



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji**

Warszawa, dnia 22 grudnia 2011 r.

TEKST UJEDNOLICONY

Tekst dokumentu ujednolicony po rozpatrzeniu zastrzeżeń - zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego – przez Komisję Odwoławczą powołaną przez Dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

**Zarząd
Narodowego Funduszu
Ochrony Środowiska i Gospodarki
Wodnej**

P/11/044
KGP-4101-02-04/2011

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli² przeprowadziła w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej³ w Warszawie, kontrolę „*Rozwój i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii elektrycznej*”. Kontrola objęła lata 2008 – 2011 (I półrocze).

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 17 października 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli - Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Zarządowi Funduszu niniejsze *Wystąpienie*.

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia działania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej dotyczące wspierania rozwoju odnawialnych źródeł energii, budowy lub przebudowy sieci elektroenergetycznych służących przyłączeniu tych źródeł (OZE) oraz wspieranie wzrostu efektywności energetycznej, w tym wysokosprawnej kogeneracji. Fundusz zarządzając środkami publicznymi, pochodzącymi z wpływów z opłat zastępczych i kar pieniężnych,

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

³ Dalej „NFOŚiGW” lub „Fundusz”.

o których mowa w art. 401 ust 7 pkt 4 (do 1 stycznia 2010 w art. 401 ust. 9) *ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska*⁴ dopełnił wprawdzie obowiązku przeznaczenia ich w wymaganej wysokości, tj. nie mniejszej niż kwota tych przychodów, po pomniejszeniu o koszty ich obsługi⁵, na wspieranie OZE, ale w połowie 2011 r. blisko 80 % środków pozostawało niewykorzystanych. NIK nie wnosi przy tym zastrzeżeń do umów zawartych przez Fundusz z inwestorami, mających na celu wykorzystanie tych środków.

2. Kontrola wykazała, że przychody NFOŚiGW z opłat zastępczych, określone w art. 9a ust. 1 pkt 2 oraz art. 9a ust. 8 pkt 2 *ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne*⁶, jak również wpływy z kar pieniężnych wymierzanych na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 1a i 28-30 *Prawa energetycznego* wyniosły w latach 2008 – 2011 (I półrocze) ogółem 2 859 080 tys. zł. Poprzez wieloletnie zobowiązania umowne oraz udzielone promesy pożyczek, Fundusz wykorzystał na cele określone w art. 401 c ust. 5 *Poś* 616 944 tys. zł., tj. 21,6 % tych przychodów. Faktyczne poniesione wydatki na dofinansowanie przedsięwzięć w zakresie wspierania OZE wynosiły w ww. okresie 110 945 tys. zł (3,9 % przychodów).

Najwyższa Izba Kontroli podziela wprawdzie argumentację Prezesa Zarządu Funduszu, przedstawioną w wyjaśnieniu⁷, lecz nie może uznać jej za wyczerpującą. W wyjaśnieniu podano, że głównymi powodami negatywnej, merytorycznej oceny Funduszu wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć OZE był m.in. bardzo niski poziom gotowości realizacyjnej wnioskodawców, w tym brak dokumentacji związanej z procedurą oceny oddziaływania na środowisko, decyzji o pozwoleniach na budowę, koncesji lub promes koncesji dotyczących wytwarzania energii itp.

Dostrzegając obiektywne uwarunkowania negatywnych ocen wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć w zakresie OZE, NIK zwraca uwagę, że na skuteczność działań NFOŚiGW miały wpływ również, jak wykazała kontrola, mało korzystne warunki dofinansowania oraz nadmierny rygoryzm Funduszu przy rozpatrywaniu wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć oraz odwołań od decyzji odmownych. Wymagania NFOŚiGW, stawiane wnioskodawcom w konkursach dotyczących OZE, były na tyle trudne do spełnienia, że spowodowały odrzucenie 88 % złożonych wniosków w I i II konkursie. W konsekwencji przyczyniło się to do niskiego stopnia wykorzystania środków na nowatorskie przedsięwzięcia i technologie wytwarzania energii elektrycznej i ciepłej.

⁴ Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm. Dalej – *Poś* lub *Prawo ochrony Środowiska*.

