



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.015.01.2017

P/17/085

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/085 – Prawdliwość działania wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Emilia Wyciszkiwicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/127/2017 z dnia 4 września 2017 r. (Dowód: akta kontroli str. 1, 2)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi (zwany dalej „WFOŚiGW” lub „Funduszem”), ul. Dubois 118, 93-465 Łódź.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Miedzianowski Prezes Zarządu od dnia 25 września 2017 r. Poprzednio, od 30 marca 2011 r. do 24 września 2017 r. Prezesem Zarządu był Tomasz Łysek. (Dowód: akta kontroli str. 3, 4) Kontrolą objęto lata 2014-2017 (do dnia zakończenia kontroli) oraz okres wcześniejszy, jeżeli miał wpływ na badaną działalność. (Dowód akta kontroli str. 1)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna i jej uzasadnienie

Organy Funduszu nie zapewniły równego dostępu do zgromadzonych środków finansowych oraz dostatecznego ich wykorzystania na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W wyniku kontroli stwierdzono także nieprawidłowości w zakresie przyznawania dofinansowania oraz windykacji należności.

W kontrolowanym okresie utrzymywała się negatywna tendencja wzrostu poziomu środków finansowych Funduszu w stosunku do stanu zobowiązań. W konsekwencji na koniec 2016 roku wystąpiły wolne środki finansowe w kwocie 74,9 mln zł, tj. w wysokości przewyższającej wartość umów zawartych w poszczególnych dziedzinach. Wolne środki Funduszu były blokowane w depozytach terminowych, pomimo istnienia możliwości przeznaczenia ich na działalność podstawową. Zdaniem NIK takie działania sprzyjały dalszej kumulacji środków i nie wpisywały się we *Wspólną strategię działania Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej*.

Ustalone przez Radę Nadzorczą Funduszu priorytety i wdrożone na ich podstawie programy priorytetowe były zgodne ze strategią działania Funduszu. Fundusz finansował przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w formach określonych w ustawie dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska². Nie wszystkie formy dofinansowania były jednak w równym stopniu dostępne dla poszczególnych grup podmiotów. Oferta skierowana do osób fizycznych była znacząco ograniczona i mniej atrakcyjna niż oferta przeznaczona dla pozostałych beneficjentów. Warunkiem przyznania pomocy osobom fizycznym było zaciągnięcie kredytu³, co skutkowało ponoszeniem przez nie dodatkowych

¹ W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę opisową.

² Dz. U. z 2017 r., poz. 519 ze zm., dalej „ustawa Prawo ochrony środowiska”.

³ Za wyjątkiem dofinansowania zadań z zakresu ochrony przyrody i krajobrazu obejmujących działania realizowane na terenach objętych ochroną, w ramach którego dofinansowano trzy osoby oraz od marca 2016 r. dofinansowania zadań na usuwanie wyrobów zawierających azbest.

kosztów, pochłaniających nawet połowę udzielonego przez Fundusz dofinansowania. Niektóre banki ustanawiały także zabezpieczenie w formie wpłaty kaucji w wysokości przewyższającej wartość udzielonego kredytu. Pomimo posiadania już od 2013 r. wiedzy o niezadowoleniu części beneficjentów z proponowanej formy dofinansowania Zarząd Funduszu nie dołożył należytych starań celem jej uatrakcyjnienia. Ponadto kontrola wykazała, że procedury udzielania dofinansowania osobom fizycznym były niejednolite i niejasne.

Umowy zawarte z beneficjentami były prawidłowo rozliczane. W wyniku kontroli stwierdzono jednak przypadki nierównego traktowania podmiotów oraz nieprawidłowego przyznawania dofinansowania. W oparciu o ustalone przez Radę Nadzorczą Funduszu procedury wysokość dotacji udzielanej na opracowanie planów i ekspertyz w dziedzinie badania naukowe ustalana była z uwzględnieniem kryterium podmiotowości. Stwierdzono także, że Zarząd Funduszu dokonywał odmiennych rozstrzygnięć w zakresie przyznania dofinansowania w podobnych sprawach.

NIK jako nielegalne oceniła przyznanie w 2014 r. i 2017 r. dofinansowania do kwoty 155,4 tys. zł (łącznie) na zadanie polegające na sporządzeniu sprawozdań z realizacji *Planu gospodarki odpadami województwa łódzkiego*. Przedmiot zadania nie mieścił się w katalogu przedsięwzięć wymienionych w art. 400a ustawy Prawo ochrony środowiska i nie wpisywał się w zadania wskazane w procedurach Funduszu do dofinansowania. Pomimo to Zarząd Funduszu - na podstawie ustalonej przez siebie zasady - uznał przedsięwzięcie za kwalifikujące się do dofinansowania i istotne pod względem osiągnięcia efektu ekologicznego. Tymczasem zadanie jedynie obrazowało osiągnięcie efektów z realizacji przedsięwzięcia już dofinansowanego przez Fundusz, polegającego na opracowaniu planu gospodarki odpadami. Zdaniem NIK wprowadzenie w procedurach uregulowań umożliwiających przyznanie wybranym podmiotom wyższego procentowo dofinansowania niż pozostałym oraz uregulowań warunkujących przyznanie dofinansowania od subiektywnej oceny Zarządu stwarzało ryzyko możliwości wystąpienia zjawiska o charakterze korupcyjnym.

W kontrolowanym okresie należności wymagalne Funduszu zwiększyły się ze 100.210,7 tys. zł do 114.174,4 tys. zł. Wzrost ten wynikał z braku spłaty należności i przyrostu naliczanych odsetek. W wyniku kontroli stwierdzono, iż opieszałość w prowadzeniu windykacji lub bezczynność znacząco obniżyły szanse Funduszu na odzyskanie zaległości na kwotę 1.551,6 tys. zł. Wdrożone w obszarze windykacji mechanizmy kontroli zarządczej nie zadziałały prawidłowo i nie zdołały zapobiec stwierdzonej nieprawidłowości.

Zarząd Funduszu prawidłowo sprawował nadzór właścicielski nad spółkami w których posiadał udziały i akcje. W kontrolowanym okresie korzystnie sprzedano akcje jednej ze spółek. Dla kolejnej zagwarantowano umorzenie udziałów. Od 2014 roku łączna wartość posiadanych przez Fundusz udziałów i akcji wzrosła i według stanu na koniec 2016 roku przewyższyła wartość ewidencyjną na dzień nabycia.

Kontrola próby kosztów funkcjonowania organów i biura Funduszu wykazała, że zostały one poniesione w sposób gospodarny i oszczędny, z zachowaniem obowiązujących zasad gospodarowania środkami publicznymi. Liczbę członków organów Funduszu dostosowano do zmian wprowadzonych w dniu 7 kwietnia 2017 r. w ustawie Prawo ochrony środowiska. W wyniku tych zmian miesięczne koszty wynagrodzeń dla Rady Nadzorczej i Zarządu zmniejszyły się o 73,1 tys. zł.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. Przychody Funduszu wzrosły w kontrolowanym okresie ze 126.415,4 tys. zł w 2014 r. do 167.064,9 tys. zł w 2015 r. (o 32,2%) i 174.919,7 tys. zł w 2016 r. (o 4,7%). W I półroczu 2017 r. osiągnęły wartość 75.466 tys. zł. Łączny wzrost przychodów w latach 2014-2016 wyniósł 48.504,3 tys. zł i wynikał głównie z uzyskania coraz wyższych wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska oraz z nadwyżki dochodów gmin i powiatów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych.

W wyniku zmian wprowadzonych ustawą z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne⁴ od 1 stycznia 2018 r. do pobierania przychodów z tytułu opłat za usługi wodne oraz za wprowadzanie ścieków uprawniony będzie nowy organ – Wody Polskie i Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW). Według szacunków Funduszu w związku z powyższym przychody z opłat za korzystanie ze środowiska zmniejszą się o około 16%.

(Dowód akta kontroli str. 5-183)

1.2. W ustalonych corocznie na podstawie art. 400h ust. 4 pkt 3 ustawy Prawo ochrony środowiska listach przedsięwzięć priorytetowych na lata 2014-2017 Rada Nadzorcza Funduszu ustaliła hierarchię udzielania przez WFOŚiGW dofinansowania zadań. W pierwszej kolejności dofinansowanie przysługiwało na inwestycje z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej współfinansowane ze środków Unii Europejskiej oraz zadania dla których ogłoszono programy priorytetowe lub konkursy. Wśród priorytetów wskazywano przedsięwzięcia zgodne ze *Strategią działania WFOŚiGW*⁵ i mieszczące się w katalogu zadań określonych w art. 400a ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Fundusz udzielał dofinansowania na zadania z zakresu ochrony środowiska głównie w trybie ciągłym. Ponadto, wspomagając osiągnięcie długoterminowych celów ogłaszał konkursy oraz programy priorytetowe, które ujmowane były w planach finansowego wsparcia. Okres wdrażania programów ustalano zazwyczaj na dwa – cztery lata. W przypadku zainteresowania ze strony beneficjentów danym programem uruchamiano kolejne jego edycje, zapewniając tym samym ciągłość działań nakierowanych na uzyskanie planowanych efektów ekologicznych.

Planowane do osiągnięcia wskaźniki ekologiczne określono w *Strategii działania WFOŚiGW*. Faktycznie osiągnięte wartości wskaźników prezentowano w rocznych raportach z realizacji strategii.

(Dowód akta kontroli str. 184-440)

Wdrożone programy priorytetowe uwzględniały istotne problemy związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną i obejmowały m.in. racjonalizację zużycia energii, ograniczenie niskiej emisji, wykonanie podłączeń budynków do zbiorczego systemu kanalizacyjnego.

Na etapie opracowywania planu działalności Funduszu brano pod uwagę propozycje potencjalnych wnioskodawców (m.in. gmin). Oferta Funduszu ustalana była wyłącznie przez organy Funduszu.

(Dowód akta kontroli str. 27-183, 441-504)

1.3. Fundusz dofinansowywał zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki na podstawie ustalonych przez Radę Nadzorczą Funduszu *Zasad udzielania*

⁴ Dz. U. poz.1566.

⁵ Strategia działania WFOŚiGW w Łodzi na lata 2013-2016 z perspektywą do 2020 roku oraz Strategii działania WFOŚiGW w Łodzi na lata 2017-2020, dalej „Strategia działania WFOŚiGW”.

*pomocy finansowej ze środków WFOŚiGW w Łodzi*⁶. Umowy o udzielenie dofinansowania mogły być zawierane do dnia 31 grudnia danego roku. Wysokość dofinansowania w formie pożyczek wynosiła do 95% całkowitego kosztu zadania. Dotacja oraz dofinansowanie w formie przekazania środków państwowym jednostkom budżetowym (PJB) mogły być przyznane do wysokości 40-99% całkowitego kosztu zadania, w zależności od rodzaju realizowanego przedsięwzięcia. Przyznanie dofinansowanie uzależnione było m.in. od oceny planowanego efektu ekologicznego i rzeczowego zadania, zgodności zadania z kryteriami wyboru przedsięwzięć oraz kondycji ekonomiczno-finansowej wnioskodawcy.

(Dowód akta kontroli str. 505-549)

Programy priorytetowe były odrębnie zatwierdzane przez Radę Nadzorczą, zaś konkursy przeprowadzane na podstawie ustalonych przez Zarząd regulaminów.

(Dowód akta kontroli str. 550-593, 2628-2644)

Celem uatrakcyjnienia oferty Rada Nadzorcza Funduszu zmieniała *Zasady udzielania pomocy finansowej* poprzez m.in.:

- wprowadzenie możliwości przyznania dotacji do wysokości do 60% całkowitego kosztu zadania na zakupy inwestycyjne dla PJB oraz samorządowych jednostek organizacyjnych szczebla wojewódzkiego powołanych statutowo do działań na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej (od stycznia 2016 r.),
- obniżenie o 1-1,5% oprocentowania udzielanych pożyczek (od stycznia 2017 r.),
- wydłużenie czasu spłaty pożyczek krajowych z 10 do 15 lat (od stycznia 2017 r.),
- zwiększenie poziomu umorzenia pożyczek stanowiących krajowy wkład własny dla zadań współfinansowanych ze środków pochodzących z funduszy unijnych (od marca 2017 r.).

(Dowód akta kontroli str. 505-549)

Od stycznia 2017 r. Rada Nadzorcza Funduszu wprowadziła w *Zasadach udzielania pomocy finansowej* także zapisy zmieniające niektóre warunki dofinansowania na mniej korzystne dla beneficjentów niż dotychczas (o czym szerzej w części „Ustalone nieprawidłowości”).

Wprowadziła także zapisy umożliwiające przyznanie Województwu Łódzkiemu wyższego dofinansowania (do 90% kosztów całkowitych) niż innym podmiotom (do 50% kosztów całkowitych) na opracowane programy, plany i ekspertyzy. Na podstawie tych zapisów w dziedzinie badania naukowe od 1 stycznia do 30 października 2017 r. podpisano 11 umów na kwotę 379,6 tys. zł. W 10 przypadkach wnioskującym gminom, miastom, powiatom udzielono dotacji w wysokości do 50% kosztów całkowitych, na łączną kwotę 289,6 tys. zł, a Województwu Łódzkiemu w kwocie 90 tys. zł, stanowiącej 90% kosztów całkowitych.

(Dowód akta kontroli str. 505-549, 594-625)

Do marca 2016 r. pomoc finansowa dla osób fizycznych na cele niezwiązane z prowadzoną działalnością gospodarczą realizowana była przez Fundusz wyłącznie w formie dotacji jako częściowa spłata kapitału kredytu udzielanego przez banki (za wyjątkiem dofinansowania zadań z zakresu ochrony przyrody i krajobrazu obejmujących działania realizowane na terenach objętych ochroną). Taki sposób udzielania pomocy tej grupie podmiotów określał §2 pkt 12 *Zasad udzielania pomocy finansowej*. Warunki m.in. ustalania zabezpieczeń, opłat, prowizji oraz kosztów związanych z udzieleniem i obsługą kredytu z dotacją wynikały z wewnętrznych uregulowań banków współpracujących z WFOŚiGW. Przyznanie dotacji uzależnione było od wydania przez bank warunkowej decyzji o przyznaniu kredytu na realizację zadania. Dotacje te udzielane były wnioskodawcom realizującym zadania w ramach ogłaszanych przez Fundusz programów

⁶ Dalej „Zasady udzielania pomocy finansowej”.

priorytetowych. Dofinansowanie kształtowało się na poziomie od 30% do 99% kosztów kwalifikowanych. Programy obsługiwały głównie banki spółdzielcze.

