



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG – 4101-011-02/2014
P/14/120

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/14/120 – Wykonywanie zadań związanych z zapobieganiem i trwałym obniżaniem zanieczyszczeń wód dorzecza Odry.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze.

Kontroler

1. Ryszard H. Stefan, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 90754 z dnia 4 sierpnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

2. Anna Tronowicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91642 z dnia 15 października 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

Jednostka
kontrolowana

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Zielonej Górze, ul. Miodowa 11, 65-602 (Fundusz lub WFOŚiGW).

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Prezesem Zarządu Funduszu od dnia 3 listopada 2008 r. jest Pani Alicja Makarska.

(dowód: akta kontroli str. 5-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej corocznie określał przedsięwzięcia priorytetowe związane z ochroną i gospodarowaniem wodami, których celem była m.in. poprawa środowiska, oraz informował o ich treści podmioty zainteresowane i Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej we Wrocławiu, Poznaniu i Szczecinie.

Prawidłowo wydatkowano i rozliczono środki finansowe na dofinansowanie działań związanych z ochroną środowiska i gospodarowaniem wodami. Środki te spełniały kryterium możliwego zakresu finansowania ochrony środowiska, a postanowienia zawieranych z beneficjentami umów gwarantowały prawidłowy sposób rozliczenia się z nimi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prawidłowość finansowania działań związanych z ochroną i gospodarowaniem wodami na obszarze dorzecza Odry, w tym podstawowych i uzupełniających

Opis stanu
faktycznego

WFOŚiGW w latach 2010-2013 w zakresie gospodarki wodnej i ochrony wód w dorzeczu Odry prowadził działania na podstawie przedsięwzięć priorytetowych uchwalanych przez Radę Nadzorczą Funduszu. Według tych priorytetów celem

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

strategicznym działań Funduszu jest m.in. poprawa stanu środowiska i uzyskanie efektów ekologicznych niezbędnych do osiągnięcia wymagań dyrektyw środowiskowych Unii Europejskiej. Pomocą finansową miały być objęte m.in. zadania inwestycyjne wynikające z przyjętych Planów gospodarowania wodami na obszarze dorzecza rzeki Odry.

Jako priorytety dziedzinowe przyjmowano m.in. ochronę wód obejmującą gospodarkę wodno-ściekową w aglomeracjach ujętych w Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych (KPOŚK) wyznaczonych przez Wojewodę Lubuskiego; gospodarkę wodno-ściekową w aglomeracjach mniejszych i gospodarkę ściekową w przedsiębiorstwach oraz poprawę jakości wody. W dziedzinie gospodarki wodnej ujmowano m.in. zadania inwestycyjne wynikające z przyjętego Programu Wodno-Środowiskowego Kraju (PWŚK), Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry (PGW) oraz wdrożenie zadań wynikających z PGW, w tym wspieranie działań mających na celu ustanowienie warunków korzystania z wód regionu wodnego oraz warunków korzystania z wód zlewni.

(dowód: akta kontroli str. 8-27)

W PWŚK dla terenu województwa lubuskiego ujęto 139 działań podstawowych grupy A, w tym 81 zlokalizowanych na terenie działania Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej (RZGW) we Wrocławiu, 35 na terenie RZGW w Poznaniu i 23 na terenie RZGW w Szczecinie. Działania te dotyczyły przede wszystkim rozbudowy i modernizacji sieci kanalizacyjnych oraz oczyszczalni ścieków.

(dowód: akta kontroli str. 28-36)

Według danych Funduszu, w latach 2010-2013 dofinansowano 31 zadań z dziedziny gospodarki wodnej (GW)² o wartości ogółem 111.927,0 tys. zł, z których wszystkie ujęte były w PGW. Do września 2014 r. rozliczono 20 zadań, natomiast 11 było nadal w realizacji. Powyższe zadania dofinansowane były w formie dotacji. Zadania te dotyczyły m.in. odbudowy i modernizacji wałów przeciwpowodziowych; odbudowy, remontów i usuwania awarii na przepompowniach; renowacji zbiorników małej retencji.

Dofinansowania odmówiono dla 9 zadań³ o wartości 7.381,0 tys. zł, z których żadne nie było ujęte w PGW. Odmowa dofinansowania w żadnym przypadku nie została zaskarżona. Nastąpiła ona ze względu na niezgodność z listą priorytetów Funduszu. Zadania te dotyczyły m.in. zakupu łodzi koszącej, zakupu kosiarki pływającej i sprzętu do utrzymania gospodarki wodnej; napraw i remontów śluz. Ponadto w ww. latach złożono 9 wniosków, które następnie wnioskodawcy wycofali.

