



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.021.01.2017
P/17/085

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpco@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/085 – Prawdliwość działania wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Przemysław Grad, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr LPO/131/2017 z dnia 23 sierpnia 2017 r. 2. Sylwia Zakrzewska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr LPO/132/2017 z dnia 23 sierpnia 2017 r. 3. Renata Robińska, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli Nr LPO/146/2017 z dnia 19 września 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu, ul. Szczepanowskiego 15A, 60-541 Poznań (dalej: Fundusz albo WFOŚiGW)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jolanta Ratajczak, Prezes Zarządu Funduszu ² (dalej: Prezes). (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

W latach 2014-2017 (I półrocze) Fundusz podejmował efektywne działania w celu tworzenia warunków sprzyjających realizacji licznych przedsięwzięć proekologicznych. Bezpośrednią miarą takiej efektywności były corocznie osiągane efekty rzeczowe i ekologiczne związane z realizacją oddanych do użytku inwestycji oraz zrealizowanych działań proekologicznych. Pożyczki i dotacje przyznawane były na przedsięwzięcia wskazane w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁴ i na zasadach określonych przez organy WFOŚiGW. Stwierdzono jednak jednostkowe przypadki nierzetelnej oceny rozliczeń przedkładanych przez beneficjentów oraz modyfikowania terminów spłat rat pożyczek bez zachowania wymaganej formy pisemnej, a także umorzenia części pożyczki w zbyt wysokim wymiarze, w konsekwencji błędu popełnionego w 2007 r.

Wydatkowania środków finansowych na funkcjonowanie organów i biura Funduszu dokonywano w sposób gospodarny i oszczędny, na cele związane z jego działalnością statutową. Jedynie w dwóch przypadkach kancelarii zapewniającej obsługę prawną WFOŚiGW wypłacono – relatywnie niewielkie – nienależne kwoty, które nie znajdowały oparcia w zawartej z nią umowie.

¹ W latach 2014-2017 (do dnia zakończenia kontroli) oraz okres wcześniejszy jeżeli miał wpływ na kontrolowaną działalność, dalej: okres objęty kontrolą, kontrolowany okres.

² Od 3 listopada 2017 r. Wcześniej, w okresie od 22 grudnia 2011 r. do 2 listopada 2017 r. Prezesem Zarządu Funduszu była Hanna Grunt (dalej: była Prezes).

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

⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 519, ze zm., dalej: Poś.

Corocznie miały też miejsce sytuacje nieudzielenia dofinansowania wnioskodawcom z powodu wyczerpania przyjętego limitu środków na dotację, co jednak nie skłaniało Zarządu Funduszu do przeznaczania rosnącej ilości wolnych środków na tę formę pomocy bezwrotnej. Ponadto, WFOŚiGW nie posiadał efektywnej koncepcji zarządzania posiadanymi akcjami i udziałami. Utrzymywanie tego stanu nie służyło optymalnemu wykorzystaniu środków Funduszu przeznaczonych na realizację powierzonych mu zadań.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działalność wojewódzkich funduszy w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2014, 2015 i 2016 przychody Funduszu zrealizowane zostały na poziomie wyższym od zakładanego w rocznych planach finansowych na dany rok i wyniosły odpowiednio: 83.403,4 tys. zł (105% planu), 93.757,8 tys. zł (105% planu) i 86.920,8 tys. zł (103% planu). Znaczny wzrost przychodów w 2015 r. o 12,4% (tj. o 10.354 tys. zł) w porównaniu do roku ubiegłego nie były kontynuowany w następnym roku. Osiągnięte bowiem w 2016 r. przez Fundusz przychody były niższe o 6.836,0 tys. zł od przychodów uzyskanych w roku poprzednim. Na 2017 r. założono osiągnięcie przychodów w wysokości 66.291,0 tys. przy czym w I półroczu uzyskano przychody w wysokości 56.328,8 tys. zł.

Główne źródło przychodów Funduszu stanowiły opłaty za korzystanie ze środowiska⁵, których udział w strukturze przychodów Funduszu w tych latach kształtował się na poziomie odpowiednio 70,7%, 67,4% i 63,6%⁶. Na 2017 r. przewidywano ich udział na poziomie 66,4% (przy czym na I półrocze ww. opłaty stanowiły 83,2% osiągniętych przychodów). Opłaty z tego tytułu wzrosły w 2015 r. o 7,2%. (tj. o 4.278,6 tys. zł) w porównaniu do roku poprzedniego, a z kolei w 2016 r. nastąpił ich spadek o 12,6% (tj. o 7.973,2 tys. zł) w porównaniu do 2015 r. W okresie objętym kontrolą natomiast corocznie wzrastały przychody z nadwyżek dochodów⁷ gmin z tytułu opłat i kar⁸, osiągając wysokość 10.172,2 tys. zł w 2016 r., co stanowiło wzrost o odpowiednio 773,9%⁹ i 28,1%¹⁰ w porównaniu do lat ubiegłych. Skutkowało to znacznym wzrostem ich udziału w strukturze przychodów, z 1,4% w 2014 r. do 11,7% w 2016 r. Z kolei przychody z tytułu administracyjnych kar pieniężnych¹¹ za naruszenie wymagań w zakresie ochrony środowiska miały marginalny wpływ na wysokość przychodów Funduszu, i kształtowały się w tych latach na poziomie 0,03% - 0,05% ogółu przychodów.

Znaczącym źródłem przychodów były natomiast przychody finansowe, których udział w strukturze przychodów kształtował się w okresie kontrolowanym na poziomie 18,5% - 23,3% i które wyniosły odpowiednio 19.424,4 tys. zł w 2014 r., 17.320,5 tys. zł w 2015 r. i 18.298,2 tys. zł w 2016 r. Na 2017 rok założono osiągnięcie przychodów w wysokości 18.000,0 tys. zł przy czym w I półroczu uzyskano przychody w wysokości 8.629,0 tys. zł. Najwyższą pozycję stanowiły

⁵ Przekazywane w ramach redystrybucji dokonywanej przez Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego.

⁶ Stanowiły one odpowiednio 58.938,8 tys. zł, 63.217,4 tys. zł i 55.244,3 tys. zł.

⁷ Zgodnie z art. 404 ust. 1 i 3 Poś, gminy i powiaty, których dochody z tytułu opłat i kar są większe niż 10-krotność średniej krajowej dochodów z roku poprzedniego przypadających na jednego mieszkańca, liczonej odpowiednio dla gmin i powiatów, przekazują nadwyżkę z tytułu tych dochodów do właściwego wojewódzkiego funduszu w terminie do dnia 15 sierpnia roku następującego po roku, w którym wystąpiła nadwyżka.

⁸ W latach 2014 – 2016 Fundusz nie uzyskał wpływów z tytułu nadwyżek dochodów powiatów z opłat i kar.

⁹ W 2014 r. uzyskano przychody w kwocie 1.164 tys. zł.

¹⁰ W 2015 roku przychody wyniosły 7.940,2 tys. zł, co stanowiło 8,5% w strukturze przychodów.

¹¹ O których mowa w art. 273 ust. 2 Poś. Kary pobrane przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska i w należytą częśći przekazywane do Funduszu.

przychody z tytułu oprocentowania udzielonych pożyczek, wynoszące w latach objętych kontrolą odpowiednio 13.231,2 tys. zł, 15.335,5 tys. zł i 16.278,6 tys. zł. W porównaniu do 2014 r. wpływy z odsetek z tego tytułu wzrosły odpowiednio o 15,9% (2015 r.) i o 23,4% (2016 r.), pomimo zmniejszenia wysokości oprocentowania w tych latach.

Kolejne źródło przychodów w latach 2014 – 2016 stanowiły przychody z tytułu dotacji z budżetu państwa w ramach pomocy technicznej związanej z obsługą Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (dalej: POIiŚ) na lata 2007-2013 oraz Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego (dalej: WRPO) na lata 2007-2013. Ich udział w strukturze przychodów kształtował się w tym okresie na poziomie 4,5% - 5,6,3% ogółu przychodów i wyniósł odpowiednio 3.775,5 tys. zł w 2014 r., 5.227,7 tys. zł w 2015 r. i 2.419,4 tys. zł w 2016 r. Na 2017 rok założono osiągnięcie przychodów z tego tytułu na niewielkim poziomie wynoszącym 341,0 tys. zł (z tego w I półroczu uzyskano 182,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 7-122, 1720-1821)

1.2. Zgodnie z zatwierdzanymi corocznie przez Radę Nadzorczą listami przedsięwzięć priorytetowych¹² Funduszu, nadrzędnym jego priorytetem w latach 2014–2017 było wspieranie przedsięwzięć dofinansowanych ze środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi, w tym zadań zgodnych z Narodową Strategią Spójności¹³ oraz jej dokumentami programowymi. Przyjęte w tych latach listy przedsięwzięć priorytetowych zapewniały ciągłość działań ukierunkowanych na uzyskanie efektów środowiskowych w sześciu dziedzinach, w tym m.in:

- dla ochrony wód i gospodarki wodnej – na budowie, rozbudowie lub modernizacji oczyszczalni ścieków i budowie kanalizacji sanitarnych dociągających istniejące oczyszczalnie, zawartych w Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych oraz na budowie lub modernizacji urządzeń instalacji związanych z gospodarką osadami ściekowymi i zwiększających bezpieczeństwo przeciwpowodziowe, a także małej retencji,
- dla ochrony powietrza – na ograniczeniu niskiej emisji¹⁴ oraz na zwiększeniu wykorzystania energii z odnawialnych źródeł i na działaniach w zakresie oszczędności energii i poprawy efektywności energetycznej,
- dla ochrony ziemi – na zabezpieczeniu, rekultywacji nieczynnych, niespełniających wymagań składowisk na terenach objętych ponadlokalnymi systemami gospodarki odpadami i rekultywacji terenów zdegradowanych zgodnie z Planem Gospodarki Odpadami dla Województwa Wielkopolskiego oraz na unieszkodliwianiu odpadów niebezpiecznych, w tym poprzez usuwanie i unieszkodliwianie wyrobów zawierających azbest na terenie województwa wielkopolskiego.

