



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku

LGD.410.011.01.2017
P/17/085

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE



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 Gdańsku
Kontrolerzy	1) Iwona Miklikowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/96/2017 z dnia 24 sierpnia 2017 r. 2) Alicja Szczepaniak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LGD/95/2017 z dnia 17 sierpnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku, ul. Rybaki Górne 8, 80-861 Gdańsk (dalej: „WFOŚ” lub „Fundusz”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Kazienko, Prezes Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku (dalej: „Prezes”) ¹ . (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Stan funduszu na początek roku wskazany w planach finansowych WFOŚ na lata 2014 – 2017 wykazywał tendencję wzrostową, a wszystkie objęte kontrolą wydatki wykorzystano na realizację przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej wymienionych w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska³, (dalej: „Prawo ochrony środowiska”).

Przyjęte w ww. okresie listy przedsięwzięć priorytetowych zostały uwzględnione w Planach działalności, a także umożliwiły uzyskanie efektów ekologicznych określonych w obowiązujących strategiach działań. Wprowadzono również regulacje umożliwiające równe traktowanie beneficjentów i dostępność do środków będących w dyspozycji Funduszu.

Pomimo wdrożenia przez Zarząd i Radę Nadzorczą nowych konkursów oraz poszukiwania nowych obszarów wsparcia, środki finansowe Funduszu nie były w pełni zagospodarowane, co – zdaniem NIK – świadczy o potrzebie podjęcia działań mających na celu bardziej efektywne wykorzystanie posiadanych środków finansowych.

Spśród 10 badanych przez NIK wniosków niezakwalifikowanych do dofinansowania w jednym przypadku Fundusz nierzetelnie poinformował beneficjenta o przyczynach odrzucenia wniosku.

Skontrolowane umowy zostały rozliczone prawidłowo, we wszystkich przypadkach beneficjenci osiągnęli zaplanowany efekt ekologiczny.

¹ Do 23 lipca 2017 r. funkcję tę pełniła Danuta Grodzicka-Kozak.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie 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 Dz. U. z 2017 r. poz.519, ze zm.

WFOŚ intensywnie działał na rzecz walki ze smogiem w województwie pomorskim, przeznaczając na ten cel w latach 2012-2016 około 90 mln zł. Fundusz podjął niezwłoczne działania w związku z wystąpieniem w 2017 r. zagrożeń spowodowanych nawałnicą, przeznaczając środki na wyposażenie ochotniczych straży pożarnych oraz na usunięcie odpadów azbestowych z terenów poszkodowanych w wyniku żywiołu. Sprawnie realizował również zadania związane z funduszami europejskimi.

NIK zwróciła uwagę na słabość w implementacji kontroli „na miejscu” w badanych projektach. W trakcie kontroli Zarząd podjął działania w celu doprecyzowania procedur kontroli.

Ponadto stwierdzono dwa przypadki aneksowania umów o dofinansowanie, po upływie terminu wykonania zadania przez beneficjenta, co skutkowało umorzeniem części pożyczek, pomimo nie spełnienia warunku wynikającego z art. 411 ust. 3 Prawa ochrony środowiska.

W badanym okresie Fundusz nie nabywał papierów wartościowych, jednak w 2017 r. posiadał zakupione w latach 1994-1995 akcje Pollytag S.A., których wartość w cenie nabycia wyniosła na koniec 2016 r. 499 tys. zł.

Koszty utrzymania organów i biura Funduszu ponoszone były z zachowaniem zasad konkurencji na bieżącą działalność statutową związaną z ochroną środowiska. Udział tych kosztów w kosztach ogółem wykazywał tendencję wzrostową. Zlecane ekspertyzy, analizy, opinie były wykorzystywane w działalności Funduszu, a zadania zlecane w ramach umów cywilno-prawnych (dotyczące obsługi prawnej i informatycznej Funduszu) nie pokrywały się z zakresami obowiązków pracowników.

NIK stwierdziła jednak niegospodarność w wydatkowaniu części środków (13,9%) na organizację szkoleń oraz nierzetelne rozliczenie części kart eksploatacji samochodów służbowych powierzonych do osobistego użytkowania Prezesowi i Wiceprezesowi Funduszu. Ustalono, że w kartach tych rozliczono 18 podróży służbowych w sposób zawierający błędy, w tym zawyżona ilość rozliczanych kilometrów oraz błędne numery delegacji.

III. Wyniki kontroli

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Stan funduszu na początek roku w poszczególnych latach objętych kontrolą wykazywał tendencję wzrostową i wynosił: w 2014 r. 188.699 tys. zł, w 2015 r. 186.952 tys. zł, w 2016 r. 197.010 tys. zł i w I półroczu 208.950 tys. zł, a jego wykonanie w latach 2014-2016 wyniosło 100%, a w I półroczu 2017 r. 102% planu. Na poziom funduszu głównie wpływ miały należności z tytułu udzielonych pożyczek (odpowiednio 101%, 107%, 136% i 123% wykonania funduszu). Poziom ten obniżały zobowiązania (o 19%, 34%, 64% i 56% wykonania), w tym z tytułu pożyczek (o 2%, 12%, 38% i 33%).

Wykonane przychody WFOŚ w latach 2014-2016 wzrosły o 24% i wyniosły: 38.387 tys. zł, 44.239 tys. zł, 47.506 tys. zł. Na 2017 r. zaplanowano przychody w wysokości 39.350 tys. zł, tj. o 13% mniejsze niż w roku poprzednim. Do 30.06.2017 r. zrealizowano przychody w wys. 29.676 tys. zł (75,4% zaplanowanej kwoty). W stosunku do planowanych kwot przychody były niższe o 1% w 2014 r. oraz wyższe o 1% w 2015 r. i o 5% w 2016 r.

Główne źródło przychodów stanowiły wpływy z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i kar za nieprzestrzeganie norm (79%, 67%, 62% i 86% uzyskanych przychodów). Poziom planowanych wpływów uległ w badanym okresie obniżeniu o 5%. Uzyskane przychody w latach 2014-2016 spadły o 2%. W latach 2014-2017 WFOŚ nie występował do Marszałka Województwa Pomorskiego o podanie przyczyn systematycznie obniżających się wpływów.

Prezes wyjaśnił, że Fundusz otrzymuje środki z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska z Urzędu Marszałkowskiego. Corocznie tworząc plan finansowy na następny rok Fundusz występuje do Urzędu Marszałkowskiego z prośbą o informację dotyczącą planowanych przelewów na rzecz Funduszu w nadchodzącym roku z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i na tej podstawie zapisuje w planie spodziewane wpływy. Kary z tytułu nieprzestrzegania norm wpływają do Funduszu z Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska. Ich wielkość w latach 2014-2016 mieściła się w przedziale 135-201 tys. zł, co stanowiło około 0,5% przychodów z tytułu opłat i kar.

Zdaniem Prezesa jednym z istotnych powodów ograniczania wpływów z tytułu opłat i kar była działalność statutowa Funduszu, który corocznie przeznaczają średnio około 100 mln zł na wspieranie przedsięwzięć mających na celu poprawę stanu środowiska. Między innymi za sprawą środków uzyskiwanych z Funduszu następuje systematyczna modernizacja i poprawa instalacji ograniczających wprowadzanie zanieczyszczeń do środowiska, co wiąże się ze zmniejszaniem opłat uiszczanych przez podmioty korzystające ze środowiska.

Kolejnymi źródłami przychodów były przychody z tytułu nadwyżki dochodów gmin i powiatów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych, które zrealizowano w latach 2015-2016 w wysokości odpowiednio: 6.470 tys. zł i 8.488 tys. zł.

Znaczną grupę przychodów stanowiły przychody finansowe (wykonanie: 5.939 tys. zł, 5.855 tys. zł, 7.105 tys. zł i 2.991 tys. zł). W I półroczu 2017 r. przychody te stanowiły 41,5% planowanych przychodów rocznych.

(dowód: akta kontroli str. 7-9, 915-916)

1.2. Rada Nadzorcza WFOŚ przyjmowała na każdy rok listy przedsięwzięć priorytetowych. W latach 2014-2016 listy przedsięwzięć były ujęte w załącznikach do uchwał w nawiązaniu do priorytetów ze Strategii działania Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku na lata 2013-2016 z perspektywą do 2020 r. (dalej: „Strategia’20”)⁴, która zawierała pięć Priorytetów⁵. I tak:

- w 2014 r. zaplanowano przeprowadzenie i rozstrzygnięcie m.in. 13 konkursów tematycznych, kontynuowanie współpracy z NFOŚiGW w zakresie realizacji trzech programów oraz rozwijanie współpracy z NFOŚiGW w zakresie monitorowania wdrażania projektów Systemu Zielonych Inwestycji GIS dla czterech programów;
- w 2015 r. zaplanowano przeprowadzenie i rozstrzygnięcie sześciu konkursów tematycznych, w tym cztery kontynuowane z 2014 r. i dwa nowe oraz współpraca z NFOŚiGW w ramach pięciu programów, w tym trzech kontynuowanych z poprzedniego roku i dwóch nowych;
- w 2016 r. – odpowiednio osiem konkursów, w tym sześć w tematach jak z roku poprzedniego i dwa dodatkowe. Współpraca z NFOŚiGW w ramach siedmiu

⁴ Dokument przyjęty uchwałą nr 55/2012 Rady Nadzorczej WFOŚ w Gdańsku z dnia 21 września 2012 r.

⁵ WFOŚ określił następujące priorytety: PRIORYTET I - Ochrona i zrównoważone gospodarowanie zasobami wodnymi, PRIORYTET II - Ochrona atmosfery i ochrona przed hałasem, PRIORYTET III - Racjonalne gospodarowanie odpadami i ochrona powierzchni ziemi, PRIORYTET IV - Ochrona różnorodności biologicznej, informacja i edukacja ekologiczna, PRIORYTET V - Monitoring środowiska, przeciwdziałanie klęskom żywiołowym i likwidacja ich skutków oraz wspieranie innowacji.

programów, w tym sześciu kontynuowanych z poprzedniego roku (rozbitych na części) i jeden nowy.

Spośród planowanych działań w badanym okresie ok. 45% środków statutowych przewidziano do wydatkowania na ochronę wód i gospodarkę wodną, ok. 20% na ochronę powietrza, ok. 15% na gospodarkę odpadami i ochronę powierzchni ziemi (w tym usuwanie wyrobów zawierających azbest) i 20% na pozostałe zadania.

W wyniku zmian Strategii²⁰ w 2016 r. powstał dokument Strategia działania Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku na lata 2017-2020 z perspektywą do 2023 roku (dalej: „Strategia'23”)⁶, w którym zawarto cztery Priorytety⁷. Zmiany były podyktowane głównie aktualizacją Wspólnej Strategii Działania Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej na lata 2017-2020 oraz koniecznością określenia zadań i priorytetów na najbliższe lata.

Rada Nadzorcza WFOŚ przyjęła na 2017 r. siedem przedsięwzięć priorytetowych powiązanych ze zmienionymi w Strategii'23 priorytetami. Sześć z nich było kontynuacją konkursów z lat poprzednich a jeden temat był nowy. We współpracy z NFOŚiGW kontynuowano cztery Programy Priorytetowe i nie zaplanowano nowych. Ponadto w latach 2015-2017 zaplanowano Konkursy tematyczne. Wszystkie przedsięwzięcia wskazane jako priorytetowe mieściły się w zakresie wynikającym z art. 400a ustawy Prawo ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 10-46 i 111-175)

W zakresie Krajowego Programu Ochrony Powietrza, WFOŚ dofinansował działania: planistyczne (programy zatwierdzone przez Sejmik Województwa Pomorskiego), monitoringowe (realizowane przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Gdańsku), inwestycyjne (podmioty realizujące to zadanie), informacyjno-edukacyjne. Fundusz był inicjatorem podjęcia z NFOŚiGW współpracy w celu wypracowania programu priorytetowego, poświęconego wdrożeniu Dyrektywy CAFE dotyczącej jakości powietrza, co ostatecznie uzgodniono jako program pn. „KAWKA – Likwidacja niskiej emisji wspierająca wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych odnawialnych źródeł energii”. Program ten wdrażany był w całej Polsce.

(dowód: akta kontroli str. 73)

Zgodnie z § 3 pkt 7 Zasad udzielania dofinansowania ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku⁸ (dalej: „Zasady dofinansowania”) Fundusz nie udzielał dofinansowania na zadania zakończone. W szczególnych przypadkach, (na zadania związane z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych, zdarzeń losowych czy sytuacji zagrażających życiu lub zdrowiu ludzi, oraz na zadania, które uzyskały dofinansowanie z funduszy zagranicznych, w tym z funduszy Unii Europejskiej) dopuszczono możliwość dokonania przez Fundusz refundacji kosztów zadań zakończonych lub kosztów poniesionych przed podjęciem przez Zarząd Funduszu decyzji o zakwalifikowaniu zadania do dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 204-211)

WFOŚ przeznaczył w latach 2012-2016 na zadania związane z ochroną powietrza około 90 mln zł.. Fundusz m.in. ogłaszał konkurs „Czyste Powietrze Pomorza” adresowany do jednostek samorządu terytorialnego oraz podmiotów realizujących

⁶ Dokument przyjęty uchwałą Rady Nadzorczej WFOŚ w Gdańsku nr 55/2016 z dnia 16 września 2016 r.

⁷ WFOŚ określił następujące priorytety: PRIORYTET I Adaptacja do zmian klimatu, ochrona wód i gospodarka wodna, PRIORYTET II Ochrona atmosfery i ochrona przed hałasem, PRIORYTET III Gospodarka o obiegu zamkniętym, w tym gospodarowanie odpadami i ochrona powierzchni ziemi, PRIORYTET IV Ochrona różnorodności biologicznej, informacja i edukacja ekologiczna

⁸ Załączniki do uchwał Rady Nadzorczej nr 90/2013 z 28 listopada 2013 r., 99/2014 z dnia 27 listopada 2014 r. i 114/2015 z dnia 26 listopada 2015 r.

zadania z zakresu gospodarki komunalnej. Za pośrednictwem tych podmiotów, ze środków mogły korzystać wszystkie osoby fizyczne mieszkające w województwie pomorskim. Dofinansowanie mogły uzyskać zadania polegające na likwidacji kotłów opalanych węglem lub koksem i zastąpienie ich kotłami na gaz lub olej opałowy. Umożliwiono też montaż odnawialnych źródeł energii (pompy ciepła, kotły opalane biomasa), a także podłączanie budynków do sieci ciepłowniczej. W ramach konkursu „Czyste Powietrze Pomorza” w latach 2008-2016, zawarty zostało 100 umów o dofinansowanie zadań związanych z ochroną atmosfery na kwotę 7 mln zł. W wyniku realizacji tych projektów o 200 ton rocznie zmniejszyła się emisja pyłów, dwutlenku węgla – 13 600 ton, dwutlenku siarki – 90 ton. W 2017 r. na konkursy „Czyste Powietrze Pomorza” i „Czyste Powietrze Trójmiasta” wpłynęła rekordowa liczba wniosków – 74 sztuki. Tak duże zainteresowanie wynikało z nagłośnienia problemu występowania niskiej emisji. Nie bez znaczenia była także aktywność samorządów oraz podmiotów realizujących zadania z zakresu gospodarki komunalnej. Do dnia 30.10.2017 r. Fundusz zawarł 67 umów o dofinansowanie w formie dotacji na kwotę 7,7 mln zł. W wyniku realizacji planowanych inwestycji zdemontowanych zostanie ponad 2.800 kotłów opalanych węglem.

