu jako procedury nie wiążącej w toku prowadzonych spraw, prowadzi w praktyce do dowolnego traktowania terminowości rozpatrywania wniosków w ramach poszczególnych PP, co skutkuje zarówno wydłużeniem całego procesu inwestycyjnego jak i opóźnieniem osiągania zamierzonych efektów. Może prowadzić również do nierównego traktowania podmiotów ubiegających się o dofinansowanie.

Spośród 48 poddanych analizie wniosków o dokonanie płatności, w sześciu przypadkach (co stanowi 12,5%) Fundusz dokonywał wypłat kolejnych transz dofinansowania po upływie 15 dni roboczych od dat wpływów uzupełnionych wniosków, tj. z naruszeniem zasad określonych zarówno w pkt 4 *Realizacja umowy o dofinansowanie – Weryfikacja dokumentów rozliczeniowych* Procedury nr 1.2 *Dofinansowanie przedsięwzięć ze środków NFOŚiGW* zawartej w *Podręczniku procedur NFOŚiGW¹⁰¹*, jak i w §3 pkt 12 i pkt 14 zawartych umów o dofinansowanie, zgodnie z którymi *Wypłata transzy pożyczki/dotacji nastąpi nie później niż w terminie 15 dni od daty wpływu prawidłowo sporządzonych dokumentów rozliczeniowych*.

I tak w przypadku nw. programów:

- a) *Racjonalna gospodarka odpadami* – dwa wnioski, nr 3/790/2021/Wn15/OZ-up-go/P oraz nr 5/790/2021/Wn15/OZ-up-go/P zostały złożone w Funduszu kolejno w dniach 21 czerwca 2023 r. i 15 stycznia 2024 r., a wypłaty zrealizowano odpowiednio w dniach 13 lipca 2023 r. i 6 lutego 2024 r.

¹⁰⁰ Uchwała Zarządu NFOŚiGW nr B/4/9/2023 z dnia 23 stycznia 2023 r.

¹⁰¹ Decyzja Dyrektora biura NFOŚiGW nr 6/DB/2024 z dnia 18 czerwca 2024 r. - wersja po zmianach.

Powstałe opóźnienie wyniosło w związku z tym w obu przypadkach jeden dzień roboczy.

- b) *Agroenergia* – trzy wnioski, nr 2/1412/2023/Wn03/OA-bg-ku/P, nr 2/152/2023/Wn07/OA-bg-ku/P i nr 3/152/2023/Wn07/OA-bg-ku/P, zostały złożone w Funduszu kolejno w dniach 18 grudnia 2023 r., 29 czerwca 2023 r. i 10 czerwca 2024 r., a wypłaty zrealizowano odpowiednio w dniach 31 stycznia 2024 r., 2 sierpnia 2023 r. i 18 lipca 2024 r. Powstałe opóźnienia wyniosły w związku z tym 14, 9, i 13 dni roboczych.
- c) *Energia dla wsi* – jeden wniosek, nr 2/1677/2023/Wn10/OA został złożony w Funduszu 8 stycznia 2024 r., a wypłatę zrealizowano 9 lutego 2024 r. Powstałe opóźnienie wyniosło w związku z tym 9 dni roboczych.

Ponadto w przypadku czterech wniosków – po jednym złożonym w ramach programu *Racjonalna gospodarka odpadami*¹⁰² i *Energia dla wsi*¹⁰³ oraz dwóch *Agroenergia*¹⁰⁴ - NFOŚiGW dokonywał pierwszych wezwań o uzupełnienie dokumentów i/lub uzupełnienia braków po upływie 15 dni roboczych od dat ich wpływów, co było niezgodne z wymogiem określonym w pkt 4 *Realizacja umowy o dofinansowanie – Weryfikacja dokumentów rozliczeniowych Podręcznika procedur NFOŚiGW*. Powstałe opóźnienia wyniosły w ww. sprawach odpowiednio 13 i jeden oraz dwa i pięć dni roboczych.

(akta kontroli str. 649-724, 939)

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła, że przyczyną wskazanych opóźnień były: kumulacja zadań w poszczególnych komórkach organizacyjnych Funduszu zajmujących się weryfikacją wniosków o płatność, oraz absencje pracowników związane z okresami urlopowymi (ferie zimowe, wakacje i święta).