Kierunki te zostały uwzględniane w uchwalonych corocznie przez Radę Nadzorczą planach działalności Funduszu na poszczególne lata okresu 2014 - 2017. W planach działalności sprecyzowane zostały kierunki, zakres, forma i skala pomocy finansowej, w zgodności z przyjętą strategią działania WFOŚiGW na lata 2013-2016 z perspektywą do 2020 r. Przy ich ustalaniu uwzględniono również założenia wspólnej strategii działania Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej na lata 2013-2016 z perspektywą do 2020 roku w zakresie inicjatyw podejmowanych wspólnie przez fundusze

¹² Uchwały Rady Nadzorczej: nr 14/103/2013 z 27 czerwca 2013 r., nr 15/137/2014 z 27 czerwca 2014 r., nr 15/169/2015 z 3 czerwca 2015 r. i nr 13/205/2016 z 28 czerwca 2016 r.

¹³ Dokument określający wdrażanie Funduszy Europejskich na lata 2007-2013, w którym ustalono priorytety i obszary wykorzystania oraz system wdrażania funduszy unijnych: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności.

¹⁴ Dot. stref i aglomeracji, dla których opracowano programy ochrony powietrza i terenów zwartej zabudowy ośrodków miejskich.

w ramach funkcjonowania systemu finansowania ochrony środowiska. Ponadto przewidywano również finansowanie – w przypadku posiadania wolnych środków dyspozycyjnych – przedsięwzięć niemieszczących się w liście przedsięwzięć priorytetowych, a służących ochronie środowiska i gospodarki wodnej.

(dowód: akta kontroli str. 123-229)

W planach działalności (począwszy od 2015 r.) w Funduszu wprowadzono mierniki osiągnięcia celów w zakresie głównych dziedzin dofinansowywanych przez Fundusz. Miernik celu w zakresie ochrony wód i gospodarki wodnej stanowiła liczba dodatkowych osób korzystających z ulepszanego oczyszczania ścieków ustalona w latach 2015, 2016 i 2017 na poziomie odpowiednio: 5.000 RLM¹⁵ (osiągnięty 24.664 RLM), 15.000 RLM (osiągnięty 53.669 RLM) i 15 000 RLM. W zakresie ochrony powietrza założony miernik osiągnięcia celu odnoszący się do ograniczenia lub uniknięcia emisji CO₂ [Mg/rok] zrealizowano na poziomie odpowiednio: 7.466,6 Mg/rok (przy zakładanym 72.000 Mg/rok) i 10.164,58 Mg/rok (planowano 6.000 Mg/rok), a na 2017 rok zakładano zmniejszenie emisji CO₂ na poziomie 6.000 Mg/rok. Miernikiem osiągnięcia celu w zakresie ochrony powierzchni ziemi i zagospodarowania odpadów stanowiła masa unieszkodliwionych odpadów niebezpiecznych w tych latach na poziomie 5.000 Mg/rok (osiągnięto 4.856,3 Mg/rok – 2015 r. i 4.544,2 Mg/rok – 2016 r. Za miernik osiągnięcia celu w zakresie ochrony przyrody przyjęto powierzchnię obszarów (700 ha rocznie), na których przywrócono lub zapewniono ochronę właściwego stanu ekosystemów. Zrealizowano go na poziomie 48.247,4 ha (2015 r.) i 44.473,9 ha (2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 123-229)

1.3. W okresie objętym kontrolą Fundusz przyznał również dofinansowanie w trybie indywidualnym dla przedsięwzięć, które nie mieściły się w liście przedsięwzięć priorytetowych, na łączną kwotę 3.691,6 tys. zł¹⁶, z tego z zakresu zadań pozostałych - 2.565,4 tys. zł, ochrony przyrody - 873,0 tys. zł, ochrony wód i gospodarki wodnej - 131,9 tys. zł, monitoringu środowiska - 121,3 tys. zł. Przedsięwzięcia te dotyczyły w szczególności opracowania planów gospodarki niskoemisyjnej, badania jakości wody kąpielisk i rekultywacji jezior (beneficjentami jednostki samorządu terytorialnego oraz ich jednostki organizacyjne), usuwania barszczu Sosnowskiego (beneficjenci - jednostki samorządu terytorialnego) i działań związanych z ochroną pszczół (adresaci wsparcia – podmioty prowadzące działalność gospodarczą realizujące przedsięwzięcia na rzecz ochrony pszczół na terenie Województwa Wielkopolskiego, z wyłączeniem państwowych jednostek budżetowych oraz osób fizycznych nie prowadzących działalności gospodarczej). Dla wyboru tych przedsięwzięć do dofinansowania Fundusz stosował jednolite kryteria określone w regulaminach naboru. W ramach trybu indywidualnego dofinansowano również przedsięwzięcie realizowane przez Województwo Wielkopolskie dotyczące systemu kontroli wnoszenia opłat za korzystanie ze środowiska (50,0 tys. zł)

(dowód: akta kontroli str. 230-233)

1.4. Na realizację przedsięwzięć umieszczonych przez ustawodawcę w katalogu zadań przewidzianych do finansowania środkami Funduszu w latach 2014 - 2016 zaplanowano środki w ramach pomocy bezzwrotnej (dotacji¹⁷) w wysokości 70.700,0 tys. zł (wydatkowano 64.921,8 tys. zł, tj. 91,8% planu). Na I półrocze

¹⁵ Równoważna Liczba Mieszkańców – liczba wyrażająca wielokrotność ładunku zanieczyszczeń w ściekach odprowadzanych z obiektów przemysłowych i usługowych w stosunku do jednostkowego ładunku zanieczyszczeń w ściekach z gospodarstw domowych, odprowadzanych od jednego mieszkańca w ciągu doby. W Polsce przyjęto ładunek BZT5 pochodzący od 1 mieszkańca równy 60 g O₂ na dobę.

¹⁶ Z tego 386,9 tys. zł (2014 r.), 522,9 tys. zł (2015 r.), 2.470,8 tys. zł (2016 r.) i 310,9 tys. zł (I półrocze 2017 r.)

¹⁷ W tym dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych i spłaty kapitału kredytów bankowych

2017 r. zaplanowano 24.000,0 tys. zł (wydatkowano 1.755,0 tys. zł, tj. 7,3% planu). Największe środki wykorzystano na realizację przedsięwzięć z zakresu ochrony atmosfery i edukacji ekologicznej (wydatkowano odpowiednio 16.806,0 tys. zł i 14.502,5 tys. zł) oraz zapobieganie i likwidacji skutków klęsk żywiołowych i awarii w skali regionalnej (wydatkowano 12.689,5 tys. zł).

Zarząd Funduszu corocznie analizował wykorzystanie środków w latach ubiegłych. Taka analiza służyła w Funduszu do tworzenia corocznych list przedsięwzięć planowanych do dofinansowania i wydatkowania środków na poszczególne kierunki finansowania. Z powyższych analiz wynikało m.in. jakie było zainteresowanie wśród wnioskodawców realizacją przedsięwzięć w poszczególnych kierunkach finansowania i jakie były potrzeby finansowe wnioskodawców. W efekcie Fundusz nie określał limitu środków dla poszczególnych dziedzin, za wyjątkiem środków zabezpieczonych corocznie na realizację przedsięwzięć związanych z usuwaniem i unieszkodliwianiem wyrobów zawierających azbest

Jak wyjaśniła była Prezes, na podstawie wieloletnich doświadczeń Fundusz planuje ogólne kwoty przeznaczone do dofinansowania przedsięwzięć w formie dotacji, w ramach których, w zależności od potrzeb zgłaszanych przez wnioskodawców oraz uzyskanych efektów ekologicznych, dysponuje środkami na poszczególne kierunki finansowania. Powyższe analizy i doświadczenie pozwalają w miarę skutecznie zaspokoić potrzeby wnioskodawców.

(dowód: akta kontroli str. 230-233)

1.5. Stan wolnych środków¹⁸ pieniężnych Funduszu na koniec każdego roku corocznie ulegał zwiększeniu, z 3.456,0 tys. zł w 2014 r. do 56.283,8 tys. zł w 2016 r. Na I półrocze 2017 r. stan wolnych środków wynosił 117.458,1 tys. zł. Była Prezes wyjaśniła, że środki finansowe które zostały na koniec 2016 r. pierwotnie przeznaczone były na pożyczki dla beneficjentów, które ze względu na rezygnacje (65 przypadków rezygnacji z pożyczek na kwotę ponad 101 mln zł) oraz brak zapotrzebowania ze strony beneficjentów nie zostały wykorzystane. W przypadku wolnych środków pojawiających się w ciągu roku Zarząd Funduszu podejmował decyzje o zwiększeniu alokacji w ramach pomocy zwrotnej (pożyczek) na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Natomiast rokrocznie w planie finansowym Funduszu na następny rok wysokość należności z tytułu pożyczek zwiększano o stan wolnych środków powstałych na koniec roku. W efekcie, w latach objętych kontrolą w stosunku do złożonych wniosków spełniających kryteria formalne i merytoryczne nie wystąpiły przypadki nieprzyznania zwrotnej pomocy finansowej (w formie pożyczek) z powodu braku środków finansowych. Natomiast w przypadku pomocy bezzwrotnej (w formie dotacji) wystąpiły przypadki nieudzielenia dofinansowania wnioskodawcom z powodu wyczerpania alokacji, w tym w stosunku odpowiednio do 115 wniosków na kwotę 17.284,3 tys. zł – w 2014 r., 66 wniosków na kwotę 6.465,2 tys. zł – w 2015 r., 143 wniosków na kwotę 19.786,3 tys. zł – w 2016 r. i 46 wniosków na kwotę 15.747,0 tys. zł – w I półroczu 2017 r. W tych latach największe zainteresowanie beneficjenci wykazywali w odniesieniu do realizacji zadań z zakresu :

- ochrony atmosfery (w tym programu KAWKA) - 23 wnioskom na kwotę 13.273,0 tys. zł nie przyznano dofinansowania z powodu braku środków finansowych,
- edukacji ekologicznej - 235 wnioskom na kwotę 15.225,9 tys. zł nie przyznano dofinansowania z powodu braku środków finansowych,

¹⁸ Wolne środki rozumiane jako środki znajdujące się na rachunku bankowym pomniejszone o: środki Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, zobowiązania przypadające do spłaty na rok następny (w tym do przekazania raty pożyczek, dotacji), udzielone poręczenia i promesy.

