



01999517

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.016.01.2017
P/17/085

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/085 – Prawidłowość działania wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Wojciech Olszewski – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBI/113/2017 z dnia 24 sierpnia 2017 r. Marcin Bielawski – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/111/2017 z dnia 22 sierpnia 2017 r. (dowód akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Białymstoku, ul. Św. Rocha 5, 15-879 Białystok, zwany dalej „Funduszem” lub „WFOŚiGW”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Dzierżanowski – Prezes Zarządu ¹

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Fundusz w latach 2014 – 2017 (do 30 czerwca) prawidłowo wykorzystał objęte kontrolą środki na ochronę środowiska i gospodarkę wodną³ oraz na funkcjonowanie własnej jednostki.

W latach 2014 – 2017 działaniami priorytetowymi Funduszu było w głównej mierze wspieranie zadań dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej oraz związanych z realizacją programów Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej „NFOŚiGW”). Przyjęte priorytety uwzględniane były w planach działalności i umożliwiały uzyskanie efektów ekologicznych określonych w strategiach działań. Wprowadzono również regulacje umożliwiające równe traktowanie beneficjentów i dostępność do środków Funduszu. Pomimo to 0,9% środków objętych kontrolą Zarząd WFOŚiGW przyznał z naruszeniem zasady równego traktowania beneficjentów. Ze względu na skalę, nieprawidłowość ta nie miała istotnego wpływu na działalność będącą przedmiotem oceny.

Skontrolowane umowy zostały rozliczone prawidłowo, a beneficjenci osiągnęli zaplanowane efekty ekologiczne. Fundusz racjonalnie gospodarował posiadanymi środkami. Pozyskiwane wsparcie z NFOŚiGW pozwalało na prowadzenie szerszych działań wspomagających realizację przedsięwzięć mających na celu ochronę środowiska i poprawę gospodarki wodnej, jednak – z uwagi na ograniczone możliwości finansowe WFOŚiGW – tylko w niewielkim zakresie możliwe było zaspokojenie potrzeb wskazywanych w Programach Ochrony Środowiska i w Planie Gospodarki Odpadami Województwa Podlaskiego.

Koszty utrzymania organów i biura Funduszu dotyczyły jego bieżącej działalności statutowej związanej z ochroną środowiska i gospodarką wodną oraz były ponoszone w sposób gospodarny i oszczędny⁴.

¹ Pan Piotr Dzierżanowski funkcję Prezesa Zarządu pełnił od 4 marca 2014 r. Od 16 lipca 2012 r. do 4 marca 2014 r. funkcję Prezesa Zarządu pełnił Pan Jarosław Malinowski.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmierne utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Szczegółowym badaniem objęto 50 umów o wartości 9.067,3 tys. zł.

⁴ Kontrolą objęto 6,3% kosztów ogółem poniesionych w okresie objętym kontrolą.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działalność WFOŚiGW w zakresie finansowania zadań dotyczących ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Opis stanu faktycznego

1.1. W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska⁵, Minister Środowiska z dniem 27 czerwca 2017 roku powołał Radę Nadzorczą w nowym pięcioosobowym składzie⁶. Rada Nadzorcza 11 lipca 2017 r. podjęła uchwały w sprawie wniosków o powołanie Macieja Borzyszkowskiego na stanowisko Prezesa Zarządu oraz Magdaleny Tymińskiej na stanowisko Zastępcy Prezesa Zarządu⁷. W dniu 14 lipca 2017 r. Zarząd Województwa Podlaskiego powołał ww. osoby na wskazane stanowiska z dniem 1 stycznia 2018 r.⁸ Rozstrzygnięciami nadzorczym z 1 sierpnia 2017 r. Wojewoda Podlaski stwierdził nieważność ww. uchwał Zarządu Województwa w zakresie zwrotów: „z dniem 1 stycznia 2018 r.”⁹ Rozstrzygnięcia te zostały zaskarżone przez Zarząd Województwa 30 sierpnia 2017 r. Z tego powodu Zarząd 3 sierpnia 2017 r. zmienił uchwały w sprawie powołania Prezesa i Zastępcy Prezesa Zarządu Funduszu, określając nowy termin powołania członków Zarządu Funduszu na 1 grudnia 2017 r.¹⁰ Również te uchwały były przedmiotem rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody Podlaskiego, którymi stwierdzono ich nieważność¹¹. Nowym członkiem Zarządu dotychczasowy Prezes Zarządu Piotr Dzierżanowski 7 sierpnia 2017 r. doręczył podjęte przez Zarząd Województwa uchwały w sprawie ich powołania. W dniu 14 września 2017 r. nowo powołany Zarząd zgłosił w biurze Funduszu gotowość do podjęcia pracy na stanowiskach Prezesa i Zastępcy Prezesa Zarządu. W trakcie prowadzonych czynności kontrolnych faktyczne funkcje pełnił Zarząd w osobach Piotr Dzierżanowski – Prezes Zarządu¹², Marian Magnuszewski¹³, Józef Klim¹⁴ – Zastępcy Prezesa Zarządu.

(dowód akta kontroli str. 1936-1992)

1.2. W latach 2014 – 2016 przychody Funduszu utrzymywały się na zbliżonym poziomie, wynoszącym odpowiednio: 13.532 tys. zł, 13.793 tys. zł i 13.751 tys. zł. Zasadniczym źródłem przychodów były wpływy z opłat za gospodarze korzystanie ze środowiska (z uwzględnieniem kar z tego tytułu), które również utrzymywały się na zbliżonym poziomie i stanowiły odpowiednio: 69,3% (9.374 tys. zł), 70,8% (9.766 tys. zł) i 71,1% (9.783 tys. zł) przychodów Funduszu. Pozostałe główne źródła przychodów to: przychody finansowe¹⁵, stanowiące odpowiednio 21,6% (2.921 tys. zł), 17,7% (2.448 tys. zł) i 18,8% (2.591 tys. zł) przychodów ogółem, dotacje z budżetu państwa otrzymywane przez Fundusz jako Instytucję Wdrażającą Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (dalej „POIiŚ”) w ramach pomocy technicznej¹⁶, wynoszące odpowiednio 8,9% (1.210 tys. zł), 9,9% (1.372 tys. zł) i 5,7% (783 tys. zł) przychodów Funduszu oraz zwroty nadwyżki dochodów budżetów gmin pochodzących z opłat i kar środowiskowych – odpowiednio 0,15% (20 tys. zł), 1,4% (193 tys. zł) i 0,9% (129 tys. zł). Spadek przychodów finansowych był głównie wynikiem uzyskiwania niższych odsetek od środków na rachunkach bankowych,

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 898.

⁶ Decyzja nr 14 Ministra Środowiska z dnia 27 czerwca 2017 r. w sprawie powołania członków Rady Nadzorczej WFOŚiGW w Białymstoku.

⁷ Uchwały Rady Nadzorczej nr 41/2017 z dnia 11 lipca 2017 r. w sprawie wniosku o powołanie Prezesa Zarządu oraz nr 42/2017 z dnia 11 lipca 2017 r. w sprawie wniosku o powołanie Zastępcy Prezesa Zarządu.

⁸ Uchwała nr 226/3061/2017 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 14 lipca 2017 r. w sprawie powołania Prezesa Zarządu oraz nr 226/3062/2017 z dnia 14 lipca 2017 r. w sprawie powołania Zastępcy Prezesa Zarządu.

⁹ Rozstrzygnięcia Nadzorcze Wojewody Podlaskiego nr NK-II.4131.107.2017.ARK i NK-II.4131.108.2017.ARK z dnia 1 sierpnia 2017 r.

¹⁰ Uchwała Zarządu Województwa Podlaskiego nr 230/3146/2017 z dnia 3 sierpnia 2017 r. zmieniająca uchwałę w sprawie powołania Prezesa Zarządu oraz nr 230/3147 z dnia 3 sierpnia 2017 r. zmieniająca uchwałę w sprawie powołania Zastępcy Prezesa Zarządu.

¹¹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego nr NK-II.4131/128/2017.ARK i NK-II.4131.129.2017.ARK z dnia 13 września 2017 r.

¹² Powołany na to stanowisko z dniem 4 marca 2015 r. uchwałą nr 27/227/2015 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 4 marca 2015 r.

¹³ Powołany na to stanowisko w dniu 2 czerwca 2015 r. uchwałą nr 49/497/2015 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 2 czerwca 2015 r.

¹⁴ Powołany na to stanowisko w dniu 4 marca 2015 r. uchwałą nr 27/227/2015 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 4 marca 2015 r.

¹⁵ Z tytułu: odsetek od udzielonych pożyczek, odsetek od środków na rachunkach bankowych, odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu opłat i kar środowiskowych.

¹⁶ Działania 15.1 – Sprawne zarządzanie programem i 15.2 – Informacja i promocja.

w tym w wyniku lokowania od 1 stycznia 2015 r. środków pieniężnych – zgodnie z art. 199a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁷ – wyłącznie w Banku Gospodarstwa Krajowego. Przychody z tytułu odsetek wyniosły bowiem 807 tys. zł w 2014 roku, 349 tys. zł w 2015 roku i 265 tys. zł w 2016 roku, co szerzej omówiono w pkt. 1.6. wystąpienia pokontrolnego. Zakończyło się również finansowanie pomocy technicznej w ramach POLIŚ. (dowód akta kontroli str. 6-7, 631-655, 656-680, 681-707)

Z analizy Zarządu przedstawionej Radzie Nadzorczej wynika, że w związku z planowanym wejściem w życie od 1 stycznia 2018 r. ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne¹⁸, w sposób znaczący, poczynając od 2019 roku, zmniejszą się wpływy Funduszu z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska – o ok. 3,5 mln zł, co stanowi ok. 36% wpływów osiągniętych przez Fundusz z tego tytułu w 2016 roku. (dowód akta kontroli str. 8-9)

W związku ze zmianami w dochodach w Funduszu podejmowano działania mające na celu ograniczenie przyszłych, często wieloletnich zobowiązań. Polegały one na rezygnacji z możliwości umorzeń części pożyczek przyznanych umowami zawieranymi po 1 stycznia 2016 r., czy też rezygnacji z umowy z Bankiem Ochrony Środowiska S.A. w I półroczu 2017 roku w zakresie dopłat do oprocentowania kredytów udzielanych przez ten Bank. (dowód akta kontroli str. 10-11, 235-249, 1922-1929)

1.3. Zatwierdzone przez Radę Nadzorczą¹⁹ na lata 2014 – 2017 listy przedsięwzięć priorytetowych ustalały hierarchię udzielania przez Fundusz wsparcia finansowego oraz katalog przedsięwzięć priorytetowych, wg poszczególnych dziedzin ochrony środowiska.

Stosownie do listy przedsięwzięć priorytetowych zatwierdzonej na 2014 rok, w pierwszej kolejności wspomagane były zadania finansowane z innych źródeł, w szczególności przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, służące poprawie stanu środowiska i uzyskaniu efektów ekologicznych niezbędnych do osiągnięcia wymagań dyrektyw środowiskowych UE. W następnych dwóch latach w pierwszej kolejności wspierane były zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej współfinansowane ze środków UE, pozwalające na wypełnienie zobowiązań wynikających z traktatów akcesyjnych oraz dofinansowane z planów lub programów przyjętych na szczeblu krajowym, wojewódzkim i gminnym, dla których zatwierdzone zostały przez Fundusz programy priorytetowe oraz ogłoszone konkursy. W 2017 roku za działania priorytetowe uznano zadania dofinansowane ze środków UE oraz związane z realizacją programów NFOŚiGW w ramach środków udostępnianych przez Fundusz.

W ramach poszczególnych dziedzin ochrony środowiska ww. listy określały katalog działań uznanych za priorytetowe. Na przykład dla gospodarki wodnej były to m.in. budowa i modernizacja stacji uzdatniania wody oraz zbiorowych systemów dostarczania wody, budowa i modernizacja systemów kanalizacji sanitarnej oraz przydomowych oczyszczalni ścieków, dla ochrony ziemi były to m.in. przedsięwzięcia związane z usuwaniem i unieszkodliwianiem wyrobów zawierających azbest, natomiast dla ochrony atmosfery były to m.in. zadania związane z ograniczeniem niskiej emisji, stosowaniem odnawialnych źródeł energii oraz zmniejszeniem zużycia energii i ograniczenia emisji. Przedsięwzięcia wskazane w listach działań priorytetowych na lata 2014 – 2017 mieściły się w katalogu zadań określonych w art. 400a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²⁰, wynikały ze strategii działania Funduszu na lata 2013 – 2016 i 2017 – 2020²¹ oraz zostały uwzględnione w planach działalności uchwalanych przez Radę Nadzorczą²². Realizacja działań priorytetowych umożliwiała również uzyskanie planowanych efektów ekologicznych, którymi w strategii działań na lata 2013 – 2016²³ było zwiększenie liczby mieszkańców

¹⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

¹⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1566.

¹⁹ Na lata 2014 – 2017 listy przedsięwzięć priorytetowych zatwierdzane były przez Radę Nadzorczą uchwałami nr 69/2013 z dnia 12.06.2013 r., nr 65/2014 z dnia 18.06.2014 r., nr 47/2015 z dnia 15.06.2015 r., nr 39/2016 z dnia 19.05.2016.

²⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.

²¹ Strategie działań WFOŚiGW w Białymstoku na lata 2013 – 2016 oraz 2017 – 2012 zostały przyjęte uchwałami Rady Nadzorczej nr 124/2012 z dnia 26.09.2012 r. oraz nr 72/2016 z dnia 27.09.2016 r.