WFOŚ wziął udział w trzech naborach wniosków o udostępnienie środków NFOŚiGW w ramach tzw. programu priorytetowego KAWKA. Celem tego programu było zmniejszenie narażenia ludności na oddziaływanie zanieczyszczeń powietrza w strefach, w których występują znaczące przekroczenia dopuszczalnych i docelowych poziomów stężeń zanieczyszczeń (pyłów PM10, PM2,5 i dwutlenku węgla). W ramach przedmiotowego programu w województwie pomorskim realizowane były m.in. zadania polegające na likwidacji lokalnych źródeł ciepła i podłączeniu budynków do miejskiej sieci ciepłowniczej lub zastąpieniu ich przez źródło ciepła o wyższej sprawności wytwarzania ciepła, spełniające wymagania emisyjne. Ponadto, rozbudowywano sieć ciepłowniczą w celu podłączenia istniejących obiektów ogrzewanych przy wykorzystaniu paliwa stałego do centralnego źródła ciepła wraz z podłączeniem obiektu do sieci.

W wyniku podjętych przez Fundusz w Gdańsku starań podpisane zostały dwie umowy udostępnienia środków z NFOŚiGW (tzw. KAWKA I i KAWKA II) na łączną kwotę ponad 45 mln zł w celu udzielenia dotacji dla beneficjentów końcowych programu. (dowód: akta kontroli str. 1580-1581)

W badanym okresie Fundusz uwzględnił w bieżącym działaniu aktualne zagrożenie spowodowane żywiołem. W związku z nawałnicą, która przeszła przez teren województwa pomorskiego (w nocy z 11 na 12 sierpnia br.) Zarząd WFOŚ odbył 18 sierpnia 2017 r. posiedzenie, na którym rozpatrzono: zmianę zakresu rzeczowego zadania ujętego we wniosku Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP Oddział Wojewódzki w Gdańsku, zwiększenie kwoty dotacji na doposażenie Komendy Powiatowej Straży Pożarnej w Chojnicach udzielonej Powiatowi Chojnickiemu, wniosek Powiatu Człuchowskiego o zwiększenie dotacji na doposażenie Komendy Powiatowej Straży Pożarnej w Człuchowie. Zmiany zostały przyjęte uchwałami Zarządu lub Rady Nadzorczej.

Zgodnie z zapisami Procedury obiegu dokumentów w WFOŚ, zatwierdzonej każdorazowo przez Prezesa Zarządu w stosunku do wniosków i umów dotyczących poważnych awarii, klęsk żywiołowych oraz innych zadań wymagających niezwłocznego działania można było zastosować specjalny (pozaproceduralny) tryb. W dniu 11.09.2017 r. na stronie internetowej Funduszu ogłoszono, że WFOŚ przyjmuje wnioski o dofinansowanie zadań polegających na demontażu, zbieraniu, transporcie oraz unieszkodliwianiu odpadów zawierających azbest na obszarach wystąpienia klęski żywiołowej lub zdarzenia noszącego znamiona klęski żywiołowej.

(dowód: akta kontroli str. 176-180, 200-212, 693-694 i 798-842)

1.3. Rada Nadzorcza WFOŚ zatwierdziła uchwałą z 13 czerwca 2013 r. Kryteria wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków Funduszu⁹ (dalej: „Kryteria wyboru”), które zostały znowelizowane uchwałą z 29 listopada 2016 r.¹⁰ Lista obejmowała sześć kryteriów: zgodności z Polityką Ekologiczną Państwa i Województwa, celowości, efektywności ekologicznej, oceny ekonomicznej, uwarunkowań technicznych i jakościowych, spełniania przez wnioskodawcę wymogów formalnych. (dowód: akta kontroli str. 181-183, 197-203 i 773-778)

Zarząd WFOŚ uchwalał regulaminy poszczególnych konkursów. W regulaminach wskazano m.in. kryteria wyboru zadań oraz sposób rozstrzygnięcia konkursu, (wnioski oceniane były przez pracowników Funduszu przy uwzględnieniu wymogów określonych w Regulaminie oraz w oparciu o uchwalone Kryteria wyboru). W niektórych programach należało również uwzględniać zapisy Programu priorytetowego NFOŚiGW. (dowód: akta kontroli str. 184-196)

Udzielone przez Fundusz dofinansowanie nie mogło w myśl § 3 pkt 5 Zasad dofinansowania przekroczyć 80% kosztów kwalifikowanych zadania, Jednak w przypadku zadań z zakresu edukacji ekologicznej i ochrony przyrody, a także zadań, o których mowa w § 2 pkt 7¹¹ lub w szczególnych przypadkach zadań realizowanych przez podmioty sektora finansów publicznych i organizacje pozarządowe dofinansowanie to mogło wynieść do 100% (§ 3 pkt 6).

Spośród zawartych w badanym okresie ogółem 1.237 umów, w 526 przypadkach (42,5%) projekty uzyskały dofinansowanie powyżej 80% kosztów kwalifikowanych, gdyż mieściły się w kryteriach zapisanych w pkt 6. Całkowita kwota dofinansowania dla tych zadań wyniosła 44.790,32 tys. zł. Wśród 354 projektów o zwiększonym dofinansowaniu na łączną kwotę 32.857,00 tys. zł (73,4% ogółu dofinansowania) wykonane były przez podmioty sektora finansów publicznych, w tym 154 (29,3% ogółu beneficjentów) przez podmioty podległe Marszałkowi Województwa Pomorskiego, dla których wartość dofinansowania wyniosła 7.588,22 tys. zł (16,9% ogółu). 85 zadań wykonały organizacje pozarządowe (m.in. 51 z edukacji ekologicznej i 19 z zakresu ochrony przyrody), a 87 inne podmioty (głównie w zakresie edukacji ekologicznej – 61 umów i ochrony przyrody – 10 umów).

Znaczna część zadań, na które przyznano zwiększone dofinansowanie, wyłoniona została w wyniku konkursów: „Usuwanie wyrobów zawierających azbest z terenu województwa pomorskiego (100% dofinansowania w 2014 r. i 85% w następnych latach), „Kawka dla Pomorza – Ograniczenie niskiej emisji” (90% dofinansowania), „Prosument dla Pomorza – zakup i montaż mikroinstalacji odnawialnych źródeł energii” (100%). (dowód: akta kontroli str. 966-986)

W 2014 r. zawarto łącznie 405 umów na kwotę 127.374,15 tys. zł (w tym 145 projektów indywidualnych na 110.111,09 tys. zł), w 2015 r. 389 umów na kwotę 94.685,36 tys. zł (110 umów na projekty indywidualne, 68.075,29 tys. zł), w 2016 r. 341 umów na 90.481,38 tys. zł (116 umów na 47.919,05 tys. zł) i w I półroczu 2017 r. 102 umowy na 21.213,69 tys. zł (60 umów na 15.010,69 tys. zł).

Zarówno dla trybu indywidualnego jak i trybu konkursowego obowiązywały te same procedury obiegu dokumentów, w tym m.in. te same załączniki do: Oceny kompletności i poprawności wniosku, Oceny merytorycznej zadania – etap

⁹ Uchwała nr /2013 Rady Nadzorczej Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku z dnia 13 czerwca 2013 r. w sprawie zatwierdzenia „Kryteriów wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku.

¹⁰ Uchwała nr /2016 Rady Nadzorczej Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku z dnia 29 listopada 2016 r. w sprawie zatwierdzenia znowelizowanych „Kryteriów wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku.

¹¹ § 2 pkt 7 cyt. „Na realizację wybranych zadań i programów Fundusz może ogłaszać konkursy, które przeprowadza się na podstawie regulaminów uchwalonych przez Zarząd Funduszu i podanych do publicznej wiadomości na stronie internetowej Funduszu nie później niż na jeden miesiąc przed upływem terminów składania wniosków.”

kwalifikacji wniosku, Oceny merytorycznej zadania – etap przygotowania do zawarcia umowy. (dowód: akta kontroli str. 737; 798-842)

1.4. W badanym okresie Fundusz planował wydatki na zadania statutowe w wys. : 92.605,00 tys. zł w 2014 r., 175.080,00 tys. zł w 2015 r., 123.770,00 tys. zł w 2016 r. i 120.260,00 tys. zł w 2017 r. Wykonanie wyniosło odpowiednio 80.594,25 tys. zł (tj. 87,0% planu po zmianach), 144.507,09 tys. zł (82,5%), 89.901,39 tys. zł (58,1%) i 13.508,54 tys. zł (11,2%) w I półroczu 2017 r.

Projekty priorytetowe (konkursowe) stanowiły odpowiednio 7,3%, 8,8%, 27,4% i 3,2% (I półrocze 2017 r.) wykonanego planu Funduszu. Większość wydatków wiązała się z projektami indywidualnymi. Spośród ośmiu głównych dziedzin, na które wydatkowano środki funduszu, w latach 2014 i 2015 dominowała ochrona i zrównoważone gospodarowanie zasobami wodnymi (38,6% i 61,8% wykonania), a w latach 2016 i 2017 (I półrocze) ochrona atmosfery i ochrona przed hałasem (45,6% i 30,6%).

Poza projektami priorytetowymi i indywidualnymi Fundusz dofinansował w latach 2014 - 2017 „Projekty inne” na kwoty odpowiednio 185,33 tys. zł, 167,18 tys. zł, 169,48 tys. zł i 152,01 tys. zł. Środki przeznaczono na zwrot gminom utraconych dochodów z tytułu zwolnienia z podatku od nieruchomości, będących własnością Skarbu Państwa, gruntów pokrytych wodami jezior oraz zajętych pod sztuczne zbiorniki wodne¹², z tytułu umów realizowanych przez BOŚ S.A. Oddział w Gdańsku w ramach linii kredytowych, jako nagrody za działalność na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej, niezwiązaną z wykonywaniem obowiązków pracowników administracji rządowej i samorządowej¹³.

(dowód: akta kontroli str. 734-736)

W badanym okresie główną formą dofinansowania przedsięwzięć w WFOŚ były pożyczki. W wyniku podpisania trzech umów z NFOŚiGW, Fundusz pozyskał dodatkowe środki na realizację zadań statutowych. W latach 2015-2017 (I półrocze) uzyskane z NFOŚiGW środki wynosiły odpowiednio 64,4 mln zł, 7,5 mln zł i 5,7 mln zł. Na pytanie o przyczyny spadku w kolejnych latach planu po zmianach Prezes wyjaśnił, że wysokie środki otrzymane w 2015 r. pozwoliły zaplanować i zrealizować wydatki statutowe na znacząco wyższym poziomie. W pozostałych latach planowane środki były na porównywalnym poziomie.

(dowód: akta kontroli str. 417-672, 712-713 i 734-736)

Prezes wyjaśnił również, że roczne plany działalności opracowywano w oparciu o zatwierdzoną listę zadań priorytetowych, podpisaną umowę z Ministrem Środowiska o wdrażaniu POliŚ 2007-13, podpisane i planowane do podpisania umowy z NFOŚiGW dotyczące programów priorytetowych oraz w oparciu o zidentyfikowane potrzeby Województwa Pomorskiego w zakresie zrównoważonego rozwoju.

Podział na część zwrotną (pożyczki) i bezzwrotną (dotacje) wynikał z możliwości finansowych w danych zakresach. Wielkość kwoty możliwej do przeznaczenia na dotacje była uwarunkowana wielkością planowanych przychodów oraz kosztami pewnymi (dającymi się wyliczyć) takimi jak: środki przekazywane państwowym jednostkom budżetowym, umorzenia, koszty działalności, koszty finansowe, przy ogólnym założeniu aby wynik finansowy Funduszu był dodatni. Jedynie w 2014 r. zaplanowano ujemny wynik finansowy z uwagi na nowe zadania przewidziane

¹² Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 20 lipca 2006 r. w sprawie zwrotu gminom utraconych dochodów z tytułu zwolnienia z podatku od nieruchomości, będących własnością Skarbu Państwa, gruntów pokrytych wodami jezior oraz zajętych pod sztuczne zbiorniki wodne (Dz. U. Nr 142, poz. 1023) – rozporządzenie uchylono z dniem 2 stycznia 2017 r..

¹³ Zgodnie z art. 411 ust. 1 pkt. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska.

w Regionalnym Programie Strategicznym w zakresie energetyki i środowiska oraz konieczność zapewnienia ciągłości działań inwestycyjnych w okresie przed uruchomieniem programów nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej.

Wielkość kwoty możliwej do przeznaczenia na pożyczki wynikała z planowanych przychodów i wpływów z tytułu zwrotu rat pożyczek oraz wpływów z pożyczek i udostępnienia środków w ramach umów z NFOŚiGW pomniejszonych o planowane koszty i spłaty środków udostępnionych NFOŚiGW, przy uwzględnieniu warunku zachowania płynności finansowej Funduszu. Korekty planów finansowych zwiększające stan środków finansowych na koniec roku, a tym samym zmniejszające wielkość środków przeznaczonych na pożyczki wynikała z bieżącej realnej weryfikacji zaawansowania przedsięwzięć i możliwości beneficjentów do podpisania umowy i absorpcji środków finansowych w danym roku.

Prezes wyjaśnił, że limity na programy i przedsięwzięcia określano na podstawie doświadczeń z lat poprzednich, spodziewanego zainteresowania programem i możliwością zaangażowania finansowego Funduszu biorąc pod uwagę planowane konkursy oraz zaplanowaną wielkość sumaryczną środków finansowych na poszczególną formę dofinansowania. (dowód: akta kontroli str. 712-713)

1.5. Stan planowanych środków pieniężnych na początku roku wynosił: 27.631 tys. zł w 2014 r., 45.343 tys. zł w 2015 r., 40.035 tys. zł w 2016 r. i 45.900 tys. zł w 2017 r. Wykonanie było na tym samym poziomie, za wyjątkiem I półrocza 2017 r. – wykonanie wyniosło 51.919 tys. zł (o 13% ponad plan).

Stan planowanych środków na koniec roku¹⁴ to: 531 tys. zł w 2014 r., 3.377 tys. zł w 2015 r., 3.544 tys. zł w 2016 r. i 1.983 tys. zł w 2017 r. Wykonanie natomiast wyniosło: 45.343 tys. zł (o 44.812 tys. zł ponad plan), 40.035 tys. zł (o 36.658 tys. zł ponad plan), 51.919 tys. zł (o 48.370 tys. zł więcej) i 94.654 tys. zł za I półrocze 2017 r. (o 92.671 tys. zł więcej niż planowane na koniec 2017 r.).

Na pytanie o różnice pomiędzy poziomem środków na początek 2017 r. a kwotą wykonania z 2016 r. Prezes wyjaśnił, że Plan finansowy na kolejny rok jest zatwierdzany w listopadzie roku poprzedniego na podstawie danych szacunkowych, w oparciu o wykonanie planu danego roku za 10 miesięcy. Tak też został określony Stan funduszu na początek 2017 r. Faktyczne wykonanie Stanu funduszu na koniec 2016 r. różniło się od Stanu przewidywanego. W latach 2014 – 2016 występowały analogiczne różnice. Jednakże we wszystkich tych latach plany finansowe były w trakcie roku aktualizowane i w zmienianych planach Stan funduszu na początku roku wpisywano już według rzeczywistego wykonania planu roku poprzedniego. Wobec powyższego w tych latach różnice nie występują.