- zapobiegania i likwidacji skutków klęsk żywiołowych i poważnych awarii w skali regionalnej - 46 wniosków na kwotę 15.516,3 tys. zł nie przyznano dofinansowania z powodu braku środków finansowych,

(dowód: akta kontroli str. 7-110, 234-245)

1.6. W ciągu 2014 roku czasowo wolne środki Funduszu deponowane były na lokatach terminowych w różnych bankach komercyjnych, z uwzględnieniem dywersyfikacji lokowanych środków. Środki gromadzone na bieżącym rachunku Funduszu były również deponowane na lokatach overnight w bankach, ze względu na efektywniejsze oprocentowanie depozytów od umownego oprocentowania rachunków bieżących. Natomiast w latach 2015 – 2017 (I półrocze) wolne środki Funduszu lokowane były na rachunku Ministra Finansów w Banku Gospodarstwa Krajowego w formie depozytów terminowych, a środki Funduszu, które nie zostały przekazane w depozyt terminowy i nie zostały wydatkowane w danym dniu, przekazywane były na koniec każdego dnia roboczego w depozyt overnight. Obowiązek ich lokowania w formie depozytu u Ministra Finansów związany był z konsolidacją finansów sektora publicznego¹⁹.

W kontrolowanym okresie średnia miesięczna kwota depozytów terminowych²⁰ wyniosła odpowiednio: 150.129,3 tys. zł (w 2014 r.), 122.708,3 tys. zł (w 2015 r.), 143.041,7 tys. zł (w 2016 r.), 142.673,8 tys. zł (w I półroczu 2017 r.). Z kolei średni okres depozytu²¹ w 2014 r. wynosił 53 dni. Po konsolidacji sektora finansów publicznych w kolejnych latach średni okres depozytu wydłużył się z 39 dni (2015 r.) do 60 dni²² (I półrocze 2017 r.). Realizacja lokowania wolnych środków odbywała się przy 100% priorytecie dla wypłat związanych z przyznaną pomocą finansową. Tym samym lokowanie wolnych środków przez Fundusz nie spowodowało ograniczeń w udzielaniu przez niego dofinansowania zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

(dowód akta kontroli str. 246-461)

W 2014 roku przychody z tytułu oprocentowania czasowo wolnych środków pieniężnych na rachunkach bankowych wyniosły 4.792,6 tys. zł. W kolejnych latach z przekazanych w depozyt środków Fundusz uzyskał przychody w wysokości 1.985 tys. zł w 2015 r., 2.017,5 tys. zł w 2016 r. i 309 tys. zł w I półroczu 2017 r. W porównaniu do 2014 roku nastąpił spadek przychodów z tego tytułu odpowiednio o 58,6% (2015 r.) i 57,9% (2016 r.), co było konsekwencją wprowadzenia obowiązku lokowania wolnych środków w formie depozytu u Ministra Finansów.

(dowód akta kontroli str. 1720-1821)

W okresie objętym kontrolą Fundusz nie zaciągał kredytów ani pożyczek.

(dowód akta kontroli str. 1020-1031)

1.7. W kontrolowanym okresie Zarząd Funduszu podejmował w ciągu roku działania zmierzające do pełnego wykorzystania środków funduszy na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Terminy ogłaszania naborów projektów do dofinansowania oraz ustalony kalendarz konkursów umożliwiły pełne wykorzystanie planowanych środków. W ramach naborów na przedsięwzięcia inwestycyjne, planowanie pomocy odbywało się do momentu wyczerpania dyspozycyjnej puli środków na dany rok naboru. W sytuacji, gdy alokacja środków

¹⁹ W związku z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2015 r. ustawy z dnia 26 września 2014 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz.1626) oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie (Dz. U. poz. 1864).

²⁰ Wyliczony jako średnia arytmetyczna zdeponowanych środków na lokatach terminowych na koniec miesiąca danego roku.

²¹ Wyliczony jako średnia arytmetyczna czasu lokat w danym roku (suma liczby dni depozytów/liczba depozytów).

²² W 2016 roku średni okres depozytu wynosił 54 dni.

na podstawie zawartych już umów została wyczerpana, nie tworzone w Funduszu list rezerwowych wniosków, za wyjątkiem naborów na realizację planów gospodarki niskoemisyjnej. Na podstawie planowanej kwoty pomocy, wnioskodawcy dokonywali wyboru wykonawców i dopiero na tej podstawie (znając rzeczywiste koszty przedsięwzięć) zawierane były umowy z Funduszem. Była Prezes wyjaśniła, że wnioski które zostały złożone w ramach naboru, a dla których zabrakło w danym momencie środków finansowych, oczekiwały na pojawienie się oszczędności przetargowych rezygnację przez innych wnioskodawców z planowanej pomocy lub wpływ dodatkowych środków. Dodała, że w momencie pojawienia się wolnych środków finansowych, kolejne wnioski wprowadzane są do planu finansowego Funduszu. W ramach takiego działania rozdysponowano w latach 2014-2017 środki w wysokości 3.170,0 tys. zł²³ powstałe w wyniku ww. okoliczności.

(dowód akta kontroli str. 1645-1719, 1720-1996, 2305-2309, 2312-2327)

Potencjalni beneficjenci byli informowani o możliwościach i zasadach uzyskania dofinansowania ze środków Funduszu, m.in. poprzez organizację konferencji, szkoleń i warsztatów poświęconych temu zagadnieniu. Mieli również możliwość zapoznania się z charakterystyką działalności Funduszu na corocznie organizowanych targach, jak i poprzez corocznie publikowane informatory.

(dowód akta kontroli str. 2277-2278)

1.8. W okresie objętym kontrolą, w ramach ogłoszonych naborów, wpłynęło do Funduszu łącznie 2.418 wniosków²⁴ o udzielenie pomocy finansowej, z czego odpowiednio: 580 o udzielenie pożyczki²⁵ i 1.838 o udzielenie dotacji lub przekazanie środków państwowym jednostkom budżetowym²⁶. Spośród złożonych wniosków, po dokonaniu weryfikacji, 266 nie zostało uwzględnionych, w tym 64 o udzielenie pożyczki i 202 o udzielenie dotacji lub przekazanie środków państwowym jednostkom budżetowym. Nieuwzględnienie wniosków wynikało przede wszystkim z nieprawidłowego ich wypełnienia lub załączników, braku kompletu wymaganych dokumentów, niedotrzymania terminu dostarczenia poprawionych dokumentów czy braku efektu ekologicznego możliwego do osiągnięcia w wyniku realizacji przedsięwzięcia.

Badaniu poddano 50 wniosków beneficjentów o przyznanie dofinansowania w łącznej kwocie 83.759,4 tys. zł (w tym 26 o przyznanie pożyczki na łączną kwotę 77.646,9 tys. zł i 24 o przyznanie dotacji na łączną kwotę 6.112,5 tys. zł). Stwierdzono, że zostały one rozpatrzone zgodnie z obowiązującymi w Funduszu, na dany rok, regulaminami naboru wniosków²⁷ i ustalonymi przez Radę Nadzorczą Funduszu zasadami²⁸. Realizowane inwestycje mieściły się w katalogu przedsięwzięć możliwych do sfinansowania na podstawie art. 400a Poś i kwalifikowały się do dofinansowania w ramach przyjętych przez Radę Nadzorczą kryteriów²⁹. Cztery wnioski o pożyczkę (spośród 26) dotyczyły przedsięwzięć spoza listy priorytetowej. Procedura przyznawania środków dla poszczególnych zadań była tożsama, zarówno dla wniosków złożonych w ramach danego naboru, jak również złożonych po jego zamknięciu. Wszystkie wnioski podlegające szczegółowemu

²³ W 2016 r. – 1.842,7 tys. zł a w 2015 r. – 1.327,3 tys.

²⁴ W tym w 2014 r. – 713, w 2015 r. – 797 i w 2016 r. – 908.

²⁵ Z tego 138 w 2014 r., 209 w 2015 r. i 203 w 2016 r.

²⁶ W tym w 2014 r. – 575, w 2015 r. – 558 i w 2016 r. – 203.

²⁷ Regulamin naboru wniosków na przedsięwzięcia w zakresie gospodarki wodnej, gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami i ochrony powierzchni ziemi, ochrony powietrza wraz z odnawialnymi źródłami energii oraz ochrony przed hałasem dla ubiegających się o dofinansowanie w roku 2014, 2015, 2016 i 2017.

²⁸ Uchwały Nr: 19/108/2013 z 20 września 2013 r., 1/123/2014 z 12 lutego 2014 r., 16/138/2014 z 28 lipca 2014 r., 20/142/2014 z 29 września 2014 r., 16/170/2015 z 3 czerwca 2015 r., 23/177/2015 z 31 lipca 2015 r. i 15/207/2016 z 27 lipca 2016 r.