²² W latach 2014 – 2017 plany działalności przyjmowane były uchwałami Rady Nadzorczej nr 112/2013 z 26.11.2013 r., nr 111/2014 z 19.11.2014, nr 95/2015 z 25.11.2015, nr 80/2016 z 22.11.2016 r.

²³ Wielkości liczbowe wskaźników ekologicznych zostały wprowadzone do Strategii działania na lata 2013 – 2016 uchwałą Rady Nadzorczej nr 78/2015 z 22.10.2015 r.

podłączonych do nowo wybudowanych sieci kanalizacji sanitarnych, zwiększenie mocy przerobowych zakładów zagospodarowania odpadów, zwiększenie powierzchni rekultywowanych składowisk lub przywróconych obszarów do stanu naturalnego, zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych i ograniczenie lub uniknięcie emisji dwutlenku węgla oraz zwiększenie powierzchni siedlisk wspieranych w zakresie lepszego statusu ochrony. W strategii działania na lata 2017 – 2020 przyjęto wskaźniki osiągnięcia efektów ekologicznych w postaci zwiększenia liczby ludności objętej środkami ochrony przeciwpowodziowej, ograniczenie lub uniknięcie emisji dwutlenku węgla, zwiększenie liczby ludności korzystających z ulepszonego oczyszczania ścieków, zwiększenie przepustowości urządzeń poddanych modernizacji, ograniczenie masy składowanych odpadów, zwiększenie mocy przerobowych zakładów zagospodarowania odpadów, zwiększenie powierzchni rekultywowanych składowisk / przywrócenia obszarów do stanu naturalnego, zwiększenie powierzchni obszarów, na których przywrócono lub zapewniono ochronę właściwego stanu ekosystemów oraz zwiększenie liczby gatunków z czerwonej księgi gatunków zagrożonych, chronionych w wyniku wsparcia.

(dowód: akta kontroli str. 12-277)

1.4. Tryb przyznawania dofinansowania przez Fundusz określony został w Zasadach udzielania pomocy finansowej, uchwalonych przez Radę Nadzorczą²⁴. Fundusz przyznawał dofinansowanie na podstawie wniosków składanych przez beneficjentów. Nabór wniosków odbywał się w trybie ciągłym. Wnioski podlegały rozpatrzeniu w roku kalendarzowym (z wyjątkiem dofinansowania zadań państwowych jednostek budżetowych), w miarę posiadanych środków, zgodnie z zatwierdzonym planem finansowym na dany rok.

Wnioski na zadania inwestycyjne mogły być składane do końca października danego roku, z wyjątkiem zadań realizowanych ze środków udostępnionych przez NFOŚiGW. Na realizację wybranych zadań i programów Zarząd Funduszu mógł ogłaszać konkursy. W okresie objętym kontrolą ogłoszono jeden konkurs (w 2014 roku) w dziedzinie edukacja ekologiczna, którego przedmiotem było opracowanie i realizacja zadania edukacyjnego nieinwestycyjnego związanego tematycznie z gospodarowaniem odpadami.

Udzielenie pomocy finansowej wymagało uchwały właściwego organu Funduszu. Traciła ona ważność po upływie trzech miesięcy od podjęcia w przypadku zadań nieinwestycyjnych oraz czterech miesięcy w przypadku zadań inwestycyjnych. Odstępstwa od stosowanych zasad dopuszczalne były tylko na podstawie uchwały Rady Nadzorczej.

Kryteria wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków WFOŚiGW ustalone zostały przez Radę Nadzorczą²⁵. Przyjęto sześć kryteriów, w tym: zgodności z dokumentami strategicznymi (np. Polityką ekologiczną państwa, Strategią Rozwoju Województwa Podlaskiego, Planami działalności oraz listami przedsięwzięć priorytetowych Funduszu); celowości, tj. zgodności z art. 400a ust. 1 pkt 1–9 oraz 11–42 ustawy Prawo ochrony środowiska; efektywności (np. wielkość eliminowanych emisji do środowiska, istotne obniżenie zanieczyszczeń, ochrona cennych przyrodniczo terenów, podwyższenie poziomu świadomości ekologicznej); efektywności ekonomicznej (np. koszt jednostkowy uzyskania efektu ekologicznego, stopień zaawansowania, zbilansowanie źródeł finansowania, nowoczesność rozwiązań); oddziaływania; formalno-prawne (np. wywiązywanie się ze zobowiązań wobec Funduszu, prawidłowość wypełnienia wniosku o udzielenie dofinansowania). Oceny zgodności z kryteriami dokonywali pracownicy na formularzach karty oceny wniosku, stanowiących załącznik do Procedury przyjmowania i rozpatrywania wniosków, zawierania i realizacji umów oraz nadzorowania realizacji umowy²⁶. Karta oceny wniosków określała minimalną i maksymalną liczbę punktów jaką mógł uzyskać projekt w poszczególnych dziedzinach (w dziedzinie ochrona przyrody oraz edukacja ekologiczna określona została również minimalna ilość punktów kwalifikująca do dofinansowania) oraz

²⁴ W okresie objętym kontrolą Rada Nadzorcza uchwała nr 115/2013 z 19.12.2013 r., nr 67/2014 z 18.06.2014, nr 71/2015 z 24.09.2015 r., nr 30/2016 z 30.03.2016 r. oraz nr 25/2017 z 17.03.2017 r. zmieniła Zasady udzielania pomocy finansowej ze środków WFOŚiGW; zwane dalej „Zasadami udzielania pomocy”.

²⁵ Uchwała nr 38/2014 Rady Nadzorczej z dnia 14.04.2017 r. w sprawie ustalenia Kryteriów wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Białymstoku; dalej zwana „Kryteriami wyboru przedsięwzięć”.

²⁶ W latach 2015 – 2017 (do 30 czerwca) obowiązywały Procedury przyjmowania i rozpatrywania wniosków, zawierania i realizacji umów oraz nadzorowania realizacji umowy, zatwierdzone przez Prezesa Zarządu 11.06.2014 r., 07.04.2015 r., 30.08.2016 r.; zwane dalej „Procedurami przyjmowania i rozpatrywania wniosków”.

ilość punktów, jakie były przyznawane za stopień spełnienia bądź niespełnienia poszczególnych kryteriów wyboru przedsięwzięć. Ponadto pracownicy przedstawiali Zarządowi opinie do wniosków, w których oceniany był m. in. efekt rzeczowy i ekologiczny przedsięwzięcia. Oceny i opinie pracowników nie wiązały Zarządu.

Obowiązujące w Funduszu regulacje dotyczące wyboru przedsięwzięć do dofinansowania nie gwarantowały wyboru zadań, które zostały najlepiej ocenione. Wynikało to z przyjęcia zasady rozpatrywania wniosków w trybie ciągłym i w miarę posiadanych środków. Założenia te mogły skutkować odrzuceniem wniosku bardzo dobrze ocenionego, ale złożonego w momencie wyczerpania całej alokacji oraz przyznania dofinansowania na podstawie wniosku ocenionego niżej, ale złożonego w chwili uzyskania dodatkowych środków (np. wskutek pozyskania oszczędności z rozliczeń wcześniej zawartych umów). Prezes Zarządu wyjaśnił, że w WFOŚiGW nie opracowano procedur postępowania z wnioskodawcami w przypadku wyczerpania się limitu środków polegających np. na tworzeniu list rezerwowych. (dowód: akta kontroli str. 198-344, 1914-1921)

1.5. W latach 2014 – 2017 na finansowanie przedsięwzięć środkami z Funduszu pierwotnie planowano przeznaczyć 101.065 tys. zł²⁷. Po dokonanych zmianach kwota ta wzrosła do 116.939 tys. zł i w poszczególnych latach wynosiła odpowiednio 36.154 tys. zł, 38.899 tys. zł, 26.143 tys. zł oraz 15.743 tys. zł. Większość środków, tj. 96.535 tys. zł (82,6% całości), planowano przeznaczyć na pomoc w formie pożyczek, w tym 30.855 tys. zł w 2014 roku, 33.533 tys. zł w 2015 roku, 21.249 tys. zł w 2016 roku oraz 10.898 tys. zł w 2017 roku. Pozostałą kwotę, tj. 20.404 tys. zł (17,4% całości), planowano przeznaczyć na pomoc bezzwrotną w formie dotacji, przekazać państwowym jednostkom budżetowym oraz na dopłaty do oprocentowania kredytów. W latach 2014 – 2017 na pomoc bezzwrotną zaplanowano kolejno 5.299 tys. zł, 5.366 tys. zł, 4.894 tys. zł oraz 4.845 tys. zł.

Wielkości przyjęte do planów finansowych i planów działalności wynikały z przewidywanych wielkości przychodów, wpływów z tytułu spłat pożyczek, wielkości środków na rachunku bankowym oraz zaplanowanych pożyczek do wypłaty, zaplanowanej pomocy w formie bezzwrotnej i promes dotyczących umorzenia części pożyczek. Prezes Zarządu wyjaśnił, że kwota środków przeznaczonych na pomoc bezzwrotną uzależniona była od wysokości planowanych przychodów i kosztów, przy założeniu dodatniego wyniku finansowego na minimalnym poziomie.

Na wsparcie przedsięwzięć umieszczonych przez ustawodawcę w katalogu zadań przewidzianych do finansowania środkami Funduszu w latach 2014 – 2017 (I półrocze) przeznaczono 88.219,5 tys. zł, w tym 70.739,1 tys. zł (80,2% udzielonego wsparcia) na pomoc w formie pożyczek²⁸ i 17.480,4 tys. zł (19,8%) na bezzwrotne formy pomocy²⁹. Kwota wsparcia udzielonego w poszczególnych latach zmniejszała się i wynosiła 32.429,1 tys. zł w 2014 roku, 29.769,9 tys. zł w 2015 roku, 22.373,1 tys. zł w 2016 roku oraz 3.647,4 tys. zł w 2017 roku (do 30 czerwca).

Spadek wielkości wsparcia udzielanego w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą wynikał ze zmniejszenia wartości umów zawieranych w danym roku z 68.217,5 tys. zł w 2014 roku do 25.535,7 tys. zł w 2015 roku i 17.501,1 tys. zł w 2016 roku oraz środków wypłacanych na podstawie tych umów z 27.515,5 tys. zł w 2014 roku do 6.732,6 tys. zł w 2015 roku i 6.343,2 tys. zł w 2016 roku. Spowodowane to było możliwościami finansowymi Funduszu, które ograniczały środki zaangażowane w pożyczki (udzielone głównie w latach 2013 – 2014) i inne zobowiązania, co szerzej omówiono w pkt. 1.6. niniejszego wystąpienia. Efektem udzielonego w latach 2013 – 2014 wsparcia był wzrost w latach 2015 – 2016 wydatków z tytułu zobowiązań z lat ubiegłych w porównaniu do 2014 roku (z tytułu zobowiązań z lat ubiegłych w 2015 roku wypłacono 23.037,3 tys. zł, w 2016 roku – 16.030 tys. zł, zaś w 2014 roku – 4.913,7 tys. zł).

²⁷ Zgodnie z pierwotnymi wielkościami w latach 2014 – 2017 na przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej planowano przeznaczyć odpowiednio 31.031 tys. zł, 25.266 tys. zł, 20.248 tys. zł, 24.520 tys. zł.

²⁸ W latach 2014 – 2017 (I półrocze) pożyczki stanowiły odpowiednio 84,3%, 82,6%, 79,5% oraz 27,7% udzielanych dofinansowań.

²⁹ W latach 2014 – 2017 na bezzwrotne formy pomocy przeznaczono odpowiednio 5.097,6 tys. zł, 5.155,4 tys. zł, 4.588,7 tys. zł, 2.638,8 tys. zł.

Największy spadek wydatków zanotowano w dziedzinach: ochrona atmosfery (z 7.756,2 tys. zł w 2014 roku do 6.633 tys. zł w 2015 roku i 4.715,1 tys. zł w 2016 roku), gospodarka wodna (z 2.117,1 tys. zł w 2014 roku do 67 tys. zł w 2015 roku i 609 tys. zł w 2016 roku) oraz ochrona wód (z 7.210,8 tys. zł w 2014 roku, do 1.349,7 tys. zł w 2015 roku i 730,2 tys. zł w 2016 roku). Wynikało to z mniejszej liczby złożonych wniosków i zawieranych umów³⁰, w szczególności umów pożyczek, które w latach 2014 – 2016 stanowiły od 82,8% do 93,6% wsparcia udzielanego w tych dziedzinach. Liczba zawartych umów pożyczek spadła z 25 w 2014 roku do 20 w 2015 roku i pięciu w 2016 roku, a ich wartość odpowiednio z 17.221,5 tys. zł do 15.700,1 tys. zł i 4.641 tys. zł (w dziedzinie gospodarka wodna w 2016 roku nie zawarto żadnej umowy pożyczki).

W dziedzinach edukacja ekologiczna, ochrona przyrody, monitoring oraz ekspertyzy i prace badawczo-naukowe wydatki pomiędzy rokiem 2014 i 2015 wzrosły z 2.354 tys. zł do 2.541 tys. zł, natomiast w 2016 roku spadły do 1.444,1 tys. zł. Dofinansowanie ww. dziedzinach udzielane było w formie pomocy bezzwrotnej, tj. dotacji lub przekazania środków państwowym jednostkom budżetowym, a spadek wydatków w 2016 roku w stosunku do lat poprzednich spowodowany był zapianowaniem 1.558 tys. zł wydatków, tj. niższych niż w latach 2014 – 2015, wynoszących odpowiednio 2.430 tys. zł i 2.561 tys. zł.