(dowód: akta kontroli str. 8-9 i 714-715)

Stan wolnych środków¹⁵ na wydatki statutowe wyniósł odpowiednio (-) 37.058 tys. zł, 1.948 tys. zł, 10.599 tys. zł i 67.965 tys. zł. Po uwzględnieniu promes wynikających z zakwalifikowanych wniosków o dofinansowanie faktyczny stan wolnych środków (na wydatki statutowe) był w całym badanym okresie ujemny i wynosił odpowiednio: (-)56.554 tys. zł, (-)78.604 tys. zł, (-)37.266 tys. zł i (-)33.033 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 8-9, 417-692, 697)

Prezes zapytany o wyjaśnienie przyczyn znacznych różnic w poziomie tych środków w latach 2014-2016, wyjaśnił, że stan wolnych środków na wydatki statutowe na koniec danego roku jest wynikiem odjęcia od środków finansowych pozostających na kontach Funduszu na koniec roku rat zaciągniętych pożyczek i udostępnionych środków NFOŚiGW przypadających do spłaty w następnym roku, zobowiązań do

¹⁴ W latach 2014-2016 były to plany po zmianach. W 2017 r. był to plan pierwotny.

¹⁵ Po uwzględnieniu m.in.: środków ZFŚS, zobowiązań przypadających do spłaty na następny rok, wpłaconych depozytów, zobowiązań z udzielonych pożyczek i dotacji przechodzących na następny rok.

wypłaty z podpisanych umów i innych (kwotowo nieistotnych) zobowiązań. Te trzy główne pozycje w kolejnych latach były różne i stąd wynikały różnice w stanie wolnych środków w poszczególnych latach.

W 2014 r. zobowiązania z podpisanych umów powodowały, że stan wolnych środków był znacząco ujemny. Było to działanie świadome z uwagi na fakt, że Fundusz miał zapewnione środki na pokrycie tych zobowiązań w ramach umów pożyczkowych i udostępnienia z NFOŚiGW. W 2015 roku Fundusz pożyczył z NFOŚiGW środki w wysokości 64,4 mln zł. Stanu wolnych środków nie da się przewidzieć ani wyliczyć na etapie tworzenia planu finansowego, gdyż zależy on od wielu czynników zmieniających się w trakcie roku.

Prezes wyjaśnił, że trudno określić optymalny poziom wolnych środków na koniec roku. Każdy rok niesie ze sobą różne zmienne uwarunkowania. Poza przewidywalnymi takimi jak spłata rat udzielonych pożyczek, spłata zobowiązań z zaciągniętych pożyczek, czy przybliżonymi jak spodziewany stan środków na rachunkach bankowych, występują uwarunkowania o dużym prawdopodobieństwie błędu jak udzielone promesy (zakwalifikowane wnioski o dofinansowanie), czy wręcz trudno przewidywalne jak ilość i wartość nowych wniosków składanych do Funduszu w ramach konkursów lub w wolnym naborze w ramach priorytetowych dziedzin dofinansowania. Poziom wolnych środków na wydatki statutowe na koniec roku jest więc wypadkową wielu niezależnych od Funduszu czynników zewnętrznych. Jednak Zarząd WFOŚ czynił wszystko aby środki na realizację polityki środowiskowej regionu i państwa były zawsze dostępne.

Fundusz planuje stan środków finansowych na koniec roku na poziomie wynikającym z uwarunkowań technicznych krajowego systemu finansowego i przepływów finansowych w ostatnim roboczym dniu roku, czyli na poziomie kilku milionów złotych, zakładając wydatkowanie wszystkich możliwych do wydania środków. Z różnych powodów leżących przede wszystkim po stronie wnioskodawców podpisywanie umów i wypłata środków ulega opóźnieniu i przesuwaniu na kolejny rok. Pociąga to za sobą pozostawanie na kontach funduszu środków większych od zakładanych. Środki te są w pewnym sensie już zakontraktowane w postaci zobowiązań z podpisanych umów przechodzących na rok następny czy udzielonej promesy (zakwalifikowane do dofinansowania). Z punktu widzenia racjonalnej i odpowiedzialnej gospodarki finansowej Funduszu jest nie do przyjęcia podejmowanie nadmiernych zobowiązań warunkowych (kwalifikowanie wniosków o dofinansowanie) przekraczających znacznie lub kilkakrotnie roczne możliwości finansowe funduszu w celu doraźnego doprowadzenia do stanu środków finansowych na koniec danego roku do poziomu minimalnego (minus kilku milionów). Byłoby to działanie prowadzące do niewypłacalności Funduszu.

(dowód: akta kontroli str. 1760-1769)

W badanym okresie w czterech przypadkach dotyczących programów priorytetowych (konkursów na zadania z zakresu ochrony przyrody województwa pomorskiego) nie udzielono dofinansowania wnioskodawcom z powodu ograniczonych możliwości finansowych Funduszu w 2015 r. Wszystkie wnioski dotyczyły dotacji (a jeden dodatkowo pożyczki) na kwoty od 128 tys. zł do 256 tys. zł (plus 392,9 tys. zł pożyczki). Wnioskodawcy nie otrzymali dofinansowania na wskazane projekty w innym trybie, ani w innym okresie.

(dowód: akta kontroli str. 733; 1636)

Uwaga

W latach 2014-2017 (I półrocze), tj. co najmniej przez trzy lata Zarząd WFOŚ nie doprowadził do pełnego wykorzystania środków finansowych na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W kontrolowanym okresie wzrosła kwota wolnych środków z 45.343 tys. zł na koniec 2014 r. do 51.919 tys. zł na koniec 2016 r. W stosunku do planów pierwotnych, środki na koniec roku wzrosły kilkunastokrotnie, a nawet 85-krotnie (w 2014 r.).

W sprawie znacznych różnic pomiędzy środkami planowanymi a wykonaniem Prezes wyjaśnił, że wysokość środków pieniężnych na koniec roku planowana jest zawsze na minimalnym poziomie aby maksymalną możliwą kwotę wykorzystać na zadania statutowe Funduszu. Ponadto zawsze wartość zakwalifikowanych wniosków o dofinansowanie przekracza wielkość środków finansowych zaplanowanych na realizację zadań statutowych. Jednakże w trakcie weryfikacji wniosków na etapie przygotowywania umowy, z różnych powodów rzeczywista kwota realizacji w danym roku ulega zmniejszeniu, co skutkuje niewykorzystaniem przewidzianych do wydatkowania środków. Główne przyczyny takiego stanu, to m.in.: rezygnacja wnioskodawcy po zakwalifikowaniu, zmniejszenie kosztu zadania i wielkości dofinansowania Funduszu po rozstrzygnięciu przetargów, przesunięcia terminu rozpoczęcia inwestycji i terminu podpisania umowy, opóźnienia w realizacji inwestycji i terminów wystąpienia o środki przez beneficjentów. Sytuacja taka nasiliła się przede wszystkim w latach 2014-2016 w związku z zamknięciem poprzedniej perspektywy finansowej UE i oczekiwaniem potencjalnych beneficjentów na uruchomienie programów dotacyjnych nowej perspektywy. Zarząd Funduszu podejmował działania mające na celu jak najefektywniejsze wykorzystanie posiadanych środków finansowych poprzez poszukiwanie nowych obszarów wymagających wsparcia oraz wdrażał nowe tematyczne konkursy na dofinansowanie zadań ze środków Funduszu.

(dowód: akta kontroli str. 8-9 i 714-715)

Zdaniem NIK, mimo świadomości Zarządu Funduszu o potrzebie zagospodarowania jak największej kwoty środków, tendencja wzrostowa w ich gromadzeniu i znaczna różnica w stosunku do planów świadczy o nieskuteczności podjętych działań w dążeniu do ich pełnego wykorzystania.

Prezes wyjaśnił, że z punktu widzenia Zarządu WFOŚ, będące do dyspozycji Funduszu środki finansowe były wykorzystywane w sposób optymalny, zapewniający jak najlepszą realizację zadań ustawowych, w tym celów określonych w art. 400 b ust. 2a ustawy Prawo ochrony środowiska a przede wszystkim potrzeb środowiskowych regionu i potrzeb wnioskodawców, realizujących zadania z zakresu ochrony środowiska. Stan środków finansowych na koniec roku wynikał z przesłanek niezależnych od działań Funduszu leżących głównie po stronie beneficjentów.

(dowód: akta kontroli str. 1760-1764)

1.6. WFOŚ osiągnął następujące przychody z lokat bankowych: 1.204 tys. zł w 2014 r., 620 tys. zł w 2015 r., 723 tys. zł w 2016 r. i 63 tys. zł w I półroczu 2017 r. Średni czas depozytu¹⁶ wyniósł odpowiednio 30, 35, 30 i 67 dni.

Fundusz nie zaciągał kredytów bankowych. Posiadał jedynie pożyczki z NFOŚiGW, a ponoszone z tego tytułu koszty wyniosły w latach 2014-2017 odpowiednio: 72 tys. zł, 291 tys. zł, 727 tys. zł i 357 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 8-9, 417-692, 697)

1.7. Najistotniejsze działania podejmowane przez Fundusz, zapobiegające niskiemu wykorzystaniu środków to: formułowanie nowych tematycznych konkursów na dofinansowanie zadań, organizowanie cyklicznych spotkań informacyjnych dla wnioskodawców, promowanie innowacji, np. w formie seminariów dotyczących

¹⁶ obliczony dla lokat i depozytów zawartych w danym roku

zrealizowanych we wcześniejszych latach przy dofinansowaniu Funduszu projektów badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych oraz zachęcenie potencjalnych wnioskodawców do udziału w konkursie; realizacja we współpracy z Województwem Pomorskim Porozumienia o współpracy w zakresie wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 698-699, 1625-1644)

Zgodnie z § 2 pkt 7 Zasad dofinansowania na realizację wybranych zadań i programów Fundusz może ogłaszać konkursy, które przeprowadza się na podstawie regulaminów uchwalonych przez Zarząd Funduszu i podanych do publicznej wiadomości na stronie internetowej Funduszu nie później niż na jeden miesiąc przed upływem terminów składania wniosków.

Zatwierdzone przez Zarząd Funduszu regulaminy konkursów wraz z załącznikami były publikowane na stronie internetowej Funduszu. Na stronie umieszczane były również informacje dotyczące terminu składania wniosków, terminu rozstrzygnięcia konkursu oraz terminu publikacji wyników konkursu.

(dowód: akta kontroli str. 699-700 i 995-998)

Nabory projektów indywidualnych prowadzone były w trybie ciągłym. Zgodnie § 2 pkt 3 Zasad dofinansowania wnioski o dofinansowanie zadań należało składać w terminie do 30 listopada roku poprzedzającego wnioskowany rok przyznania dofinansowania. Wnioski złożone do 30 listopada poddawane były kwalifikacji nie później niż do końca I kwartału wnioskowanego roku przyznania dofinansowania. Wnioski złożone po 30 listopada kwalifikowane były w miarę posiadanych przez Fundusz środków finansowych, nie rzadziej niż raz na kwartał. Informacje o naborach wniosków w ramach ogłaszanych konkursów podawane były do publicznej wiadomości na stronie internetowej Funduszu nie później niż na jeden miesiąc przed upływem terminów składania wniosków.

Fundusz nie ogłaszał kalendarza konkursów. Informacje o planowanych konkursach tematycznych w poszczególnych latach zamieszczane są w Planach działalności na kolejne lata, zatwierdzanych przez Radę Nadzorczą Funduszu w terminie do końca listopada roku poprzedzającego. Zatwierdzone Plany działalności były opublikowane na stronie internetowej Funduszu. (dowód: akta kontroli str. 701-703)

W badanym okresie Fundusz tworzył listy rezerwowe (jako załączniki do uchwał Zarządu WFOŚ) do dwóch konkursów¹⁷. (dowód: akta kontroli str. 704-711)

Gminy otrzymały dofinansowanie ze środków Funduszu głównie w formie preferencyjnych pożyczek, które były wliczane w poziom ich zadłużenia.

Zasady udzielania dofinansowania ze środków WFOŚ nie wymagały, aby przekazanie środków w ramach zawartej umowy następowało poprzez refundację wydatków już poniesionych. Zasada ta miała zastosowanie tylko w sytuacji opisanej w § 3 pkt 4 Zasad dofinansowania, w myśl której Fundusz może pokryć koszty poniesione przez wnioskodawcę przed datą zawarcia umowy o dofinansowanie, jeżeli zostały one poniesione po podjęciu przez Zarząd Funduszu decyzji o zakwalifikowaniu zadania do dofinansowania.

Wypłata pożyczek i dotacji następuje na podstawie prawidłowo wypełnionego Oświadczenia o przekazanie środków finansowych w ramach umowy, w którym beneficjent wskazuje kwoty zafakturowane i zapłacone do dnia złożenia Oświadczenia. Kwota wnioskowana o wypłatę nie musiała odpowiadać kwocie

¹⁷ Usuwanie wyrobów zawierających azbest z terenu województwa pomorskiego" (edycja 2014), Konkurs na zadania z zakresu ochrony przyrody województwa pomorskiego (2015 r.).

zapłaconej przez beneficjenta. Fundusz przekazał środki głównie na zapłacenie otrzymanych faktur za wykonane i odebrane prace, składające się na dofinansowane zadanie oraz na zasadzie zaliczek. Warunkiem uruchomienia płatności nie było wykazanie przez beneficjenta dokonania zapłaty ze środków własnych.

Zgodnie z § 3 pkt 4 Zasad dofinansowania udzielone przez Fundusz dofinansowanie nie mogło przekroczyć 80% kosztów kwalifikowanych zadania. Fundusz wprowadził mechanizm umożliwiający udzielenie dofinansowania gminom będącym w gorszej sytuacji finansowej. Mogły one wnioskować o wypłatę środków Funduszu w formie zaliczek, a ponadto zgodnie z zapisami w § 3 pkt 6 Zasad dofinansowanie może wynieść do 100% kosztów kwalifikowanych zadania w przypadku zadań z zakresu edukacji ekologicznej i ochrony przyrody, a także zadań realizowanych w ramach ogłaszanych konkursów, lub w szczególnych przypadkach zadań realizowanych przez podmioty sektora finansów publicznych i organizacje pozarządowe

(dowód: akta kontroli str. 1047-1048)

1.8. W 2014 r. złożono 756 wniosków o dofinansowanie na łączną kwotę 460.777,52 tys. zł, w tym 478 wniosków w ramach konkursów tematycznych na kwotę 99.991,3 tys. zł. W 2015 r. złożono 607 wniosków o dofinansowanie na łączną kwotę 355.251,3 tys. zł, w tym 428 wniosków w ramach konkursów tematycznych na kwotę 208.479,7 tys. zł. W 2016 r. złożono 493 wnioski o dofinansowanie na łączną kwotę 302.134,0 tys. zł, w tym 329 wniosków w ramach konkursów tematycznych na kwotę 188.733,4 tys. zł. W I półroczu 2017 r. złożono łącznie 521 wniosków na kwotę 316.049,73 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 213-376, 740-752)

Szczegółowemu badaniu poddano 50 wniosków złożonych w roku 2015, 2016 i 2017 (odpowiednio 20, 20 i 10 wniosków), które zostały pozytywnie rozpatrzone, zakończyły się podpisaniem umów w ramach trzech dziedzin: Ochrona powietrza, Ochrona ziemi i Gospodarka wodna. 34 wnioski dotyczyły udzielenia pożyczek i 16 udzielenia dotacji. Wszystkie wnioski złożone były w sposób przewidziany w Funduszu (na odpowiednim formularzu), spełniały określone kryteria i zostały przyjęte zgodnie z obowiązującymi procedurami.