(Dowód akta kontroli str. 505-549, 626-681)

W marcu 2016 r. Fundusz rozszerzył zakres bezpośredniego wspierania osób fizycznych o ofertę dotacji na usuwanie wyrobów zawierających azbest. Pomoc ta realizowana była na podstawie ogłoszonego programu priorytetowego. *Zasady udzielania pomocy finansowej* w ww. zakresie nie uległy zmianie.

Jak wyjaśnił były Prezes Zarządu, doświadczenia z obsługą programu miały posłużyć za punkt wyjścia do ewentualnego rozszerzenia zakresu dostępu bezpośredniego lub jego ponownego ograniczenia.

W ocenie Kierownika Zespołu ds. Obsługi Klienta Indywidualnego wprowadzenie oferty umożliwiło bezpośrednią pomoc przy wypełnianiu wniosków, co skutkowało późniejszym brakiem uzupełnień. Osoby fizyczne uzyskiwały czytelną informację o zasadach dofinansowania i nie ponosiły dodatkowych kosztów związanych ze złożeniem wniosku. Dzięki bezpośrednim kontaktom Fundusz lepiej identyfikował potrzeby klienta. Program cieszył się dużym zainteresowaniem. W 2016 r. złożono 183 wnioski, w roku 2017 na dzień 30 czerwca 182 wnioski, a na dzień 14 listopada 269 wniosków. Zdaniem Kierownika obsługa osób fizycznych była bardziej czasochłonna i wymagała więcej cierpliwości i większego indywidualnego zaangażowania ze strony pracowników Funduszu. Słabą stroną tego rodzaju finansowania było zwiększenie kosztów biura Funduszu, utrudniony dostęp do oferty Funduszu (brak placówek w terenie) oraz ograniczona skala informacji o programie w stosunku do programów realizowanych przy współpracy z bankami.

(Dowód akta kontroli str. 682-697, 701, 702, 2628-2644)

W *Strategii działania WFOŚiGW na lata 2013-2016 z perspektywą do 2020 roku* wskazano, iż jednym z czynników mających negatywny wpływ na działalność Funduszu, a którym Fundusz może zarządzać, jest ograniczenie finansowania projektów realizowanych przez osoby fizyczne jedynie do produktów realizowanych we współpracy z bankami. Wyznaczono zatem w strategii cel, polegający na stworzeniu nowych form finansowania wykraczających poza produkty realizowane we współpracy z bankami.

Fundusz realizował działania mające na celu w końcowym efekcie wsparcie osób fizycznych poprzez wdrażanie programów priorytetowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego i podmioty świadczące usługi publiczne w ramach zadań własnych gminy, obejmujących wykonanie podłączeń budynków do systemu kanalizacyjnego. Uruchomiono także program priorytetowy dla wspólnot mieszkaniowych w zakresie termoizolacji wielorodzinnych budynków mieszkalnych oraz program poprawy jakości powietrza poprzez likwidację niskiej emisji.

(Dowód akta kontroli str. 359, 361, 396)

1.4. Fundusz realizował przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej m.in. poprzez ustalenie i realizację:

- planu finansowego wsparcia jednostek sektora i spoza sektora finansów publicznych – wsparcie w formie pożyczek i dotacji, w tym przekazania środków dla PJB,
- częściowych spłat kapitału kredytów bankowych i dopłat do oprocentowania tych kredytów,
- nagród za działalność na rzecz ochrony środowiska.

Ustalając plan Funduszu brano pod uwagę kwotę wolnych środków.

(Dowód akta kontroli str. 197-325, 441-504)

1.4.1. Podstawą ustalenia wielkości środków w planie finansowego wsparcia w zakresie podziału na część zwrotną i bezzwrotną była ustalona przez Radę Nadzorczą Funduszu *Strategia działania WFOŚiGW na lata 2013-2016*. Zakładała ona coroczną wysokość planu finansowego wsparcia na poziomie 250 mln zł,

z czego udział pożyczek wynosić miał 60%, a dotacji i przekazania środków PJB 40%. *Strategia działania WFOŚiGW* została utworzona m.in. w oparciu o *Wspólną strategię działania Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej na lata 2013-2016 z perspektywą do 2020 r.*, zgodnie z którą głównym trendem wynikającym z przeprowadzonych analiz było utrzymanie w strukturze funduszy przewagi finansowania zwrotnego stanowiącego około 60%. Wspólna strategia na lata 2017-2020 nie zawierała już ww. zapisów.

(Dowód akta kontroli str. 355, 429, 692-697, 2628-2644)

Podział środków na poszczególne dziedziny ochrony środowiska był ujmowany w dokumentach planistycznych przedkładanych na posiedzeniach Zarządu, na których omawiano projekt planu działalności. Dokumentacja ta zawierała sporządzone przez kierowników poszczególnych zespołów kalkulacje, w których szacowano środki na podstawie analizy wysokości wsparcia z lat ubiegłych i biorąc pod uwagę nowe i kontynuowane programy priorytetowe oraz konkursy. W roku 2014 i 2015 podział środków na poszczególne dziedziny ochrony środowiska dokonany został uchwałami Zarządu. W kolejnych latach odstąpiono od podziału.

(Dowód akta kontroli str. 197-325, 441-504, 698, 699)

W kontrolowanym okresie pierwotny plan finansowego wsparcia ustalono zgodnie z zasadami określonymi w *Strategii działania WFOŚiGW* – w kwocie 250 mln zł, z czego 150 mln przeznaczono na pożyczki i 100 mln na dofinansowanie bezzwrotne. Plan po zmianach wyniósł 315 mln zł w 2014 r. (zwiększenie o 65 mln, tj. o 26%) i 230 mln zł w 2015 r. (zmniejszenie planu pożyczek o 20 mln, tj. o 8%). W 2016 r. i w pierwszej połowie 2017 r. pozostał na niezmiennym poziomie.

W wyniku zawarcia umów⁷ z jednostkami z sektora oraz spoza sektora finansów publicznych wykonanie planu finansowego wsparcia wyniosło 294.777,9 tys. zł w 2014 r. (117,9% planu pierwotnego i 93,6% planu po zmianach), następnie zmniejszyło się do 217.566,9 tys. zł w 2015 r. (i stanowiło odpowiednio 87% i 94,6%) i do 193.848,3 tys. zł w 2016 r. (77,5% planu).

Głównym powodem zmniejszenia, które w latach 2014-2016 wyniosło łącznie 100.929,5 tys. zł, było niższe wykonanie kwot zaplanowanych na udzielenie pożyczek. Pierwotnie zaplanowane pożyczki w kwocie 150.000 tys. zł zrealizowano na poziomie 210.050,9 tys. zł w 2014 r. (140% planu pierwotnego i 95,5% planu po zmianach), 125.070 tys. zł w 2015 r. (odpowiednio 83,4% i 96,2%) i 104.056,9 tys. zł w 2016 r. (69,4% planu).

Udział dofinansowania udzielanego w formie bezzwrotnej zwiększył się – z 28,7% w 2014 r. do 42,5% w 2015 r. i 46,3% w 2016 r. Realizacja dotacji i przekazania środków kształtowała się na poziomie 84.727 tys. zł w 2014 r. (84,7% planu pierwotnego i 89,2% planu po zmianach), 92.496,9 tys. zł w 2015 r. (92,5% planu) i 89.791,4 tys. zł w 2016 r. (89,8%).

(Dowód akta kontroli str. 5-25, 25-183)

Niższe wykonanie planu Zastępca Dyrektora Biura uzasadniła m.in.:

- podpisywaniem umów na kwoty mniejsze niż przyznane uchwałami organu Funduszu, a jeśli miało to miejsce w ostatnich tygodniach roku, Fundusz nie miał możliwości kolejnego naboru wniosków,
- rezygnacją wnioskodawców z przyznanych środków lub przesunięciami realizacji zadań na lata kolejne,
- zmianami zakresu rzeczowego, pozyskania środków unijnych na inwestycje i przekwalifikowaniem uzyskanych ze środków Funduszu dofinansowań na pożyczki stanowiące krajowy wkład własny,
- ograniczoną możliwością zaciągania zobowiązań przez gminy,

⁷ Oraz aneksów zwiększających do umów z lat ubiegłych.

- udzieleniem w 2016 r. znikomej pomocy w pożyczkach będących krajowym wkładem własnym. (Dowód akta kontroli str. 2666-2673)

W zrealizowanym planie najwyższy udział stanowiły kwoty przyznane na ochronę atmosfery, ochronę zasobów wodnych i ochronę ziemi. Kwota zawartych umów w tych dziedzinach wyniosła:

- ochrona atmosfery – 163.464,7 tys. zł w 2014 r., następnie zmniejszyła się do 83.075,2 tys. zł w 2015 r. i 66.428,3 tys. zł w 2016 r.,
- ochrona zasobów wodnych – 58.583,6 tys. zł w 2014 r. i 60.672,7 tys. zł w 2015 r., w 2016 r. zmniejszyła się do 28.009,8 tys. zł,
- ochrona ziemi – 25.651,2 tys. zł w 2014 r., następnie zwiększała się do 29.058,6 tys. zł w 2015 r. i 61.890,5 tys. zł w 2016 r.

(Dowód akta kontroli str. 698)

Wyjaśniając powody zmniejszeń wartości umów w kolejnych latach Zastępca Dyrektora Biura wyjaśniła m.in., że w 2014 r. kwota podpisanych umów z dziedziny ochrony atmosfery była szczególnie wysoka, w wyniku dofinansowania kilku zadań na bardzo wysoką kwotę (94 mln zł). Wskazała ponadto, że przedsiębiorcy mieli ograniczoną możliwość pozyskania dofinansowania ze środków publicznych ze względu na limity możliwej do udzielenia pomocy de minimis oraz brak możliwości finansowania zadań w ramach pomocy regionalnej od roku 2014. W związku z powyższym wielu potencjalnych wnioskodawców albo nie mogło skorzystać z pomocy albo miało znacznie mniejsze możliwości ubiegania się o wsparcie. Dodatkowo, termin rozstrzygnięć przyznawania dofinansowania ze środków unijnych dla perspektywy 2014-2020 i podpisywania umów dotacji nie pozwolił wnioskodawcom wystąpić o wsparcie do Funduszu jeszcze w roku 2016.

(Dowód akta kontroli str. 2666-2673)

1.4.2. Na częściowe spłaty rat kapitału kredytów bankowych i dopłaty do oprocentowania zaplanowano po zmianach 16.043 tys. zł w 2014 r., 23.500 tys. zł w 2015 r., 10.000 tys. zł w 2016 r. i 10.350 tys. zł w 2017 r. Plan ten wykonany został odpowiednio w kwotach 15.013,4 tys. zł (98,8% planu pierwotnego i 93,6% planu po zmianach), 20.962,5 tys. zł (77,6% i 89,2%), 9.405,9 tys. zł (67,5% i 94,1%) i 3.945,7 tys. zł (w I półroczu 2017 r.).

Zastępca Dyrektora Biura wyjaśniła, że różnice w wykonaniu planu wynikają z przesunięć w realizacji zadań na lata kolejne. Tymczasem Fundusz musiał mieć zarezerwowane środki na realizację planowanych kwot zgodnie z terminami pierwotnie planowanymi przez beneficjentów. Dodatkowo ta forma dofinansowania była realizowana przy współudziale trzeciej strony czyli banku, co w niektórych przypadkach powodowało przesunięcia w uruchamianiu środków z uwagi na konieczność podpisywania przez banki stosownych aneksów.

(Dowód akta kontroli str. 5-183, 2666-2673)

1.4.3. Pierwotny plan wypłat nagród za działalność na rzecz ochrony środowiska corocznie był zmniejszany o ponad 50% - z 500 tys. zł do 222 tys. zł w 2014 r., 237 tys. zł w 2015 r. i 250 tys. zł w 2016 r. Zrealizowane wypłaty wyniosły 222 tys. zł w 2014 r. i po 225 tys. zł w 2015 i 2016 r. Na 2017 r. zaplanowano nagrody w wysokości 300 tys. zł.

Zastępca Dyrektora Biura wyjaśniła, że w 2014 r. Zespół ds. Promocji zaproponował Zarządowi Funduszu ogłoszenie nowych konkursów. Propozycje te uzyskały wstępną akceptację Zarządu Funduszu, jednak ostateczna decyzja o ich ogłoszeniu nie zapadła. Ponadto, w wielu przypadkach, przyznano nagrody o niższych kwotach niż to wynikało z założeń konkursowych z uwagi np. na małą ilość zgłoszeń, niski poziom merytoryczny składanych wniosków itp. W związku z tym kwoty niewykorzystane w cyklicznie ogłaszanych konkursach oraz kwoty planowane na nowe konkursy były przesuwane na kolejne lata.

(Dowód akta kontroli str. 5-183, 2666-2673)

1.4.4. Uchwałą Rady Nadzorczej Funduszu z dnia 22 października 2015 r. planowane do osiągnięcia wskaźniki ekologiczne, określone w *Strategii działania WFOŚiGW w Łodzi na lata 2013-2016 z perspektywą do 2020 roku*, zostały zaktualizowane. Aktualizacja była wynikiem m.in. osiągnięcia w latach 2013-2014 dla części wskaźników wyższych wartości niż pierwotnie planowano.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. wyższe efekty ekologiczne niż planowano osiągnięto dla dwóch spośród pięciu ustalonych priorytetów - ochrona różnorodności biologicznej i funkcji ekosystemów⁸ oraz inne działania ochrony środowiska.