²⁹ Uchwała Nr 26/26/2011 z 27 czerwca 2011 r. w sprawie kryteriów wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków Funduszu.

badaniu spełniały wymogi formalne i merytoryczne, a środki na przyznanie dofinansowania uruchamiane były w miarę pojawiających się oszczędności

(dowód akta kontroli str. 1720-1996, 2314-2327, 2328-2651)

Analiza 12 wniosków beneficjentów o dofinansowanie przedsięwzięcia złożonych w latach 2015-2017, które z przyczyn formalnych, bądź merytorycznych nie zostały uwzględnione wykazała, że ocena tych wniosków przebiegała zgodnie z procedurą oceny wniosków wynikającą z Regulaminów naborów wniosków przyjętych na poszczególne lata³⁰ a przyczyny ich nieuwzględnienia były zasadne. W jednym przypadku wnioskodawca złożył do Funduszu odwołanie, o którym mowa w § 10 regulaminu, a Zarząd Funduszu je oddalił.

(dowód akta kontroli str. 2312-2314)

1.9. W kontrolowanym okresie Fundusz zawarł 352 umowy pożyczki na łączną kwotę 409.144,0 tys. zł³¹, z czego m.in. 231 umów na kwotę 263.608,9 tys. zł na zadania z zakresu ochrony wód a 85 umów na kwotę 64.661,8 tys. zł na zadania z zakresu ochrony atmosfery. W tym okresie corocznie wzrastała liczba beneficjentów korzystających z tej formy pomocy finansowej, z 114 umów w 2014 r. do 120 umów w 2016 r. Badaniem objęto 26 umów pożyczki na łączną kwotę 77.646,9 tys. zł. Stwierdzono, że pożyczki przekazywano beneficjentom na realizację przedsięwzięć zgodnych z katalogiem zadań określonym w Poś oraz kryteriami i listami przedsięwzięć priorytetowych. W badanych umowach pożyczki każdorazowo wskazywano m.in. terminy zakończenia realizacji danego przedsięwzięcia i przedłożenia rozliczenia końcowego pożyczki oraz określano oczekiwany efekt ekologiczny/rzeczowy w wyniku realizacji przedsięwzięć objętych dofinansowaniem.

W terminach określonych w tych umowach 21 beneficjentów wykonało zakres rzeczowy dofinansowanego zadania, 18 terminowo przedłożyło rozliczenie końcowe pożyczki, a dwóch rozliczenie to przedłożyło po ustalonym już terminie³². W pozostałych przypadkach, do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK, termin na wykonanie zakresu rzeczowego zadania i przedłożenie do Funduszu rozliczenia końcowego pożyczki jeszcze nie upłynął. Zakończone przez beneficjentów zadania, stosownie do postanowień umownych i *zasad udzielania pomocy WFOŚiGW*, były rozliczane rzeczowo i finansowo na podstawie przedłożonych dokumentów, tj. m.in. protokołów odbioru robót, wyników badań, pozwoleń na użytkowanie, protokołów przekazania do eksploatacji, pozwoleń wodno-prawnych, sprawozdań z efektu na określone lata oraz dokumentów przyjęcia środków trwałych na stan. Wszystkie przedłożone przez beneficjentów rozliczenia, za wyjątkiem dwóch³³, zostały przez pracowników Funduszu sprawdzone w sposób prawidłowy, a w dokumentacji rozliczeniowej dotyczącej 18 spraw znajdowały się dokumenty potwierdzające wykonanie prac objętych dofinansowaniem. Ponadto, siedmiu pożyczkobiorców, do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK, przedłożyło dokument potwierdzający osiągnięcie planowanego efektu ekologicznego.

(dowód akta kontroli str. 242)

³⁰ Regulamin naboru wniosków na przedsięwzięcia w zakresie gospodarki wodnej, gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami i ochrony powierzchni ziemi, ochrony powietrza wraz z odnawialnymi źródłami energii oraz ochrony przed hałasem dla ubiegających się o dofinansowanie w roku 2014, 2015, 2016 i 2017.

³¹ W tym w 2014 r. – 114 umów na kwotę 141.499,4 tys. zł, w 2015 r. – 118 umów na kwotę 148.273,7 tys. zł i w 2016 r. – 120 umów na kwotę 119.370,9 tys. zł

³² Opóźnienia wyniosły 12 i 40 dni.

³³ Rozliczenie umowy pożyczki nr 83/U/400/318/2015 z 15 lipca 2015 r. i rozliczenie umowy pożyczki nr 69/U/400/487/2015 z 6 lipca 2015 r.

W okresie objętym kontrolą Fundusz zawarł 930 umów dotacji na łączną kwotę 69.283,6 tys. zł³⁴, z czego m.in. 411 umów na kwotę 15.348,1 tys. zł na zadania z zakresu edukacji ekologicznej, 75 na kwotę 13.047,3 tys. zł na zadania z zakresu zapobiegania i likwidacji skutków klęsk żywiołowych i poważnych awarii w skali regionalnej, 31 na kwotę 15.291,3 tys. zł na zadania z zakresu ochrony atmosfery i 164 na kwotę 5.859,1 tys. zł na zadania z zakresu ochrony przyrody. W tym okresie corocznie wzrastała liczba beneficjentów korzystających z tej formy pomocy finansowej, z 221 umów w 2014 r. do 353 umów w 2016 r. Kontroli poddano 24 umowy dotacji na łączną kwotę 6.112,5 tys. zł. Umowy te rozliczono terminowo i zgodnie z przyjętymi procedurami. Załączona do spraw dokumentacja potwierdzała wykonanie zakresu rzeczowego zadania, a osiem umów zostało sprawdzonych kontrolami z Funduszu. W 10 badanych przypadkach beneficjenci przedłożyli dokumenty świadczące o osiągnięciu efektu ekologicznego, a w pozostałych 14 przypadkach nie upłynął termin przedstawienia takiego poświadczenia.

(dowód akta kontroli str. 242, 1720-1821)

W latach 2014 – 2017 (I półrocze) Fundusz zawarł również 40 umów przekazania środków dla państwowych jednostek budżetowych na kwotę 15.181,5 tys. zł (m.in. 18 umów na kwotę 3.099,1 tys. zł na ochronę atmosfery, siedem na kwotę 5.031,3 tys. zł na zapobieganie i likwidację skutków klęsk żywiołowych i poważnych awarii w skali regionalnej i trzy na kwotę 5.500,0 tys. zł na monitoring środowiska).

(dowód: akta kontroli str. 242, 1720-1821)

W kontrolowanym okresie w Funduszu zrealizowano dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych w wysokości 2 588,1 tys. zł. Dotyczyły one umów kredytowych zawartych z Bankiem Ochrony Środowiska S.A. (dalej: BOŚ S.A.) na inwestycje w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej na terenie województwa wielkopolskiego. Z tej formy pomocy finansowej korzystały przede wszystkim osoby fizyczne oraz przedsiębiorcy realizujący przedsięwzięcia proekologiczne. Największe środki zostały przekazane na linie dotyczące inwestycji w zakresie technologii przyjaznych środowisku, odnawialnych źródeł energii oraz inwestycji związanych z gospodarowaniem odpadami. Zrealizowane w tym okresie w Funduszu częściowe spłaty kapitału kredytów bankowych wyniosły 7.664,4 tys. zł. Dotyczyły one umów kredytowych zawartych z BOŚ S.A. i Spółdzielczą Grupą Bankową - Bank S.A. Ta forma pomocy dotyczyła osób fizycznych realizujących inwestycje w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej na terenie woj. wielkopolskiego. Największe środki zostały przekazane na linie dotyczące inwestycji w zakresie budowy systemów zaopatrzenia w ciepło i energię elektryczną.

(dowód: akta kontroli str. 1720-1996, 2649-2703)

Prezes wyjaśniła, że Fundusz od 2018 r. nie zamierza kontynuować udzielania wsparcia finansowego w formie dotacji przeznaczonej na częściowe spłaty kapitału kredytów bankowych udzielanych przez banki. Rezygnacja z tej formy wsparcia spowodowana jest uruchomieniem od 2017 r. programów dla osób fizycznych, o korzystniejszych warunkach finansowych, obsługiwanych bezpośrednio przez Fundusz. Natomiast WFOŚiGW zamierza kontynuować udzielania wsparcia finansowego w formie dotacji przeznaczonej na dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przez banki, w zakresie wynikającym ze zobowiązań z lat wcześniejszych.

(dowód: akta kontroli str. 2794)

³⁴ W tym w 2014 r. – 221 umów na kwotę 21.601,8 tys. zł, w 2015 r. – 353 umowy na kwotę 27.389,1 tys. zł i w 2016 r. – 356 umów na kwotę 20.292,7 tys. zł

Analiza warunków postanowień zawartych umów dotacji wykazała, że korzystniejszą formą wsparcia³⁵ beneficjentów niż dotacje przeznaczone na częściowe spłaty kapitału kredytów bankowych lub dopłaty do odsetek kredytów bankowych udzielanych przez banki, były pożyczki udzielane bezpośrednio przez Fundusz. Prezes wyjaśniła, że umowy zawarte z bankami w tym zakresie miały rozszerzyć ofertę Funduszu, a także - ze względu na większą liczbę placówek banku - miały być bardziej dostępne dla klienta. Ponadto udzielanie pomocy w tej formie stanowiło dla Funduszu swoiste rozeznanie rynku pod względem zapotrzebowania na inwestycje w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w efekcie czego umożliwiło stworzenie programów priorytetowych dostosowanych do potrzeb rynku i beneficjenta.

