NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Środowiska

Tekst jednolity*

KSI.410.1.5.2024

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*** Uwzględniono zmiany wprowadzone Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z 4 czerwca 2024 r.**

P/24/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. – wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej”

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 52 32, F +48 22 444 52 43
ksi@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. Poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW)
ul. Konstruktorska 3a, 02-673 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej

Dorota Zawadzka-Stępniak, Prezes Zarządu NFOŚiGW od 18 marca 2024 r.
Poprzednio, w okresie objętym kontrolą, funkcję kierownika jednostki pełnił Przemysław Ligenza, Prezes Zarządu NFOŚiGW – od 31 marca 2022 r. do 18 stycznia 2024 r.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1]

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska

Kontrolerzy

1. Dorota Winosławska-Mrówka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/17/2024 z 10 stycznia 2024 r.
2. Monika Skrzypiec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/14/2024 z 10 stycznia 2024 r.
3. Agata Trzeciak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/15/2024 z 10 stycznia 2024 r.
4. Norbert Gabarkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/18/2024 z 10 stycznia 2024 r.
5. Hubert Dołęgowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/16/2024 z 10 stycznia 2024 r.

(akta kontroli str. 1-11a)

[1] Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK".

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2023 r. planu finansowego NFOŚiGW pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań. Stosownie do art. 400 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[2] NFOŚiGW jest państwową osobą prawną należącą do sektora finansów publicznych, zgodnie z art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[3]. Ocenie podlegały w szczególności:

- planowanie i realizacja przychodów NFOŚiGW;
- planowanie i wykonanie kosztów i wydatków majątkowych oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji;
- wykorzystanie otrzymanych dotacji i środków na realizację programów/projektów finansowanych z budżetu Unii Europejskiej (UE);
- gospodarowanie wolnymi środkami;
- sporządzenie rocznych sprawozdań za IV kwartał 2023 r. w zakresie operacji finansowych;
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań.

Zakres kontroli

Podstawą sformułowania oceny ww. obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analizy wykonania planu przychodów funduszu;
- analizy stanu należności pozostałych do zapłaty;
- szczegółowej kontroli prawidłowości i terminowości wybranych należności oraz windykacji zaległości;
- analizy realizacji kosztów, w tym współfinansowanych z budżetu UE;
- analizy kosztów i wydatków majątkowych;
- analizy realizacji zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków;
- szczegółowej analizy wybranej próby wydatków;
- analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego;
- analizy stanu zobowiązań;
- analizy prawidłowości sporządzenia sprawozdań.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. „Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe kontrolowanej działalności”.

III. Ocena ogólna[4] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Wykonanie planu finansowego na 2023 r. NFOŚiGW w zakresie przychodów było wyższe o 3,3% od planu po zmianach. Uzyskanie wyższej od planowanej kwoty przychodów wynikało przede wszystkim z aktualizacji polityki (zasad) rachunkowości, która wprowadziła modyfikację zasad wyceny aktywów na dzień bilansowy. W trakcie kontroli stwierdzono nieprawidłowości dotyczące wydania 1 z 10 badanych decyzji

[2] Dz. U. z 2024 r. poz. 54, dalej: „Poś”.
[3] Dz.U. z 2023 poz. 1270, ze zm., dalej: „ufp”.
[4] W kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę w formie opisowej.

w sprawie udzielenia ulgi w spłacie opłaty po upływie wyznaczonego terminu oraz niezastosowaniu wewnętrznych procedur w toku 1 postępowania egzekucyjnego spośród 16 badanych postępowań w sprawach opłat naliczonych na podstawie art. 140 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze[5].

Koszty zrealizowano na poziomie wyższym o 4,0% (o 347 268,0 tys. zł) od planowanych w ustawie budżetowej na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r.[6], o 14,7% niższym (1 553 832,0 tys. zł) od planu po zmianach i o 50,9% wyższym (o 3 036 478,1 tys. zł) w porównaniu z 2022 r. Na podstawie badania dowodów księgowych[7] stwierdzono, że poniesione koszty były celowe i gospodarne, prawidłowo udokumentowane i zostały poniesione zgodnie z przepisami prawa, z wyjątkiem zaliczki i refundacji w wysokości 52 898,2 tys. zł wypłaconych z tytułu realizacji umowy pt. „Stały monitoring zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania". Pomimo że zadania Policji nie wpisują się w cele programu priorytetowego „Ochrona i przywracanie różnorodności biologicznej i krajobrazowej Część 1) Ochrona obszarów i gatunków cennych przyrodniczo". NFOŚiGW – zgodnie z przyjętymi założeniami i harmonogramami – zrealizował działania zaplanowane w ramach 3 kampanii społecznych, objętych badaniem. Jednak sposób ich zaplanowania charakteryzujący się niewyznaczeniem mierników realizacji celów oraz założeń ewaluacji kampanii nie pozwalał na ocenę ich społecznej opłacalności zarówno w kontekście ich skuteczności jak i efektywności .

Postępowania o udzielenie zamówienia, wybrane w sposób celowy do kontroli, przeprowadzone były zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych[8] oraz regulaminem udzielania zamówień publicznych obowiązującym w NFOŚiGW.

W zakresie realizacji zadań stwierdzono nierzetelne planowanie kosztów i wartości mierników na etapie opracowywania zmiany planu finansowego w układzie zadaniowym, co spowodowało znaczne odchylenia zrealizowanych wielkości względem planu po zmianach.
Sprawozdanie z wykonania: planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym (Rb-BZ2) oraz sprawozdanie w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2021 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z), zostały przekazane do Ministerstwa Klimatu i Środowiska (MKiŚ) terminowo i sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Ponadto stwierdzono nieprawidłowość polegającą na zmianie programu priorytetowego „Wspieranie działalności monitoringu środowiska", umożliwiającej zawarcie z Instytutem Rybactwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza w Olsztynie (IRŚ-PIB) umowy o dofinansowanie do 250 000,0 tys. zł – i wypłacie 52 898,2 tys. zł w 2023 r. – pomimo niezabezpieczenia zapisami ww. programu oraz umowy uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów – zgodnie z zasadą określoną w art. 44 ust. 3 pkt 1a ufp – w związku z niezapewnieniem optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, w tym w szczególności w sytuacji braku regulacji prawnych stanowiących podstawę dla funkcjonowania nowego systemu monitoringu zagrożeń wód śródlądowych.

5 Dz. U. z 2023 r. poz. 633 ze zm., dalej: „ustawa Pgg".
6 Dz. U. z 2023 r. poz. 256, ze zm.; dalej: „ustawa budżetowa".
7 Przeprowadzono badanie 71 dowodów księgowych łącznie na 3 521 873,3 tys. zł.
8 Dz. U. z 2023 r. poz. 1605 ze zm., dalej: „Pzp".

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[9] kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wykonanie planu finansowego

1.1 Wykonanie planu przychodów

Opis stanu faktycznego

W planie finansowym NFOŚiGW na 2023 r.[10] wg ustawy budżetowej przychody zostały zaplanowane w wysokości 8 991 240,0 tys. zł. W ciągu roku, za zgodą Ministra Klimatu i Środowiska[11] z 11 października 2023 r., plan przychodów został zwiększony o 600 000,0 tys. zł do 9 591 240,0 tys. zł, tj. o 6,7%[12]. Zwiększono przychody z prowadzonej działalności z 5 565 000,0 tys. zł na 5 835 000,0 tys. zł, tj. o 270 000,0 tys. zł, oraz pozostałe przychody z 2 991 780,0 tys. zł na 3 321 780,0 tys. zł, tj. o 330 000,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 508-820)

W 2023 r. uzyskane przychody NFOŚiGW wyniosły 9 907 912,0 tys. zł, tj. o 316 672,0 tys. zł więcej niż planowano (103,3% planu po zmianach). W porównaniu z 2022 r. (11 290 127,7 tys. zł) były one niższe o 1 382 215,7 tys. zł, tj. o 12,2%. Było to wynikiem niższych wpływów z prowadzonej w 2023 r. działalności (5 132 484,1 tys. zł w 2023 r., wobec 6 922 467,6 tys. zł w 2022 r.), w tym z tytułu przychodów ze sprzedaży przez Komisję Europejską (KE) uprawnień do emisji w systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (953 212,5 tys. zł w 2023 r., wobec 2 937 207,8 tys. zł w 2022 r.), o wypłatę których NFOŚiGW złożył do Europejskiego Banku Inwestycyjnego i KE wnioski w niższej niż planowano kwocie w ramach programowania i obsługi Funduszu Modernizacyjnego.

(akta kontroli str. 1618-1619, 4874-4878)

W strukturze zrealizowanych przychodów największy udział, tj. 51,8% (5 132 484,1 tys. zł), miały przychody z prowadzonej działalności. Stanowiły one 88,0% kwoty planowanej po zmianach (5 835 000,0 tys. zł) i 74,1% przychodów z prowadzonej działalności osiągniętych w 2022 r. (6 922 467,6 tys. zł). Źródłami tych przychodów były wpływy z tytułu:

- Opłat i kar za korzystanie ze środowiska, w wysokości 209 204,3 tys. zł, tj. 89,8% planu po zmianach (233 000,0 tys. zł) i 96,5% przychodów uzyskanych w 2022 r. (216 745,8 tys. zł).
- Opłat eksploatacyjnych i koncesyjnych, wynikających z ustawy Pgg, w wysokości 293 160,2 tys. zł, tj. 96,8% planu po zmianach (303 000,0 tys. zł) i 98,2% przychodów uzyskanych w 2022 r. (298 453,3 tys. zł).
- Opłat za usługi wodne wynikających z ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne[13], w wysokości 262 501,5 tys. zł, tj. 111,2% planu po zmianach (236 000,0 tys. zł) i 120,2% przychodów uzyskanych w 2022 r. (218 320,9 tys. zł). Zastępca głównego księgowego wyjaśnił, że wyższe wykonanie przychodów

[9] Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

[10] Uchwała Zarządu NFOŚiGW nr B/3/1/2023 z 17 stycznia 2023 r. w sprawie uchwalenia projektu Planu działalności NFOŚiGW na 2023 r. oraz skierowania wniosku do Rady Nadzorczej, uchwała Rady Nadzorczej nr 16/23 z 27 stycznia 2023 r. w sprawie uchwalenia projektu Planu działalności NFOŚiGW na 2023 rok.

[11] Dalej: „Minister KiŚ".

[12] Uchwała Zarządu NFOŚiGW nr B/34/3/2023 z 29 sierpnia 2023 r. w sprawie uchwalenia zmiany Planu działalności NFOŚiGW na 2023 rok, projektu zmiany Planu finansowego NFOŚiGW na 2023 rok oraz skierowania wniosku do Rady Nadzorczej; uchwała Rady Nadzorczej nr 211/23 z 5 września 2023 r. w sprawie zmiany Planu działalności NFOŚiGW na 2023 rok oraz projektu zmiany Planu finansowego NFOŚiGW na 2023 rok.

[13] Dz. U. z 2023 r. poz. 1478, ze zm.

w 2023 r. w porównaniu do 2022 r. spowodowane było zatwierdzeniem przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (PGW WP) nowych taryf z wyższymi stawkami za odprowadzanie ścieków i większą liczbą kontroli podmiotów odprowadzających ścieki.

- Opłat zastępczych i kar wynikających z ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej[14], w wysokości 773 584,5 tys. zł, tj. 97,2% planu po zmianach (796 000,0 tys. zł) i 109,4% przychodów uzyskanych w 2022 r. (707 370,7 tys. zł).
- Opłaty emisyjnej, o której mowa w art. 321a Poś, w wysokości 2 194 378,3 tys. zł, tj. 96,0% planu po zmianach (2 285 000,0 tys. zł) i 100,3% przychodów uzyskanych w 2022 r. (2 187 121,1 tys. zł).
- Opłaty zastępczej dotyczącej Narodowego Celu Redukcyjnego i Narodowego Celu Wskaźnikowego w wysokości 282 665,2 tys. zł, tj. 94,2% planu po zmianach (300 000,0 tys. zł) i 146,6% przychodów uzyskanych w 2022 r. (192 845,9 tys. zł). Do tej grupy zaliczono wpływy z opłaty zastępczej z ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych[15] (205 546,0 tys. zł) oraz opłaty z ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw[16] (77 119,2 tys. zł). Zastępca głównego księgowego wyjaśnił, że wyższe wykonanie przychodów w 2023 r. w porównaniu z 2022 r. było spowodowane wejściem w życie ustawy z dnia 27 października 2022 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw[17]. Ustawa ta wprowadziła modyfikację zasady realizacji Narodowego Celu Wskaźnikowego na rok 2023, a także zmianę wysokość współczynnika redukcyjnego. Rok 2023 był również pierwszym rokiem, w którym w pełnym zakresie zostały wprowadzone zmiany z ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz niektórych innych ustaw[18]. W wyniku zmian pojawiły się problemy ze zrealizowaniem Narodowego Celu Redukcyjnego na minimalnym poziomie, który uprawniał do możliwości wnoszenia opłaty zastępczej. Ostatecznie tylko 2 podmioty dokonały wpłat, z czego opłata zastępcza wniesiona przez jeden z tych podmiotów stanowiła 99,99% przychodów.
- Sprzedaży przez KE uprawnień do emisji w systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Fundusz Modernizacyjny) w wysokości 953 212,5 tys. zł, tj. 63,2% planu po zmianach (1 508 000,0 tys. zł) i 32,5% przychodów uzyskanych w 2022 r. (2 937 207,8 tys. zł). Zastępca głównego księgowego wyjaśnił m.in., że: „[…] niższe niż planowane wykonanie przychodów z prowadzonej działalności w 2023 r. wynikało z mniejszego niż zaplanowano, czasowego zapotrzebowania na środki - gromadzone na wyodrębnionym dla Funduszu Modernizacyjnego rachunku bankowym. NFOŚiGW złożył wnioski do Europejskiego Banku Inwestycyjnego i KE o niższe niż planowano wypłaty środków, co było motywowane m.in. specyfiką wielu inwestycji […]".
- Pozostałych opłat i składek w wysokości 163 777,6 tys. zł, tj. 94,1% planu po zmianach (174 000,0 tys. zł) i 99,6% przychodów uzyskanych w 2022 r. (164 402,1 tys. zł). Do tej grupy zaliczono wpływy m.in. z: opłat zastępczych z ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii[19]

[14] Dz. U. z 2021 r. poz. 2166, ze zm.
[15] Dz. U. z 2024 r. poz. 20.
[16] Dz. U. z 2023 r. poz. 846, ze zm.
[17] Dz. U. z 2022 r. poz. 2411.
[18] Dz. U. z 2021 r. poz. 1642. Akt wygasł 31 marca 2023 r.
[19] Dz. U. z 2023 r. poz. 1436, ze zm.

(70 603,0 tys. zł); opłat produktowych na podstawie ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi[20] (40 748,6 tys. zł); ze sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (16 000,0 tys. zł); opłat i kar na podstawie ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych[21] oraz opłat za tlenki azotu i dwutlenki siarki (15 626,2 tys. zł).

Uzyskane przychody stanowiły również wpływy z tytułu:

- Dotacji z budżetu państwa w wysokości 601 832,3 tys. zł, tj. 139,0% planu po zmianach (432 960,0 tys. zł) i 146,7% przychodów uzyskanych w 2022 r. (410 178,8 tys. zł), w tym: dotacji celowej na finansowanie projektów z udziałem środków UE – na wydatki bieżące w wysokości 73 347,7 tys. zł, tj. 89,7% planu (81 760,0 tys. zł) i 139,3% przychodów uzyskanych w 2022 r. (52 640,8 tys. zł) oraz dotacji celowej na finansowanie projektów z udziałem środków z budżetu UE – wydatki majątkowe w wysokości 528 484,6 tys. zł, tj. 150,5% planu (351 200,0 tys. zł) i 147,8% przychodów uzyskanych w 2022 r. (357 538,0 tys. zł). Jak wyjaśnił dyrektor Departamentu Analiz, Planowania i Sprawozdawczości (DAPiS) „przychody z tytułu dotacji w 2023 r. były wyższe niż w 2022 r. w związku z przesunięciem w czasie refundacji poniesionych wydatków kwalifikowanych w ramach programu REACT-EU - projekt grantowy *Program Priorytetowy Mój Prąd na lata 2021-2023*. W 2023 r. tylko z tego tytułu zrefundowano została kwota 488 414 tys. zł".
- Pozostałych przychodów w wysokości 4 173 595,6 tys. zł, tj. 125,6% planu po zmianach (3 321 780,0 tys. zł), i 105,5% przychodów uzyskanych w 2022 r. (3 957 481,3 tys. zł), na które składały się m.in.: odsetki (np. z tytułu udzielonych pożyczek) w wysokości 1 238 631,1 tys. zł, w tym odsetki od depozytów u Ministra Finansów lub z tytułu skarbowych papierów wartościowych w wysokości 645 634,8 tys. zł oraz środki otrzymane od jednostek spoza sektora finansów publicznych w wysokości 1 965 584,8 tys. zł. Wyższe przychody w tej pozycji w 2023 r. wobec przychodów w 2022 r. spowodowane były wysokością stóp procentowych ustalonych przez Radę Polityki Pieniężnej. Dyrektor DAPiS wyjaśnił, że 5 stycznia 2022 r. stopa referencyjna wynosiła 2,25% i do 7 września 2023 r. była siedmiokrotnie podwyższana do poziomu 6,75%. Następnie została w trakcie trwania 2023 r. obniżona do poziomu 5,75%.

W 2023 r. przychody z tytułu środków otrzymanych z UE zostały zaplanowane w wysokości 1 500,0 tys. zł, ale nie zostały wykonane. Przychody te nie wystąpiły również w 2022 r. Dyrektor DAPiS wyjaśnił, że o ile w planie po zmianach w 2023 r. wskazano wydatki w wysokości 1 500 tys. zł, to faktyczne rozliczenie otrzymanych środków jest planowane na 2024 r. po złożeniu raportu śródokresowego.
W latach 2022-2023 nie planowano i nie realizowano przychodów z tytułu środków od innych jednostek sektora finansów publicznych.

(akta kontroli str. 1618-1619, 2708-2724, 4874-4878)

Należności ogółem na 31 grudnia 2023 r. wyniosły 9 262 985,4 tys. zł i w porównaniu z 2022 r. były wyższe o 2 060 343,6 tys. zł, tj. o 28,6%. Wzrost należności w 2023 r. spowodowany był przede wszystkim podpisaniem większej liczby umów z tytułu dofinansowania zwrotnego. Należności z tytułu udzielonych pożyczek stanowiły 99,7% wszystkich należności, tj. 9 231 211,5 tys. zł.

Pozostałe należności stanowiły:

[20] Dz. U. z 2023 r. poz. 1658, ze zm.
[21] Dz. U. z 2023 r. poz. 589, ze zm., dalej: „ustawa o SHU".

- należności od państwowych jednostek budżetowych z tytułu wypłaconych, nierozliczonych środków w wysokości 15 116,3 tys. zł, tj. spadek o 11,6% w stosunku do 2022 r. spowodowany był większą liczbą dokonanych rozliczeń/zwrotów zaliczek wypłaconych przez NFOŚiGW;
- należności z tytułu opłat z ustawy Pgg w wysokości 8 969,6 tys. zł, tj. wzrost o 4,5% w stosunku do 2022 r.;
- należności z tytułu innych opłat, nawiązek sądowych, kosztów sądowych i procesowych w łącznej wysokości 4 105,4 tys. zł, tj. wzrost o 53,6% spowodowany zwiększoną liczbą wyroków sądowych orzekających nawiązki sądowe;
- należności z tytułu rozrachunków z pracownikami w wysokości 1 525,6 tys. zł, tj. wzrost o 29,0% w stosunku do 2022 r. z powodu większej niż w 2022 r. liczby pożyczek udzielonych pracownikom z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych (ZFŚS);
- należności z tytułu dostaw i usług oraz pozostałe należności w wysokości 2 057,0 tys. zł, tj. wzrost o 942,0% w stosunku do 2022 r. ze względu na karę umowną.

(akta kontroli str. 4583)

Zaległości ogółem na 31 grudnia 2023 r. wyniosły 313 673,0 tys. zł i były wyższe o 8,9% (25 535,2 tys. zł) od zaległości wg stanu na koniec 2022 r. Wzrost ten był rezultatem zwiększonych w 2023 r. naliczeń odsetek ustawowych, karnych i braku spłat zaległości z tytułu pożyczek (o 6 124,1 tys. zł, tj. o 10,2%) oraz pozostałych należności, odsetek i kar określonych w umowach (o 3 836,0 tys. zł, tj. o 21,6%), a także utrzymującej się wysokiej stawki odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych z tytułu opłat z ustawy Pgg (o 10 063,0 tys. zł, tj. o 11,5%). Nieznaczny wzrost zaległości nastąpił także z tytułu wypowiedzianych umów dotacji (o 2 297,4 tys. zł, tj. o 1,9%) oraz opłat z ustawy o SHU (o 0,3 tys. zł, tj. 8,6%). W 2023 r. odnotowano również wzrost zaległości z tytułu innych opłat, nawiązek sądowych, kosztów sądowych i procesowych (o 1 421,1 tys. zł, tj. o 47,2%) powstałych wskutek zwiększonej liczby wyroków sądowych orzekających nawiązki sądowe.

(akta kontroli str. 4584)

W trakcie 2023 r. NFOŚiGW wystawił:

- 374 upomnienia łącznie na 12 026,6 tys. zł tytułem należności głównej, w wyniku których dłużnicy spłacili 3 067,8 tys. zł, a pozostała zaległość przewidziana do objęcia postanowieniami egzekucyjnymi wyniosła 8 958,8 tys. zł;
- 230 tytułów wykonawczych, które zostały przyjęte przez organy egzekucyjne do realizacji łącznie na 7 782,3 tys. zł tytułem należności głównej, z której wyegzekwowano 1 729,4 tys. zł. Pozostała zaległość do spłaty objęta postępowaniami egzekucyjnymi wyniosła 6 052,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 4823-4872)

Szczegółowym badaniem objęto 16 spraw[22] wybranych metodą celową według kryterium wartości należności i okresu przeterminowania z tytułu opłat z ustawy Pgg, łącznie na 24 960,4 tys. zł, tj. 41,2% kwoty zaległych należności wg stanu na 31 grudnia 2023 r. Termin płatności należności objętych badaniem upłynął w latach 2006-2023. Wobec 1 sprawy z 16 objętych badaniem spraw dotyczących zaległych należności z tytułu opłat podwyższonych za wydobywanie kopalin bez koncesji

[22] Zestawienie zaległych należności z tytułu opłat z ustawy Pgg (stan na 31.12.2023 r.) – Lp.: 119, 442, 470, 471, 861, 864, 870, 874, 1063, 1097, 1111, 1369, 1516, 1540, 1570, 1628.

NFOŚiGW nie wykonał czynności określonych w „Podręczniku procedur NFOŚiGW”[23] (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 4588-4633)

Odzyskane należności z tytułu opłat wynikających z ustawy Pgg oraz nawiązek sądowych w 2023 r. wyniosły łącznie 30 099,4 tys. zł i były wyższe o 112,1% (tj. o 15 911,5 tys. zł) niż w 2022 r., z tego:

- odzyskane należności z tytułu opłat z ustawy Pgg wyniosły 29 388,3 tys. zł i były wyższe o 116,2% (tj. o 15 792,5 tys. zł) niż w 2022 r., z tego kwota odzyskanych należności z tytułu należności głównej wyniosła 28 592,0 tys. zł, odsetek za zwłokę 791,2 tys. zł i kosztów upomnień 5,1 tys. zł;
- odzyskane należności z tytułu nawiązek sądowych wyniosły 711,1 tys. zł i były wyższe o 20,1%, tj. 119,0 tys. zł niż w 2022 r.

(akta kontroli str. 4626)

W 2023 r. Prezes Zarządu NFOŚiGW wydał 697 decyzji o udzieleniu ulg w spłacie opłat ustalonych na podstawie ustawy Pgg, tj.:

- 12 decyzji o umorzeniu z urzędu zaległych opłat eksploatacyjnych i opłat podwyższonych w wysokości od 1,8 tys. zł do 112,2 tys. zł – razem 447,3 tys. zł, z tego 272,6 tys. zł stanowiła należność główna i 174,7 tys. zł – odsetki za zwłokę. Decyzje podjęto na podstawie art. 67d § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa[24]. Kontrolą objęto 6 postępowań[25] łącznie na 373,6 tys. zł, tj. 83,5% kwoty umorzonej. Nie stwierdzono nieprawidłowości, a wydane decyzje były zasadne.
- 666 decyzji o umorzeniu z urzędu zaległych opłat eksploatacyjnych i opłat podwyższonych w wys. od 0,01 zł do 117,06 zł – razem 11 719,49 zł, z tego 9 348,49 zł stanowiła należność główną i 2 371,00 zł odsetki za zwłokę. Decyzje podjęto na podstawie art. 67d § 1 pkt 2 O.p.
- 19 decyzji o udzieleniu ulgi w spłacie opłat eksploatacyjnych i podwyższonych na podstawie art. 142 ustawy Pgg na wniosek strony na podstawie art. 67a O.p., w wys. od 2,6 tys. zł do 287,8 tys. zł – razem 1 009,0 tys. zł, z tego 948,2 tys. zł stanowiła należność główną i 60,8 tys. zł odsetki za zwłokę. Decyzją Prezesa Zarządu NFOŚiGW 60,2 tys. zł umorzono, 649,6 tys. zł rozłożono na raty, a spłatę 299,2 tys. zł odroczono. Szczegółowym badaniem objęto 10 postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem decyzji administracyjnej[26] łącznie na 523,1 tys. zł, tj. 51,8% kwoty objętej wydanymi decyzjami. Dziewięć z 10 postępowań prowadzono terminowo. W przypadku 1 sprawy[27] decyzja administracyjna nie została wydana w terminie wyznaczonym na jej załatwienie (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 4704-4717, 4731)

W 2023 r. Zarząd NFOŚiGW podjął 5 uchwał w sprawie umorzenia części kwoty pożyczek w łącznej wysokości 2 260,9 tys. zł

(akta kontroli str. 4879-4880)

---

[23] Podręcznik procedur przyjęty uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr B/41/13/2022 z 18 października 2022 r.

[24] Dz. U. z 2023 r. poz. 2383, ze zm., dalej: „O.p.”.

[25] NFOSiGW-AFKO.4111.1335.2023, NFOSiGW-AFKO.4111.1105.2023, NFOSiGW-AFKO.4111.1329.2023, NFOSiGW-AFKO.4111.1329.2023, NFOSiGW-AFKO.4111.1108.2023 i NFOSiGW-AFKO.4111.1085.2023.

[26] NFOSiGW-AFKO.4111.926.2022, NFOSiGW-AFKO.4111.17.2023, NFOSiGW-AFKO.4111.34.2023, NFOSiGW-AFKO.4111.65.2023, NFOSiGW-AFKO.4111.274.2023, NFOSiGW-AFKO.4111.376.2023, NFOSiGW-AFKO.4111.560.2023, NFOSiGW-AFKO.4111.555.2023, NFOSiGW-AFKO.4111.577.2023, NFOSiGW-AFKO.4111.592.2023.

[27] NFOSiGW-AFKO.4111.34.2023.

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. NFOŚiGW – niezgodnie z procedurą nr 2.3. - „Obsługa przychodów", tabela 2, lp. 6, pkt 3 „Podręcznika procedur NFOŚiGW" – w 1 z 16 zbadanych spraw nie skierował w terminie do końca października 2023 r., zapytań do organu egzekucyjnego w sprawie stanu prowadzonego postępowania.

   Decyzją nr 47/2022 z 30 marca 2022 r. dyrektor Okręgowego Urzędu Górniczego w Warszawie wydał decyzję ustalającą opłatę podwyższoną za wydobycie kopaliny bez wymaganej prawem koncesji w wys. 1 638,6 tys. zł, w tym 655,5 tys. zł opłaty przypadającej NFOŚiGW. 9 grudnia 2022 r. NFOŚiGW wystawił dłużnikowi upomnienie na 717,1 tys. zł (z tego 655,5 tys. zł należności głównej, 61,6 tys. zł odsetek za zwłokę liczonych na dzień wystawienia upomnienia oraz 16 zł kosztów upomnienia), a 30 marca 2023 r. – tytuł wykonawczy. Od 31 marca 2022 r. do 31 października 2023 r., tj. w okresie 215 dni, NFOŚiGW nie zwrócił się do organu egzekucyjnego o udzielenie informacji o stanie prowadzonej egzekucji/realizacji tytułu wykonawczego, co było niezgodne z procedurą nr 2.3 – „Obsługa przychodów", tabela 2, lp. 6, pkt 3 „Podręcznika procedur NFOŚiGW".

   Zastępca głównego księgowego wyjaśnił m.in., że: „[…] zapytanie do organu egzekucyjnego o stan postępowania nie zostało wysłane, wskutek przeoczenia.".
   (akta kontroli str. 16-98, 4627, 4634-4641, 4692-4703)

2. NFOŚiGW – niezgodnie z art. 36 § 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego[28] – w 1 z 10 zbadanych spraw nie powiadomił strony o nowym terminie załatwienia sprawy.

   W wezwaniu z 1 marca 2023 r. do uzupełnienia wniosku strona została zawiadomiona, że z uwagi na konieczność uzupełnienia wniosku nie jest możliwe załatwienie sprawy w ustawowym terminie, tj. do 23 marca 2023 r., a nowy termin załatwienia sprawy wyznaczono do 31 marca 2023 r. Pomimo terminowego wniesienia uzupełnienia i ustnej deklaracji strony o przesłaniu w późniejszym terminie dodatkowego materiału dowodowego wraz ze zmianą treści wniosku[29] – co nastąpiło 30 marca 2023 r. – sprawa nie została załatwiona do 31 marca 2023 r., a strona nie została o tym fakcie zawiadomiona. Zawiadomienie Prezesa Zarządu NFOŚiGW z 11 kwietnia 2023 r. wskazujące m.in. nowy termin załatwienia sprawy, tj. do 30 kwietnia 2023 r., oraz zawierające pouczenie o prawie do wniesienia ponaglenia wydano dopiero 11 dni po upływie terminu załatwienia sprawy wskazanego w wezwaniu o uzupełnienie wniosku, tj. 31 marca 2023 r. Decyzja Prezesa Zarządu NFOŚiGW z 11 maja 2023 r. o udzieleniu ulgi w spłacie zaległej opłaty podwyższonej z ustawy Pgg na wniosek strony, na podstawie art. 67a O.p., została wydana 41 dni po upływie terminu załatwienia sprawy wyznaczonego w wezwaniu o uzupełnienie wniosku, tj. 31 marca 2023 r., a strona nie została we wskazanym terminie poinformowana o niezałatwieniu sprawy, przyczynach zwłoki ani o przysługującym prawie do wniesienia ponaglenia. Nie wskazano również nowego terminu załatwienia sprawy, co było niezgodne z art. 36 § 1 k.p.a.