(dowód: akta kontroli str. 37-41)

Z dziedziny ochrony wód (OW) dofinansowano w tym okresie 38 zadań ujętych w PGW o wartości 94.514,3 tys. zł⁴. Do września br. rozliczono 12 zadań, natomiast 26 było nadal w realizacji. Zadania z dziedziny OW dofinansowywano w formie pożyczki lub pożyczki płatniczej.

Dofinansowania odmówiono w przypadku 3 zadań (1 w 2012 r. i 2 w 2013 r.) o wartości 1.655,1 tys. zł. Przyczyną odmowy w jednym przypadku było zakończenie zadania przed złożeniem wniosku o dofinansowanie do Funduszu; w kolejnym brak możliwości sfinansowania kosztów niekwalifikowalnych w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) ze względu na ujęcie w zadaniu

² W 2010 r. 16 zadań i w latach 2011-2013 po 5 zadań.

³ W 2010 r. 2; w 2011 r. 5 i w 2012 r. 2.

⁴ W 2010 r. 17 o wartości 13.868,0 tys. zł; w 2011 r. 4 o wartości 20.168,6 tys. zł; w 2012 r. 5 o wartości 29.801,3 tys. zł i w 2013 r. 12 o wartości 30.676,4 tys. zł.

części miejskiej oraz w jednym przypadku ubieganie się o dofinansowanie zadania w dwóch formach, tj. pożyczki i dotacji, czego nie przewidywały w 2012 r. obowiązujące w Funduszu zasady dofinansowania zadań (zadanie to otrzymało dofinansowanie w formie pożyczki i pożyczki płatniczej w 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 42, 45)

Porównanie działań podstawowych z grupy A w dorzeczu Odry ujętych w PWŚK, z zadaniami dofinansowanymi ze środków Funduszu w dziedzinie ochrony wód wykazało m.in., że spośród 38 zadań dofinansowanych przez Fundusz w dziedzinie OW, 36 mieściło się w działaniach podstawowych grupy A⁵. Zadania te dotyczyły przede wszystkim przedsięwzięć związanych z budową, rozbudową i modernizacją sieci kanalizacyjnych oraz oczyszczalni ścieków.

(dowód: akta kontroli str. 28-36, 38)

Corocznie, na etapie opracowywania listy przedsięwzięć priorytetowych na lata 2010-2013, Fundusz dokonywał uzgodnień z RZGW we Wrocławiu, Poznaniu i Szczecinie w przedmiocie m.in. planowanych do dofinansowania przedsięwzięć oraz ewentualnych zmian w przedsięwzięciach priorytetowych. Regionalne zarządy zgłaszały uwagi i propozycje na etapie uzgadniania list priorytetowych, zwłaszcza w komponentie gospodarki wodnej. RZGW w Poznaniu np. informował Fundusz o opracowywaniu warunków korzystania z wód regionu wodnego Warty, umożliwiając składanie uwag i wniosków oraz aktualizacji planów gospodarowania wodami dla obszarów dorzeczy. RZGW Wrocław o projekcie „Programu działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych”, o pracach nad warunkami korzystania z wód regionu wodnego Środkowej Odry oraz o konsultacjach nad aktualizacją planów gospodarowania wodami i przeglądem istotnych problemów gospodarki wodnej dla obszarów dorzeczy. RZGW w Szczecinie poinformował Fundusz m.in. o tworzeniu Rady Gospodarki Wodnej Regionu Wodnego Dolnej Odry i przymorza Zachodniego.

(dowód: akta kontroli str. 46-140)

Prezes Zarządu w sprawie rozeznania Funduszu co do działań podstawowych i uzupełniających ujętych w PGW oraz czy rozpatrując wnioski o dofinansowanie Fundusz uwzględniał zapisy tego planu w części dotyczącej tych zadań wyjaśniła, że celem strategicznym działań Funduszu jest poprawa stanu środowiska i uzyskanie efektów ekologicznych niezbędnych do osiągnięcia wymagań dyrektyw środowiskowych Unii Europejskiej oraz podnoszenie świadomości i kreowanie postaw ekologicznych zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju. Nadrzędny charakter w ocenie wniosków i dofinansowywaniu zadań przez WFOŚiGW w Zielonej Górze ma kryterium zgodności z polityką ekologiczną państwa i Województwa Lubuskiego, co jest odzwierciedlane w listach przedsięwzięć priorytetowych na dany rok, z podziałem na priorytety dziedzinowe. Priorytety dziedzinowe zawierają m.in. cele podstawowe i uzupełniające określone w Planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza rzeki Odry, w szczególności w odniesieniu do obszaru województwa lubuskiego.