⁵ Art. 401 c ust. 5 *Poś*, (do 1 stycznia 2010 r., art. 401 ust. 10 *Poś*).

⁶ Dz.U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 ze zm. Dalej – *Prawo energetyczne*.

⁷ Wyjaśnienie z dnia 29 sierpnia 2011 r. Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, znak NF/DA/oze/ag/2011 oraz z dnia 16 września 2011 r. znak NF/WK/109/2011.

Bezpośrednią konsekwencją niewydatkowania wpływów z opłat zastępczych i kar pieniężnych na cele wskazane w ustawie, było powstanie wysokiego ich stanu na rachunku bankowym NFOŚiGW. Środki te w kwocie 2 242 135 tys. zł (78,4% wpływów), Fundusz wykorzystywał⁸ jako lokaty na rachunkach bankowych lub jako środki na zakup papierów wartościowych Skarbu Państwa, co NIK ocenia jako działanie gospodarne, lecz nierealizujące założonego celu przeznaczenia tych środków.

2.1. W 2008 r. w ramach „Programu Nr 4 Ochrona powietrza” Fundusz zawarł ogółem dziewięć umów (z tzw. naboru ciągłego) o dofinansowanie przedsięwzięć OZE. Do zakończenia kontroli podjęto zobowiązania ogółem w kwocie 36 003 tys. zł, w tym faktycznie poniesione wydatki wynosiły 22 659 tys. zł. W celu poprawy efektywności działania Funduszu oraz lepszego zarządzania środkami publicznymi, przeznaczonymi m.in. na wspieranie rozwoju energetyki odnawialnej, we wrześniu 2008 r. przyjęto do realizacji dokument „*Strategia Działania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na lata 2009 – 2012*”, (*Strategia*). Jednym z głównych instrumentów osiągnięcia planowanych celów *Strategii* było przyjęcie koncepcji zarządzania finansami NFOŚiGW przez programy priorytetowe. Fundusz w celu wykonania zadań ustawowych, na podstawie list programów priorytetowych planowanych do dofinansowania, rozpoczął w 2009 r. wdrażanie m.in. „Programu dla przedsięwzięć dla odnawialnych źródeł energii i obiektów wysokosprawnej kogeneracji”⁹. Program został podzielony na części: „Część 1”, „Część 2. Wdrażana przez wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej” oraz „Część 3. Dopłaty na częściowe spłaty kapitału kredytów bankowych przeznaczonych na zakup i montaż kolektorów słonecznych dla osób fizycznych i wspólnot mieszkaniowych”. Ogółem NFOŚiGW w ramach *Programu* podjął zobowiązania wieloletnie wsparcia przedsięwzięć OZE w kwocie 469 156 tys. zł, w tym zobowiązania wynikające z zawartych umów wynosiły 246 671 tys. zł, natomiast zobowiązania wynikające z promes udzielonych wojewódzkim funduszom 222 485 tys. zł. Do zakończenia kontroli w ramach zobowiązań objętych Programem wydatkowano 70 263 tys. zł.

2.1.1. Budżet *Programu* „Część 1” przewidziany do realizacji w latach 2009 – 2015 wynosił 1 500 mln zł. Program został skierowany do inwestorów podejmujących realizację przedsięwzięć w zakresie odnawialnych źródeł energii i obiektów wysokosprawnej

⁸ Wyjaśnienie z dnia 21 lipca 2011 r. Dyrektora Departamentu Planowania i Sprawozdawczości, znak NF/DCK/jb/31/11.

⁹ Dalej *Program*.

kogeneracji o koszcie całkowitym, przekraczającym 10 mln zł. W ramach Programu przewidziano wsparcie (dofinansowanie) dla następujących przedsięwzięć:

- wytwarzanie energii cieplnej przy użyciu biomasy (źródła rozproszone o mocy poniżej 20 MWt),
- wytwarzanie energii elektrycznej i ciepła w skojarzeniu przy użyciu biomasy (źródła rozproszone o mocy poniżej 3 MWe),
- wytwarzanie energii elektrycznej i/lub ciepła z wykorzystaniem biogazu powstałego w procesach odprowadzania lub oczyszczania ścieków albo rozkładu szczątek roślinnych i zwierzęcych,
- elektrownie wiatrowe o mocy poniżej 10 MWe,
- pozyskiwanie energii z wód geotermalnych,
- elektrownie wodne o mocy poniżej 5 MWe,
- wysokosprawna kogeneracja bez użycia biomasy.