   Zastępca głównego księgowego wyjaśnił m.in., że „[…] brak poinformowania o niezałatwieniu sprawy w wyznaczonym terminie, tj. do 31 marca 2023 r. wynikał ze składania dodatkowych wyjaśnień przez wnioskodawcę 21 marca 2023 r. i zapowiedzi modyfikacji wniosku, co nastąpiło 30 marca 2023 r. Po

[28] Dz. U. z 2024 r. poz. 572, dalej: „k.p.a.".
[29] Notatka służbowa z 21 marca 2023 r.

analizie akt sprawy wraz z uzupełnionymi dokumentami i uznaniu kompletności materiału dowodowego, organ podjął decyzję o rezygnacji z wysłania dodatkowego, odrębnego zawiadomienia o przedłużeniu czasu rozpatrzenia sprawy i postanowił pismem z 11 kwietnia 2023 r. zawiadomić wnioskodawcę łącznie o zakończeniu postępowania i wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy".

Nie istniały przeszkody do zawiadomienia strony o niezałatwieniu sprawy w terminie wyznaczonym w wezwaniu, wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy oraz pouczeniu o prawie do wniesienia ponaglenia, tak jak uczyniono na kolejnych etapach postępowania. Ustne deklaracje o zamiarach strony, czy wpływ nowego materiału dowodowego na dzień przed upływem terminu na załatwienie sprawy powinny pozostawać bez wpływu na obowiązki organu określone w art. 36 § 1 k.p.a.

Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzano również w wystąpieniach pokontrolnych z wykonania budżetu państwa w latach 2017-2022. W związku z powyższym należy stwierdzić, że wniosek pokontrolny NIK sformułowany w wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. o „ustalenie, w ramach systemu kontroli zarządczej mechanizmów zapewniających każdorazowe zawiadamianie stron o nowym terminie załatwienia sprawy w przypadkach braku możliwości dotrzymania wcześniej wyznaczonego terminu", nie został w pełni wykonany, mimo że w „Informacji dla Zarządu NFOŚiGW", przedstawionej 22 lutego 2024 r. na posiedzeniu Zarządu NFOŚiGW w sprawie realizacji wniosków pokontrolnych NIK w 2023 r., stwierdzono, że wniosek został wdrożony.

(akta kontroli str. 244-256, 4704, 4718, 4731, 4747-4789)

1.2 Wykonanie planu kosztów

Opis stanu faktycznego

Plan kosztów wg ustawy budżetowej wyniósł 8 659 740,0 tys. zł. W ciągu roku został zmieniony dwukrotnie. W wyniku zmiany planu finansowego NFOŚiGW na 2023 r. z 5 września 2023 r.[30] plan kosztów został zwiększony o 1 901 100,0 tys. zł do 10 560 840,0 tys. zł, tj. o 22,0%. Zmianą z 5 grudnia 2023 r. plan kosztów nie uległ zmianie, dokonano zmniejszenia planowanych kosztów w grupach „Wynagrodzenia" i „Składki" o 76,0 tys. zł i zwiększenia o tę kwotę w grupie „Podatki i opłaty".

W 2023 r. poniesiono koszty ogółem w wysokości 9 007 008,0 tys. zł, tj. o 347 268,0 tys. zł więcej (o 4,0%) od planowanej w ustawie budżetowej, ale o 1 553 832,0 tys. zł niższej (o 14,7%) od planu po zmianach. W porównaniu do 2022 r. koszty ogółem były wyższe o 3 036 478,1 tys. zł (o 50,9%).
Dominującą pozycję w kosztach ogółem (97,3%) stanowiły koszty realizacji zadań w wysokości 8 760 873,5 tys. zł (87,6% planu po zmianach), tj. środki przekazane innym podmiotom. W porównaniu do 2022 r. koszty realizacji zadań były wyższe o 3 101 419,7 tys. zł (o 54,8%). Największy wpływ na wzrost kosztów realizacji zadań miało znaczące zwiększenie wypłat w ramach największego programu priorytetowego NFOŚiGW, tj. programu "Czyste Powietrze". W 2023 r. wypłaty w formie dotacyjnej osiągnęły poziom 4 083 387,0 tys. zł i były wyższe o 1 929 891,0 tys. zł od tego rodzaju wypłat w 2022 r. (o 89,6%).

Ponadto w skład kosztów ogółem wchodziły:

- koszty funkcjonowania, zrealizowane w wysokości 181 795,2 tys. zł;

[30] Uchwała nr 211/23 Rady Nadzorczej NFOŚiGW z 5 września 2023 r. w sprawie uchwalenia projektu zmiany Planu działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na 2023 rok oraz zmiany Planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na 2023 rok.

– pozostałe koszty, zrealizowane w wysokości 64 339,3 tys. zł (17,8% planu po zmianach), w porównaniu do 2022 r. były niższe o 101 551,8 tys. zł (o 61,2%) i stanowiły 0,7% kosztów ogółem.

(akta kontroli str. 508-820, 1618-1619)

Badanie kosztów przeprowadzono na próbie o łącznej wartości 3 528 924,1 tys. zł, na podstawie dowodów księgowych odpowiadających 126 zapisom księgowym. Doboru próby 46 z tych zapisów łącznie na 3 459 013,1 tys. zł dokonano metodą MUS[31], a pozostałe 80 dowodów wybrano w sposób celowy, wg osądu kontrolera, łącznie na 69 911,0 tys. zł.
Analizowane koszty dotyczyły m.in. wpłat na Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg (1 400 000 tys. zł) oraz wypłat i rozliczenia zaliczek dla wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej[32] w ramach programu „Czyste powietrze" (1 891 538,1 tys. zł). Stwierdzono, że koszty zostały poniesione zgodnie z przepisami prawa i były prawidłowo udokumentowane, celowe i gospodarne, z wyjątkiem 52 898,2 tys. zł wypłaconych w związku z realizacją umowy na nowy system monitoringu zagrożeń wód śródlądowych. Wypłaty realizowano zgodnie z terminami ustalonymi w umowach.

(akta kontroli str. 2598-2603, 2609-2610, 2725-2726)

Umowa na stały monitoring zagrożeń wód śródlądowych

Prezes Zarządu NFOŚiGW 9 stycznia 2023 r.[33] przekazał Ministrowi KiŚ do zaopiniowania projekt zmiany programu priorytetowego „Wspieranie działalności monitoringu środowiska"[34]. Dyrektor Biura Ministra (BM) w MKiŚ 23 stycznia 2023 r.[35] pozytywnie zaopiniował zmiany w ww. programie, wnioskując jednocześnie, aby w efekcie realizacji ww. programu „[…] do końca III kw. 2023 roku w dorzeczu Odry było zainstalowanych co najmniej 25 punktów pomiarowych w ramach stałego monitoringu tej rzeki.".

BM w MKiŚ 11 stycznia 2023 r.[36] przekazał do NFOŚiGW „Porozumienie w sprawie stałego monitoringu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania" z 2 stycznia 2023 r. zawarte pomiędzy Ministrem KiŚ a Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi[37], wskazujące IRŚ-PIB jako wykonawcę (budowa i utrzymanie) stałego monitoringu zagrożeń wód śródlądowych, z prośbą o uruchomienie programu priorytetowego, dzięki któremu będą mogły być realizowane działania zawarte w Porozumieniu.

Zarząd NFOŚiGW uchwałą nr B/5/34/2023 z 31 stycznia 2023 r. na wniosek dyrektora Departamentu Ochrony Wód i Adaptacji do Zmian Klimatu (DOWiAZK) zatwierdził zmiany pp. Wdmś polegające m.in. na: dodaniu celu programu „Stałe monitorowanie zagrożeń wód powierzchniowych poprzez nowoczesny system monitorowania wraz z systemem wczesnego reagowania na wypadek kryzysu lub awarii", dodaniu części 2 „Stały monitoring zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania" o budżecie 250 000,0 tys. zł, zwiększeniu wskaźnika osiągnięcia celu „Liczba stanowisk pomiarowych i innych narzędzi w zakresie monitoringu środowiska" do 10 412 szt.

31 Próbkowanie według jednostek pieniężnych (ang. Monetary Sampling Unit – MUS).
32 Dalej: „wfośigw".
33 Pismem, znak: NFOSiGW-AWD.4319.19.2022.50.
34 Dalej: „pp. Wdmś".
35 Pismem znak: BM-WN.0311.5.2023.MK.
36 Pismem znak: BM-WM.0313.3.2022.MK.
37 Dalej: „Porozumienie".

Rada Nadzorcza NFOŚiGW, uchwałą nr 17/23 z 8 lutego 2023 r., ustaliła szczegółowe kryteria wyboru przedsięwzięcia zawarte w części 1 ust. 8 oraz w części 2 ust. 8 pp. Wdmś.

23 marca 2023 r. IRŚ-PIB złożył wniosek o dofinansowanie ww. przedsięwzięcia w formie dotacji.
Zarząd NFOŚiGW na wniosek dyrektora DOWiAZK z 5 maja 2023 r. podjął uchwałę nr B/18/28/2023 z 9 maja 2023 r. w sprawie udzielenia dotacji IRŚ-PIB na realizację przedsięwzięcia pn. „Stały monitoring zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania”[38] do 250 000,0 tys. zł oraz skierowania wniosku do Rady Nadzorczej NFOŚiGW. Rada ta uchwałą nr 98/23 z 15 maja 2023 r. zatwierdziła wniosek Zarządu NFOŚiGW o dofinansowanie ww. przedsięwzięcia.

Na podstawie umowy nr 1036/2023/Wn-50/MN-PO/D z 5 czerwca 2023 r., zawartej z IRŚ-PIB, NFOŚiGW udzielił dotacji na realizację przedsięwzięcia pn. „Stały monitoring zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania”. Przewidywany całkowity koszt realizacji zadania to 250 000,0 tys. zł; termin realizacji to 31 grudnia 2027 r., przy czym termin osiągnięcia efektu rzeczowego i ekologicznego to 31 grudnia 2024 r. Przewidziano finansowanie zaliczkowe w wysokości[39] 248 750,7 tys. zł. oraz refundację w wys. 1 249,3 tys. zł.

Według szczegółowego opisu przedsięwzięcia, realizowane zadanie przewiduje 2 etapy prac:

- Etap I – od października 2022 do 31 grudnia 2024 r. to m.in.: utworzenie stacji pomiarowo-kontrolnych, opracowanie metodyk badawczych, stworzenie infrastruktury teleinformatycznej do zbierania i gromadzenia danych z prowadzonych pomiarów oraz przygotowanie i prowadzenie działań projektowych.
- Etap II – od 1 stycznia 2025 r. do 31 grudnia 2027 r. obejmie m.in. działania mające na celu eksploatację i utrzymanie utworzonego systemu.

Wypłaty zrealizowane w 2023 r. wyniosły 52 898,2 tys. zł, z tego 748,2 tys. zł – refundacja, oraz 52 150,0 tys. zł – zaliczka.

W prawie krajowym na dzień zmiany pp. Wdmś oraz zawarcia umowy nr 1036/2023/Wn-50/MN-PO/D nie było regulacji prawnych stanowiących podstawę dla funkcjonowania nowego systemu monitoringu wód, w tym określających zadania i zasady jego funkcjonowania. Pomimo braku takich regulacji NFOŚiGW nie zawarł ani w pp. Wdmś, ani w umowie z IRŚ-PIB[40] dalej wymienionych wymagań formalnych, funkcjonalnych i technicznych. Tym samym nie zostały zapewnione warunki do uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów, co jest wymogiem określonym w art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp – (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 4261-4392, 4476-4477)

Umowa z Głównym Inspektoratem Ochrony Środowiska (GIOŚ) na badanie Odry

26 lipca 2023 r. GIOŚ złożył wniosek o dofinansowanie przedsięwzięcia w formie przekazania środków w ramach programu priorytetowego „Wsparcie Ministra Klimatu i Środowiska w zakresie realizacji polityki klimatycznej i środowiskowej”, część 1) „Ekspertyzy, opracowania, realizacja zobowiązań międzynarodowych”, którego celem było wsparcie zakupu materiałów eksploatacyjnych niezbędnych do badania wód Odry.

[38] Dalej: „nowy system monitoringu wód”.
[39] Po zmianach harmonogramu wypłat decyzją nr R/4221/2023 z 18 grudnia 2023 r.
[40] Umowa nr 1036/2023/Wn-50/MN-PO/D z 5 czerwca 2023 r.

Umową nr 1620/2023/Wn50/NE-GW/D z 16 października 2023 r. zawartą z GIOŚ NFOŚiGW udzielił dofinansowania przedsięwzięcia w formie przekazania środków pn. „Realizacja poboru próbek, wykonywania badań i pomiarów w ramach monitoringu interwencyjnego na rzece Odrze i kanałach". Koszt przedsięwzięcia wyniósł 549,2 tys. zł. Umowa zakończona i rozliczona w 2023 r. W ramach umowy zakupiono szkło i naczynia laboratoryjne, materiały eksploatacyjne do chromatografów jonowych oraz 3 szt. generatorów eluentu (do chromatografów jonowych).
W rozliczeniu rzeczowym, 14 grudnia 2023 r. GIOŚ przekazał dokument pn. „Sprawozdanie z wykonania zadania pn. *Realizacja poboru próbek, wykonywania badań i pomiarów w ramach monitoringu interwencyjnego na rzece Odrze i kanałach* finansowanego ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.". NFOŚiGW potwierdził 18 grudnia 2023 r. rozliczenie rzeczowe umowy nr 1620/2023/Wn50/NE-GW/D.

(akta kontroli str. 3900-4017, 4407-4424)

Umowa z Instytutem Ochrony Środowiska – Państwowym Instytutem Badawczym (IOŚ-PIB) na badania Odry

25 kwietnia 2023 r. IOŚ-PIB złożył wniosek o dofinansowanie w formie dotacji przedsięwzięcia w ramach programu priorytetowego „Wsparcie Ministra Klimatu i Środowiska w zakresie realizacji polityki klimatycznej i środowiskowej", część 1) „Ekspertyzy, opracowania, realizacja zobowiązań międzynarodowych", którego celem było wsparcie realizacji opracowań naukowo-badawczych na Odrze. Zadanie przewidywało m.in.: przeprowadzenie eksperymentu naukowo-badawczego polegającego na aplikacji preparatu glinki bentonitowej z dodatkiem lantanu, uruchomienie pilotażowego systemu monitoringu ciągłego rzeki Odry.

NFOŚiGW na podstawie umowy nr 283/2023/Wn50/NE-GW/D z 12 maja 2023 r. zawartej z IOŚ-PIB udzielił dofinansowania w formie dotacji na przedsięwzięcie pn. „Opracowania naukowo-badawcze na rzece Odrze – pilotaż systemu monitoringu ciągłego rzeki". Umowa została trzykrotnie zmieniona[41]. Przewidywany całkowity koszt realizacji zadania to 2 758,6 tys. zł (po zmianach umowy). Termin zakończenia realizacji przedsięwzięcia oraz osiągnięcia efektu rzeczowego określono na 15 marca 2024 r. Przewidziano finansowanie zaliczkowe w wysokości 1 750,0 tys. zł. oraz refundację (po zmianach) w wysokości 1 008,6 tys. zł. Wypłaty zrealizowane w 2023 r. wyniosły 2 303,2 tys. zł, z tego 553,2 tys. zł – refundacja oraz 1 750,0 tys. zł – zaliczka. Realizowane zadania nie były powiązane funkcjonalnie z nowym systemem monitoringu zagrożeń wód śródlądowych realizowanym przez IRŚ-PIB, o którym mowa powyżej.

(akta kontroli str. 4018-4260, 4407-4424)

Umowa na zakup śmigłowców

9 grudnia 2022 r. NFOŚiGW zawarł umowę nr 3393/2022/Wn50/OP-LZ/D z Komendą Główną Policji (zwaną „Państwową jednostką budżetową"[42]) przy udziale Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej (zwaną „Uczestnikiem zadania") na realizację zadania pn. „Pomagamy i chronimy – Policja i Państwowa Straż Pożarna na straży bioróżnorodności" (zakup 2 szt. śmigłowców wraz ze szkoleniami i częściami zamiennymi oraz zakup wyposażenia dodatkowego do udziału w akcjach ratowniczo-gaśniczych). Przewidywany całkowity koszt realizacji zadania określono

[41] Umowa zmieniona: aneksem nr 1/995 z 28 sierpnia 2023 r. (w zakresie: zwiększenia całkowitego kosztu realizacji przedsięwzięcia i kwoty dotacji oraz zmiany harmonogramu wypłat – refundacja), aneksem nr 2/1357 z 30 listopada 2023 r. (w zakresie: zwiększenia udziału wydatków inwestycyjnych do 80 000 zł, zmiany efektu rzeczowego przedsięwzięcia, zmiany harmonogramu wypłat, zmiany trwałości projektu), aneksem nr 3/38 z 23 stycznia 2024 r. (w zakresie zmiany udziału wydatków inwestycyjnych na 190,1 tys. zł, zmiany harmonogramu rzeczowo-finansowego oraz zmiany harmonogramu wypłat – refundacja).

[42] Dalej: „Pjb".

na 350 000,0 tys. zł (340 000,0 tys. zł – śmigłowce, 10 000,0 tys. zł – wyposażenie dodatkowe), a termin zakończenia realizacji zadania – do 30 listopada 2024 r. Przewidziano finansowanie zaliczkowe, z tego 35 000,0 tys. zł wypłacono 15 grudnia 2022 r. (i rozliczono 29 grudnia 2022 r.), 140 000,0 tys. zł – w 2023 r., a pozostałe 175 000,0 tys. zł zaplanowano do wypłaty w 2024 r. Według szczegółowego opisu zadania śmigłowce z dodatkowym wyposażeniem będą służyć ochronie bioróżnorodności poprzez m.in. „wspieranie akcji gaśniczych podczas pożarów wielkopowierzchniowych, w tym w najwyższych formach ochrony przyrody jakimi są parki narodowe; ograniczaniu skutków zagrożeń powodziowych, w tym wywołanych zatorami lodowymi w okresie zimy oraz wczesnowiosennych roztopów; realizacji innych zadań ustawowych Policji i Państwowej Straży Pożarnej.". Środki zostały przyznane w ramach programu priorytetowego „Ochrona i przywracanie różnorodności biologicznej i krajobrazowej Część 1) Ochrona obszarów i gatunków cennych przyrodniczo". Na realizację zadania zarówno w 2022 r. jak i 2023 r. wypłacono środki w wysokości odpowiednio 35 000,0 tys. zł i 140 000,0 tys. zł. Zaliczka w 2023 r. została wypłacona 30 stycznia 2023 r., pomimo iż przedmiotowe zadanie nie należało do zadań Policji (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości").

(akta kontroli str. 948-1106)

W 2023 r. NFOŚiGW przeprowadził 20 kampanii społecznych o charakterze medialnym, na które poniesiono koszty – według Wydziału Promocji i Komunikacji Społecznej – w wysokości 8 249,2 tys. zł. Szczegółowym badaniem objęto 3 kampanie o najwyższych kosztach[43], na które w 2023 r. wydatkowano 7 050,8 tys. zł. Obsługę medialną, promocyjną i informacyjną NFOŚiGW prowadził, wybrany w wyniku postępowania przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego, wykonawca[44] na podstawie umowy nr 2022/0232/NFK z 3 października 2024 r. W preambule umowy zapisano, że wyłonienie wykonawcy tej umowy pozwoli na planowanie, zakup, organizację i realizację kampanii promocyjnych i informacyjnych NFOŚiGW w kanałach komunikacji marketingowej, które przyczynią się do propagowania postaw proekologicznych w społeczeństwie, w szczególności w zakresie dotyczącym zmian klimatycznych.

Przed rozpoczęciem kampanii NFOŚiGW dokonał analiz wstępnych, obejmujących analizę problemu i otoczenia społecznego, sformułował także podstawowe założenia każdej kampanii. W wyniku rozmów z Domem mediowym i jego rekomendacji dokonywano wyboru poszczególnych elementów kampanii przy uwzględnieniu posiadanych zasobów i możliwości finansowych. Zdefiniowano grupy docelowe odbiorców kampanii oraz zasięg kampanii. We wszystkich kampaniach cele polegające na rozpropagowaniu programów priorytetowych odnosiły się do zmiany określonej postawy lub zachowań odbiorców kampanii. Na potrzeby wszystkich kampanii opracowano plany mediowe, w których ujmowano harmonogram zaplanowanych działań z wykorzystaniem mediów (radia, prasy, telewizji, Internetu, reklamy zewnętrznej, mediów społecznościowych i innych kanałów komunikacyjnych). W kampaniach „Projekt doradztwa energetycznego" i „Mój prąd" ograniczono się do zastosowania 2 kanałów komunikacji, tj. odpowiednio radia i Internetu oraz prasy i Internetu. Natomiast w kampanii zachęcającej użytkowników przestarzałych źródeł ciepła do ich wymiany w celu dotarcia do adresatów kampanii zaplanowano różne kanały i instrumenty komunikacyjne, i sporządzono 17 „media planów" oddzielnie dla poszczególnych mediów (TV, radio, outdoor-sieć sklepów „Biedronka" i koleje regionalne, prasa, Internet).

[43] 1) Kampanię „Czyste powietrze" (5 917,7 tys. zł, w tym 2,5 tys. zł w 2024 r.), 2) kampanię „Projekt Doradztwa Energetycznego" (900,9 tys. zł) i 3) kampanię „Mój prąd" (234,7 tys. zł).

[44] Dalej: „Dom mediowy".

We wszystkich badanych kampaniach społecznych opracowane założenia dotyczące ich ewaluacji skoncentrowane były na osiągnięciu parametrów dotarcia do grup docelowych. Natomiast w żadnej z badanych kampanii nie opracowano założeń ewaluacji umożliwiającej ocenę skuteczności i efektywności, przeprowadzonych działań komunikacyjnych. Nie przyjęto żadnych mierników realizacji celów kampanii odnoszących się do poziomu poinformowania, uświadomienia lub zmiany postaw i zachowań grup docelowych. Nie dokonywano także ewaluacji żadnej z przeprowadzonych kampanii. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości").

Realizacja kampanii w poszczególnych mediach była wykonywana przez Dom mediowy . W 2023 r. zrealizowano wszystkie działania medialne wynikające z założeń planów mediów. Informacje o realizacji były przekazywane drogą elektroniczną. Na podstawie raportów, otrzymanych z Domu mediowego, dokonywano odbioru zrealizowanych prac w danym okresie, który był następnie podstawą do wystawienia faktury. Zapłaty dokonywano terminowo i w wysokościach wynikających z faktur.

Kampanie społeczne objęte badaniem szczegółowym zostały przeprowadzone w zaplanowanych terminach. Pozostałe zaplanowane w ramach kampanii działania zostały zrealizowane zgodnie z przyjętymi założeniami i harmonogramami oraz z uwzględnieniem narzędzi ich realizacji, przyczyniając się do uzyskania przewidzianych w umowach określonych parametrów dotarcia do grup docelowych.

(akta kontroli str. 1736-2597)

Koszty funkcjonowania

Koszty funkcjonowania ujęte w planie finansowym NFOŚiGW na 2023 r. wg ustawy budżetowej wyniosły 199 000,0 tys. zł. Zostały one zwiększone o 1 100,0 tys. zł, do 200 100,0 tys. zł, w wyniku zmiany planu finansowego NFOŚiGW na 2023 r. z 5 września 2023 r.

Koszty funkcjonowania zostały zrealizowane w wys. 181 795,2 tys. zł (90,9% planu po zmianach). W porównaniu do 2022 r. były one wyższe o 36 610,2 tys. zł (o 25,2%) i stanowiły 2,0% kosztów ogółem. Wzrost ten spowodowany był większą niż planowano inflacją oraz większym zainteresowaniem pracowników oszczędzaniem w planach kapitałowych.

Dominującą pozycję (63,7%) w tej grupie kosztów stanowiły wynagrodzenia osobowe w wysokości 115 844,5 tys. zł (99,9% planu po zmianach). W porównaniu do 2022 r. koszty wynagrodzeń były wyższe o 19 463,5 tys. zł (o 20,2%). Koszty materiałów i energii wyniosły 2 663,3 tys. zł (52,7% planu po zmianach). Na niepełne wykonanie kosztów miało wpływ niższe zużycie energii spowodowane wysokimi temperaturami panującymi w sezonie grzewczym. W porównaniu do 2022 r. były o 997,1 tys. zł wyższe (o 59,8%). Główną przyczyną tego wzrostu był wzrost cen energii i materiałów oraz wyższe niż zakładano zużycie materiałów związanych z bieżącą eksploatacją budynków. Koszty składek wyniosły 22 918,6 tys. zł (86,4% planu po zmianach). W porównianiu do 2022 r. były o 4 347,2 tys. zł wyższe (o 23,4%).

Plan kosztów utrzymania organów i Biura NFOŚiGW na 2023 r. został przyjęty uchwałą Zarządu NFOŚiGW z 4 lipca 2023 r.[45], a następnie zmieniony uchwałą Zarządu NFOŚiGW z 19 grudnia 20213 r.[46].

(akta kontroli str. 508-820, 889-915, 1618-1619, 2708-2724)

[45] Uchwała nr B/26/1/2023 Zarządu NFOŚiGW z 4 lipca 2023 r. w sprawie uchwalenia Planu kosztów utrzymania organów i Biura NFOŚiGW na 2023 rok oraz Planu inwestycyjnego Biura NFOSiGW na 2023 r.

[46] Uchwała nr B/49/2/2023 Zarządu NFOŚiGW z 19 grudnia 2023 r. w sprawie uchwalenia zmiany Planu kosztów utrzymania organów i Biura NFOŚiGW na 2023 rok oraz zmiany Planu inwestycyjnego Biura NFOSiGW na 2023 r.

Przeciętne zatrudnienie w NFOŚiGW w 2023 r. wyniosło 747,8 etatu i wzrosło o 48 etatów (tj. o 6,9%) w porównaniu z 2022 r. W projekcie planu finansowego NFOŚiGW na 2023 r.[47], założono wzrost zatrudnienia z 752 etatów w 2022 r. do 802 etatów w 2023 r., tj. o 50 etatów (o 6,6%). Ujęte w projekcie planu finansowego NFOŚiGW na 2023 r. maksymalne zatrudnienie na poziomie 802 etatów nie zostało zrealizowane.

(akta kontroli str. 399-501, 3733)

Dyrektor Biura NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: „Nie osiągnięto maksymalnego planowanego poziomu zatrudnienia, gdyż nie wszystkie […] wakaty udało się zapełnić, mimo intensywnego ogłaszania naborów zewnętrznych, poszukiwania kandydatów do pracy również poprzez portal Pracuj.pl, czy współpracę z uczelniami wyższymi. W ciągu 2023 r. uruchomiono 76 naborów, z których nie wszystkie zakończyły się rozstrzygnięciem. Z racji poszukiwań przez NFOŚiGW kandydatów do pracy posiadających specjalistyczną wiedzę branżową (w tym w zakresie szeroko rozumianej energetyki, informatyki i nowych technologii) NFOŚiGW musiał konkurować o kandydatów do pracy z innymi podmiotami działającymi na rynku (w tym z sektorem prywatnym). W związku z mało konkurencyjnymi zarobkami NFOŚiGW przestaje być atrakcyjnym miejscem pracy dla doświadczonych zawodowo kandydatów, zwłaszcza z branży IT oraz energetyki. W 2023 r. NFOŚiGW […] posiłkował się również […] przesunięciami pracowników z jednych samodzielnych komórek organizacyjnych do innych, w związku z uzasadnionymi potrzebami pracodawcy dotyczącymi np. obsługi określonych programów priorytetowych wymagających zwiększonych zasobów kadrowych. […] NFOŚiGW w 2023 r. dynamicznie realizował takie Programy Priorytetowe adresowane do odbiorców indywidualnych, jak np. *Czyste Powietrze*, *Mój Prąd*, *Moje Ciepło*, oraz instytucjonalnych jak Budownictwo Energooszczędne. Duża liczba wpływających do NFOŚiGW wniosków, które należało ocenić, podpisać umowy, a następnie prowadzić rozliczenia projektów i kontrole postępów ich realizacji, wymagało zatrudnienia pracowników z odpowiednimi kompetencjami. Wzmocnienia kadrowego wymagał również obszar obsługi nowej perspektywy Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (MF EOG) i Norweskiego Mechanizmu Finansowego (NMF) na lata 2014-2021, a także programowanie i obsługa Funduszu Modernizacyjnego. W 2023 r. NFOŚiGW aktywnie uczestniczył w programowaniu środków Krajowego Programu Odbudowy i Zwiększania Odporności[48] oraz programów: Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko[49] i Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021-2027. Przygotowanie do wdrażania ww. środków wymagało rozwoju kadr o kompetencjach w nowych obszarach, jak innowacje dla środowiska, czy wodoryzacja gospodarki. W 2023 r. nadal były realizowane zadania związane z wdrażaniem projektów z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020[50], realizacją Projektu Doradztwa Energetycznego, Projektu Budowy Potencjału LIFE oraz obsługą środków z MF EOG i NMF na lata 2009-2014. Obsługa przez NFOŚiGW znaczącej liczby beneficjentów wymagała zatrudnienia również wykwalifikowanych osób w Departamencie Edukacji, Komunikacji i Ochrony Przyrody, Departamencie Finansowym, Departamencie Informatyki (w tym programistów do obsługi aplikacji elektronicznych, z których korzystali beneficjenci składający wnioski o dofinansowania).”.

(akta kontroli str. 3752-3757)

---

47 Uchwała Rady Nadzorczej NFOŚiGW nr 193/22 z 28 lipca 2022 r. w sprawie uchwalenia projektu Planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na 2023 r.