Wzrost wydatków nastąpił tylko w dziedzinach ochrona ziemi z 12.456,6 tys. zł w 2014 roku do 18.210,6 tys. zł w 2015 roku i 13.855,8 tys. zł w 2016 roku oraz przeciwdziałanie i likwidacja zagrożeń z 534,4 tys. zł w 2014 roku do 968,6 tys. zł w 2015 roku i 1.019 tys. zł w 2016 roku. W dziedzinie ochrona ziemi, podobnie jak w dziedzinach ochrona atmosfery, gospodarka wodna i ochrona wód, w latach 2014 – 2015 spadła wartość pomocy udzielanej w formie pożyczek, które stanowiły w latach 2014 – 2016 od 89,96% do 93,05% wsparcia udzielanego w tej dziedzinie. Liczba zawartych umów pożyczki spadła bowiem z siedmiu w 2014 roku do trzech w 2015 roku i jednej w 2016 roku, a ich wartość z 39.948,14 tys. zł w 2014 roku do 3.524,7 tys. zł w 2015 roku i 4.000 tys. zł w 2016 roku. Jednak znaczny wzrost wydatków z tytułu zobowiązań z lat ubiegłych w latach 2015 i 2016 w stosunku do 2014 roku spowodował³¹, że wydatki w tej dziedzinie wzrastały. Przyczyną wzrostu wydatków w dziedzinie przeciwdziałanie i likwidacja zagrożeń było zwiększone zainteresowanie beneficjentów (liczba wniosków w latach 2014 – 2016 wzrosła z 28 do 45, liczba zawartych umów z 15 do 41, a ich wartość z 684,3 tys. zł do 1.135,5 tys. zł).

Przyczynami mniejszego zainteresowania ofertą pożyczkową Funduszu były w opinii Prezesa Zarządu obciążenia finansowe beneficjentów (jednostek samorządu terytorialnego i ich spółek) pożyczkami zaciągniętymi na wkład własny do współfinansowania przedsięwzięć realizowanych ze środków UE w latach 2007 – 2013 oraz wydłużające się procedury wyboru przedsięwzięć do dofinansowania w perspektywie 2014 – 2020.

W latach 2014 – 2017 Fundusz zrealizował 75,44% planowanych wydatków na finansowanie środkami własnymi przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w tym 90% planowanych wydatków w 2014 roku, 77% w 2015 roku, 86% w 2016 roku oraz 23% w 2017 (do 30 czerwca). Na niewykorzystanie wszystkich planowanych środków w poszczególnych latach wpłynęło wydłużenie czasu realizacji przedsięwzięć, co skutkowało przesunięciem terminów wypłaty środków na następne lata oraz przypadki rezygnacji z podpisania umów lub wygaśnięcia ważności uchwał o przyznaniu środków, szczególnie w drugim półroczu (w 2014 roku było ich osiem na kwotę 6.395,3 tys. zł, w 2015 roku sześć na kwotę 4.202,8 tys. zł, w 2016 roku siedem na kwotę 7.551,5 tys. zł) (dowód: akta kontroli str. 345-723, 754-865, 1914-1929)

³⁰ Liczba składanych wniosków w dziedzinach ochrona atmosfery, gospodarka wodna i ochrona wód spadła z 42 w 2014 roku do 32 w 2015 roku i 24 w 2016 roku, natomiast liczba zawieranych umów z 30 w 2014 roku do 23 w 2015 roku i 20 w 2016 roku.

³¹ Z tytułu zobowiązań z lat ubiegłych w dziedzinie ochrona ziemi w latach 2015 – 2016 zrealizowano wydatki odpowiednio w wysokości 1.371 tys. zł, 16.473,5 tys. zł, 12.681,3 tys. zł.

1.6. W okresie objętym kontrolą kapitał własny Funduszu systematycznie się powiększał i wynosił 80.460 tys. zł na początku 2014 roku, 81.770 tys. zł na koniec 2014 roku, 83.323 tys. zł na koniec 2015 roku i 85.030 tys. zł na koniec 2016 roku (wzrost o 5,7% w odniesieniu do początku 2014 roku). Powiększanie środków własnych Funduszu następowało w wyniku przeznaczania zysków na powiększenia kapitału rezerwowego³².

W tym okresie Fundusz miał zaangażowane w pożyczki środki przewyższające wielkość swojego kapitału: 109.656 tys. zł na koniec 2014 roku, 108.168 tys. zł na koniec 2015 roku, 103.950 tys. zł na koniec 2016 roku i 95.594 tys. zł na koniec I półrocza 2017 roku. Przy udzielaniu pożyczek Fundusz wspomagał się środkami z NFOŚiGW. Były to umowy pożyczki (w których określano ich przeznaczenie) lub umowy udostępnienia środków na udzielanie przez Fundusz oprocentowanych pożyczek (z lat 2010 – 2011). Na koniec 2014 roku zobowiązania Funduszu z tego tytułu wynosiły 48.759 tys. zł, na koniec 2015 roku – 45.094 tys. zł, na koniec 2016 roku – 37.219 tys. zł, zaś na koniec I półrocza 2017 roku – 32.518 tys. zł.

W latach 2014 – 2017 (I półrocze) Fundusz angażował środki własne i pozyskane z NFOŚiGW w udzielanie pożyczek oraz pomoc bezzwrotną. Przytoczone powyżej wielkości zaangażowania środków oraz poziom występujących zobowiązań warunkowych świadczą o braku wolnych środków. Na koniec poszczególnych lat wielkość środków z tytułu zobowiązań warunkowych³³ i środków objętych uchwałami Zarządu lub Rady Nadzorczej w sprawie częściowego umorzenia pożyczek była wyższa lub zbliżona do wielkości środków pieniężnych będących w dyspozycji Funduszu:

- na koniec 2014 roku było to 44.404 tys. zł (43.796 tys. zł zobowiązań warunkowych i 608 tys. zł z tytułu uchwał podjętych przez organy Funduszu w sprawie częściowego umorzenia pożyczek), wobec 19.281 tys. zł środków pieniężnych,
- na koniec 2015 roku było to 28.465 tys. zł (odpowiednio: 27.640 tys. zł i 825 tys. zł), wobec 18.910 tys. zł środków pieniężnych,
- na koniec 2016 roku było to 16.177 tys. zł (odpowiednio: 15.261 tys. zł i 916 tys. zł), wobec 16.882 tys. zł środków pieniężnych,
- na koniec I połowy 2017 roku było to 36.733 tys. zł (odpowiednio: 36.445 tys. zł i 288 tys. zł), wobec 25.105 tys. zł środków pieniężnych.

Na koniec lat 2013 – 2016 systematycznie zmniejszał się stan środków pieniężnych w dyspozycji Funduszu – z 23.415 tys. zł na koniec 2013 roku do 16.882 tys. zł na koniec 2016 roku. Na 30 czerwca 2017 r. stan środków pieniężnych w dyspozycji Funduszu wyniósł 25.105 tys. zł, co wynikało głównie ze zmiany zasad korzystania ze środków NFOŚiGW, które w przypadku umów zawartych przez Fundusz do końca 2015 roku wpłacane były w formie zaliczkowej, zaś w przypadku umów zawartych w I połowie 2017 roku na zasadzie refundacji przez Fundusz wydatków poniesionych przez beneficjentów z własnych środków. W I połowie 2017 roku Fundusz podpisał umowy na 22.787 tys. zł pożyczek, które docelowo będą sfinansowane ze środków pożyczki z NFOŚiGW. (dowód: akta kontroli str. 6-7, 345-736)

1.7. Posiadane przez Fundusz środki pieniężne na rachunkach bankowych miały swoje pokrycie w zobowiązaniach Funduszu, co omówiono w pkt. 1.6. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Z dniem 1 stycznia 2015 r. Fundusz został zobowiązany do lokowania środków pieniężnych w BGK (problem ten szerzej przedstawiono w pkt. 1.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego), co wpłynęło na wielkość odsetek uzyskiwanych od środków na rachunkach bankowych. W 2014 roku Fundusz, gdy lokował środki pieniężne w bankach komercyjnych uzyskiwał oprocentowanie lokat od 2,16% do 3,2% (średnio 2,9%). W 2015 roku uzyskiwał oprocentowanie (dla lokat powyżej sześciu dni) od 1,33% do 1,73% (średnio 1,37%), w 2016 roku – od 1,27% do 1,39% (średnio 1,33%), zaś w I półroczu 2017 roku – od 1,33% do 1,4% (średnio 1,38%).

³² Dotyczy zysków z lat 2014 – 2016, które w całości przeznaczono na powiększenie kapitału rezerwowego – 1.309 tys. zł za 2014 rok, 1.554 tys. zł za 2015 rok i 1.707 tys. zł za 2016 rok.

³³ Z tytułu podpisanych umów pożyczek oraz zobowiązań z tytułu pomocy bezzwrotnej, tj. umów dotacji, umów i promes o dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych, umów i promes na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe.

Średnia długość depozytów bankowych Funduszu wynosiła 27 dni w 2014 roku, 8 dni w 2015 roku, 25,6 dnia w 2016 roku i 27 dni w I półroczu 2017 roku, a ilość założonych w tych latach depozytów wynosiła odpowiednio: 89, 184, 109 i 38.

Fundusz w całym okresie objętym kontrolą korzystał z zewnętrznych źródeł finansowania – ze środków NFOŚiGW, o czym jest mowa w pkt. 1.6. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Były to trzy pożyczki, na które umowy zawarto w okresie objętym kontrolą (na łącznie 44.925 tys. zł) oraz pożyczki lub umowy udostępnienia środków z lat 2010 – 2013. W okresie objętym kontrolą zaszły istotne zmiany w warunkach korzystania ze środków NFOŚiGW. Oprócz zmian w zasadach uruchamiania środków (co omówiono w pkt. 1.6. wystąpienia pokontrolnego), zmianie uległo oprocentowanie, które dla umów zawartych do końca 2015 roku wynosiło 1%, zaś dla umowy z 2017 roku: WIBOR 3M + 15 p.b., nie mniej niż 2%, co w przyszłości wpłynie na wzrost kosztów obsługi tego zadłużenia oraz niższą marżę osiąganą przez Fundusz. Od września 2015 roku Fundusz stosuje jednakową stawkę oprocentowania dla wszystkich pożyczek – 3%³⁴.

(dowód: akta kontroli str. 6-7, 631-707-725, 726-736-751)

1.8. W okresie objętym kontrolą nie sporządzano pisemnych analiz wykorzystania środków w poszczególnych dziedzinach. Prezes Zarządu wyjaśnił, że takie analizy prowadzone są na bieżąco, czego efektem są dokonywane w trakcie roku zmiany planu finansowego i planu działalności. W celu racjonalnego wykorzystania środków dokonywane są przesunięcia środków z dziedzin, w których pojawiły się oszczędności na dziedziny, w których zostały wyczerpane limity.

W związku ze zmniejszającą się liczbą wniosków o pomoc w formie pożyczki (w szczególności w dziedzinach ochrona atmosfery, wód, ziemi i gospodarka wodna) Fundusz podejmował działania mające celu zachęcenie potencjalnych beneficjentów do korzystania z oferty pożyczkowej, polegające na: organizowaniu bezpośrednich spotkań, wystąpieniach na seminariach i szkoleniach w celu zaprezentowania oferty finansowej.

Stosownie do Zasad udzielania pomocy, przyznane przez Zarząd środki mogły być wypłacane jednorazowo lub w transzach oraz w sposób i terminach określonych w umowie zawartej z beneficjentem. W przypadku państwowych jednostek budżetowych wypłata środków finansowych następowała zaliczkowo na rachunek bieżący dochodów budżetowych, po uprzednim przedłożeniu wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 198-277, 1914-1929)

1.9. W okresie objętym kontrolą w Funduszu złożono 1.294 wnioski o dofinansowanie, z tego 912 o przyznanie dotacji, 109 o przyznanie pożyczki, 49 o pożyczkę i dotację, 185 o dopłaty do oprocentowania kredytów oraz 39 o przekazanie środków państwowej jednostce budżetowej³⁵. Analizie wyboru zadań do dofinansowania pod względem zgodności z Zasadami udzielania pomocy, Kryteriami wyboru przedsięwzięć oraz Procedurą przyjmowania i rozpatrywania wniosków poddano 50 pozytywnie rozpatrzonych wniosków o dofinansowanie (po 20 złożonych w latach 2015 i 2016 oraz 10 złożonych w I połowie 2017 roku), z których 36 dotyczyło dotacji (na 1.033,2 tys. zł), 10 pożyczek (na 7.515,5 tys. zł), po dwie dopłaty do oprocentowania kredytów (na 131 tys. zł), oraz dotacji i pożyczek (na 387,7 tys. zł). Objęte analizą wnioski złożono w dziedzinach: ochrona atmosfery (zbadano 18 wniosków)³⁶, przeciwdziałanie i likwidacja zagrożeń środowiska

³⁴ Do 24 września 2015 r. występowało zróżnicowane oprocentowanie pożyczek, w zależności od ich przeznaczenia – od 3 do 5%. Uchwałą Nr 71/2015 Rady Nadzorczej WFOŚiGW z dnia 24.09.2015 r. w sprawie Zasad udzielania pomocy finansowej ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony i Gospodarki Wodnej w Białymstoku ustalono jednakowe oprocentowanie na poziomie 3%.