(dowód: akta kontroli str. 740-752)

Zgodnie z Kryteriami wyboru przedsięwzięć jednym z ocenianych kryteriów było Kryterium Efektywności Ekologicznej. Badane wnioski były analizowane i oceniane w zakresie: efektu ekologicznego w odniesieniu do wartości mierzalnych¹⁸, możliwości efektywnego osiągania docelowych standardów jakości środowiska lub istotnego obniżenia zanieczyszczeń środowiska poniżej obowiązujących wymagań, stopnia powiązania projektu z innymi działaniami na rzecz ochrony środowiska, podejmowanymi w skali gminy, powiatu, województwa, uwzględnienia priorytetu dla działań zapobiegających i likwidujących zagrożenia u źródła ich powstawania, zrównoważonego korzystania z zasobów oraz oszczędzania i odzysku energii, wody i surowców, realizacji projektu na obszarach chronionych oraz w zlewniach bezpośrednich jezior, oddziaływania na świadomość ekologiczną społeczeństwa oraz promocji proekologicznych postaw i poczucia odpowiedzialności za stan środowiska.

Efekty rzeczowe i ekologiczne realizacji przedsięwzięć ekologicznych wspieranych przez WFOŚ były ewidencjonowane w systemie elektronicznym. Uzyskane wskaźniki roczne prezentowano w sprawozdaniach z działalności Funduszu, w tym w szczególności w zakresie: wzrostu redukcji ładunku ścieków oczyszczonych

¹⁸ m.in.: ilości usuniętych zanieczyszczeń, ograniczenia emisji do atmosfery oraz zwiększenia nowo zainstalowanej mocy z odnawialnych źródeł energii, ilości zagospodarowanych odpadów;

zgodnie z wymogami Dyrektywy 91/27/EWG, ilości ograniczonej lub unikniętej emisji dwutlenku węgla, ograniczenia masy składowanych odpadów.

Zgodnie z obowiązującymi drukami Osiągnięty efekt ekologiczny, przedkładanymi do rozliczenia zawartej umowy, beneficjenci zobowiązani byli do wskazania osiągniętego głównego efektu ekologicznego, informacji dodatkowych oraz efektu rzeczowego. W przypadku wystąpienia rozbieżności pomiędzy głównym efektem ekologicznym planowanym do osiągnięcia, a rzeczywiście osiągniętym beneficjenci podawali obiektywne przyczyny rozbieżności pomiędzy planowanym i rzeczywistym efektem rzeczowym.

Jak wyjaśnił Prezes, analizy planowanego efektu ekologiczne dokonano w oparciu o wiedzę ekspercką, w tym w oparciu o wiedzę wynikającą z doświadczeń z poprzednich lat. Wielkość deklarowanego przez wnioskodawców efektu ekologicznego jest podstawowym elementem, który miał i ma wpływ na decyzję o udzieleniu dofinansowania ze środków Funduszu.

Podczas oceny wniosków indywidualnych z zakresu edukacji ekologicznej pracownicy Funduszu brali pod uwagę planowany efekt ekologiczny wyrażony m.in. w liczbie edukowanych osób, czy w nakładzie publikacji lub materiałów edukacyjnych. Przy wnioskach z zakresu ochrony przyrody oceniany efekt ekologiczny wyrażony był w hektarach powierzchni, liczebności populacji objętej działaniami ochronnymi oraz istotności tych działań dla środowiska; pod uwagę brany był również rodzaj formy ochrony (obszar Natura 2000, park narodowy, rezerwat chroniony, gatunek z czerwonej księgi itp.).

W konkursach dotyczących poprawy jakości powietrza, lokalnych rozwiązań w zakresie gospodarki ściekowej czy usuwania wyrobów zawierających azbest efekt ekologiczny powiązany był z efektywnością kosztową (np. 800 zł dofinansowania za 1 Mg usuniętych odpadów niebezpiecznych zawierających azbest). W konkursach określone są wartości graniczne dla poszczególnych rodzajów zdań.

W konkursach dotyczących edukacji ekologicznej i ochrony przyrody załącznikiem do regulaminu były kryteria oceny wniosków, w których jednym z ocenianych i punktowanych zagadnień był planowany efekt ekologiczny wyrażony, m.in. w liczbie odbiorców działań edukacyjnych, powierzchni obszaru chronionego, formie ochrony obszaru, liczbie gatunków chronionych oraz liczebności populacji.

Cele środowiskowe w ujęciu rocznym i na kolejne lata, które powinny zostać osiągnięte przez WFOŚ zostały ujęte w Podręczniku Zarządzania Środowiskowego w Funduszu. (dowód: akta kontroli str. 795-797 i 918-959)

Badanie 10 losowo wybranych wniosków rozpatrzonych negatywnie wykazało, że: w siedmiu przypadkach przyczyną odmowy była zbyt niska punktacja, w jednym przypadku ograniczone możliwości finansowe Funduszu i uruchomienie ponownego konkursu, jeden wniosek nie gwarantował rezultatów i beneficjent nie posiadał zdolności kredytowej. Jeden wniosek¹⁹ nie został zakwalifikowany bez należytego uzasadnienia przyczyn jego odrzucenia. W piśmie do wnioskodawcy wskazano natomiast, że nie został on zakwalifikowany, gdyż inny wniosek tego podmiotu został przyjęty.

Żaden wnioskodawca z badanych nie składał odwołania od decyzji Zarządu WFOŚ. (dowód: akta kontroli str. 917 i 965)

W badanym okresie dziewięciu wnioskodawców wystąpiło z odwołaniami. Wszystkie odwołania zostały oddalone jako niezasadne.

(dowód: akta kontroli str. 987-990)

1.9. Z 394 umów zawartych w 2015 r. 294 dotyczyło dotacji na kwotę 22.769,54 tys. zł (w tym: 19 umów zawartych na podstawie uchwał Rady Nadzorczej na kwotę

¹⁹ RVII-03/40/2015

11.904,76 tys. zł i 275 umów przyjętych uchwałami Zarządu na kwotę 10.864,78 tys. zł) i 54 umowy dotyczyły pożyczek na wartość 66.814,28 tys. zł (odpowiednio: 38 umów o wartości 64.895,09 tys. zł i 16 umów o wartości 1.919,19 tys. zł).

Spośród łącznie 341 umów zawartych w 2016 r.: 274 umowy dotyczyły dotacji na kwotę 34.762,32 tys. zł (w tym: 14 umów zawartych na podstawie uchwał Rady Nadzorczej na kwotę 24.440,55 tys. zł i 260 umów uchwałami Zarządu na kwotę 10.321,77 tys. zł) i 55 umów dotyczyło pożyczek na wartość 53.133,77 tys. zł (odpowiednio: 25 umów na 49.723,72 zł i 30 umów na 3.410,05 tys. zł).

Spośród 102 umów zawartych w 2017 r.: 82 umowy dotyczyły dotacji na kwotę 9.198,82 tys. zł (w tym: osiem umów zawartych na podstawie uchwał Rady Nadzorczej na kwotę 5.553,89 tys. zł i 74 umowy na podstawie uchwał Zarządu na kwotę 3.644,93 tys. zł) i 14 umów dotyczyło pożyczek na wartość 9.384,87 tys. zł (odpowiednio: osiem umów na kwotę 8.808,79 tys. zł i sześć na 576,08 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 213-374, 695 i 738-739)

Spośród 50 szczegółowo badanych umów, w 20 przypadkach nie upłynął termin na całkowite rozliczenie projektu. Dla rozliczonych 30 umów:

- planowane efekty rzeczowe i ekologiczne: w 24 przypadkach zostały osiągnięte, a w sześciu przypadkach²⁰ nie lub trudno to jednoznacznie porównać ze złożonym wnioskiem,
- wszystkie planowane efekty ekologiczne były mierzalne,
- dokumentacja Funduszu pozwala na jednoznaczne stwierdzenie osiągnięcia efektu rzeczowego,
- weryfikacja rezultatów na miejscu odbyła się tylko w 12 przypadkach,

W przypadku umów nierozliczonych nie odbyła się żadna kontrola na miejscu.

(dowód: akta kontroli str. 740-752)

W odniesieniu do sześciu umów, w których efekty były różne od deklarowanych przez beneficjentów z przyczyn od nich niezależnych, Fundusz proporcjonalnie obniżył dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 910-914 i 960-961)

Uwaga

WFOŚ w niewystarczający sposób wykonywał obowiązki związane z przeprowadzaniem bezpośrednich kontroli projektów, na które przekazano dofinansowanie.

Spośród szczegółowo badanych rozliczonych 31 umów weryfikacja rezultatów na miejscu odbyła się jedynie w 12 przypadkach.

W części III.4 Procedury obiegu dokumentów w WFOŚ zapisano, że w przypadku umów dotyczących zadań inwestycyjnych pracownik monitorujący zobowiązany jest do przeprowadzenia wizji w terenie w miejscu realizacji inwestycji (pkt.4), a w przypadku odstąpienia od jej przeprowadzenia sporządza uzasadnienie w formie notatki służbowej (pkt. 5). W przypadku umów dotyczących zadań nieinwestycyjnych pracownik monitorujący prowadzi doraźne kontrole w miejscu realizacji zadań (pkt. 7).

Prezes wyjaśnił, że zbadane umowy²¹ były umowami nieinwestycyjnymi w związku z tym pracownicy Funduszu nie przeprowadzili wizji w miejscu ich realizacji.

W umowach inwestycyjnych²² odstąpiono od przeprowadzenia wizji w terenie. Fakt i przyczyny odstąpienia udokumentowano w Informacji dodatkowej zawartej w Karcie informacyjnej zrealizowanego zadania (zał. nr 9 do Procedury obiegu dokumentów).

²⁰ nr umowy P/72/2015, D/I 20.S/286/2015, D/597/89/2015, P/74/2015, D/III – 14/186/2015, D/72/159/2015

²¹ o numerach: D/597/89/2017, D/III-14/186/2016, D/III-82.E/200/2015, D/72/159/2015, D/III-68.B/226/2015, D/381/107/2016, D/III-68.B/121/ 2016, D/704/52/2017

²² o numerach: P/54/2015, P/57/2015, D/I-20.S/286/2015, D-I-5/293/2015, D/III-34/278/2015, P/74/2015, P/28/2016, P/13/2017

W przypadku trzech umów pożyczek²³ odstąpiono od przeprowadzenia wizji w terenie, a pracownik monitorujący, z uwagi na dobrą znajomość realizowanych inwestycji lub zaplanowaną kontrolę w późniejszym terminie, zapomniał udokumentować przyczyny odstąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 910-914 i 960-961)

W sprawie zasad prowadzenia kontroli na miejscu, Prezes wyjaśnił, że kierując się zapisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁴, w trosce o właściwe wykorzystanie środków publicznych, Fundusz z własnej inicjatywy przewidział w obowiązujących regulacjach wewnętrznych konieczność prowadzenia kontroli w miejscu realizacji dofinansowywanych zadań. Charakter kontroli jest uzależniony od kwalifikacji zadania, jako inwestycyjnego, bądź nie. Zadania inwestycyjne co do zasady podlegają wizji w terenie, zaś pozostałe nieobowiązkowej kontroli doraźnej.

(dowód: akta kontroli str. 962-965)

Prezes podkreślił, że w badanym okresie Fundusz realizował obowiązki związane z prowadzeniem kontroli w miejscu realizacji zadań, zarówno inwestycyjnych jak i nieinwestycyjnych. Powyższe odbywało się przy uwzględnieniu celowości i oszczędności wydatkowania środków publicznych, uzyskania najlepszych efektów z poniesionych nakładów oraz optymalizacji kosztów wyjazdów służbowych. W latach 2014- I półrocze 2017 wizje w terenie lub kontrole doraźne odbyły się w około 170 przypadkach, w trakcie których skontrolowano prawie 90 umów pożyczek, około 60 umów dotacji oraz przeprowadzono kontrolę zasadności około 20 złożonych wniosków o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 962- 965)

Już w trakcie kontroli NIK Prezes podjął działania w zakresie aktualizacji zapisów obowiązujących regulacji wewnętrznych dotyczących przeprowadzania wizji w terenie. Kontrolerom została przedstawiona informacja zawierająca przewidywane procedury oraz nowy wzór Notatki z przeprowadzonej wizji w terenie/wizyty monitorującej.

(dowód: akta kontroli str. 1738-1741)

1.10. WFOŚ prowadził bieżący monitoring płatności należności wynikających z umów pożyczek i dotacji oraz terminu wykonania i rozliczenia rzeczowego i ekologicznego zadania. Wobec beneficjentów opóźniających się w spłacie należności stosowane były upomnienia telefoniczne, które w większości przypadków skutecznie prowadziły do ich uregulowania. Pracownik Działu Księgowości sporządzał comiesięczne zestawienia umów, w których dochodziło do opóźnienia płatności na rzecz WFOŚ. Opóźnienia takie nie były uznawane jako naruszenie umowy skutkujące żądaniem zwrotu środków. Za opóźnienia w spłacie należności naliczane były zgodnie z umową odsetki karne.

W latach 2014-2017 w pięciu przypadkach doszło do naruszeń skutkujących zobowiązaniem beneficjentów do zwrotu dofinansowania. Powodem był brak realizacji umów w zakresie innym niż finansowy. Wg stanu na 19 września 2017 r. w jednym przypadku skutecznie wyegzekwowano zwrot 3200 tys. zł, w trzech przypadkach trwało postępowanie sądowe (kwoty: 3038 tys. zł, 20 tys. zł i 20 tys. zł) i jedna sprawa była w postępowaniu egzekucyjnym (142,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 767-772)

Poziom należności wymagalnych²⁵ wyniósł na koniec: 2014 r. 1.635,3 tys. zł, 2015 r. 5.835,3 tys. zł, 2016 r. 1.745,1 tys. zł i I półrocza 2017 r. 1.745,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 724-728)

Analiza windykacji zaległości w kwocie 4.974,7 tys. zł (100 %) prowadzonej wobec sześciu dłużników wykazała, że Fundusz podejmował niezbędne czynności

²³ o numerach P/14/2016, P/59/2015 i P/71/2015

²⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

²⁵ Bez należności dochodzonych na drodze sądowej, do których nie uzyskano dotychczas prawomocnego wyroku.

zmierzające do odzyskania należnych kwot. Wg stanu na 30.06.2017 r. pozostało 1.745,1 tys. zł należności wymagalnych wynikających z prawomocnych wyroków sądowych. (dowód akta kontroli str. 1017-1256)

Uzyskane odsetki od zaległości wyniosły: w 2014 r. 24,2 tys. zł, w 2015 r. 11,8 tys. zł, w 2016 r. 4,7 tys. zł i do 30 czerwca 2017 r. 15,4 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 729-732)

Od lipca 2017 r. Fundusz posiadał Instrukcję monitoringu i windykacji należności. (dowód: akta kontroli str. 767-770)

1.11. Przesłanki do umorzeń pożyczek zawarto w §§ 9 i 10 Zasad dofinansowania oraz w Kryteriach obniżania kwoty umorzenia pożyczki²⁶.

W badanym okresie WFOŚ w przypadku 139 zadań dokonał umorzeń części pożyczek na łączną kwotę 21.421,1 tys. zł.

W 2014 r. dokonano umorzeń w spłacie przyznanych pożyczek w stosunku do 60 umów na łączną kwotę 8.468,37 tys. zł, w tym: na mocy uchwał Rady Nadzorczej Funduszu umorzono 19 pożyczek na kwotę umorzenia 6.951,23 tys. zł, na mocy uchwał Zarządu Funduszu umorzono 41 pożyczek na kwotę umorzenia 1.517,14 tys. zł.

W 2015 r. dokonano umorzeń w spłacie przyznanych pożyczek w stosunku do 35 umów na łączną kwotę 4.837,51 tys. zł, w tym: na mocy uchwał Rady Nadzorczej Funduszu umorzono sześć pożyczek na kwotę umorzona 3.506,70 tys. zł, na mocy uchwał Zarządu Funduszu umorzono 29 pożyczek, a kwota umorzona wyniosła 1.330,81 tys. zł.