48 Dalej: „KPO”.

49 Dalej: „FEnIKS”.

50 Dalej: „POIiŚ 2014-2020”.

W ustawie budżetowej ustalono kwotę wynagrodzeń osobowych w wysokości 116 000,0 tys. zł. W ciągu roku za zgodą MKiŚ dokonano zmiany w planie finansowym NFOŚiGW na 2023 r.[51], w wyniku której zmniejszono wynagrodzenia osobowe o 63,0 tys. zł, tj. do wysokości 115 937,0 tys. zł. Wykonanie kosztów wynagrodzeń osobowych w 2023 r. wyniosło 115 844,5 tys. zł (99,9% planu po zmianach) i było wyższe o 20,2% w porównaniu z 2022 r. W kosztach wynagrodzeń osobowych uwzględniono rezerwę na nagrody pieniężne i roczne, aktualizację rezerw na nagrody roczne i przyszłe świadczenia pracownicze w wysokości 12 665,0 tys. zł. Wynagrodzenia (osobowe i bezosobowe), bez uwzględnienia kwoty ww. rezerwy przeznaczonej na nagrody jubileuszowe i odprawy emerytalne, wyniosły 113 176,7 tys. zł i były wyższe o 20,1% w porównaniu do 2022 r.
Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego w 2023 r. wyniosło 12,5 tys. zł[52] i było wyższe o 1,4 tys. zł (tj. o 12,8%) niż w 2022 r., z tego przeciętne miesięczne wynagrodzenie członka Zarządu[53] wyniosło 43,0 tys. zł i było wyższe o 49,1% niż w 2022 r., a pracownika administracji[54] o 11,3% (12,4 tys. zł).

(akta kontroli str. 745-820; 1618-1619; 3733)

Wyższe koszty wynagrodzeń wynikały m.in. ze wzrostu zatrudnienia w związku z większą liczbą realizowanych zadań (w tym związanych z Funduszem Modernizacyjnym, FEnIKS i FTE) oraz wzrostu wynagrodzeń wynikających z potrzeby stworzenia dla pracowników bardziej atrakcyjnych warunków pracy oraz z waloryzacji wynagrodzeń.

Dyrektor Biura NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: „Wzrost zatrudnienia i wynagrodzeń w 2023 r., wynikał przede wszystkim z: konieczności zatrudnienia nowych, wysoko kwalifikowanych pracowników do realizacji nowych zadań, w tym związanych z Funduszem Modernizacyjnym, Programem FEnIKS, FTE, Funduszem Sprawiedliwej Transformacji oraz Programem „Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021-2027", utrzymania wysoko kwalifikowanych pracowników, realizujących aktualne zadania i stworzenia dla nich bardziej atrakcyjnych, pod względem wynagrodzenia, warunków pracy. Uwzględniając czynnik inflacji, powodującej spadek siły nabywczej pieniądza, średnie wynagrodzenie osobowe w latach 2010-2022 ma tendencję spadkową. Skutkowało to rezygnacjami doświadczonych pracowników z pracy w Narodowym Funduszu i zmianami pracodawców na takich, którzy oferują lepsze warunki finansowe. Dotyczyło to nie tylko odejść do sektora komercyjnego ale również do sektora finansów publicznych. Doświadczeni pracownicy przechodzą też na emerytury. Rynek pracownika poszukującego zatrudnienia z jakimkolwiek doświadczeniem z zakresu ochrony środowiska, energetyki czy wdrażania projektów jest bardzo ograniczony. Dlatego też rekrutacja na wolne stanowiska pracy w Narodowym Funduszu przynosi mierne efekty, gdyż warunki finansowe stawiane przez osoby z odpowiednimi kwalifikacjami i doświadczeniem, zgłaszające się w naborach konkursowych, nie mogą być spełnione. Konieczne było więc zwiększenie w 2023 r. średniego wynagrodzenia, aby z jednej strony zatrzymać pracowników doświadczonych przed rezygnacją z pracy, a z drugiej strony, aby zostać bardziej atrakcyjnym pracodawcą dla osób nowo zatrudnianych. Jedynie zwiększenie wielkości zatrudnienia i poprawienie warunków finansowych pracowników umożliwi sprawną realizację obecnych zadań, jak również

[51] Projekt zmiany planu finansowego przyjęty uchwałą nr 354/23 Rady Nadzorczej NFOŚiGW z 5 grudnia 2023 r., uzyskał pozytywną opinię Komisji Finansów Publicznych nr 9 z 20 grudnia 2023 r. oraz zgodę Ministra KiŚ (pismo z 21 grudnia 2023 r., znak: DB-WPRBII.3103.37.2023.KJ).

[52] Wartość uwzględnia rezerwę na nagrody pieniężne i roczne, aktualizację rezerw na nagrody roczne.

[53] Kierownik jednostki i jego zastępcy.

[54] Pracownicy biurowi i merytoryczni, w tym dyrektorzy i ich zastępcy oraz kierownicy, bez pracowników służb obsługi technicznej.

poprawną obsługę nowych zadań przewidzianych do realizacji przez Narodowy Fundusz na 2023 r. i lata następne. W Narodowym Funduszu prowadzone są w sposób ciągły nabory konkursowe na nowe stanowiska pracy. Poszukiwani są pracownicy posiadający wysokospecjalistyczne umiejętności, wiedzę i kompetencje […].”.

(akta kontroli str. 3752-3777)

Odnosząc się do wzrostu wynagrodzenia zarządu o 49,1% w stosunku do 2022 r. dyrektor Biura NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: „Na wynagrodzenie członków Zarządu, składa się wynagrodzenie ustalane zgodnie z ustawą z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi oraz nagroda roczna przyznawana […] zgodnie z rozporządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przyznawania nagrody rocznej osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi. Główną przyczyną wykazanego wzrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia Zarządu był wzrost wynagrodzenia zasadniczego z 1 864,1 tys. zł do 2 007,9 tys. zł. Kolejnym czynnikiem było rozwiązanie rezerwy na nagrody roczne w kwocie 455,7 tys. zł za 2021 r. w roku 2022 r. (wszyscy prezesi uprawnieni do otrzymania nagrody), co skutkowało zmniejszeniem kosztów w roku 2022 r., zawiązanie rezerwy w roku 2023 w kwocie 574,0 tys. zł, co miało znaczny wpływ na wzrost średniego kosztu wynagrodzenia Członków Zarządu (wszyscy prezesi uprawnieni). Nagroda roczna dla Członków Zarządu stanowi trzykrotność ich przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego brutto w roku poprzedzającym rok przyznania nagrody. Nagroda pieniężna dla pracowników NFOŚiGW stanowi 8,5% sumy wynagrodzenia danego pracownika otrzymanego w ciągu roku kalendarzowego, za który przysługuje to wynagrodzenie. Pracownicy administracji tak, jak wszyscy pracownicy NFOŚiGW, otrzymali waloryzację wynagrodzeń od 01.01.2023 zgodnie z Zasadami wynagradzania Członków Zarządu i Pracowników Biura NFOŚiGW, a także mieli przyznane indywidualne podwyżki w trakcie 2023 r. Istotnym jest również to, iż rezerwy na nagrody pieniężne dla pracowników NFOŚiGW wykorzystywane są *na bieżąco*, w związku z czym nie mają tak dużego wpływu na przeciętne miesięczne wynagrodzenie, jak rezerwy na nagrody roczne dla Członków Zarządu.”.
Nagrody roczne dla członków Zarządu NFOŚiGW wypłacone były zgodnie art. 10 ust. 7a pkt. 1 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagrodzeniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi[55].

(akta kontroli str. 3752-3777)

W 2023 r. na wynagrodzenia bezosobowe zaplanowano 2 000 tys. zł planu po zmianie. Wykonano 1 186,7 tys. zł, tj. 59,3% planu.

W NFOŚiGW w 2023 r. zawarto łącznie 71 umów zlecenia i o dzieło[56] z 38 osobami łącznie na 298,6 tys. zł. Z tytułu realizacji tych umów wydatkowano łącznie 101,7 tys. zł[57]. W 2023 r. zawarto o 47,9% umów więcej niż w 2022 r. (w 2022 r. zawarto 48 umów). Nie zawierano umów cywilnoprawnych z pracownikami NFOŚiGW. Pozostałe wydatki (1 085,0 tys. zł) zostały poniesione na wynagrodzenia członków Rady Nadzorczej NFOŚiGW.

(akta kontroli str. 745-820; 1618-1619; 3733, 3741-3749)

Dyrektor Biura NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: „Niższe – niż zakładane w planie – wydatki wynikały głównie z przyjętej w NFOŚIGW zasady gospodarności wydatkowania środków publicznych. Zawarcie umowy było poprzedzone analizą rynkową, tak aby był to wybór najbardziej efektywny. O zawarcie umowy

[55] Dz. U. z 2019 r. poz. 2136.
[56] W tym 1 umowa o dzieło.
[57] Realizacja 37 umów cywilnoprawnych zawartych w IV kwartale 2023 r. była kontynuowana w 2024 r.

cywilnoprawnej w NFOŚiGW wnioskują kierujący komórkami organizacyjnymi. To kierujący określają we wnioskach zadania do realizacji w ramach umów cywilnoprawnych, zgodnie z potrzebami danej komórki organizacyjnej. Większość umów dotyczyła wsparcia w zakresie prac, do których potrzebne były unikalne kwalifikacje, których nie posiadali pracownicy NFOŚiGW.”.

(akta kontroli str. 3752-3756)

Szczegółowym badaniem objęto 5 umów cywilnoprawnych[58] o łącznej wartości 28,3 tys. zł (tj. 9,5%). W realizacji tych umów nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 3778-3796)

Dotacje budżetowe

W planie finansowym na 2023 r. dotacje budżetowe zaplanowano w wysokości 432 960,0 tys. zł i w ciągu roku ich wysokość nie uległa zmianie. Zostały zrealizowane na 601 832,3 tys. zł, tj. 139,0% planu, i przeznaczone na: ogólnopolski program systemu wsparcia doradczego dla sektora publicznego, mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej oraz OZE; refundację poniesionych wydatków w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020 i pomocy technicznej POIiŚ 2014-2020; refundację poniesionych wydatków w ramach pomocy technicznej MF EOG i NMF; dotacje w ramach MF EOG na lata 2014-2021; walkę ze społecznymi i gospodarczymi skutkami pandemii koronawirusa w ramach programu REACT-EU – projekt grantowy pn. „Program Priorytetowy Mój Prąd na lata 2021-2023 – REACT EU” (w ramach działania 11.1 Program Mój Prąd oś priorytetowa XI – RECT EU POIiŚ 20214-2020).

Dyrektor DAPiS wyjaśnił m.in., że: „[…] wyższe niż planowano wykonanie było spowodowane przesunięciem w czasie refundacji poniesionych wydatków kwalifikowalnych w ramach Programu REACT-EU – Projekt grantowy *Program priorytetowy Mój Prąd na lata 2021-2023*. W 2023 r. tylko z tego tytułu zrefundowana została kwota 488 414,0 tys. zł”.

W 2023 r. w NFOŚiGW obowiązywało 11 umów dotacji, których stroną był Minister KiŚ, łącznie na 1 321 785,3 tys. zł. Środki otrzymane na podstawie 10 umów wyniosły 606 842,4 tys. zł, z których wykorzystano 601 832,3 tys. zł. Jedna umowa[59] nie była realizowana. Pozostałe środki w wysokości 5 010,1 tys. zł zostały zwrócone na rachunek MKiŚ w 2023 r. i w 2024 r.

Szczegółowym badaniem objęto wszystkie 10 umów dotacji[60], tj. 100% środków przyznanych:

1) Umowa o dofinansowanie nr POIS.11.01.00-00-00-0001/22-00[61] z 27 maja 2022 r. przewidywała w 2023 r. dotację w wysokości 870 238,1 tys. zł. Dotacja została udzielona na 488 413,6 tys. zł i wykorzystana w całości na refundację uprzednio poniesionych kosztów, na podstawie 6 wniosków. Koszty były poniesione na dofinansowanie montażu paneli fotowoltaicznych, magazynów energii i ciepła.

2) W umowie nr POIS.01.03.03-00-0001/15-00[62] z 3 marca 2016 r. przewidziano w 2023 r. dotację na 118 917,8 tys. zł. NFOŚiGW wnioskował o 19 380,4 tys. zł i tę

---

58 Umowy nr: 2023/31/AP/NF z 15 maja 2023 r.; nr 2023/52/AP/NF z 18 października 2023 r.; nr 2023/15/AE/NF z 22 czerwca 2023 r.; nr 2023/26/AE/NF z 3 lipca 2023 r.; nr 2023/20/AE/NF z 21 czerwca 2023 r.

59 POIS.01.01.01-00-0005/23-00.

60 32/DB/2023, UDA-POIS.10.01.00-00-0201/23-00, UDA-POIS.10.01.00-00-0201/22-00, UDA-POIS.10.01.00-00-0201/21-00, UDA-POIS.10.01.00-00-0401/23-00, UDA-POIS.10.01.00-00-0401/21-00, POIS.01.03.03-00-0001/15-00, 2/DB/2023, POIS.11.01.00-00-0001/22-00, 52/DB/2023.

61 Projektu Grantowego ,,Program Priorytetowy Mój Prąd na lata 2021-2023 – React EU" w ramach działania 11.1 Program Mój Prąd oś priorytetowa XI – REACT-EU POIiŚ 2014-2020.

62 Projektu „Ogólnopolski system wsparcia doradczego dla sektora publicznego, mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej oraz OZE” w ramach poddziałania 1.3.3 POIiŚ 2014-2020.

kwotę wykorzystał na refundację uprzednio poniesionych kosztów przez NFOŚiGW. Koszty zostały poniesione na wynagrodzenia doradców energetycznych, udzielających nieodpłatnych informacji, porad oraz konsultacji w zakresie gospodarki niskoemisyjnej, efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii na terenie Polski (71% całości wydatków) oraz na inne wydatki w ramach projektu, tj. działania informacyjne i promocyjne, ekspertyzy, podnoszenie kompetencji, podróże służbowe, wydatki administracyjne, spotkania doradców, spotkania z odbiorcami usług doradczych, szkolenia gminnych energetyków, najem powierzchni biurowej, laptopy wraz z oprogramowaniem, meble biurowe, urządzenia biurowe oraz opłaty za utrzymanie systemu informatycznego.

3) W ramach umowy dotacji celowej nr 32/DB/2023 z 19 maja 2023 r. NFOŚiGW otrzymał środki w wys. 4 544,9 tys. zł, z której wykorzystał 4 508,3 tys. zł, niewykorzystaną kwotę terminowo zwrócił do MKiŚ. Środki dotacji zostały przeznaczone na refundację uprzednio poniesionych kosztów kwartalnie w 4 transzach. Koszty były poniesione na wynagrodzenia dla pracowników oraz na funkcjonowanie biura NFOŚiGW i stanowiły 85% wydatków kwalifikowalnych. Pozostałe 15% NFOŚiGW wydatkował ze środków własnych. Koszty były poniesione na wynagrodzenia pracowników NFOŚiGW oraz na funkcjonowanie biura. Według stanu na grudzień 2023 r. sfinansowane zostały wynagrodzenia 125 pracowników NFOŚiGW.

4) Na podstawie umowy o dofinansowanie nr UDA-POIS.10.01.00-00-0201/23-00[63] z 4 lipca 2023 r. NFOŚiGW otrzymał dotację na 28 031,0 tys. zł, z której wykorzystał 27 602,4 tys. zł, a niewykorzystaną kwotę terminowo zwrócił do MKiŚ. NFOŚiGW występował do MKiŚ, kwartalnie w 4 transzach, o refundację uprzednio poniesionych kosztów na wynagrodzenia ze środków własnych. W ramach dotacji otrzymał zwrot 100% wydatków kwalifikowalnych poniesionych na wynagrodzenia dla pracowników. Według stanu na grudzień 2023 r. środki dotacji przeznaczono na wynagrodzenia, zgodnie z limitem etatów określonym w umowie, dla 311 pracowników NFOŚiGW.

5) Na podstawie umowy o dofinansowanie nr POIS.10.01.00-00-0201/22-00[64] z 21 grudnia 2022 r. dotacja dla NFOŚiGW wyniosła 2 784,7 tys. zł i w całości została wykorzystana na refundację uprzednio poniesionych kosztów w 1 transzy na wynagrodzenia dla pracowników, tj. zwrot 100% wydatków kwalifikowalnych. Według stanu na grudzień 2023 r. środki dotacji przeznaczono, zgodnie z limitem etatów określonym w umowie, dla 298 pracowników NFOŚiGW.

6) Zgodnie z umową o dofinansowanie nr UDA-POIS.10.01.00-00-0201/21-00[65] z 27 sierpnia 2021 r. w 2023 r. NFOŚiGW otrzymał dotację w wysokości 2 892,2 tys. zł, którą wykorzystał w 100% na refundację uprzednio poniesionych kosztów w 4 transzach, tj. 100% wydatków kwalifikowalnych poniesionych na wynagrodzenia dla pracowników. Według stanu na grudzień 2023 r. sfinansowane zostały wynagrodzenia, zgodnie z limitem etatów określonym w umowie, dla 311 pracowników NFOŚiGW.

---

63 Planu działań wsparcia wynagrodzeń sektora środowisko na rok 2023 o numerze POIS.10.01.00-00-0201/23 ze środków Funduszu Spójności ramach działania 10.1 oś priorytetowa X „Pomoc techniczna" POIiŚ 2014-2020.

64 Planu działań wsparcia wynagrodzeń sektora środowisko w 2022 r. o numerze POIS.10.01.00-00-0201/22 ze środków Funduszu Spójności w ramach działania 10.1 oś priorytetowa X „Pomoc techniczna" PO IiŚ 2014 – 2020.

65 Planu działań sektora środowisko na lata 2021-2023 o numerze POIS.10.01.00-00-0201/21 w ramach Działania 10.1 oś priorytetowa X "Pomoc techniczna" POIiŚ 2014-2020.

7) Na podstawie umowy o dofinansowanie nr UDA-POIS.10.01.00-00-0401/23-00[66] z 12 września 2023 r. dotacji udzielono na 11 463,2 tys. zł, która została wykorzystana w całości na refundację uprzednio poniesionych kosztów w 4 transzach, tj. 100% wydatków kwalifikowalnych poniesionych na wynagrodzenia dla pracowników. Według stanu na grudzień 2023 r. sfinansowane zostały wynagrodzenia, zgodnie z limitem etatów określonym w umowie, dla 261 pracowników NFOŚiGW.

8) Na podstawie umowy o dofinansowanie nr UDA-POIS.10.01.00-00-0401/21-00[67] z 9 grudnia 2021 r. udzielona w 2023 r. dotacja, zgodnie z umową, wyniosła 1 510,0 tys. zł i została wykorzystana w całości na refundację uprzednio poniesionych kosztów w 2 transzach. NFOŚiGW otrzymał zwrot wydatków kwalifikowalnych poniesionych na wynagrodzenia dla pracowników. Według stanu na grudzień 2023 r. sfinansowane zostały wynagrodzenia, zgodnie z limitem etatów określonym w umowie, dla 261 pracowników NFOŚiGW.

9) Na podstawie umowy dotacji celowej nr 2/DB/2023 z 31 stycznia 2023 r. (zmienionej aneksem nr 1 z 8 grudnia 2023 r.) było udzielenie NFOŚiGW przez Operatora Programu (MKiŚ) dotacji w celu uzupełnienia wkładu budżetu państwa w dofinansowanie projektów realizowanych przez beneficjentów w ramach „Programu Środowisko, Energia i Zmiany Klimatu" ze środków MF EOG, w wysokości nieprzekraczającej 15% wartości całkowitego dofinansowania projektu. Dotacji udzielono na 44 422,8 tys. zł. W końcowym rozliczeniu wydatków wskazano, że wydatki poniesione przez NFOŚiGW były na poziomie 42 683,1 tys. zł, natomiast faktycznie w 2023 r. wykorzystano 41 556,3 tys. zł.
Zgodnie z wyjaśnieniami zastępcy dyrektora Departamentu Środków Zagranicznych różnica między faktycznym wykorzystaniem w 2023 r. środków dotacji (41 556,3 tys. zł), a kwotą wynikającą z przedłożonego przez NFOŚiGW Operatorowi Programu (MKiŚ) końcowego rozliczenia wydatków poniesionych ze środków budżetu państwa w ramach programu „Środowisko, Energia i Zmiany Klimatu" objętych umową dotacji (42 683,1 tys. zł), wynika z faktu dokonywania przez beneficjentów w 2024 r. zwrotów niewykorzystanych środków wypłaconych w formie zaliczki w 2023 r. Ponadto wyjaśnił on, że jako, że termin rozliczania otrzymanych przez beneficjentów środków przypada również po 31 grudnia 2023 r., to dokonywane w 2024 r. zwroty niewykorzystanych zaliczek otrzymanych przez beneficjentów pomniejszyły wysokość wydatkowania przedstawionego w rozliczeniu końcowym, które zostało sporządzone zgodnie ze stanem na 31 grudnia 2023 r. w związku z koniecznością wywiązania się z obowiązku rozliczenia otrzymanej dotacji celowej. Środki z dotacji przeznaczone były na realizację projektów pn.: „Łagodzenie zmian klimatu i ograniczenie narażania na tego typu zmiany", „Środowisko naturalne i ekosystemy" oraz „Energia odnawialna, efektywność energetyczna, bezpieczeństwo energetyczne".

10) Na podstawie umowy dotacji celowej nr 52/DB/2023 z 20 listopada 2023 r. NFOŚiGW otrzymał środki dotacji na 1 721,1 tys. zł i w pełni ją wykorzystał na pokrycie kosztów korekty finansowej na rzecz Związku Międzygminnego ds. Ekologii w Żywcu, wynikającej z braku lub niewłaściwej transpozycji prawa unijnego do prawa krajowego dotyczącej umowy z 20 lipca 2009 r. na realizację projektu pn. „Oczyszczanie ścieków na Żywiecczyźnie – Faza II" w ramach POIiŚ 2007-2013.

---

[66] Planu działań wsparcia wynagrodzeń sektora energetyka na rok 2023 o numerze POIS.10.01.00-00-0401/23 ze środków Funduszu Spójności w ramach działania 10.1 oś priorytetowa X „Pomoc techniczna" POIiŚ 2014-2020.

[67] Planu działań sektora energetyki na lata 2021-2023 o numerze POIS.10.01.00-00-0401/21 w ramach działania 10.1 oś priorytetowa X "Pomoc techniczna" POIiŚ 2014-2020.

Dotacje, objęte badaniem, zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i prawidłowo rozliczone.

(akta kontroli str. 508-820, 3285-3732)

Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej

W 2023 r. łączne wypłaty środków własnych i obsługiwanych przez NFOŚiGW środków europejskich lub zewnętrznych krajowych[68] wyniosły 14 495 439,0 tys. zł i były one wyższe o 4 229 647,0 tys. zł od wypłat dokonanych w 2022 r., tj. o 41,2% (10 265 792,0 tys. zł). Wypłaty ze środków własnych NFOŚiGW wyniosły 11 893 123,0 tys. zł, z tego:

- środki przekazane za pośrednictwem rezerwy celowej budżetu państwa państwowym jednostkom budżetowym: 356 731,0 tys. zł;
- pozostałe formy finansowania dotacyjnego: 8 404 143,0 tys. zł;
- finansowanie zwrotne: 3 132 249,0 tys. zł.

Wypłaty ze środków europejskich lub zewnętrznych krajowych wyniosły 2 602 316,0 tys. zł, z tego:

- 2 319 638,0 tys. zł z POIiŚ,
- 276 321,0 tys. zł z MF EOG i NMF;
- 6 357,0 tys. zł z programu „Stop Smog".

(akta kontroli str. 4884-5016)

Realizacja wypłat o najwyższych wartościach przedstawiała się następująco:

- ochrona klimatu i atmosfery – 9 686 384,0 tys. zł, w tym ze środków własnych NFOŚiGW – 8 525 512,0 tys. zł (z tego 1 010 802,0 tys. zł pożyczek[69] oraz 7 514 710,0 tys. zł dotacji[70]), niższe od planowanego wykonanie było spowodowane, podobnie jak w 2022 r., wojną na Ukrainie powodującą wzrost cen materiałów budowlanych, ograniczeniem dostępności materiałów i urządzeń (np. pomp ciepła);
- ochrona wód – 1 430 558,0 tys. zł, w tym ze środków własnych NFOŚiGW – 1 021 380,0 tys. zł (w tym: pożyczki 1 015 158 tys. zł[71] oraz dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych i ceny wykupu obligacji 4 501,0 tys. zł[72]);
- ochrona powierzchni ziemi – 1 263 201,0 tys. zł, w tym ze środków własnych NFOŚiGW – 759 627 tys. zł (z tego 564 906,0 tys. zł pożyczek[73] oraz 194 721,0 tys. zł dotacji[74]);
- adaptacja do zmian klimatu oraz ograniczenie skutków zagrożeń środowiska – 866 510,0 tys. zł, w tym ze środków własnych NFOŚiGW – 387 945,0 tys. zł (z tego 143 308,0 tys. zł pożyczek[75] oraz 244 637,0 tys. zł dotacji[76]);
- ochrona przyrody i krajobrazu – 218 865,0 tys. zł, w tym ze środków własnych NFOŚiGW – 172 890,0 tys. zł, które w całości stanowiły dotacje[77].

(akta kontroli str. 4966-5005)

---

68 Według danych zawartych w projekcie pn. „Sprawozdania z działalności NFOŚiGW w 2023 r." z 9 kwietnia 2024 r.

69 Plan w zakresie pożyczek został zrealizowany w 50,0%.

70 Plan dotacji został zrealizowany w 89,8%.

71 Plan w zakresie pożyczek został zrealizowany w 117,8%.

72 Plan wypłat środków bezzwrotnych (dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych i ceny wykupu obligacji) został zrealizowany w 112,5%.

73 Plan w zakresie pożyczek został zrealizowany w 103,4%.

74 Plan dotacji został zrealizowany w 53,1%. Niższe od planowanego wykonanie było spowodowane przesuwaniem terminów realizacji inwestycji dotyczących instalacji gospodarowania odpadami lub magazynów żywności, w wyniku wzrostu cen na etapie rozstrzygania przetargów.

75 Plan w zakresie pożyczek został zrealizowany w 153,1%.

76 Plan dotacji został zrealizowany w 119,3%.

77 Plan został wykonany w 97,3%.

Środki europejskie

Wypłaty dla beneficjentów planowano w wysokości 2 733 600,0 tys. zł, natomiast wykonano w wysokości 2 618 977,0 tys. zł, co stanowiło 95,8% planu. W porównaniu do 2022 r. wypłaty były niższe o 200 739,0 tys. zł (o 7,1%).

W ramach POIiŚ 2014-2020 planowano wypłaty w wysokości 2 427 000,0 tys. zł, wykonano 2 319 637,0 tys. zł (95,6% planowanych), w porównaniu do 2022 r. wypłaty były niższe o 417 793,0 tys. zł (o 15,3%). Z tego w poszczególnych osiach i działaniach:

- Oś priorytetowa I (zmniejszenie emisyjności gospodarki) – planowano 960 900,0 tys. zł, wykonano 970 906,0 tys. zł (101,0% planowanych). W porównaniu do 2022 r. były wyższe o 341 754,0 tys. zł (o 54,3%), z tego w ramach poszczególnych działań i poddziałań:
    - 1.1.1 wspieranie inwestycji dotyczących wytwarzania energii z odnawialnych źródeł wraz z podłączeniem tych źródeł do sieci dystrybucji/przesyłowej: planowano 260 000,0 tys. zł, wykonano 304 003,0 tys. zł (116,9% planowanych), w porównaniu do 2022 r. wypłaty były wyższe o 177 869,0 tys. zł (o 141,0%); przekroczenie planu wynikało z zatwierdzenia większej niż planowano liczby wniosków o płatność w IV kwartale 2023 r.;
    - 1.2 promowanie efektywności energetycznej i korzystania z odnawialnych źródeł energii w przedsiębiorstwach: planowano 22 700,0 tys. zł, wykonano 16 216,0 tys. zł (71,4% planowanych), w porównaniu do 2022 r. wypłaty były niższe o 7 187,0 tys. zł (o 30,7%); niewykonanie planu wynikało z przesunięcia terminów realizacji projektów na 31 grudnia 2023 r. i przedłużenia rozliczenia wniosków końcowych w projektach;
    - 1.3.1 wspieranie efektywności energetycznej w budynkach użyteczności publicznej: planowano 190 500,0 tys. zł, wykonano 334 266,0 tys. zł (175,5% planowanych), w porównaniu do 2022 r. wypłaty były wyższe o 230 944,0 tys. zł (o 223,5%); wyższe wykonanie było wynikiem większej niż planowano liczby wniosków o płatność w formie zaliczki oraz wcześniejszą realizacją płatności;
    - 1.3.2 wspieranie efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym: planowano 10 800,0 tys. zł, wykonano 7 659,0 tys. zł (70,9% planowanych), w porównaniu do 2022 r. wypłaty były niższe o 6 198,0 tys. zł (o 44,7%); niższe wykonanie w 2023 r. wynikało przede wszystkim z przedłużenia rozliczenia wniosków końcowych w projektach;
    - 1.5 efektywna dystrybucja ciepła i chłodu: planowano 210 000,0 tys. zł wykonano 108 425,0 tys. zł (51,6% planowanych), w porównaniu do 2022 r. wypłaty były niższe o 10 384,0 tys. zł (o 8,7%); niższe wykonanie w 2023 r. wynikało z przesunięć terminów realizacji projektów, przedłużenia rozliczenia wniosków końcowych w projektach oraz rozwiązywania umów o dofinansowanie;
    - 1.6.1 źródła wysokosprawnej kogeneracji: planowano 230 000,0 tys. zł, wykonano 185 337,0 tys. zł (80,6% planowanych), w porównaniu do 2022 r. wypłaty były niższe o 26 816,0 tys. zł (o 12,6%). Przyczyny niższego wykonania w 2023 r. były analogiczne jak w działaniu 1.5.
    - 1.6.2 sieci ciepłownicze i chłodnicze dla źródeł wysokosprawnej kogeneracji: planowano 36 900,0 tys. zł, wykonano 14 999,0 tys. zł (40,6% planowanych); niewykonanie planu było spowodowane mniejszą

niż planowano liczbą złożonych wniosków o płatność; w porównaniu do 2022 r. wypłaty były niższe o 16 475,0 tys. zł (o 52,3%);

- Oś priorytetowa II (ochrona środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu) – planowano 1 466 100,0 tys. zł, wykonano 1 348 731,0 tys. zł (92,0% planowanych), z tego w ramach poszczególnych działań:
    - 2.1 adaptacja do zmian klimatu wraz z zabezpieczeniem i zwiększeniem odporności na klęski żywiołowe, w szczególności katastrofy naturalne i monitoring środowiska – planowano 345 000,0 tys. zł, wykonano 412 569,0 tys. zł (119,6% planowanych); wyższe wykonanie wynikało z szybszego rozliczania wykonanych prac lub częstszego składania wniosków o płatności niż wcześniej zakładano, zwiększenia zakresu rzeczowego i budżetu części projektów, co skutkowało większym zapotrzebowania na środki na wypłaty; w porównaniu z 2022 r. wypłaty były wyższe o 87 136,0 tys. zł (o 26,8%);
    - 2.2 gospodarka odpadami komunalnymi – planowano 297 900,0 tys. zł, wykonano 356 640,0 tys. zł (119,7% planowanych); w porównaniu do 2022 r. wypłaty były niższe o 31 039,0 tys. zł (o 8,0%);
    - 2.3 gospodarka wodno-ściekowa w aglomeracjach – planowano 581 200,0 tys. zł, wykonano 409 178,0 tys. zł (70,4% planowanych); na niepełne wykonanie planu miały wpływ opóźnienia w realizacji zadań wynikające m.in z problemów we współpracy z wykonawcami, wzrostem cen na rynku wykonawczym skutkujące zmianą terminu zakończenia projektów lub modyfikacją ich zakresu, a co za tym idzie przesunięciem płatności na późniejszy termin lub powstaniem oszczędności na zakończenie projektów; w porównaniu do 2022 r. wypłaty były niższe o 805 136,0 tys. zł (o 66,3%);
    - 2.4 ochrona przyrody i edukacja ekologiczna – planowano 23 800,0 tys. zł, wykonano – 23 410,0 tys. zł (98,4% planowanych); w porównaniu do 2022 r. wypłaty były niższe o 10 471,0 tys. zł (o 30,9%);
    - 2.5 poprawa jakości środowiska miejskiego – planowano 218 200,0 tys. zł, wykonano 146 934,0 tys. zł (67,3% planowanych); niewykonanie planu miało podobne przyczyny jak w działaniu 2.3; w porównaniu z 2022 r. wypłaty były niższe o 37,0 tys. zł.