(dowód: akta kontroli str. 2649-2703, 2794)

1.10. W latach 2014 – 2016 Fundusz przeprowadził u beneficjentów 423 kontrole przedsięwzięć dofinansowanych ze środków WFOŚiGW wynikające z planu kontroli na dany rok (z czego 110 w 2014 r., 118 w 2015 r. i 195 w 2016 r.) oraz 8 kontroli doraźnych. W ich efekcie, w jednym przypadku stwierdzono nieprawidłowości skutkujące wyłączeniem z dofinansowania części przedsięwzięcia. W tym okresie w dwóch przypadkach stwierdzono że beneficjenci nie wywiązali się z postanowień umowy dotacji, przy czym z jednym z beneficjentów rozwiązano umowę a od drugiego beneficjenta zażądano zwrotu części środków finansowych. Rozwiązania umowy³⁶ dokonano na skutek nieuzupełnienia przez beneficjenta dokumentów wymaganych do rozliczenia umowy, co skutkowało nieprzekazaniem mu środków. Z kolei do zwrotu środków finansowych w wysokości 55,6 tys. zł wraz z należnymi odsetkami wezwano beneficjenta³⁷ na skutek niewykonania przedsięwzięcia w terminie. Beneficjent dokonał zwrotu środków³⁸ w kwocie 55,6 tys. zł wraz z odsetkami w wysokości 2,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 482-525)

Według stanu na koniec każdego roku objętego kontrolą należności Funduszu wyniosły odpowiednio 491.160,0 tys. zł w 2014 r., 572.426,0 w 2015 r., 545.806,0 tys. zł w 2016 r. oraz 509.637,9 tys. zł w I półroczu 2017 r. Były to w głównej mierze należności niewymagalne³⁹ z tytułu udzielonych pożyczek (stanowiące 99% wszystkich należności w tych latach). Natomiast stan przeterminowanych należności w tych latach kształtował się na poziomie 33,6 tys. zł i dotyczył rozrachunków związanych z funkcjonowaniem biura Funduszu.

(dowód: akta kontroli str. 1032-1120)

1.11. W latach 2014 – 2017 (I półrocze) w Funduszu stwierdzono wystąpienie przesłanek do częściowych umorzeń 244 pożyczek na łączną kwotę 38.435,7 tys. zł, z czego w 2014 r. – 90 umorzeń na kwotę 10.066,1 tys. zł, w 2015 r. – 73 umorzeń na kwotę 11 907,2 tys. zł, w 2016 r. – 81 na kwotę 11.071,6 tys. zł a w I półroczu 2017 r. – 20 na kwotę 5.390,8 tys. zł. Z umorzeń pożyczek korzystały przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego i ich związki (77% umorzeń) oraz jednostki spoza sektora finansów publicznych (18% umorzeń).

³⁵ Biorąc pod uwagę wszystkie warunki otrzymania takiego wsparcia.

³⁶ Dot. umowy nr 448/U/400/433/2016 zawartej z Fundacją Centrum Badań i Monitorowania Jakości w Poznaniu na realizację przedsięwzięcia „Społeczna kampania edukacyjna "GREEN WAY" dla mieszkańców województwa wielkopolskiego".

³⁷ Dot. umowy 450/U/400/849/2016 zawartej z Oddziałem Wojewódzkim Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP Województwa Wielkopolskiego na realizację przedsięwzięcia „Zakup samochodów ratowniczo-gaśniczych ze sprzętem ratownictwa dla ochotniczych straży pożarnych województwa wielkopolskiego”.

³⁸ Zwrot dokonany w dniu 23.06.2017 r. wraz odsetkami naliczonymi w wysokości jak dla zaległości podatkowych licznymi od dnia przekazania środków finansowych do dnia zwrotu.

³⁹ Należności wymagalne z tytułu udzielonych pożyczek nie wystąpiły.

Zasady umarzania pożyczek określone były stosownymi uchwałami⁴⁰, corocznie podejmowanymi przez Radę Nadzorczą Funduszu. W treści zasad oraz w umowach podpisanych z beneficjentami zamieszczane były doprecyzowania zasad umorzenia pożyczek, które znane były beneficjentom już na etapie składania wniosku o dofinansowanie projektu, a następnie corocznie zmieniane przez Radę Nadzorczą Funduszu. W konsekwencji, beneficjentów obowiązywały zasady umarzania pożyczek obowiązujące w dniu podpisania umowy o pożyczkę, jak również zasady umarzania pożyczek obowiązujące z roku, w którym dokonywane było umorzenie.

Kontrola dokumentacji 20 umów na kwotę 53.052,5 tys. zł wykazała że Fundusz, poza jednym przypadkiem, postępował zgodnie z przyjętymi i znanymi beneficjentom procedurami. Umorzeń części pożyczek (na łączną kwotę 12.270,2 tys. zł) dokonano zgodnie z obowiązującymi zasadami, po spełnieniu przez beneficjentów kryteriów określonych w umowach o dofinansowanie i pod warunkiem, że środki powstałe w wyniku umorzenia beneficjent przeznaczy na kolejne zadanie związane z ochroną środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 1535-1644, 1997-2258, 2279-2304)

1.12. W okresie objętym kontrolą Fundusz dysponował również środkami w kwocie 11.515,6 tys. zł na dofinansowanie przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych na terenie województwa wielkopolskiego w związku z realizacją programów priorytetowych przyjętych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW).

W ramach programu priorytetowego: „Gospodarowanie odpadami innymi niż komunalne, Część 2) - Usuwanie odpadów zawierających azbest” Fundusz zawarł z NFOŚiGW umowę nr 378/2013/WF/US z 10 czerwca 2013 r. na mocy której otrzymał on do dyspozycji na lata 2014 – 2015 środki w wysokości 2.487,7 tys. zł. Z kolei realizując program priorytetowy: „SYSTEM – Wsparcie działań ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez WFOŚiGW, Część 1 – Usuwanie wyrobów zawierających azbest” Funduszowi na lata 2015 – 2017 przekazano do dyspozycji środki w wysokości 2.749,0 tys. zł, w ramach zawartej z NFOŚiGW umowy nr 156/2015/WF/US⁴¹ z 14 maja 2015 r. Obie umowy dotyczyły udostępnienia przez NFOŚiGW środków w celu udzielenia beneficjentom dotacji na przedsięwzięcia zgodne z gminnymi programami usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest w zakresie demontażu, zbierania, transportu oraz unieszkodliwiania odpadów zawierających azbest. Nabór skierowany był do powiatów oraz związków międzygminnych, realizujących przedsięwzięcia na terenie województwa wielkopolskiego. po przeprowadzeniu naborów zawarto łącznie 68 umów dotacji o wartości dofinansowania 10.101,7 tys. zł, na realizację przedsięwzięć polegających na usuwaniu i unieszkodliwianiu wyrobów zawierających azbest. W wyniku realizacji przedsięwzięć beneficjentom przekazano dotacje (w ramach refundacji poniesionych wydatków) na łączną kwotę 9.204,2 tys. zł (79,8% kosztów przedsięwzięcia), z tego 4.181,0 tys. zł ze środków NFOŚiGW (45,4% dofinansowania) a 5.023,2 tys. zł ze środków Funduszu (54,6% dofinansowania). Badaniem objęto cztery umowy dotacji zawarte z beneficjentami o wartości dofinansowania na kwotę 1.085 tys. zł z wykorzystaniem środków NFOŚiGW w wysokości 482,3 tys. zł. Wyboru przedsięwzięć dokonywano w sposób zgodny z regulaminami naboru ogłaszanych do publicznej wiadomości z uwzględnieniem wytycznych i kryteriów zawartych w programie priorytetowym NFOŚiGW. Przedsięwzięcia zrealizowane zostały zgodnie z zawartymi umowami i z zachowaniem odpowiedniego wskaźnika efektywności kosztowej

⁴⁰ Nr 19/108/2013 z 20 września 2013 r., 1/123/2014 z 12 lutego 2014 r., 16/138/2014 z 28 lipca 2014 r., 20/142/2014 z 29 września 2014 r., 16/170/2015 z 3 czerwca 2015 r., 23/177/2015 z 31 lipca 2015 r., 15/207/2016 z 27 lipca 2016 r.

⁴¹ Zmienionej aneksem nr 1/342 z 7 czerwca 2017 r.

przedsięwzięcia. Efekt rzeczowy i ekologiczny został potwierdzony przez beneficjentów zgodnie z wymaganiami Funduszu.

(dowód: akta kontroli str. 535-601, 641-652)

W ramach programu priorytetowego: „Likwidacja niskiej emisji wspierająca wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych odnawialnych źródeł energii. Część 1) Program pilotażowy KAWKA”, Fundusz zawarł z NFOŚiGW umowę nr 807/2013/WF/US z 14 listopada 2013 r. na mocy której otrzymał on do dyspozycji na 2014 rok środki w wysokości 278,8 tys. zł. Z kolei realizując program priorytetowy: „Poprawa jakości powietrza. Część 2) KAWKA – Likwidacja niskiej emisji wspierająca wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych odnawialnych źródeł energii” Funduszowi na lata 2015 – 2017 przekazano do dyspozycji środki w wysokości 6.000,0 tys. zł, w ramach zawartej z NFOŚiGW umowy nr 798/2014/WF/US/KU z 26 listopada 2014 r. Obie umowy dotyczyły udostępnienia przez NFOŚiGW środków w celu udzielenia beneficjentom dotacji na przedsięwzięcia mające na celu ograniczanie niskiej emisji związane z podnoszeniem efektywności energetycznej oraz wykorzystaniem układów wysokosprawnej kogeneracji i odnawialnych źródeł energii oraz zmniejszeniem emisji zanieczyszczeń do powietrza ze źródeł komunikacji miejskiej. Nabór skierowany był do jednostek samorządu terytorialnego, realizujących przedsięwzięcia na terenie województwa wielkopolskiego. Na podstawie przeprowadzonych naborów zawarto łącznie pięć umów dotacji o wartości dofinansowania 7.571,4 tys. zł na realizację przedsięwzięć powodujących ograniczenie niskiej emisji. W wyniku dotychczasowej realizacji przedsięwzięć beneficjentom przekazano dotacje⁴² (w ramach refundacji poniesionych wydatków) na łączną kwotę 3.298,6 tys. zł (w tym 2.968,8 tys. zł ze środków NFOŚiGW a 329,9 tys. zł ze środków Funduszu).