W 2009 r. planowano zawrzeć umowy na kwotę 750 mln zł, w 2010 r. – 500 mln zł, a w 2011 r. na kwotę 250 mln zł. Kontrola wykazała, że w wyniku ogłoszenia w latach 2009 – 2010 trzech konkursów, Fundusz w ramach tej części *Programu*, w I i II konkursie zawarł od 21 maja 2010 r. do 14 czerwca 2011 r. ogółem sześć umów o dofinansowanie projektów OZE. W III Konkursie, ogłoszonym 30 lipca 2010 r., nie zawarto do czasu zakończenia kontroli umów o dofinansowanie. Całkowity, przewidywany koszt realizacji dofinansowywanych przedsięwzięć wynosił 122 767 tys. zł. Do zakończenia kontroli Fundusz podjął zobowiązania, w zakresie wsparcia inwestycji w OZE w ramach „Części 1” *Programu*, ogółem w kwocie 91 295 tys. zł. W ramach podjętych zobowiązań wydatkowano faktycznie na dofinansowanie kontrolowanych przedsięwzięć ogółem 34 044 tys. zł, co stanowi 2,3 % budżetu przewidzianego dla tej części *Programu*. NIK, biorąc pod uwagę dotychczasową 2,5 letnią realizację *Programu* negatywnie ocenia tak niski stopień zaangażowania środków, zaplanowanych do wykorzystania w ciągu 3 lat.

Mimo dużego zainteresowania udziałem w I Konkursie, aż 54 wnioski na 61 złożonych, zostały odrzucone, jako niespełniające stawianych wymagań. W drugim Konkursie wpłynęło łącznie 87 wniosków na łączną kwotę pożyczek 1 452 mln zł, która trzykrotnie przewyższała przewidzianą alokację środków. Jednakże z tej liczby wniosków komisja nie zakwalifikowała do dofinansowania 77 wniosków, a na liście zakwalifikowanych do dofinansowania znalazło się jedynie 10 przedsięwzięć, na łączną kwotę pożyczek 177,2 mln zł, co stanowiło zaledwie 35,4% przewidzianych do wydatkowania środków.

W trzecim konkursie, w trakcie postępowania komisja odrzuciła 25 wniosków, wskutek negatywnej oceny formalnej. Rada Nadzorcza Funduszu zatwierdziła listę rankingową przedsięwzięć w końcu czerwca 2011 r. Znalazło się na niej 65 podmiotów (oraz 61 na liście rezerwowej), wyczerpując limit środków przeznaczonych na tę pomoc publiczną.

Powyższe fakty, w ocenie NIK świadczą nie tylko o braku gotowości technicznej i finansowej wnioskodawców do realizacji projektów OZE, ale wskazują również na skomplikowane procedury, które spowodowały odrzucenie aż 88 % złożonych wniosków w I i II konkursie. Zdaniem jednego z inwestorów procedury były niezrozumiałe.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę na długotrwałość postępowań konkursowych. W I konkursie dopiero po 11 miesiącach od zakończenia naboru wniosków podjęto w NFOŚiGW decyzje w sprawie finansowania pożyczek na inwestycje. W drugim konkursie po 9 miesiącach od upływu terminu składania wniosków Zarząd Funduszu podjął decyzję w sprawie listy wniosków zakwalifikowanych do dofinansowania pożyczek na inwestycje. Długi okres rozpatrywania wniosków, w ocenie NIK, sprawia, że wiele projektów inwestycyjnych staje się nieaktualnych, gdyż inwestorzy znajdują inne formy zdobycia wsparcia finansowego. Część wnioskodawców wycofała się po uzyskaniu dotacji ze środków Unii Europejskiej, gdyż przyjętą przez Fundusz formą dofinansowania jest wyłącznie udzielanie pożyczek.