³⁵ Liczba złożonych wniosków o dofinansowanie w poszczególnych latach przedstawiała się następująco: w 2014 roku złożono 371 wniosków (54 o pożyczkę, 234 o dotację, jeden o pożyczkę i dotację, 64 o dopłaty do oprocentowania kredytów oraz 18 o przekazanie środków państwowej jednostce budżetowej), w 2015 roku złożono 317 wniosków (33 o pożyczkę, 213 o dotację, pięć o pożyczkę i dotację, 55 o dopłaty do oprocentowania kredytów oraz 11 o przekazanie środków państwowej jednostce budżetowej), w 2016 roku złożono 396 wniosków (dziewięć o pożyczkę, 292 o dotację, 43 o pożyczkę i dotację, 47 o dopłaty do oprocentowania kredytów oraz pięć o przekazanie środków państwowej jednostce budżetowej), w I połowie 2017 roku złożono 210 wniosków (13 o pożyczkę, 173 o dotację, 19 o dopłaty do oprocentowania kredytów oraz pięć o przekazanie środków państwowej jednostce budżetowej).

³⁶ Z 18 objętych badaniem wniosków złożonych w dziedzinie ochrona atmosfery, siedem dotyczyło termomodernizacji budynków użyteczności publicznej, sześć – modernizacji kotłowni, trzy – modernizacji lub budowy sieci ciepłowniczej, jeden – budowy odnawialnych źródeł energii oraz jeden – kolektorów słonecznych do produkcji ciepłej wody.

(13)³⁷, ochrona przyrody (osiem)³⁸, edukacja ekologiczna (siedem)³⁹, gospodarka wodna (dwa)⁴⁰ oraz ochrona ziemi⁴¹ i ochrona wód (po jednym)⁴².

We wszystkich zbadanych przypadkach wnioski zostały złożone na obowiązującym formularzu i po uzupełnieniu (w 10 przypadkach) spełniały wymogi formalne oraz zawierały wszystkie wymagane dokumenty.

Przedmiotem wszystkich 50 wniosków były zadania mieszczące się w katalogu określonym w art. 400a ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska. Na podstawie dwóch wniosków Zarząd przyznał dotację na realizację zadań z zakresu przeciwdziałania klęskom żywiołowym, poważnym awariom oraz likwidacji ich skutków dla środowiska, mimo że część środków trwałych planowanych do nabycia w ramach tych przedsięwzięć, tj. zakup mundurów wyjściowych dla jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej (dalej: „OSP”) oraz ekwipunku dla młodzieżowej drużyny OSP nie mieściło się w katalogu określonym w art. 400a ust. 1 pkt 1–9a i 11–42 ustawy Prawo ochrony środowiska. Jednak zakup mundurów wyjściowych nie doszedł do skutku, ponieważ po aneksowaniu umowy w sprawie dotacji, pozycja dotycząca ich zakupu została wykreślona z harmonogramu, natomiast zakup ekwipunku dla drużyny młodzieżowej został sfinansowany ze środków własnych beneficjenta.

W 41 z 50 zbadanych przypadkach przedmiotem wniosków były zadania wynikające z listy przedsięwzięć priorytetowych. Przedmiotem pozostałych dziewięciu wniosków były zadania nieuwzględnione na ww. liście, z których siedem dotyczyło zagospodarowania terenów zielonych, jeden doposażenia Urzędu Marszałkowskiego w sprzęt do szacowania szkód w środowisku oraz jeden budowy altan i dwóch tablic informacyjnych.

W 46 zbadanych postępowaniach wnioski zostały ocenione zgodnie z przyjętymi Kryteriami wyboru przedsięwzięć, w czterech przypadkach wnioski, których przedmiotem było urządzenie i utrzymanie terenów zieleni w dziedzinie ochrona przyrody uzyskały wyższą liczbę punktów (od jednego do sześciu) niż wynikało to z ich treści⁴³. W przypadku sześciu wniosków (z siedmiu), których przedmiotem było urządzenie i utrzymanie terenów zieleni w dziedzinie ochrona przyrody oraz jednego dotyczącego budowy altan i tablic informacyjnych w dziedzinie edukacja ekologiczna, Zarząd udzielił dofinansowania, mimo że wnioski te nie uzyskały minimalnej liczby punktów kwalifikującej do dofinansowania (zgodnie z kartą oceny wniosków w dziedzinach ochrona przyrody i edukacja ekologiczna minimalna ich liczba kwalifikująca do dofinansowania wynosiła odpowiednio 14 i 16 punktów, natomiast sześć wniosków w dziedzinie ochrona przyrody i jeden w edukacja ekologiczna otrzymały po osiem punktów). Ponadto sześć ww. zadań w zakresie urządzenia i utrzymania terenów zieleni miało – w ocenie pracownika Funduszu opiniującego wnioski – charakter dekoracyjny, a ich efekt ekologiczny był znikomy. Natomiast ww. wniosek na zadanie z dziedziny edukacji ekologicznej zawierał szczątkowe informacje na temat zadania planowanego do realizacji i efektów planowanych do osiągnięcia. Nie zawierał bowiem projektów i kosztorysów wykonania altan, informacji na temat treści i parametrów tablic edukacyjnych oraz szczegółów zajęć edukacyjnych planowanych do realizacji, a liczba planowanych uczestników spotkań była niewielka. Zagadnienia dotyczące oceniania wniosków niezgodnie z przyjętymi Kryteriami wyboru przedsięwzięć oraz przyznawania pomocy finansowej na przedsięwzięcia, które nie zyskały wymaganej liczby punktów, zostały opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

³⁷ Z 13 objętych badaniem wniosków złożonych w dziedzinie przeciwdziałanie i likwidacja zagrożeń środowiska, 12 dotyczyło doposażenia jednostek Ochotniczych Straży Pożarnej, a jeden zagospodarowania szkód powstałych w wyniku wypadku samochodowego.

³⁸ Z ośmiu objętych badaniem wniosków złożonych w dziedzinie ochrona przyrody, siedem dotyczyło urządzenia i utrzymania terenów zieleni, a jeden doposażenia Urzędu Marszałkowskiego w sprzęt do szacowania szkód w środowisku.

³⁹ Z siedmiu objętych badaniem wniosków złożonych w dziedzinie edukacja ekologiczna, pięć dotyczyło organizacji konkursów, sympozjów, jeden – szkoleń w zakresie eco drivingu oraz jeden – budowy altan i tablic edukacyjnych.

⁴⁰ Wnioski złożone w dziedzinie gospodarka wodna dotyczyły inwestycji polegających na budowie sieci wodociągowej oraz modernizacji stacji uzdatniania wody.

⁴¹ W dziedzinie ochrona ziemi badaniem objęto jeden wniosek dotyczący budowy kwatery składowiska odpadów.

⁴² W dziedzinie ochrona wód zbadano wniosek, którego przedmiotem była budowa sieci kanalizacji sanitarnej.

⁴³ Zgodnie z Kartą Oceny Wniosku w dziedzinie Ochrona Przyrody i Monitoring projekt mógł uzyskać od 7 do 21 pkt, jednak dofinansowaniu podlegały tylko przedsięwzięcia, które osiągnęły min. 14 pkt.

Zgodnie z art. 400h ust. 1 pkt 3b ustawy Prawo ochrony środowiska, wnioski o udzielenie dotacji lub pożyczki, których wartość jednostkowa przekraczała 0,5% przychodów uzyskanych przez Funduszu za poprzedni rok we wszystkich 13 postępowaniach, które tego wymagały, zostały zatwierdzone przez Radę Nadzorczą. Ponadto w ośmiu z 50 zbadanych postępowań, w których wystąpiły odstępstwa od Zasad przyznawania pomocy, Zarząd uzyskał stosowne zgody Rady Nadzorczej⁴⁴. Odstępstwa w sześciu postępowaniach dotyczyły § 18 ust. 2 Zasad przyznawania pomocy, który stanowił, że kwota dotacji nie może przekroczyć 60% kosztów rzeczywistych zadania, w jednym § 25 ust. 5 lit. b ww. Zasad, zgodnie z którym maksymalna kwota kredytu objętego dopłatą do oprocentowania wynosi do 80% kosztów zadania nie więcej niż 300 tys. zł dla umowy kredytowej zawartej z osobą prawną lub fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą i w jednym § 5 tych Zasad, który stanowił, że warunkiem uzyskania pomocy finansowej jest wywiązywanie się z obowiązku uiszczania opłat (w chwili składania wniosku wobec wnioskodawcy toczyło się postępowanie administracyjne w sprawie umorzenia opłaty).

(dowód: akta kontroli str. 12-25, 198-344, 752-1249)

W latach 2014 – 2017 (do 30 czerwca) do dofinansowania nie zakwalifikowano 278 wniosków⁴⁵, w tym 40 z powodu niespełniania wymogów formalnych lub wycofania przed rozpatrzeniem oraz 238 z powodu negatywnej decyzji Rady Nadzorczej bądź Zarządu. Przyczyną negatywnej oceny w 106 przypadkach był brak środków finansowych, w 82 – ograniczony efekt ekologiczny, w 36 – niezgodność z Zasadami przyznawania pomocy finansowej, w 12 – wysokie koszty realizacji zadania, w jednym – nieuzupełnienie wymaganych dokumentów w terminie i w jednym – brak zdolności kredytowej. Ponadto w 69 przypadkach beneficjenci zrezygnowali z wnioskowanej pomocy.

Analiza 10 wniosków, które nie zostały zakwalifikowane do dofinansowania wykazała, że w siedmiu przypadkach odmowa udzielenia wsparcia finansowego była zgodna z Zasadami udzielania pomocy, w tym:

- w dwóch przypadkach dotyczyło to braków formalnych, a wnioskodawców poinformowano o konieczności uzupełnienia wniosków w wymaganym terminie (§ 3 ust. 3 Zasad udzielania pomocy),
- w jednym przypadku wnioskowana dotacja na urządzenie i utrzymanie terenów zieleni przekraczała 60% kosztów rzeczywistych zadania (§ 18 ust. 2 Zasad udzielania pomocy); wnioskodawca złożył nowy wniosek, zgodny z zasadami i otrzymał dofinansowanie,
- w czterech przypadkach wnioski o udzielenie dotacji odrzucono z powodu braku środków (§ 3 ust. 8 Zasad przyznawania pomocy).

W pozostałych trzech analizowanych postępowaniach wnioski nie zostały dofinansowane z powodu ograniczonych środków finansowych, ze względu na mało znaczący efekt ekologiczny lub z obu ww. przyczyn, mimo posiadania przez Fundusz środków na realizację zadań będących przedmiotem wniosków lub akceptacji innych wniosków o takim samym charakterze, których efekt ekologiczny oceniony został również jako mało znaczący. Zagadnienia dotyczące wyboru tych wniosków do dofinansowania, zostały opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 198-277, 752-753, 996-1298)

1.10. W latach 2014 – 2017 (do 30 czerwca) zawarto 969 umów o dofinansowanie o wartości 135.708,9 tys. zł, z tego 693 w formie dotacji o wartości 19.665,3 tys. zł, 106 w formie pożyczki o wartości 112.837,7 tys. zł, 146 w formie dopłaty do oprocentowania kredytów o wartości 1.236,2 tys. zł oraz 24 w formie przekazania środków państwowej jednostce budżetowej o wartości 1.969,7 tys. zł⁴⁶.

⁴⁴ Radzie Nadzorczej na podstawie § 26 Zasad przysługiwało uprawnienie na stosowanie odstępstw od zasad zawartych w regulaminie.

⁴⁵ Liczba wniosków, które nie zostały zakwalifikowane do dofinansowania w latach 2014 – 2017 (do 30 czerwca) wynosiła odpowiednio 65, 105, 53, 55.

⁴⁶ Liczba zawartych umów o dofinansowanie w poszczególnych latach przedstawiała się następująco: w 2014 roku zawarto 260 umów o wartości 68.217,5 tys. zł (178 umów dotacji o wartości 6.848,7 tys. zł, 38 umów pożyczki o wartości 60.881,1 tys. zł, 43 umowy o dopłaty do oprocentowania kredytów o wartości 337,7 tys. zł oraz jedną umowę o przekazanie środków państwowej jednostce budżetowej o wartości 150 tys. zł), w 2015 roku zawarto 214 umów o wartości

Szczegółową analizą w zakresie osiągnięcia efektów rzeczowych, ekologicznych oraz terminowego rozliczenia objęto 50 umów zawartych na podstawie wniosków wymienionych w pkt. 1.8 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Po zrealizowaniu wszystkich 50 zbadanych przedsięwzięć beneficjenci przedłożyli wymagane dokumenty, potwierdzające osiągnięcie lub nieosiągnięcie efektu rzeczowego ustalonego w umowach, tj. protokoły przekazania do użytkowania, protokoły odbioru, faktury, dokumentację fotograficzną, listy obecności oraz protokoły posiedzeń komisji konkursowych. W 47 z 50 badanych przedsięwzięć efekt rzeczowy został osiągnięty w terminie określonym w umowie, natomiast w trzech z nieznacznym uchybieniem tego terminu, wynoszącym od dwóch do 15 dni. Natomiast na podstawie jednej ze zbadanych umów nie osiągnięto całości planowanego efektu rzeczowego, co zostało opisane w pkt 1.11. niniejszego wystąpienia.