(akta kontroli str. 112-117)

Zdaniem NIK, zarówno kumulacja zadań wykonywanych przez pracowników zajmujących się realizacją płatności wynikających z zawartych umów o dofinansowanie, jak i zaistniałe absencje nie mogą stanowić usprawiedliwienia dla nieterminowego wywiązywania się z określonych zobowiązań. Należy podkreślić, że jednym z zadań Zarządu NFOŚiGW było zapewnienie właściwej organizacji pracy, umożliwiającej rzetelną realizację powierzonych zadań, zgodnie z obowiązującymi procedurami. Naruszenie ich – w szczególności w zakresie finansowym – może doprowadzić do powstania dodatkowych, nieuzasadnionych kosztów po stronie beneficjentów, skutkujących m.in. wystąpieniem opóźnień w realizacji poszczególnych inwestycji oraz w osiągnięciu zaplanowanych efektów.

- 2. Opracowywanie zasad wsparcia publicznego bez uwzględnienia w ramach obowiązujących w okresie objętym kontrolą PP wskaźników dot. rozwoju poszczególnych technologii/rodzajów OZE.

Zgodnie z wymogiem określonym w art. 400k ust. 2 pkt 1a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁰⁵, do zadań Zarządu NFOŚiGW należało m.in. sporządzanie list programów priorytetowych Funduszu i przedstawianie ich

¹⁰² Wniosek nr 2/790/2021/Wn15/OZ-up-go/P – data wpływu - 28 grudnia 2022 r., a pierwsze wezwanie o uzupełnienie dokumentacji - 7 lutego 2023 r. (28 dni roboczych).

¹⁰³ Wniosek nr 1/1880/2023/Wn11/OA-bg-fm/D – data wpływu - 12 stycznia 2024 r., a pierwsze wezwanie o uzupełnienie dokumentacji - 5 lutego 2024 r. (16 dni roboczych).

¹⁰⁴ Wniosek nr 1/20/2023/Wn14/OA-bg-ku/P - data wpływu - 23 marca 2023 r., a pierwsze wezwania o uzupełnienie dokumentacji - 18 kwietnia 2023 r. (17 dni roboczych). Wniosek o rozliczenie końcowe nr 20/2023/Wn14/OA-bg-ku/P - data wpływu - 7 lipca 2023 r., a pierwsze wezwanie o uzupełnienie dokumentacji - 4 sierpnia 2023 r. (20 dni roboczych.).

¹⁰⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 54, dalej „Prawo ochrony środowiska”.

w celu uzgodnienia ministrowi właściwemu do spraw klimatu, a także przyjmowanie PP, po uprzednim ich zaopiniowaniu przez ww. ministra (art. 400k ust. 2 pkt 1b przywołanej ustawy).

W okresie objętym kontrolą, w ramach planowania list PP, Fundusz nie zakładał, jako celu do osiągnięcia, mocy instalacji w ramach konkretnej technologii OZE. W związku z powyższym, w ramach programów priorytetowych wymienionych w pkt. 1 niniejszego wystąpienia, Fundusz nie planował środków finansowych na dany rok kalendarzowy w podziale na poszczególne technologie OZE. Jednocześnie Zarząd dysponował danymi dot. wartości zawartych umów o dofinansowanie instalacji wykorzystujących biogaz i biogaz rolniczy, jednak dane te mogły być niepełne. W przypadku bowiem umów w ramach których podmiot realizował budowę wielu źródeł OZE opartych na różnych technologiach, Fundusz nie dysponował narzędziem umożliwiającym wyodrębnienie danych o wysokości środków wykorzystanych w ramach danej umowy w rozbiu na poszczególne technologie/rodzaje OZE (w tym biogaz i biogaz rolniczy).

(akta kontroli str. 95-96)

Wyjaśniając przyczynę braku planowania środków w ramach PP w podziale na poszczególne technologie Prezes Zarządu wskazała, że budżety tych programów definiowane przy opracowywaniu nowych programów szacowane były na podstawie analizy rynku oraz zgłaszanego zapotrzebowania. Dodała, że podstawą planowania wydatkowania środków na poszczególne lata były harmonogramy wypłat w ramach zawartych zobowiązań oraz złożonych wniosków o dofinansowanie. Prezes wskazała przy tym, że uwarunkowania rozwoju poszczególnych technologii OZE na rynku były zależne „(...) od ich dojrzałości technologicznej, na co NFOŚiGW nie ma wpływu”. Zdaniem Prezesa, założenia Polityki energetycznej Polski do roku 2040¹⁰⁶, a także Krajowego Planu w dziedzinie Energii i Klimatu do 2030 r. przewidywały promocję szeroko rozumianego rozwoju OZE, będącego głównym elementem dekarbonizacji sektora energetycznego, przemysłowego i rolnego.