W 2016 r. dokonano umorzeń w spłacie przyznanych pożyczek w stosunku do 28 umów na łączną kwotę 6.784,4 tys. zł, w tym: na mocy uchwał Rady Nadzorczej Funduszu umorzono pięć pożyczek, a kwota umorzona wyniosła 5.093,4 tys. zł, na mocy uchwał Zarządu Funduszu umorzono 23 pożyczki, a kwota umorzona wyniosła 1.691,0 tys. zł.

W I połowie 2017 r. dokonano umorzeń w spłacie przyznanych pożyczek w stosunku do 16 umów na łączną kwotę 1.330,71 tys. zł, w tym: na mocy uchwał Rady Nadzorczej umorzono dwie pożyczki, a kwota umorzona wyniosła 514,13 tys. zł. Zarząd Funduszu umorzył 14 pożyczek, a kwota umorzona wyniosła 816,58 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 761-766)

Badanie 20 umów o warunkowe umorzenie części pożyczki o najwyższej wartości dokonanego umorzenia wykazało, że:

- w 12 przypadkach kwota wnioskowanego umorzenia została obniżona (o od 0,5 do 4,5%) wg reguł obowiązujących w Funduszu;
- w sześciu przypadkach beneficjent nie rozliczył terminowo zadania, co skutkowało obniżeniem umorzenia;
- umorzenie stanowiło od 15 do 30% pożyczki i było zgodne z obowiązującymi dla danej umowy Zasadami dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 991-998)

²⁶ Uchwała Zarządu Funduszu nr 214/2012 z dnia 31.12.2012 r.

1.12. Zadania realizowane przez beneficjentów WFOŚ były dofinansowane środkami NFOŚiGW, przekazanymi WFOŚ na podstawie dziewięciu umów, na wsparcie m.in.: Systemu REGION – Wsparcie działań ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez WFOŚ część 2 i 3, programu PROSUMENT, programu KAWKA, przedsięwzięć dot. usuwania azbestu oraz gospodarki odpadami komunalnymi lub gospodarki wodno-ściekowej.

(dowód akta kontroli str. 417-692)

Fundusz informował potencjalnych wnioskodawców o możliwości ubiegania się o środki z NFOŚiGW poprzez ogłoszenia i komunikaty zamieszczane na stronie internetowej. Do gmin z województwa pomorskiego wysyłano na pocztę e-mail informacje o konkursach WFOŚ. (dowód akta kontroli str. 1049-1063 i 1083-1086)

Badanie czterech spośród 134 umów zawartych z beneficjentami o dofinansowanie zadań z wykorzystaniem środków NFOŚiGW (po jednej z każdego roku objętego kontrolą) potwierdza, że przedsięwzięcia zostały zrealizowane zgodnie z zasadami NFOŚiGW. (dowód akta kontroli str. 1087-1136 i 1294-1362)

1.13. W badanym okresie WFOŚ dofinansował ze środków własnych 52 projekty na kwotę dofinansowania 77.638,56 tys. zł. (dowód akta kontroli str. 1295-1298)

W ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego:

- a) WFOŚ zawarł 16.06.2016 r. z Województwem Pomorskim (Instytucją Zarządzającą) Porozumienie o Partnerstwie na rzecz wspólnej realizacji „Projektu Pomocy Technicznej na lata 2015-2017” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020, Osi Priorytetowej 12 Pomoc Techniczna, Działania 12.1 Pomoc techniczna współfinansowana z Europejskiego Funduszu Społecznego. Zgodnie z umową Fundusz został Partnerem wiodącym w Projekcie. Fundusz nie zawierał ani nie obsługiwał żadnych umów o dofinansowanie.
- b) W ramach Działania 11.4 Ochrona różnorodności biologicznej RPO WP 2014-2020 WFOŚ był zaangażowany finansowo w realizację ośmiu projektów na kwotę 11.666,28 tys. zł²⁷. Koszt całkowity projektu wyniósł 29.330,3 tys. zł. Refundacja ze środków RPO WP dla Funduszu wyniosła 4.543,7 tys. zł.

(dowód akta kontroli str. 1087-1136, 1166 i 1582)

W ramach realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko:

- a) Na podstawie Porozumienia z 25 czerwca 2007 r. w sprawie realizacji Osi Priorytetowej I – Gospodarka wodno-ściekowa i II – Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi (projekty poniżej 25 mln euro), Fundusz został Instytucją Wdrażającą dla okresu 2007-2013. Fundusz zawarł łącznie 57 umów na kwotę 1.124.679 tys. zł. W badanym okresie rozliczył wydatki kwalifikowane dla 36 umów, w tym 33 umowy dla OP I i trzy umowy dla OP II. Suma kosztów kwalifikowanych wyniosła 462.971,9 tys. zł, a dofinansowanie z UE wyniosło 393.526,1 tys. zł.
- b) WFOŚ był jednym z Partnerów NFOŚiGW w ramach umowy o partnerstwie z 28 kwietnia 2016 r. na rzecz realizacji Projektu pn. „Ogólnopolski system wsparcia doradczego dla sektora publicznego, mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej oraz OZE” w ramach poddziałania 1.3.3 2014-2020”. Funduszowi powierzono zadania dot.: przygotowania

²⁷ Stan na 13.10.2017 r.

i przeprowadzenia warsztatów dla wnioskodawców, wsparcia wnioskodawców w przygotowaniu wniosków oraz kontrolę na miejscu realizacji projektów.

- c) Na podstawie kolejnego Porozumienia z 28 października 2015 r. w sprawie powierzenia zadań związanych z realizacją PO Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 w zakresie osi priorytetowej II Ochrona środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu, WFOŚ został Instytucją Wdrażającą. NFOŚiGW odstąpił od wykonania Porozumienia bez podania przyczyn.

(dowód akta kontroli str. 1167-1136, 1257-1268, 1280-1294 i 1299)

1.14. W badanym okresie Fundusz nie nabywał papierów wartościowych. Na koniec 2014 i 2015 r. Fundusz dysponował akcjami Pollytag S.A., Stocznia Gdynia S.A. i Ekoplastik Sp. z o.o. w upadłości likwidacyjnej. Wg stanu na 31.12.2016 r. WFOŚ posiadał akcje Pollytag S.A., których wartość w cenie nabycia wyniosła 499 tys. zł²⁸.

Akcje Pollytag S.A. nabywane były w latach 1994-2005 w ramach kapitałowego wsparcia przedsięwzięć służących ochronie środowiska²⁹, a akcje Stoczni Gdynia S.A. WFOŚ otrzymał w 1995 r. w zamian za opłaty za korzystanie ze środowiska. Udziały firmy Ekoplastik Sp. z o.o. nabyte zostały w 2001 r. w ramach kapitałowego wsparcia przedsięwzięć służących ochronie środowiska³⁰. Osiągane korzyści niematerialne wynikały z działalności spółek Pollytag S.A. i Ekoplastik Sp. z o.o. w zakresie zagospodarowania i unieszkodliwiania odpadów. Korzyści materialne otrzymana w 2015 r. dywidenda od spółki Pollytag S.A. w wysokości 131,4 tys. zł. W pozostałych latach objętych badaniem dywidendy nie były wypłacane.

W latach 2014-2017 nie dokonywano żadnych odpisów aktualizacyjnych.

Fundusz nie zlecał przeprowadzania analizy rentowności posiadanych papierów wartościowych, gdyż wg Dyrektora ds. Ekonomiczno-Finansowych nie było to konieczne ani uzasadnione. Spółki Ekoplastik Sp. z o.o. oraz Stocznia Gdynia S.A. znajdowały się w stanie upadłości likwidacyjnej i Fundusz nie miał żadnych możliwości działań i kreowania własnych koncepcji postępowania z posiadanymi akcjami lub udziałami. Fundusz nie działał w oparciu o formalną koncepcję zarządzania tymi wartościami. Analizowanie, zarządzanie i podejmowanie działań w stosunku do posiadanych akcji i udziałów realizowane było na bieżąco na podstawie uzyskiwanych informacji o działalności spółek.

Dyrektor ds. Ekonomiczno-Finansowych wyjaśnił, że akcje Pollytag S.A. nabywane były w ramach kapitałowego wsparcia przedsięwzięć służących ochronie środowiska. Zarówno ustawa z dnia 31.01.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, jak i później ustawa z dnia 27.04.2001 r. Prawo ochrony środowiska umożliwiały działalność kapitałową funduszy mając na uwadze poprawę stanu środowiska a nie typową działalność kapitałową mającą przynosić zyski finansowe. Spółka w trakcie swojej działalności w różnych latach wypłacała akcjonariuszom dywidendy. W 2011 r. w związku z coraz większym zaangażowaniem Spółki w inną działalność niż związaną z ochroną środowiska i utylizacją popiołów, Fundusz postanowił wycofać się z posiadania jej akcji. Na wniosek Funduszu Zarząd Województwa 28.07.2011 r. podjął uchwałę wyrażającą zgodę na zbycie posiadanych przez Fundusz akcji. Fundusz systematycznie to realizuje.

(dowód: akta kontroli str. 1775-1791)

²⁸ wartość na początku 2016 r. 1.105 tys. zł

²⁹ Na podstawie art. 88c ust.1 pkt 3 ustawy z dnia 31.01.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz art. 411 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo ochrony środowiska

³⁰ na podstawie art. 411 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo ochrony środowiska.

WFOŚ realizował umowy o dopłatę odsetek preferencyjnych kredytów bankowych na realizację przedsięwzięć związanych z ochroną środowiska. W 2013 r. Fundusz zawarł z Bankiem Ochrony Środowiska S.A. umowę o współpracy w zakresie dopłat do odsetek od kredytów udzielanych na zadania związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną. Na jej podstawie BOŚ zobowiązał się do udzielenia ze środków własnych kredytów inwestycyjnych, a Fundusz do udzielenia kredytobiorcom dofinansowania w formie dopłat do oprocentowania kredytów. W latach 2014-I półrocze 2017 r. było czynnych 39 umów na projekty o wartości kosztu kwalifikowanego 5.455,5 tys. zł, na podstawie których Fundusz we współpracy z BOŚ dokonał dopłaty do odsetek na łączną kwotę 169,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1672-1700, 1744-1745)

Ponadto WFOŚ na podstawie 12 umów dotyczących 25.154,1 tys. zł zawartych z sześcioma bankami, w tym pięcioma komercyjnymi dokonał dopłat do odsetek o wartości 1.303,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1742-1743)

1.15. W kontrolowanym okresie Fundusz nie udzielał poręczeń na podstawie art. 411 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. (dowód akta kontroli str. 1064)

Ustalone nieprawidłowości

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

1) WFOŚ dokonał umorzeń dwóch spośród 20 badanych umorzonych pożyczek, pomimo przekroczenia terminów realizacji zadań wynikających z pierwotnych umów.

Art. 411 ust. 3 Prawa ochrony środowiska stanowi, że pożyczki mogą być częściowo umarzone, pod warunkiem terminowego wykonania zadań i osiągnięcia planowanych efektów.

a) Na podstawie umowy P/15/2010 z 02.08.2010 r. Fundusz udzielił Gminie Stegna pożyczki w kwocie 2.530 tys. zł na okres do 30.11.2015 r. na dofinansowanie realizacji zadania pn. „Budowa kanalizacji sanitarnej w miejscowościach: Drewnica, Przemysław, Żuławki”. Pożyczkobiorca zobowiązał się do terminowej realizacji zadania i przekazanie go do eksploatacji do 31.07.2011 r. oraz rozliczenie zadania do 31.12.2011 r. 05.10.2011 r. (tj. ponad dwa miesiące po umownym terminie realizacji zadania) odbyła się wizja pracownika WFOŚ w miejscowości Stegna dotycząca przedmiotowego zadania, z której wynika, że „prace nie zostały zakończone mimo, że minął termin odbioru końcowego”.

Pożyczka została przekazana w pięciu ratach od 26.08.2010 r. do 22.12.2010 r. Do 31.05.2015 r. Gmina Stegna spłaciła 1928 tys. zł, a do spłaty pozostało 602 tys. zł.

Aneks nr 1 z 11 stycznia 2012 r. (tj. ponad pięć miesięcy od wynikającego z umowy terminu przekazania zadania do eksploatacji) strony zmieniły m.in. datę przekazania do eksploatacji na 30.06.2012 r. i datę rozliczenia zadania na 30.09.2012 r. Obie daty były wielokrotnie zmieniane (łącznie osiem aneksów do umowy), a ostateczne daty to: przekazanie do eksploatacji 31.10.2013 r. i rozliczenie zadania 31.08.2015 r.

W sprawie daty zawarci Aneksu nr 1 Prezes wyjaśnił, że przyczyną opóźnienia w sporządzeniu aneksu były zaniedbania pożyczkobiorcy co do bieżącego informowania Funduszu o wystąpieniu istotnych okoliczności mających wpływ na realizację umowy. Ponieważ okoliczności, które wystąpiły w tej sprawie usprawiedliwiały wydłużenie terminu oddania zadania do eksploatacji został sporządzony stosowny aneks. Prezes podkreślił, że pożyczkobiorca wystąpił z prośbą o wydłużenie terminu wykonania i oddania do eksploatacji przed terminem rozliczenia zadania, określonym w umowie pożyczki na 31.12.2012 r.

Częściowe umorzenie pożyczki w kwocie 581,9 tys. zł nastąpiło 08.10.2015 r. i zadanie w tym czasie rzeczywiście było wykonane.

b) Na podstawie umowy P/35/2010 Fundusz udzielił pożyczki Miastu i Gminie Prabuty na „Budowę kanalizacji sanitarnej w Prabutach – etap I”. Pożyczkobiorca zobowiązał się do terminowej realizacji zadania i przekazanie go do eksploatacji 28.02.2011 r. oraz rozliczenie zadania do 31.08.2011 r.

Pożyczka została przekazana w trzech ratach od 26.08.2010 r. do 29.12.2010 r. Do 31.10.2014 r. Gmina Prabuty spłaciła 840 tys. zł, a do spłaty pozostało 360 tys. zł.

Aneks nr 1 z 22 lipca 2011 r. (tj. po pięciu miesiącach od kad inwestycja powinna być oddana do eksploatacji) strony zmieniły m.in. datę przekazania do eksploatacji na 31.08.2011 r. i datę rozliczenia zadania na 30.06.2012 r.

W sprawie daty zawarcia Aneksu nr 1 Prezes wyjaśnił, że konieczność wydłużenia terminu realizacji zadania i oddania go do eksploatacji wyniknęła w trakcie rozmowy telefonicznej z beneficjentem w dniu 24.02.2011 r., czyli przed upływem terminu oddania zadania do eksploatacji wskazanego w umowie. W trakcie rozmowy ustalono, że pożyczkobiorca złoży wniosek o aneks. Pismo takie wpłynęło 15.06.2011 r., a w kolejnych pismach z 06.07.2011 r. oraz 13.07.2011 r. beneficjent wyjaśnił powody wnioskowania o zmianę kluczowych terminów.

Częściowe umorzenie pożyczki w kwocie 342 tys. zł nastąpiło 02.12.2014 r. i zadanie w tym czasie rzeczywiście było wykonane.