Efekty na poziomie wyższym niż 90% planu uzyskano dla priorytetów: ochrona wód i zrównoważone gospodarowanie zasobami wodnymi oraz ochrona atmosfery (w zakresie wskaźnika *ograniczenie lub uniknięcie emisji do powietrza*)

(Dowód akta kontroli str. 326-440)

Efekty na poziomie niższym niż planowano uzyskano dla priorytetu racjonalne gospodarowanie odpadami – wskaźnik *ograniczenie masy składowanych odpadów* osiągnął wartość 32.312 Mg (71,8% planu), wskaźnik *ilości wybudowanych/zmodernizowanych instalacji przetwarzania odpadów* – 10 szt. (66,7%), wskaźnik *powierzchnia zrekultywowanych terenów* – 3,69 ha (36,9%). Zastępca Dyrektora Biura wyjaśniła, że niepełne wykonanie wskaźników wynikało m.in. z niższego niż planowano zainteresowania wdrożonymi programami, przesunięcia zakończenia realizacji zadań, brak regulacji w zakresie mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów.

Niższą wartość osiągnięto także dla wskaźnika *ilość wdrożonych rozwiązań wykorzystujących OZE* (w ramach priorytetu ochrona atmosfery) - 1.161 szt. (69,9%). Zastępca Dyrektora Biura wyjaśniła m.in., że było to spowodowane głównie czynnikami ekonomicznymi - wzrostem zainteresowania kotłami gazowymi oraz podłączeniami do miejskiej sieci ciepłowniczej, których koszty były niższe niż inwestycja w urządzenia oparte o odnawialne źródła energii, a także pogorszeniem się opłacalności budowy np. wiatraków.

(Dowód akta kontroli str. 326-440, 2666-2675)

1.4.5. Według stanu na koniec roku zobowiązania Funduszu z tytułu zawartych umów zmniejszyły się z 356.929,9 tys. zł w 2014 r. do 197.714,4 tys. zł w 2015 r. i 141.503,4 tys. zł w 2016 r., tj. łącznie o 215.426,5 tys. zł.

Zmniejszeniu uległy:

- zobowiązania z tytułu udzielonych pożyczek łącznie o 218.614,6 tys. zł
 - z 276.324,2 tys. zł do 118.483,5 tys. zł i 57.709,6 tys. zł,
- zobowiązania z tytułu spłaty kapitału kredytów bankowych i dopłat do oprocentowania o 7.847,1 tys. zł – z 25.781,3 tys. zł do 19.059,5 tys. zł i do 17.934,2 tys. zł.

Zwiększyły się natomiast:

- zobowiązania z tytułu umów dotacji – łącznie o 8.135,6 tys. zł, z 54.702,8 tys. zł do 56.385,3 tys. zł i do 62.838,4 tys. zł,
- zobowiązania z tytułu środków przekazanych PJB – łącznie o 2.899,6 tys. zł, ze 121,6 tys. zł do 3.786,1 tys. zł i 3.021,2 tys. zł.

(Dowód akta kontroli str. 5-24, 700)

1.5. Według stanu na koniec każdego roku objętego kontrolą stan środków pieniężnych Funduszu był wyższy od planowanego pierwotnie⁹ i po zmianach¹⁰ łącznie o 65.195 tys. zł w 2014 r., 79.618 tys. zł w 2015 r., 83.768 tys. zł w 2016 r. i wynosił odpowiednio 219.314,1 tys. zł, 161.889,3 tys. zł, 218.964,2 tys. zł.

⁸ Z wyjątkiem wskaźnika liczby gatunków z czerwonej księgi gatunków zagrożonych, chronionych w wyniku wsparcia, który osiągnął wartość niższą od planowanej – 13 sz. (86,7% planu).

⁹ 154.119 tys. zł w 2014 r., 82.271 tys. zł w 2015 r. i 135.196 tys. zł w 2016 r.

¹⁰ Odpowiednio: 203.945 tys. zł, 134.719 tys. zł i 199.331 tys. zł.

Na koniec roku 2014 i 2015 wolne środki nie wystąpiły (środki pieniężne pomniejszone o zobowiązania, otrzymane depozyty, ZFŚS). W roku 2016 stan wolnych środków wyniósł 74.878,1 tys. zł.

(Dowód akta kontroli str. 5-25, 700)

Wspólna strategia działania Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej na lata 2017-2020 wskazywała na znaczny udział środków pieniężnych w strukturze aktywów wojewódzkich funduszy. Wśród rekomendacji wynikających z diagnozy finansowej zaznaczono, iż należy dążyć do zwiększenia wykorzystania dostępnych środków finansowych pozostających w gestii funduszy.

(Dowód akta kontroli str. 694-697)

W wyniku kontroli nie stwierdzono przypadków odmowy udzielenia dofinansowania z uwagi na wyczerpanie alokacji.

Kontrola wykazała natomiast, iż w dniu 8 września 2016 r. Zarząd Funduszu podjął decyzję, iż dofinansowanie dla zadań polegających na usuwaniu i unieszkodliwianiu wyrobów zawierających azbest wynosić będzie do 60% kosztów całkowitych przedsięwzięcia. Decyzja była wynikiem m.in. wyczerpania puli środków udostępnionej przez NFOŚiGW. Następnie w listopadzie 2016 r. Zarząd podjął decyzję o zwiększeniu dofinansowania do 85%. Maksymalna stawka ustalona przez Radę Nadzorczą wynosiła do 99%.

W 2016 r. Fundusz dofinansował 68 zadań z zakresu usuwania i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest o planowanym koszcie 3.014,5 tys. zł. Udzielona pomoc wyniosła łącznie 2.861,2 tys. zł (w tym 617,8 tys. zł stanowiły środki NFOŚiGW). Dla wniosków zaakceptowanych przez Zarząd Funduszu do dnia 8 września 2016 r. przyznane dofinansowanie wynosiło 99%. Obniżone (do 85%) dofinansowanie przyznano lub zaproponowano łącznie 24 podmiotom, które aplikowały o dotację łącznie w kwocie 1.129,9 tys. zł, stanowiącą 99% kosztów całkowitych. Różnica pomiędzy kwotą wnioskowaną, a ostatecznie przyznaną lub proponowaną wyniosła 316,2 tys. zł. W 19 przypadkach wnioskodawcy podjęli realizację zadań. W pozostałych pięciu przypadkach zrezygnowali z przyznaných środków. Czterech z nich wystąpiło w 2017 r. z wnioskiem o dofinansowanie i otrzymało wsparcie.

(Dowód akta kontroli str. 505-549, 703-734)

1.6. Wolne środki finansowe Funduszu lokowane były w formie depozytów terminowych w roku 2014 w bankach komercyjnych, a w kolejnych latach w Banku Gospodarstwa Krajowego. Łączna kwota utworzonych w poszczególnych latach depozytów wyniosła 1.631.000 tys. zł w 2014 r., 3.054.800 tys. zł w 2015 r., następnie zmalała do 836.050 tys. zł w 2016 r. i do 345.400 tys. zł w I półroczu 2017 r. Średnia kwota depozytów zmniejszyła się z 60.407,4 tys. zł w 2014 r. do 20.097,4 tys. zł w 2015 r., do 4.777,4 tys. zł w 2016 r. i do 4.111,9 tys. zł w 2017 r. Maksymalne kwoty depozytów wynosiły odpowiednio 140.000 tys. zł, 207.000 tys. zł, 58.000 tys. zł i 66.500 tys. zł. Średni okres utworzonych depozytów od 2015 r. wydłużył się z 24 dni do 96 dni w 2016 r. i 137 dni w 2017 r. W 2014 r. wyniósł 68 dni. Żaden z depozytów nie został zlikwidowany przed terminem.

Należne odsetki do depozytów utworzonych w kolejnych latach wyniosły odpowiednio 9.725,5 tys. zł, 3.391,5 tys. zł, 3.873,1 tys. zł i 2.339,2 tys. zł. W 2014 r. odsetki były znacząco wyższe niż w latach kolejnych, z uwagi na korzystniejsze oprocentowanie depozytów oferowane przez banki komercyjne w porównaniu do oprocentowania oferowanego przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

(Dowód akta kontroli str. 735-840)

Od 2016 r. tworzenie depozytów z grudniową datą zakończenia rozpoczęło w miesiącu marcu. Łączna kwota utworzonych w ten sposób depozytów wyniosła w 2016 r. 247.800 tys. zł, w tym w marcu 15.500 tys. zł i w kwietniu 73.000 tys. zł.

W I półroczu 2017 r. wyniosła 62.900 tys. zł. W poprzednich latach depozyty kończące się w grudniu tworzone były od miesiąca września i wynosiły łącznie 360.000 tys. zł w 2014 r. i 243.700 tys. zł w 2015 r.

Wyjaśniając powody założenia takich depozytów poprzedni Prezes Zarządu wyjaśnił, że codziennie dokonywana była analiza środków niezbędnych dla zapewnienia płynności finansowej na realizację zatwierdzonego przez Radę Nadzorczą Funduszu planu finansowego, a pozostałe wolne środki przekazywane były w miarę możliwości na lokaty terminowe. Przy ustalaniu okresu trwania lokaty brano pod uwagę konieczność zapewnienia płynności finansowej, a następnie korzyści z punktu widzenia racjonalnego gospodarowania środkami Funduszu. Stan lokat związany był z przesłankami utrzymania wysokiego stanu wolnych środków.

(Dowód akta kontroli str. 735, 2628-2652)

Fundusz nie zaciągał pożyczek ani kredytów bankowych.

(Dowód akta kontroli str. 841)

1.7. Fundusz informował potencjalnych beneficjentów o dostępnych programach m.in. na stronach internetowych. Równocześnie organizował i uczestniczył w spotkaniach mających na celu przybliżenie zasad dofinansowania przedsięwzięć ze środków Funduszu oraz zasad jego funkcjonowania. Działania promocyjne realizowano także za pośrednictwem prasy oraz poprzez udostępnianie materiałów promocyjnych i organizację stoisk podczas imprez.

(Dowód akta kontroli str. 394-401, 1051-1066, 1069-1073, 1092, 2626-2627)

Wykonanie rocznego planu finansowego oraz planu finansowego wsparcia było systematycznie sprawdzane m.in. w oparciu o opracowywany przynajmniej raz na kwartał raport z monitoringu realizacji planu działalności. Wynikiem monitoringu było przedkładanie Zarządowi informacji o stopniu wykorzystania środków na wdrożone programy oraz propozycji co do ewentualnych zmian (np. zwiększenia puli środków). Celem zwiększenia wykorzystania środków m.in. modyfikowano parametry poszczególnych programów. Przykładowo w programie „Wykonanie podłączeń budynków do zbiorczego systemu kanalizacyjnego” zrezygnowano z wymogu obowiązującego w pierwszej edycji, by beneficjent mógł złożyć jeden wniosek w ciągu roku kalendarzowego, na minimum 50 sztuk podłączeń. W drugiej edycji programu minimalna ilość podłączeń wynosiła 30 i istniała możliwość złożenia więcej niż jednego wniosku w ciągu roku.

Jak wyjaśnił poprzedni Prezes Zarządu, programy nie przewidywały umorzeń pożyczek, gdyż wsparcie finansowe miało charakter pożyczki udzielanej z dotacją. Taka forma dofinansowania znacznie mniej obciążała budżet beneficjentów.

Dofinansowanie przekazywane było beneficjentom na podstawie ustalanych przez nich harmonogramów. W wyniku kontroli próby spraw stwierdzono, że celem umożliwienia prawidłowej realizacji zadań przez beneficjentów Fundusz zawierał umowy wieloletnie (w tym dotyczące dofinansowania w formie dotacji), jak również przychyłał się np. do wniosków beneficjentów o przesunięcie planowanej wypłaty transzy dotacji na kolejny rok.

(Dowód akta kontroli str. 382-401, 842-1049, 703-713, 2628-2644)

1.8. Fundusz informował potencjalnych beneficjentów o obowiązujących kryteriach i procedurach dofinansowania za pośrednictwem strony Internetowej. Na stronie tej zamieszczano m.in. wdrożone programy priorytetowe, harmonogram naboru wniosków rozpatrywanych poza trybem ciągłym, *Zasady udzielania pomocy finansowej* oraz formularze wniosków.

(Dowód akta kontroli str. 1051-1066, 1069-1073, 1092)

1.8.1. W kontrolowanym okresie do Funduszu wpłynęło łącznie 4.868 wniosków o dofinansowanie w formie pożyczki lub dotacji, z tego w ramach ogłoszonych konkursów 2.557, w trybie ciągłym 1.908 i w ramach programów priorytetowych 403

wnioski. Liczba składanych corocznie wniosków utrzymywała się na porównywalnym poziomie (1.406 szt. – 1.486 szt.). Uwzględniając wnioski złożone przed 2014 r. (36), pozytywnie rozpatrzono 3.534 wnioski (72,1%), negatywnie 797 wniosków (16,3%). Negatywne decyzje dotyczy głównie finansowania przyznanego w trybie konkursowym (685 decyzji). Różnica pomiędzy ilością złożonych i rozpatrzonych wniosków (537) wynikała głównie z rezygnacji wnioskodawców z dofinansowania lub wnioski nie zostały rozpatrzone ze względów proceduralnych.

Na podstawie pozytywnie rozpatrzonych wniosków w kontrolowanym okresie Fundusz zawarł 3.127 umów o dofinansowanie na łączną kwotę 729.465,2 tys. zł. Różnica pomiędzy ilością pozytywnych wniosków a ilością podpisanych umów w latach 2014-2016 (73) wynikała z rezygnacji wnioskodawców po podjęciu decyzji o przyznaniu dofinansowania. W I półroczu 2017 roku różnica (358) wynikała z faktu, iż Fundusz był w trakcie zawierania umów.