Odnośnie do braku szczegółowych danych dot. wysokości wsparcia w rozbiu na poszczególne technologie/rodzaje OZE, Prezes Zarządu wyjaśniła, że celem określenia wydatków poniesionych na poszczególne instalacje OZE należałoby dokonać analizy każdej z zawartych umów. Wyjaśniła przy tym, że w pewnych przypadkach koszt instalacji OZE stanowił tylko niewielki procent całej inwestycji, dlatego ewidencjonowanie kwot w podziale na wszystkie pozycje harmonogramu, z punktu widzenia realizacji celów programów priorytetowych, umów i celów, było niezasadne. Prezes Zarządu zaznaczyła również, że zobowiązania międzynarodowe nakładały obowiązek osiągnięcia określonych wskaźników ekologicznych, natomiast nie zawsze wiązało się to z koniecznością wykorzystania danej technologii.

(akta kontroli str. 121-123)

Zdaniem NIK, przyjęcie w obowiązujących w ww. okresie PP określonych wskaźników osiągnięcia celów bez uwzględnienia założeń i środków odrębnie dla poszczególnych rodzajów/technologii OZE, a także brak pełnych danych o wielkości wydatków poniesionych w ramach PP na inwestycje związane z budową, rozbudową i/lub modernizacją poszczególnych rodzajów instalacji OZE (w tym biogazowni i biogazowni rolniczych), uniemożliwiały m.in. rzetelne planowanie strategiczne w zakresie zaangażowania środków finansowych w perspektywie długoterminowej, uwzględniającej specyfikę różnych rodzajów (technologii) instalacji OZE. Gromadzone w NFOŚiGW dane umożliwiały wprowadzić prowadzenie skutecznego monitoringu realizacji przyjętych w ww. programach założeń ekologiczno-

¹⁰⁶ Dalej „PEP2040”.

klimatycznych, jednakże z punktu widzenia sektora energetycznego, ograniczały spójny i efektywny rozwój – zaplanowany w określonym czasie – infrastruktury OZE niezależnej od warunków pogodowych.

3. Niezapewnienie spójnego systemu informatycznego wspierającego m.in. procesy rozpatrywania wniosków o dofinansowanie oraz o płatność, a także gromadzenia i zarządzania danymi w tym zakresie, co NIK ocenia jako działanie nierzetelne.

Zgodnie z rekomendacjami dotyczącymi funkcjonowania NFOŚiGW w latach 2021-2024 zawartymi w Strategii Działania Funduszu¹⁰⁷ na ten okres (pkt 5 tiret 11), Zarząd Funduszu powinien dążyć m.in. do wdrożenia zintegrowanego systemu informatycznego, obsługującego główne procesy biznesowe Funduszu (obieg wniosków i uchwał, obsługa i rozliczanie umów, raportowanie) na podstawie zoptymalizowanego opisu tych procesów.

Ponadto, jak wynika z zapisów zawartych w pkt 16 i 18 załącznika do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁰⁸, *„Osobom zarządzającym i pracownikom należy zapewnić, w odpowiedniej formie i czasie, właściwe oraz rzetelne informacje potrzebne do realizacji zadań”, oraz „Należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiągnięcie celów i realizację zadań”.*

W okresie objętym kontrolą, NFOŚiGW nie dysponował jednolitym i spójnym systemem informatycznym, wspierającym obsługę składanych wniosków o dofinansowanie, rozliczanie zawartych umów, gromadzenie, przetwarzanie i raportowanie danych niezbędnych zarówno w toku prowadzonych czynności służbowych przez poszczególnych pracowników Funduszu, jak i upoważnionych instytucji zewnętrznych.

Prezes Zarządu wyjaśniła, że w Funduszu prowadzono prace dotyczące wprowadzenia spójnego, jednolitego i nowoczesnego środowiska informatycznego. Wskazała przy tym, że takie prace zostały także ujęte w działaniach zaplanowanych do realizacji w ramach *„Strategii Działania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na lata 2025-2028”.*

NIK nie kwestionuje tych wysiłków, jednak działania te nie przyniosły zamierzonego efektu. Należy zaznaczyć, że w przypadku wniosków o dofinansowanie składanych za pośrednictwem Generatora Wniosków, obowiązujący w Funduszu proces wymagał wprowadzenia bardzo obszernego zakresu danych, co powodowało, że po wygenerowaniu odpowiednich wydruków (w formacie A4), wnioski te liczyły od ok. 40 do 80 stron. Należy zauważyć, że w przypadku ubiegania się zarówno o zwrotną jak i bezzwrotną formę dofinansowania na jedną inwestycję, istniała konieczność złożenia dwóch odrębnych wniosków, obejmujących bardzo podobny zakres wymaganych informacji.