WFOŚiGW rozpatrując wnioski o dofinansowanie, w pierwszej kolejności wspiera zadania zgodne z listą przedsięwzięć priorytetowych, która wskazuje na rodzaj działań. Ocena w zakresie podmiotów odpowiedzialnych i niezbędnych nakładów odbywa się na podstawie ogólnych i szczegółowych zasad udzielania dofinansowania obowiązujących w Funduszu. Głównymi podmiotami realizującymi zadania zgodne

⁵ Pozostałe dwa dotyczyły dofinansowania zakupu samochodów asenizacyjnych.

z Planami, o zdefiniowanych efektach są w województwie lubuskim jednostki samorządu terytorialnego.

(dowód: akta kontroli str. 153-155)

Informacje o możliwości uzyskania dofinansowania przez podmioty odpowiedzialne za realizację zadań podstawowych i uzupełniających ujętych w PGW przekazywane były za pomocą uaktualnianej na bieżąco strony internetowej Funduszu oraz w trakcie bezpośrednich konsultacji przedstawicieli podmiotów zainteresowanych uzyskaniem dofinansowania z ekspertami dziedzinowymi. Corocznie odbywały się również spotkania informacyjne Funduszu z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego (konwenty). Fundusz upowszechniał informację o swojej działalności i możliwości uzyskania dofinansowania za pośrednictwem lokalnej prasy (Pismo Samorządu Terytorialnego Region), radia i telewizji.

(dowód: akta kontroli str. 153-189)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

2. Nadzór nad prawidłowością wykorzystania środków przekazanych przez WFOŚiGW na dofinansowanie działań związanych z ochroną i gospodarowaniem wodami na obszarze dorzecza Odry, w tym podstawowych i uzupełniających ujętych w PGW

Opis stanu
faktycznego

W Funduszu obowiązywały procedury związane z udzielaniem pomocy finansowej w ramach poszczególnych komponentów, w tym m.in. w dziedzinie ochrony wód, gospodarki wodnej i monitoringu środowiska. Dotyczyły one m.in. zasad przyznawania dotacji i pożyczek, udzielania dofinansowania (określały wymagania jakościowe oraz sposób postępowania podczas realizacji umów), zasad nadzorowania realizacji zadania i odzyskiwania kwot nieprawidłowo wykorzystanych.

Analiza 29 umów dotyczących zadań (14 w ramach OW i 15 w ramach GW) współfinansowanych przez WFOŚiGW na łączną kwotę 44.026,7 tys. zł, wykazała, że dofinansowanie dotyczyło zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej spełniających kryteria o których mowa w art. 400b ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁶. Oględziny 5 dofinansowanych zadań⁷ (na kwotę 8.050,6 tys. zł) potwierdziły ich wykonanie.

(dowód: akta kontroli str. 191-255, 266-269, 278-283, 295-301, 313-314, 323-324, 327-329)

Postanowienia zawieranych przez Fundusz umów dotacji i pożyczek zapewniały możliwość prawidłowego rozliczenia z beneficjentami pomocy finansowej w zakresie m.in. celowości jej wykorzystania, uzyskania efektu ekologicznego oraz terminowego rozliczenia. W umowach dotacji zawierano m.in. zobowiązanie

⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.

⁷ Wybór losowy.

beneficjenta do przeznaczenia dotacji wyłącznie na koszty kwalifikowalne brutto wspieranego zadania oraz osiągnięcie efektów rzeczowych określonych w harmonogramie rzeczowo finansowym i efektów ekologicznych. Ujęto też zapisy wykluczające realizację zadania przy udziale środków pochodzących z Unii Europejskiej niepodlegających zwrotowi, a w przypadku ich pozyskania renegotjowanie wysokości pomocy finansowej celem dostosowania udziału Funduszu do zasad udzielania dofinansowania. Po zakończeniu realizacji zadania zobowiązano beneficjentów do przedstawienia dokumentów potwierdzających wykonanie i odbiór zadania; osiągnięcie efektu ekologicznego oraz dotyczących pełnego rozliczenia kosztów zadania, z uwzględnieniem udziału środków własnych beneficjenta oraz pozostałych źródeł finansowania.