(Dowód akta kontroli str. 1050-1066)

1.8.2. W ramach ogłoszonych przez Fundusz programów beneficjenci złożyli za pośrednictwem banków łącznie 4.200 wniosków o przyznanie dotacji na częściową spłatę kredytów bankowych. Wnioski dotyczyły zadań w zakresie ograniczenia niskiej emisji i wykorzystania odnawialnych źródeł energii (2.403), usuwania wyrobów zawierających azbest (1.063), przydomowych oczyszczalni ścieków (526), wykonania przyłączy kanalizacyjnych (108 wniosków). Wnioski o dopłatę składane były przez osoby fizyczne (4.092 wnioski) oraz w 2014 r. także przez wspólnoty mieszkaniowe (108 wniosków). W kolejnych latach liczba wniosków złożonych przez osoby fizyczne malała - z 1.535 w 2014 r. do 1.148 w 2015 r. i do 988 w 2016 r. W I półroczu 2017 r. wpłynęło 421 wniosków.

W wyniku pozytywnego rozpatrzenia przez Zarząd Funduszu 4.049 wniosków (96,4%) podpisano 3.956 umów o dofinansowanie na łączną kwotę 43.169,6 tys. zł. Wartość zawartych umów corocznie była niższa i wynosiła 18.524,2 tys. zł w 2014 r., 13.862 tys. zł w 2015 r., i 8.020,2 tys. zł w 2016 r.

W jednym przypadku Zarząd zasadnie odmówił przyznania dotacji. Pozostałe wnioski nie kwalifikowały się do objęcia programem lub beneficjenci zrezygnowali z ubiegania się o dofinansowanie.

(Dowód akta kontroli str. 1067-1091)

O bezpośrednie dofinansowanie w ramach programu priorytetowego usuwania wyrobów zawierających azbest wnioskowały 183 osoby fizyczne w 2016 r. i 182 w 2017 (I półrocze). Według stanu na dzień 30 czerwca 2017 r. Zarząd przyznał dofinansowanie dla odpowiednio 170 i 171 wniosków, na podstawie których podpisano 165 i 11 umów na łącznie 309,2 tys. zł.

(Dowód akta kontroli str. 1069-1073)

1.9. Kontrolą objęto 52 wnioski o pożyczki i dotacje¹¹ na kwotę 56.461,8 tys. zł, na które organy Funduszu przyznały dofinansowanie w wysokości 50.565,5 tys. zł, zakończone podpisaniem umów o dofinansowanie na 43.727,1 tys. zł i rozliczone. W badanej próbie 38 wniosków zostało zakwalifikowanych do dofinansowania w trybie ciągłym, a 14 w ramach ogłoszonych programów priorytetowych. W wyniku kontroli ustalono, że:

- wszystkie wnioski zostały prawidłowo zaewidencjonowane¹² i zweryfikowane,
- oceny merytorycznej wniosków dokonywał Zespół Oceny Wniosków, z uwzględnieniem planowanego efektu rzeczowego i ekologicznego oraz analizy planowanych kosztów zadania,

¹¹ Wnioski pozytywnie rozpatrzone w roku 2015, 2016 i 2017 (odpowiednio 24, 23 i 5) w ramach dziedzin ochrona atmosfery, ochrona ziemi, ochrona wody, gospodarka wodna.

¹² W kancelarii oraz w programie Prolan.

- zadania wskazane przez wnioskodawców kwalifikowały się do dofinansowania, a ich cel był zgodny z art. 400a ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska,
- umowy rozliczono prawidłowo, w tym w zakresie wykonania rzeczowego oraz osiągnięcia efektu ekologicznego, a przedłożona przez beneficjentów dokumentacja była wystarczająca do dokonania rozliczenia,
- we wszystkich przypadkach Fundusz potwierdził prawidłowość realizacji zadania poprzez przeprowadzenie kontroli,
- dofinansowanie przyznawano zgodnie z ustalonymi w Funduszu zasadami, przy czym:
 - w pięciu przypadkach Zarząd Funduszu przyznał dofinansowanie w kwocie wyższej o łącznie 3.741,4 tys. zł niż zaproponowana przez Zespół Oceny Wniosków i wynikająca z oceny planowanych efektów ekologicznych i rzeczowych. Zadania dotyczyły termoizolacji budynków szkół, wielorodzinnych budynków mieszkaniowych i domów pomocy społecznej i realizowane były przez Miasto Łódź i spółdzielnie mieszkaniowe na terenach objętych *Programem Ochrony Powietrza*.
 - w dwóch przypadkach beneficjentom przyznano niższe dofinansowanie (85% kosztów całkowitych) od maksymalnego, ustalonego przez Radę Nadzorczą na poziomie do 99%. Zadania dotyczyły usuwania i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest. W odniesieniu do tych zadań Zarząd Funduszu podjął w dniu 8 września 2016 r. decyzję, iż dofinansowanie wynosić będzie do 60%. Ostatecznie, w listopadzie 2016 r., dofinansowanie zwiększono do 85%.

(Dowód akta kontroli str. 703-713)

Analizą objęto 11 spraw dotyczących udzielenia dotacji na częściową spłatę kapitału kredytów bankowych przeznaczonych dla osób fizycznych¹³. Zadania te zostały dofinansowane przez Fundusz łącznie kwotą 75,7 tys. zł, stanowiącą w zależności od programu priorytetowego 40%, 50% i 90-99% kwalifikowanej kwoty kredytu. W wyniku kontroli ustalono, że:

- oprocentowanie kredytów na dzień podpisania umów było zróżnicowane i wynosiło od 4,9% do 8,8%,
- w zależności od banku, od beneficjentów pobierano także m.in. prowizje wstępne (0,3%-0,5% kwoty kredytu), prowizje i opłaty przygotowawcze (1%-5,5%), prowizje za przyznanie kredytu (3%-8,3%), opłaty za rozpatrzenie wniosku (1%), opłaty za przeprowadzenie kontroli (0,2%),
- całkowity koszt kredytów na dzień podpisania umów wyniósł łącznie 26,5 tys. zł i stanowił średnio 35% udzielonego przez Fundusz dofinansowania i średnio 14% kwoty kredytu,
- w poszczególnych przypadkach całkowity koszt kredytu wynosił od 187 zł do 12.861 zł i stanowił od 9% do 50% udzielonego przez Fundusz dofinansowania i od 8,1% do 27,6% kwoty kredytu,
- uwzględniając poniesione przez beneficjenta koszty kredytu zadania polegające na poprawie efektywności ciepłej zostały dofinansowane na poziomie od 20% do 30,6% kwalifikowanej kwoty kredytu (Fundusz przyznał 40%, przy czym pozostała część została wchłonięta przez koszty kredytu), przyłącza kanalizacyjne na poziomie od 31,9% do 41,9% (Fundusz przyznał 50%), usuwanie wyrobów zawierających azbest od 62,4% do 90,1% (Fundusz przyznał 90%-99%),
- zabezpieczenie kredytów stanowiły pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym kredytobiorców, weksle, hipoteki umowne, kaucja

¹³ Kontrolą objęto po trzy wnioski z 2014, 2015 i 2016 r. i dwa wnioski z 2017 r., złożone w różnych bankach i dotyczące realizacji zadań w zakresie poprawy efektywności ciepłej budynków mieszkalnych, wykonania przyłączy kanalizacyjnych i usuwania wyrobów zawierających azbest.

- środków (w dwóch przypadkach w kwocie przewyższającej wartość przyznanego kredytu), blokady środków na lokatach terminowych (w dwóch przypadkach zablokowano środki przewyższające kwotę udzielonego kredytu),
- okres kredytowania wynosił od 10 do 60 miesięcy.

(Dowód akta kontroli str. 1089-1091)

W kontrolowanym okresie Zarząd Funduszu rozpatrzył negatywnie 979 wniosków. Analiza 10 negatywnie rozpatrzonych wniosków¹⁴ dotyczących projektów inwestycyjnych na kwotę 8.392,4 tys. zł wykazała, że każdorazowo odmowa przyznania dofinansowania była uzasadniona i wynikała m.in. ze złej kondycji finansowej beneficjenta i braku możliwości ustanowienia zabezpieczenia, braku możliwości oceny efektu ekologicznego, bardzo niskiej oceny efektu ekologicznego. Żaden z wnioskodawców nie odwołał się od negatywnej decyzji.

Analizą objęto także dwa celowo dobrane wnioski złożone przez gminy o przyznanie w 2016 r. dofinansowania na 37,5 tys. zł (łącznie) na zadania nieinwestycyjne polegające na aktualizacji programu usuwania wyrobów zawierających azbest. W obu przypadkach Zarząd Funduszu odmówił przyznania środków finansowych. W uzasadnieniu odmowy wskazano, że Zarząd podjął decyzję o niefinansowaniu opracowania aktualizacji programu usuwania wyrobów zawierających azbest, w sytuacji gdy w latach poprzednich wnioskodawca otrzymał dofinansowanie ze środków Funduszu na opracowanie programu.

Dla Województwa Łódzkiego Zarząd Funduszu przyznał dofinansowanie zarówno na sporządzenie Planu gospodarki odpadami województwa łódzkiego (w 2011 r.), jak i na jego aktualizację (w 2014 r.) oraz dwukrotnie na sporządzenie sprawozdania z realizacji planu (w 2014 r. i 2017 r.). Łączna kwota przyznanego w kontrolowanym okresie dofinansowania na sporządzenie sprawozdań i aktualizacji wyniosła 288,6 tys. zł. Według stanu na dzień zakończenia kontroli nie została rozliczona kwota dotacji udzielonej na sporządzenie w 2017 r. sprawozdania (90 tys. zł).

(Dowód akta kontroli str. 1050, 714-716, 2676-2781)

1.10. W okresie objętym kontrolą Fundusz wypowiedział lub częściowo wypowiedział 23 umowy o pożyczkę, dotację lub umorzenie na łączną kwotę wypowiedzenia 18.085,8 tys. zł. Wypowiedzenia były uzasadnione i wynikały m.in. z niespełnienia warunków określonych w umowach, odzyskania podatku VAT, przeznaczenia przyznanej kwoty na wydatki niekwalifikowalne, błędnego obliczenia uzyskanych efektów. W dwóch przypadkach wypowiedziana kwota umowy (łącznie 12.395,2 tys. zł) nie została przekazana beneficjentom. W pozostałych - po podjęciu uchwały przez Zarząd Funduszu w sprawie wypowiedzenia do beneficjentów wysłano stosowne pismo. Według stanu na koniec października 2017 r. w 19 przypadkach należność Funduszu została wpłacona, w jednym spłata następowała na podstawie zawartego porozumienia oraz w kolejnym należność była windykowana.

(Dowód akta kontroli str. 1093-1098)

W kontrolowanym okresie należności wymagalne Funduszu zwiększyły się o 13.963,7 tys. zł, ze 100.210,7 tys. zł w 2014 r. do 102.750,2 tys. zł (o 2,5%) w 2015 r., do 112.909 tys. zł w 2016 r. (o kolejne 9,9%) i do 114.174,4 tys. zł na koniec I półrocza 2017 r. Przyczyną wzrostu był głównie brak spłat zaległości i przyrost naliczanych odsetek. W 2016 r. dla jednej z zaległości przypis odsetek ustawowych w wyniku uprawomocnienia wyroku sądowego wyniósł 7.878,9 tys. zł.

(Dowód akta kontroli str. 1099-1283)

Główną pozycję zaległości stanowiły dochodzone na drodze sądowej należności dotyczące inwestycji kapitałowych z 2000 r. (z tytułu weksli inwestycyjnych i bonów

¹⁴ Wybrano pierwsze i ostatnie odmowy z 2015 i 2016 r. oraz jedną odmowę udzieloną osobie fizycznej w 2014 r.

komercyjnych), które na koniec I półrocza 2017 r. wyniosły 75.259 tys. zł (66% zaległości). W przypadku tej zaległości Fundusz nie posiadał zabezpieczeń na nieruchomościach dłużnika. W związku z powyższym po przeprowadzonej przez organ skarbowy w 2015 r. sprzedaży nieruchomości, Funduszowi nie przypadła żadna kwota zaspokojenia należności. W dniu 12 września 2017 r. organ skarbowy umorzył prowadzone postępowanie egzekucyjne, podczas którego nie ujawniono innych składników majątku ruchomego oraz innych praw majątkowych, uznając je za bezskuteczne. W powyższej sprawie na mocy wyroków sądowych z 2009 r. i 2011 r. na rzecz Funduszu zostały zasądzone odszkodowania od byłego Wojewody Łódzkiego oraz byłych członków Rady Nadzorczej i Zarządu Funduszu (pełniących funkcje w 2000 r.) w łącznej kwocie 990 tys. zł. Kwota ta została w całości wyegzekwowana. W związku ze złożeniem skargi kasacyjnej przez ówczesnego Wojewodę Łódzkiego kwota 250 tys. zł została przekazana w październiku 2014 r. do depozytu komorniczego.

(Dowód akta kontroli str. 1093-1098, 1287-1288, 1378-1379)

Należności z tytułu wypowiedzianych pożyczek, dotacji, dopłat i umorzeń wyniosły na koniec I półrocza 2017 r. 38.785,1 tys. zł i wzrosły od 2014 r. o 9.412,2 tys. zł. Analizą objęto 10 należności wymagalnych¹⁵ z tytułu wypowiedzianych umów o dofinansowanie lub umorzenie na łączną kwotę 38.341,9 tys. zł. W wyniku kontroli ustalono, że dwie zaległości na łączną kwotę 858,2 tys. zł powstały w okresie objętym kontrolą (pozostałe w 2011 r. i latach wcześniejszych). W tych przypadkach kwoty przypadające do zwrotu ustalono zgodnie z postanowieniami umów o dofinansowanie oraz zgodnie z obowiązującymi w Funduszu procedurami. Zaległości zostały uregulowane wraz z należnymi odsetkami niezwłocznie po przeprowadzeniu postępowań wyjaśniających i wezwaniu do zwrotu.