(dowód akta kontroli str. 991-994, 999-1033, 1578-1579, 1792-1804)

Prezes wyjaśnił, że inwestor jako strona umowy o dofinansowanie nie powinien dopuszczać się uchybień formalnych związanych np. z nieterminowym zawiadaniem Funduszu o zdarzeniach mających wpływ na termin realizacji, czy nieterminowym wnioskowaniem o aneksowanie umowy. Uchybienia takie nie niweczą jednak możliwości osiągnięcia celu, na który wsparcie zostało udzielone. Dlatego też, w opinii Funduszu, tego typu uchybienia nie powinny z góry wykluczać możliwości przyjęcia takich zawiadomień i próśb za zasadne.

(dowód akta kontroli str. 1065-1082)

Zdaniem NIK, Fundusz zawartymi po terminie aneksami do umów nr P/38/2010 i P/35/2010, usankcjonował niedotrzymanie umownego terminu wykonania zadań. Następnie uznał ich wykonanie za terminowe, umożliwiające częściowe umorzenie na podstawie art. 411 ust. 3 Prawa ochrony środowiska, stanowiło obejście ww. przepisu. Tym samym nie było podstaw do częściowego umorzenia pożyczek.

2) Spośród niezakwalifikowanych do dofinansowania 10 losowo wybranych wniosków w jednym przypadku (wniosek RVII-03/40/2015) Fundusz przekazał beneficjentowi informację o odmowie dofinansowania bez podania uzasadnienia. W piśmie do wnioskodawcy wskazano natomiast, że nie został on zakwalifikowany, gdyż inny wniosek tego podmiotu został przyjęty.

Prezes wyjaśnił, że Przewodniczący komisji konkursowej w trakcie rozmowy telefonicznej poinformował wnioskodawcę, że spośród dwóch nadesłanych na konkurs wniosków dofinansowanie otrzymał ten, który uzyskał większą liczbę punktów i znalazł się wyżej na liście projektów rekomendowanych do dofinansowania. Przedmiotowa informacja przez nieuwagę nie została zawarta w pisemnym zawiadomieniu o wynikach kwalifikacji wniosków złożonych na konkurs.

Prezes przyznał, że dokonując wyboru zadań do dofinansowania Fundusz kieruje się zasadą uzyskania jak największego efektu ekologicznego, pozwalającego wypełnić cele strategiczne WFOŚ. W przypadku konkursów jeden podmiot może złożyć kilka wniosków, a efektem oceny wniosków są listy rankingowe.

Dofinansowanie może być udzielone wielu wnioskowi, jeśli znalazły się na liście rankingowej.

Dokumentacja WFOŚ potwierdza, że wniosek nie uzyskał wystarczającej liczby punktów na liście rankingowej.

Zdaniem NIK w piśmie do beneficjenta nierzetelnie wskazano przyczynę odmowy dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 879, 917, 965, 1746-1759)

Ocena
częstkowa

NIK ocenia, że sposób działania Funduszu w zakresie finansowania zadań dotyczących ochrony środowiska i gospodarki wodnej służył zwiększeniu skali udzielonej beneficjentom pomocy. Podjęte działania nie zapewniły jednak pełnego wykorzystania zgromadzonych środków na realizację zadań statutowych. Ponadto stwierdzono przypadek nierzetelnego poinformowania beneficjenta o przyczynach odrzucenia wniosku o dofinansowanie oraz niewłaściwego umorzenia dwóch z 20 badanych pożyczek. Uwagę zwrócono na słabość kontroli „na miejscu” w badanych projektach.

2. Gospodarowanie środkami finansowymi na funkcjonowanie organów i biura WFOŚ

Opis stanu
faktycznego

1. W latach 2014-2016 koszty funkcjonowania organów i biura Funduszu wzrosły z 6.628 tys. zł w 2014 r. do 7.143 tys. zł w 2016 r. (7,8%), co było głównie spowodowane wzrostem amortyzacji odpowiednio z 265 tys. zł do 594 tys. zł (124,2%), zakupu usług obcych odpowiednio z 325 tys. zł do 588 tys. zł (80,9%), w tym koszty ekspertyz, badań i opinii zmalały odpowiednio z 46 tys. zł do 30 tys. zł (34,8), zużycia materiałów i energii odpowiednio z 189 tys. zł do 206 tys. zł (9%), wynagrodzeń odpowiednio z 4.522 tys. zł do 4.555 tys. zł (7,3%). W strukturze kosztów główną pozycję niezmiennie w badanym okresie stanowiły koszty wynagrodzeń (64-68%) i koszty ubezpieczeń społecznych i innych świadczeń (13,6-15,2%). Na podobnym poziomie utrzymywał się udział kosztów amortyzacji (4-8,3%) oraz zakupu usług obcych (4,9-8,2%).

Koszty funkcjonowania organów i biura w latach 2014-2016 stanowiły odpowiednio 16,5%, 20,01%, 20,08% kosztów ogółem Funduszu, tj. wykazywały tendencję wzrostową.

Koszty z tytułu wynagrodzeń (pomiędzy 2014 r. a 2016 r.) utrzymywały się na porównywalnym poziomie; odpowiednio 4.301 tys. zł i 4.287 tys. zł (tj. spadek o 0,3%). Przy czym o ile koszty wynagrodzeń pracowników w tym okresie nie uległy wyraźnej zmianie (odpowiednio 3.588 tys. zł i 3.555 tys. zł, tj. spadek o 0,9%) to koszty wynagrodzeń Zarządu i Głównej Księgowej wzrosły z kwoty 635 tys. zł do 670 tys. zł (tj. o 5,5%).

Przeciętne zatrudnienie w Funduszu (łącznie z Zarządem i Główną Księgową) wynosiło: 48,9 etatów w 2014 r., 49,1 w 2015 r., 46,5 etatu w 2016 r. i 50 etatów w I półroczu 2017 r.

Prezes Funduszu wyjaśnił, że na zmniejszenie zatrudnienia w 2016 r. w stosunku do 2015 r. wpływ miało m.in. rozwiązanie stosunku pracy z pięcioma pracownikami zaangażowanymi w realizację obowiązków wynikających z pełnienia przez Fundusz funkcji Instytucji Wdrażającej POliŚ. W roku 2017 Fundusz zaangażował się m.in. w realizację nowych projektów, w których pełni rolę Partnera Wiodącego lub Partnera, co spowodowało konieczność zmian organizacyjnych w Funduszu, w tym zatrudnienia trzech pracowników. Ponadto na wzrost przeciętnego zatrudnienia w 2017 r. w stosunku do 2016 r. miał powrót do pracy dwóch pracownic

przebywających na urloпах rodzicielskich i zwiększenie dwóm pracownikom wymiaru etatu. (dowód: akta kontroli str. 8-9;716-720;1735-1737)

2. Szczegółowym badaniem objęto realizację kosztów poniesionych w latach 2014-2017 (do 30 czerwca) w zakresie kosztów: szkoleń, umów cywilno-prawnych, w tym zakupu ekspertyz, badań, opinii, zakupu wyposażenia, utrzymania pojazdów służbowych, wydatków majątkowych w łącznej kwocie 1.436,1 tys. zł co stanowiło 5,8% kosztów funkcjonowania organów i biura w tym okresie.

2.1. W badanym okresie WFOŚ zorganizował 91 szkoleń w których uczestniczyło 378 osób, za które zapłacono 289 tys. zł, z tego:

- w 2014 r. w 24 brały udział 144 osoby, za szkolenia zapłacono 89,6 tys. zł,
- w 2015 r. w 32 brały udziały 142 osoby, za szkolenia zapłacono 93,8 tys. zł,
- w 2016 r. w 18 brało udział 61 osób, za szkolenia zapłacono 56,3 tys. zł,
- w I połowie 2017 r. w 17 brało udział 31 osób, za szkolenia zapłacono 49,3 tys. zł.

W powyższych szkoleniach wzięło udział 342 uczestników których działalność na danym stanowisku była zgodna z tematyką prowadzonych szkoleń lub warsztatów. W przypadkach 35 osób uczestniczących w trzech szkoleniach stwierdzono brak merytorycznego związku tematu szkolenia z obowiązkami wynikającymi z zajmowanego stanowiska, a w jednym przypadku uczestnikiem szkolenia była osoba nie będąca pracownikiem WFOŚ. Dotyczyło to:

- zorganizowanych w 2014 r. od 4 do 8 czerwca - warsztatów szkoleniowych na Litwie (Kłajpeda, Smiltyne, Nida) w temacie „Ochrona krajobrazu i bioróżnorodności ekosystemów związanych z Morzem Bałtyckim”. Wzięło w nich udział 39 pracowników. Koszt szkolenia wynosił 65.067 zł. Łącznie w czasie 3,5 dni przeznaczonych na warsztaty omawiano problemy środowiskowe związane z nadmorskim położeniem Kłajpedy i wzrastającym ruchem turystycznym, odbyła się prezentacja na temat ochrony przyrody Morza Bałtyckiego i ssaków bałtyckich, zwiedzano Muzeum Morskie i Delfinarium, w trakcie którego zapoznano uczestników warsztatów z budową i funkcjonowaniem ośrodka edukacji ekologicznej oraz basenów dla ssaków morskich, odbyły się zajęcia terenowe (pas wydmy, molo, park i ogród botaniczny Tyszkiewiczów, Park Narodowy Mierzei Kurońskiej.

(dowód: akta kontroli str. 47-66;68;70-110;392-398;412-416)

- zorganizowanych w 2015 r. od 24-26 maja warsztatów szkoleniowych, dla 41 pracowników WFOŚ, z zakresu edukacji ekologicznej. Koszty szkolenia wynosiły 27.800 zł. Szkolenie dotyczyło przyrody Kaszub oraz rolnictwa przyjaznego środowisku. Omawiano projekty realizowane na terenie Wdzydzkiego Parku Krajobrazowego, dalej „WPK”, dokonano prezentacji Programu ochrony raka szlachetnego i Regionalnych Programów Strategicznych i Operacyjnych na lata 2014-2020. Odbyły się warsztaty terenowe „Nietoperze WPK”, oraz warsztaty dot. obiektów związanych z projektem reintrodukcji raka szlachetnego na terenie WPK jak i czynną ochroną leśnych siedlisk przyrodniczych.

(dowód: akta kontroli str.47-66;69;70-110;399-403)

- zorganizowanych w 2016 r. od 12-14 maja warsztatów szkoleniowych, dla 35 pracowników WFOŚ, w temacie „Ochrony środowiska Parku Krajobrazowego Mierzei Wiślanej i Żuław” dalej „Park Mierzei”. Koszty szkolenia wynosiły 36.900 zł. W czasie trzech dni przeznaczonych na warsztaty, zajęcia merytoryczne dotyczyły wykładów specjalistów z zakresu ochrony środowiska i ochrony przyrody, warsztatów terenowych dot. warunków hydrologicznych i ochrony

przeciwpowodziowej Żuław w miejscu realizacji projektów czynnej ochrony przyrody, warsztatów terenowych w rezerwacie przyrody Kąty Rybackie.

(dowód: akta kontroli str. 47-67; 70-110; 404-411)

2.2. W badanym okresie koszty zakupu usług obcych wynosiły: w 2014 r. – 324,9 tys. zł, w tym koszty ekspertyz, badań, opinii zleconych na zewnątrz wyniosły 45,7 tys. zł, w 2015 r. – 364,1 tys. zł, w tym analogicznie 78,4 tys. zł, w 2016 r. – 588,1 tys. zł, w tym analogicznie 30,3 tys. zł, a do 30 czerwca 2017 r. – 298,4 tys. zł, w tym analogicznie 25,6 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 716-718;1565-1574)

Kontroli poddano, poniesione, losowo wybrane koszty dotyczące ekspertyz, badań i opinii w kwocie ogółem 110,8 tys. zł (62% wydatków ogółem w tym zakresie), z tego w latach: 2014 – 29,7 tys. zł (65%); 2015 – 64,7 tys. zł (82,5%); 2016 – 16,4 tys. zł (54,1%)³¹. Stwierdzono, że we wszystkich przypadkach prace wykonane zostały przez zewnętrznych usługodawców i dotyczyły realizacji zadań Funduszu. Przykładowo w 2014 r. były to wydatki kwalifikowane jako wsparcie merytoryczne związane z kontrolami procesów zawierania umów dla projektów POLiŚ³² (17,3 tys. zł), wydatki związane z udziałem eksperta w posiedzeniu Komisji Kwalifikacyjnej i ocena merytoryczna wniosków w konkursie „Pomorskie projekty badawczo-rozwojowe” (2,5 tys. zł), usługi związane z czynnościami przygotowawczymi i raportem wstępnym do wdrożenia Systemów Zarządzania Środowiskiem EMAS³³ (4 tys. zł); w 2015 r. wydatki kwalifikowane jako wsparcie merytoryczne w związku z wdrażaniem POLiŚ (14,5 tys. zł), usługi związane z doradztwem przy wdrażaniu Systemu Zarządzania Środowiskowego EMAS w Funduszu (opracowanie podręcznika i załączników do podręcznika zarządzania środowiskowego oraz opracowanie raportu z przeglądu środowiskowego – 8,5 tys. zł), opracowanie studium wykonalności projektu „Ochrona bioróżnorodności rezerwatów przyrody Pomorza”(dz.11.4 RPO WP 2014-2020 – 22,1 tys. zł); w 2016 r. wydatki związane z nadzorem nad prawidłowym wdrażaniem w Funduszu Zintegrowanego Systemu Informatycznego (16,4 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str.1553-1564;1575-1577)

Kontroli poddano również, wybrane koszty zakupu usług obcych, tj. prawniczych i informatycznych wynoszące łącznie 829 tys. zł (56,2% ogółu kosztów zakupu usług zewnętrznych). I tak Fundusz zawierał corocznie (od 28 czerwca 2013 r.) umowy z Kancelarią Radców Prawnych CiC Pikor, Behenke, Dmoch, Fryzowski³⁴ w zakresie zapewnienia obsługi prawnej. Umowy³⁵ zawierano na okres jednego roku. Poniesione z tego tytułu koszty, zgodnie z podpisanymi umowami, wynosiły w kwotach netto ogółem 237,4 tys. zł, z tego w 2014 r. – 57 tys. zł, w 2015 r. – 67 tys. zł, w 2016 r. 75,6 tys. zł i do 30.06.2017 r. 37,8 tys. zł. Ponadto Fundusz wypłacił w tym okresie 1,1 tys. zł z tytułu zwrotu poniesionych przez Kancelarię Radców Prawnych kosztów wyjazdów i pobytów poza terenem Trójmiasta (zgodnie z podpisanymi umowami). (dowód: akta kontroli str.716-718;1611)

Przedmiotem (niezmienianym w badanym okresie) zawartych umów było m.in.:

- opiniowanie pod względem prawnym i redakcyjnym projektów wewnętrznych aktów prawnych, wzorów umów, porozumień oraz innych dokumentów,

³¹ Do 30 czerwca 2017 r. poniesiono koszty w wysokości 25,6 tys. zł na badanie sprawozdania finansowego za 2016 r. oraz ekspertyzy związane z eksploatacją budynku, przeglądem sprzętu przeciwpożarowego i funkcjonującym sprzętem biurowym (drukarki)

³² Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko w ramach osi priorytetowych : I - Gospodarka wodno-ściekowa, II Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi

³³ Oparty na wymaganiach Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 122/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie ekzarządzania i audytu we Wspólnocie

³⁴ Partnerzy Dmoch i Fryzowski występują w umowach od 2015 r.

³⁵ WFOŚ-230-A.I./4/2013/2013 z 28.06.2013 r.; WFOŚ-230-A.I./8/2014/2014 z 30.06.2014 r.; WFOŚ-230-A.I./3/2015/2015 z 30.06.2015 r.; WFOŚ-230-A.I./13/2016/2016 z 30.06.2016 r.