W ramach MF EOG i NMF na lata 2014-2020 – planowano 264 600,0 tys. zł, wykonano 276 321,0 tys. zł[78] (104,4% planowanych), w tym w obszarach:

- „Energia odnawialna, efektywność energetyczna, bezpieczeństwo energetyczne" – planowano 157 200,0 tys. zł, wykonano 183 608,0 tys. zł (116,8% planowanych);
- „Łagodzenie zmian klimatu i ograniczenie narażenia na tego typu zmiany" – planowano 81 800,0 tys. zł, wykonano 70 148,0 tys. zł (85,8% planowanych);
- „Środowisko naturalne i ekosystemy" – planowano 25 500,0 tys. zł, wykonano 22 534,0 tys. zł (88,4% planowanych).

W ramach programu „Stop Smog" – wsparcie dla domów jednorodzinnych osób ubogich energetycznie (finansowanie ze środków Banku Gospodarstwa Krajowego Funduszu Termomodernizacji i Remontów) – planowano 27 000,0 tys. zł, wykonano 23 019,0 tys. zł (85,3% planowanych).

[78] Kwota pomniejszona o dokonane przez beneficjentów zwroty.

W ramach programu „Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat i Środowisko 2021-2027" – planowano 15 000,0 tys. zł; w 2023 r.; w wyniku naborów i rozpatrzenia złożonych w nich wniosków[79] w 2023 r. zawarto 1 umowę, w ramach której nie dokonywano wypłat. Podpisywanie kolejnych umów z tych naborów zaplanowano na 2024 r.

(akta kontroli str. 4938-4959)

Program na rzecz ochrony środowiska i klimatu LIFE

W 2023 r. wypłacono środki z umów podpisanych w ramach programu priorytetowego „Współfinansowanie Programu LIFE" w łącznej wysokości 26 452,0 tys. zł, z tego 225,0 tys. zł pożyczek (6,4% planowanych) oraz 26 227,0 tys. zł dotacji (92,3% planowanych). Niepełne wykonanie planu wypłat środków bezzwrotnych wynikało z faktu, iż część wniosków o płatność złożonych pod koniec 2023 r. wymagała korekty i wypłaty te zostały zrealizowane na początku 2024 r. Niższa niż planowano kwota wypłat pożyczek wynikała z mniejszego zainteresowania wnioskodawców tą formą wsparcia finansowego spowodowanego trwającą inflacją i wysokim poziomem stóp procentowych.

(akta kontroli str. 4961-4962)

Program Priorytetowy „Czyste Powietrze" (PPCP)

W 2023 r. NFOŚiGW kontynuował realizację uruchomionego w 2018 r. PPCP, którego celem jest poprawa jakości powietrza oraz zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych poprzez wymianę źródeł ciepła i poprawę efektywności energetycznej budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Nabór wniosków o dofinansowanie prowadzony był w trybie ciągłym przez wfośigw. Od 3 stycznia 2023 r. nabór ten odbywał się na podstawie programu zmienionego uchwałą Zarządu NFOŚiGW z 20 września 2022 r.[80], natomiast wybór przedsięwzięć odbywał się na podstawie nowych szczegółowych kryteriów przyjętych uchwałą Rady Nadzorczej NFOŚiGW z 30 września 2022 r.[81]. Na podstawie umowy z 20 grudnia 2022 r. o objęcie wsparciem z planu rozwojowego przedsięwzięcia pn. „Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej budynków mieszkalnych jednorodzinnych w ramach programu Czyste Powietrze", zawartej z Ministrem KiŚ[82], PPCP uzyskał finansowanie z KPO. Zgodnie z harmonogramem realizacji przedsięwzięcia i harmonogramem dokonywania wydatków (odpowiednio: załącznikami nr 3 i 4 do umowy z 20 grudnia 2022 r.), maksymalna kwota środków przeznaczonych na finansowanie PPCP w ramach KPO w 2023 r. wyniosła 2 330 000 tys. zł.

Zmiany w programie obowiązującym od 3 stycznia 2023 r. uwzględniały m.in. jego dostosowanie do wymogów KPO oraz FEnIKS[83] i obejmowały m.in.:

- zwiększenie poziomu dofinansowania bezzwrotnego w ramach budżetu programu przy jednoczesnym zmniejszeniu udziału finansowania z kredytów bankowych; budżet programu przeznaczony na dofinansowanie bezzwrotne został zwiększony z 61 220 192,0 tys. zł do 82 465 192,0 tys. zł., natomiast na finansowanie zwrotne, w tym kredyty bankowe, zmniejszony

[79] W 2023 r. wpłynęło 125 wniosków za łączną wartość dofinansowania ponad 2 480 000 tys. zł

[80] Uchwała nr B/37/17/2022 Zarządu NFOŚiGW z 20 września 2022 r. w sprawie przyjęcia zmiany programu priorytetowego i zmiany planu wdrażania programu priorytetowego „Czyste Powietrze" oraz skierowania wniosku do Rady Nadzorczej NFOŚiGW.

[81] Uchwała nr 261/22 Rady Nadzorczej NFOŚiGW z 30 września 2022 r. w sprawie zmiany szczegółowych kryteriów wyboru przedsięwzięć w ramach programu priorytetowego „Czyste Powietrze".

[82] Zawarta na podstawie porozumienia z 31 października 2022 r. pomiędzy Ministrem KiŚ a Ministrem Funduszy i Polityki Regionalnej o realizacji reform/inwestycji w ramach planu rozwojowego, dalej: „umowa z 20 grudnia 2022 r.".

[83] W związku z prowadzonymi z Ministerstwem Funduszy i Polityki Regionalnej (MFiPR), MKiŚ oraz KE uzgodnieniami w sprawie finansowania programu „Czyste Powietrze" ze środków FEnIKS.

z 42 079 808,0 tys. zł do 20 834 808,0 tys. zł, w związku z czym łączny budżetu programu pozostał na niezmienionym poziomie 103 300 000,0 tys. zł[84,85].

- wprowadzenie zachęt finansowych do przeprowadzenia kompleksowej termomodernizacji budynku;
- urealnienie wysokości kosztów kwalifikowanych biorąc pod uwagę aktualne ceny materiałów i urządzeń oraz podniesienie maksymalnych kwot dotacji[86];
- podwyższenie progów dochodowych uprawniających do otrzymania podstawowego, podwyższonego lub najwyższego poziomu dofinansowania (w tym wartość progów za 2023 r. o wskaźnik 9,8%);
- wyłączenie z kosztów kwalifikowanych podatku od towarów i usług (VAT) w związku z brakiem możliwości finansowania podatku VAT ze środków KPO oraz warunkowej kwalifikowalności w FEnIKS, przy jednoczesnym podniesieniu intensywności dofinansowania przedsięwzięcia (nawet do 100% w części programu przeznaczonej dla beneficjentów uprawnionych do najwyższego poziomu dofinansowania, tj. osób o najniższych dochodach), w celu zrekompensowania powyższej zmiany;
- uproszczenie rozliczania wniosków o płatność w celu skrócenia czasu niezbędnego do weryfikacji tych wniosków.

W planie działalności NFOŚiGW na 2023 rok[87] zatwierdzonym 27 stycznia 2023 r. na finansowanie dotacyjne PPCP zarezerwowano 3 661 400 tys. zł. Założono, że w 2023 r. zostanie wykorzystana cała zarezerwowana dla beneficjentów programów priorytetowych pula finansowania dotacyjnego, a po zmianie planu finansowego będzie możliwe wydatkowanie dodatkowo 1 900 000 tys. zł, w tym 1 100 000 tys. zł na realizację zaktualizowanego PPCP. Projekt zmiany planu finansowego NFOŚiGW na 2023 r., zwiększający o 1 900 000 tys. zł limit kosztów realizacji zadań, został przyjęty uchwałą Rady Nadzorczej NFOŚiGW z 5 września 2023 r.[88]. W uzasadnieniu do ww. uchwały podano, że główny zakres zmiany dotyczył zaktualizowanego PPCP (zwiększenie o 1 400 000 tys. zł), w ramach którego przewidywano wzrost wypłat w 2023 r.

Wypłacone przez NFOŚiGW w 2023 r. 4 083 387,0 tys. zł w formie dotacji w ramach PPCP to: środki przekazane do wfośigw – 3 887 308,0 tys. zł na dotacje dla beneficjentów (w tym 4 992,0 tys. zł na częściową spłatę przez beneficjentów kapitału kredytu bankowego); środki na pomoc techniczną dla wfośigw i gmin – 136 963,0 tys. zł; środki na zachęty dla gmin (na tworzenie punktów konsultacyjnych i dodatkowe dofinansowanie dla gmin najaktywniej motywujących mieszkańców do korzystania z PPCP – 59 116 tys. zł.

Przekazane do wfośigw 3 883 308,0 tys. zł na dotacje dla beneficjentów zostały sfinansowane z następujących źródeł: środków przekazanych przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. (PFR) w ramach KPO w wysokości 1 875 284,0 tys. zł[89];

---

84 Zgodnie z uchwałą nr B/45/19/2022 Zarządu NFOŚiGW w sprawie przyjęcia zmiany planu wdrażania programu priorytetowego „Czyste Powietrze".

85 Budżet programu na lata 2018-2029 obejmujący zarówno środki krajowe (NFOŚiGW, wfośigw, środki budżetu państwa oraz sektora bankowego), jak i środki europejskie.

86 Zgodnie z szacunkami NFOŚiGW, średnia wysokość dotacji w ramach programu z uwzględnieniem wzrostu poziomu podstawowej dotacji oraz dodatkowego dofinansowania kosztów kompleksowej (głębokiej) termomodernizacji powinna wzrosnąć z ok. 16 tys. zł do ok. 30,6 tys. zł. (tj. o ok. 91,3%).

87 Załącznik do uchwały Rady Nadzorczej NFOŚiGW nr 16/23 z 27 stycznia 2023 r.

88 Uchwała nr 211/23 w sprawie uchwalenia zmiany Planu działalności NFOŚiGW na 2023 rok oraz projektu zmiany Planu finansowego NFOŚiGW na 2023 rok.

89 Otrzymana w 2023 r. z PFR kwota na wypłaty dla wfośigw wyniosła 1 961 784,0 tys. zł, przy czym zawierała kwotę ona 86 500 tys. zł przeznaczoną na refundacje wypłat zrealizowanych przez wfośigw w 2022 r.

z zobowiązania wieloletniego „przeciwdziałanie emisjom" w wys. 1 248 116,0 tys. zł; zobowiązania wieloletniego „OZE i efektywność energetyczna" w wysokości 763 908,0 tys. zł.

W 2023 r. NFOŚiGW złożył na podstawie umowy z 20 grudnia 2022 r. 9 wniosków o płatność z KPO w formie zaliczki[90] łącznie na 3 330 465,0 tys. zł. Zaliczki na podstawie wniosków od nr 2 do nr 6, złożonych odpowiednio od 27 stycznia do 6 czerwca 2023 r., wpływały do NFOŚiGW na bieżąco.

Pismem z 24 lipca 2023 r. Pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów ds. Programu „Czyste Powietrze" i Efektywności Energetycznej Budynków, pełniący jednocześnie funkcję zastępcy Prezesa Zarządu NFOŚiGW[91], poinformował Prezesa Rady Ministrów, że 20 lipca 2023 r. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej odrzucił wniosek [nr 7 – przypis kontrolera] o wypłatę 463 mln zł na realizację PPCP. Pismem z 14 sierpnia 2023 r. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej (Instytucja Koordynująca KPO) poinformował Pełnomocnika, że decyzja o wstrzymaniu wypłat na realizację inwestycji B.1.1.2 KPO w zakresie realizacji została podjęta ze względu na brak uzupełnienia systemu CST2021 o dane dotyczące realizacji powyższej inwestycji a także ze względu na brak przedstawienia szczegółowego rozliczenia zaliczek przekazanych przez PFR do NFOŚiGW w ramach tej inwestycji. Ponadto poinformował, że środki na realizacje inwestycji B1.1.2 KPO będą dostępne po uzupełnieniu ww. danych i przedstawieniu rozliczenia zaliczek z PFR. Tymczasem NFOŚiGW informował wcześniej MFiPR (w tym za pośrednictwem MKiŚ) o problemach technicznych z wprowadzaniem danych beneficjentów leżących po stronie systemu i podejmował działania mające na celu usprawnienie tego procesu. I tak w listopadzie 2023 r. stan importu do systemu CST2021 umów (grantów) zawartych z beneficjentami w ramach PPCP wynosił 47 821 grantów o łącznej wartości 744 358,5 tys. zł, a w styczniu 2024 r. stan importu osiągnął 114 522 granty o wartości 2 244 256,0 tys. zł.
Jak wyjaśnił dyrektor Departamentu Czystego Powietrza „powyższe granty dotyczą umów zakończonych wypłatą końcową w 2023 r., a więc sfinansowanych ze środków KPO przekazanych NFOŚiGW przez PFR w grudniu 2022 i na przestrzeni 2023 r., zawartych w latach 2020-2023 na podstawie wniosków o dofinansowanie złożonych w ramach naborów trwających w okresie od 15.05.2020 r. Stanowią one rozliczenie zaliczek/potwierdzenie przekazania beneficjentom PPCP środków odpowiadających kwocie środków przekazanych NFOŚiGW przez PFR w 2023 r.".
Ponadto Pełnomocnik, stosując się do stanowiska Ministra Finansów z 23 czerwca 2023 r. dotyczącego m.in. konieczności zapewnienia, że środki PFR służą finansowaniu bieżących wypłat na rzecz beneficjentów PPCP, zwrócił się w piśmie z 18 sierpnia 2023 r. do wfośigw o stosowanie nowych zasad dotyczących składania wniosków o wypłatę środków z PFR. Zgodnie z tymi zasadami, wniosek taki może być złożony po dokonaniu przez wfośigw wypłaty 80% kwoty ostatnio otrzymanej zaliczki oraz nie wcześniej niż na 2 tygodnie przed prognozowanym zakończeniem wypłat 100% ostatnio otrzymanej zaliczki, na kwotę nie większą niż suma wypłat zaplanowanych na rzecz beneficjentów w okresie kolejnych 6 pełnych tygodni kalendarzowych (a nie jak wcześniej, 6 miesięcy).

W związku ze wstrzymaniem w lipcu 2023 r. wypłat z PFR na finansowanie PPCP, w NFOŚiGW podjęto działania zmierzające do wcześniejszego niż pierwotnie planowano uruchomienia środków na ten cel z FEnIKS. Efektem tych działań było

[90] Były to wnioski o płatność od nr 2 do nr 10, przy czym wniosek nr 2 obejmował okres od 21 grudnia 2022 r. do 26 stycznia 2023 r. Wnioski od nr 2 do nr 10 w całości dotyczyły wypłat na 2023 r.
[91] Dalej: „Pełnomocnik".

zawarcie aneksu nr 1 do porozumienia z 4 lipca 2023 r.[92], umożliwiającego objęcie finansowaniem PPCP z programu FEnIKS, a następnie uruchomienie 28 lutego 2024 r. naboru dla wfośigw w ramach FEnIKS.

Na podstawie wniosków o płatność złożonych przez NFOŚiGW w 2023 r. otrzymał on z PFR, w ramach prefinansowania KPO ze środków krajowych, 1 961 784,0 tys. zł (tj. 58,9% wnioskowanych środków), z czego 1 875 284,0 tys. zł przeznaczona była na wypłaty dla beneficjentów końcowych w 2023 r.[93]. Do końca 2023 r. nie wpłynęły do NFOŚiGW zaliczki łącznie na 1 368 681,0 tys. zł na podstawie wniosków nr 7, 8 i 10, złożonych, odpowiednio, 30 czerwca, 31 sierpnia i 17 listopada 2023 r., natomiast 21 grudnia 2023 r. otrzymano 72 605,0 tys. zł zaliczki określonej we wniosku nr 9 złożonym 29 września 2023 r. Część zaliczki określonej we wniosku nr 7, tj. 200 000 tys. zł (stanowiąca 43,2% wnioskowanych 463 152,6 tys. zł) wpłynęła 18 stycznia 2024 r., a kolejna transza, tj. 100 000,0 tys. zł (21,6% wnioskowanej kwoty). Cała zaliczka w wys. 398 180,0 tys. zł, określona we wniosku nr 8, wpłynęła do NFOŚiGW 1 lutego 2024 r.

Nieotrzymanie przez NFOŚiGW z PFR pełnych zaliczek spowodowało, że od końca listopada 2023 r. NFOŚiGW nie był w stanie zapewnić wfośigw wypłat w pełnej wnioskowanej przez nie wysokości. Od 29 listopada do 31 grudnia 2023 r. wypłaty w transzach dotyczyły 14 wfośigw (2 pozostałe nie wystąpiły w tym okresie z wnioskami). Z łącznej wnioskowanej zaliczki w wysokości 548 465,7 tys. zł do 29 grudnia 2023 r. dokonano wypłat na 288 047,0 tys. zł, co oznacza, że na 31 grudnia 2023 r. pozostało do wypłaty 260 418,7 tys. zł.

Od 10 marca 2023 r. wfośigw sprawozdawały w cyklu tygodniowym postępy rozpatrywania wniosków o płatność składanych przez beneficjentów w ramach PPCP (sprawozdania dotyczyły liczby wniosków). W sprawozdaniu wg stanu na 29 grudnia 2023 r. liczba rozpatrzonych pozytywnie wniosków o płatność, na podstawie których nie dokonano płatności, wyniosła 6 739 szt. W styczniu 2024 r., na potrzeby monitoringu prognozowanych przez wfośigw wypłat dla beneficjentów, rozszerzono cotygodniową sprawozdawczość o dane dotyczące zaległych wypłat. Zgodnie z pierwszym takim raportem, na 12 stycznia 2024 r. kwota zaległych wypłat wynikających z 4083 rozpatrzonych pozytywnie wniosków o płatność wyniosła 53 566,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 2611-2708, 2727-2735)

Spośród 19 wniosków pokontrolnych sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym P/21/053 „Wdrażanie Programu Priorytetowego *Czyste Powietrze*", NFOŚiGW zrealizował 17, natomiast 2 wnioski były w trakcie realizacji, tj.:

- wniosek nr 1: „Zapewnienie opracowania i wdrożenia baz danych dotyczących m.in. efektów wynikających z realizacji PPCP, umożliwiającej sprawne zarządzanie tym Programem" – zrealizowano pierwszą fazę projektu, tj. budowę systemu centralnego wraz z modułem sprawozdawczo-raportowym, przy udziale wykonawcy wyłonionego w trybie Pzp. Druga faza polegająca na dostosowaniu systemów wfośigw do automatycznego zasilania danymi bazy centralnej systemu jest w trakcie realizacji. Przedłużające się prace nad projektem wynikają z aktualizacji zakresu i struktury danych CBCP w związku z wprowadzonymi w styczniu 2023 r. zmianami PPCP;

[92] Porozumienie pomiędzy Ministrem KiŚ a NFOŚiGW w sprawie realizacji programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027 w zakresie priorytetu I Wsparcie sektorów energetyka i środowisko z Funduszu Spójności, priorytetu II Wsparcie sektorów energetyka i środowisko z EFRR oraz priorytetu VIII Pomoc techniczna.

[93] Pozostałe 86 500 tys. zł otrzymane z PFR w ramach 2 wniosku o płatność dotyczyło wypłat dotacji dla beneficjentów końcowych zrealizowanych w 2022 r.

– wniosek nr 2: „Opracowanie procedur kontroli zarządczej – w tym ustalenie mechanizmów kontroli zarządczej, po przeprowadzeniu identyfikacji ryzyka dla procesu wdrażania PPCP – obejmujących w szczególności: opracowanie kompleksowej metodyki ustalania rzeczywistych efektów ekologicznych dla wszystkich źródeł finansowania PPCP" – opracowano metodykę szacowania efektu ekologicznego opartą na rzeczywistych danych pozyskiwanych od wnioskodawców. W kwestii efektu wynikającego z ulgi termomodernizacyjnej zadeklarowano, że będzie on obliczany po stworzeniu na poziomie krajowym rozwiązań pozwalających w sposób spójny z PPCP ocenić skuteczność tego instrumentu.

(akta kontroli str. 244-268)

Udzielanie zamówień publicznych

W 2023 r. Wydział Zamówień Publicznych w NFOŚiGW prowadził 47 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego[94] według zasad określonych w przepisach Pzp, których łączna wartość szacunkowa wynosiła 45 548,0 tys. zł. W wyniku 31 postępowań o łącznej wartości szacunkowej 23 968,3 tys. zł, w 2023 r. zawarto 36 umów łącznie na 21 991,6 tys. zł brutto. Udzielono także 565 zamówień według zasad określonych w regulaminie udzielania zamówień publicznych przez NFOŚiGW dla zamówień o wartości szacunkowej do 130 tys. zł. Wartość szacunkowa zamówień o wartości do 130 tys. zł wyniosła 6 308,4 tys. zł netto, zaś kwota umów – 5 930,4 tys. zł brutto.

W NFOŚiGW, w 2023 r. sporządzono i opublikowano plan postępowań o udzielenie zamówień na stronie internetowej zamawiającego, a także w Biuletynie Zamówień Publicznych. Plan był zmieniany siedmiokrotnie i aktualizowany na bieżąco.

Szczegółową analizą objęto 4 postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, zakończone zawarciem 4 umów o łącznej wartości 1 515,2 tys. zł brutto, z tego:

– 1 postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego na zakup telefonów komórkowych. Postępowanie to[95], w którym wpłynęły 3 oferty, zakończono zawarciem umowy z 8 grudnia 2023 r. o wartości 863,5 tys. zł brutto. Z tytułu tej umowy w 2023 r. nie poniesiono żadnego wydatku, zapłaty dokonano 1 lutego 2024 r.
– 1 postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego na zakup urządzeń komputerowych, w tym monitorów i komputerów przenośnych. Postępowanie to[96], w którym wpłynęły 2 oferty, zakończono zawarciem umowy z 14 sierpnia 2023 r. o wartości 409,5 tys. zł brutto. Umowa została zrealizowana w całości w 2023 r.
– 2 postępowania[97] przeprowadzone w oparciu o „Regulamin udzielania zamówień publicznych przez NFOŚiGW"[98] na pilotażowy projekt promocji działalności NFOŚiGW w formie sponsoringu młodzieżowego klubu sportowego, zrealizowane zgodnie z umową z 11 października 2023 r. na 86,0 tys. zł brutto oraz na dostawę z zaprojektowaniem i instalacją stacji ładowania samochodów elektrycznych, za którą – zgodnie z umową z 22 marca 2023 r. – zapłacono 156,2 tys. zł brutto.

94 w tym 9 postępowań zostało wszczętych w 2022 r.
95 AOOZ/26/2023.
96 AOOZ/18/2023.
97 WN/314/2023 i WN/68/2023.
98 Załącznik do uchwały Zarządu NFOŚiGW nr B/48/73/2022 z 6 grudnia 2022 r.

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

(akta kontroli str. 2873-3284)

Wydatki majątkowe

W ustawie budżetowej na 2023 r. oraz w planie działalności NFOŚiGW na 2023 r. wydatki majątkowe zostały ustalone w wysokości 74 630,0 tys. zł[99]. Wysokość planowanych wydatków nie była zmieniana[100].

Plan inwestycyjny Biura NFOŚiGW na rok 2023 został uchwalony przez Zarząd NFOŚiGW dopiero 4 lipca 2023 r.[101] (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości").
Obejmował on wydatki majątkowe na zakup środków trwałych w wysokości 65 490,0 tys. zł oraz wartości niematerialnych i prawnych w wysokości 9 140,0 tys. zł. Planowano zakup nieruchomości (56 400,0 tys. zł), sprzętu komputerowego (6 300,0 tys. zł), samochodów (1 000,0 tys. zł), urządzeń teletechnicznych (900,0 tys. zł), modernizację budynków (400,0 tys. zł), zakup mebli biurowych (250,0 tys. zł), urządzeń kopiujących i drukujących (65,0 tys. zł), biurowych i technicznych (45,0 tys. zł), a także wdrożenie nowych i rozbudowę istniejących systemów informatycznych (6 340,0 tys. zł) oraz zakup i aktualizację oprogramowania (2 800,0 tys. zł). Uchwałą Zarządu NFOŚiGW z 19 grudnia 2023 r.[102] dokonano zmiany planu inwestycyjnego Biura NFOŚiGW na rok 2023, polegającej na zwiększeniu środków na zakup mebli biurowych o 100,0 tys. zł i instalacji ładowarki do aut EV o 30,0 tys. zł oraz zmniejszeniu środków na zakup nieruchomości o 130,0 tys. zł, tj. do wysokości 56 270,0 tys. zł.

Wyjaśniono, że zmiana planu inwestycyjnego z 19 grudnia 2023 r. spowodowana była potrzebą zwiększenia limitu wydatków na instalację stacji ładowania do aut EV należących do NFOŚiGW oraz wydatków na realizację zamówienia wymiany i uzupełnienia mebli biurowych. Z uwagi na niezmieniony limit wydatków majątkowych w planie finansowym NFOŚiGW nie zmieniono limitu planu inwestycyjnego Biura NFOŚiGW na 2023 r. w celu jednolitości danych planistycznych, a zmiany dokonano w pozycjach niezbędnych do aktualizacji.

W 2023 r. wydatki majątkowe NFOŚiGW wyniosły 2 589,2 tys. zł, tj. 3,5% planu po zmianach i 25,2% wydatków zrealizowanych w 2022 r. Były poniesione na zakup:

- środków trwałych w wysokości 2 233,9 tys. zł (3,4% planu po zmianach), z tego na sprzęt komputerowy (979,4 tys. zł), samochody (684,5 tys. zł), meble biurowe (329,5 tys. zł), instalację ładowarki do aut EV (156,2 tys. zł) oraz urządzenia biurowe i techniczne (39,2 tys. zł) oraz teletechniczne (45,1 tys. zł);
- wartości niematerialnych i prawnych w wysokości 355,3 tys. zł (3,9% planu po zmianach), z tego na wdrożenie nowych i rozbudowę istniejących systemów informatycznych (271,4 tys. zł) oraz zakup i aktualizację oprogramowania (83,9 tys. zł).

---

99 Uchwała nr 16/23 Rady Nadzorczej NFOŚiGW z 27 stycznia 2023 r. w sprawie uchwalenia Planu działalności NFOŚiGW na 2023 rok.

100 Uchwały Rady Nadzorczej NFOŚiGW w sprawie zmiany Planu działalności NFOŚiGW na 2023 rok i projektu zmiany Planu finansowego NFOŚiGW na 2023 rok: nr 211/23 z 5 września 2023 r. i nr 16/23 z 27 stycznia 2023 r. i nr 354/23 z 5 grudnia 2023 r.

101 Uchwała Zarządu nr B/26/1/2023 z 4 lipca 2023 r. w sprawie uchwalenia Planu kosztów utrzymania organów i Biura NFOŚiGW oraz Planu inwestycyjnego Biura NFOŚiGW na rok 2023.

102 Uchwała Zarządu nr B/49/2/2023 z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie uchwalenia zmiany Planu kosztów utrzymania organów i Biura NFOŚiGW na rok 2023 oraz zmiany Planu inwestycyjnego Biura NFOŚiGW na 2023 rok.

Główną przyczyną niewykonania planu inwestycyjnego było niezrealizowanie planowanego zakupu nieruchomości na potrzeby Biura NFOŚiGW, który stanowił 75,4% planowanych wydatków majątkowych (po zmianie). Nie zrealizowano także planowanego zakupu systemu informatycznego.
Proces nabycia nieruchomości został przesunięty na II kwartał 2024 r. Ówczesny Zarząd NFOŚiGW z uwagi na trwający proces wyboru obiektu oraz negocjacji z potencjalnym zbywcą zdecydował o niewykorzystaniu zarezerwowanych w planie środków na zakup nieruchomości i środki na ten cel zostały zabezpieczone w planie na 2024 r.

Spośród 39 wydatków majątkowych wykazanych w „Zestawieniu wydatków majątkowych w 2023 r.", szczegółowym badaniem objęto wszystkie wydatki majątkowe o wartości przekraczającej 20,0 tys. zł, tj. 21[103] łącznie na 2 465,9 tys. zł, co stanowiło 95,2% ogółu wydatków majątkowych.
W wyniku badania ustalono, że wszystkie zakupy były zrealizowane na potrzeby NFOŚiGW, zgodnie z umową lub zamówieniem i wprowadzone do ewidencji aktywów trwałych. Zapłaty dokonano w terminach wynikających z postanowień umów lub zamówień. W 2 przypadkach dostawa towarów nastąpiła z 4-dniowym opóźnieniem i na podstawie § 7 ust. 1 pkt 2 umowy z 13 stycznia 2023 r., NFOŚiGW naliczył wykonawcy odsetki karne w wysokości 4,7 tys. zł i 8,7 tys. zł. Opisu operacji gospodarczych w księgach rachunkowych dokonano prawidłowo, tj. zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości[104]. Druki OT zostały sporządzone zgodnie z wymogami art. 21 ust. 1 tej ustawy.
W Procedurze 6.2. „Kwalifikacja, zasady gospodarowania, dokumentacja i ewidencja składników majątku w NFOŚiGW" wprowadzono nowy wzór dokumentu OT, który stanowi załącznik do procedury oraz uregulowano obowiązki pracowników komórek organizacyjnych, sporządzających dokumenty OT.
Tym samym zrealizowano 3 wnioski pokontrolne sformułowane w wystąpieniu pokontrolnym NIK z 24 kwietnia 2023 r., sporządzonym po kontroli P/23/001 pn. „Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. – wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej".