(dowód: akta kontroli str. 619-640, 653-692)

W ramach programu priorytetowego: „Wspieranie rozproszonych, odnawialnych źródeł energii. Część 2c) Prosument - linia dofinansowania z przeznaczeniem na zakup i montaż mikroinstalacji odnawialnych źródeł energii poprzez wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej”, Fundusz zawarł z NFOŚiGW umowy nr 2/2016/WF/US i 3/2016/WF/US z 7 stycznia 2016 r. na udostępnienie środków z przeznaczeniem na udzielanie pożyczek (3.890,0 tys. zł) oraz udzielenie dotacji (1.400,0 tys. zł). W wyniku przeprowadzonego naboru kwota dofinansowania wynikająca ze złożonych wniosków znacząco przekroczyła kwoty udostępnione przez NFOŚiGW. Inaczej także, niż to zakładano w ww. programie we wnioskach określono zakładane wartości efektów ekologicznych przedsięwzięć. W związku z tym Fundusz kilkakrotnie występował do NFOŚiGW o aneksowanie zawartych umów w zakresie zwiększenia kwot udostępnionych środków i zmiany wartości wskaźników efektu ekologicznego. Brak zgody Zarządu NFOŚiGW na wprowadzenie zmian w umowach udostępnienia środków, uniemożliwił podpisanie umów z beneficjentami końcowymi.

(dowód: akta kontroli str. 693-811)

1.13. W kontrolowanym okresie Fundusz był zaangażowany w realizację POiŚ na lata 2007-2013 jako Instytucja Wdrażająca⁴³ dla dwóch osi priorytetowych (Priorytet I. Gospodarka wodno-ściekowa i Priorytet II. Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi⁴⁴). W tym okresie Fundusz podpisał 14 umów

⁴² W przypadku dwóch beneficjentów zaplanowano realizację przedsięwzięcia w latach 2015 – 2018 r., co wiąże się z ratalnym systemem przekazywania i rozliczania dotacji.

⁴³ Na podstawie porozumienia z 25 czerwca 2007r., zawartego z Ministrem Środowiska (wraz z późniejszymi aneksami) oraz porozumienia z 14 listopada 2007r. zawartego z NFOŚiGW (wraz z późniejszymi aneksami).

⁴⁴ W zakresie projektów o wartości poniżej 25 mln euro.

o dofinansowanie projektów⁴⁵ o łącznej kwocie 114.339,0 tys. zł wydatków kwalifikowanych i łącznej wysokości dofinansowania 88.702,8 tys. zł (z czego w 2014 r. – 10 umów o łącznej wysokości dofinansowania 76.420,3 tys. zł a w 2015 r. - cztery umowy o łącznej wysokości dofinansowania 12.282,6 tys. zł). Realizując zadania związane z rozliczaniem umów zawartych w latach wcześniejszych Fundusz dokonywał weryfikacji i zatwierdzenia wniosków beneficjentów o płatność. W okresie objętym kontrolą zatwierdzono 227 wniosków o płatność⁴⁶ na łączną kwotę dofinansowania 203.531,5 tys. zł (z czego w 2014 r. – 70 wniosków na kwotę 67.955,0 tys. zł, w 2015 r. – 126 wniosków na kwotę 112.125,2 tys. zł a w 2016 r. – 31 wniosków na kwotę 23.451,3 tys. zł). W tym okresie przyznany limit środków objętych upoważnieniem do wydawania zgody na dokonywanie płatności na rzecz beneficjentów wykorzystano na poziomie 98,0%⁴⁷.

(dowód: akta kontroli str. 812-852)

Ponadto Fundusz pełnił funkcję Instytucji Pośredniczącej dla Priorytetu III „Środowisko Przyrodnicze” WRPO na lata 2007-2013⁴⁸, w ramach którego realizowano działania 3.1 – 3.7⁴⁹. W latach 2014 – 2016 Fundusz podpisał 58 umów o dofinansowanie projektów⁵⁰ o łącznej kwocie 94.339,0 tys. zł wydatków kwalifikowanych i łącznej wysokości dofinansowania 69.780,0 tys. zł (z czego w 2014 r. – 8 umów o łącznej wysokości dofinansowania 22.080,9 tys. zł ramach działania 3.7 Zwiększenie wykorzystania odnawialnych zasobów energii a w 2015 r. - 50 umów o łącznej wysokości dofinansowania 47.699,1 tys. zł w ramach działania 3.6 Poprawa bezpieczeństwa środowiskowego i ekologicznego). Realizując zadania związane z rozliczaniem umów zawartych w latach wcześniejszych Fundusz dokonywał weryfikacji i zatwierdzenia wniosków beneficjentów o płatność. W okresie objętym kontrolą zatwierdzono 409 wniosków o płatność⁵¹ na łączną kwotę dofinansowania 189.215,3 tys. zł (z czego w 2014 r. – 204 wnioski na kwotę 105.426,6 tys. zł, w 2015 r. – 177 na kwotę 70.396,7 tys. zł a w 2016 r. – 28 na kwotę 13.392,0 tys. zł) oraz poświadczono dofinansowanie w kwocie 15.576,6 tys. zł dla państwowych jednostek budżetowych. W tym okresie przyznany limit środków objętych upoważnieniem do wydawania zgodny na dokonywanie płatności na rzecz beneficjentów wykorzystano na poziomie 99,3%⁵².

(dowód: akta kontroli str. 853-929)

1.14. W kontrolowanym okresie Fundusz posiadał udziały i akcje⁵³ pięciu podmiotów o wartości nominalnej 8.967,9 tys. zł, z tego akcje dwóch podmiotów o wartości nominalnej 154,1 tys. zł zostały objęte przez Fundusz w latach 1998 – 1999

⁴⁵ Na dzień 31 grudnia 2016 r. w ramach Priorytetu I i II POIiŚ na lata 2007-2013 Fundusz podpisał 26 umów o dofinansowanie o łącznej wartości 857.905,8 tys. zł i łącznej kwocie dofinansowania 384.383,2 tys. zł.

⁴⁶ Wg stanu na 31 grudnia 2016 r. w ramach Priorytetu I i II POIiŚ na lata 2007-2013 zatwierdzono 383 wnioski o płatność na łączną kwotę dofinansowania 383.376,0 zł tys.

⁴⁷ Tj. 97,7% - 2014 r., 97,3% - 2015 r. i 99,1% - 2016 r.,

⁴⁸ Na podstawie porozumienia z 1 października 2007r. zawartego z Zarządem Województwa Wielkopolskiego (wraz z późniejszymi aneksami).

⁴⁹ 3.1.Racjonalizacja gospodarki odpadami i ochrona powierzchni ziemi, 3.2.Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku, 3.3.Wsparcie ochrony przyrody, 3.4.Gospodarka wodno-ściekowa, 3.5.Wzmocnienie ochrony przeciwpowodziowej zagrożonych obszarów oraz zwiększenie retencji na terenie województwa, 3.6.Poprawa bezpieczeństwa środowiskowego i ekologicznego i 3.7.Zwiększenie wykorzystania odnawialnych zasobów energii.

⁵⁰ Na dzień 31 grudnia 2016 r. w ramach WRPO na lata 2007-2013 Fundusz podpisał 263 umowy o dofinansowanie projektów o łącznej kwocie 1.055.172,9 tys. zł wydatków kwalifikowanych i łącznej wysokości dofinansowania 745.816,6 tys. zł (przy czym 9 umów zostało rozwiązanych wskutek rezygnacji beneficjenta lub niezrealizowania projektu).

⁵¹ Wg stanu na 31 grudnia 2016 r. w ramach WRPO na lata 2007-2013 zatwierdzono 1.615 wniosków o płatność na łączną kwotę dofinansowania 678.359,1 tys. oraz poświadczono dofinansowanie w kwocie 67.483,0 tys. zł dla państwowych jednostek budżetowych. Zwroty dofinansowania wyniosły 19.195,0 tys. zł.

⁵² Tj. 98,1% - 2014 r., 99,9% - 2015 r. i 100,0% - 2016 r.,

⁵³ Od 1 stycznia 2010 r. w skutek zmiany Poś (Dz. U. z 2009 r. Nr 215 poz. 1664) wojewódzkie fundusze nie mogą nabywać akcji i udziałów w spółkach. Do końca 2009 roku działania takie były uprawnione na podstawie art. 411a ust. 1 ww. ustawy, jeśli statutowym lub ustawowym przedmiotem działalności spółek była ochrona środowiska i gospodarka wodna.

za wierzytelności⁵⁴ na podstawie ugód bankowych a pozostałe akcje i udziały o wartości nominalnej 8.813,8 tys. zostały zakupione w latach 1997 – 2006 od trzech podmiotów prowadzących działalność z zakresu ochrony środowiska. Wyceny ich dokonywano w Funduszu na zasadach określonych w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵⁵ oraz polityce rachunkowości Funduszu.