2.1.2. Celem *Programu „Część 2. Wdrażana przez wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej”* było zwiększenie produkcji z odnawialnych źródeł energii i obiektów wysokosprawnej kogeneracji, poprzez dofinansowanie przedsięwzięć OZE podzielonych na sześć tzw. klas, m.in.: wytwarzanie energii cieplnej przy użyciu biomasy (źródła rozproszone o mocy poniżej 20 MW_t), wytwarzanie energii elektrycznej i ciepła w skojarzeniu przy użyciu biomasy (źródła rozproszone o mocy poniżej 3 MW_e), wytwarzanie energii cieplnej w instalacjach solarnych. Budżet *Części 2 Programu* wynosił 560 mln zł. Konkursy były ogłaszane przez WFOŚiGW. Wdrażanie *Programu* przewidziano w okresie do 31 grudnia 2014 r. Formą dofinansowania były pożyczki w kwocie do 35 mln zł dla każdego WFOŚiGW.

Kontrola wykazała, że z 16 wojewódzkich funduszy udział w *Części 2 Programu* zgłosiło 10 z nich. Wszystkim, na mocy uchwały Zarządu NFOŚiGW z dnia 29 września 2009 r., udzielono promesy zawarcia umowy pożyczki. Część wojewódzkich funduszy odstąpiła od udziału w *Części 2 Programu* (lub zrezygnowała z niego po otrzymaniu promesy) argumentując to posiadaniem dostatecznych środków własnych i/lub koniecznością zapłaty oprocentowania od uzyskanej pożyczki.

Po upływie 21 miesięcy od zakończenia pierwszego naboru wniosków i 14 miesięcy od drugiego naboru, w końcu czerwca 2011 r., spośród 10 wojewódzkich funduszy, które zgłosiły chęć udziału w Części 2 *Programu*, tylko 3 (w Białymstoku, Gdańsku i Toruniu) podpisały umowy pożyczek na łączną kwotę 14 277 tys. zł. Stanowiło to zaledwie 2,5% przewidzianych na ten cel środków. Pozostałe wojewódzkie fundusze wnioskowały przedłużenie promesy dofinansowania, prowadziły nabór wniosków, bądź dokonywały ich oceny.

W ramach Części 2 *Programu* podjęto się rozbudowy i modernizacji OZE lub źródeł wysokosprawnej kogeneracji wraz z podłączeniem do sieci przesyłowej energii cieplnej lub elektrycznej na terenie województwa podlaskiego, pomorskiego i kujawsko-pomorskiego. Faktycznie poniesione wydatki na dofinansowanie w formie pożyczek wyniosły 11 038 tys. zł. Ponadto na dzień 30 czerwca 2011 r. zobowiązania wynikające z czynnych promes udzielonych wojewódzkim funduszom wynosiły 222 485 tys. zł.

NIK stwierdziła przypadki rezygnacji wojewódzkich funduszy z realizacji Części 2 *Programu*. WFOŚiGW w Białymstoku zrezygnował z części kwoty promesy z uwagi na brak zainteresowania inwestorów. Zarząd WFOŚiGW w Opolu podjął uchwałę o rezygnacji ze środków Funduszu ze względu na brak zainteresowania, mimo przeprowadzenia trzech naborów. Również WFOŚiGW w Warszawie poinformował Fundusz o rezygnacji ze środków na realizację *Programu*. Do końca czerwca 2011 r. WFOŚiGW w Olsztynie nie wnioskował o przedłużenie ważności promesy dofinansowania, chociaż nabór wniosków zakończył się w dniu 31 maja 2011 r.

W ocenie NIK, przyczyną małego zainteresowania beneficjentów ostatecznych (inwestorów) uczestnictwem w Części 2 *Programu* i otrzymaniem pożyczki jest nieatrakcyjność finansowa udziału w *Programie*, która zwiększyłaby się, gdyby istniała np. możliwość umorzenia przez NFOŚiGW pewnej kwoty pożyczki.