(akta kontroli str. 239-243, 252-256, 508-820, 889-947, 1500-1575)

Na koniec 2023 r. zobowiązania i rezerwy na zobowiązania wyniosły 106 574,8 tys. zł i stanowiły 183,4% planu. Było to wynikiem nieujęcia w planie rezerw na zobowiązania oraz niedoszacowania wartości spłat pomocy zwrotnej POIiŚ 2014-2020. W porównaniu ze stanem na koniec 2022 r. (83 013,8 tys. zł) były wyższe o 23 561,0 tys. zł, tj. o 28,4%. Składały się na nie zobowiązania krótkoterminowe w wys. 67 786,8 tys. zł (wyższe niż w 2022 r. o 18 085,9 tys. zł, tj. o 36,4%), rezerwy na zobowiązania w wys. 25 713,0 tys. zł (wyższe niż w 2022 r. o 3 658,4 tys. zł, tj. o 16,6%) oraz rozliczenia międzyokresowe krótkoterminowe w wys. 13 075,0 tys. zł (wyższe niż w 2022 r. o 1 816,7 tys. zł, tj. o 16,1%). Wzrost zobowiązań krótkoterminowych wynikał głównie ze wzrostu środków pochodzących ze spłat pomocy zwrotnej POIiŚ 2014-2020 (o 52,5%), a także odsetek POIiŚ 2014-2020 (o 44,0%), środki te pochodziły z realizowanej umowy[105]. Rezerwy na zobowiązania wzrosły głównie na skutek wzrostu rezerw na świadczenia emerytalne i podobne (o 16,5%), a w przypadku wzrostu rozliczeń międzyokresowych najistotniejsza zmiana dotyczyła wzrostu nawiązek sądowych o 62,8% w porównaniu do 2022 r.
Zarówno na koniec 2022 r. jak i 2023 r. zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.
Od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r. NFOŚiGW nie zaciągał kredytów bankowych i pożyczek.

[103] Poz. 3-5, 7-13, 15-17, 23, 26, 31, 33-36, i 38-39 „Zestawienia wydatków majątkowych w 2023 r.".
[104] Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.
[105] Nr 1/MG-NFOŚiGW/2014 w sprawie systemu realizacji POIiŚ 2014-2020.

(akta kontroli str. 1381, 1576-1617)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. W NFOŚiGW dokonano zmianę pp. Wdmś oraz zawarto z IRŚ-PIB umowę nr 1036/2023/Wn-50/MN-PO/D z 5 czerwca 2023 r. pomimo niezabezpieczenia zapisami ww. programu oraz umowy uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów – zgodnie z zasadą określoną w art. 44 ust. 3 pkt 1a ufp – w związku z niezapewnieniem optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, w tym w szczególności w sytuacji braku regulacji prawnych stanowiących podstawę dla funkcjonowania nowego systemu monitoringu zagrożeń wód śródlądowych.

   Zarząd NFOŚiGW zatwierdził zmianę pp. Wdmś polegającą na dodaniu części 2 „Stały monitoring zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania oraz przyznał środki IRŚ-PIB na realizację nowego systemu monitoringu wód do wysokości 250 000,0 tys. zł, pomimo że nie określono w ww. dokumentach wymagań formalnych dla beneficjenta oraz funkcjonalnych i technicznych dla nowego systemu monitoringu wód, niezbędnych do zapewnienia rzetelnego sygnalizowania o przekroczeniu progów alarmowych poszczególnych wskaźników w lokalizacjach uzgodnionych z właściwymi organami w zakresie gospodarowania wodami, monitoringu stanu wód lub podejmowania działań w sytuacji stwierdzenia przekroczenia określonych parametrów stanu wód. Ponadto NFOŚiGW udzielił dofinansowania w wysokości do 250 000,0 tys. zł bez gwarancji zapewnienia funkcjonowania ww. sytemu po zakończeniu umowy dofinansowania, tj. po niespełna 5 latach od podpisania umowy dofinasowania, w tym 3 latach od utworzenia tego systemu, pomimo iż zaciągnięte przez NFOŚiGW zobowiązanie dotyczyło utworzenia nowego systemu monitoringu na poziomie krajowym aż na 250 000,0 tys. zł.

   Wypłaty NFOŚiGW zrealizowane w 2023 r. na ww. przedsięwzięcie wyniosły 52 898,2 tys. zł, z tego 748,2 tys. zł – refundacja, a 52 150,0 tys. zł – zaliczka. Wniosek z 28 września 2023 r. o wypłatę środków nr 2/1036/2023/Wn-50/MN-PO/D w ramach refundacji o wartości 748,2 tys. zł rozliczono i wypłacono 10 października 2023 r.

   W dodanej części 2 pp. Wdmś o budżecie 250 000,0 tys. zł. zakres oceny wniosku, na podstawie określonych w ust 8 programu szczegółowych kryteriów wyboru przedsięwzięć – kryteriów jakościowych punktowych, sprowadzał się tylko do oceny deklarowanych przez wnioskującego: liczby i lokalizacji punktów pomiarowo kontrolnych, liczby badanych parametrów wody na potrzeby monitoringu dla punktu pomiarowo-kontrolnego, oceny uzasadnienia wyboru przyjętego rozwiązania/technologii, możliwości uzupełnienia systemu automatycznej analizy stanu wód powierzchniowych o dodatkowe narzędzia monitoringu (np. teledetekcja), gotowości wnioskodawcy do eksploatacji określonego przez samego wnioskującego poziomu punktów pomiarowo-kontrolnych w ramach przedsięwzięcia w 2023 r. i 2024 r., deklarowanej przez wnioskującego częstotliwości wykonywanych pomiarów oraz oceny deklarowanego przez wnioskodawcę przygotowania instytucjonalnego do wdrożenia przyjętego rozwiązania.

   Określenie szczegółowych kryteriów jakościowych oceny wniosku, pozwoliłoby rzetelnie ocenić czy dofinansowany system będzie odpowiedzią na potrzeby kluczowych interesariuszy.

Kontrola wykazała, że nowy system monitoringu zagrożeń wód śródlądowych nie będzie stanowił elementu Państwowego Monitoringu Środowiska, o którym mowa w ustawie z 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska[106]. Jednocześnie w przepisach prawa krajowego na dzień zmiany ww. programu oraz zawarcia umowy dofinansowania nie było regulacji określających zadania i zasady funkcjonowania systemu monitoringu wód planowanego do utworzenia ze środków NFOŚiGW, w tym określających właściciela systemu, sposób alarmowania o przekroczeniu poziomu alarmowego, wskaźniki objęte monitoringiem, progi alarmowe dla monitorowanych wskaźników, lokalizacje punktów pomiarowo-kontrolnych, czy źródło finansowania eksploatacji tego systemu od 1 stycznia 2028 r., tj. po zakończeniu umowy dofinansowania zawartej z IRŚ-PIB.

W sytuacji braku takich przepisów, w dodanej części 2 pp. Wdmś na finansowanie utworzenia i eksploatacji nowego systemu monitoringu wód na terenie kraju o wartości 250 000 tys. zł, nie określono, w celu zapewnienia osiągniecia najlepszych efektów w ramach dofinansowanego przedsięwzięcia, wymagań technicznych oraz funkcjonalnych tworzonego systemu, niezbędnych do realizacji przez beneficjenta, w tym nie przewidziano oceny ww. paramentów jako jednego z kryterium oceny wniosku (ust. 8 „Szczegółowe kryteria wyboru przedsięwzięć"). Nie zawarto też wymogu przedłożenia przez wnioskodawcę wraz z wnioskiem o dofinasowanie studium wykonalności przedsięwzięcia, zdaniem NIK, dokumentu niezbędnego NFOŚiGW do oszacowania poziomu ryzyka niepowodzenia tak dużego i innowacyjnego przedsięwzięcia i zagwarantowania osiągniecia oczekiwanego rezultatu, w sytuacji braku podziału przedsięwzięcia na etap pilotażu oraz etap zasadniczej realizacji systemu monitoringu w pełnej skali. Nie przewidziano katalogu interesariuszy właściwych w zakresie gospodarki wodnej oraz monitoringu wód, w tym co najmniej Prezesa PGW WP, ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, Ministra KiŚ czy GIOŚ[107], z którymi beneficjent powinien uzgodnić co najmniej lokalizację punktów pomiarowych, częstotliwość, zakres i metodykę prowadzenia pomiarów, tryb i sposób przekazywania danych pomiarowych, poziomy alarmowe oraz zakres i formę przekazywania informacji alarmowych do instytucji informowanych o przekroczeniu poziomu alarmowego. Nie przewidziano również możliwości sfinansowania w pierwszej kolejności pilotażu takiego systemu lub rozdzielenia przedsięwzięcia na etapy, w celu zagwarantowania, że środki w wysokości 250 000,0 tys. zł zostaną wydatkowane wyłącznie na utworzenie systemu o potwierdzonych parametrach funkcjonalnych i sprawdzonych metodykach pomiarowych.

W umowie nr 1036/2023/Wn/-50/MN-PO/D z 5 czerwca 2023 r. zawartej z IRŚ-PIB na realizację nowego systemu monitoringu wód, NFOŚiGW nie zobowiązał także beneficjenta do uzgodnienia trybu, zakresu i sposobu przekazywania danych, poziomów alarmowych, w tym wytycznych metodycznych z właściwymi organami oraz instytucjami właściwymi do podejmowania działań w przypadku stwierdzenia przekroczenia poziomu alarmowego.
W NFOŚiGW nie podjęto działań mających na celu zweryfikowanie przed zawarciem ww. umowy możliwości zgodnego z prawem przekazania wytworzonego systemu stałego monitoringu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania nieodpłatnie podmiotowi wskazanemu przez MKiŚ. Zarówno były Prezes Zarządu NFOŚiGW jak i były dyrektor DOWiAZK nie wskazali na jakiej podstawie prawnej możliwe

[106] Dz.U. z 2024 r. poz. 425.
[107] Dalej: „właściwe organy".

będzie nieodpłatne przekazanie przez IRŚ-PIB wytworzonego systemu, będącego składnikiem majątku IRŚ-PIB innemu podmiotowi wskazanemu w przyszłości przez MKiŚ. W konsekwencji zawarto w ww. umowie zapisy o gotowości IRŚ-PIB do przekazania od 1 stycznia 2028 r. wytworzonego systemu instytucji wskazanej przez MKiŚ, bez zabezpieczenia kto i na jakiej podstawie przejmie od IRŚ-PIB ww. system po zakończeniu realizacji umowy. Podjęcie decyzji o udzieleniu dofinansowania w wysokości 250 000,0 tys. zł na utworzenie nowego systemu monitoringu na poziomie krajowym bez weryfikacji czy i w jakiej formie zapewniona zostanie trwałość takiego systemu zaledwie po 3 latach od planowanego utworzenia systemu należy uznać za nierzetelne zabezpieczenie interesu Skarbu Państwa. Należy zauważyć, że w ramach umowy poza siecią stacji pomiarowych oraz infrastrukturą teleinformatyczną planowane do sfinansowania jest także utworzenie i wyposażenie biur projektu: centrali w Warszawie, „w którym będzie znajdować się również centrum zarządzania monitoringiem ogólnokrajowym. ‚Powstanie również 6 oddziałów […] oddziały w miejscowościach: Opole, Kraków, Gdańsk, Szczecin, Toruń/Bydgoszcz, Olsztyn […], do których zadań będzie należało zarządzanie infrastrukturą w poszczególnych regionach (w szczególności platformami pomiarowymi, łodziami oraz pojazdami bezzałogowymi).”.

W umowie nie nałożono też na beneficjenta innych obowiązków wynikających z deklaracji oraz oświadczeń IRŚ-PIB zawartych we wniosku o dofinansowanie, przede wszystkim: o gotowości do eksploatacji co najmniej 25 punktów pomiarowo-kontrolnych dla Odry – do 30 września 2023 r., wymogu eksploatacji 30% punktów pomiarowo-kontrolnych – do końca 2023 r. oraz rozmieszczenia punktów pomiarowo-kontrolnych na rzekach (w odstępach nie rzadziej niż 1 punkt na 50 km, z uwzględnieniem miejsc zrzutów z oczyszczalni ścieków lub zakładów przemysłowych).
W umowie nie podano także precyzyjnego odwołania do konkretnych przepisów Poś, na podstawie których udzielane jest dofinansowanie, wskazując jako podstawę prawną ogólne odwołanie do Poś, bez wskazania konkretnego przepisu tej ustawy. Umowa o dofinansowanie powinna wprost wskazywać podstawę prawną dofinansowania ze środków NFOŚiGW realizacji danego przedsięwzięcia, w sytuacji, gdy ustawodawca w art. 400a Poś określił katalog przedsięwzięć mogących uzyskać takie wsparcie. Tym samym nie każde przedsięwzięcie może być dofinansowywane, a zamieszczanie ww. podstawy prawnej jest istotne z punktu zapewnienia skutecznej kontroli zarządczej nad poprawnością procesu udzielania dofinansowania.

(akta kontroli str. 1493-1497, 4261-4581)

Pełniący funkcję dyrektora DOWiAZK w 2023 r. wyjaśnił m.in., że ww. zmiany programu dokonano „w odpowiedzi na zadeklarowaną przez Ministra Klimatu i Środowiska potrzebę budowy nowego, nieistniejącego jeszcze w Polsce systemu monitoringu zagrożeń wód śródlądowych w celu szybkiego ostrzegania przed wystąpieniem niepożądanych incydentów, związanych z nagłym pogorszeniem jakości wód. W chwili powstawania programu nie istniał porównywalny w swych założeniach i skali system, dlatego też jego parametry należało dopiero określić. Porozumienie pomiędzy MKiŚ a MRiRW w sprawie stałego monitoringu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania, zwane dalej Porozumieniem zakłada wsparcie podmiotu odpowiedzialnego za budowę systemu w: „opracowaniu metodyk dotyczących monitoringu stanu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych” – § 1 ust 5 Porozumienia oraz „utworzenia stanowisk pomiarowych na potrzeby monitoringu stanu zagrożeń śródlądowych wód

powierzchniowych" – § 1 ust 2 Porozumienia. NFOŚiGW nie jest jednostką naukową i nie dysponuje wiedzą niezbędną do określenia na etapie tworzenia programu priorytetowego wymagań technicznych oraz funkcjonalnych dla systemu oraz wymaganych parametrów technicznych. Opracowaniem powyższych zajął się zespół złożony z 29 ekspertów z przedmiotowej dziedziny reprezentujących krajowe ośrodki naukowe.[…] wymagania techniczne dotyczące nowego stałego monitoringu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania określą metodyki opracowane i sfinansowane w ramach umowy pomiędzy NFOŚIGW a IRŚ-PIB. Zadania tego podjął się IRŚ-PIB angażując zespół naukowców specjalizujących się w obszarze ichtiologii, hydrologii i hydrobiologii. Wytyczne zostały opracowane przez 29 naukowców […].".

W przedmiotowym porozumieniu strony zadeklarowały podejmowanie działań w zakresie umożliwienia pozyskania środków na ww. działania, co zdaniem NIK nie było obiektywną przesłanką do udzielenia dofinansowania na utworzenie całego systemu monitoringu na poziomie krajowym, w sytuacji, jak wynika to wprost z porozumienia, braku metodyk dotyczących monitoringu stanu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych i braku konkretnych wymagań ilościowych i jakościowych dla planowanego do utworzenia nowego systemu monitoringu wód. Opracowanie metodyk i wyznaczenie punktów pomiarowych oraz progów alarmowych dla określonych wskaźników powinno być w pierwszej kolejności finansowane w ramach etapu pilotażu, a na podstawie oceny merytorycznej ww. produktów dofinansowania przez właściwe organy państwowe powinna być podejmowana decyzja o dofinansowaniu budowy samego systemu stacji pomiarowych na poziomie krajowym w pełnej skali. Podkreślenia wymaga, że NFOŚiGW zobowiązał się do sfinansowania przedsięwzięcia, które nie było skonkretyzowane oprócz wysokości dofinansowania wynoszącej 250 000,0 tys. zł. Tym samym określenie wartości przedsięwzięcia na ww. kwotę nie miało żadnego merytorycznego uzasadnienia wobec braku skonkretyzowanej koncepcji jego wykonania.

W odniesieniu do braku studium wykonalności pełniący funkcję dyrektora DOWiAZK wyjaśnił m.in., że: „[…] przekazane przez IRŚ-PIB we wniosku o dofinansowanie informacje wraz ocenę dotychczasowej, wieloletniej realizacji przez IRŚ-PIB monitoringu wód śródlądowych na rzecz PMŚ pozwoliły ocenić ryzyko wykonania systemu ciągłego monitoringu wód śródlądowych przez Instytut. Należy dodać, że ani zasady udzielania dofinansowania ze środków NFOŚIGW, ani też inne wewnętrzne lub zewnętrzne regulacje dotyczące finansowania przedsięwzięć ze środków statutowych NFOŚiGW nie wskazują na studium wykonalności jako odrębny dokument niezbędny do przedstawienia wraz z wnioskiem o dofinansowanie przedsięwzięcia.". Ponadto stwierdził: „W programie priorytetowym nie określono, że szczegóły techniczne budowy systemu monitoringu oraz systemu szybkiego ostrzegania będą uzgadniane z podmiotami zewnętrznymi, ponieważ zgodnie a zapisami Porozumienia te parametry systemu zobowiązany był określić wykonawca systemu na podstawie opracowanych i sfinansowanych w ramach przedsięwzięcia metodyk badawczych. Konsultacje społeczne programu priorytetowego nie wykazały, iż podmioty takie jak: Prezes PGW WP, minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, żądają większego włączenia ich w proces tworzenia sieci monitoringu wód powierzchniowych. GIOŚ na spotkaniu zorganizowanym w dniu 17 sierpnia 2022 r. w siedzibie NFOŚiGW nie wyraził zainteresowania uczestnictwem w Przedsięwzięciu. Przedstawiciele Inspektoratu wyrazili jedynie obawę, czy dofinansowanie Przedsięwzięcia nie uszczupli

dofinansowania z NFOŚiGW do realizacji Programu Państwowego Monitoringu Środowiska […].".

Nie można podzielić argumentu, że brak uregulowania w wewnętrznych dokumentach NFOŚiGW obowiązku przedłożenia studium wykonalności dla kosztownych i innowacyjnych projektów jest obiektywną przesłanką do uznania, że działanie NFOŚiGW było rzetelne w przypadku podejmowania decyzji o zaciągnięciu zobowiązania o wartości 250 000,0 tys. zł na projekt utworzenia nowego systemu monitoringu krajowego, którego status, w tym zakres zadań, nie były określone w przepisach prawa oraz bez precyzyjnych ww. wymagań technicznych i funkcjonalnych dla tego systemu. Studium wykonalności w obszarze wykonalności technicznej, organizacyjnej, zarządczej, uwzględniające wszystkich interesariuszy projektu opracowywane powinno być w celu zminimalizowania ryzyka niepowodzenia przedsięwzięcia dofinansowanego przez NFOŚiGW, a istotnego z punktu widzenia interesu publicznego.
Określony w regulacji wewnętrznej NFOŚiGW, tj. „Podręczniku procedur NFOŚiGW"[108] proces tzw. konsultacji zewnętrznych projektu programu może odbywać się poprzez zamieszczenie projektu programu na stronie internetowej NFOŚiGW, a w razie potrzeby przekazanie również innym organom administracji centralnej (m.in. ministrowi właściwemu ds. energii, ministrowi właściwemu ds. rozwoju regionalnego, ministrowi właściwemu ds. środowiska), wfośigw informacji lub przez organizację spotkań konsultacyjnych z potencjalnymi interesariuszami, w przypadku, gdy celowe jest otrzymanie opinii od konkretnej, istotnej dla danego programu, grupy interesariuszy. NFOŚiGW w toku kontroli nie przedstawił dowodów potwierdzających konsultowanie projektu programu z podmiotami takimi jak Prezes PGW WP, minister właściwy do spraw gospodarki wodnej ,czy Główny Inspektor Ochrony Środowiska. Tym samym nie uprawdopodobniono, że kluczowi interesariusze nowotworzonego systemu mieli możliwość wyrażenia swojej opinii i zgłoszenia uwag, co ma zasadnicze znaczenie z punktu zapewnienia najlepszych efektów z ponoszonych nakładów.

Odnosząc się do braku pilotażu pełniący funkcję dyrektora DOWiAZK w 2023 r. wyjaśnił m.in., że: „Porozumienie wskazywało wsparcie ministrów m.in. w opracowaniu metodyk badań stanu wód śródlądowych, nie wskazywało natomiast wsparcia w finansowaniu badań pilotażowych. Przeprowadzanie takich badań nie jest też wymagane żadnymi regulacjami prawnymi czy proceduralnymi dotyczącymi finansowania przez NFOŚiGW przedsięwzięć, stąd nie istniał obowiązek ani konieczność wykonywania tego typu badań. Pilotaż natomiast w nieunikniony sposób generowałby opóźnienie w realizacji projektu. Należy odnotować, że projekt był dwukrotnie obiektem kontroli poselskiej przeprowadzonej w dniach 27.01.2023 r. oraz 31.05.2023 r. […]. Kontrolująca była szczególnie zainteresowana, czy nie ma opóźnień w zawieraniu umowy na budowę systemu monitoringu wód powierzchniowych. Nie zgłoszono zastrzeżeń do procedowania wniosku IRŚ-PIB o dofinansowanie.".

Decyzja o dofinansowaniu realizacji całości przedsięwzięcia bez określenia podstawowych wymagań stanowiących wyznacznik dla planowanego do osiągnięcia celu uniemożliwia weryfikację na etapie rozliczenia dofinansowania czy i w jakim stopniu osiągnięto zakładany cel, a tym samym uniemożliwia potwierdzenie osiągnięcia najlepszych efektów z poniesionych nakładów. Tym samym nie zapewniono optymalnego doboru metod i środków służących

[108] Procedura 1.1 Opracowanie i wdrażanie programu priorytetowego - Podręcznik procedur przyjęty uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr B/41/13/2022 z 18 października 2022 r.

osiągnięciu założonych celów, a stwierdzone postępowanie stworzyło ryzyko odbioru efektu rzeczowego niezgodnego z celem na poziomie nieakceptowalnym z punktu widzenia finansów publicznych, co było działaniem niezgodnym z art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp.

Pełniący funkcję dyrektora DOWiAZK w 2023 r. wyjaśnił również, że „Celem realizacji przedsięwzięcia jest zbudowanie systemu monitoringu jakościowego wód powierzchniowych, identyfikującego obecność substancji zagrażających równowadze ekosystemów wodnych oraz przekazującego komunikaty alarmowe do służb i organów odpowiedzialnych za akcje ratownicze i ochronę środowiska. Dostarczanie przez punkty pomiarowe danych jakościowych o stanie wód oraz zdolność przekazywania odpowiednim podmiotom komunikatów alarmowych będzie oznaczała właściwą realizację celu Przedsięwzięcia.”.
Ponadto wyjaśnił, że „Zgodnie z zapisami umowy nr 1036/2023/Wn-50/MN-PO/D z dnia 5 czerwca 2023 r., IRŚ-PIB zobowiązał się do budowy systemu monitoringu ciągłego wód powierzchniowych i systemu wczesnego ostrzegania, jak i do przekazania działającego systemu do dyspozycji Ministra Klimatu i Środowiska. NFOŚIGW będzie egzekwował wykonywanie przez Beneficjenta wszystkich zapisów zawartej umowy, w tym dotyczących przekazania gotowego systemu podmiotowi wskazanemu przez MKiŚ. Zarząd NFOŚiGW wraz z Radą Nadzorczą oraz Ministrem Klimatu i Środowiska zatwierdzającym przedmiotowy program zdecydowali, że podmiot zarządzający systemem monitoringu wód śródlądowych i systemem wczesnego ostrzegania zostanie wskazany przez Ministra Klimatu i Środowiska po 31.12.2027 roku. […]. Projekt programu zawierający powyższy zapis poddany został weryfikacji poprzez konsultacje wewnętrzne, w tym przez Wydział Analiz Finansowych oraz Wydział Prawny w NFOŚiGW. Projekt został także przekazany do konsultacji społecznych. MKiŚ ani IRŚ-PIB nie zgłosiły w czasie konsultacji zastrzeżeń do powyższego zapisu.[…] Odpowiednie zapisy w umowie są bezpośrednim przeniesieniem zapisu z programu priorytetowego przyjętego przez Zarząd NFOŚiGW, zatwierdzonego przez Radę Nadzorczą Funduszu w zakresie kryteriów oraz pozytywnie zaopiniowanego przez Ministra Klimatu i Środowiska. Dlatego też w umowie wskazano, że decyzję o przejęciu od IRŚ-PIB systemu ciągłego monitoringu wód i wczesnego ostrzegania i ewentualnym przekazaniu systemu innemu podmiotowi, zgodnie z programem podejmie Minister Klimatu i Środowiska.”.

NIK nie podziela stanowiska, że brak podziału dofinansowywanego przedsięwzięcia polegającego na utworzeniu nowego systemu monitoringu wód śródlądowych na funkcjonalne etapy, w tym brak etapu pilotażu, było uzasadnione brakiem formalnych wymagań w tym zakresie. Zdaniem NIK w celu zapewnienia najlepszych efektów z poniesionych nakładów należało uzależnić decyzję o kontynuowaniu finansowania od pozytywnej oceny etapu pilotażu, który z natury rzeczy byłby ograniczony zakresem i wiązałby się z koniecznością poniesienia jedynie części kosztów przyznanego dofinansowania. Etap pilotażu powinien obejmować przede wszystkich opracowanie niezbędnych metodyk, wytworzenie i montaż pilotażowych stacji pomiarowych, opracowanie wyników pomiarów i uzgodnienie z interesariuszami planowanego do utworzenia krajowego systemu monitoringu metodyk, w tym przede wszystkim liczbę i lokalizację punktów pomiarowo kontrolnych dla całego systemu, zakres i częstotliwość pomiarów, parametry progów alarmowych dla określonych wyznaczników objętych monitoringiem, sposób przetwarzania i wymiany informacji o przekroczeniu progów alarmowych. Pozytywna ocena NFOŚiGW etapu pilotażu powinna być uzależniona od pozytywnej oceny ww. produktów przedsięwzięcia przez interesariuszy nowego systemu monitoringu. Zaciągnięcie

zobowiązania w wysokości 250 000,0 tys. zł na utworzenie całego systemu bez etapu testowego nie można uznać za działanie niegospodarne.

W kwestii nienałożenia w umowie na beneficjenta obowiązków wynikających z deklaracji i oświadczeń zawartych we wniosku o dofinansowanie pełniący funkcję dyrektora DOWiAZK w 2023 r. wyjaśnił, że: „Umowa została zawarta m.in. na podstawie pozytywnie ocenionego wniosku o dofinansowanie(str. 2 umowy) i niedotrzymanie powyższych deklaracji zawartych we wniosku o dofinansowanie mogłoby skutkować wypowiedzeniem umowy na podstawie § 12 ust 1 pkt e) Warunków ogólnych tejże.".

Treść umowy dofinansowania powinna w sposób precyzyjny określać prawa i obowiązki stron tej umowy, w tym przede wszystkich powinna zabezpieczać interes publiczny przed dofinansowaniem przedsięwzięć niezapewniających osiągniecia najlepszych efektów z poniesionych nakładów. Tym samym istotnym było zawarcie ww. obowiązków w umowie. Proces oceny wniosków był prowadzony na potrzeby podjęcia decyzji o dofinansowaniu, zaś umowa cywilnoprawna zawierana przez NFOŚiGW z dotowanym powinna jednoznacznie określać kryteria oceny i odbioru efektów rzeczowych dotowanego przedsięwzięcia.

Pełniący funkcję dyrektora DOWiAZK w 2023 r wyjaśnił również, że „Umowa nr 1036/2023/Wn-50/MN-PO/D z dnia 05.06.2023 r. została sporządzona na wzorze standardowym dla umowy dotacji udzielanej z funduszu statutowego NFOŚiGW i zawiera w części wstępnej zgodne z wzorem umowy dotacji zapisy dotyczące podstawy udzielenia dofinansowania. Projekt umowy jest generowany z systemu Lotus bez ingerencji koordynatora w treść podstawy prawnej zawierania umowy, określonej w części wstępnej wzoru.".

Wzór umowy ze względu na jego funkcję określa ramowe wymagania w zakresie treści umowy. W zależności od złożoności i natury dotowanego przedsięwzięcia treść ostatecznie podpisywanej umowy powinna każdorazowo rzetelnie wskazywać podstawę prawną udzielanego dofinansowania.

Ponadto, pełniący w 2023 r. funkcję Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że zatwierdzając program oraz dofinansowanie ww. przedsięwzięcia „Zarząd kierował się Porozumieniem pomiędzy Ministrem Klimatu i Środowiska a Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi i rekomendacjami departamentu właściwego w tej sprawie, które z kolei bazowały na zapisach Programu priorytetowego. Szczegółowe lokalizacje i techniczne rozwiązania miały być wypracowane w stosownych, właściwych metodykach, co było też pewnym etapem realizacji projektu. Kwestie formalne dotyczące konkretnych lokalizacji oraz np. pozwolenia wodno-prawnego to kolejny etap realizacji. Zarząd miał świadomość, że będzie to rozwiązanie unikatowe i nie ma gotowych rozwiązań na półce.". Dodał również, że zapewnienie osiągnięcia najlepszych rezultatów z poniesionych nakładów zostaną osiągnięte przez standardowe monitorowanie realizacji przedsięwzięć: „harmonogram rzeczowo-finansowy, stałe monitorowanie postępów projektu, rozliczenia finansowe i monitorowanie efektów ekologicznych. […] Finansujący (NFOŚiGW) posiada bardzo mocne narzędzia egzekucyjne w przypadku nierealizowania nie tylko efektów rzeczowo-finansowych, ale również ekologicznych. W skrajnie negatywnym scenariuszu umowa zostanie rozwiązana, a beneficjent będzie musiał zwrócić środki z odsetkami.".