W siedmiu przypadkach (34.164,6 tys. zł) Fundusz podjął dostępne działania celem wyegzekwowania zaległości. W odniesieniu do kolejnej zaległości wynikającej z umowy wypowiedzianej w styczniu 2011 r. (zaległość na kwotę 2.625,7 tys. zł) w dniu 17 grudnia 2014 r. komornik sądowy umorzył postępowanie egzekucyjne wobec stwierdzenia bezskuteczności egzekucji (brak majątku dłużnej spółki z o.o.). W tej sytuacji Zarząd Funduszu uprawniony był na podstawie art. 299 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych¹⁶ do wytoczenia powództwa przeciwko członkom zarządu spółki. W marcu 2015 r. sprawa windykacji należności, wraz z analizą prawną, została przedstawiona przez Zespół ds. Analiz i Planowania na posiedzeniu Zarządu Funduszu. Zarząd, biorąc pod uwagę złożoność sprawy oraz wysokie koszty opłaty pozwu wszczynającego postępowanie uznał podejmowanie działań w tej sprawie za ekonomicznie nieuzasadnione. W pozostałych dwóch przypadkach (1.551,6 tys. zł) nie podjęto wszelkich możliwych i określonych prawem czynności.

(Dowód akta kontroli str. 1093-1098, 1284-1377, 2117-2150, 2628-2644)

1.11. Zasady umarzania pożyczek określone zostały przez Radę Nadzorczą Funduszu w *Zasadach udzielania pomocy finansowej*. Poza ustawowymi warunkami umożliwiającymi umorzenie części pożyczki, tj. terminowe wykonanie zadań i osiągnięcie planowanych efektów, Rada Nadzorcza wprowadziła wymóg spłaty kwoty pożyczki niepodlegającej umorzeniu oraz wywiązywanie się beneficjenta z obowiązku uiszczania opłat, zobowiązań i kar pieniężnych związanych z ochroną środowiska. Wysokość umorzenia była zwiększana w przypadku przeznaczenia całości środków pochodzących z umorzenia na realizację innych zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

(Dowód akta kontroli str. 505-549)

¹⁵ Próbie do badania wybrano według kryterium najwyższej kwoty.

¹⁶ Dz. U. z 2017 r., poz. 1577, dalej „ustawa Kodeks spółek handlowych”.

W latach 2014-2017 (I półrocze) częściowo umorzono 295 pożyczek na łączną kwotę umorzenia 57.163,2 tys. zł, z tego 80 w 2014 r. (17.020,1 tys. zł), 79 w 2015 r. (13.163,4 tys. zł), 77 w 2016 r. (18.420,4 tys. zł) i 59 w I półroczu 2017 r. (8.559,2 tys. zł). Umorzeń dokonywano na podstawie uchwał odpowiedniego organu Funduszu oraz dodatkowo umów, jeśli środki z umorzenia były przeznaczane na realizację kolejnych zadań z zakresu ochrony środowiska.

Kontrola 20 spraw¹⁷ na łączną kwotę umorzenia 19.609,9 tys. zł (34,3%) wykazała, że Fundusz postępował zgodnie z przyjętymi i znanymi beneficjentom procedurami. Beneficjenci spełniali kryteria uprawniające do udzielenia umorzenia. We wszystkich skontrolowanych przypadkach zarówno zakres rzeczowy umowy pożyczki, jak i umowy umorzenia (jeżeli umorzona część pożyczki przeznaczana była na realizację kolejnych zadań z zakresu ochrony środowiska) potwierdzany był poprzez przeprowadzenie kontroli.

(Dowód akta kontroli str. 1380-1384)

1.12. Na podstawie umów udostępnienia środków NFOŚiGW dofinansowywał na terenie województwa łódzkiego przedsięwzięcia związane z usuwaniem wyrobów zawierających azbest. Środki na ten cel były udostępniane na podstawie regulaminu, zamieszczonego na stronie internetowej Funduszu. W regulaminie określono warunki ubiegania się o dofinansowanie oraz zasady rozliczania, z uwzględnieniem warunków wskazanych w umowach z NFOŚiGW. Nabór wniosków trwał do sierpnia, a w 2017 r. do sierpnia lub do wyczerpania puli środków udostępnionych przez NFOŚiGW.

Pomimo pełnego rozdysponowania¹⁸ udostępnionych przez NFOŚiGW środków w kwocie 744,2 tys. zł w 2014 r., 433 tys. zł w 2015 r., 621 tys. zł w 2016 r. i 590,3 tys. zł w 2017 r., wykorzystanie wyniosło odpowiednio 644,6 tys. zł (86,6%), 383,6 tys. zł (88,6%), 617,2 tys. zł (99,4%) i 561,2 tys. zł¹⁹ (95,1%). Prośba Funduszu z dnia 22 grudnia 2015 r. o przesunięcie niewykorzystanej w 2015 r. puli środków w kwocie 49,4 tys. zł na rok następny, ponowiona w dniu 20 września 2016 r., została negatywnie rozpatrzona przez NFOŚiGW. W konsekwencji, w dniu 30 grudnia 2016 r. podpisano aneks zmniejszający kwotę udostępnioną przez NFOŚiGW na 2015 r. z 433 tys. zł do kwoty faktycznego wykonania (383,6 tys. zł).

W wyniku realizacji umów z NFOŚiGW unieszkodliwiono odpady zawierające azbest w ilości 3.591 Mg w 2014 r. (160,9% efektów planowanych), 2.251 Mg w 2015 r. (54,8% planu), 3.500 Mg w 2016 r. (92,3% planu).

Kontrola czterech umów na łączną kwotę dofinansowania 335,6 tys. zł, realizowanych z udziałem środków udostępnionych przez NFOŚiGW wykazała, że we wszystkich przypadkach dotacja została przyznana i rozliczona zgodnie z regulaminem ubiegania się o dofinansowanie, procedurami dofinansowania oraz umowami zawartymi z beneficjentami.

(Dowód akta kontroli str. 1385-1495)

1.13. Jednym z obszarów działalności Funduszu była realizacja zadań związanych z pełnieniem roli Instytucji Wdrażającej Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007-2013. Funkcja ta została powierzona Funduszowi na mocy porozumienia z Ministrem Środowiska zawartego w 2007 r. Porozumienie służyło realizacji działania „Gospodarka wodno-ściekowa w aglomeracjach powyżej 15 tys. RLM” w ramach osi priorytetowej I „Gospodarka wodno-ściekowa”.

W okresie objętym kontrolą Fundusz obsługiwał 23 umowy o dofinansowanie z beneficjentami POIiŚ. Łączna wartość umów wyniosła 513.077,2 tys. zł, a wartość ostatecznie przyznanego dofinansowania 288.519,8 tys. zł. W związku z realizacją

¹⁷ Do kontroli wybrano po pięć umorzeń z każdego roku (w tym po trzy na podstawie umów), według kryterium najwyższej kwoty umorzenia.

¹⁸ Na podstawie uchwał Zarządu w sprawie przyznania dofinansowania.

¹⁹ Według stanu na koniec września 2017 r.

ww. umów do Funduszu wpłynęło w latach 2014-2016 łącznie 141 wniosków o płatność na łączną kwotę wydatków kwalifikowalnych (będących podstawą certyfikacji) 143.249,5 tys. zł i łączną kwotę dofinansowania 121.762,1 tys. zł. Fundusz wywiązał się z obowiązku określonego w art. 400q ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska, wykorzystując przyznane limity wydatkowania środków POIiŚ w następującej wysokości: 91,5% w 2014 r., 92,4% w 2015 r., 100% w 2016 r.

(Dowód akta kontroli str. 27-183,1496)

1.14. W okresie objętym kontrolą Fundusz posiadał udziały i akcje w dziewięciu spółkach. Wartość bilansowa udziałów i akcji wyniosła 18.204,9 tys. zł w 2014 r. i 17.891 tys. zł w 2015 r. W 2016 r. wzrosła do 19.591,1 tys. zł i przewyższyła wartość ewidencyjną na dzień objęcia/przejęcia/zakupu (19.561,6 tys. zł). W przypadku siedmiu spółek wartość udziałów/akcji rosła lub pozostawała na niezmiennym poziomie, dla jednej spółki spadła o 1.306,6 tys. zł w 2015 r., a następnie wzrosła o 150,9 tys. zł i dla jednej spadła z 0,6 tys. zł w 2014 r. do 0,3 tys. zł w 2016 r.

Udziały i akcje zostały objęte/zakupione lub przejęte za wierzycelności w latach 1996-2004.

(Dowód akta kontroli str. 1497-1522)

Przychody Funduszu z tytułu dywidendy wyniosły 120,7 tys. zł.

(Dowód akta kontroli str. 1523)

Nadzór właścicielski nad spółkami, w których Fundusz posiadał udziały i akcje, sprawowany był w oparciu o ustaloną przez Zarząd Funduszu procedurę nadzoru właścicielskiego. Na jej podstawie dokonywano okresowej analizy i oceny przedstawianych przez spółki wyników finansowych, opracowywano analizę ekonomiczno-finansową rocznych sprawozdań finansowych spółek, regularnie monitorowano wartość posiadanych udziałów i akcji. Informacje dotyczące spółek analizowane były na posiedzeniach Zarządu i Rady Nadzorczej Funduszu. Fundusz aktywnie uczestniczył we wspomaganiu działalności spółek poprzez m.in. przygotowywanie instrukcji postępowania na walnych zgromadzeniach, czy instrukcji głosowania. Obowiązki członków działających w radach nadzorczych z ramienia Funduszu monitorowano na podstawie informacji z uczestnictwa w posiedzeniach rad nadzorczych.

(Dowód akta kontroli str. 1524-1665)

W Funduszu już od roku 2002 podejmowano działania zmierzające do wycofania się z zaangażowania kapitałowego w spółkach. W tym celu m.in. zlecano wyceny, składano propozycje odpłatnego umorzenia posiadanych udziałów i akcji, odkupienia ich przez spółki lub zbycia podmiotowi zewnętrznemu, występowano do Zarządu Województwa Łódzkiego z wnioskiem o zgodę na zbycie, prowadzono negocjacje ze współnikami oraz procedurę zbycia udziałów w drodze publicznego zaproszenia do składania ofert.

W marcu 2017 r. Fundusz, po uzyskaniu stosownej zgody, sprzedał akcje jednej ze spółek. Uzyskana cena sprzedaży (2,4 tys. zł) przewyższała wartość nominalną i ewidencyjną na dzień przejęcia (1,7 tys. zł). Dla kolejnej ze spółek przedłożony w 2014 r. przez Fundusz na zwyczajnym zgromadzeniu współników projekt zmiany umowy spółki, zawierający zapisy dotyczące umorzenia udziałów Funduszu po wartości rynkowej, uzyskał większość głosów i został przyjęty. Umowa przewiduje sukcesywne umarzanie udziałów Funduszu z czystego zysku, począwszy od roku 2020. Na dzień 31 grudnia 2016 r. wartość udziałów tej spółki według wyceny metodą księgową (8.384,6 tys. zł) była wyższa od wartości nominalnej (5.858 tys. zł). W jednym przypadku procedura zbycia toczyła się. W pozostałych przypadkach nie znaleziono nabywców lub złożone przez potencjalnych nabywców propozycje okazały się niekorzystne dla Funduszu i zostały odrzucone.

(Dowód akta kontroli str. 1514-1522, 1666-1732)

Informacje o posiadanych udziałach i akcjach przesyłane były do Ministra Środowiska i Marszałka Województwa Łódzkiego raz w roku, nie później niż do dnia 30 czerwca, tj. w terminie określonym w art. 411a ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska.

(Dowód akta kontroli str. 1498-1512)

1.15. W kontrolowanym okresie Fundusz nie udzielał poręczeń o których mowa w art. 411 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

(Dowód akta kontroli str. 700)

1.16. Przeprowadzone corocznie na wniosek Rady Nadzorczej Funduszu kontrole działalności Zarządu Funduszu w zakresie wypełniania obowiązków statutowych poza drobnymi uchybieniami, które nie powodowały istotnego ryzyka dla Funduszu, nie stwierdziły nieprawidłowości. Każdorazowo Zarząd Funduszu został oceniony pozytywnie.

(Dowód akta kontroli str. 703-713, 1733-1837)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Funduszu w ww. zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Fundusz nie zapewnił dostatecznego wykorzystania zgromadzonych środków finansowych na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

W kontrolowanym okresie utrzymywała się negatywna tendencja wzrostu poziomu środków finansowych Funduszu w stosunku do stanu zobowiązań. Zobowiązania z tytułu zawartych umów ulegały systematycznemu zmniejszeniu - z 356,9 mln zł w 2014 r. do 141,5 mln zł w 2016 r., tj. łącznie o 215,4 mln zł. Stan środków pieniężnych na koniec roku był natomiast każdorazowo wyższy od pierwotnie planowanego o od 65,2 mln zł do 83,8 mln zł²⁰ i kształtował się na poziomie pomiędzy 161,9 mln zł a 219,3 mln zł. W konsekwencji na koniec 2016 r. wystąpiły wolne środki finansowe w kwocie 74,9 mln zł. Kwota wolnych środków przewyższyła wartość umów zawartych w 2016 r. w poszczególnych dziedzinach (od 4,4 mln zł w dziedzinie badania naukowe do 66,4 mln zł w dziedzinie ochrona atmosfery).

Wyjaśniając przyczyny powstawania wolnych kwot poprzedni Prezes Zarządu podał, że znaczna część umów zawierana była przed rozpoczęciem przez beneficjentów procedury przetargowej. Po wyłonieniu wykonawcy inwestycji w części przypadków następowało zmniejszenie kwoty dofinansowania. Występowały też przypadki rezygnacji beneficjentów z realizacji inwestycji lub przesuwania przez nich ustalonych terminów na kolejne lata. Jeżeli sytuacje takie miały miejsce pod koniec roku, nie było możliwości zagospodarowania zwolnionych środków w danym roku. W ocenie poprzedniego Prezesa zasadność utrzymywania wysokiego stanu środków pieniężnych potwierdzał utrzymujący się wysoki stan planowanych zobowiązań, który w roku 2014 i 2015 przewyższył kwotę posiadanych środków. Wolne środki stanowiły także zabezpieczenie na poczet ewentualnego zwiększenia poziomu wsparcia już dofinansowanych zadań oraz umów planowanych do zawarcia w nowym roku. Były Prezes wyjaśnił, że wzrost poziomu środków był konsekwencją m.in. wytycznych wspólnej strategii NFOŚiGW i funduszy wojewódzkich w zakresie konieczności zagospodarowania środków unijnych i innych. Takie zalecenie ograniczało możliwość finansowania przez Fundusz zadań, na które można było pozyskać środki z innych źródeł. Dodatkowym powodem niewykorzystania wszystkich zaplanowanych środków był m.in. fakt, iż podmioty nie uzyskały jeszcze wsparcia z nowego okresu programowania ze środków unijnych, więc Fundusz udzielił bardzo mało pożyczek stanowiących krajowy wkład własny, w stosunku do lat ubiegłych. Zauważając wzrost środków finansowych Fundusz podjął intensywne działania w celu uatrakcyjnienia swojej oferty.