W zależności od rodzaju zadania, potwierdzeniem osiągnięcia efektu ekologicznego były: sprawozdania merytoryczne z realizacji wraz z dokumentacją fotograficzną i protokoły odbioru wyposażenia (np. w przypadku zadań z zakresu edukacji ekologicznej, przeciwdziałania i likwidacji zagrożeń w środowisku oraz ochrony przyrody), sprawozdania / oświadczenia o zmniejszeniu emisji i zużyciu energii (np. zadania z zakresu ochrony atmosfery), informacje o ilości przyjętych lub zutyliczowanych odpadów (np. zadania z zakresu ochrony ziemi), sprawozdania o liczbie wykonanych przyłączy kanalizacyjnych lub wodociągowych, wyniki badań laboratoryjnych wody (np. zadania z zakresu gospodarki wodnej i ochrony wód), informacje o ilości wyprodukowanej energii elektrycznej (w przypadku dofinansowania odnawialnych źródeł energii). Określony w umowach efekt ekologiczny został osiągnięty w 40 z 50 zbadanych umów, a w 10 przypadkach termin osiągnięcia efektu ekologicznego upływał po zakończeniu kontroli NIK. Efekty ekologiczne były mierzone liczbą odbiorców (zadania z zakresu edukacji ekologicznej), powierzchnią nowo utworzonych terenów zielonych (zadania z zakresu ochrony przyrody), szacowanym rocznym spadkiem emisji (zadania z zakresu ochrony atmosfery), ilością unieszkodliwionych odpadów niebezpiecznych lub mocą przerobową zagospodarowania odpadów (zadania z zakresu ochrony ziemi), liczbą dodatkowych osób korzystających z ulepszanego oczyszczania ścieków (gospodarka wodna).

Efektem udzielonego przez Fundusz wsparcia finansowego był:

- wzrost liczby dodatkowych osób korzystających z ulepszanego oczyszczania ścieków o 2,725 tys. RLM⁴⁷ w 2015 roku i o 0,131 tys. RLM w 2016 roku,
- wzrost liczby osób podłączonych do nowo wybudowanej sieci wodociągowej o 0,004 tys. RLM w 2016 roku,
- zwiększenie mocy przerobowych zakładów zagospodarowania odpadów o 36 tys. Mg/rok w 2015 roku i o 25 tys. Mg/rok w 2017 roku (do 30 czerwca),
- zrehabilitowanie powierzchni 2,5 ha składowisk odpadów / obszarów przywróconych do stanu naturalnego w 2017 roku (do 30 czerwca),
- unieszkodliwienie odpadów niebezpiecznych – azbest o masie 11,7 tys. Mg/ton w 2016 roku,
- szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych o: 4,9 tys. Mg CO₂/rok w 2015 roku, 0,79 tys. Mg CO₂/rok w 2016 roku, 7,84 tys. MgCO₂/rok w 2017 roku (do 30 czerwca),
- powiększenie siedlisk wspieranych w zakresie uzyskania lepszego statusu ochrony o 0,663 tys. ha w 2015 roku, o 0,663 tys. ha w 2016 roku, o 0,1 tys. ha w 2017 roku (do 30 czerwca),

24.535,7 tys. zł (120 umów dotacji o wartości 3.034,5 tys. zł, 25 umów pożyczki o wartości 19.690,2 tys. zł, 50 umów o dopłaty do oprocentowania kredytów o wartości 411,3 tys. zł oraz 19 umów o przekazanie środków państwowej jednostce budżetowej o wartości 1.399,7 tys. zł), w 2016 roku zawarto 363 umów o wartości 17.501,1 tys. zł (284 umów dotacji o wartości 7.224,3 tys. zł, 38 umów pożyczki o wartości 9.478,9 tys. zł, 37 umów o dopłaty do oprocentowania kredytów o wartości 377,9 tys. zł oraz cztery umowy o przekazanie środków państwowej jednostce budżetowej o wartości 420 tys. zł), w I połowie 2017 roku zawarto 132 umowy o wartości 25.454,6 tys. zł (111 umów dotacji o wartości 2.557,9 tys. zł, pięć umów pożyczki o wartości 22.787,4 tys. zł, 16 umów o dopłaty do oprocentowania kredytów o wartości 109,2 tys. zł).

⁴⁷ Równowazna Liczba Mieszkańców (RLM) – jest to liczba wyrażająca wielokrotność ładunku zanieczyszczeń zawartych w ściekach w stosunku do jednostkowego ładunku zanieczyszczeń w ściekach odprowadzanych od jednego mieszkańca w ciągu doby.

- zwiększenie o 2 szt. w 2017 roku (do 30 czerwca) liczby gatunków z czerwonej księgi gatunków zagrożonych, chronionych w wyniku wsparcia,
- zwiększenie zasięgu realizowanych przedsięwzięć edukacyjno-promocyjnych oraz informacyjnych o 36,8 tys. osób w 2016 roku i 38 tys. osób w 2017 roku (do 30 czerwca).

Fundusz przeprowadził kontrole realizacji 13 z 50 przedsięwzięć poddanych analizie NIK. Przeprowadzono je zgodnie z Procedurą przyjmowania i rozpatrywania wniosków w przypadku zadań, w których udział środków Funduszu przekraczał 0,5% przychodów uzyskanych w roku ubiegłym. W wyniku jednej kontroli ustalono, że beneficjent nie zrealizował całości zadania w zakresie rzeczowym (stwierdzono, że nie zamontowano 80 zaworów termostatycznych). Efektem kontroli było zrealizowanie zadania w pełnym zakresie, co potwierdziła ponowna kontrola.

Wszystkie objęte badaniem umowy zostały rozliczone zgodnie z ich postanowieniami, na podstawie (przedstawionych do wglądu) oryginałów faktur i dokonanych płatności; w dwóch z 50 zbadanych przypadków rozliczenie nastąpiło z nieznacznym naruszeniem terminu określonego w umowie (do trzech do ośmiu dni).

(dowód: akta kontroli str. 752-753, 867-891, 1299-1330, 1345-1357)

1.11. W okresie objętym kontrolą wystąpiło pięć przypadków niewywiązywania się beneficjentów z postanowień umowy (po jednym w 2014 i 2016 roku oraz trzy w 2015 roku). W dwóch przypadkach beneficjenci nie osiągnęli w pełnym zakresie planowanego efektu rzeczowego, a w jednym udokumentowano mniejszy niż planowano efekt ekologiczny. W kolejnych zaś beneficjent nie dostarczył dokumentów wymaganych do rozliczenia finansowanego i merytorycznego zadania lub zadanie zrealizowano niezgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym.

W przypadku nieosiągnięcia planowanych efektów rzeczowych i ekologicznych, Zarząd wzywał beneficjentów do złożenia wyjaśnień, które były uznawane za wystarczające i wobec beneficjentów nie podejmowano dalszych działań (braki w udokumentowaniu zakładanego efektu ekologicznego wynikały z awarii urzędnika odczytującego dane dotyczące produkcji energii, w jednym przypadku efekt rzeczowy nie został osiągnięty w nieznacznym zakresie – zbudowano sieć wodociągowo o 28,8 mb krótszą od planowanych 912 mb, co nie miało wpływu na zakładaną funkcjonalność, zaś w drugim powierzchnia utworzonych terenów zielonych była mniejsza, jednak wykonano plan nasadzeń). Zapisy zawieranych przez Funduszu umów dotacji i pożyczek pozwalały na rozwiązywanie umowy i dochodzenie kar umownych w przypadku m.in. nieosiągnięcia całości planowanego efektu rzeczowego lub ekologicznego. Nie zawierały jednak postanowień umożliwiających wyciągnięcie konsekwencji innych niż rozwiązanie umowy i żądanie zwrotu całości środków wobec beneficjentów, którzy nie osiągnęli części planowanych efektów rzeczowych lub ekologicznych.

W przypadku nieprzestrzegania harmonogramu rzeczowo-finansowego wypłacono dofinansowanie w kwocie pomniejszonej o pozycje zrealizowane niezgodnie z harmonogramem. Brak dokumentów wymaganych do rozliczenia finansowego i merytorycznego stanowił podstawę do rozwiązania umowy z beneficjentem, nie powodując skutków finansowych, bowiem rozwiązanie umowy nastąpiło przed przekazaniem środków.

Kwota zobowiązań wymagalnych z tytułu udzielonych pożyczek wynosiła 45,6 tys. zł na koniec 2014 roku, 6,8 tys. zł na koniec 2015 roku, 79,7 tys. zł na koniec 2016 roku oraz 6,9 tys. zł na 30 czerwca 2017 r. Należności te zostały uregulowane w całości, odpowiednio do 13 lutego 2015 r., 7 marca 2016 r., 20 marca 2017 r. i 18 lipca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 752-753, 1137-1177, 1331-1344, 1358)

1.12. W okresie objętym kontrolą Fundusz umożliwiał częściowe umorzenie pożyczek na wniosek beneficjenta pod warunkami określonymi w art. 411 ust. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska (terminowe wykonanie zadania i osiągnięcie planowanych efektów – z wyłączeniem pożyczek na zachowanie płynności finansowej przedsięwzięć współfinansowanych środkami UE) oraz dodatkowymi warunkami określonymi przez Fundusz (spłata pożyczki w części niepodlegającej umorzeniu, wywiązywanie się z obowiązku uiszczania opłat i kar stanowiących przychody Funduszu i innych zobowiązań

wobec niego, zobowiązanie beneficjenta do przeznaczenia umarżanej kwoty na inne inwestycje z zakresu ochrony środowiska lub gospodarki wodnej o wartości nie niższej niż umarżane kwoty będące w trakcie realizacji lub w pełni przygotowane do realizacji). Maksymalną wartość umorzenia pożyczki określono na 20% i nie więcej niż 400 tys. zł⁴⁸. Wniosek o umorzenie można było złożyć nie wcześniej niż trzy lata od daty podpisania umowy⁴⁹. Od 24 września 2015 r. zrezygnowano z możliwości umarżania części pożyczek udzielonych po 1 stycznia 2016 r.⁵⁰, a od 30 marca 2016 r. z możliwości umorzenia wyłączono kwoty, których umorzenie stanowiłoby pomoc publiczną inną niż „de minimis”⁵¹.

Prezes Zarządu, wyjaśniając przyczynę rezygnacji z możliwości umorzenia części pożyczek podał, że podjęta przez Zarząd i Radę Nadzorczą decyzja o rezygnacji z umorzeń pożyczek zawartych po 1 stycznia 2016 r. spowodowana była obniżeniem przychodów Funduszu oraz zwiększonymi obciążeniami finansowymi.

W latach 2014 – 2016 i w I połowie 2017 roku do Funduszu wpłynęły 63 wnioski beneficjentów o umorzenie w części pożyczek, z których pozytywnie rozpatrzono 46 na łączną kwotę umorzeń 5.547 tys. zł. Pięć z wniosków beneficjenci wycofali, zaś 12 oceniono negatywnie (wnioski dotyczyły umorzenia 1.783 tys. zł). Przyczynami odmowy umorzeń były głównie: nieterminowa realizacja zadań (3), nieosiągnięcie efektu rzeczowego lub ekologicznego (5), wartość umorzenia stanowiłaby pomoc inną niż „de minimis” lub zadanie było dofinansowane środkami UE.

W okresie objętym kontrolą Fundusz umorzył w części 49 pożyczek na kwotę 6.455 tys. zł.

Analiza 20 największych umorzeń 3.735 tys. zł pożyczek z lat 2015 – 2017 (I półrocze) wykazała, że: [1] zostały spełnione ustawowe przesłanki do umorzenia (terminowa realizacja przedsięwzięcia, osiągnięcie planowanych efektów, pożyczki nie dotyczyły zadań realizowanych z udziałem środków UE, [2] we wszystkich niezbędnych przypadkach (z uwagi na wielkość umorzenia⁵²) uzyskano zgodę Rady Nadzorczej Funduszu, [3] w 19 z 20 analizowanych spraw umorzeń dokonano z zachowaniem zasad określonych w Funduszu, tj. co do wielkości umorzenia (określonego procentowo do wielkości pożyczki oraz maksymalnej wysokości umorzenia określonej kwotowo), dokonania spłaty pożyczki w części niepodlegającej umorzeniu (w tym bez istotnych opóźnień⁵³ – łączne opóźnienie w spłacie rat kapitałowych i odsetek nie przekroczyło 30 dni, a terminowo spłacono co najmniej 95% rat i odsetek), wywiązywania się z obowiązku uiszczania opłat i kar stanowiących przychody Funduszu i innych zobowiązań wobec niego, przeznaczenia przez beneficjenta co najmniej równowartości umarżanej kwoty na inne zadania z zakresu ochrony środowiska lub gospodarki wodnej, [4] w jednym przypadku Rada Nadzorcza zaaprobowała rekomendację Zarządu o odstąpieniu od szeregu zasad Funduszu w sprawie umorzenia części pożyczki na termomodernizację budynku sakralnego jednej z parafii. Zastosowane odstępstwa od zasad dotyczyły przede wszystkim:

- rozpatrzenia wniosku beneficjenta o umorzenie części pożyczki, mimo że został złożony wcześniej niż 3 lata od podpisania umowy (złożono go 2 grudnia 2016 r., podczas gdy umowa była podpisana 4 grudnia 2014 r.), a w momencie ubiegania się o umorzenie pożyczkobiorca nie spłacił pożyczki w części niepodlegającej umorzeniu (spłatą objęto 14% pożyczki) – § 16 ust. 1 oraz ust. 1 lit. a Zasad udzielania pomocy,
- wnioskowana wielkość umorzenia (50%, tj. 186 tys. zł) przekraczała maksymalną wysokość umorzenia 20% – § 16 ust. 2 Zasad udzielania pomocy,

⁴⁸ W przypadku zadań, które były objęte również dotacjami z Funduszu, obowiązywała zasada pomniejszenia umorzenia o kwotę dotacji.