Porozumienie pomiędzy ww. ministrami jest deklaracją podejmowania wspólnych działań przez tych ministrów na rzecz utworzenia nowego systemu monitoringu

zagrożeń wód śródlądowych w Polsce. Zdaniem NIK nie mogło być natomiast jedyną podstawą dla NFOŚiGW do określenia wymagań odnośnie do zakresu zadań, funkcjonalności planowanego do utworzenia nowego systemu monitoringu.
W NFOŚiGW założono, że określenie wymagań technicznych oraz sposobu działania nowego systemu monitoringu wód zostanie zawarte w metodykach opracowanych w ramach finansowanego przedsięwzięcia. Jednakże również dla tych metodyk NFOŚiGW nie określił wymagań jakościowych oraz wymogu ich uzgodnienia z właściwymi organami, tym samym nie zabezpieczył możliwości oceny tych metodyk pod względem jakościowym na potrzeby podejmowania oceny czy realizacja przedsięwzięcia przebiegła zgodnie z oczekiwaniami. Brak wymagań jakościowych skutkuje rozliczeniem kosztów kwalifikowanych w oparciu o kryterium ilościowe, bez możliwości zgłoszenia zastrzeżeń do ich przydatności i stosowalności. Ponadto, w kwestii podnoszonego przez NFOŚiGW bezpłatnego udostępniania online uzyskanych danych służbom ratowniczym oraz odpowiedzialnym za badanie środowiska, należy zauważyć, że ww. udostępnienie nie jest tożsame z wcześniejszym uzgodnieniem potrzeb tych organów w zakresie parametrów technicznych, zakresu pomiarów oraz jakości danych, które będą uzyskiwane. Zgodnie z wyjaśnieniami pełniącego funkcję dyrektora DOWiAZK w 2023 r., eksperci biorący udział w pracach poszczególnych zespołów uczestniczyli jako osoby fizyczne i nie reprezentowali instytucji, w których byli zatrudnieni.

Zdaniem NIK powinny być spełnione wymogi art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp. W przypadku tak dużego i kosztownego projektu, w którym równocześnie z opracowywaniem metodyk, prowadzony był zakup sprzętu będącego podstawą działania stacji pomiarowo-kontrolnych, efekty odpowiednio przeprowadzonego i skonsultowanego pilotażu lub podzielenie projektu na osobne etapy, pozwoliłoby zminimalizować ryzyko niepowodzenia przedsięwzięcia, w tym stworzenia systemu, który nie spełni potrzeb kluczowych interesariuszy. Niezabezpieczenie w pp. Wdmś oraz umowie minimalnych wymagań formalnych i jakościowych systemu, stwarza wysokie ryzyko, że wytworzony system nie będzie spełniał wymagań właściwych organów i instytucji właściwych do podejmowania działań w przypadku stwierdzenia przekroczenia poziomu alarmowego, a koszty utworzenia takiego systemu będą rozliczone ze względu na brak formalnych podstaw do ich zakwestionowania. NIK zwraca uwagę, że określony w ust. 4 warunków szczególnych umowy efekt rzeczowy przedsięwzięcia mierzony jest w sztukach. Natomiast efekt ekologiczny (ust. 5 warunków szczególnych umowy) określony został jako: Stały monitoring zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania – 59 rzek z dopływami i 20 jezior. Błędne jest więc założenie NFOŚiGW, że dostarczanie przez aparaturę pomiarową dowolnie wybranych danych oraz zdolność przekazywania dowolnie wybranym przez dotowanego podmiotom komunikatów alarmowych będzie oznaczało właściwą realizację celu przedsięwzięcia. Kluczowe w tym przypadku powinno być, aby dane dostarczane z właściwie zlokalizowanych punktów pomiarowo-kontrolnych były wiarygodne i prezentowały rzetelne informacje o jakości wód, zgodnie z wymaganiami kluczowych interesariuszy systemu.

(akta kontroli str. 1493-1497, 4393-4398, 4407-4412, 4429-4467, 4478-4493)

Dokonanie zmiany pp. Wdmś oraz zawarcie z IRŚ-PIB umowy nr 1036/2023/Wn-50/MN-PO/D z 5 czerwca 2023 r. pomimo braku regulacji prawnych stanowiących podstawę funkcjonowania nowego systemu monitoringu zagrożeń wód śródlądowych i bez określenia w ww. programie, a następnie w umowie,

właściwego doboru metod i środków służących utworzeniu nowego systemu stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, było też działaniem niegospodarnym.

2. W NFOŚiGW nie zaplanowano i nie mierzono efektów oddziaływań 3 badanych kampanii społecznych (służących ocenie skuteczności i efektywności przeprowadzonych działań komunikacyjnych) na zmiany postaw i zachowań wśród docelowej grupy odbiorców, co było postępowaniem nierzetelnym.

   Przy opracowaniu założeń dotyczących ewaluacji ww. kampanii – na które w 2023 r. wydano 7 050,8 tys. zł – założono pomiar z uwzględnieniem wyłącznie rzeczowych wskaźników obrazujących parametry kampanii.
   Takie określenie założeń ewaluacyjnych uniemożliwiało ocenę zrealizowanych kampanii w kontekście ich skuteczności i efektywności. Nie przeprowadzano także ewaluacji pod kątem skuteczności i efektywności finansowej wykorzystywanych kanałów i instrumentów komunikacyjnych dotarcia do grup docelowych (np. badań sondażowych). Brak ewaluacji uniemożliwiał dokonanie oceny społecznej opłacalności projektu, wskazującej na ile poniesione wydatki przyczyniły się do uzyskania zakładanych rezultatów.

   W sprawie przyczyn nieokreślenia mierników realizacji celów kampanii w trakcie planowania kampanii, objętych badaniem kierownik Wydziału Promocji i Komunikacji Społecznej wyjaśniła: „Na etapie planowania bierzemy pod uwagę zasięg dotarcia do jak najszerszej grupy docelowej, a na bieżąco monitorujemy przyrost złożonych wniosków w programie „Czyste Powietrze". W Projekcie Doradztwa Energetycznego i Programie „Mój Prąd 5.0" określono mierniki kampanii.".
   Na pytanie czy w wyniku przeprowadzonych 3 kampanii przeprowadzono badania skuteczności i efektywności zrealizowanych działań informacyjno-edukacyjnych, a jeśli nie to dlaczego, – kierownik Wydziału Promocji i Komunikacji Społecznej wyjaśniła: „Przy kampaniach wzrost ilości składanych wniosków i zainteresowania szkoleniami były obserwowane na bieżąco i widoczny był przyrost. Więc z tego powodu nie było badań końcowych efektywności. Dane na temat realizacji programów priorytetowych i ilości składanych wniosków otrzymujemy na bieżąco raz w tygodniu od komórek merytorycznych.".

   Celem kampanii społecznych jest zmienianie zastanej rzeczywistości społecznej poprzez zmianę myślenia i zachowania wobec określonego problemu społecznego, co wiąże się z koniecznością określenia celów i przewidywanych rezultatów umożliwiających ocenę faktycznej skuteczności oraz efektywności kampanii społecznej. Finansowanie kampanii ze środków publicznych wiąże się z koniecznością dokonywania wydatków z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Niezapewnienie w NFOŚiGW możliwości oceny zakresu społecznego oddziaływania (efektywności) wszystkich 3 badanych kampanii społecznych, a także niezapewnienie możliwości ustalenia czy uzyskano przy ich realizacji najlepsze efekty z danych nakładów należy uznać za postępowanie naruszające zasady, o których mowa w art. 44 ust. 3 ufp.

   (akta kontroli str. 1736-2597)

3. NFOŚiGW przekazał w 2023 r., w ramach umowy nr 3393/2022/Wn50/OP-LZ/D[109], środki w wysokości 140 000,0 tys. zł[110] poprzez rezerwę celową poz. 59

[109] Zawartej 9 grudnia 2022 r. przez NFOŚiGW z Komendą Główną Policji przy udziale Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej.
[110] Środki przekazano 30 stycznia 2023 r., środki zostały rozliczone 17 stycznia 2024 r.

dla Komendy Głównej Policji na realizację zadania „Pomagamy i chronimy – Policja i Państwowa Straż Pożarna na straży bioróżnorodności", mimo że zadanie to nie należało do zadań Policji.

W wyniku kontroli P/23/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. – wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej" NIK oceniła negatywnie przyznanie środków na realizację ww. zadania w 2022 r. w wysokości 35 000,0 tys. zł[111]. W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością sformułowano wniosek pokontrolny: „Przyznawanie środków z programów priorytetowych wyłącznie podmiotom wymienionym jako beneficjenci programu, których ustawowe zadania wpisują się w cele danego programu priorytetowego".
NFOŚiGW, oprócz wypłaconych środków w 2022 r., kontynuując ww. umowę przekazał dla Komendy Głównej Policji drugą zaliczkę w wysokości 140 000,0 tys. zł. Zarówno wniosek o wypłatę jak i rozliczenie zaliczki składał Komendant Główny Policji i to ta pjb była beneficjentem dofinansowania.

(akta kontroli str. 244-268, 948-1106)

W sprawie przyczyn dalszego finansowania zadania na podstawie umowy nr 3393/2022/Wn50/OP-LZ/D z 9 grudnia 2022 r. i przyznania w 2023 r. 140 000,0 tys. zł na realizację zadania, a także niepodjęcia działań na rzecz zmiany formy lub sposobu finansowania tego zadania w celu doprowadzenia do zgodności działań NFOŚiGW z obowiązującym prawem zastępca dyrektora Departamentu Edukacji, Komunikacji i Ochrony Przyrody w 2023 r. wyjaśniła m.in., że: „[…] nie zidentyfikowano podstaw do uznania, że umowa nr 3393/2022/Wn50/OP-LZ/D na realizację zadania pn. *Pomagamy i chronimy – Policja i Państwowa Straż Pożarna na straży bioróżnorodności* (dalej Umowa) jest niezgodna z obowiązującym prawem. Przede wszystkim należy podkreślić, że jak dotąd żaden właściwy organ lub sąd nie stwierdził nieważności tej umowy, a także nie zidentyfikowano obecnie przesłanek do wypowiedzenia lub rozwiązania Umowy. Należy przy tym podkreślić, że przedmiotowe dofinansowanie jest realizowane w trybie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie gospodarki finansowej NFOŚiGW oraz WFOŚiGW, które wymaga aby zadanie znalazło się na liście uzgodnionej z dysponentem (§ 11 przedmiotowego rozporządzenia). Do dnia dzisiejszego przedmiotowe zadanie na takiej liście się znajduje i dysponent nie zmienił, ani nie zakwestionował tej listy (tak samo jak w 2023 r.). Lista na 2024 r. przewiduje wypłatę w kwocie 175 000 000 zł. Mając to na uwadze należy stwierdzić, że Umowa obowiązuje, a Narodowy Fundusz zobowiązany jest do jej realizacji – w tym przede wszystkim do wypłaty środków w terminach z niej wynikających.[…] W konsekwencji brak wypłaty narażał Narodowy Fundusz na odpowiedzialność kontraktową, a przedstawicieli Narodowego Funduszu m.in. z tytułu odpowiedzialności za naruszenia dyscypliny finansów publicznych (np. art. 16). […] Udzielenie dofinansowania przez Narodowy Fundusz na rzecz państwowej jednostki budżetowej (tak było w tym przypadku) nastąpiło na podstawie art. 410c ustawy – Prawo ochrony środowiska (dalej ustawa POŚ) oraz w związku z rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie gospodarki finansowej NFOŚiGW oraz WFOŚiGW. Ewentualna bezprawność działania Narodowego Funduszu może się więc opierać jedynie na stwierdzeniu naruszenia któregoś z tych przepisów lub aktów prawnych, co jak do tej pory nie nastąpiło (również w raporcie NIK z 2023 r.). Należy więc podkreślić, że z punktu widzenia art. 410c ustawy POŚ nie wymaga, aby zadania na które przekazywane są środki miały oparcie w ustawie – istotne

[111] Środki przekazano 15 grudnia 2022 r., środki zostały rozliczone 29 grudnia 2022 r.

jest to, aby miały charakter ekologiczny, a beneficjent był zdolny do jego wykonania – czy to samodzielnie czy przy udziale wykonawców/podwykonawców lub partnerów. Z punktu widzenia ww. wskazanych przepisów prawa – rozumienie zadania może być inne niż zadanie wskazane w ustawie i przypisane dla danego podmiotu. Z punktu widzenia procedury udzielania dofinansowania istotne jest przy tym, że zadanie podlegające dofinansowaniu jest uzgadniane z dysponentem i on jest w stanie zidentyfikować to zadanie i umieszcza je na liście zadań. W przypadku zadania pn. *Pomagamy i chronimy – Policja i Państwowa Straż Pożarna na straży bioróżnorodności* zostało ono umieszczone na liście zadań zakwalifikowanych do dofinansowania uzgodnionej z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji współdziała z Ministrem KiŚ w zakresie zwalczania zagrożeń dla środowiska – m. in. na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy tymi organami centralnymi w dniu 30 października 2015 r. Porozumienie to reguluje zasady współpracy w zakresie uzgadniania list zadań proekologicznych do dofinansowania przez Narodowy Funduszu. Na podstawie powyższego porozumienia Minister KiŚ popiera starania Ministra Spraw Wewnętrznych o dofinansowanie ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej m. in. zadań z zakresu ochrony środowiska realizowanych przez jednostki organizacyjne Policji i Państwowej Straży Pożarnej, w tym polegające na zakupie specjalistycznego sprzętu niezbędnego do zapobiegania przewidywanym skutkom zdarzeń naturalnych, skutecznego prowadzenia akcji ratowniczych oraz usuwania skutków zdarzeń naturalnych i poważnych awarii. Powyższe obszary współdziałania mają bezpośrednie przełożenie na wskazane poniżej zadania służb Policji i Państwowej Straży Pożarnej.

W praktyce Narodowego Funduszu wielokrotnie dochodziło do sytuacji, w której dane przedsięwzięcie było realizowane przez kilka podmiotów – w tym np. współbeneficjentów, podmioty upoważnione do ponoszenia kosztów lub w innej konfiguracji. Taki mechanizm był często stosowany w dofinansowania ze środków unijnych. Umowa została zaś zawarta pomiędzy NFOŚiGW, a Skarbem Państwa - Komendą Główną Policji właśnie przy udziale Skarbu Państwa - Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej z siedzibą w Warszawie, a integralną częścią Umowy jest porozumienie w sprawie współdziałania Państwowej Straży Pożarnej i Policji, zawartego w dniu 30 grudnia 2019 roku pomiędzy: Komendantem Głównym Straży Pożarnej, a Komendantem Głównym Policji (załącznik nr 8). To właśnie przedmiotowe porozumienie z dnia 30 grudnia 2019 r. bezpośrednio kształtuje sposób realizacji dofinansowanego zadania – co wprost wynika z definicji Zadania zawartej w pkt II lit. c) Umowy.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że przepisy nie wymagają aby dofinansowane zadanie miało walor zadania ustawowego i musiało być realizowane przez jednego beneficjenta. W tym przypadku konstrukcja dofinansowania opierała się współdziałaniu dwóch podmiotów, których suma zadań i kompetencji dawała gwarancję realizacji dofinansowanego zadania. Z punktu widzenia Narodowego Funduszu jest to konstrukcja często spotykana w praktyce.

W kontekście powyższego należy dodatkowo wskazać, iż udzielenie dofinansowania na realizację zadania pn. *Pomagamy i chronimy – Policja i Państwowa Straż Pożarna na straży bioróżnorodności* nastąpiło na podstawie postanowień programu priorytetowego NFOŚiGW 7.3 pn. *Ochrona i przywracanie różnorodności biologicznej i krajobrazowej. Część 1 Ochrona obszarów i gatunków cennych przyrodniczo*, gdzie w ramach beneficjentów wskazano m. in. państwowe jednostki budżetowe (pkt 7.4.7 Programu), a jedną

z form finansowania jest przekazanie środków na dofinansowanie zadań państwowych jednostek budżetowych (pkt 7.1.2 Programu).
[…] ustawodawca wyraźnie zastrzega, że zadania wskazane w art. 1 ust. 2 są zadaniami podstawowymi, a więc mogą być również inne zadania, które takiego przymiotu, w rozumieniu Ustawy (podstawowego), nie mają. Zauważyć należy, że katalog działań w wymienionym wyżej zapisie prawnym nie ma charakteru wyczerpującego, a wskazuje tylko najważniejsze zadania Policji. Policja jest formacją wchodzącą w skład administracji publicznej, w związku tym zobowiązana jest działać w interesie publicznym. Kompetencje Policji obejmują całokształt spraw związanych z ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego i przenikają się z kompetencjami innych służb działających w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Jednym z podstawowych zadań ustawowych jakie należą do Państwowej Straży Pożarnej (art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej) jest organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń oraz wykonywanie pomocniczych specjalistycznych czynności ratowniczych w czasie klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń przez inne służby. W sytuacjach kryzysowych (np. katastrofy i klęski żywiołowe) Policja i inne służby podejmują wspólne działania w sposób świadomy, celowy i zorganizowany minimalizując straty. Współdziałanie to nic innego jak realizowanie celów tożsamych i zgodnych. […] Działanie polegające na finansowaniu wspólnego działania KGP i PSP, jest rozwiązaniem zapewniającym efektywne wydatkowanie środków publicznych. Policja posiada odpowiednie zaplecze techniczne, wyszkolonych pilotów, mechaników i nawigatorów, a także bazę lokalizacyjną. Nie ma uzasadnienia ekonomicznego dla samodzielnego utrzymywania przez Straż Pożarną śmigłowców, w sytuacji użyczenia ww. zasobów przez jednostki Policji, biorąc pod uwagę Porozumienie pomiędzy KGP i PSP gwarantujące wzajemne wykorzystanie posiadanych zasobów w sposób efektywny i optymalny. Nie jest właściwym rozpatrywanie odrębnie stron umowy i ich kompetencji, ponieważ przy przedmiotowym przedsięwzięciu działają we współpracy wnosząc istotny wkład pozwalający na skuteczną i sprawną realizację projektu i osiągnięcie oczekiwanych efektów. Rozwiązanie takie zostało zaproponowane przez Beneficjentów, którzy wspólnie przystąpili do przedmiotowej umowy. Ponadto dla zwiększenia bezpieczeństwa Unii Europejskiej i wpierania Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (UMOL), obowiązkiem państw członkowskich jest wzajemne zabezpieczanie przed klęskami żywiołowymi i katastrofami. Oznacza to, że w przypadku katastrofy Polska wspiera inne kraje, ale i również takiej pomocy może oczekiwać. Uruchamianie zasobów odbywa się na wniosek Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego UE (ERCC). W ramach tej inicjatywy Państwowa Straż Pożarna we współpracy z Policją, dysponuje 4 typami modułów ratowniczych, razem 21 modułów […].
Podsumowując: Dalsze finansowanie w ramach Umowy, w tym wypłata 140 000 000 zł w 2023 r. wynika z motywów opisanych powyżej, niemniej ewentualne stwierdzenie nieprawidłowości będzie prowadziło do działań naprawczych, w tym ewentualnego rozwiązania umowy i zawiadomienia właściwych organów. Trudno przy tym uznać, że w 2023 r. doszło do „przyznania 140 000 000 zł" (oraz odpowiednio 165 000 000 w 2024 r.) skoro Umowa była zawarta na kilka lat i to ona stanowiła podstawę do uzgodnienia listy, co jednak nie stanowiło nowego dofinansowania ale jego kontynuację (§ 11 ust. 2 pkt 2 ww. rozporządzenia). Umowa nr 3393/2022/Wn50/OP-LZ/D jak dotąd nie była przedmiotem zmiany. Narodowy Fundusz nie zidentyfikował jak dotąd

niezgodności z prawem Umowy. Jeżeli zostanie taka niezgodność zidentyfikowana na pewno zostaną podjęte stosowane działania w celu usunięcia stwierdzonych wadliwości prawnych. Obecnie opracowywane jest wystąpienie do dysponenta – Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, które być może spowoduje zmiany w zakresie Umowy. Dodać należy, że NIK w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 24.04.2023 r., dotyczącym przeprowadzonej kontroli P/23/001 pn. Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. – wykonanie planu finansowego NFOŚiGW wskazał zalecenia pokontrolne, wśród których nie było żadnego wskazania do zaniechania realizacji umowy lub zmiany jej formy. We wniosku pokontrolnym stwierdzono w tym kontekście, że przyznawanie środków z programów priorytetowych powinno następować wyłącznie podmiotom wymienionym jako beneficjenci programu, których ustawowe zadania wpisują się w cele programu priorytetowego.). Zmiany takie nie wynikają również z innych zakończonych dotychczas kontroli. Nadmieniam, że NFOŚiGW podpisując umowę zobowiązał się do przekazania na rzecz Skarbu Państwa środków w określonych kwotach i na określonych warunkach. Beneficjent z nałożonych na niego obowiązków umownych wywiązuje się sposób należyty i terminowy, w związku z tym na ten moment nie ma podstawy do zaniechania realizacji umowy. Wyniki zarówno audytu kancelarii zewnętrznej, kontroli Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Bydgoszczy oraz kontroli wewnętrznej i u Beneficjenta będą podstawą do podjęcia ewentualnych dalszych kroków przez Narodowy Fundusz w tej sprawie.”.

Pełniący funkcję Prezesa Zarządu NFOŚiGW w 2023 r. wyjaśnił: „NFOŚiGW działa na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska i innych aktów prawnych dotyczących bezpośrednio jego działalności. Operacjonalizuje swoje działania zgodnie z ustawą Poś zasadniczo za pośrednictwem programów priorytetowych. Na żadnym etapie postępowania w przedmiotowej sprawie nie było informacji ze strony prawników, które wskazywałyby jakikolwiek cień wątpliwości w zakresie legalności przedmiotowego działania. Mając na uwadze również brzmienie przywołanego przepisu z ustawy o Policji, zgodnie ze znaną pracownikom NFOŚiGW doktryną, w przedmiotowej sprawie w cyt. artykule mowa jest jedynie o podstawowych zadaniach policji, które nie są jedynymi zadaniami Policji. M.in. Policja może zawierać porozumienia o współpracy z różnymi jednostkami organizacyjnymi. Z przedstawionych przez Straż Pożarną i Policję informacji wynika jasno, że zawarły one pod nadzorem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji porozumienie o współpracy m.in. w zakresie ochrony przeciwpożarowej. Mając powyższe na uwadze, z obszaru prawnego NFOŚiGW nigdy nie zostały zaprezentowane Zarządowi informacje o wątpliwościach w zakresie legalności tego działania. Departament Prawny NFOŚiGW nie podzielał stanowiska NIK odnośnie tej sprawy.”.

Organy władzy publicznej, zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej, mogą działać na podstawie i w granicach prawa. Pjb nie może zatem realizować dowolnych zadań, a jedynie te, które wynikają z przepisów tworzących te jednostki. Z tych względów Pjb nie powinna realizować zadań, które nie należą do jej obowiązków na podstawie ustawy, a NFOŚiGW nie powinien dofinansowywać tych zadań Pjb, które nie wynikają wprost z przepisów prawa. NIK podtrzymuje dotychczasową ocenę postępowania NFOŚiGW, którą zaprezentowano wystąpieniu NIK po kontroli P/23/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. – wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej”.

(akta kontroli str. 244-268, 948-1125, 1493-1494)

4. Dopiero w połowie 2023 r. Zarząd NFOŚiGW uchwalił roczny plan kosztów utrzymania organów i Biura NFOŚiGW oraz plan inwestycyjny Biura NFOŚiGW na rok 2023, co było działaniem nierzetelnym.

   Projekt planu kosztów utrzymania organów i Biura NFOŚiGW oraz projekt planu inwestycyjnego Biura NFOŚiGW na 2023 r. został przekazany Zarządowi NFOŚiGW dopiero 28 czerwca 2023 r. przez Wydział Planowania i Sprawozdawczości, a uchwała Zarządu NFOŚiGW została podjęta 4 lipca 2023 r. Zgodnie z § 26 ust. 3.3 pkt f i g regulaminu organizacyjnego Biura NFOŚiGW, przyjętego uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr B/38/1/22 z 27 września 2022 r. opracowanie projektu planu kosztów utrzymania organów i Biura NFOŚiGW oraz projektu planu inwestycyjnego Biura NFOŚiGW i sprawozdań z ich realizacji należało do zadań Wydziału Planowania i Sprawozdawczości w Departamencie Finansowym.

   Dyrektor DAPiS (wcześniej zastępca dyrektora Departamentu Finansowego, któremu podlegał Wydział Planowania i Sprawozdawczości) wyjaśnił, że:
   - prace nad planem kosztów utrzymania organów i Biura NFOŚiGW na 2023 rok oraz planem inwestycyjnym Biura NFOŚiGW na 2023 r. rozpoczęto 24 stycznia 2023 r., kiedy to Departament Finansowy wysłał pierwsze tabele do komórek organizacyjnych NFOŚiGW celem zebrania zapotrzebowania w ramach limitów określonych w planie finansowym na rok 2023;
   - oba plany zostały przekazane Zarządowi NFOŚiGW do uchwalenia 28 czerwca 2023 r. z uwagi na przedłużający się proces przekazywania danych przez komórki organizacyjne NFOŚiGW oraz inne obowiązki sprawozdawcze, których kulminacja zwyczajowo następuje w I połowie roku;
   - limity przyszłego opracowywanego projektu planu kosztów utrzymania organów i Biura NFOŚiGW oraz projektu planu inwestycyjnego Biura NFOŚiGW na rok 2023 zostały wcześniej zapisane w planie finansowym na 2023 rok;
   - uchwalony w czerwcu 2023 roku plan kosztów utrzymania organów i Biura NFOŚiGW oraz plan inwestycyjny Biura NFOŚiGW na rok 2023 jest jedynie uszczegółowieniem limitu zawartego w planie finansowym na 2023 rok.

   Nierzetelna, bo niedostosowana do realnych – możliwych do wykonania jeszcze w 2023 r. – wielkości, była także zmiana planu inwestycyjnego Biura NFOŚiGW na rok 2023 r. dokonana 11 dni przed końcem roku, tj. uchwałą Zarządu NFOŚiGW z 19 grudnia 2023 r.

   Dyrektor DAPiS wyjaśnił, że z uwagi na niezmieniony, istniejący limit wydatków majątkowych w planie finansowym NFOŚiGW na rok 2023 nie zmieniono głównego limitu planu inwestycyjnego Biura NFOŚiGW na 2023 rok w celu jednolitości danych planistycznych, a zmiany dokonano w pozycjach niezbędnych do aktualizacji.

   Dokonane 2 zmiany planu zwiększenia kwoty wydatków na instalację stacji ładowania do aut EV należących do NFOŚiGW oraz wydatków na zakup mebli biurowych były celowe i pozwoliły na wykonanie tych pozycji planu na poziomie odpowiednio 97,6% i 94,1% planu po zmianach. Nie urealniono jednak pozostałych pozycji planu pomimo, że NFOŚiGW dokonał zmiany również planu finansowego, a uchwała Rady Nadzorczej NFOŚiGW została podjęta 5 grudnia 2023 r. Skutkiem braku rzetelnego planu inwestycyjnego na 2023 r. było jego wykonanie na poziomie 3,5%.
   Prace nad rocznym planem inwestycyjnym Biura NFOŚiGW i planem kosztów utrzymania organów i Biura NFOŚiGW powinny kończyć się wraz z pracami nad

planem działalności i planem finansowym, i analogicznie jak te plany powinny być uchwalane w styczniu każdego roku na dany rok.
Zgodnie z art. 31 ufp oraz art. 400q ust. 4 Poś NFOŚiGW w rocznych planach finansowych wyodrębnia się m.in. środki na wydatki majątkowe. Limit wydatków majątkowych, ustalony w projekcie planu finansowego NFOŚiGW na rok 2023 w połowie poprzedniego roku, jak również w styczniu 2023 r., powinien wynikać z analizy potrzeb i wyceny planowanych do poniesienia wydatków majątkowych. Roczny plan inwestycyjny Biura NFOŚiGW i plan kosztów utrzymania organów i Biura NFOŚiGW powinien stanowić uszczegółowienie planu finansowego. Postępowanie NFOŚiGW w zakresie planowania planu kosztów utrzymania organów i Biura NFOŚiGW oraz planu inwestycyjnego było nierzetelne.
(akta kontroli str. 399-820, 889-947, 1500-1575)

1.3 Gospodarowanie wolnymi środkami i obligacja

Na 31 grudnia 2023 r. środki pieniężne zgromadzone na rachunkach NFOŚiGW w Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) wyniosły 7 025 038,2 tys. zł. Były niższe od stanu środków NFOŚiGW na 31 grudnia 2022 r. o 2 188 610,7 tys. zł, tj. o 23,8%. Większość środków, tj. 5 594 366,6 tys. zł (79,6%), pozostawała na rachunkach bankowych Funduszu Modernizacyjnego. Środki na rachunkach „Zobowiązań wieloletnich" wyniosły 1 009 388,6 tys. zł. Średni stan środków pieniężnych z 12 miesięcy w 2023 r. wyniósł 8 609 308,1 tys. zł.

Od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r. NFOŚiGW nie otrzymał poleceń i nie dokonywał wpłat środków pieniężnych do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.
Na podstawie art. 48 ust. 2 ufp oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie[112] NFOŚiGW lokował wolne środki znajdujące się w jego dyspozycji, które nie były wydatkowane na wykonywanie zadań w określonym dniu oraz jego funkcjonowanie, w formie depozytu u Ministra Finansów. Lokowanie środków odbywało się za pośrednictwem BGK. Depozyty terminowe były zakładane z dwudniowym wyprzedzeniem, a lokaty overnight były stałym automatycznym zleceniem dla BGK do przekazywania wolnych środków pozostałych na rachunkach, które nie zostały przekazane w depozyt terminowy i nie były wydatkowane w danym dniu do godz. 15.

Na 1 stycznia 2023 r. było czynnych 30 depozytów overnight w łącznej wysokości 9 162 290,7 tys. zł, które utworzono 30 grudnia 2022 r. na okres 3 dni z oprocentowaniem 6,25% w stosunku rocznym. Na 31 grudnia 2023 r. były utworzone 32 depozyty overnight o wartości 6 949 828,9 tys. zł na 4 dni (od 29 grudnia 2023 r. do 2 lutego 2024 r.) z oprocentowaniem 5,25% w stosunku rocznym. W ciągu 2023 r. utworzono 7 900 depozytów łącznie na 2 082 601 298,7 tys. zł. Na 7 900 depozytów tylko 1 stanowił lokatę terminową na 4 500 000,0 tys. zł, utworzoną przez NFOŚiGW na rachunku Funduszu Modernizacyjnego na okres 31 dni z oprocentowaniem 5,52% w stosunku rocznym. Pozostałe stanowiły depozyty overnight, które były automatycznie przedłużane w przypadku dni ustawowo wolnych od pracy nawet do 5 dni. Ich oprocentowanie wyniosło od 5,25% do 6,25% w stosunku rocznym. Nie składano dyspozycji wcześniejszego zwrotu środków z lokaty terminowej.