²⁰ Łączne zwiększenie w porównaniu do planu pierwotnego i po zmianach.

W ocenie NIK podjęte przez Zarząd działania były niewystarczające i w konsekwencji nie zdołały zapobiec negatywnym zjawiskom.

(Dowód akta kontroli str. 2628-2644)

2. Pomimo widocznej tendencji wzrostu poziomu wolnych środków finansowych Zarząd Funduszu podjął pod koniec 2016 r. decyzję o ograniczeniu możliwego dofinansowania dla części wnioskodawców realizujących zadania z zakresu usuwania wyrobów zawierających azbest. Równocześnie znaczące kwoty wolnych środków lokowane były w depozytach terminowych, w tym takich, których termin zwrotu przypadał na kolejny rok.

Zarząd Funduszu podjął w dniu 8 września 2016 r. uchwałę, iż dofinansowanie dla zadań polegających na usuwaniu i unieszkodliwianiu wyrobów zawierających azbest wynosić będzie do 60%. Dofinansowanie to było niższe od maksymalnego, ustalonego przez Radę Nadzorczą na poziomie do 99% i przyznanego dotychczas beneficjentom. Decyzja Zarządu o obniżeniu dofinansowania była wynikiem m.in. wyczerpania puli środków udostępnionej na ten cel przez NFOŚiGW. W takiej sytuacji istniała możliwość dofinansowywania zadań wyłącznie ze środków WFOŚiGW. Ostatecznie, w listopadzie 2016 r., dofinansowanie zwiększono do 85%. W 2016 r. Fundusz dofinansował 68 zadań z zakresu usuwania i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest. Obniżone (do 85%) dofinansowanie przyznano lub zaproponowano łącznie 24 podmiotom. Podmioty te wniosowały o dotację łącznie w kwocie 1.129,9 tys. zł, stanowiącą 99% kosztów całkowitych. Różnica pomiędzy kwotą wnioskowaną, a przyznaną lub proponowaną wyniosła 316,2 tys. zł.

NIK zwróciła uwagę, że pomimo podjęcia decyzji o ograniczeniu dofinansowania ww. zadań w Funduszu występowały wysokie kwoty wolnych środków, które przekazywano w depozyt terminowy. Kwota depozytów utworzonych w 2016 roku - od dnia 8 września - wynosiła łącznie 278.700 tys. zł, z tego termin zakończenia depozytów na kwotę 182.900 tys. zł przypadał na rok 2017. Przykładowo, 12 września 2016 r. utworzono depozyt na 1.700 tys. z terminem do 13 grudnia 2016 r. W wyniku kolejnego lokowania środki te zostały zablokowane w depozytach terminowych przynajmniej do czerwca 2017 r.²¹

Były Prezes Zarządu wyjaśnił m.in., iż obniżenie poziomu dofinansowania miało na celu zabezpieczenie finansowania wszystkich podmiotów, które złożyły wnioski. Wnioskowane kwoty dotacji na zadania z innych dziedzin ochrony środowiska wskazywały wówczas, że do końca roku poziom finansowania dotacyjnego będzie wysoki. Każdego roku zainteresowanie usuwaniem azbestu rosło, a Fundusz wysokim dofinansowaniem wywołał efekt zachęty do działań zmierzających do wzmożonej aktywności w jego usuwaniu. Z uwagi na ilość azbestu który planowany jest do usunięcia do roku 2032, koszty tych prac będą olbrzymie. Spodziewać się więc można coraz większych kwot wnioskowanych na usunięcie azbestu. W opinii byłego Prezesa Zarządu, gminy również powinny przeznaczyć więcej środków na te zadania.

Zdaniem NIK powyższa sytuacja wskazuje, iż Fundusz nie zawsze reagował elastycznie na potrzeby beneficjentów w zakresie ochrony środowiska. Pomimo identyfikacji potrzeb środki finansowe Funduszu nie były przeznaczane na zadania z zakresu ochrony środowiska lecz były blokowane w depozytach terminowych.

(Dowód akta kontroli str. 2-25,505-549, 694-697, 700, 703-840, 2635-2652)

3. Pomimo uznania pięciu przedsięwzięć za priorytety oraz dodatkowo w jednym przypadku braku osiągnięcia zakładanych w Strategii działania WFOŚiGW mierników, Rada Nadzorcza Funduszu od stycznia 2017 r. zmieniała warunki

²¹ 13 grudnia 2016 r. utworzono depozyt na 14.000 tys. zł z terminem do 22 i 23 grudnia 2017 r., 22 grudnia 2016 r. na 4.500 tys. zł z terminem do 29 grudnia 2016 r., 29 grudnia 2016 r. na 26.000 tys. zł z terminem przypadającym na rok 2017 (do lutego-czerwca).

dofinansowania tych przedsięwzięć na mniej korzystne dla beneficjentów. Decyzję taką podjęto pomimo posiadania znaczącej kwoty wolnych środków.

W *Zasadach udzielania pomocy finansowej* obniżono maksymalne dotacje oraz dofinansowanie w formie przekazania środków:

- na zadania obejmujące usuwanie wyrobów zawierających azbest – z do 99% całkowitego kosztu zadania na do 80%,
- na zadania z zakresu ochrony przyrody i krajobrazu obejmujące działania realizowane na terenach objętych ochroną - z do 99 na do 90%,
- na budowę lub modernizację systemów energetycznych wykorzystujących odnawialne źródła energii (OZE) – z do 80 na do 60%, pomimo iż dla przedsięwzięcia w latach 2013-2016 nie osiągnięto planowanego efektu. Ilość wdrożonych rozwiązań wykorzystujących OZE (1.161 szt.) była mniejsza niż planowano (1.660 szt.).

Przewodnicząca Rady Nadzorczej poprzedniej kadencji wyjaśniła, że zmiany te miały na celu utrzymanie struktury finansowania działalności statutowej z przewagą finansowania zwrotnego nad bezzwrotnym. W tym celu obniżono poziom finansowania dotacyjnego oraz zmniejszono oprocentowanie form zwrotnych. Pomimo dokonanych zmian w *Zasadach udzielania pomocy finansowej* warunki wsparcia dla zadań nadal charakteryzowały się wysoką preferencyjnością.

Zdaniem NIK powyższe działania organów Funduszu sprzyjały kumulacji wolnych środków i nie wpisywały się we *Wspólną strategię działania Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej na lata 2017-2020*, która wskazywała na znaczny udział środków pieniężnych w strukturze aktywów wojewódzkich funduszy oraz na konieczność dążenia do zwiększenia wykorzystania dostępnych środków finansowych.

(Dowód akta kontroli str. 184-196, 326-440, 505-549, 692-697, 849-1049, 2625-2627)

4. W Funduszu stwierdzono przypadki nierównego traktowania beneficjentów. Taka sytuacja miała miejsce w wyniku ograniczenia dla jednej z grup podmiotów (osób fizycznych) dostępnych form dofinansowania, a także w wyniku ustalania wysokości przysługującego dofinansowania z uwzględnieniem kryterium podmiotowości. Stwierdzono także przypadki nadużyć w odniesieniu do zapisu *Katalogu kwalifikacji kosztów dla zadań dofinansowywanych ze środków WFOŚiGW w Łodzi*, który uprawniał Zarząd Funduszu do dofinansowania kosztów niewymienionych w katalogu. Konsekwencją tego nadużycia było przyznanie dofinansowania na zadania niewpisujące się w zakres określony w ustawie Prawo ochrony środowiska oraz w *Zasadach udzielania pomocy finansowej*.

Zdaniem NIK wprowadzenie w procedurach uregulowań umożliwiających przyznanie wybranym podmiotom wyższego procentowo dofinansowania niż pozostałym czy uregulowań warunkujących przyznanie dofinansowania od subiektywnej oceny Zarządu stwarzało ryzyko możliwości wystąpienia w Funduszu zjawiska o charakterze korupcyjnym.

a) Oferta Funduszu dla osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej była znacząco ograniczona i mniej atrakcyjna w porównaniu do oferty skierowanej do pozostałych beneficjentów. Wyluczając zadanie z zakresu ochrony przyrody i krajobrazu, w ramach którego wypłacono dotacje dla trzech osób, do marca 2016 r. dofinansowanie udzielane było jedynie za pośrednictwem banków. W tej sytuacji warunkiem przyznania pomocy Funduszu było zaciągnięcie kredytu, co wiązało się z poniesieniem przez beneficjentów dodatkowych kosztów oraz ustanawianiem zabezpieczeń. Oferty banków współpracujących z Funduszem były zróżnicowane, a Fundusz nie miał żadnego wpływu na pobierane przez nie oprocentowanie, opłaty i prowizje. Wykonana w trakcie niniejszej kontroli analiza próby spraw wykazała, że oprocentowanie kredytów dochodziło do 8,8%. Dodatkowo od beneficjentów

pobierano szereg zróżnicowanych opłat i prowizji. W konsekwencji całkowity koszt kredytu stanowił do 27,6% kwoty kredytu i do 50% udzielonego przez Fundusz dofinansowania. Jedną ze stosowanych przez banki form zabezpieczenia były wpłaty kaucji i blokada lokat, w tym w wysokości przewyższającej kwotę kredytu. Dla porównania, inne niż osoby fizyczne podmioty miały możliwość uzyskania dofinansowania z Funduszu np. w formie pożyczko-dotacji, gdzie wysokość dotacji wynosiła do 40-50% wartości kosztu całkowitego zadania, a oprocentowanie pożyczek wynosiło 1,5%-2,5% w stosunku rocznym.

Przeprowadzone na zlecenie Funduszu w 2013 r. badanie jakości usług świadczonych przez banki współpracujące z WFOŚiGW wykazało m.in., że beneficjenci nie otrzymywali w bankach kompleksowej informacji na temat procedur związanych z pozyskaniem dotacji. Wielu postrzegało formalności bankowe jako kłopotliwe i uciążliwe, przy czym część podkreślała, że posiadała własne środki finansowe i nie miała potrzeby zaciągania kredytu. Tymczasem „niestety” musiała realizować zadanie z udziałem banku ze względu na przyjętą przez Fundusz procedurę. Istotnym problemem było także udokumentowanie zdolności kredytowej, co często wiązało się z koniecznością założenia dodatkowego konta, lokaty lub zamknięcia posiadanych rachunków kredytowych. We wnioskach z badań wskazano m.in., iż należy rozważyć przygotowanie odrębnego produktu w ramach oferty Funduszu – dotacji udzielanej bezpośrednio przez Fundusz beneficjentom, którzy nie wyrażają potrzeby zaciągnięcia kredytu.

Pomimo posiadania już od 2013 r. wiedzy o niezadowoleniu części beneficjentów z proponowanej formy dofinansowania, bezpośrednie dofinansowanie osób fizycznych rozszerzono dopiero w marcu 2016 r., w zakresie obejmującym wyłącznie jedno zadanie, polegające na usuwaniu wyrobów zawierających azbest. Fundusz nie wynegocjował także w bankach korzystniejszych warunków udzielania kredytów dla beneficjentów.

(Dowód akta kontroli str. 505-549, 626-691, 1089-1091, 1838-1891, 2151-2164)

Poprzedni Prezes Zarządu wyjaśnił, że preferowanie pośrednich form wspierania osób fizycznych uzasadnione było m.in. chęcią zapewnienia szerszego dostępu do oferty Funduszu oraz szerszego dostępu Funduszu do potencjalnych beneficjentów. Taka forma wsparcia pozwalała na ograniczenie kosztów Funduszu związanych z kontrolą realizacji finansowanego zadania oraz minimalizowała ryzyko nieodzyskania środków w przypadku windykacji. W ocenie poprzedniego Prezesa Zarządu istotnym argumentem przemawiającym za korzystaniem z tej formy dofinansowania była dywersyfikacja proponowanych form dofinansowania oraz możliwość zaangażowania środków finansowych banków w finansowaniu ochrony środowiska (element dźwigni finansowej).

(Dowód akta kontroli str. 2628-2652)

Zauważając pozytywne przesłanki udzielania dofinansowania w formie dopłat do kredytu NIK zwróciła uwagę, że angażowanie środków innych instytucji w ochronę środowiska, szczególnie w sytuacji gdy beneficjenci posiadali własne środki na realizację zadań, nie było konieczne i nie stanowiło dostatecznych przesłanek dla przyjętych rozwiązań. W ocenie Izby oferta Funduszu dla osób fizycznych była mało atrakcyjna i znacząco ograniczona w porównaniu do oferty skierowanej do pozostałych beneficjentów. Zarząd Funduszu nie dołożył należytych starań celem jej uatrakcyjnienia, o czym może świadczyć regularnie malejąca liczba składanych przez osoby fizyczne wniosków o przyznanie dotacji na częściową spłatę kredytów bankowych.

b) Zarząd Funduszu przyznał w 2017 r. w dziedzinie badania naukowe dofinansowanie z uwzględnieniem kryterium podmiotowości. Dotacja przyznana dla Województwa Łódzkiego w wysokości do 90 tys. zł stanowiła 90% kosztów całkowitych zadania. Pozostałym 10 wnioskodawcom przyznano niższą procentowo

dotację niż Województwu Łódzkiemu - do 50% kosztów całkowitych zadania (na łącznie 289,6 tys. zł). Decyzja Zarządu Funduszu oparta była o wprowadzone od 2017 r. przez Radę Nadzorczą Funduszu zmiany w *Zasadach udzielania pomocy finansowej*. W *Zasadach* tych wskazano, że na programy ochrony środowiska, plany i ekspertyzy opracowywane przez Województwo Łódzkie możliwe dofinansowanie wynosi do 90% (§14 pkt 2 lit. e). Na programy, plany, ekspertyzy oraz opracowania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej inne niż wskazane w punkcie 2 lit e może wynieść do 50% całkowitego kosztu zadania (§14 pkt 5 lit. a).