Dodatkowo, służący składaniu wniosków Generator uniemożliwiał składanie pism o ponowne rozpatrzenie wniosków w przypadku niezyskania dofinansowania lub niespełnienia kryterium formalnego, czy jednego z kryteriów jakościowych. Brak tej możliwości ograniczał dostęp do ww. narzędzi wsparcia zainteresowanym beneficjentom. Ponadto, po złożeniu wniosków (w tym również przez Generator Wniosków), np. w przypadku konieczności uzupełnienia informacji, NFOŚiGW wysyłał do wnioskodawców pisma wzywające do uzupełnienia danych w przeważającej

¹⁰⁷ Przyjętej Uchwałą Rady Nadzorczej NFOŚiGW nr 177/20 z dnia 25 września 2020 r.

¹⁰⁸ Dz. Urz. MF 2009 Nr 15, poz. 84.

mierze w formie papierowej - poza Generatorem Wniosków. W przypadku spraw w których procedowano w ramach jednej inwestycji zarówno wnioski o dotację jak i pożyczkę Fundusz rozpatrywał je łącznie.

(akta kontroli str. 90, 359-361, 784, 871-880, 919-924)

Należy zwrócić uwagę, że wyżej opisane zagadnienia wskazywane były w związku z kontrolami przeprowadzonymi przez Ministra Klimatu i Środowiska (wystąpienie pokontrolne z dnia 20 sierpnia 2021 r. nr BKA-I.0945.1.2018.KZ) oraz NIK (w ramach kontroli nr P/22/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. – wykonanie planu finansowego NFOŚiGW*, Wystąpienie pokontrolne z dnia 22 kwietnia 2022 r.). W efekcie przeprowadzonych czynności Minister sformułował zalecenie dot. podjęcia skutecznych działań zmierzających do wdrożenia zintegrowanego systemu informatycznego w NFOŚiGW, a NIK wskazała na konieczność wdrożenia koncepcji „Elektroniczna obsługa umów finansowanych ze środków krajowych, jak również raportowania w NFOŚiGW”. Do dnia zakończenia niniejszej kontroli, powyższe zalecenia nie zostały zrealizowane.

(akta kontroli str. 881-918, 925-932)

Odnosnie do składania dwóch odrębnych wniosków o dofinansowanie na jedną inwestycję w formie dotacji i pożyczki Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła, że: „(...) Powodem takiego podejścia był różny sposób procedowania dokumentów. Wnioskodawca składał osobno wniosek o dofinansowanie przedsięwzięcia w formie pożyczki i odrębnie w formie dotacji. Wnioski, choć w całości dotyczyły realizacji tego samego przedsięwzięcia, zawierały różne wymagania wskazane w programie priorytetowym, w tym również dotyczące oceny finansowej, czy zabezpieczenia spłaty. (...) Gdyby przedsięwzięcie było realizowane w ramach jednej umowy, to niebyłoby możliwości zakończenia realizacji przedsięwzięcia w formie dotacji, aż do czasu spłaty pożyczki, co czasem trwa 25 lat. Dlatego, biorąc pod uwagę, różne etapy realizacji umowy w zakresie spłat i zabezpieczeń oraz ograniczenia systemów informatycznych funkcjonujących w NFOŚiGW, nie ma możliwości finansowania przedsięwzięcia w różnych formach dofinansowania w ramach jednej umowy o dofinansowanie (...)”.

(akta kontroli: str. 79, 90)

IV. Wnioski

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

Podjęcie działań mających na celu:

Wnioski

1. Zapewnienie terminowego rozpatrywania spraw związanych z udzielaniem dofinansowania w ramach programów priorytetowych, w szczególności w zakresie procedowania wniosków o dofinansowanie oraz wniosków o płatność.
2. Zapewnienie opracowywania zasad udzielanego wsparcia publicznego, z uwzględnieniem wskaźników dot. rozwoju poszczególnych technologii/rodzajów OZE.

3. Wdrożenie spójnego systemu informatycznego wspierającego procesy rozpatrywania wniosków, zawierania umów o dofinansowanie oraz gromadzenia i zarządzania danymi w tym zakresie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Katowice, dnia 7 lutego 2025 r.

Kontroler

Marek Matysek

St. inspektor kontroli państwowej

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Marcin Wesoly
p.o. Dyrektor
Delegatury NIK
w Katowicach