Zdaniem NIK na małe zainteresowanie inwestorów wpływa także zbyt długi okres rozpatrywania wniosków, wynikający z regulacji wewnętrznych Funduszu. Przyczynia się to do zbędnej zwłoki w alokacji środków przewidzianych dla wsparcia projektów w OZE. NIK przyjmuje wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora Departamentu Klimatu, że przyczyny długotrwałości postępowań wynikały m.in. z długiego procesu negocjacyjnego z bankami, z uszczegóławiania zapisów w harmonogramach rzeczowo-finansowych z wnioskodawcami, aktualizacją źródeł finansowania projektów, itp. czynników niezależnych NFOŚiGW. Jednakże, zdaniem Izby należy podjąć działania w celu skrócenia postępowań.

Ponadto, w ocenie NIK powodem nieskładania przez inwestorów wniosków w ramach ogłaszanych konkursów w 2010 r. i niskim wykorzystaniem środków Funduszu było równoległe prowadzenie naboru konkursowego w ramach odpowiednich Regionalnych Programów Operacyjnych (realizowanych przez samorzady wojewódzkie), oferujących też zwykle lepsze warunki finansowe.

2.1.3. Celem *Programu* „Część 3 Dopłaty na częściowe spłaty kapitału kredytów bankowych przeznaczonych na zakup i montaż kolektorów słonecznych dla osób fizycznych i wspólnot mieszkaniowych” było ograniczenie lub uniknięcie emisji CO₂ poprzez zwiększenie produkcji energii cieplnej ze źródeł odnawialnych. Budżet *Programu*, przewidzianego do wdrażania w latach 2010 – 2014, wynosił 300 000 tys. zł. *Program* został skierowany do osób fizycznych posiadających prawo do dysponowania jednorodziennymi lub wielorodzinnymi budynkami mieszkalnymi oraz wspólnot mieszkaniowych instalujących kolektory słoneczne. NFOŚiGW zawarł z siedmioma bankami umowy o wzajemnej współpracy, wymianie informacji i współdziałaniu w zakresie współfinansowania przedsięwzięć objętych *Programem*.

Ogółem zobowiązania umowne¹⁰ wobec banków, podjęte przez NFOŚiGW do dnia 30 czerwca 2011 r. w ramach *Programu* „Część 3 Dopłaty na częściowe spłaty kapitału kredytów bankowych przeznaczonych na zakup i montaż kolektorów słonecznych dla osób fizycznych i wspólnot mieszkaniowych” wyniosły 141 100 tys. zł (47% planowanych środków). Do zakończenia kontroli wydatkowano łącznie 25 181 tys. zł, w tym w 2010 r. 6 696 tys. zł, a w I półroczu 2011 r. 18 485 tys. zł.

2.2. Kontrola nie wykazała uchybień w działaniach Funduszu dotyczących wdrażania Programów priorytetowych „Ochrona przyrody i krajobrazu” oraz „Edukacja ekologiczna” w zakresie, w którym źródłem finansowania były środki pochodzące z opłat zastępczych i kar wynikających z *ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne*. NFOŚiGW w ramach Programów podjął zobowiązania wieloletnie, dotyczące wskazanych środków, w kwocie 25 495 tys. zł. Do zakończenia kontroli w ramach zobowiązań objętych Programami wydatkowano 18 023 tys. zł.

2.2.1. Głównym celem Programu priorytetowego „Ochrona przyrody i krajobrazu” było zatrzymanie procesu utraty różnorodności biologicznej i krajobrazowej oraz odtworzenie i wzbogacenie zasobów przyrody. Budżet programu dla bezzwrotnej formy dofinansowania

¹⁰ Jako zobowiązania przyjęto wysokość limitów przyznanych sześciu bankom w 2010 r. w umowach o współpracy na zawieranie umów kredytowych w latach 2010 – 2012.

wynosił 252 600 tys. zł. Wdrażanie Programu zostało zaplanowane na lata 2010 – 2017. Beneficjentami Programu były m.in. parki narodowe, PGL Lasy Państwowe, uczelnie wyższe posiadające w swojej strukturze leśne zakłady doświadczalne. Łączne zobowiązania NFOŚiGW podjęte na podstawie zawartych umów wynosiły 19 476 tys. zł, w tym do zakończenia kontroli wypłacono 15 618 tys. zł.