- udzielanie pomocy prawnej, w tym wydawanie opinii prawnych w sprawach dotyczących działalności statutowej WFOŚ,
- udzielanie pomocy prawnej w zakresie działalności finansowej WFOŚ,
- udzielanie pomocy prawnej w zakresie zadań Instytucji Wdrażającej POLiŚ,
- weryfikację dokumentacji dotyczącej udzielonych dofinansowań w zakresie wynikającym z obowiązujących procedur,
- reprezentacja przed sądami powszechnymi i administracyjnymi (zawarto w umowach od 30.06.2014 r.).

(dowód: akta kontroli str.1595-1603)

Fundusz z dniem 19 listopada 2014 r. zatrudnił pracownika na stanowisku radcy prawnego³⁶. Zakres zadań radcy prawnego pokrywał się w części z ww. obowiązkami realizowanymi przez Kancelarię Radców Prawnych.

(dowód: akta kontroli str.1585-1594)

Prezes Funduszu wyjaśnił, że podziału zadań pomiędzy radcami prawnymi dokonała Dyrektor Biura na początku 2015 r. i poinformowała wszystkich pracowników za pomocą poczty elektronicznej o ramowym podziale zadań.

(dowód: akta kontroli str. 1612-1624)

Pan J.F. zatrudniony w Funduszu od 2014 r. jako radca prawny, w umowach z Kancelarią Radców Prawnych CIC, podpisywanych od 2015 r., występował również jako partner tej Kancelarii.

(dowód: akta kontroli str.1595-1598)

Prezes wyjaśnił, że wewnętrzne procedury Funduszu pozwalają na podjęcie przez pracownika dodatkowego zatrudnienia. Zgodnie z zapisami tekstu jednolitego Regulaminu pracy WFOŚ z 2007r. pracownik nie może wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z jego obowiązkami albo mogłyby wywoływać podejrzenie o stronniczość lub interesowność. Pan J.F. po uzyskaniu uprawnień zawodowych radcy prawnego, w 2013 r. wystąpił do Prezesa Zarządu z informacją, że w zakresie niekonkurencyjnym dla WFOŚ planuje wykonywać zawód radcy prawnego prowadząc w tym zakresie działalność gospodarczą, na co uzyskał ustną zgodę. Umowa na obsługę prawną WFOŚ zawarta z Kancelarią Radców Prawnych CIC nie wskazuje pana J.F. jako prawnika świadczącego usługi dla Funduszu.

(dowód: akta kontroli str.1612-1624)

Ponadto z ww. Kancelarią Radców Prawnych Fundusz zawarł 29 maja 2015 r. umowę o wartości 13 tys. zł netto na doradztwo przy zbyciu nieruchomości siedziby WFOŚ w Gdańsku przy ul. Straganiarskiej (do 30 czerwca 2016 r.) W ramach świadczenia usług doradztwa Kancelaria została zobowiązana do: przygotowania scenariusza procedury zbycia nieruchomości, zrealizowania scenariusza procedury po zatwierdzeniu przez Zamawiającego, poprzedzając realizację wykonaniem audytu prawnego, opracowania dokumentacji ofertowej, przeprowadzenia poszukiwania nabywcy nieruchomości, wraz z naborem ofert i oceną wiarygodności klientów, przygotowania, we współpracy z notariuszem, transakcji sprzedaży nieruchomości i pełnienie nadzoru nad jej przeprowadzeniem. Umowa miała zostać uznana za zrealizowaną również w przypadku dwukrotnego nierozstrzygnięcia procedury zbycia nieruchomości z powodu braku ofert. Wymagane umową dokumenty zostały opracowane. W dniach 10 grudnia 2015 r. i 26 lutego 2016 r. został przeprowadzony pisemny przetarg nieograniczony na zbycie przedmiotowej nieruchomości. W terminie pierwszego przetargu wpłynęła jedna oferta (nie dokonano wpłaty wadium). Oferta nie została dopuszczona do przetargu. W terminie drugiego przetargu nie wpłynęła żadna oferta.

³⁶ 3/5 etatu, od 26 stycznia 2017 r. 3/4 etatu)

W dniu 2 czerwca 2016 r. WFOŚ wydzierżawił nieruchomości na okres 10 lat Województwu Pomorskiemu. (dowód: akta kontroli str.1604-1610;1767-1774)

Prezes Funduszu wyjaśnił, że Zarząd Funduszu, z uwagi na wysokie koszty usług pośrednictwa nieruchomości (2-3% wartości nieruchomości), podjął decyzję o samodzielnej próbie zbycia nieruchomości przy ul. Straganiarskiej. Pracownicy Funduszu zajmujący się administrowaniem nieruchomościami nie posiadali wystarczającego doświadczenia, aby samodzielnie wykonać niezbędne działania. W związku z tym Fundusz w ramach własnych starań nie podejmował próby zbycia nieruchomości. Obsługa prawna transakcji zbycia budynku nie mieściła się w katalogu czynności prawnych, na którą zawarto umowę z Kancelarią Radców Prawnych CIC. (dowód: akta kontroli str. 1612-1624)

Zamówienie udzielone zostało zgodnie z Regulaminem³⁷ udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro, w trybie negocjacji, po konsultacji z Prezesem Zarządu i Dyrektorem Ekonomiczno-Finansowym Funduszu.

(dowód: akta kontroli str.856-858)

Fundusz w okresie 2014-2017 (do 30 czerwca) nie zatrudniał na etacie informatyka. Obsługę informatyczną realizowały firmy zewnętrzne. Poniesione w tym okresie koszty zakupu usług informatycznych wynosiły 577,5 tys. zł netto, składały się na nie koszty: kompleksowej usługi informatycznej realizowane przez firmy wybrane w trybie zapytania ofertowego (235,2 tys. zł netto), koszty utworzenia Zintegrowanego Systemu Informatycznego (dostawa, wdrożenie, udzielenie licencji, przeszkolenie pracowników, dokonanie integracji z aktualnie eksploatowanym oprogramowaniem), wykonawca wybrany w trybie przetargu nieograniczonego (335 tys. zł netto) oraz koszty modernizacji systemu IT przez firmę wybraną bez pytania ofertowego, po akceptacji Dyrektora (7,2 tys. zł netto).

(dowód: akta kontroli str.1583-1584)

2.3. Fundusz, w badanym okresie, poniósł koszty utrzymania pojazdów służbowych w łącznej wysokości 191,3 tys. zł z tego: w 2014 r. – 70,4 tys. zł (za 4 samochody), w 2015 r. – 58,2 tys. zł (za 4 samochody), w 2016 r. – 44,2 tys. zł (za 3 samochody) i do 30 czerwca 2017 r. – 18,5 tys. zł za 3 samochody. W 2010 r. wprowadzono do stosowania³⁸ „Regulamin użytkowania samochodów służbowych WFOŚ”, zwany dalej „Regulaminem użytkowania samochodów”. Wg zawartych w nim zasad m.in. samochody powierzone były do osobistego użytkowania na rzecz Prezesa Zarządu Funduszu na drodze umowy określającej zasady korzystania (powierzenia zgodnie z zapisami Regulaminu użytkowania samochodów miał dokonywać w imieniu Funduszu Przewodniczący Rady Nadzorczej Funduszu) lub udzielano upoważnienia do kierowania samochodem osobowym w ramach polecenia wyjazdu służbowego. W latach 2014 do 30 czerwca 2017 powierzenia samochodu służbowego do celów służbowych Marszałek Województwa Pomorskiego udzielił Prezesowi. Ponadto na podstawie pełnomocnictwa do dokonywania czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do zastępców Prezesa Zarządu Funduszu, udzielonego przez Marszałka Województwa Pomorskiego, była Prezes Zarządu podpisała z Zastępcą Prezesa Zarządu na lata 2014-2017 (do 30 czerwca) umowę powierzenia samochodu służbowego. Uprawnienia do prowadzenia samochodu służbowego podczas wyjazdów służbowych w badanym okresie posiadało 40 pracowników.

(dowód: akta kontroli str.1363-1392)

³⁷ Zarządzenie nr 3/2014 Prezesa Zarządu WFOŚ w Gdańsku z dnia 18 kwietnia 2014 r.

³⁸ Załącznik do Zarządzenia nr 7/2010 Prezesa Zarządu WFOŚ w Gdańsku z 29 czerwca 2010 r.

Prezes Zarządu Funduszu wyjaśnił, że w Regulaminie użytkowania samochodów znalazł się omyłkowo zapis mówiący, że powierzenia samochodu służbowego w imieniu Funduszu dokonuje Przewodniczący Rady Nadzorczej Funduszu i nigdy nie był on stosowany. Pierwszą umową powierzenia Prezesowi Zarządu Funduszu, po wejściu w życie ww. Regulaminu była umowa z 2013 r. podpisana przez Marszałka Województwa Pomorskiego – wykonującego czynności z zakresu prawa pracy wobec Prezesa Zarządu. (dowód: akta kontroli str.1393-1402)

W zawartych przez Prezesa Zarządu³⁹ i Zastępcę Prezesa Zarządu⁴⁰ umowach powierzenia samochodu służbowego uregulowano m.in:

- wysokość miesięcznego limitu na jazdy lokalne w granicach województwa pomorskiego - 2.500 km,
- przekraczanie limitu mogło nastąpić jedynie w przypadku wyjazdów służbowych poza teren województwa pomorskiego na podstawie polecenia wyjazdu służbowego,
- za każdy dzień nieużytkowania samochodu z powodu nieobecności w pracy powyżej 3 dni w ciągu miesiąca kalendarzowego lub przekazania samochodu osobie upoważnionej do kierowania nim w ramach polecenia wyjazdu służbowego limit ulegał zmniejszeniu o 113,64 km za każdy dzień,
- przyjmujący samochód obowiązany był do rozliczania przyznanego limitu kilometrów co miesiąc, na podstawie wskazań licznika kilometrów, w oparciu o miesięczną kartę eksploatacyjną,
- przyjmujący mógł użyć samochodu do celów prywatnych pokrywając koszty paliwa i amortyzacji samochodu. (dowód: akta kontroli str. 1403-1412)

Zasadność zapotrzebowania pracowników na użycie samochodu służbowego oceniana i dokumentowana była przez członka Zarządu Funduszu lub Dyrektora Biura na druku Polecenia wyjazdu służbowego. Ponadto pracownik monitorujący umowę zobowiązany był każdorazowo uzyskać od Kierownika Zespołu oraz Dyrektora Biura akceptację wyjazdu na wizję lub doraźną kontrolę, również odnotowywaną na druku polecenia wyjazdu służbowego.

(dowód: akta kontroli str. 1439-1446)

W wyniku kontroli wykorzystania samochodów powierzonych Prezesowi i Wiceprezesowi Zarządu w celach służbowych stwierdzono, że:

- ustalony limit km nie został przekroczony,
- wyjazdy służbowe poza teren województwa pomorskiego odbywały się na podstawie delegacji służbowych, w dwóch przypadkach stwierdzono brak druków delegacji (delegacje zostały wystawione co potwierdzają wpisy w Rejestrze delegacji),
- comiesięcznie rozliczano limity kilometrów korygując je o liczbę km wynikającą z nieobecności w pracy lub przekazanie samochodu osobie upoważnionej do kierowania nim w ramach polecenia wyjazdu służbowego. W wyniku tych obliczeń ustalono, w jednym przypadku, że w październiku 2014 r. miesięczny limit kilometrów został przez Wiceprezesa Zarządu przekroczony o 149,68 km. Należność z tego tytułu w kwocie 192,50 zł została wpłacona,
- miesięczne limity kilometrów były rozliczane w oparciu o miesięczną kartę eksploatacyjną, nie były jednak rozliczane w oparciu o wskazania licznika kilometrów,
- nie wystąpiły przypadki używania samochodów do celów prywatnych.

(dowód: akta kontroli str.1413-1416;1449-1451;1557)

³⁹ Od 1 lutego 2013 r.

⁴⁰ Od 2 listopada 2011 r.

2.4. Wydatki majątkowe w badanym okresie wynosiły 8.995,5 tys. zł. W strukturze tych wydatków 89,8% środków (8.078,3 tys. zł) dotyczyło budowy nowej siedziby Funduszu. Decyzja o pozwoleniu na budowę wydana została w lutym 2014 r., rozpoczęcie budowy nastąpiło w lutym 2015 r., a 1 kwietnia 2016 r. Fundusz dokonał zasiedlenia nowego budynku biurowego, 3-kondygnacyjnego, niepodpiwniczonego, posadowionego na palach, o powierzchni zabudowy 628,75 m² i powierzchni użytkowej 1.419,79 m². Na przeszklonej elewacji południowej oraz częściowo na dachu budynku zainstalowano panele fotowoltaiczne. Wszystkie systemy budynku (wentylacja, ogrzewanie oświetlenie) zostały opomiarowane i podłączone do centralnego BMS-u⁴¹, co pozwala na wprowadzanie wymaganych nastawień ww. schematów. W celu utrzymania lokalnej fauny i flory budynek posiada „zielony dach”, który powoduje również powstanie zjawiska bioretencji, tj. częściowego zatrzymania wody deszczowej i możliwość jej ponownego odparowania. Część deszczówki gromadzona jest w podziemnym zbiorniku i w okresie letnim wykorzystywana jest do podlewania trawników i roślin przy budynku.

W 2017 r. siedziba WFOŚ zdobyła główną nagrodę w konkursie „Green Building Awards”⁴² w kategorii „Najlepszy ekologiczny budynek sektora publicznego”.

(dowód: akta kontroli str.1701-1729)

Kontroli poddano wydatki na zakup zestawów komputerowych w łącznej kwocie 203,8 tys. zł. Zakupione zestawy komputerowe i oprogramowanie było zainstalowane na stanowiskach pracowników oraz w serwerowni⁴³, a zakup ich odbywał się na zasadach określonych w regulaminie udzielania zamówień publicznych obowiązującym w Funduszu⁴⁴ oraz na zasadach ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴⁵.

(dowód: akta kontroli str.856-858;1733-1734)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Fundusz w sposób niegospodarny wydał na organizowane w latach 2014-2016 szkolenia kwotę 40.186 zł, tj. 31% kwoty (129.767 zł) przeznaczonej na te szkolenia. Dotyczyło to niżej wskazanych szkoleń:

a) zorganizowanego w 2014 r. na Litwie w temacie „Ochrona krajobrazu i bioróżnorodności ekosystemów związanych z Morzem Bałtyckim”, udział wzięło 10 pracowników, których działalność na zajmowanym stanowisku nie była związana z organizowanym warsztatem. Dotyczyło to: dwóch pracowników księgowości, jednego pracownika zajmującego się administrowaniem budynkiem i majątkiem WFOŚ, pracownika gospodarczego, inspektora prowadzącego sprawę kadrowe, referenta prowadzącego sprawę obsługi prawnej, oraz czterech pracowników administracyjnych prowadzących m.in. sprawę dot. sprawozdawczości, zamówień publicznych, pomocy prawnej, archiwum zakładowego, rejestrów komputerowych. Ponadto WFOŚ zapłacił za udział w warsztatach za osobę, nie będącą pracownikiem Funduszu, która świadczyła usługi prawne na podstawie zawartej na okres do 30.06.2014 r. umowy cywilno-

⁴¹ Building Management System – łatwość zarządzania systemami budynku

⁴² Konkurs organizowany przez Polskie Stowarzyszenie Budownictwa Ekologicznego w zakresie promocji nowoczesnych rozwiązań budownictwa ekologicznego

⁴³ Za wyjątkiem 3 zestawów komputerowych o wartości 10,3 tys. zł, które zgodnie z umową użyczenia zawartą z Regionalną Dyrekcją Ochrony Środowiska w Gdańsku w czerwcu 2017 r. zostały oddane jej do bezpłatnego użytkowania w związku z realizacją projektu pn. „Ochrona bioróżnorodności rezerwatów przyrody Pomorza”

⁴⁴ Regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro z dnia 18 kwietnia 2014 r.