⁴⁹ Uchwały w sprawie zmian Zasad udzielania pomocy finansowej ze środków WFOŚiGW w Białymstoku : Nr 115/2013 Rady Nadzorczej WFOŚiGW w Białymstoku z dnia 19.12.2013 r. i Nr 67/2014 Rady Nadzorczej WFOŚiGW w Białymstoku z dnia 18.06.2014 r.

⁵⁰ Uchwała Nr 71/2015 Rady Nadzorczej WFOŚiGW w Białymstoku z dnia 24.09.2015 r. w sprawie zmian Zasad udzielania pomocy finansowej ze środków WFOŚiGW w Białymstoku.

⁵¹ Uchwała Nr 30/2016 Rady Nadzorczej WFOŚiGW w Białymstoku z dnia 30.03.2016 r. w sprawie zmian Zasad udzielania pomocy finansowej ze środków WFOŚiGW w Białymstoku.

⁵² Wnioskowane kwoty umorzeń przekraczały 0,5% przychodów Funduszu za rok poprzedni – § 16 pkt 10 Zasad udzielania pomocy.

⁵³ Opóźnienie w spłacie rat kapitałowych i odsetek nie mogły przekroczyć 30 dni; w terminie powinno być spłacone co najmniej 95% rat i odsetek.

- beneficjent nie zadeklarował przeznaczenia równowartości umarżanej kwot na inne zadania z zakresu ochrony środowiska lub gospodarki wodnej, ani tego od niego nie wymagano (ograniczając się do postawienia beneficjentowi warunku opłaty odsetek od całej pożyczki) – § 16 ust. 1 lit. e Zasad udzielania pomocy.

Prezes Zarządu Funduszu wyjaśnił, że Zarząd zarekomendował Radzie Nadzorczej powyższy wniosek o umorzenie, gdyż 21 listopada 2016 r. beneficjent wystosował prośbę do Zarządu Funduszu o możliwość umorzenia części zaciągniętej pożyczki. Beneficjent umotywował zasadność umorzenia szansą skorzystania z funduszy unijnych z przeznaczeniem na remont kościoła. Dodatkowe obciążenie finansowe w postaci spłat zaciągniętej pożyczki nie pozwalało na odłożenie sumy wkładu własnego do potencjalnych projektów. W związku z tym, że wniosek beneficjenta był niezgodny z „Zasadami udzielania pomocy finansowej ze środków WFOŚiGW w Białymstoku”. Zarząd Funduszu wystąpił do Rady Nadzorczej o odstąpienie od wymogów dotyczących umorzenia części pożyczki.

(dowód: akta kontroli str. 198-277, 347-630, 1359-1478, 1914-1929)

1.13. W latach 2014 – 2017 Funduszu rozdysponował środki NFOŚiGW w wysokości 19.693,2 tys. zł, w tym największą kwotę 10.445,7 tys. zł w 2015 roku, a najmniejszą 1.377,9 tys. zł w 2017 roku⁶⁴.

Ze środków udostępnionych przez NFOŚiGW na wskazane cele rozdysponowano 12.704,7 tys. zł, w tym 8.285,1 tys. zł (65,2%) w formie dotacji, 4.419,6 tys. zł (34,8%) w formie pożyczek. Największą kwotę, tj. 4.755,8 tys. zł (990,9 tys. zł dotacji i 3.765 tys. zł pożyczek), rozdysponowano w związku z realizacją programu „Zrównoważony rozwój rejonu Puszczy Białowieskiej”, skierowanego do samorządów z rejonu Puszczy Białowieskiej. Program ten realizowany był na podstawie umowy z 23 sierpnia 2010 r. i w pierwotnych założeniach zakładał rozdysponowanie 70.000 tys. zł dotacji i 5.000 tys. zł pożyczek, jednak na skutek wprowadzonych w trakcie jego trwania zmian kwota dotacji została zmniejszona do 5.608,1 tys. zł, zaś kwota pożyczek zwiększona do 9.166,8 tys. zł. Do zakończenia programu, tj. do 31 grudnia 2016 r., Funduszu rozdysponował całość środków udostępnionych przez NFOŚiGW. Z wyjaśnień Prezesa Zarządu wynika, że znaczne zmniejszenie środków na realizację tego programu spowodowane było brakiem zgody samorządów na rozszerzenie granic Białowieskiego Parku Narodowego o co najmniej 10 tys. ha. Nieznacznie mniejszą kwotę (4.149,4 tys. zł) rozdysponowano w formie dotacji na usuwanie przez samorządy wyrobów zawierających azbest. Środki zostały udostępnione w ramach dwóch programów Gospodarowanie odpadami innymi niż komunalne – Część 2⁵⁵ i „SYSTEM Wsparcie działań ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez WFOŚiGW – Część 1”⁵⁶. W ramach programów dotyczących usuwania wyrobów zawierających azbest WFOŚiGW rozdysponował całość udostępnionych środków⁶⁷. W ramach Programu „Zrównoważony rozwój rejonu rzeki Rospudy” w 2014 roku udzielono 2.771,8 tys. zł dotacji. Program ten kierowany był do gmin z rejonu rzeki Rospudy i realizowano go na podstawie umowy z 22 czerwca 2010 r. NFOŚiGW udostępnił w ramach tego programów 100.000 tys. zł w formie dotacji na inwestycje z dziedziny gospodarki wodnej i ochrony wód, z czego prawie całość (99.991,1 tys. zł) zostało wykorzystane w latach 2010 – 2014. NFOŚiGW udostępnił również 1.312,4 tys. zł w ramach Programu „PROSUMENT”. Program realizowany był od grudnia 2015 roku, a jego zakończenie planowane było do 31 grudnia 2017 r. (lub do wyczerpania alokacji). Przedmiotem programu były zadania z zakresu ochrony atmosfery (instalacje fotowolaliczne, pompy ciepła, kolektory słoneczne, źródła ciepła opalane biomasą, małe elektrownie wiatrowe). Program ten kierowany był do osób fizycznych, wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych, jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków oraz do spółek, w których jednostki te miały wszystkie udziały. W latach 2016 – 2017 w ramach programu udzielono 1.024,9 tys. zł

⁶⁴ W latach 2014 i 2016 ze środków NFOŚiGW rozdysponowano odpowiednio 4.317,8 tys. zł, 3.551,8 tys. zł.

⁵⁵ Umowę na realizację programu „Gospodarowanie odpadami innymi niż komunalne – Część 2” zawarto 7.06.2013 r. NFOŚiGW do 31.12.2015 r. udostępnił w ramach umowy 2.487,7 tys. zł na udzielenia dotacji jednostkom samorządu terytorialnego na usuwanie wyrobów zawierających azbest. WFOŚiGW rozdysponował całość udostępnionych środków.

⁵⁶ Umowę na realizację programu „SYSTEM Wsparcie działań ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez WFOŚiGW Część 1” zawarto 15.05.2015 r. NFOŚiGW do 30.06.2017 r. udostępnił w ramach umowy 1.661,7 tys. zł na udzielenia dotacji jednostkom samorządu terytorialnego dotacji na usuwanie wyrobów zawierających azbest.

⁶⁷ W ramach własnych środków na realizację programów w zakresie usuwania wyrobów zawierających azbest w latach 2014 – 2017 (I półrocze) Fundusz udzielił dotacji w kwocie 4.253,8 tys. zł.

wsparcia (654,6 tys. zł pożyczek i 370,3 tys. zł dotacji), co stanowiło 78,1% środków udostępnionych przez NFOŚiGW. W 2015 roku realizowany był również program SYSTEM – Wsparcie działań ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez WFOŚiGW Część 3) Dofinansowanie przydomowych oczyszczalni ścieków, lokalnych oczyszczalni ścieków, kierowany do jednostek samorządu terytorialnego i ich związków oraz osób fizycznych. W ramach tego programu w 2015 roku rozdysponowano w formie dotacji 2,7 tys. zł, tj. całość dostępnych środków. W następnych latach program ten nie był kontynuowany.

Fundusz zaciągnął w NFOŚiGW pożyczki na wsparcie działań ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Pożyczki zaciągnięte zostały w ramach programów dotyczących: przedsięwzięć w zakresie ochrony wód, gospodarki wodnej, odnawialnych źródeł energii, efektywności energetycznej, gospodarki odpadami⁵⁸, budowy przydomowych oczyszczalni ścieków, lokalnych oczyszczalni ścieków wraz z sieciami kanalizacyjnymi i podłączeń do zbiorczego systemu kanalizacyjnego⁵⁹ oraz w zakresie intensyfikacji regionalnych działań ochrony środowiska⁶⁰. Od 2013 roku do 30 czerwca 2017 r. na realizację ww. programów NFOŚiGW przyznał Funduszowi 49.985,5 tys. zł, z czego do 30 czerwca 2017 r. rozdysponowano 17.431,2 tys. zł, w tym 6.988,6 tys. zł w okresie objętym kontrolą. Termin rozdysponowania pozostałych 32.554,3 tys. zł upływa 31 marca 2019 r. i dotyczy umowy zawartej w maju 2017 roku.

Analizą objęto cztery przedsięwzięcia finansowane środkami NFOŚiGW, realizowane w latach 2014–2017 (do 30 czerwca) w ramach programów: usuwania wyrobów zawierających azbest (umowa z 2014 roku), zrównoważony rozwój Puszczy Białowieskiej (budowa kolektorów słonecznych w Gminie Hajnówka; umowa z 2015 roku), Prosument (zakup i montaż odnawialnych źródeł energii; umowa z 2016 roku), wsparcie działań ochrony środowiska realizowanych przez WFOŚiGW (modernizacja oświetlenia ulicznego; umowa z 2017 roku). Wyboru beneficjentów we wszystkich czterech zbadanych postępowaniach dokonano zgodnie z kryteriami określonymi w umowach zawartych z NFOŚiGW. Zadania w zakresie rzeczowym zostały zrealizowane w terminach i zgodnie z warunkami określonymi w umowach. W trzech zbadanych zadaniach osiągnięty został planowany efekt ekologiczny, w jednym termin osiągnięcia efektu ekologicznego upływa w 2018 roku.

(dowód: akta kontroli str. 345-346, 1479-1485, 1922-1929)

1.14. Fundusz, na podstawie porozumienia z dnia 25 czerwca 2007 r.⁶¹ zawartego z Ministrem Środowiska w sprawie realizacji POLiŚ, pełnił rolę Instytucji Pośredniczącej II stopnia / Wdrażającej dla osi priorytetowych: I Gospodarka wodno-ściekowa, Działanie 1.1 Gospodarka wodno-ściekowa w aglomeracjach powyżej 15 tys. RLM⁶², II Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi, Działanie 2.1 Kompleksowe przedsięwzięcia z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi ze szczególnym uwzględnieniem odpadów niebezpiecznych i Działanie 2.2 Przywracanie terenom zdegradowanym wartości przyrodniczych i ochrona brzegów morskich (dla projektów o wartości poniżej 25 mln euro). W żadnym z działań Fundusz nie realizował projektów indywidualnych, zaś naboru wniosków dokonywano w konkursach:

1. W ramach osi I i Działania 1.1 Fundusz w latach 2007 – 2015 ogłosił 15 konkursów, w tym cztery w okresie objętym kontrolą (w 2014 roku; dotyczyły one głównie przygotowania dokumentacji projektowej). W konkursach wpłynęło 37 wniosków o dofinansowanie, w tym 10 w okresie objętym kontrolą. Spośród nich 18 wniosków oceniono pozytywnie i podpisano z beneficjentami umowy o dofinansowanie (ich wartość wyniosła 215.866 tys. zł⁶³). Osiem z tych wniosków złożono w okresie objętym kontrolą (o wartości 2.703 tys. zł). Z 18 zawartych umów, cztery (o wartości 64.675 tys. zł) zostały rozwiązane (trzy z nich

⁵⁸ SYSTEM – Wsparcie działań ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez WFOŚiGW. Część 2 REGION (umowa z 11.05.2017 r.).

⁵⁹ SYSTEM – Wsparcie działań ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez WFOŚiGW. Część 3 (umowa z 11.12.2015 r.).

⁶⁰ Programy: REGION – Wsparcie działań ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez WFOŚiGW (umowa z 19.06.2013 r.), SYSTEM Wsparcie działań ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez WFOŚiGW. Część 2 REGION (umowa z 28.05.2015 r.).

⁶¹ Aneksowanego: 28.05.2008 r., 14.01.2010 r., 4.04.2011 r., 27.06.2011 r., 27.08.2013 r., 29.09.2014 r., 30.12.2015 r.

⁶² Możliwe było również dofinansowanie zadań realizowanych przez ten sam podmiot w aglomeracjach 10 – 15 tys. RLM.

⁶³ Dane uwzględniające aneksy do umów.

dotyczyły wniosków złożonych w 2014 roku o wartości 363 tys. zł). Z realizowanych 14 umów (na 151.191 tys. zł, w tym wydatki kwalifikowane 98.828 tys. zł, z tego 84.004 tys. zł objęte było dofinansowaniem UE), pięć dotyczyło wniosków złożonych w 2014 roku (na 2.341 tys. zł, w tym wydatki kwalifikowane 1.813 tys. zł, z tego 1.541 tys. zł objęte było dofinansowaniem UE).