Przewodnicząca Rady Nadzorczej poprzedniej kadencji wyjaśniła, że ustalenie dofinansowania dla Województwa Łódzkiego na poziomie 90% było podyktowane strategicznym charakterem dokumentów oraz faktem, że ich sporządzanie stanowiło obowiązek nałożony aktami prawnymi takimi jak ustawa Prawo ochrony środowiska czy ustawa o odpadach²².

NIK zwróciła uwagę, że wśród zadań realizowanych przez podmioty inne niż Województwo Łódzkie także znajdowały się opracowania istotne dla ochrony środowiska, których obowiązek sporządzenia został określony ustawowo – np. opracowanie uproszczonych planów urządzania lasów.

(Dowód akta kontroli str. 505-549, 594-625, 1892-2016)

Na nierówne traktowanie beneficjentów wskazywała także sytuacja, w której Zarząd Funduszu odmówił dwóm gminom przyznania dofinansowania na sporządzenie aktualizacji programu usuwania wyrobów zawierających azbest (na 37,5 tys. zł łącznie). Natomiast Województwu Łódzkiemu przyznał dofinansowanie zarówno na sporządzenie Planu gospodarki odpadami województwa łódzkiego, na jego aktualizację oraz dwukrotnie na sporządzenie sprawozdania z realizacji Planu. Łączna kwota przyznanego dofinansowania na sporządzenie sprawozdań i aktualizacji wyniosła 288,6 tys. zł.

(Dowód akta kontroli str. 2625-2627)

c) NIK jako nielegalne oceniła przyznanie Województwu Łódzkiemu w 2014 r. i 2017 r. dotacji na sporządzenie sprawozdań z planu gospodarki odpadami województwa łódzkiego, łącznie do kwoty 155,4 tys. zł²³. Przedmiot wnioskowanego przez Województwo Łódzkie zadania nie mieścił się w katalogu przedsięwzięć wymienionych w art. 400a ustawy Prawo ochrony środowiska. Dodatkowo nie wpisywał się w zadania wskazane do dofinansowania w *Zasadach udzielania pomocy finansowej*. Koszty sporządzenia sprawozdania nie były zgodne z *Katalogiem kwalifikacji kosztów dla zadań dofinansowywanych ze środków WFOŚiGW w Łodzi*. Podejmując decyzję o przyznaniu dofinansowania w 2017 r. Zarząd Funduszu powołał się na §11 pkt 1 ustalonego przez Zarząd Funduszu *Katalogu kwalifikacji kosztów dla zadań dofinansowywanych ze środków WFOŚiGW w Łodzi*, zgodnie z którym za zgodą Zarządu dopuszcza się możliwość uznania za kwalifikowalne do dofinansowania koszty, których nie wymieniono w Katalogu, o ile wpływają one znacząco na osiągnięcie efektu rzeczowego i ekologicznego lub są niezbędne do jego zrealizowania. Zapis ten obowiązywał także w roku 2014.

Efektom ekologicznym zadań miała być w 2014 r. ocena zmian w zakresie gospodarki odpadami na terenie województwa łódzkiego, w 2017 r. opracowanie sprawozdania, które stanowić miało m.in. podsumowanie prowadzonych działań, analizę stanu gospodarki odpadami oraz realizacji zadań i osiągnięcia założonych celów. W ocenie NIK zadania obrazowały więc osiągnięcie zakładanych efektów ekologicznych z realizacji przedsięwzięcia polegającego na opracowaniu „Planu gospodarki odpadami województwa łódzkiego 2012”, które to zostało już

²² ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2016 r., poz. 1987 ze zm.).

²³ Zarząd Funduszu uchwałą nr 632/2014 z dnia 4 kwietnia 2014 r. przyznał dotację do wysokości 65,4 tys. zł, a uchwałą nr 994/2017 z dnia 22 maja 2017 r. do wysokości 90 tys. zł.

dofinansowane przez Fundusz w 2011 r. Zakładanym wówczas przez wnioskodawcę efektem ekologicznym było prowadzenie racjonalnej gospodarki odpadami przez gminy województwa łódzkiego.

Jak wyjaśnił były Prezes Zarządu, w 2017 r. podczas pierwszego głosowania w przedmiotowej sprawie Zarząd podjął decyzję o nieprzyznaniu dofinansowania. Dofinansowanie to zostało przyznane dopiero po wniesieniu odwołania przez wnioskodawcę. Wnioskodawca dowodził, że sprawozdanie przyczyni się do osiągnięcia efektu ekologicznego - m.in. zwiększenia świadomości mieszkańców w zakresie ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu poprzez prowadzenie racjonalnej gospodarki odpadami. Były Prezes wyjaśnił, że przedstawione argumenty nadal nie rozwiały wątpliwości. Dofinansowanie zostało przyznane trzema głosami za, przy dwóch wstrzymujących.

(Dowód akta kontroli str. 594-625, 1892-2116, 2656-2657, 2656-2657, 2658-2655)

5. W dwóch przypadkach (na 10 skontrolowanych) w badanym okresie nierzetelnie windykowano należności. Brak właściwego przepływu informacji oraz długotrwała beczynność i opieszałość obniżyły szanse Funduszu na odzyskanie zaległości na kwotę 1.551,6 tys. zł²⁴. Do nierzetelnego prowadzenia postępowań przyczynił się niewłaściwy nadzór nad windykacją oraz nieprecyzyjne zapisy *Procedur windykacji należności WFOŚiGW*, które nie określały terminów kolejnych czynności i sposobów postępowania w określonych sytuacjach. W Funduszu wprowadzono zidentyfikowano ryzyko wystąpienia nieskutecznego działania windykacyjnego lub jego zaniechania, jednak nie opracowano skutecznych metod przeciwdziałania takiemu zjawisku. W konsekwencji wdrożone mechanizmy kontroli zarządczej nie zadziałały prawidłowo i nie zdołały zapobiec stwierdzonej nieprawidłowości.

a) W odniesieniu do zaległości na kwotę 1.505,2 tys. zł, wynikającej z umowy wypowiedzianej w grudniu 2001 r., w dniu 4 grudnia 2015 r. syndyk masy upadłościowej zakończył postępowanie upadłościowe dłużnej spółki. Wierzytelność Funduszu nie została zaspokojona²⁵. W tym przypadku, co potwierdza analiza Zespołu Radców Prawnych Funduszu, Zarząd Funduszu był uprawniony na podstawie art. 299 ustawy Kodeks spółek handlowych do wystąpienia na drogę postępowania sądowego przeciwko członkom zarządu spółki, odpowiedzialnym za zobowiązania spółki.

Do czasu kontroli NIK, według stanu na koniec października 2017 r., nie została opracowana i przedstawiona na posiedzeniu Zarządu Funduszu informacja na temat proponowanego sposobu windykacji należności. Zgodnie z Procedurą windykacji należności WFOŚiGW, za przygotowanie takiej informacji odpowiedzialny był Zespół ds. Analiz i Planowania. W procedurze nie określono terminu na sporządzenie informacji.

Prowadzący postępowanie Starszy Specjalista Zespołu ds. Analiz i Planowania wyjaśniła, że w kwestii prowadzenia postępowań nie było ustalonych żadnych terminów, a sprawę konsultowano z Zastępcą Prezesa nadzorującym pracę Zespołu. Ponadto Starszy Specjalista wyjaśnił, że Zespół dwukrotnie – w 2016 r. i 2017 r. przeglądał akta spółki, w tym dokumenty finansowe w KRS. Działania te wspomagały analizę ewentualnego wystąpienia z pozwem do sądu.

(Dowód akta kontroli str. 1284-1289, 1329-1372, 2117-2282, 2782)

b) W odniesieniu do zaległości na kwotę 46,4 tys. zł, wynikającej z umowy wypowiedzianej w czerwcu 2009 r., Fundusz prawidłowo prowadził windykację w początkowej fazie. Dłużnika niezwłocznie wezwano do spłaty zaległości wraz z odsetkami. Zgodnie z decyzją Zarządu Funduszu, wskazującą na konieczność windykacji, w kwietniu 2010 r. wykorzystano podane pełnomocnictwo i wystąpiono

²⁴ Stan na dzień 30 czerwca 2017 r.

²⁵ Spółkę wykreślono z KRS 20 kwietnia 2016 r. Wykreślenie uprawomocniło się 21 maja 2016 r.

do banku o przekazanie kwoty zadłużenia. W odpowiedzi bank poinformował o braku środków. Z uwagi na brak podpisu dłużnika na złożonym w Funduszu wekslu, nie było możliwości skorzystania z tego zabezpieczenia. Według opinii prawnej Funduszu z dnia 27 czerwca 2011 r. windykację należało kontynuować. W czerwcu 2012 r. dłużna spółka została postawiona w stan likwidacji. W związku z powyższym, pismem z dnia 20 marca 2014 r. Fundusz podał likwidatorom kwotę wierzytelności do ujęcia w bilansie otwarcia likwidacji. Według stanu na koniec października 2017 r. do Funduszu nie wpłynęły żadne pisma w tej sprawie. Wiedzę na temat stanu likwidacji pozyskano dopiero w trakcie niniejszej kontroli NIK, tj. po ponad trzy i pół roku od dnia zgłoszenia wierzytelności. Pomimo wniosku Funduszu z 20 marca 2014 r., wierzytelność nie została ujęta w bilansie otwarcia likwidacji.

(Dowód akta kontroli str. 1284-1361, 2117-2142)

Prowadzący postępowanie windykacyjne Starszy Specjalista Zespołu ds. Analiz i Planowania wyjaśniła, że przed niniejszą kontrolą NIK kontaktowała się z likwidatorem dwukrotnie, wyłącznie telefonicznie. Z rozmów nie sporządzano żadnych notatek służbowych. Podczas rozmów nie ustalono stanu likwidacji i nie wyjaśniano, czy należność została ujęta w bilansie otwarcia likwidacji.

Zastępca Dyrektora Biura Kierownik Zespołu ds. Analiz i Planowania wyjaśniła, iż – w jej ocenie - w przypadku obu dłużników skuteczna windykacja była praktycznie niemożliwa ze względu na popełnione w czasie przyznawania dofinansowania i dokonywania umorzenia błędy pracownicze, co skutkowało brakiem niepodważalnych podstaw do wszczęcia postępowania sądowego oraz uzyskania korzystnego rozstrzygnięcia dla Funduszu. Wyjaśniająca podkreśliła równocześnie, że nie jest zamknięta droga do zgłoszenia żądania zaspokojenia roszczeń Funduszu i wszczęcia procedury sądowej, jeśli taka będzie decyzja Zarządu Funduszu. O stanie faktycznym ww. spraw był informowany Zastępca Prezesa Funduszu bezpośrednio nadzorujący Zespół ds. Analiz i Planowania. Ww. sprawy, jako nie rokujące odzyskaniem należności, nie wymagały takiej uwagi jak sprawy, w których czynności windykacyjne mogły skutkować odzyskaniem środków publicznych. Pozostali członkowie Zarządu również mieli informację o obu sprawach przy okazji okresowego omawiania windykacji. Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że Zarząd co najmniej dwukrotnie odrzucał ustny wniosek o odpisanie należności z ksiąg rachunkowych Funduszu. Jednocześnie przyznawał, że odzyskanie należności było wątpliwe. W świetle powyższego, „oczywistym było”, że czynności podejmowane w obu sprawach były sporadyczne i polegały głównie na kontaktach telefonicznych. Miały charakter porządkowy.

Prezes Zarządu wyjaśnił, iż nie był mu znany fakt braku ujęcia należności w bilansie otwarcia likwidacji. Zespół ds. Analiz i Planowania nigdy nie zgłaszał potrzeby zajęcia stanowiska lub podjęcia decyzji w tej sprawie. Zarząd Funduszu nie posiadał pełnej informacji dotyczącej sprawy, która prezentowana była w sprawozdaniu jako jedna z wielu spraw w toku. Na podstawie zaprezentowanych informacji sprawa nie wzbudziła dodatkowych wątpliwości, w związku z czym Zarząd przyjął do wiadomości, iż postępowanie windykacyjne trwa.

(Dowód akta kontroli str. 1367-1372, 2653-2655, 2658-2655)

6. Organy Funduszu nie dołożyły należytych starań celem opracowania czytelnych zasad dofinansowania dla osób fizycznych.

W marcu 2016 r. Zarząd Funduszu wprowadził dla osób fizycznych program priorytetowy oferujący bezpośrednie dofinansowanie zadań związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest. Tymczasem, w §2 pkt 12 *Zasad udzielania pomocy finansowej* ustalono, że *Pomoc finansowa dla osób fizycznych na cele niezwiązane z prowadzoną działalnością gospodarczą realizowana jest przez Fundusz wyłącznie w formie dotacji jako częściowa spłata kapitału kredytu udzielanego przez banki, za wyjątkiem dofinansowania na zadanie wskazane w §14*

pkt 2 lit. d. W §14 pkt 2 lit. d wskazano jedynie zadania z zakresu ochrony przyrody i krajobrazu obejmujące działania realizowane na terenach objętych ochroną lub w stosunku do obiektów poddanych pod ochronę /.../. Poprzedni Prezes Zarządu wyjaśnił, że programy priorytetowe były równorzędne pod względem prawnym z *Zasadami udzielania pomocy finansowej*. O odrębności programu priorytetowego stanowił zapis § 2 pkt 4 *Zasad udzielania pomocy finansowej*, zgodnie z którym na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej Fundusz może ogłaszać programy priorytetowe oraz zapis programu priorytetowego (10.4), z którego wynika, iż *Zasady* mają zastosowanie jedynie w sprawach w nim nieuregulowanych.