2.2.2. Celem wdrażania Programu „Edukacja ekologiczna” było m.in. promowanie zasad zrównoważonego rozwoju, podnoszenie poziomu świadomości ekologicznej i kształtowanie postaw ekologicznych społeczeństwa. Całkowity budżet programu na lata 2010 – 2016 określono na 290 000 tys. zł. Przedmiotem dofinansowania w formie dotacji były m.in. organizacja konferencji „*Rynek energii wiatrowej w Polsce*” oraz dofinansowanie czasopisma „*Energia i budynek*”. W ramach środków przeznaczonych na wspieranie OZE, do zakończenia kontroli Fundusz zawarł w ogółem 20 umów o dofinansowanie. Łączne zobowiązania NFOŚiGW podjęte na podstawie tych umów wynosiły 6 019 tys. zł, w tym do zakończenia kontroli wypłacono 2 405 tys. zł.

2.3. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag w zakresie podjęcia zobowiązań przez NFOŚiGW dotyczących finansowania przedsięwzięć w ramach Programu System Zielonych Inwestycji – „Część 1 Zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej”¹¹.

Celem Programu było ograniczenie lub uniknięcie emisji dwutlenku węgla poprzez dofinansowanie przedsięwzięć poprawiających efektywność wykorzystania energii w budynkach użyteczności publicznej. Budżet *Programu* wynosił 555 mln zł. Źródłem finansowania przedsięwzięć objętych *Programem* były środki pochodzące z transakcji sprzedaży jednostek przyznanej emisji (dotacji z Systemu zielonych inwestycji GIS) albo inne środki NFOŚiGW. Wdrażanie Programu przewidziano w latach 2010 - 2014. Kontrola wykazała, że Fundusz zawarł w ramach Programu „System Zielonych Inwestycji” - Część 1 Zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej w I półroczu 2011 r., ogółem trzy umowy o dofinansowanie. Łączne zobowiązania NFOŚiGW podjęte na podstawie umów wynosiły 8 770,5 tys. zł, w tym dofinansowanie z środków pochodzących z opłat zastępczych i kar wynikających z *Prawa energetycznego* 2 550 tys. zł. W pozostałej części, Program był finansowany z funduszu klimatycznego. Do zakończenia kontroli NFOŚiGW nie dokonał wypłat środków finansowych na realizację przedsięwzięć objętych *Programem*.

¹¹ W pozostałych czterech częściach Programu System Zielonych Inwestycji NFOŚiGW do zakończenia kontroli nie zawarł umów dofinansowania przedsięwzięć środków przeznaczonych na wspieranie OZE.

3. Najwyższa Izba Kontroli jako działanie nierzetelne ocenia zaniechanie sporządzania okresowej informacji o realizacji „Strategii Działania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na lata 2009 – 2012” oraz „Wspólnej Strategii Działania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej na lata 2009 – 2012”.

Kontrola wykazała, że nie zostały zrealizowane postanowienia *Strategii*, zobowiązujące do przygotowywania przez NFOŚiGW do 30 czerwca każdego roku okresowej informacji o jej realizacji. Zgodnie z § 10 pkt 7.3. obowiązującego *Regulaminu organizacyjnego* Biura Funduszu, opracowywanie strategii działania NFOŚiGW oraz wspólnej strategii działania NFOŚiGW i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej należało do właściwości Zespołu Strategii i Współpracy, nadzorowanego przez dyrektora Biura. Wobec tych zapisów, NIK nie zgadza się ze stanowiskiem przedstawionym w wyjaśnieniu Dyrektora Biura Funduszu¹², że Rada Nadzorcza w praktyce monitorowała przebieg realizacji *Strategii* pośrednio, poprzez m.in. kwartalne informacje zarządcze o realizacji planu finansowego w latach 2008 – 2010 oraz poprzez informacje o realizacji Programów Priorytetowych stanowiących podstawę realizacji *Strategii*. Zdaniem NIK opracowania te mogły tylko częściowo spełniać wymogi sprawozdania, ponieważ sporządzano je w innym celu i według odmiennych procedur niż wskazane w *Strategii*.