2. W ramach osi II i Działania 2.1 i 2.2 Fundusz w latach 2007 – 2015 ogłosił 21 konkursów (12 w ramach działania 2.1 i dziewięć w ramach działania 2.2), z których cztery zostały przeprowadzone w okresie objętym kontrolą (dotyczące działania 2.1). W konkursach wpłynęło pięć wniosków o dofinansowanie (wyłączenie w ramach działania 2.1, w tym dwa w okresie objętym kontrolą – w 2014 roku). Wszystkie wnioski oceniono pozytywnie i podpisano umowy o dofinansowanie z beneficjentami (o wartości 143.424 tys. zł⁶⁴). Dotyczyło to też dwóch wniosków złożonych w okresie objętym kontrolą (o wartości 12.419 tys. zł). Wszystkie umowy były realizowane i obejmowały 89.431 tys. zł wydatków kwalifikowalnych, z tego 76.016 tys. zł objęte było dofinansowaniem UE (10.713 tys. zł wydatków kwalifikowalnych i 9.106 tys. zł dofinansowania UE dotyczyło umów zawartych w odpowiedzi na wnioski złożone w 2014 roku).

Pracownicy Funduszu w ramach POIiŚ rozpatrzyli 248 wniosków o płatność, obejmujących 189.090 tys. zł wydatków kwalifikowalnych, w tym 160.727 tys. zł dofinansowania UE, z których w okresie objętym kontrolą rozpatrzono 115 wniosków, obejmujących 89.671 tys. zł wydatków kwalifikowalnych, dofinansowanych środkami UE w wysokości 76.220 tys. zł.

Z analizy zapotrzebowania beneficjentów na środki POIiŚ w 2015 roku wynika, że Fundusz – zgodnie z poleceniami Ministerstwa Środowiska (dalej „MŚ”) – szacował (roczne zapotrzebowania na środki z podziałem na poszczególne kwartały, priorytety i beneficjentów) i systematycznie występował o zwiększenie limitu środków objętych upoważnieniem do wydawania zgody na dokonywanie płatności na rzecz beneficjentów. Pierwotny limit przyznany przez MŚ opiewał na równowartość wydatków oszacowanych przez Fundusz na I kwartał 2015 roku (9.868 tys. zł wobec 42.376 tys. zł zgłoszonych na 2015 rok). Również na bieżąco Fundusz informował MŚ o niewykorzystaniu środków w związku ze zmianami zgłaszanymi przez beneficjentów, powstałych oszczędności lub wstrzymaniu wypłat. Ostatecznie limit środków objętych upoważnieniem w 2015 roku wyniósł 47.782 tys. zł, z tego 31.782 tys. zł stanowiły środki budżetowe, a 16.000 tys. zł pochodziło z rezerwy celowej.

W latach 2014 – 2016 Fundusz wypłacił beneficjentom w ramach POIiŚ 73.662 tys. zł, z tego: 19.568 tys. zł w 2014 roku, 46.019 tys. zł w 2015 roku i 8.075 tys. zł w 2016 roku. W tym czasie dokonał certyfikacji wydatków na 76.189 tys. zł, z tego 10.189 tys. zł w 2014 roku, 48.667 tys. zł w 2015 roku i 16.756 tys. zł w 2016 roku.

Realizacja POIiŚ przez Fundusz była przedmiotem kontroli Instytucji Pośredniczącej (MŚ) oraz Instytucji Audytowej (Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej). Z ostatnich kontroli tych instytucji (odpowiednio w czerwcu 2016 roku i w I półroczu 2014 roku) wynika, że zadania były realizowane prawidłowo:

1. W przypadku kontroli Instytucji Pośredniczącej zalecenia dotyczyły doprecyzowania regulacji w zakresie przechowywania dokumentów z POIiŚ, w tym zapewnienia właściwych warunków fizycznych przechowywania. W trakcie kontroli ustalono bowiem, że w wyniku awarii, temperatura przechowywania dokumentów w składnicy była wyższa niż określona w instrukcji opracowanej przez Fundusz.
2. W audycie z objętych kontrolą trzech z czterech kluczowych wymogów kontrolnych⁶⁵ nie stwierdzono nieprawidłowości, zaś w przypadku czwartego wymogu (adekwatnych kontroli zarządczych) stwierdzono, że system działa, lecz konieczne są usprawnienia.

⁶⁴ Dane uwzględniające aneksy do umów. Obsługiwano sześć umów, jedna pochodziła z konkursu rozstrzygniętego przez NFOŚiGW.

⁶⁵ Jasne zdefiniowanie; przydział i podział funkcji wewnątrz Instytucji; Adekwatne procedury wyboru projektów; Właściwe działania zapobiegawcze i korygujące w sytuacji wykrycia błędów systemowych przez Instytucję Audytową.

W związku z zamykaniem w 2016 roku POIiŚ z lat 2007 – 2013 przez Fundusz, 9 maja 2016 r. między MŚ a WFOŚiGW została zawarta umowa dotacji celowej na sfinansowanie pomocy technicznej po 2015 roku, w ramach Instytucji Wdrażającej POIiŚ do wysokości nie większej niż 85% wydatków kwalifikowalnych. Fundusz w ramach tej umowy uzyskał 463 tys. zł dotacji. (dowód: akta kontroli str. 1668-1785)

1.15. W okresie objętym kontrolą Fundusz nie dysponował papierami wartościowymi oraz nie udzielał poręczeń. (dowód: akta kontroli str. 1786-1785)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1) Zarząd w latach 2014 – 2017 dowolnie przyznawał dotacje na realizację sześciu przedsięwzięć polegających na urządzeniu i utrzymaniu terenów zieleni w dziedzinie ochrony przyrody oraz przedsięwzięcia polegającego na budowie dwóch altan i tablic edukacyjnych w dziedzinie edukacja ekologiczna⁶⁶. Na wszystkie zadania Zarząd udzielił wsparcia finansowego, mimo że nie uzyskały one wymaganej liczby punktów kwalifikujących do dofinansowania⁶⁷, zaś na sześć zadań w zakresie urządzenia i utrzymania terenów zieleni przyznano środki finansowe, mimo że w opinii pracownika oceniającego wnioski efekt ekologiczny tych zadań był mało znaczący i miały one charakter dekoracyjny⁶⁸. Natomiast m.in. z powodu mało znaczącego efektu ekologicznego (dekoracyjny charakter)⁶⁹ trzy inne wnioski dotyczące utrzymania i urządzenia terenów zieleni⁷⁰ zostały rozpatrzone negatywnie. Taki sposób przyznawania dofinansowania nie zapewniał równego traktowania wnioskodawców i dostępności do środków Funduszu. Wysokość dotacji na realizację ww. zadań wynosiła 81,1 tys. zł.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że opinie pracowników i liczba uzyskanych punktów były jednym z elementów branych pod uwagę podczas podejmowania decyzji. W ocenie Zarządu zadania z dziedziny ochrony przyrody, na które udzielono wsparcia były ważnymi projektami, które podniosły komfort życia lokalnych społeczności, natomiast zadanie z zakresu edukacji ekologicznej było wartościowym projektem, który w skuteczny sposób przyczynił się do podniesienia poziomu świadomości ekologicznej mieszkańców terenów wiejskich, często pomijanych przy wszelkiego rodzaju działaniach edukacyjnych. Wskazał również, że przyczynami odrzucenia projektów dotyczących utrzymania i urządzenia terenów zieleni obok mało znaczącego efektu ekologicznego była ograniczona ilość środków finansowych, złożenie przez ten sam podmiot dwóch wniosków dotyczących tej samej lokalizacji lub ich braki merytoryczne (brak planu nasadzeń).

Z ustaleń kontroli wynika jednak, że w chwili podejmowania decyzji o odrzuceniu trzech ww. wniosków, Fundusz dysponował środkami na udzielenie dotacji⁷¹. Odrzucenie wniosku z powodu przyznania dofinansowania w tej samej lokalizacji, ale w innej dziedzinie nie miało zaś uzasadnienia w Zasadach udzielania pomocy. Natomiast braki merytoryczne stanowiły w przypadkach innych wniosków podstawę wezwania do uzupełnienia, a nie odrzucenia.

(dowód: akta kontroli str. 198-339, 867-891, 955-1215, 1250-1252, 1914-1929, 1993-2004)

⁶⁶ Wnioski: W160253 z 24.02.2016 r., W170162 z 24.03.2017 r., W150004 z 9.01.2015 r., W150238 z 14.09.2015 r., W160182 z 19.02.2016 r., W150055 z 20.02.2015 r., W170097 z 11.01.2017 r.

⁶⁷ Zgodnie z kartą oceny wniosków w dziedzinach ochrona przyrody i edukacja ekologiczna, minimalna liczba punktów kwalifikująca do dofinansowania wynosiła odpowiednio 14 i 16, natomiast sześć wniosków w dziedzinie ochrona przyrody i jeden edukacja ekologiczna otrzymały po osiem punktów.

⁶⁸ Wnioski: W170162 z 24.03.2017 r., W150004 z 9.01.2015 r., W150238 z 14.09.2015 r., W160182 z 19.02.2016 r., W150055 z 20.02.2015 r., W170097 z 11.01.2017 r.

⁶⁹ W pismach informujących beneficjentów o nieprzyznaniu dofinansowania wskazano, że powodem odrzucenia był w pierwszym przypadku mało znaczący efekt ekologiczny zadania, w drugim – ograniczone środki finansowe, a w trzecim – oba wymienione powody.

⁷⁰ Wnioski: W160251 z 24.02.2016 r., W170070 z 05.01.2017 r., W170044 z 04.01.2017 r.

⁷¹ Dwa wnioski zostały złożone 3 i 5 stycznia 2017 roku. Do tego czasu Zarząd przyznał dotacje na realizację zadań w dziedzinie ochrona przyrody na 129,8 tys. zł, tj. mniej niż wysokość środków planowanych do rozdysponowania w tej dziedzinie (250 tys. zł). Ponadto po odmowie udzielenia wsparcia na ww. projekty, do 31.05.2017 r. udzielił dotacji na zadania obejmujące utrzymanie i urządzenie terenów zielonych w wysokości 98,9 tys. zł. Jeden wniosek został rozpatrzony negatywnie 23.03.2016 r. W tym samym dniu Zarząd przyznał dotacje na zadania w zakresie utrzymania i urządzenia terenów zielonych w kwocie 28 tys. zł, których efekt ekologiczny w ocenie pracownika był mało znaczący.

- 2) Nierzetelnie oceniono cztery wnioski z dziedziny ochrony przyrody, złożone na realizację zadań z zakresu utrzymania i urządzenia terenów zieleni⁷². W trzech przypadkach wnioski otrzymały dodatkową punktację za programowy charakter zadania, mimo że w czterech pozostałych objętych kontrolą takich samych zadaniach kryterium to nie było dodatkowo premiowane. Dwukrotnie przyznano dodatkową punktację za innowacyjności i brak dublowania innych projektów, mimo że w pozostałych pięciu takich samych zadaniach objętych kontrolą nie było to dodatkowo premiowane. W jednym przypadku przyznawano dodatkową punktację za stopień zaawansowania realizacji przedsięwzięcia, za ważność i pilność przedsięwzięcia oraz znaczenie efektu ekologicznego, mimo że pozostałych sześciu takich przedsięwzięciach objętych analizą kryteria te nie były dodatkowo premiowane. Przedstawione rozbieżności nie miały wpływu na fakt udzielenia dofinansowania, ponieważ wszystkie ww. przedsięwzięcia otrzymały dofinansowanie.

Pracownik dokonujący oceny wyjaśnił, że dodatkowe punkty za programowy charakter zadania (rozumiany jako mający największą wartość przyrodniczą) przyznawane były ze względu na rodzaj sadzonych roślin (wybór gatunków oraz obecność drzew). Dodatkowe punkty za innowacyjność wynikały z lokalizacji, tj. wzdłuż ulic, czyli w miejscu, które wydaje się być najbardziej pożądanym ze względu na hałas i zanieczyszczenie. Natomiast dodatkowe punkty za stopień zaawansowania przyznano z powodu rozpoczęcia prac związanych z projektem, tj. usunięcie suchych i zniszczonych drzew oraz przygotowanie terenu pod nowe nasadzenia, za ważność i pilność z uwagi na korzyści płynące z realizacji projektu dla mieszkańców oraz wcześniejsze przygotowanie terenu, za znaczenie efektu ekologicznego ze względu na rodzaj proponowanych do nasadzenia roślin i lokalizację.

W ocenie NIK przywołane przesłanki potwierdzają nierzetelność dokonywanych ocen. Nie w każdym ze zbadanych przypadków wnioski, których celem było zasadzenie drzew, zostały zlokalizowane przy ulicy, a ich złożenie poprzedzono przygotowaniem terenu, co było dodatkowo premiowane w kryteriach: programowy charakter zadania, innowacyjność i stopień zaawansowania. Ponadto te same okoliczności, tj. przygotowanie terenu, rodzaj sadzonych roślin oraz lokalizacja były dodatkowo premiowane aż w pięciu z siedmiu punktowanych kryteriów, tj. programowy charakter, innowacyjność, stopień zaawansowania, pilność i ważność oraz znaczenie efektu ekologicznego. (dowód: akta kontroli str. 278-339, 996-1249, 1909-1913)

Ocena cząstkowa

Wszystkie objęte kontrolą wydatki Funduszu wykorzystano na realizację przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej wymienionych w ustawie Prawo ochrony środowiska. W WFOŚiGW zapewniono również realizację głównego celu, którym w okresie objętym kontrolą było wsparcie zadań realizowanych ze środków UE. Wartość umów na przedsięwzięcia realizowane ze środków UE stanowiła bowiem w latach 2014–2017 (do 30 czerwca) odpowiednio 87,8%, 32,5%, 34,6%, 84,9% wszystkich zawartych umów pożyczek.