Odsetki z tytułu oprocentowania wolnych środków w 2023 r. wyniosły 519 532,6 tys. zł. Do wpływów NFOŚiGW nie były zaliczane odsetki od środków

[112] Dz. U. poz. 1864.

ZFŚS oraz odsetki od opłat produktowych za opakowania (od wpłat redystrybuowanych do WFOŚIGW), które wyniosły 94,9 tys. zł.

Rachunki bankowe NFOŚiGW były prowadzone tylko w BGK, natomiast w Domu Maklerskim BOŚ S.A. prowadzone były rachunki depozytowe dotyczące papierów wartościowych będących w posiadaniu NFOŚiGW.
W 2022 r. NFOŚiGW otrzymał nieodpłatnie od Ministra Finansów skarbowe papiery wartościowe o wartości nominalnej 4 000 000,0 tys. zł na finansowanie lub dofinansowanie działań w zakresie ochrony klimatu oraz wsparcia przemysłu energochłonnego. Obligacje zerokuponowe z terminem wykupu 25 lipca 2024 r. o wartości 400 000,0 tys. zł zaewidencjonowano jako aktywa krótkoterminowe, pozostałe zostały ujęte jako długoterminowe dłużne papiery wartościowe (z terminem wykupu od 25 maja 2027 r. do 25 maja 2033 r.). Zgodnie z decyzją Zarządu NFOŚiGW, obowiązującą na dzień zakończenia czynności kontrolnych w NFOŚiGW, obligacje mają być utrzymywane do daty ich wykupu.
Na 31 grudnia 2022 r. zostały one zaewidencjonowane w księgach rachunkowych w łącznej wartości 3 004 000,0 tys. zł, tj. w wysokości o 24,9% niższej od wartości nominalnej.

W wyniku kontroli P/23/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. – wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej" NIK oceniła wycenę otrzymanych nieodpłatnie obligacji na moment otrzymania jako zaniżoną i sformułowała 2 wnioski pokontrolne:

- o dokonanie opisu w polityce (zasadach) rachunkowości metod wyceny dla nieodpłatnie otrzymanych obligacji oraz
- o skorygowanie nieprawidłowej wyceny nieodpłatnie otrzymanych obligacji w księgach rachunkowych i sprawozdaniach.

Kontrola wykazała, że wprowadzono zmianę polityki (zasad) rachunkowości, obowiązującej w NFOŚiGW od 1 stycznia 2023 r., poprzez dodanie w pkt VI ppkt 3.2 postanowienia, że „Otrzymane nieodpłatnie obligacje skarbowe, na dzień bilansowy wycenia się w wartości godziwej w oparciu o wartość oszacowaną przez dom maklerski prowadzący rachunek papierów wartościowych". Dokonano także zmiany wyceny obligacji na 31 grudnia 2023 r. i ich wartość oszacowano w wysokości 3 765 430,0 tys. zł, tj. o 761 432,0 tys. zł wyższej od wyceny dokonanej na 31 grudnia 2022 r. (bez wyceny niezapadłych odsetek).
Ponadto na 31 grudnia 2023 r. NFOŚiGW posiadał 65 786 sztuk obligacji BOŚ S.A. serii AA objętych 31 października 2017 r. o wartości 67 122,1 tys. zł z datą wykupu 31 października 2024 r.

Przychody z tytułu odsetek od obligacji wyniosły na 31 grudnia 2023 r. 182 840,8 tys. zł i były wyższe od przychodów z tego tytułu na 31 grudnia 2022 r. (58 730,5 tys. zł) o 124 110,3 tys. zł, tj. o 211,3%. Odsetki od obligacji skarbowych otrzymanych nieodpłatnie wyniosły 175 080,0 tys. zł (w 2022 r. – 53 440,0 tys. zł), a od obligacji BOŚ S.A serii AA – 7 760,8 tys. zł (w 2022 r. – 5 290,5 tys. zł).

Główna księgowa wyjaśniła, że zarządzanie płynnością finansową w NFOŚiGW oparte było na planie działalności, a dokładnie na miesięcznym planie finansowania sporządzonym w podziale na programy priorytetowe, komórki odpowiedzialne za realizację planu oraz w układzie poszczególnych miesięcy. Co miesiąc sporządzane i przedstawiane było Zarządowi NFOŚiGW sprawozdanie w zakresie realizowanych wypłat oraz przedstawiające środki pieniężne będące w dyspozycji NFOŚiGW w podziale na poszczególne zobowiązania wieloletnie. Stosowany mechanizm kontroli stanu niezbędnych wolnych środków zabezpieczających bieżące regulowanie zobowiązań zabezpieczało wolne kwoty niezbędne do regulowania bieżących

zobowiązań. Uwzględniał on posiadane środki na rachunkach (codzienna kontrola), spodziewane wpływy oraz planowane wypłaty wynikające z jednej strony z planu działalności, a z drugiej kwot wniosków o płatność będących w obiegu. Na początku każdego tygodnia przygotowywany był raport przedstawiający stan środków pieniężnych na koniec poprzedniego tygodnia, który był przesyłany do głównego księgowego oraz dyrektora komórki ds. planowania i sprawozdawczości. W razie potrzeb był przedstawiany Zarządowi NFOŚiGW.

(akta kontroli str. 99-232, 255-256, 1126-1392, 1447-1450, 1498-1499)

Uchwałą nr B/48/1/2022 z 6 grudnia 2022 r. Zarząd NFOŚiGW wyraził zgodę na nabycie obligacji podporządkowanych BOŚ S.A., tzw. zielonych obligacji, za łączną kwotę nie wyższą niż 100 000,0 tys. zł w terminie do 31 marca 2023 r. oraz wystąpienie do ministrów właściwych do spraw klimatu oraz finansów publicznych o zgodę na nabycie obligacji. Uchwałę podjęto w związku z pismem z 19 września 2022 r. BOŚ S.A. do NFOŚiGW informującym o podjęciu 14 czerwca 2022 r. uchwały w sprawie uruchomienia Programu emisji instrumentów dłużnych do kwoty 1 mld zł, w ramach którego zamierza przeprowadzić emisję wielkości 100 mln zł (250 szt. obligacji własnych o wartości nominalnej 400 000 zł każda) za pośrednictwem Domu Maklerskiego BOŚ S.A. Uchwałą z 16 grudnia 2022 r. Rada Nadzorcza NFOŚiGW zatwierdziła wniosek Zarządu NFOŚiGW w sprawie wyrażenia zgody na nabycie obligacji BOŚ S.A.

Pismami z 27 grudnia 2022 r. Prezes Zarządu NFOŚiGW – na podstawie art. 411 ust. 6a Poś – zwrócił się do Ministra KiŚ i Ministra Finansów o wyrażenie zgody na nabycie przez NFOŚiGW obligacji emitowanych przez BOŚ S.A. informując o podjętej przez Radę Nadzorczą NFOŚiGW uchwale w sprawie zatwierdzenia wniosku Zarządu NFOŚiGW o wyrażenie zgody na nabycie obligacji BOŚ S.A. W pismach napisano:

- BOŚ S.A. poinformował NFOŚiGW o podjęciu 14 czerwca 2022 r. uchwały w sprawie uruchomienia Programu emisji instrumentów dłużnych do kwoty 1 mld zł, w ramach którego zamierza przeprowadzić emisję wielkości 100 000,0 tys. zł (250 szt. obligacji własnych o wartości nominalnej 400,0 tys. zł każda) za pośrednictwem Domu Maklerskiego BOŚ S.A.
- Oferta miałaby charakter oferty niepublicznej, na podstawie skierowanej propozycji nabycia obligacji do 1 inwestora, tj. NFOŚiGW. Zgodnie z projektem Warunków Emisji Obligacji Podporządkowanych przedstawionym przez BOŚ S.A., projekty finansowane i refinansowane w ramach emisji będą dotyczyły OZE w rozumieniu art. 401 ust. 5 Poś realizowane zgodnie z Green Bond Framework, a więc potencjalnie ich nabycie będzie mogło nastąpić ze środków z obowiązania wieloletniego.
- Planowana wielkość emisji wynosi do 100 000,0 tys. zł, termin wykupu 7 lat, z opcją wcześniejszego wykupu po 5 latach od dnia emisji, oprocentowanie zmienne oparte o WIBOR 6m plus marża do 3,0% rocznie. p.a. Zgodnie z art. 411 ust. 6a Poś NFOŚiGW może obejmować lub nabywać udziały lub akcje w spółkach oraz nabywać obligacje emitowane przez inne podmioty niż Skarb Państwa za zgodą ministra właściwego do spraw klimatu i ministra właściwego do spraw finansów publicznych, jeżeli jest to związane z rozwojem przemysłu i usług w zakresie ochrony środowiska.
- Wpływy z emisji obligacji zostaną przeznaczone w przeciągu 12 miesięcy na udzielanie nowych lub refinansowanie istniejących kredytów przeznaczonych na finansowanie projektów zaliczonych do „Kwalifikowanych Portfela Zielonych Projektów". Refinansowanie Zielonych Projektów nie będzie większe niż 50% wpływów z emisji obligacji. BOŚ S.A. deklaruje wprost przeznaczenie środków pozyskanych z emisji obligacji na projekty związane z Odnawialnymi Źródłami

Energii zgodnie z art. 401c ust. 5 Poś i alokowanie ich w ciągu 1 roku od dnia emisji obligacji.

Pismami z 2 maja i 12 lipca 2023 r. Ministrowie KiŚ oraz Finansów wyrazili zgodę na nabycie przez NFOŚiGW obligacji emitowanych przez BOŚ S.A. tzw. zielonych obligacji (Green Bonds) za łączną kwotę nie wyższą niż 100 000,0 tys. zł.

W związku z niewydaniem przez ministrów zgód w terminie do 31 marca 2023 r., 12 lipca 2023 r. BOŚ S.A. ponownie zwrócił się do NFOŚiGW z ofertą wskazując identyczne warunki programu emisji obligacji BOŚ S.A. Uchwałą z 20 lipca 2023 r. Zarząd NFOŚiGW dokonał zmiany w uchwale z 6 grudnia 2022 r. i przedłużył termin nabycia obligacji z 31 marca 2023 r. na 31 grudnia 2023 r., a Rada Nadzorcza NFOŚiGW uchwałą z 28 lipca 2023 r. zatwierdziła wniosek Zarządu NFOŚiGW i w uchwale z 16 grudnia 2022 r. wydłużyła termin nabycia akcji do 31 grudnia 2023 r. Pismami z 1 sierpnia 2023 r. ponownie skierowano wnioski do Ministrów KiŚ oraz Finansów informujące o wydłużeniu terminu nabycia zielonych obligacji z 31 marca 2023 r. na 31 grudnia 2023 r., a ministrowie utrzymali podjęte decyzje w pismach z 8 i 17 sierpnia 2023 r.

Uchwałą z 29 sierpnia 2023 r. Zarząd NFOŚiGW, po zapoznaniu się z wnioskiem głównego księgowego – dyrektora Departamentu Finansowego, wyraził zgodę na przyjęcie oferty nabycia obligacji. Nabycia obligacji serii AB BOŚ S.A. dokonano 1 września 2023 r. za cenę 100 000,0 tys. zł. Przelewu dokonano z rachunku 76 1130 1017 0000 0109 9520 0084 – OZE i efektywność energetyczna.

(akta kontroli str. 1393-1445)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1.4 Realizacja zadań

Opis stanu faktycznego

W planie finansowym NFOŚiGW w układzie zadaniowym w 2023 r.[113] ujęto koszty realizacji zadań, zgodnie z ustawą budżetową, w wysokości 8 659 740,0 tys. zł, w planie po zmianach[114] – 10 560 840,0 tys. zł.

Według danych ujętych w sprawozdaniu RB-BZ2 Roczne sprawozdanie z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2023 r.[115] poniesione koszty wyniosły 9 007 008,0 tys. zł, co stanowiło 104,0% planu według ustawy budżetowej i 85,3% planu po zmianach. W porównaniu do 2022 r. (5 970 529,9 tys. zł) poniesione koszty były wyższe o 3 036 478,1 tys. zł, tj. o 50,9%.
W sprawozdaniu RB-BZ2 w ramach funkcji 12 – Środowisko wykazano 5 zadań podzielonych na 13 podzadań i 23 działania. Wykonanie kosztów zadań, podzadań i działań wykazało odchylenia w 40 z 41 pozycji planu po zmianach, a w przypadku mierników odchylenia wystąpiły w 25 z 41 pozycji planu po zmianach (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości").

[113] Uchwała nr 42/23 Rady Nadzorczej NFOŚiGW z 28 lutego 2023 r. w sprawie uchwalenia Planu Finansowego NFOŚiGW w układzie zadaniowym na rok 2023 oraz na lata 2024-2025.

[114] Uchwała nr B/44/1/2023 Zarządu NFOŚiGW z 14 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia projektu zmiany Planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w układzie zadaniowym na rok budżetowy 2023 oraz na lata 2024-2025, zmiany Planu działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska Gospodarki Wodnej na 2023 rok oraz skierowania wniosku do Rady Nadzorczej NFOŚiGW, a następnie uchwała nr 352/23 Rady Nadzorczej NFOŚiGW z 24 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia zmiany Planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w układzie zadaniowym na rok budżetowy 2023 oraz na lata 2024-2025 oraz Planu działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na 2023 rok.

[115] Dalej: „sprawozdanie RB-BZ2".

Największe koszty poniesiono w ramach zadania 12.3.W. Ochrona powietrza i przeciwdziałanie zmianom klimatu. Stanowiły one 85,0% kosztów ogółem i wyniosły 7 653 097,2 tys. zł.

Na poziomie zadania 12.1.W System ochrony środowiska i informacji o środowisku koszty wyniosły 938 091,8 tys. zł (95,6% planu po zmianach). Celem zadania było „zwiększenie liczby osób objętych działaniami edukacyjnymi w zakresie ochrony środowiska". Osiągnięta wartość miernika, określonego jako „zasięg zrealizowanych przedsięwzięć edukacyjno-promocyjnych oraz informacyjnych (mln osób)", wyniosła 91 mln osób wobec planowanych 101 mln osób wg ustawy budżetowej i 133 wg planu po zmianach (tj. odpowiednio 90,1% planu i 68,4 planu po zmianach). Niższa wartość miernika wynika z opóźnienia w zamknięciu umowy zawartej z MKiŚ[116], które zakończyło się na początku 2024 r. Wykonanie kosztów wynikało ze sposobu wykorzystania środków na realizację 5 podzadań, w tym. m.in.:

- 12.1.1. Tworzenie i koordynacja regulacji w zakresie ochrony środowiska oraz informacja o środowisku – zrealizowano w wysokości 124 218,4 tys. zł, tj. 28,2% planu po zmianach z powodu niższego wykonania kosztów finansowych, w szczególności na nieutworzone odpisy aktualizujące wartość inwestycji i pożyczek, a także wydatków na „Współfinansowanie programu LIFE";
- 12.1.2.W Promocja zachowań proekologicznych i edukacja środowiskowa – zrealizowany poziom kosztów 105 816,6 tys. zł stanowił 97,4% planu po zmianach;
- 12.1.3.W Monitoring środowiska i kontrole w zakresie ochrony środowiska – zrealizowany poziom kosztów 152 449,1 tys. zł tj. 150,7% planu po zmianach, wynikał z wyższego niż zaplanowano wydatkowania środków w programie „Wspieranie działalności monitoringu środowiska". W ramach nowej części 2 programu „Stały monitoring zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania" wydatkowano dodatkowe 55 mln zł[117] na finansowanie przedsięwzięć monitoringowych po katastrofie ekologicznej na Odrze;
- 12.1.4.W Ochrona przed skutkami zagrożeń – zrealizowano 421 835,8 tys. zł tj. 219,9% planu po zmianach z powodu większych wydatków na realizację programu „Ogólnopolski System Finansowania Służb Ratowniczych". Ponadto w kosztach tej pozycji dodatkowo uwzględniono umowę z Komendą Główną Policji na zadanie „Pomagamy i chronimy – Policja i Państwowa Straż Pożarna na straży bioróżnorodności" w wysokości 140 mln zł., z uwagi na przypisanie klasyfikacji zadaniowej zgodnie z oznaczeniem stosowanym przez beneficjenta dofinansowania;
- 12.1.6.W Gospodarka odpadami – zrealizowany poziom kosztów 133 771,9 tys. zł (tj. 96,5% planu po zmianach) wynika m.in. z wyższej niż zakładano realizacji programu „Racjonalna gospodarka odpadami", głównie w części 1) „Selektywne zbieranie i zapobieganie powstawaniu odpadów" oraz niższej realizacji programów: „Usuwanie porzuconych odpadów", „Ogólnopolski program finansowania usuwania wyrobów zawierających azbest" i „Usuwanie folii rolniczych i innych odpadów pochodzących z działalności rolniczej".

Na realizację zadania 12.2.W Kształtowanie bioróżnorodności przeznaczono 183 034,4 tys. zł, tj. 91,9% planu po zmianach. Celem zadania było „powstrzymanie procesu utraty różnorodności biologicznej i krajobrazowej, odtworzenie i wzbogacenie zasobów przyrody oraz skuteczne zarządzanie gatunkami i siedliskami". Wartość miernika określonego jako „powierzchnia siedlisk wspartych w zakresie uzyskania

[116] Umowa nr 67/2021/D; 2021-02-01 Wsparcie zadań Ministra Klimatu i Środowiska w obszarze działań edukacyjnych, informacyjnych i promocyjnych.

[117] W tym IRŚ-PIB wypłacono 52 898,2 tys. zł.

lepszego statusu ochrony" wyniosła 307 ha, co stanowiło 276,6% planu wg ustawy budżetowej (111 ha) oraz 120,4% planu po zmianach (255 ha). Powodem osiągnięcia wyższej wartości miernika było m.in. zakończenie rzeczowe umów, którego nie przewidziano na etapie tworzenia planu. Koszty zadania dotyczyły m.in.: ochrony przyrody i krajobrazu – 47 687,3 tys. zł (tj. 132,2% planu po zmianach), ochrony i remediacji powierzchni ziemi – 135 092,6 tys. zł (82,9% planu po zmianach). Poziom kosztów wynika z wyższych wydatków w zakresie programu „Ochrona i przywracanie różnorodności biologicznej i krajobrazowej", a także realizacji umowy z programu „Współfinansowanie programu LIFE" Część 2) Wsparcie krajowe projektów LIFE w perspektywie finansowej 2014-2020 pn. „LIFE.VISTULA.PL", którą przyporządkowano wg kodów zastosowanych przez beneficjentów, a także realizacji umów z projektów w ramach EOG 2014-2021. Ponadto niższe były wypłaty w programie „Zmniejszenie uciążliwości wynikających z wydobywania kopalin" (o ponad 35 mln zł od prognozowanych) i wyższe w programie „Ogólnopolski program regeneracji środowiskowej gleb poprzez ich wapnowanie" (o 4 mln zł).

Zadanie 12.3.W Ochrona powietrza i przeciwdziałanie zmianom klimatu zrealizowano w wysokości 7 653 097,2 tys. zł tj. 84,8% planu po zmianach. Celem zadania było „ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza". Osiągnięta wartość miernika określonego jako „ilość ograniczonej lub unikniętej emisji dwutlenku węgla (Mg/rok)" wyniosła 1 386 433,0 Mg/rok i stanowiła 122,6% planu wg ustawy budżetowej oraz 92,1% planu po zmianach.

Przekroczenie wartości miernika wg ustawy budżetowej było wynikiem realizacji programu „Czyste powietrze", w ramach którego uzyskano wartość unikniętej emisji dwutlenku węgla w wysokości 840 572 Mg/rok. W ramach programu „Mój prąd" uzyskano efekt na poziomie 322 155 Mg/rok. Z pozostałych programów uzyskano dodatkowe 233 706 Mg/rok. Z uwagi na duże zainteresowanie ww. programami, w planie po zmianach zwiększono wartość miernika do 1 505 000 Mg/rok. Z powodu braku środków finansowych na wypłaty dla beneficjentów programu „Czyste powietrze" pod koniec 2023 r. zrealizowana wartość miernika była niższa od określonej w planie po zmianach. Koszty zadania dotyczyły systemów ochrony powietrza i przeciwdziałania zmianom klimatu. Zrealizowany poziom kosztów wynikał m.in. z wypłaty środków na Fundusz Dróg Samorządowych – 1 400 mln zł, realizacji programów: „Czyste powietrze" – 4 084 mln zł, „Mój prąd" – 614 mln zł, „Mój elektryk" 320 mln zł, „Zielony transport publiczny" 278 mln zł, „Budownictwo energooszczędne część 1) Zmniejszenie zużycia energii w budownictwie" – 161 mln zł oraz „Moje ciepło" 113 mln zł.

Koszty zadania 12.4.W Gospodarka zasobami i strukturami geologicznymi wyniosły 204 513,9 tys. zł, tj. 62,8% planu po zmianach. Celem zadania było „rozpoznawanie budowy geologicznej kraju pod kątem możliwości zaopatrzenia ludności oraz sektorów gospodarczych w kopaliny i wody podziemne wraz z ich ochroną". Miernik stanowił „liczbę wykonanych opracowań geologicznych (szt.)", która wyniosła 772 szt. i stanowiła 94,4% planu wg ustawy budżetowej oraz 121,8% planu po zmianach. Powodem nieosiągnięcia planowanej wartości miernika wg ustawy budżetowej było przedłużenie do 2024 r. realizacji umów[118], w których osiągnięcie efektu miało nastąpić w 2023 r.

[118] W szczególności umów: nr 371/2017/D; 11 grudnia 2017 r. Zadania państwa wykonywane przez państwową służbę geologiczną w zakresie ochrony georóżnorodności i geologii środowiskowej; nr 307/2021/D z 21 kwietnia 2021 r. Ocena perspektywiczności geologicznej Polski pod względem możliwości odkrycia nowych złóż węglowodorów oraz przygotowanie materiałów na potrzeby postępowań prowadzonych w celu udzielenia koncesji węglowodorowych – etap IV, nr 35/2016/D z 14 marca 2016 r. Prowadzenie działań przez państwową służbę geologiczną w związku z wystąpieniem geologicznych zdarzeń incydentalnych, awarii lub katastrof (prace interwencyjne); nr 181/2018/D z 7 września 2017 r. Zadania państwa wykonywane przez państwową

Koszty realizacji zadania dotyczyły gospodarczego wykorzystania zasobów i struktur geologicznych oraz badań geologicznych. Niskie wykonanie kosztów wynikało z niższych wypłat z programu „Poznanie budowy geologicznej na rzecz kraju" o 58 mln zł i programu „Udostępnianie wód termalnych w Polsce" o 66 mln zł.

Na realizację zadania 12.5.W Ochrona wód i gospodarowanie zasobami wodnymi wydano 28 270,6 tys. zł, tj. 112,2% planu po zmianach. Miernik nie został zaplanowany przez NFOŚiGW, ponieważ realizowane zadania związane z gospodarką wodami należały do kompetencji ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej.

Koszty realizacji zadania dotyczyły m.in. ochrony przeciwpowodziowej – 374,6 tys. zł, tj. 17,5% planu po zmianach oraz wsparcia przedsięwzięć infrastrukturalnych w zakresie gospodarki wodno-ściekowej – 27 650,3 tys. zł, tj. 123,4% planu po zmianach.

(akta kontroli str. 821-888, 3822-3899)

W formularzu opisowym prezentującym wykonanie planu finansowego w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2023 r. wskazano m.in., że: „[…] w przypadku NFOŚiGW efektywność wydatkowania środków badana jest już na etapie oceny wniosków i jest jednym z głównych kryteriów procedowania decydującym o udzieleniu dofinansowania. W przypadku, gdy na którymkolwiek z etapów poprzedzających zawarcie umowy z beneficjentem, kryterium to nie jest spełnione to nie dochodzi do udzielenia dofinansowania. Wymiar efektywności, zawarty w procedurach i rzeczywistym działaniu NFOŚiGW, to nie tylko ujęcie pieniężne ale również ujęcie zasadności podjęcia realizacji określonych typów przedsięwzięć z uwagi na ich charakter, głównie w oparciu o korzyści jakie zostaną osiągnięte w wymiarze ochrony środowiska. […] Konkludując, nie sposób ocenić efektywności działania za pomocą mierników budżetu zadaniowego, gdyż ocenia on działanie w perspektywie rocznej, a inwestycje środowiskowe realizowane są często wiele lat (ocena na etapie podpisywania umów nie ma takiego ograniczenia). Nie można więc oceniać kosztu budowy np. oczyszczalni ścieków porównując jej parametry z kwotami wydatkowanymi na jej budowę w 1 roku realizacji. Ponadto mierniki budżetu zadaniowego, przedstawiające rzeczywiście osiągnięte efekty działalności, określane są jako potwierdzone uzyskanie efektu w danym okresie sprawozdawczym, finansowane w formie bezzwrotnej jak i zwrotnej. Natomiast koszty realizacji poszczególnych pozycji zawierają koszty udzielonych w danym okresie dotacji, koszty finansowe, pozostałe koszty operacyjne oraz alokowane na pozycje zadaniowe koszty utrzymania organów i biura.".

(akta kontroli str. 3831-3853)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

W NFOŚiGW nierzetelnie planowano koszty i wartości mierników na etapie opracowywania zmiany planu finansowego w układzie zadaniowym, co spowodowało znaczne odchylenia wykonania kosztów i wartości mierników względem planu po zmianach w układzie zadaniowym.

Po zapoznaniu się z wnioskiem dyrektora Departamentu Finansowego, 14 listopada 2023 r. Zarząd NFOŚiGW uchwalił projekt zmiany planu finansowego NFOŚiGW w układzie zadaniowym na rok budżetowy 2023 oraz na lata 2024-2025, zmiany planu działalności NFOŚiGW na 2023 rok oraz skierowania wniosku do Rady Nadzorczej

służbę geologiczną w zakresie rozpoznania budowy geologicznej kraju dla ustalenia zasobów złóż kopalin i odnowienia bazy surowcowej realizowane od 2017; 437/2019/D z 20 września 2019 r. Zadania państwa wykonywane przez państwową służbę geologiczną w zakresie ochrony georóżnorodności i geologii środowiskowej – zawartych z Państwowym Instytutem Geologicznym – Państwowym Instytutem Badawczym.

NFOŚiGW[119]. Następnie z 24 listopada 2023 r. Rada Nadzorcza NFOŚiGW uchwaliła zmianę tych planów[120]. W sprawozdaniu RB-BZ2 wykonanie kosztów zadań, podzadań i działań wykazało odchylenia w 40 z 41 pozycji w wysokości od 17,5% do 220,4% planu po zmianach, a przekraczające 20% stwierdzono w przypadku 1 zadania, 8 podzadań oraz 14 działań:

a) koszty poniesione na realizację podzadania 12.1.1. „Tworzenie i koordynacja regulacji w zakresie ochrony środowiska oraz informacja o środowisku" wyniosły 124 218,4 tys. zł oraz na realizację działania 12.1.1.2. „Instrumenty służące realizacji polityki zrównoważonego rozwoju" wyniosły 115 253,3 tys. zł i stanowiły odpowiednio 28,2% i 26,9% planu po zmianach;

b) koszty poniesione na realizację działania 12.1.1.1. „Tworzenie i koordynacja regulacji w zakresie ochrony środowiska" wyniosły 8 743,8 tys. zł i stanowiły 75,6% planu po zmianach;

c) koszty poniesione na realizację działania 12.1.1.3. „Udostępnianie informacji o środowisku" wyniosły 221,4 tys. zł i stanowiły 55,1% planu po zmianach;

d) na wykonanie podzadania 12.1.3.W „Monitoring środowiska i kontrole w zakresie ochrony środowiska" poniesiono koszty w wysokości 152 449,1 tys. zł oraz na wykonanie działania 12.1.3.1.W „Państwowy Monitoring Środowiska" poniesiono koszty w wysokości 152 219,8 tys. zł, które stanowiły odpowiednio 150,7% i 150,9% planu po zmianach;

e) na wykonanie podzadania 12.1.4.W „Ochrona przed skutkami zagrożeń" poniesiono koszty w wysokości 421 835,8 tys. zł oraz na wykonanie działania 12.1.4.1.W „Przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska i likwidacja ich skutków" poniesiono koszty w wysokości 421 280,5 tys. zł, które stanowiły odpowiednio 219,9% i 220,4% planu po zmianach;

f) na wykonanie działania 12.1.4.2. „Oceny oddziaływania na środowisko" poniesiono koszty w wysokości 250,7 tys. zł. oraz na wykonanie działania 12.1.4.3. „Pozwolenia zintegrowane i najlepsze dostępne techniki" poniesiono koszty w wysokości 304,6 tys. zł, które stanowiły odpowiednio 78,4% i 76,2% planu po zmianach;

g) na wykonanie podzadania 12.2.1.W „Ochrona przyrody i krajobrazu" poniesiono koszty w wysokości 47 687,3 tys. zł oraz na wykonanie działania 12.2.1.1.W „Formy ochrony przyrody" poniesiono koszty w wysokości 47 245,4 tys. zł, które stanowiły odpowiednio 132,2% i 134,2% planu po zmianach;

h) koszty realizacji działania 12.2.1.4. „Regulacja, monitoring i kontrola w zakresie organizmów genetycznie zmodyfikowanych" (329,6 tys. zł) zostały wykonane w 44,0% planu po zmianach;

i) na wykonanie zadania 12.4.W „Gospodarka zasobami i strukturami geologicznymi", podzadania 12.4.1.W „Gospodarcze wykorzystanie zasobów i struktur geologicznych oraz badania geologiczne" oraz działania 12.4.1.3.W „Badania geologiczne", poniesiono koszty w wysokości 204 513,9 tys. zł, które stanowiły 62,8% planu po zmianach;

j) koszty na realizację podzadania 12.5.1.W „Kształtowanie, ochrona i wykorzystanie zasobów wodnych" oraz działania 12.5.1.1.W. „Planowanie i koordynacja w gospodarowaniu wodami (w wysokości 245,7 tys. zł) zostały wykonane w 38,5% planu po zmianach;

[119] Uchwała nr B/44/1/2023 z 14 listopada 2023 r.