Uruchomienie dotacji miało następować po przedłożeniu do Funduszu oryginałów faktur, rachunków oraz protokołów lub sprawozdań stwierdzających wykonanie odpowiednich części zadania. Ponadto w umowach zawierano zapisy m.in. związane z możliwością odstąpienia od umowy przez Fundusz; naliczania kar umownych za naruszenie postanowień umowy, kontrolowania sposobu wykorzystania udzielonej dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 256-264, 270-276, 284-294, 302-312, 315-321, 330-351)

Podobne postanowienia zawierano w umowach pożyczki, przy czym w umowach pożyczki płatniczej określano, że zostanie ona przeznaczona na pokrycie kosztów kwalifikowalnych do wysokości 100% kwoty bezzwrotnej pomocy, wynikającej z umowy o dofinansowanie zadania środkami Unii Europejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 352-361)

Spośród zadań dofinansowanych w kontrolowanym okresie, w żadnym przypadku nie wystąpiły zwroty dotacji. Odnotowane w 2010 r. zwroty dotacji w łącznej wysokości 2.891 zł związane z 2 zadaniami dotyczyły umów zawartych w 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 363)

Analiza dokumentacji związanej z ww. 29 umowami dotyczącymi zadań współfinansowanych przez WFOŚiGW na łączną kwotę 44.026,7 tys. zł, wykazała m.in., że w kontrolowanym okresie beneficjenci przestrzegali warunków zawartych umów i nie występowała potrzeba egzekwowania od nich zwrotu środków, zapłaty kar umownych, np. w wyniku nieterminowej realizacji zadania⁸. Ustalono natomiast, że w jednym przypadku w 2013 r. naliczono karę umowną w kwocie 1.000 zł z tytułu opóźnienia w dostarczeniu dokumentów. Dotyczyło to zadania „Budowa kanalizacji sanitarnej w miejscowościach Święty Wojciech, Wojciechówek, Gorzyca” realizowanego przez Gminę Międzyrzecz na podstawie umowy z 2010 r.

W 8 przypadkach nastąpiły zwroty części udzielonych pożyczek na łączną kwotę 2.687,3 tys. zł. Przyczyną zwrotów były m.in. korekty opisów dokumentów księgowych w zakresie kosztów kwalifikowalnych realizowanych zadań (4 przypadki); renegotjacje umów pożyczki na skutek wejścia zadań w zakres projektów realizowanych ze środków europejskich (2); otrzymanie bezzwrotnej pożyczki z Agencji Nieruchomości Rolnych (1) i korekta do faktury współfinansowanej ze środków WFOŚiGW (1).

(dowód: akta kontroli str. 327-329, 364-365)

⁸ W przypadkach przesunięcia terminu zakończenia realizacji zadania lub zmiany wysokości kosztów kwalifikowalnych umowy w tym zakresie były aneksowane.

Po zakończeniu realizacji zadania beneficjenci sporządzali karty efektu ekologicznego⁹ weryfikowane i akceptowane przez Fundusz, natomiast Fundusz sporządzał weryfikację rozliczenia finansowego i końcowego umowy¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 322, 334-335, 351, 367-368)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹ 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 NIK w Zielonej Górze.

Zielona Góra, dnia 3 listopada 2014 r.

Kontroler
Ryszard H. Stefan
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze
Wicedyrektor
Włodzimierz Stobrawa

.....
podpis

.....
podpis

⁹ Karty efektu ekologicznego zawierały np. w przypadku realizacji kanalizacji sanitarnej dane według stanu sprzed realizacji inwestycji i po jej wykonaniu dotyczące m.in. długości sieci, liczby i wydajności przepompowni, liczby przyłączy do sieci, ilości ścieków odprowadzanych do kanalizacji.

¹⁰ Weryfikacja zatwierdzana uchwałą Zarządu Funduszu zawierała dane odnoszące się do realizacji umowy dotyczące m.in. umownego i rzeczywistego terminu rozliczenia, kwoty dofinansowania i udziału środków funduszu w kosztach zadania, dokumentacji potwierdzającej efekty rzeczowy i ekologiczny.

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.