W ocenie NIK powyższe procedury były niejednolite i niejasne.

(Dowód akta kontroli str. 505-549, 2645-2652)

Ocena cząstkowa

Organy Funduszu nie zapewniły równego dostępu do zgromadzonych środków finansowych oraz dostatecznego ich wykorzystania na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W wyniku kontroli stwierdzono przypadki nierównego traktowania podmiotów, nierzetelnej windykacji należności oraz nieprawidłowości w przyznawaniu dofinansowania. Opracowane procedury udzielania dofinansowania osobom fizycznym nie były w pełni jednolite i jasne. Kontrola nie wykazała uchybień w zakresie rozliczania zawartych z beneficjentami umów, w tym dokonywania umorzeń. Zarząd Funduszu właściwie sprawował nadzór nad spółkami w których posiadał udziały i akcje oraz prowadził działania zmierzające do wyjścia kapitałowego z tych spółek.

2. Gospodarowanie środkami publicznymi na funkcjonowanie organów i biura Funduszu,

Opis stanu faktycznego

Koszty funkcjonowania organów i biura Funduszu wzrosły z 12.865,3 tys. zł w 2014 r. do 13.237,5 tys. zł w 2015 r. i do 16.304,2 tys. zł w 2016 r. (łącznie o 3.438,9 tys. zł). Na koniec pierwszego półrocza 2017 r. wyniosły 6.979,7 tys. zł. Wynikało to głównie ze wzrostu kosztów amortyzacji (o 1.421,1 tys. zł) oraz kosztów zużycia materiałów i energii (o 856,3 tys. zł) w związku z zakończeniem w 2015 r. budowy i wyposażania nowej siedziby Funduszu. Główną pozycję stanowiły koszty wynagrodzeń (około 59-70%), które wyniosły w kontrolowanym okresie odpowiednio 8.899,4 tys. zł, 9.296 tys. zł, 9.747,3 tys. zł i 4.445,1 tys. zł. Koszty ubezpieczeń społecznych i innych świadczeń stanowiły około 12-13% i wyniosły 1.667,4 tys. zł, 1.758,4 tys. zł, 1.913,1 tys. zł i 916,9 tys. zł.

Koszty funkcjonowania organów i biura Funduszu stanowiły około 10-13% kosztów ogółem Funduszu.

(Dowód akta kontroli str. 5-183, 2283, 2639-2640)

Do szczegółowej kontroli wybrano koszty funkcjonowania organów i biura Funduszu poniesione w latach 2014-2017 (I półrocze) łącznie w kwocie 1.615,7 tys. zł, stanowiącej 3,3% tego rodzaju kosztów (49.386,7 tys. zł) oraz wydatki w wysokości 207,1 tys. zł²⁶ poniesione na zakup środków trwałych. Wyniki kontroli przedstawiono poniżej.

(Dowód akta kontroli str. 2285-2287)

Dla zakupów na kwotę 1.317,8 tys. zł tryb zamówienia określono zgodnie z zapisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁷. W odniesieniu do pozostałej kwoty nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wyłączenia stosowania tej ustawy.

(Dowód akta kontroli str. 2285-2315)

²⁶ W zbadanej próbie wydatki majątkowe wyniosły 982,1 tys. zł i stanowiły 0,5% wydatków majątkowych poniesionych w kontrolowanym okresie (260.947 tys. zł).

²⁷ Dz. U. z 2017 r., poz. 1579.

Koszty usług obcych wyniosły łącznie 3.607,3 tys. zł, z tego 1.037,3 tys. zł w 2014 r., 1.066,5 tys. zł w 2016 r., 1.109,4 tys. zł w 2016 r. i 394,1 tys. zł w I półroczu 2017 r. W ramach tych kosztów usługi komputerowe wyniosły 636,9 tys. zł, obsługa prawna 292,5 tys. zł i wykonanie ekspertyz, badań i opinii 70 tys. zł. Kontrola kosztów usług komputerowych na kwotę 357,6 tys. zł (56,1%), obsługi prawnej na 278,9 tys. zł (95,4%) oraz kosztów wykonania ekspertyz, badań i opinii na 38,7 tys. zł (55,3%) wykazała, że zostały one poniesione w związku z działalnością Funduszu, na podstawie umów zawartych z wykonawcami wyłonionymi zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami dotyczącymi zamówień.

(Dowód akta kontroli str. 2283, 2285-2287, 2316-2362, 2628-2644)

Koszty zakupu wyposażenia i środków trwałych o niskiej wartości wyniosły łącznie 826,1 tys. zł, z tego 5,7 tys. zł w 2014 r., 11,8 tys. zł w 2015 r., 804,5 tys. zł w 2016 r. (wzrost wynikający z wyposażenia nowej siedziby Funduszu) i 4,1 tys. zł w 2017 r. (I półrocze). W wyniku kontroli kosztów wyposażenia o wartości 774,9 tys. zł (93,8%) i środków trwałych o wartości 207,1 tys. zł ustalono, że zostały one poniesione wyłącznie na niezbędne zakupy, w gospodarny sposób, z zachowaniem zasad wolnej konkurencji. Zakupione składniki rzeczowe/majątkowe zostały oddane do użytkowania.

Wydatki majątkowe Funduszu wyniosły w latach 2014-2016 łącznie 260.947 tys. zł.

(Dowód akta kontroli str. 27-183, 2285-2287, 2316)

Koszty szkoleń wyniosły łącznie 333,7 tys. zł, z tego 80,8 tys. zł w 2014 r., 80,2 tys. zł w 2015 r., 123,1 tys. zł w 2016 r. i 49,6 tys. zł w 2017 r. (I półrocze). Badanie próby szkoleń za kwotę 93 tys. zł²⁸ (27,9%) wykazało, że brali w nich udział wyłącznie pracownicy Funduszu, a tematyka szkoleń związana była z zadaniami wykonywanymi na danym stanowisku.

(Dowód akta kontroli str. 2283, 2285-2287, 2363-2396)

Fundusz dysponował sześcioma pojazdami służbowymi w roku 2014 i pięcioma w kolejnych latach. Koszty utrzymania tych pojazdów wyniosły w kontrolowanym okresie łącznie 237,7 tys. zł, z tego 82,5 tys. zł w 2014 r., 62,2 tys. zł w 2015 r., 62,9 tys. zł w 2016 r. i 30,1 tys. zł w I półroczu 2017 r.

Kontrola próby kosztów w kwocie 41,3 tys. zł (17,4%)²⁹ wykazała, że zostały one rzetelnie rozliczone. Z pojazdów służbowych korzystano na zasadach określonych w zarządzeniach Prezesa Zarządu w sprawie użytkowania samochodów służbowych. Zgodnie z tymi zasadami, koszty przejazdu ponad ustalony limit (880 km w granicach administracyjnych miasta) bądź w celach prywatnych, zwracane były do Funduszu przez użytkowników pojazdów. W badanej próbie dokonane zwroty zostały prawidłowo wyliczone i wyniosły 9,4 tys. zł.

(Dowód akta kontroli str. 2397-2566)

Koszty umów cywilno-prawnych wyniosły łącznie 31,3 tys. zł, z tego po 11,9 tys. zł w 2014 r. i 2015 r. oraz 7,5 tys. zł w 2017 r. (I półrocze). Osoby, z którymi zawarto umowy nie były pracownikami Funduszu i zostały wyłonione zgodnie z wewnętrznymi zasadami udzielania zamówień. Przedmiotem umów było przeprowadzenie kontroli działalności Zarządu Funduszu.

(Dowód akta kontroli str. 2283, 2285-2287)

Przeciętna liczba zatrudnionych w biurze Funduszu³⁰ wzrosła ze 102,29 w 2014 r., do 103,4 w 2015 r., 104,81 w 2016 r. i 106,48 w I półroczu 2017 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pracownika pełnozatrudnionego wzrosło z 7 tys. zł w 2014 r. do 7,3 tys. zł w 2015 r. i 7,5 tys. zł w 2016 r., przy czym

²⁸ Do badania wybrano po dwa szkolenia przeprowadzone w każdym roku kontrolowanego okresu z uwzględnieniem kryterium najwyższej wydatkowanej na ten cel kwoty.

²⁹ Próbę do badania wybrano w sposób celowy - skontrolowano koszty użytkowania wszystkich samochodów będących w dyspozycji Funduszu w kwietniu i czerwcu roku 2014, 2015, 2016 i 2017.

³⁰ Wg metodologii stosowanej dla wycień odpisu na ZFŚS.

przeciętne wynagrodzenie miesięczne dla członka pięcioosobowego Zarządu i Głównego Księgowego kształtowało się odpowiednio na poziomie: 15,2 tys. zł, 15,6 tys. zł i 16,1 tys. zł. Przeciętne wynagrodzenie miesięczne dla pozostałych pracowników w tym samym okresie wynosiło: 5,4 tys. zł, 6,2 tys. zł i 6,5 tys. zł. Wynagrodzenie siedmioosobowej Rady Nadzorczej wynosiło: 254 tys. zł w 2014 r., 262,5 tys. zł w 2015 r. i 271,5 tys. zł w 2016 r.

W strukturze kosztów biura Funduszu wynagrodzenia stanowiły najwyższy udział procentowy: 69,2% w 2014 r. (8.899,4 tys. zł), 70,2% w 2015 r. (9.296 tys. zł) i 59,8% w 2016 r. (9.747,3 tys. zł).

(Dowód akta kontroli str. 2283, 2284)

Liczeba członków Rady Nadzorczej i Zarządu Funduszu została dostosowana do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska³¹. W wyniku tych zmian miesięczne koszty wynagrodzeń dla Rady Nadzorczej i Zarządu zmniejszyły się o 73,1 tys. zł.

Rada Nadzorcza Funduszu nowej kadencji w dniu 7 lipca 2017 r. wystąpiła do Zarządu Województwa Łódzkiego o powołanie nowego Prezesa Zarządu i jego Zastępcy. Uchwały podjęto biorąc pod uwagę rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 6 lipca 2017 r. o stwierdzeniu nieważności niektórych zapisów Statutu Funduszu, dotyczących powoływania Zarządu. W dniu 12 lipca 2017 r. Zarząd Województwa Łódzkiego podjął decyzję o zaskarżeniu tego rozstrzygnięcia, a dniu 17 lipca 2017 r. poinformował Radę Nadzorczą Funduszu, iż zdecydował o niepowołaniu osób wskazanych w uchwałach Rady Nadzorczej Funduszu i wniósł do Wojewody Łódzkiego o objęcie kontrolą uchwał Rady Nadzorczej w sprawie powołania nowego Zarządu Funduszu. W dniu 27 lipca 2017 r. Wojewoda Łódzki poinformował Przewodniczącą Rady Nadzorczej o niestwierdzeniu uchybień stanowiących podstawę do wydania decyzji o stwierdzeniu nieważności uchwał.

Na posiedzeniu w dniu 22 września 2017 r. Rada Nadzorcza, działając na podstawie art. 400j ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska podjęła uchwałę, iż Zarząd Funduszu będzie działał w składzie jednoosobowym³². Równocześnie powołała nowego Prezesa Zarządu (poprzednio wskazanego do pełnienia tej funkcji). W uchwale podano, iż z dniem powołania nowego Prezesa Zarządu wygasły mandaty dotychczasowych członków Zarządu. Od 22 i 23 września 2017 r. wszyscy członkowie byłego Zarządu przebywali na zwolnieniach lekarskich. Zwolnienia zostały poddane kontroli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

W dniu 5 października 2017 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, po rozpoznaniu skargi Sejmiku Województwa Łódzkiego wydał wyrok, w którym uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 6 lipca 2017 r. Działający w imieniu Wojewody Członek Rady Nadzorczej poinformował, że Wojewoda Łódzki złożył do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę kasacyjną w tej sprawie.

(Dowód akta kontroli str. 2657-2623, 2783)

W działalności Funduszu w ww. zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

W wyniku kontroli 3,3% kosztów funkcjonowania organów i biura Funduszu zaewidencjonowanych w latach 2015-2017 (I półrocze), NIK stwierdziła, że zostały one poniesione w sposób gospodarny i oszczędny, z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³³. Nabyte produkty i usługi były wykorzystane w bieżącej działalności Funduszu. Liczebność członków Zarządu dostosowano do zmian wprowadzonych w 2017 r. w ustawie Prawo ochrony środowiska.

³¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 898.

³² W związku z rezygnacją uchyliła uchwałę w sprawie powołania Zastępcy Prezesa Zarządu.

³³ Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

IV. Uwagi i 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 Kontroli³⁴, wnosi o:

1. Pełne wykorzystywanie zgromadzonych środków finansowych na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.
2. Zapewnienie wszystkim grupom beneficjentów równego dostępu do poszczególnych form dofinansowania.
3. Elastyczne dostosowywanie – w miarę możliwości finansowych - planów Funduszu do potrzeb wnioskodawców oraz maksymalizację efektów ekologicznych.
4. Udzielanie dofinansowania wyłącznie na zadania generujące efekt ekologiczny i wpisujące się w katalog określony w art. 400a ustawy Prawo ochrony środowiska oraz odpowiednie procedury Funduszu.
5. Wypracowanie skutecznych metod przeciwdziałania zjawisku zaniechań i opóźnień w obszarze windykacji oraz rzetelne dochodzenie należności.
6. Weryfikację procedur udzielania dofinansowania celem wyeliminowania zapisów wprowadzających kryterium podmiotowości.
7. Opracowanie czytelnych, jednolitych i efektywnych procedur przyznawania dofinansowania dla osób fizycznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

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.

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

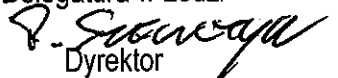
Łódź, 30 listopada 2017 r.

Kontroler

Emilia Wyciszkievicz
główny specjalista k. p.



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi


Dyrektor
Przemysław Szewczyk

³⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.