[120] Uchwała nr 352/23 z 24 listopada 2023 r.

k) na wykonanie podzadania 12.5.3.W „Ochrona przeciwpowodziowa" oraz działania 12.5.3.2. „Budowa i przebudowa infrastruktury przeciwpowodziowej" poniesiono koszty w wysokości 374,6 tys. zł, które stanowiły 17,5% planu po zmianach;

l) na wykonanie podzadania 12.5.4. „Wsparcie przedsięwzięć infrastrukturalnych w zakresie gospodarki wodno-ściekowej" oraz działania 12.5.4.1. „Wsparcie przedsięwzięć infrastrukturalnych w zakresie gospodarki wodno-ściekowej" poniesiono koszty w wysokości 27 650,3 tys. zł, które stanowiły 123,4% planu po zmianach.

Wg sprawozdania RB-BZ2 wykonane wartości mierników, które określają stopień realizacji celu, wykazały odchylenia w 25 z 41 pozycji. Na przykład:

a) na zadanie 12.1.W „System ochrony środowiska i informacji o środowisku" zaplanowano miernik określający stopień realizacji celu Zasięg zrealizowanych przedsięwzięć edukacyjno-promocyjnych oraz informacyjnych (w osobach, mln) o wartości 101 mln osób, w wyniku zmiany planu wartość miernika zwiększono do 133 mln osób. Jego wykonanie wyniosło 91 mln osób, tj. 68,4% wartości miernika wg planu po zmianach. Koszty zostały wykonane w 95,6% planu po zmianach;

b) na podzadanie 12.1.6.W „Gospodarka odpadami" zaplanowano miernik określający stopień realizacji celu „Masa odpadów poddanych odzyskowi lub unieszkodliwieniu (w Mg/rok)" o wartości 322 241 Mg/rok, w wyniku zmiany planu wartość miernika zmniejszono do 312 520 Mg/rok. Jego wykonanie wyniosło 381 429 Mg/rok, tj. 122,1% wartości miernika wg planu po zmianach. Koszty zostały wykonane w 96,5% planu po zmianach;

c) na działanie 12.2.1.1. W „Formy ochrony przyrody" zaplanowano miernik określający stopień realizacji celu „Liczba wspartych przedsięwzięć realizujących działania na rzecz powstrzymania utraty bioróżnorodności (w szt.)" o wartości 139 szt., w wyniku zmiany planu wartość miernika zmniejszono do 113 szt. Jego wykonanie wyniosło 143 szt., tj. 126,6% wartości miernika wg planu po zmianach. Koszty zostały wykonane w 134,2% planu po zmianach;

d) na podzadanie 12.2.3. „Ochrona i remediacja powierzchni ziemi" zaplanowano miernik określający stopień realizacji celu Powierzchnia gruntów poddanych rekultywacji/remediacji i zabiegom ochronnym (ha) o wartości 156 ha, w wyniku zmiany planu wartość miernika zmniejszono do 128 ha. Jego wykonanie wyniosło 32 ha, tj. 25,0% wartości miernika wg planu po zmianach;

e) na zadanie 12.4.W „Gospodarka zasobami i strukturami geologicznymi (dotyczy również podzadania 12.4.1.W i działania 12.4.1.3.W)" zaplanowano miernik określający stopień realizacji celu „Liczba wykonanych opracowań geologicznych (szt.)" w wysokości 818 szt. w wyniku zmiany planu wartość miernika zmniejszono do 634 szt. Jego wykonanie wyniosło 772 szt., tj. 121,8% wartości miernika wg planu po zmianach;

f) na działanie 2.5.4.1. „Wsparcie przedsięwzięć infrastrukturalnych w zakresie gospodarki wodno-ściekowej" zaplanowano miernik określający stopień realizacji celu „Liczba zrealizowanych przedsięwzięć związanych z gospodarka wodno-ściekową (budowa, rozbudowa lub modernizacja oczyszczalni ścieków komunalnych, zbiorczych systemów kanalizacji sanitarnej itp.) (w szt.)" o wartości 43 szt., w wyniku zmiany planu wartość miernika zwiększono do 63 szt. Jego wykonanie wyniosło 35 szt., tj. 55,6% wartości miernika wg planu po zmianach.

(akta kontroli str. 821-888, 3822-3899)

Dyrektor DAPiS wyjaśnił m.in., że: „[…] zmiana Planu finansowego w układzie zadaniowym na 2023 r. wynikała ze zmiany Planu finansowego w układzie tradycyjnym. Zmiana tego drugiego wynikała z konieczności zapewnienia środków na wypłaty głównie dla beneficjentów programów *Czyste powietrze* i *Mój Prąd*. W tym

miejscu należy zauważyć, że pierwotny projekt Planu finansowego w układzie tradycyjnym został uchwalony przez Radę Nadzorczą NFOŚiGW w połowie 2022 roku. Zmiany Planu tradycyjnego dokonano w październiku 2023 roku (po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji Finansów Publicznych Nr 377 z 10 października 2023 r. oraz wyrażeniu pisemnej zgody przez MKiŚ w dniu 11 października 2023 r). Zmiana polegała na zwiększeniu wypłat dotacyjnych na finansowanie ochrony środowiska o 1,9 mld zł, co wynikało ze zwiększenia oczekiwanego zapotrzebowania głównie w zakresie programów *Czyste powietrze*, *Mój prąd* i *Mój elektryk* oraz na zwiększeniu kosztów funkcjonowania NFOŚiGW o 1,1 mln zł. Zmian tych dokonano uchwałą Rady Nadzorczej NFOŚiGW nr 211/23 z dnia 5 września 2023 r. natomiast w życie weszły dopiero po uzyskaniu ww. zgód. Konsekwencją tego działania była konieczność zmiany Planu finansowego w układzie zadaniowym w listopadzie 2023 roku. Dokonano tego gdyż w przeciwnym przypadku limit kosztów wynikający z tego planu byłby przekroczony. […] Podsumowując, plan w układzie zadaniowym został dostosowany w zakresie kosztów do zmian dokonanych w klasycznym planie finansowym, a co za tym idzie koszty zostały zaplanowane rzetelnie. Innego rodzaju zmiany w planie zadaniowym wymagałaby przeprowadzenia kolejnej zmiany w planie klasycznym, co biorąc pod uwagę czynnik czasu byłoby już niemożliwe. Ze względu na fakt, iż w planie klasycznym mierniki nie występują, w odróżnieniu od kosztów mogły zostać poddane szerszej aktualizacji.”.

W odniesieniu do przyczyn nierzetelnie określonych wartości mierników w planie po zmianach, wyjaśnił, że: „Dla każdego z wymienionych ww. zadań, podzadań i działań, tak jak i dla pozostałych, dokonano zmiany w oparciu o wiedzę komórek merytorycznych, z których pozyskano informację o planowanym na 31.12.2023 r. wykonaniu, dla każdego z wykazywanych w druku RB BZ2 zadania, podzadania i działania. Na dany dzień wartości podawane przez komórki merytoryczne wynikały z przebiegu realizacji poszczególnych umów, informacji od beneficjentów o zgłaszanych ewentualnych problemach w ich realizacji, wprowadzonych w okresie pomiędzy planowaniem wielkości miernika do planu wg ustawy budżetowej a zmianą planu aneksach oraz innych zdarzeniach, które miały wpływ na ich realizację, a przez to na ostateczne wykonanie mierników.”.

Odnosząc się do przyczyn zatwierdzenia przez Zarząd NFOŚiGW projektu zmiany Planu finansowego NFOŚiGW w układzie zadaniowym, pomimo nierzetelnie zaplanowanych kosztów 1 zadania, 8 podzadań i 14 działań oraz niektórych wartości mierników, pełniący funkcję Prezesa Zarządu NFOŚiGW w 2023 r. wyjaśnił, że „Procedurę właściwą w tej sprawie realizował Departament Finansowy i na podstawie jego rekomendacji Zarząd podjął stosowną uchwałę.”.

(akta kontroli str. 1493-1497, 3871-3881)

Zmiany planu finansowego w układzie zadaniowym powinny być dokonywane po przeprowadzeniu rzetelnych analiz kosztów i wartości mierników.

Stosownie do § 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym[121], dane w sprawozdaniu wykazuje się w zakresie planu po zmianach – w kwotach wydatków/kosztów i wartościach mierników wynikających z układu zadaniowego uwzględniającego zmiany dokonane w trakcie roku budżetowego w planie finansowym jednostki w trybie określonym w ufp lub w odrębnej ustawie. Zgodnie z art. 32 ufp i § 3 ust. 2 lit. d ww. rozporządzenia NFOŚiGW jest jednostką obowiązaną do sporządzania sprawozdania z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym, a obowiązek ten powinien być wykonywany rzetelnie.

[121] Dz. U. z 2021 r., poz. 1731.

Nieurealnienie planu kosztów i wartości mierników na etapie zmiany planu finansowego w układzie zadaniowym dokonanej 24 listopada 2023 r. było postępowaniem nierzetelnym.

1.5. Inne ustalenia kontroli

Wydatkowanie w 2023 r. środków zobowiązań wieloletnich, Rachunku Klimatycznego i Funduszu Modernizacyjnego

Stan środków zobowiązań wieloletnich na 31 grudnia 2023 r. wyniósł 1 009 388,6 tys. zł i w porównaniu do stanu na 1 stycznia 2022 r. (3 750 582,3 tys. zł) był niższy o 2 741 193,7 tys. zł, tj. o 73,1%. Wpływy środków zobowiązań wieloletnich w 2023 r. wyniosły 7 288 931,9 tys. zł. Ze środków zgromadzonych na rachunkach zobowiązań wieloletnich wypłacono 10 030 125,6 tys. zł, z tego na:

- dotacje – 6 083 316,3 tys. zł, z których 98,7% wypłacono z 5 zobowiązań wieloletnich „Przeciwdziałanie emisjom" (4 078 684,5 tys. zł), „OZE i efektywność energetyczna" (1 087 325,2 tys. zł), „Fundusz niskoemisyjnego transportu" (505 282,6 tys. zł), „Geologia" (200 662,8 tys. zł) i „Gospodarowanie odpadami" (130 131,4 tys. zł);
- pożyczki – 2 141 106,8 tys. zł, które były finansowane z 4 zobowiązań wieloletnich „OZE i efektywność energetyczna" (1 516 038,1 tys. zł), „Gospodarowanie odpadami" (438 802,4 tys. zł), „Fundusz niskoemisyjnego transportu" (101 266,3 tys. zł) oraz „Górnictwo" (85 000,0 tys. zł);
- zmniejszenie o 890 000,0 tys. zł 2 zobowiązań wieloletnich „Przeciwdziałanie emisjom" (o 490 000,0 tys. zł) i „Geologia" (o 400 000,0 tys. zł) z przeznaczeniem na wpłaty na rzecz Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg (RFRD), dokonywane z funduszu podstawowego. Zmniejszenia środków z zobowiązań wieloletnich na fundusz podstawowy dokonano po uzyskaniu zgody Ministra KiŚ z 13 kwietnia oraz 26 i 29 grudnia 2023 r. w związku z wnioskami Prezesa Zarządu NFOŚiGW, tj. zgodnie z art. 401c ust. 11 Poś. Na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg[122] na Narodowym Funduszu ciąży obowiązek przekazywania z funduszu podstawowego na rzecz RFRD corocznie w formie równych rat kwartalnych środków w wysokości nie mniejszej niż 1,4 mld rocznie;
- koszty obsługi – 52 677,1 tys. zł;
- odsetki bankowe z 2022 r., które zostały przekazane na fundusz podstawowy w 2023 r. – 20 991,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 1126, 1620-1649)

Ze środków zobowiązania wieloletniego „Handel uprawnieniami do emisji" finansowane były zadania Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBiZE) na podstawie art. 401c ust. 8 Poś. Zasady finansowania zadań KOBiZE w latach 2023-2024 zostały określone w porozumieniu z 29 grudnia 2022 r. zawartym pomiędzy Ministrem KiŚ, NFOŚiGW (finansującym) oraz Instytutem Ochrony Środowiska – Państwowym Instytutem Badawczym (IOŚ-PIB). W harmonogramie rzeczowo-finansowym na 2023 r. określono koszty planowanej realizacji 5 zadań KOBiZE w kwocie 28 469,3 tys. zł oraz w podziale na koszty bieżące (22 726,3 tys. zł) i inwestycyjne (5 743,0 tys. zł). Na wniosek IOŚ-PIB z 26 września 2023 r. dokonano aktualizacji harmonogramu rzeczowo-finansowego, polegającej na przesunięciach między kosztami bieżącymi i inwestycyjnymi, i po zmianach koszty te określono w kwocie odpowiednio 20 990,3 tys. zł i 7 479,0 tys. zł. Zaliczki były wypłacane i rozliczane kwartalnie i w sumie (po uwzględnieniu zwrotów) wyniosły

[122] Dz. U. z 2023 r. poz. 1983.

26 732,9 tys. zł, tj. 93,9% kwoty ujętej w harmonogramie, z tego koszty bieżące – 19 648,6 tys. zł (93,6%) i koszty inwestycyjne 7 084,4 tys. zł (94,7%). Sprawozdanie z realizacji zadań za rok 2023 zostało przekazane do NFOŚiGW 29 stycznia 2024 r., tj. w terminie wynikającym z porozumienia, a NFOŚiGW nie zgłosił uwag do sprawozdania.

W ramach zobowiązania wieloletniego „Handel uprawnieniami do emisji" realizowana była umowa nr 165/2021/Wn50/EE-po/If/D z 4 marca 2021 r. o dofinansowanie w formie dotacji przedsięwzięcia pn. LIFE VIIEW 2050 – „Ocena długoterminowego wpływu europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) na zeroemisyjną gospodarkę do 2050 r.", realizowanego w ramach programu priorytetowego „Współfinansowanie Programu LIFE" z terminem zakończenia realizacji przedsięwzięcia do 31 grudnia 2023 r. Stronami umowy jest NFOŚiGW (dotujący) oraz IOŚ-PIB. Wypłacona kwota dotacji w 2023 r. – 535,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 1650-1703)

Stan środków na subkoncie Rachunku klimatycznego (KOSZI2) na 1 stycznia 2023 r. wynosił 480,2 tys. zł, a na 31 grudnia 2023 r. – 505,7 tys. zł. W 2023 r. wpływy na rachunek wyniosły 35,5 tys. zł i dotyczyły odsetek bankowych od wolnych środków w kwocie 29,5 tys. zł i innego wpływu w wysokości 6,0 tys. zł dotyczącego zwrotu dotacji, która miała inne źródło finansowania. Jego przekazanie na właściwy rachunek bankowy nastąpiło 25 marca 2024 r. Wydatki wyniosły 10,0 tys. zł i dotyczyły wypłat dotacji w ramach programu priorytetowego „Mój Prąd", z uwzględnieniem zwrotów. NFOŚiGW otrzymał 2 zwroty dotacji w łącznej kwocie 10,0 tys. zł oraz dokonał wypłat 4 dotacji łącznie na kwotę 20,0 tys. zł . Każda wypłata i zwrot w 2023 r. dotyczyły dotacji dla pojedynczych instalacji w kwocie 5,0 tys. zł. Nie finansowano kosztów obsługi.

Stan środków Funduszu Modernizacyjnego na 31 grudnia 2023 r. wynosił 5 594 366,8 tys. zł, a na 31 grudnia 2022 r. – 4 591 852,9 tys. zł. W 2023 r. przychody subkonta Krajowego Operatora Funduszu Modernizacyjnego wyniosły 1 245 594,5 tys. zł i obejmowały środki z tytułu otrzymanych uprawnień do emisji, z tego środki uzyskane z Funduszu Modernizacyjnego – 953 212,5 tys. zł i środki ze sprzedaży przez Polskę uprawnień do emisji gazów cieplarnianych na aukcjach (8 000,0 tys. zł) oraz odsetki uzyskane z oprocentowania wolnych środków (284 382,0 tys. zł).

Wypłaty z Funduszu wyniosły 243 080,6 tys. zł, z tego na dotacje inwestycyjne – 225 028,4 tys. zł, pożyczki – 9 705,5 tys. zł oraz koszty obsługi i koszty bankowe – 8 346,7 tys. zł.

Dotacje inwestycyjne wypłacono w ramach 9 programów, w tym:

- programu priorytetowego „Moje Ciepło", w ramach którego wypłacono (z uwzględnieniem zwrotów) 14 442 dotacje łącznie w wysokości 122 147,7 tys. zł na podstawie 79 list rankingowych, a dotyczyły inwestycji (instalacji pomp ciepła) dla nowych budynków jednorodzinnych. Szczegółowe warunki dofinansowania były określane w listach, stanowiących załączniki do uchwał Zarządu NFOŚiGW;
- Elektroenergetyka – Inteligentna infrastruktura energetyczna – wypłacone dotacje wyniosły 61 861,1 tys. zł, z których 61 382,3 tys. zł wypłacono na podstawie umowy z 4 września 2023 r. spółce Energa Operator S.A.;
- Rozwój infrastruktury elektroenergetycznej na potrzeby rozwoju stacji ładowania pojazdów elektrycznych – 27 218,7 tys. zł;
- Energia dla wsi – 11 278,8 tys. zł;
- Kogeneracja dla Energetyki i Przemysłu – 2 000,0 tys. zł;

Pożyczki (9 705,5 tys. zł) zostały wypłacone w ramach 3 programów, tj. Energia dla wsi – 5 430,7 tys. zł, Racjonalna gospodarka odpadami. Wykorzystanie paliw alternatywnych na cele energetyczne – 3 974,8 tys. zł oraz Digitalizacja sieci ciepłowniczych – 300,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 1704-1722)

Zaangażowanie kapitałowe

W 2022 r. NFOŚiGW sprawował nadzór właścicielski nad 9 spółkami z branż: ciepłowniczej w tym: 3 spółki geotermalne i 2 spółki ciepłownictwa konwencjonalnego oraz po 1 spółce wodociągowej, bankowej, usług doradczych oraz budowlanej. Wartość ewidencyjna akcji/udziałów na koniec 2022 r. wyniosła 1 479 830,3 tys. zł, a na koniec 2023 r. wzrosła o 59 382,2 tys. zł, tj. o 4,0%, do wysokości 1 539 212,5 tys. zł. W ciągu 2023 r. NFOŚiGW objął:

- 391 787 akcji o wartości nominalnej 100 zł każda w PEC Geotermia Podhalańska S.A. za 39 178,7 tys. zł, zwiększając tym samym liczbę posiadanych akcji w tej spółce do 1 710 499;
- udziały w PGE Inwest 12 Sp. z o.o. za 20 200,0 tys. zł, kapitał do 31 grudnia 2023 r. nie został zarejestrowany w Krajowym Rejestrze Sądowym;
- udziały w Ciepłowni Ostrowieckiej Sp. z o.o. za 3,5 tys. zł.

Inwestycje kapitałowe w 2023 r. realizowane były w podmiotach z obszarów: energetycznym – w zakresie wytwarzania, jak i przechowywania energii (PGE Inwest 12 Sp. z o.o.) i ciepłowniczym – w zakresie wytwarzania i magazynowania ciepła, zmierzających do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych (Ciepłownia Ostrowiecka Sp. z o.o., PEC Geotermia Podhalańska S.A.).

Kierownik Wydziału Nadzoru Właścicielskiego i Innowacji wyjaśniła, że celem finansowania kapitałowego podmiotów z wyżej wymienionych obszarów jest rozwój przemysłu i usług związanych z ochroną środowiska oraz osiągnięcie odpowiedniego zysku zapewniającego zwrot z zainwestowanego kapitału (cel finansowy), a także zmniejszenie emisji CO_2 i szkodliwych pyłów oraz wykorzystania paliw kopalnych (cele środowiskowe).

- Celem objęcia kolejnych akcji spółki PEC Geotermia Podhalańska S.A. było wsparcie rozwoju spółki będącej w posiadaniu NFOŚiGW w realizacji przedsięwzięcia polegającego na rozbudowie systemu geotermalnego poprzez wiercenie nowego otworu produkcyjnego Bańska PGP-7, dostawę i montaż wymienników ciepła na Ciepłowni Geotermalnej oraz budowę przyłączy i sieci ciepłowniczych w celu zwiększenia mocy i wykorzystania odnawialnych źródeł energii.
- Celem objęcia udziałów w spółce Ciepłownia Ostrowiecka Sp. z o.o. było utrzymanie w wydzielanej spółce dotychczasowych wpływów analogicznych do posiadanych w MEC Sp. z o.o., był to element procesu restrukturyzacji Miejskiej Energetyki Cieplnej Sp. z o.o. W celu zapobieżenia pogarszaniu się sytuacji MEC Sp. z o.o. przeprowadzone zostało w 2023 r. wyodrębnienie organizacyjne i finansowe w istniejącym przedsiębiorstwie Spółki zorganizowanego zespołu składników materialnych i niematerialnych i przeniesienie go do nowo utworzonej spółki Ciepłownia Ostrowiecka Sp. z o.o. NFOŚiGW zakupił od Gminy Ostrowiec Świętokrzyski udziały w spółce Ciepłownia Ostrowiecka Sp. z o.o., w której mimo niewielkiego pakietu udziałów ma zapewnione uprawnienia korporacyjne. Strata MEC Sp. z o.o. za 2021 rok wynosiła 18 823 tys. zł, strata za rok 2022 wynosiła 31 277 tys. zł. Natomiast po przeprowadzeniu działań restrukturyzacyjnych za 2023 rok Spółka osiągnęła zysk na poziomie 14 007 tys. zł, co oznacza poprawę wyniku o ponad 45 mln zł - wobec wyniku finansowego za 2022 r.

- Powodem zaangażowania kapitałowego NFOŚiGW w spółkę PGE Inwest 12 Sp. z o.o. było wsparcie transformacji energetycznej i zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego Polski, osiągnięcie odpowiedniego zysku zapewniającego zwrot z zainwestowanego kapitału, zmniejszenie emisji CO_2 i szkodliwych pyłów oraz wykorzystania paliw kopalnych.
- Decydując się na finansowanie akcji i udziałów w poszczególnych spółkach NFOŚiGW zakłada korzyści finansowe, gdyż spółki zakładają osiągnięcie odpowiedniego zysku zapewniającego zwrot z zainwestowanego kapitału oraz korzyści finansowe wynikające ze wzrostu wartości spółki.
- Nabycie udziałów Ciepłowni Ostrowieckiej Sp. z o.o. przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej stanowiło element procesu restrukturyzacji Spółki MEC Sp. z o.o. z siedzibą w Ostrowcu Świętokrzyskim. Chodziło o utrzymanie w CO Sp. z o.o. parytetu w stosunku do Gminy Ostrowiec Świętokrzyski na poziomie porównywalnym do rozkładu udziałów w spółce Miejska Energetyka Cieplna Sp. z o.o. Podjęte działania związane z wyodrębnieniem organizacyjnym i finansowym w istniejącym przedsiębiorstwie MEC Sp. z o.o. zorganizowanego zespołu składników materialnych i niematerialnych (Zakład Ciepłowniczy) poprzez ograniczenie mocy poniżej 20 MW, miały na celu poprawę sytuacji finansowej MEC Sp. z o.o. w Ostrowcu Świętokrzyskim poprzez wyjście z systemu ETS. W następnych latach Spółka zakłada sukcesywny proces inwestycyjny mający na celu dostosowanie ciepłowni do wymagań prawnych efektywnego systemu ciepłowniczego. Podejmowane przez NFOŚiGW działania, tj. głosowanie za wyrażeniem zgody na dalsze istnienie Spółki, głosowanie za rozpoczęciem przygotowań do podjęcia działań zmierzających do wyodrębnienia zorganizowanej części przedsiębiorstwa celem wniesienia do nowej Spółki, ocena techniczna proponowanych rozwiązań, przeprowadzone analizy finansowe, analizy prawne oraz podatkowe, udział w nadzwyczajnej sesji Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego w sierpniu 2022 r., gdzie podejmowana była uchwała w sprawie utworzenia spółki pod firmą „Ciepłownia Ostrowiecka", podejmowane były, aby zapewnić lokalnym mieszkańcom dostawy ciepła, uratować Spółkę i majątek Narodowego Funduszu. Działania te umożliwiły uniknięcie upadłości Spółki i zapoczątkowały rozpoczęcie procesu wyprowadzenia jej z bardzo trudnej sytuacji ekonomicznej. Zaniechanie tych działań oznaczało ogłoszenie upadłości Spółki, nakaz prowadzenia koncesjonowanej działalności przez kolejne dwa lata i utratę posiadanego przez Narodowy Fundusz majątku.
- Celem inwestycji w postaci objęcia udziałów w spółce PGE Inwest 12 Sp. z o.o. był udział w finansowaniu projektu polegającego na budowie i eksploatacji elektrowni szczytowo-pompowej w Młotach jako jednostki dostarczającej energię, posiadającej potencjał zapewnienia stabilnej pracy systemu elektroenergetycznego w warunkach dynamicznego wzrostu udziału odnawialnych źródeł energii, jak również charakteryzujących się efektywną zdolnością do magazynowania energii. Celem inwestycji było uzyskanie zwrotu z inwestycji przy znaczącym wsparciu ochrony środowiska.
- Dokapitalizowanie Spółki PEC Geotermia Podhalańska S.A. miało na celu sfinansowanie nakładów inwestycyjnych z zakresu ochrony środowiska w obszarze ciepłownictwa, co pozwoli na dalszy rozwój działalności Przedsiębiorstwa Energetyki Cieplnej Geotermia Podhalańska S.A. i wzrost jej wartości przy jednoczesnym pozytywnym wpływie na jakość powietrza w regionie.

(akta kontroli str. 1723-1735)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Prawidłowo zrealizowano plan finansowy NFOŚiGW po stronie przychodów. W zakresie przychodów stwierdzono nieprawidłowe postępowanie w przypadku 1 z 10 spraw objętych badaniem, a dotyczących wydawania decyzji w sprawie udzielenia ulg w spłacie opłat wynikających z decyzji wydanych na podstawie ustawy Pgg po upływie wyznaczonego terminu. NIK zauważa postęp w zakresie zmniejszającej się skali nieprawidłowości w tym zakresie.

Koszty objęte szczegółowym badaniem były poniesione w sposób legalny, celowy i gospodarny, a ich udokumentowanie było rzetelne, za wyjątkiem zaliczki i refundacji w wysokości 52 898,2 tys. zł wypłaconych z tytułu realizacji umowy pt. „Stały monitoring zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania". Pomimo że zadania Policji nie wpisują się w cele programu priorytetowego „Ochrona i przywracanie różnorodności biologicznej i krajobrazowej Część 1) Ochrona obszarów i gatunków cennych przyrodniczo" wypłacono temu beneficjentowi zaliczkę w wysokości 140 000,0 tys. zł, co było działaniem nierzetelnym. Brak wskazania w NFOŚiGW założeń co do kryteriów ewaluacji wszystkich 3 badanych kampanii społecznych nie pozwalał na ocenę ich faktycznej skuteczności i efektywności. Dotacje zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Postępowania o udzielenie zamówienia wybrane w sposób celowy do kontroli były przeprowadzone zgodnie z Pzp oraz Regulaminem udzielania zamówień publicznych, obowiązującym w NFOŚiGW. W zakresie realizacji zadań stwierdzono nierzetelne planowanie kosztów i wartości mierników na etapie opracowywania zmiany planu finansowego w układzie zadaniowym, co spowodowało znaczne odchylenia zrealizowanych wielkości względem planu po zmianach.
Stwierdzone nieprawidłowości wskazują na nieskuteczne działanie mechanizmów kontroli zarządczej.

OBSZAR

2. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań za 2023 r. przez NFOŚiGW:

- z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej,
- z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym (RB-BZ2) oraz
- sprawozdanie w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2023 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

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

(akta kontroli str. 2736-2872, 3822-3899)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

V. Wnioski

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

Wnioski

1. Poprawienie skuteczności mechanizmów funkcjonujących w ramach systemu kontroli zarządczej w celu zapewnienia:

- każdorazowego zawiadamiania stron o nowym terminie załatwienia sprawy w przypadku braku możliwości dotrzymania wyznaczonego terminu, zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a.;
- terminowego występowania do organu egzekucyjnego z zapytaniem o stan prowadzonego postępowania,
- uchwalania przez Zarząd NFOŚiGW planu kosztów utrzymania organów i Biura NFOŚiGW oraz planu inwestycyjnego Biura NFOŚiGW najpóźniej na początku roku, którego plany te dotyczą,
- rzetelnego planowania kosztów i wartości mierników w przypadku opracowywania zmiany planu finansowego w układzie zadaniowym.

2. Przyznawanie środków z programów priorytetowych wyłącznie podmiotom wymienionym jako beneficjenci programu, których ustawowe zadania wpisują się w cele danego programu priorytetowego.
3. Podjęcie działań w celu zapewnienia, w ramach realizacji umowy nr 1036/2023/Wn-50/MN-PO/D osiągnięcia najlepszych efektów z poniesionych nakładów, o których mowa w art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a ufp, i weryfikowalności tego stanu na etapie rozliczania ww. umowy poprzez zabezpieczenie zapisami umowy wymogów jakościowych oraz funkcjonalnych dotowanego przedsięwzięcia polegającego na utworzeniu systemu stałego monitoringu zagrożeń wód śródlądowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania – w tym uzgodnienia przez dotowanego w szczególności liczby i miejsc punktów pomiarowo-kontrolnych, metodyk pomiarowych, w tym zakresu, częstotliwości i sposobu pomiarów, wartości progów pomiarowych dla wskaźników objętych monitoringiem, trybu i zasad wymiany informacji o przekroczeniu progów alarmowych, z właściwymi organami i podmiotami państwowymi, będącymi interesariuszami tego systemu – w celu zagwarantowania, że utworzony system będzie spełniał wszystkie wymagania tych organów i służb.
4. Dokonanie zmiany wzoru umowy o dofinansowanie przedsięwzięć ze środków NFOŚiGW poprzez wskazanie we wzorze właściwego przepisu Poś jako podstawy prawnej udzielenia dofinansowania.
5. Opracowanie mierników pozwalających na ocenę realizacji celów kampanii społecznych i zapewnienie ewaluacji każdej z realizowanych przez NFOŚiGW kampanii społecznych.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie[123] umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Środowiska NIK. Prawo zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie

[123] Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

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 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 26 kwietnia 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska
p.o. Dyrektor
Tomasz Gaweł
/podpisano elektronicznie/

.....

Kontrolerzy

Dorota Winosławska-Mrówka
Doradca ekonomiczny
/podpisano elektronicznie/

Monika Skrzypiec
Główny specjalista kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/

Hubert Dołęgowski
Specjalista kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Tomasz Gaweł – p.o. Dyrektor Departamentu Środowiska