W latach 2014 – 2016 wartość bilansowa tych papierowych wartościowych i udziałów corocznie malała. Na koniec 2014 r. i 2015 r. Fundusz posiadał udziały i akcje o wartości bilansowej odpowiednio 11.402,2 tys. zł i 9.586,3 tys. zł. Wg stanu na 31 grudnia 2016 r. wartość bilansowa posiadanych przez Fundusz udziałów i akcji zmniejszyła się o 689,4 tys. zł w porównaniu do roku poprzedniego (tj. do kwoty 8.896,9 tys. zł). Zmniejszenie ich wartości bilansowej w tych latach było wynikiem corocznego odpisu aktualizującego wartość akcji jednego z podmiotów – Banku Ochrony Środowiska S.A. dokonywanego z powodu spadku kursu giełdowego tych akcji. Na koniec 2016 r. wartość bilansowa akcji BOŚ S.A. wyniosła 1.145,8 tys. zł (po uwzględnieniu wartości odpisu 8.876,5 tys. zł) i w porównaniu do roku nabycia akcji⁵⁶ spadła o 90%. W przypadku trzech podmiotów Fundusz nie dokonywał odpisów aktualizujących wartość udziałów i akcji, ponieważ nie stwierdzono przesłanek wskazujących na trwałą utratę ich wartości. Natomiast w odniesieniu do jednego podmiotu dokonano w latach wcześniejszych całkowitego odpisu aktualizującego wartość jego akcji⁵⁷ z uwagi na toczące się postępowanie upadłościowe likwidacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 1720-1821)

W okresie objętym kontrolą Fundusz występował do Zarządu Województwa Wielkopolskiego o zgodę na zbycie akcji jednego z podmiotów⁵⁸. Z propozycją ich zbycia, w celu dalszego umorzenia za wynagrodzeniem, wystąpił Fundusz Rozwoju i Promocji Województwa Wielkopolskiego⁵⁹ (dalej FRiPWW). Związane to było z zamiarem przekazania FRiPWW przez Zarząd Województwa Wielkopolskiego części zadań związanych z wykorzystaniem środków finansowych z WRPO na lata 2007-2013 celem efektywnego wsparcia realizacji Strategii Województwa Wielkopolskiego na lata 2014-2020. W opinii FRiPWW pozostawianie zaś WFOŚiGW w roli akcjonariusza mogło stanowić przeszkodę do zawarcia umów w trybie zamówienia in-house. Na zbycie akcji wyraził zgodę Zarząd Województwa Wielkopolskiego⁶⁰ oraz Rada Nadzorcza Funduszu⁶¹. Ostatecznie Fundusz nie dokonał sprzedaży akcji w związku z rezygnacją FRiPWW na skutek zgłaszanych wątpliwości przez jednego z akcjonariuszy FRiPWW (BGK) co do trybu zbycia tych akcji⁶². Za wykonanie wyceny akcji FRiPWW Fundusz poniósł koszty w wysokości 6.765 zł.

(dowód: akta kontroli str. 952-959, 961-963, 1319-1320)

W 2017 r. Fundusz występował również do Zarządu Województwa Wielkopolskiego o zgodę na zbycie udziałów Zakładu Utylizacji Odpadów sp. z o.o. w Koninie⁶³ (dalej: ZUO). Z wnioskiem o nabycie⁶⁴ w celu umorzenia udziałów będących

⁵⁴ Objęcie akcji w zamian za zwolnienie spółki z długu z tytułu niezapłaconych opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska oraz zły stan finansowy spółki

⁵⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm.

⁵⁶ Pakiet akcji Fundusz nabył w 2006 r.

⁵⁷ Przedsiębiorstwo zostało postawione w stan upadłości w 2004 r.

⁵⁸ Dotyczyło to Funduszu Rozwoju i Promocji Województwa Wielkopolskiego.

⁵⁹ Pismo z 18 stycznia 2017 r.

⁶⁰ Uchwała nr 3393/2017 Zarządu Województwa Wielkopolskiego z 21 marca 2017 r.

⁶¹ Uchwała nr 13/236/2017 Rady Nadzorczej Funduszu z 21 marca 2017 r.

⁶² Polegającego na umorzeniu akcji w trybie konwokacyjnym (art. 456 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych).

⁶³ 40,03% udziałów w posiadaniu Funduszu a 59,97% udziałów w posiadaniu Impexmetal S.A. Aluminium Konin

⁶⁴ Pismo z 6 marca 2017 r.

własnością Funduszu wystąpił ZUO w związku z planami rozwoju tej spółki⁶⁵. Za wykonanie wyceny akcji ZUO Fundusz poniósł koszty w wysokości 10.455 zł. Uchwałą nr 22/245/2017 z 23 maja 2017 r. Rada Nadzorcza Funduszu wyraziła zgodę na zbycie tych udziałów. W związku z powołaniem nowego składu Rady Nadzorczej Zarząd Województwa Wielkopolskiego wystąpił do niej o zajęcie stanowiska w sprawie zbycia udziałów tej spółki. W tym przypadku Rada Nadzorcza Funduszu podjęła decyzję o wstrzymaniu zbycia udziałów do czasu powołania nowego Zarządu WFOŚiGW. Prezes podała, że 20 listopada 2017 r. wystąpiono do większościowego udziałowca ZUO o prolongowanie terminu do podjęcia decyzji w przedmiocie zbycia tych udziałów - do końca grudnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 964-965, 1317-1318)

W 2014 r. Fundusz z tytułu posiadania papierów wartościowych (akcji) i udziałów osiągnął przychody w wysokości 1,4 mln zł z tytułu wypłaty dywidendy od udziałów jednego podmiotu. W kolejnych latach dywidenda wyniosła jedynie 200 zł, na co wpływ miało głównie niedokonanie podziału zysku za lata 2014 – 2016 osiągniętego przez ZUO, w wysokości 6,4 mln zł. W przypadku pozostałych podmiotów wypracowane przez nie zyski przeznaczano na kapitał zapasowy, umożliwiając dalszy rozwój i inwestycję tych podmiotów.

(dowód akta kontroli str. 935-949)

W Funduszu opracowano i przekazano Zarządowi Województwa Mazowieckiego oraz Ministrowi Ochrony Środowiska informację o posiadanych akcjach, udziałach i obligacjach, według stanu na koniec każdego roku objętego kontrolą, w terminie określonym w art. 411a ust. 6 Poś.

(dowód akta kontroli str. 930-932)

1.15. W kontrolowanym okresie Fundusz nie udzielał poręczeń, o których mowa w art. 411 ust. 5 ww. ustawy⁶⁶.

(dowód akta kontroli str. 1020-1031)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- 1) Na podstawie wniosku o pożyczkę złożonego 29 października 2007 r., ówczesny Zarząd Funduszu zaplanował dla beneficjenta, w dniu 1 lutego 2008 r., pomoc finansową w formie pożyczki umarzalnej do wysokości 30 % kwoty pożyczki⁶⁷, w sytuacji gdy w obowiązujących w tym dniu „Zasadach udzielania i umarzania pożyczek (...)”⁶⁸ takiej wysokości umorzenia nie przewidziano. Dopiero w dacie podpisania z tym beneficjentem umowy (tj. po 14 miesiącach od dnia złożenia wniosku o dofinansowanie) obowiązywały, zmienione przez Radę Nadzorczą Funduszu „Zasady udzielania i umarzania pożyczek (...)”⁶⁹, w których wprowadzono możliwość dokonania 30 % umorzenia pożyczki, jednak wyłącznie w przypadku braku możliwości dofinansowania przedsięwzięcia w formie dotacji. W toku kontroli NIK nie przedłożono natomiast dokumentów potwierdzających ubieganie się przez tego beneficjenta o dofinansowanie danego przedsięwzięcia w formie dotacji. W konsekwencji, w dniu 3 czerwca 2015 r., Rada Nadzorcza Funduszu realizując zawartą w dniu 23 grudnia 2008 r. umowę, umorzyła temu beneficjentowi 30 % kwoty pożyczki, tj. 720.000 zł. NIK wskazuje, że przy

⁶⁵ Większościowy udziałowiec nie był zainteresowany w najbliższych latach wypłatą dywidendy.

⁶⁶ Na spłatę kredytów, pożyczek lub odsetek od tych zobowiązań zaciągniętych na cele z zakresu ochrony środowiska lub gospodarki wodnej

⁶⁷ Umowa pożyczki nr 336/U/400/95/2008 z dnia 23 grudnia 2008 r.

⁶⁸ Załącznik do uchwały Rady Nadzorczej Funduszu nr 35/401/2007 z 15 listopada 2007 r.

⁶⁹ Ust. 9 załącznika do uchwały Rady Nadzorczej Funduszu nr 12/419/2008 z 27 czerwca 2008 r.

zastosowaniu ww. regulacji, umorzenie kwoty pożyczki mogłoby nastąpić do wysokości 5 %, tj. 120.000 zł.

(dowód akta kontroli str. 2050-2055, 2252-2258, 2279-2304)

Była Prezes wyjaśniła, że ze względu na wysoki koszt przedsięwzięcia oraz brak możliwości udzielenia pomocy w formie dotacji w oczekiwanej wysokości, Zarząd Funduszu zaproponował pożyczkę z możliwością umorzenia. Ponadto podała, że w związku z tym, iż osoby które podejmowały decyzję odnośnie zaplanowania kwoty oraz formy pomocy na ww. przedsięwzięcie, nie są już pracownikami Funduszu, trudno jest jej stwierdzić jakimi postanowieniami „Zasad udzielania i umarzania pożyczek (...)” kierowały się podczas podejmowania takiej decyzji. Można jedynie domniemywać, że ze względu na charakter obiektu oraz wnioskodawcę⁷⁰, Zarząd Funduszu kierował się dobrem interesu publicznego przy ograniczonych możliwościach finansowych Funduszu.