4. W toku kontroli ustalono, że NFOŚiGW, jako beneficjent opłat zastępczych dotyczących OZE i kogeneracji oraz kar pieniężnych, nie weryfikował wysokości kwot należnych, wpływających na jego rachunek bankowy. Nie miał wiedzy w zakresie ściągalności opłat i kar obejmującej stosunek wpływów do kwoty należnej, wyliczonej na podstawie Prawa energetycznego. Kontrola wykazała, że żaden z obowiązujących w kontrolowanym okresie Regulaminów Organizacyjnych Biura Funduszu nie definiował współpracy pomiędzy NFOŚiGW a URE w tym zakresie. *Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*¹³ poprzez przepis art. 5 § 1 pkt 2 stwarza dla NFOŚiGW możliwość, że będzie on uprawnionym do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązków określonych w art. 2 - dla obowiązków wynikających z orzeczeń sądów lub innych organów albo bezpośrednio z przepisów prawa - jako podmiot, na rzecz którego wydane zostało orzeczenie lub którego interesy prawne zostały naruszone w wyniku niewykonania obowiązku, w przypadku m.in. beczynności organu lub instytucji

¹² Wyjaśnienia z dnia 28 lipca 2011 r. znak NF/DLS/92/2011 oraz z dnia 2 sierpnia 2011 r. znak NF/DLS/2011 Dyrektora Biura Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

¹³ Dz.U. z 2005 r. Nr 229 poz. 1954 ze zm.

bezpośrednio zainteresowanej w wykonaniu przez zobowiązanego obowiązku albo powołanej do czuwania nad wykonaniem obowiązku.”

5. Najwyższa Izba Kontroli ocenia systemy ewidencji przychodów i wydatków Funduszu z opłat zastępczych i kar wynikających z *Prawa energetycznego* oraz sprawozdawczość dotyczącą wydatkowania tych środków jako niezapewniające zgodności źródeł pozyskania środków i kierunków ich wydatkowania.

Kontrola wykazała systemową niespójność pomiędzy ewidencją finansowo – księgową oraz sprawozdawczością NFOŚiGW w zakresie wpływów (z opłat zastępczych, o których mowa w art. 9a ust. 1 pkt 2 i art. 9a ust. 8 pkt 2 *Prawa energetycznego* oraz wpływów z kar pieniężnych wymierzanych na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 1a i 28-30 tej ustawy) i wydatków (z tych źródeł). Przeznaczenie wskazanych środków publicznych zostało określone w art. 401 c ust. 5 *Prawa ochrony środowiska*.

W dokumencie „*Koncepcja zarządzania finansami Narodowego Funduszu*”, stwierdzono, że „*Program priorytetowy jest obiektem podstawowym*”. Uchwałą Zarządu Funduszu z dnia 12 maja 2011 r. Nr A/21/2/2011/08 zostały przyjęte – Załącznik Nr 1 „*Koncepcja zarządzania finansami NFOŚiGW przez programy priorytetowe*” oraz Załącznik Nr 2 „*Instrukcja programów priorytetowych*”. Celem wdrożenia *Koncepcji*, wg postanowień zawartych w tym dokumencie (pkt 1.3. str. 4), była poprawa zarządzania finansami poprzez tworzenie i aktualizację programów priorytetowych, jako wieloprzekrojowych zbiorów informacji, stwarzających m.in. możliwość usprawnienia instytucjonalnych procesów planowania i sprawozdawania i zapewnienia ścisłego związku celów programów priorytetowych i środków dla prowadzenia rzetelnej i transparentnej gospodarki finansowej.

Przyjęty w Funduszu system ewidencji finansowo – księgowej, nie uwzględniał zróżnicowania szczegółowych podstaw prawnych pozyskiwanych środków oraz klasyfikacji wydatków na przedsięwzięcia wg. programów priorytetowych. Także zasady (polityka) rachunkowości oraz obowiązująca w latach 2008 - 2011 (I półrocze) sprawozdawczość finansowa i statystyczna, nie były dostosowane - jak wyjaśniła Główna Księgowa¹⁴ - do ścisłego powiązania źródła przychodów z konkretnymi wydatkami, określonymi w art. 401 c ust. 5 *Prawa ochrony środowiska*.