⁴⁵ Dz. U. 2017 poz. 1579, ze zm.

prawnej. Średni koszt uczestnictwa w warsztatach wynosił 1.668 zł⁴⁶. W związku z powyższym Fundusz niegospodarnie na powyższe warsztaty wydał 18.348 zł.

(dowód: akta kontroli str. 47-66;68;70-110;392-398;412-416)

b) z zakresu edukacji ekologicznej zorganizowanego w 2015 r. we Wdzydzkim Parku Krajobrazowym. W warsztatach udział wzięło 12 pracowników, których działalność na zajmowanym stanowisku nie była związana z tematyką warsztatów. Dotyczyło to: trzech pracowników księgowości, Dyrektora ds. Ekonomiczno-Finansowych, audytora wewnętrznego, jednego pracownika zajmującego się administrowaniem budynkiem i majątkiem WFOŚ, inspektora prowadzącego sprawy kadrowe, referenta prowadzącego sprawy obsługi prawnej, sekretarki oraz trzech pracowników administracyjnych prowadzących m.in. sprawy dot. sprawozdawczości, zamówień publicznych, archiwum zakładowego, rejestrów komputerowych. Średni koszt uczestnictwa w warsztatach wynosił 678 zł⁴⁷. W związku z powyższym Fundusz niegospodarnie na powyższe warsztaty wydał 8.136 zł.

(dowód: akta kontroli str. 47-66;69;70-110;399-403)

c) zorganizowanego w 2016 r. w zakresie „Ochrony środowiska Parku Krajobrazowego Mierzei Wiślanej i Żuław”. Udział w szkoleniu wzięło 13 pracowników, których działalność na zajmowanym stanowisku nie była związana z organizowanymi warsztatami. Dotyczyło to: dwóch pracowników księgowości, Dyrektora ds. Ekonomiczno-Finansowych, audytora wewnętrznego, jednego pracownika zajmującego się administrowaniem budynkiem i majątkiem WFOŚ, inspektora prowadzącego sprawy kadrowe, referenta prowadzącego sprawy obsługi prawnej, sekretarki, pracownika gospodarczego, eksperta ds. energetyki w Zespole doradców energetycznych oraz trzech pracowników administracyjnych prowadzących m.in. sprawy dot. sprawozdawczości, zamówień publicznych, archiwum zakładowego, rejestrów komputerowych. Średni koszt uczestnictwa w warsztatach wynosił 1.054 zł⁴⁸. W związku z powyższym Fundusz niegospodarnie na powyższe warsztaty wydał 13.702 zł.

(dowód: akta kontroli str. 47-67; 70-110; 404-411)

Prezes wyjaśnił, że wskazane szkolenia, organizowane były w ramach stałego cyklu szkoleń dedykowanych do wszystkich pracowników Funduszu. Z uwagi na charakter działalności, pracownicy, bez względu na zajmowane stanowisko, powinni posiadać także praktyczną wiedzę o prawnie chronionych obszarach przyrodniczych na terenie województwa i ich walorach. Dla osób nie mających kierunkowego wykształcenia

w zakresie szeroko rozumianej gospodarki wodnej, ochrony przyrody i edukacji ekologicznej (księgowość, pracownicy administracyjni itp.) udział w warsztatach był okazją do zdobycia wiedzy na temat obszarów chronionych na terenie województwa i występujących tam przedmiotów ochrony fauny i flory. Znajomość procesów zachodzących w środowisku i uwarunkowań przyrodniczych występujących na obszarach chronionych województwa pomorskiego, inwestycji, w szczególności zrealizowanych przy współudziale finansowym Funduszu, jest jednym z czynników przekładających się na jakość wykonywanych obowiązków. Posiadając szeroką wiedzę pracownicy Funduszu charakteryzują się kompleksowym podejściem do wykonywanych przez nich zadań, kreatywnością i gotowością do podejmowania nowych wyzwań i do włączania się w zróżnicowane projekty. Równy dostęp do kształcenia wszystkich pracowników jest wymogiem wynikającym z Kodeksu Pracy nakładającym na Fundusz, jako na pracodawcę, obowiązek równego traktowania

⁴⁶ Wyliczony poprzez podzielenie kosztów w wysokości 65.067 zł przez 39 uczestników warsztatów.

⁴⁷ Wyliczony poprzez podzielenie kosztów w wysokości 27.800 zł przez 41 uczestników warsztatów.

⁴⁸ Wyliczony poprzez podzielenie kosztów w wysokości 36.900 zł przez 35 uczestników warsztatów.

w zatrudnieniu i umożliwiania wszystkim pracownikom, bez wyjątku, szeroko rozumianego kształcenia i rozwoju zawodowego.

(dowód: akta kontroli str.378-387)

Zdaniem NIK generowanie kosztów w związku z udziałem w ww. szkoleniach pracowników niezaangażowanych bezpośrednio w podstawową działalność Funduszu pozostaje w sprzeczności z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatków dokonywać należy w sposób oszczędny i z zachowaniem zasady uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów poprzez optymalny dobór metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Również stwierdzenie, że pracodawca ma obowiązek umożliwiania wszystkim, bez wyjątku, pracownikom, szeroko rozumianego kształcenia i rozwoju zawodowego, nie oznacza, że wszyscy pracownicy muszą uczestniczyć w tych samych szkoleniach, a jedynie, iż każdy z nich powinien kształcić się zgodnie z potrzebą rozwoju zawodowego na zajmowanym stanowisku.

2. NIK ustaliła, że na 83 poddane badaniu delegacje⁴⁹, na podstawie których podróż została odbyta samochodem służbowym, w 18 przypadkach (21,7%) rozliczenia w kartach eksploatacji samochodów zawierały błędy. I tak:

- stwierdzono, że w kartach eksploatacji samochodów w przypadku 14 delegacji⁵⁰ rozliczono większą ilość przejechanych kilometrów niż wynikało to z odległości ustalonych na podstawie map. Dotyczyło to delegacji wystawionych na trasach: Gdańsk-Warszawa-Gdańsk - odległość podana wg mapy w obie strony około 800 km, rozliczono w delegacjach nr 128/14 – 915; 145/14 – 950 km; 148/14 – 930 km; 178/14 – 1.090 km; 282/14 – 1.140 km; 345/15 – 880 km, Gdańsk-Toruń-Gdańsk - odległość wg mapy w obie strony około 340 km, rozliczono w delegacjach nr 23/14 – 396 km; 152/14 – 410 km; 14/15 – 470 km, Gdańsk-Miastko-Gdańsk odległość podana wg mapy w obie strony około 280 km, rozliczono w delegacji nr 159/14 - 390 km, Gdańsk-Koszalin-Gdańsk odległość podana wg mapy w obie strony około 400 km, rozliczono w delegacji nr 09a/15 – 450 km, Gdańsk-Poznań-Gdańsk odległość podana wg mapy w obie strony około 680 km, rozliczono w delegacji nr 147/15 - 850 km, Gdańsk-Elbląg-Gdańsk odległość podana wg mapy w obie strony około 130 km, rozliczono w delegacji nr 297/15 – 250 km, Gdańsk-Łódź-Uniejów-Gdańsk odległość podana wg mapy w obie strony około 750 km, rozliczono w delegacji nr 163/16 – 850 km,
- w dwóch przypadkach, pomimo wykazania w miesięcznej karcie eksploatacji samochodu służbowego wyjazdu poza teren województwa pomorskiego w ramach delegacji służbowej, dokonano w delegacji rozliczenia podróży na podstawie biletów PKP. Dotyczyło to delegacji wystawionych na trasę Gdańsk-Poznań-Gdańsk o nr 354/15 (720 km) i 218/16 (950 km),
- w dwóch przypadkach, w kartach eksploatacji samochodu powierzonego Wiceprezesowi Zarządu, dokonano błędnych wpisów. I tak w X/2014 na podstawie delegacji 199/14 wykazano przejazd na trasie Gdańsk-Poznań-Gdańsk – 840 km, podczas gdy delegacja o tym numerze wystawiona była 22.07.2014 r. na innego pracownika na przejazd na trasie Gdańsk-Ostaszewo-Gdańsk, oraz w IV/2015 na podstawie delegacji 162/15 wystawionej, zgodnie z figurującymi w karcie zapisami na pracownika podróżującego na trasie Gdańsk-Ustka-Gdańsk (440 km) podczas gdy delegacja o tym numerze wystawiona została 27.04.2015 r. na Wiceprezesa Zarządu na przejazd na trasie

⁴⁹ O wartości 3.515,56 zł

⁵⁰ Dot. delegacji : wystawionych na Prezesa Zarządu nr 23/14; 178/14; 14/15; 297/15; 163/16, wystawionych na Wiceprezesa Zarządu nr 145/14; 152/14; 282/14; 09a/15; 147/15; 345/15; na pracownika K.O. 159/14; 128/14

Gdańsk-Warszawa-Gdańsk, którą odbył pociągiem (do rozliczenia delegacji dołączone zostały bilety kolejowe).

(dowód: akta kontroli str. 1452-1556, 1765-1766)

Prezes wyjaśnił, że Fundusz kierując się zasadą oszczędności w gospodarowaniu środkami publicznymi dąży do optymalizacji wyjazdów służbowych poprzez kumulowanie spotkań oraz wizyt studyjnych w ramach jednego polecenia służbowego. Optymalizacja wyjazdów pod względem poniesionych nakładów finansowych oraz czasu pracy polega w szczególności na doborze miejsc planowanych spotkań i ich terminów w taki sposób, aby odbywały się one podczas jednego wyjazdu służbowego, w możliwie najkrótszym czasie. Tym samym niejednokrotnie podczas jednego przejazdu samochodem służbowym wykonywane są jednocześnie wizje lokalne kilku inwestycji, świadczone jest doradztwo organizacyjne, techniczne lub finansowe dla beneficjentów Funduszu lub jednostek zainteresowanych pozyskaniem środków, omawiane są warunki współpracy z instytucjami publicznymi. Stąd wykazane w rozliczeniach delegacji większe odległości niż te wynikające z map. W części przypadków błędy wynikały z omyłkowych zapisów w kartach eksploatacji samochodu (podanie błędnego nr delegacji). Prezes stwierdził, że wyniki analizy dokumentów w związku z trwającą kontrolą NIK uświadomiły Zarządowi i pracownikom Funduszu konieczność podjęcia działań związanych z przeglądem i nowelizacją zasad rozliczania delegacji służbowych realizowanych samochodami służbowymi m.in. w zakresie dokumentowania realizowanych podróży. 29 września 2017 r. Zarząd Funduszu przyjął Regulamin Organizacyjny Biura WFOŚ. Czynności związane z dokumentowaniem eksploatacji samochodów służbowych i nadzór nad nimi przypisano odpowiednio: Zespołowi ds. Administracyjno-Technicznych m.in. w zakresie prowadzenia wymaganej dokumentacji w zakresie eksploatacji samochodów, zgodnie z Regulaminem użytkowania samochodów oraz Zespołowi Finansowo-Księgowemu w zakresie prowadzenia i weryfikacji pod względem finansowo-księgowym dokumentacji dotyczącej eksploatacji samochodów służbowych. Po zaktualizowaniu Regulaminu dot. samochodów obowiązki wskazane w Regulaminie organizacyjnym zostaną powierzone wyznaczonym pracownikom Funduszu.

(dowód: akta kontroli str.1417-1446)

D. Grodzicka -Kozak, pełniąca funkcję Prezesa Zarządu w okresie objętym kontrolą, obecnie będąca pracownikiem Funduszu, wyjaśniła, że różnice w wykazanych delegacjach wynikały: z konieczności doliczenia do każdej delegacji około 20 km realizowanych na terenie miasta Gdańska jako przyjazd i powrót do miejsca zamieszkania, realizowania podczas jednego wyjazdu służbowego kilku spraw służbowych w obrębie miejsca delegacji. Ponadto podróż służbowa w ramach delegacji 354/2015 zaplanowana została samochodem służbowym, jednak ze względu na konieczność przekazania samochodu służbowego Zastępcy Prezesa (konieczność przewiezienia na targi POLECO dwóch pracowników odpowiedzialnych za obsługę stanowiska) podróż odbyta została pociągiem, a w miesięcznej karcie eksploatacji samochodu omyłkowo wykazano delegację 354/2015 zamiast delegacji 355/2015, w ramach której samochód był rzeczywiście wykorzystany.

(dowód: akta kontroli str.1558-1564)

3. W miesięcznych kartach eksploatacji samochodu służbowego powierzonego do osobistego użytkownika Prezesowi i Wiceprezesowi Zarządu przebyte kilometry nie były wykazywane wg wskazań licznika (w przeważającej części kart eksploatacji samochodu liczba przejechanych kilometrów była liczbą okrągłą), chociaż zgodnie

z załącznikiem nr 2 do Regulaminu dot. samochodów dane na początek i koniec miesiąca powinny być podawane wg wskazań licznika.

(dowód: akta kontroli str. 1387;1449-1451)

Prezes Zarządu wyjaśnił, że wykazywane w miesięcznych kartach (...) stany liczników, w celu uproszczenia rozliczeń zaokrąglane były do 50 km. Postępowanie to nie zaburzało wyników zarówno wykorzystania limitów jak i średniego zużycia paliwa.

(dowód: akta kontroli str.1439-1448)

Zdaniem NIK działania w tym zakresie powinny być zgodne z obowiązującymi w Funduszu wewnętrznymi uregulowaniami, które w przypadku gdy zaistnieje taka potrzeba, mogą zostać dostosowane do wypracowanych, korzystniejszych rozwiązań.

Ocena częściowa

NIK ocenia, że sposób gospodarowania środkami finansowymi przeznaczonymi na funkcjonowanie organów i biura zapewnił wydatkowania tych środków w sposób gospodarny i z zachowaniem zasady konkurencyjności. Ocenę powyższą sformułowano na podstawie kontroli 5,6% kosztów funkcjonowania organów i Biura. Stwierdzono jednak, że w przypadku trzech szkoleń wydatkowano z naruszeniem zasady gospodarności kwotę 40.186 zł, tj. 13,9% kosztów szkoleń organizowanych przez Fundusz w badanym okresie.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi 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 Kontroli⁵¹, wnosi o:

- 1) zawieranie aneksów do umów o dofinansowanie w sposób uniemożliwiający sankcjonowanie przekroczeń terminów wykonania zadań;
- 2) zapewnienie rzetelnego informowania beneficjentów o przyczynach odmowy dofinansowania wniosków;
- 3) rozliczanie w miesięcznych kartach eksploatacji samochodu służbowego powierzonego do osobistego użytkownika przebytych kilometrów zgodnie z wewnętrznymi regulacjami Funduszu;
- 4) stworzenie mechanizmów kontrolnych zapewniających rzetelne rozliczanie kart eksploatacji samochodów służbowych powierzonych do osobistego użytkowania;
- 5) zapewnienie organizacji szkoleń wyłącznie dla pracowników i członków rady nadzorczej oraz udziału w tych szkoleniach pracowników zgodnie z merytoryczną działalnością wykonywaną na danym stanowisku.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

⁵¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 524

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Gdańsk, dnia 30 listopada 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

Podpis

DYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

Ewa Jasińska-Kluczek

Podpis

Tekst ujednolicony wystąpienia uwzględniający zmiany dokonane Uchwałą Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 2 lutego 2018 r.