Przyjęte ww. okresie listy przedsięwzięć priorytetowych zostały uwzględnione w planach działalności, a także umożliwiały uzyskanie efektów ekologicznych określonych w obowiązujących strategiach działań. Wprowadzono również regulacje umożliwiające równe traktowanie beneficjentów i dostępność do środków Funduszu. Jednak część objętej kontrolą pomocy (0,9%) została przyznana decyzjami Zarządu z naruszeniem tej zasady, co nie miało istotnego wpływu na działalność będącą przedmiotem oceny. Skontrolowane umowy zostały rozliczone prawidłowo, we wszystkich przypadkach beneficjenci osiągnęli zaplanowany efekt ekologiczny.

Właściwie dokonywano umorzenia pożyczek. Przestrzegano bowiem obowiązujących zasad oraz pozytywną decyzję w tych sprawach warunkowano przeznaczeniem równowartości umorzonej kwoty na zadanie związane z ochroną środowiska.

⁷² Wnioski: W170162 z 24.03.2017 r., W150238 z 14.09.2015 r., W170097 z 11.01.2017 r., W160022 z 11.01.2016 r.

2. Gospodarowanie środkami finansowymi na funkcjonowanie organów i biura WFOŚiGW w Białymstoku

Opis stanu faktycznego

W latach 2014 – 2016 koszty funkcjonowania organów i biura Funduszu wzrosły z 4.713 tys. zł w 2014 roku do 5.409 tys. zł w 2016 roku (o 14,8%), co było spowodowane głównie wzrostem wynagrodzeń – odpowiednio z 3.557 tys. zł do 4.055 tys. zł (o 14%), ubezpieczeń społecznych i innych świadczeń – odpowiednio: z 582 tys. zł do 707 tys. zł (wzrost o 21,5%), usług obcych – odpowiednio z 326 tys. zł do 373 tys. zł (o 14,4%). W okresie tym zmniejszyły się koszty zużycia materiałów i energii z 62 tys. zł do 58 tys. zł, oraz amortyzacji ze 102 tys. zł do 97 tys. zł. W latach 2014 – 2016 część kosztów funkcjonowania organów i biura Funduszu była finansowana ze środków pomocy technicznej POIiŚ (w związku z realizacją zadań Instytucji Wdrażającej POIiŚ) oraz kosztów kwalifikowalnych poniesionych w związku z realizacją Projektu pn. *Ogólnopolski system wsparcia doradczego dla sektora publicznego i mieszkaniowego oraz przedsiębiorców w zakresie efektywności energetycznej oraz OZE*. Koszty kwalifikowalne z tego tytułu wyniosły 1.447 tys. zł w 2014 roku, 1.895 tys. zł 2015 roku i 984 tys. zł w 2016 roku, co stanowiło odpowiednio: 30,7%, 36,3% i 18,2% kosztów funkcjonowania organów i biura WFOŚiGW.

Koszty funkcjonowania organów i biura Funduszu w latach 2014 – 2016 w relacji do przychodów ogółem i przychodów statutowych Funduszu⁷³, systematycznie rosły. Wynosiły one odpowiednio 34,8% i 50,2% w 2014 roku, 37,8% i 52,4% w 2015 roku i 39,3% i 54,6% w 2016 roku. (dowód: akta kontroli str. 6-7, 631-707, 1788-1789)

Systematyczny wzrost kosztów Funduszu z tytułu wynagrodzeń (pracowników i Zarządu oraz Głównej Księgowej) w latach 2014 – 2016 wynikał głównie z powiązania wynagrodzenia zasadniczego z przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem w sektorze przedsiębiorstw, ogłaszanym przez GUS⁷⁴. Koszty z tytułu wynagrodzeń (pomiędzy rokiem 2016 a rokiem 2014) wzrosły o 15,4% (z 3.320 tys. zł do 3.830 zł) – koszty dotyczące wynagrodzeń pracowników wzrosły w tym okresie o 18% (z 2.149 tys. zł do 2.536 tys. zł)⁷⁵, zaś z tytułu ich nagród⁷⁶ o 16,7% (z 179 tys. zł do 209 tys. zł), koszty wynagrodzeń Zarządu i Głównej Księgowej – o 14,4% (z 819 tys. zł do 937 tys. zł)⁷⁷, natomiast koszty z tytułu ich nagród⁷⁸ utrzymywały się na zbliżonym poziomie (69 tys. zł w 2014 roku, 68 tys. zł w 2015 roku i 67 tys. zł w 2016 roku). Koszty z tytułu nagród jubileuszowych, odpraw emerytalnych i pracowniczych oraz ekwiwalentów za urlopy pracowników i Zarządu wyniosły: 104 tys. zł w 2014 roku, 61 tys. zł w 2015 roku i 81 tys. zł w 2016 roku.

Przeciętne zatrudnienie w Funduszu (łącznie z Zarządem i Główną Księgową) wynosiło 31 etatów w 2014 roku, 31 etatów w 2015 roku, 31,6 etatów w 2016 rok i 29 etatów w I połowie 2017 roku. Na koniec poszczególnych okresów stan zatrudnienia wynosił odpowiednio 31, 34, 31 i 30 osób. Przejściowy wzrost zatrudnienia nastąpił w grupie specjalistów, co było związane z zatrudnieniem w 2015 roku dwóch osób na stanowiska doradców energetycznych. Jednocześnie w okresie objętym kontrolą zmniejszono zatrudnienie, co m.in. wynikało z zamknięcia POIiŚ (w 2014 roku rozwiązano dwie umowy o pracę⁷⁹, w 2015 roku rozwiązano jedną umowę o pracę, w 2016 roku rozwiązano trzy umowy o pracę, a w dwóch przypadkach zmniejszono wymiar czasu pracy do ¼ etatu, zaś w I połowie 2017 roku dwóm pracownikom zmniejszono wymiar czasu pracy do 3/8 etatu).

Koszty z tytułu wynagrodzeń Rady Nadzorczej utrzymywały się na zbliżonym poziomie i wynosiły 214 tys. zł w latach 2014 – 2015 i 207 tys. zł w 2016 roku. Systematycznie zmniejszały się koszty umów zlecenia i umów o dzieło – odpowiednio 23,1 tys. zł,

⁷³ Opiat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i kary z tego tytułu (art. 401 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska), zwrotu nadwyżki dochodów budżetów gmin pochodzących z opłat i kar środowiskowych (art. 404 ust. 1 tej ustawy) oraz kar pieniężnych w związku z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (art. 401 ust. 8 powołanej ustawy).

⁷⁴ W grudniu roku poprzedzającego.

⁷⁵ Z uwzględnieniem premii kwartalnej, stanowiącej do 20% wynagrodzenia zasadniczego.

⁷⁶ Nagroda roczna, tworzona według przepisów o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej.

⁷⁷ Patrz przypis 74.

⁷⁸ Patrz przypis 75.

⁷⁹ Jedna z tych osób została przywrócona do pracy w 2015 roku.

18,7 tys. zł i 18 tys. zł, co wynikało z coraz mniejszej skali zawieranych umów o dzieło na usługi eksperckie: pięć w 2014 roku na 3,6 tys. zł i jedna w 2015 roku na 0,7 tys. zł, dotyczące projektów dofinansowywanych w ramach POIiŚ. Coroczne umowy zlecenia dotyczyły sprzątanía pomieszczeń Funduszu (ich koszt wyniósł 19,4 tys. zł w 2014 roku i po 18 tys. zł w latach 2015 i 2016. (dowód: akta kontroli str.1825-1841)

Koszty usług obcych dotyczyły głównie: czynszów (odpowiednio: 97,8 tys. zł, 96,7 tys. zł, 93,6 tys. zł i 44,6 tys. zł), usług informatycznych (stałej obsługi informatycznej, serwisu wykorzystywanych programów oraz zmian lub modernizacji oprogramowania, szczególnie w 2016 roku i w 2017 roku – odpowiednio: 77,1 tys. zł, 84,1 tys. zł, 114 tys. zł i 50 tys. zł), obsługi prawnej (odpowiednio: 33,9 tys. zł, 28,8 tys. zł, 51,7 tys. zł i 29,5 tys. zł), opłaty za 20 miejsc parkingowych, które od 1 stycznia 2017 r. ograniczono do trzech miejsc (odpowiednio: 36,1 tys. zł, 37,3 tys. zł, 37,2 tys. zł i 2,6 tys. zł).

Wydatki Funduszu na ekspertyzy, badania, opinie dotyczyły corocznego badania sprawozdania finansowego Funduszu przez biegłych rewidentów (wyniosły one w latach 2014 – 2016 po 6 tys. zł rocznie, zaś w I półroczu 2017 roku – 12 tys. zł) oraz wymienionych wyżej sześciu umów o dzieło na usługi eksperckie w ramach POIiŚ na 4,3 tys. zł.

Wydatki majątkowe wyniosły w tym okresie 73,6 tys. zł. Dotyczyły one bieżącego funkcjonowania Funduszu. W okresie tym zakupiono 11 zestawów komputerowych za 42,9 tys. zł (w tym czasie zlikwidowano osiem takich zestawów) oraz licencji i programów biurowych, antywirusowych, bazodanowych, prawniczych na kwotę 30,7 tys. zł.

Zakupione zestawy komputerowe i oprogramowanie było zainstalowane na stanowiskach pracowników lub w serwerowni bez zbędnej zwłoki, a ich zakup odbywał się na zasadach określonych w regulaminach udzielania zamówień publicznych obowiązujących w Funduszu⁸⁰.

Wydatki WFOŚiGW na szkolenia⁸¹ wyniosły w okresie objętym kontrolą 91,9 tys. zł, z tego na szkolenia personelu finansowo-księgowego oraz administracyjnego i bhp wydatkowano 31,1 tys. zł, zaś na szkolenia pracowników merytorycznych – 59,6 tys. zł, w tym 35,1 tys. zł dotyczyło szkoleń doradców energetycznych.

Fundusz dysponował w okresie objętym kontrolą trzema osobowymi samochodami służbowymi (z lat 2008 – 2012), których zasady wykorzystania zostały określone w 2012 roku w regulaminie⁸². Regulacje te nie uwzględniały możliwości wykorzystania pojazdów służbowych do celów prywatnych. Analiza losowo wybranych kart ewidencji przebiegu pojazdy wykazała, że prowadzono je zgodnie z zasadami określonymi w regulaminie, a wyjazdy były wykonywane wyłącznie na zlecenie kierującego.

(dowód: akta kontroli str. 1789-1824, 1841-1908, 1914-1921)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

Koszty utrzymania organów i biura Funduszu dotyczyły jego bieżącej działalności statutowej, związanej z ochroną środowiska i były ponoszone w sposób gospodarny i oszczędny. Niepokojącym jednak zjawiskiem jest systematyczny wzrost udziału tych kosztów w pozyskiwanych przychodach, w tym w przychodach statutowych (z 50,2% do 54,6%), co przy szacowanym w przyszłości istotnym spadku przychodów z tego tytułu (o około 36%) może w znacznym stopniu wpłynąć na dalsze funkcjonowanie Funduszu.

⁸⁰ Regulamin udzielania zamówień publicznych w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Białymstoku, wprowadzony zarządzeniem Nr 2/2014 Prezesa Zarządu WFOŚiGW w Białymstoku z 19.05.2014 r. (regulujący zasady zamówień o wartości do 500 euro, od 500 do 6.000 euro, od 6.000 do 30.000 euro i powyżej 30.000 euro) oraz Regulamin udzielania zamówień publicznych w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Białymstoku, wprowadzony zarządzeniem nr 11/2015 Prezesa Zarządu WFOŚiGW w Białymstoku z 29.09.2015 r. (regulujący zamówienia o wartości do 15.000 euro, od 15.000 do 30.000 euro i powyżej 30.000 euro.

⁸¹ Odnutowywanych na koncie 404-03 „szkolenia”.

⁸² Zarządzenie Nr 13/2012 Prezesa Zarządu WFOŚiGW w Białymstoku z dnia 10.10.2012 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu wykorzystania służbowych samochodów osobowych w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Białymstoku.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸³, wnosi o:

1. Przyznawanie dotacji w dziedzinach ochrona przyrody i edukacja ekologiczna wyłącznie na zadania, które otrzymały wymaganą liczbę punktów, kwalifikującą do dofinansowania oraz zapewnienie równego traktowania i dostępności do środków Funduszu.
2. Zapewnienie jednolitej oceny wniosków w dziedzinie ochrona przyrody.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

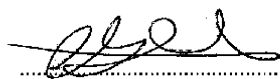
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 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.

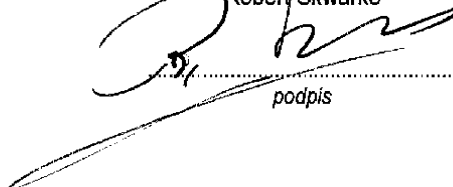
Białystok, dnia 31 października 2017 r.

Kontroler:
Marcin Bielawski
specjalista kontroli państwowej



.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Robert Skwarko



.....
podpis

⁸³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