W powyższym świetle nie można uznać za wystarczające wyjaśnienia¹⁵ Zastępcy Prezesa Zarządu Funduszu, że „*W zakresie sprawozdawczym, informacja o wydatkach w*

¹⁴ Wyjaśnienie z dnia 3 sierpnia 2011 r. Głównej Księgowej.

¹⁵ Wyjaśnienie z dnia 3 sierpnia 2011 r. Zastępcy Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej Małgorzaty Skucha – znak NF/WK/86/2011 r. oraz z dnia 3 sierpnia 2011 r. znak NF/WK/87/2011 r.

ujęciu poszczególnych źródeł finansowania była i jest dostępna po zgłoszeniu zapotrzebowania na taki zakres informacji”.

W ocenie NIK brak spójnego i kompatybilnego systemu planowania, analizy realizacji oraz sprawozdawczości w powiązaniu z poszczególnymi programami priorytetowymi oraz budżetami ustanowionymi dla tych programów, uniemożliwia rzetelny nadzór nad realizacją zadań Funduszu oraz gospodarowaniem powierzonymi środkami publicznymi.

6. Kontrola wykazała, że tematyka dofinansowywania przez Fundusz rozwoju odnawialnych źródeł energii, budowy lub przebudowy sieci elektroenergetycznych służących przyłączaniu tych źródeł lub wspieranie wzrostu efektywności energetycznej, w tym wysokosprawnej kogeneracji, nie były w latach 2008 – 2011 objęte planem audytu Zespołu Audytu Wewnętrznego¹⁶ Funduszu. Zespół nie dokonywał ocen kontroli zarządczej wdrażania kontrolowanych programów priorytetowych. Wspieranie rozwoju odnawialnych źródeł energii nie było także przedmiotem kontroli Wydziału Kontroli Wewnętrznej Funduszu¹⁷.

7. Biorąc pod uwagę powyższe oceny i uwagi, na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o NIK, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) Podjęcie efektywnych działań mających na celu wykorzystanie środków Funduszu w wysokości nie mniejszej niż kwota przychodów, o których mowa w art. 401 ust. 7 pkt 4 i 4a *Prawa ochrony środowiska*, po pomniejszeniu o koszty obsługi tych środków, na wspieranie poprawy efektywności energetycznej, w tym wysokosprawnej kogeneracji, w rozumieniu *Prawa energetycznego*, lub na wspieranie rozwoju odnawialnych źródeł energii oraz budowy lub przebudowy sieci służących przyłączaniu tych źródeł.
- 2) Zapewnienie sporządzania w wyznaczonym terminie okresowych informacji o realizacji „Strategii Działania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na lata 2009 – 2012” oraz „Wspólnej Strategii Działania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej na lata 2009 – 2012” oraz sformułowanie wniosków dotyczących prawidłowości jej wdrażania.

¹⁶ Wyjaśnienie z dnia 2 września 2011 r. Kierownika Zespołu Audytu Wewnętrznego Narodowego Funduszu.

¹⁷ Wyjaśnienie z dnia 1 września 2011 r. Głównego Specjalisty w Wydziale Kontroli Wewnętrznej Narodowego Funduszu.

- 3) Zwrócenie się do Prezesa URE celem uzgodnienia zasad wzajemnej wymiany informacji – co do środków pochodzących z tytułu opłat zastępczych i kar pieniężnych nakładanych przez Prezesa URE.
- 4) Dostosowanie obowiązującego systemu ewidencji finansowo – księgowej w zakresie ewidencji wpływów i wydatków oraz sprawozdawczości do ustawowego wymogu powiązania źródła przychodów z opłat zastępczych i kar wynikających z *Prawa energetycznego* z ich przeznaczeniem określonych w 401 c ust. 5 *Prawa ochrony środowiska*.
- 5) Włączenie tematyki rozwoju odnawialnych źródeł energii do rocznego planu audytu, a także planu kontroli Wydziału Kontroli Wewnętrznej NFOŚiGW.

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Zarządu NFOŚiGW o nadesłanie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub o przyczynach niepodjęcia tych działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Zarządowi NFOŚiGW prawo zgłoszenia do dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków, zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się – stosownie do art. 62 ust. 2 *ustawy o NIK* – od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie powyższych zastrzeżeń.

Dyrektor Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
(-) Andrzej Otrębski