(dowód akta kontroli str. 2259-2264, 2266-2267)

NIK wskazuje, że nierówne traktowanie podmiotów ubiegających się o udzielenie dofinansowania stanowi potencjalne źródło mechanizmu korupcyjnego.

2) Nierzetelnie zweryfikowano dwa (spośród 11 objętych badaniem) przedłożone przez beneficjentów rozliczenia końcowe pożyczki⁷¹, wskutek:

- zaakceptowania w rozliczeniu i przyjęcia do dofinansowania dwóch faktur⁷², które zostały zapłacone przed dniem złożenia wniosku o dofinansowanie, co było niezgodne z § 2 ust. 13 umów o dofinansowanie,
- zaakceptowania niezgodnego z opisem zamieszczonym na odwrocie jednej z faktur⁷³, sposobu ich ujęcia w rozliczeniu końcowym pożyczki, co skutkowało tym, iż błędnie wykazano źródła finansowania przedsięwzięcia, w tym kwoty środków własnych i kwoty pokryte z innych źródeł,
- wliczenia do kosztów kwalifikowalnych przedsięwzięcia, finansowanego na podstawie umowy nr 69/U/400/487/2015 z dnia 6 lipca 2015 r., wartości wynikających z trzech faktur⁷⁴, w sytuacji gdy dwie z nich nie stanowiły kosztu kwalifikowalnego przedsięwzięcia, a jedna z nich nie została w ogóle ujęta w harmonogramie rzeczowym Projektu.

(dowód akta kontroli str. 2175-2203, 2328-2651)

Były Zastępca Prezesa Zarządu Funduszu – Marek Zieliński wyjaśnił, że pracownicy Funduszu omyłkowo przyjęli do sfinansowania dwie faktury, które zostały opłacone przez beneficjenta przed dniem złożenia wniosku o dofinansowanie, jak również omyłkowo wliczono wartości trzech faktur do kosztów kwalifikowalnych przedsięwzięcia, w tym jednej również do kosztów całkowitych tego przedsięwzięcia.

(dowód akta kontroli str. 2553-2556)

W trakcie kontroli NIK, Fundusz dokonał stosownych korekt arkuszy rozliczeniowych ww. pożyczek w zakresie źródeł finansowania poszczególnych faktur oraz źródeł finansowania przedsięwzięć. Powyższe nieprawidłowości nie miały wpływu na wysokość przyznanych pożyczek.

(dowód akta kontroli str. 2175-2203, 2328-2651)

⁷⁰ Obiekty jednostki sektora finansów publicznych (uczelnia publiczna).

⁷¹ Umowy Nr 69/U/400/487/2015 z dnia 6 lipca 2015 r. i 83/U/400/318/2015 z dnia 15 lipca 2015 r.

⁷² Faktura nr 165/MAG/12/2014 z 10 grudnia 2014 r. w rozliczeniu umowy pożyczki nr 69/U/400/487/2015 z 6 lipca 2015 r., faktura nr 158/2014 z 29 października 2014 r. w rozliczeniu umowy pożyczki nr 83/U/400/318/2015 z 15 lipca 2015 r.

⁷³ Faktura nr 81/MAG/06/2015 z 11 czerwca 2015 r. w rozliczeniu umowy pożyczki nr 69/U/400/487/2015 z 6 lipca 2015 r.

⁷⁴ Faktury: nr 219/2014 z 19 sierpnia 2014 r., nr 202/2015 z 30 czerwca 2015 r. i nr 2015/07/04 z 30 lipca 2015 r.

3) W trzech przypadkach⁷⁵, w trybie ustnych ustaleń z beneficjentami określono inny termin płatności odsetek od ostatniej raty pożyczki, niż wynikało to z treści poszczególnych umów. Zgodnie z § 17 umowy nr 167/P/OA-t/II/07 oraz § 18 ust. 1 umów nr 204/U/400/597/2010 i 169/U/400/529/2011 wszelkie zmiany tych umów w danym zakresie wymagały formy pisemnej pod rygorem nieważności.

(dowód akta kontroli str. 2059-2081, 2117-2140, 2149-2174, 2204-2258)

Była Prezes wyjaśniła m.in., że odsetki od tych pożyczek zostały wyliczone wcześniej na telefoniczne prośby beneficjentów, którzy wystąpili o umorzenie pożyczki, przy czym spłata odsetek była jednym z warunków umorzenia.

(dowód akta kontroli str. 2259-2264, 2265)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że Fundusz w 2016 r. zaangażował w realizację zadań proekologicznych znacznie mniejsze środki finansowe w porównaniu do lat wcześniejszych, tj. o 35.999,20 tys. zł mniej niż w 2015 r. i o 23.437,60 tys. zł mniej niż w roku 2014. Miało to miejsce w sytuacji, gdy jednocześnie przychody Funduszu w 2016 r. wzrosły w porównaniu do roku 2014 o 3.517,40 tys. zł, podobnie jak stan wolnych środków pieniężnych – o 52.827,8 tys. zł.

Ponadto, środki zainwestowane przez Fundusz w udziały i akcje nie były wykorzystywane na podstawową działalność, traciły na wartości bądź nie dokonywano podziału zysków z osiąganego wyniku finansowego spółki (wskutek rozbieżności zdań z innym udziałowcem). Fundusz nie posiadał efektywnej koncepcji zarządzania tym majątkiem. Dopiero w 2017 r. podjęto działania zmierzające do zbycia akcji i udziałów, zakończone niepowodzeniem.

Była Prezes wyjaśniła, że Fundusz wpisywał się w politykę wszystkich wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej polegającą na utrzymywaniu istniejących zasobów posiadanych akcji i udziałów i nie przewidywał ich zbywania, tym bardziej, iż taka była strategia całego systemu finansowania ochrony środowiska.

(dowód akta kontroli str. 935-949, 1349-1355)

NIK wskazuje, że utrzymywanie ww. stanu nie służyło optymalnemu wykorzystaniu środków Funduszu przeznaczonych na realizację powierzonych mu zadań.

Ocena cząstkowa

Fundusz dzięki zaangażowaniu finansowemu podejmował działania służące tworzeniu warunków sprzyjających realizacji licznych przedsięwzięć proekologicznych. Poza jednym wyjątkiem, zgodnie z przyjętymi procedurami i regulacjami wewnętrznymi dokonywano oceny wniosków oraz przyznawano pomoc finansową. Umowy o dofinansowanie przedsięwzięć, poza dwoma przypadkami, rozliczano prawidłowo. Dokonywano rzetelnych ocen osiągniętych przez beneficjentów efektów rzeczowych i ekologicznych. Brak aktualizowania umów w zakresie ustalenia terminów płatności odsetek nie wpływał na działalność statutową Funduszu.

2. Gospodarowanie środkami funduszu na funkcjonowanie organów i biura Funduszu.

Opis stanu faktycznego

2.1. Koszty funkcjonowania organów i biura Funduszu w latach 2014, 2015 i 2016 kształtowały się na poziomie 25%⁷⁶ kosztów ogółem Funduszu. Wyniosły one

⁷⁵ Umowy: nr 167/P/OA-t/II/07 z dnia 19 grudnia 2007 r., nr 204/U/400/597/2010 z dnia 2 grudnia 2010 r., nr 169/U/400/529/2011 z 18 października 2011 r.

⁷⁶ 2014 r. - 26,9%, 2015 r. - 24,2% a 2016 - 26,3%.

odpowiednio 13.277,7 tys. zł w 2014 r., 13.571,1 tys. zł w 2015 r. i 14.027,8 tys. zł w 2016 r. Natomiast w I półroczu 2017 r. koszty te wyniosły 7.396,9 tys. zł, co stanowiło 41,5% kosztów ogółem Funduszu. Ich coroczny wzrost o 2-3% wynikał w głównej mierze ze zwiększenia kosztów osobowych (wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń). Struktura kosztów ww. okresie nie uległa zmianie. Największy udział (69-71%⁷⁷ tych kosztów) stanowiły koszty wynagrodzeń, wynoszące w tych latach odpowiednio 9.215,5 tys. zł, 9.554,3 tys. zł, 10.061,7 tys. zł i 5.245,6 tys. zł. Z kolei koszty ubezpieczeń społecznych i innych świadczeń stanowiły 12-14% i wyniosły 1.604,3 tys. zł, 1.723,0 tys. zł, 1.772,1 tys. zł i 1.038,9 tys. zł, z tego koszty szkoleń pracowników odpowiednio: 111,3 tys. zł, 119,0 tys. zł, 95,2 tys. zł i 74,7 tys. zł. Koszty usług obcych ustabilizowały się w tym okresie na poziomie 5%⁷⁸ i stanowiły główną pozycję w strukturze kosztów rzeczowych. Poniesione one zostały odpowiednio w kwocie: 730,3 tys. zł, 679,7 tys. zł i 742,8 tys. zł i 424,6 tys. zł, w tym koszty ekspertyz, badań i opinii zleczanych na zewnątrz odpowiednio: 24,5 tys. zł, 18,5 tys. zł, 20,6 tys. zł i 19,6 tys.

(dowód akta kontroli str. 1122)

W kontrolowanym okresie przeciętna liczba osób zatrudnionych w biurze Funduszu⁷⁹ wyniosła: 84,7 w 2014 r., 89,7 w 2015 r., 90,3 w 2016 r. oraz 89,7 w I półroczu 2017 r. Natomiast przeciętne wynagrodzenie miesięczne brutto na jednego pracownika pełnozatrudnionego wyniosło odpowiednio: 8,764 zł, 8,609 zł, 9,018 zł i 9,522 zł, przy czym przeciętne wynagrodzenie miesięczne dla członka Zarządu i głównej księgowej kształtowało się odpowiednio na poziomie: 14,833 zł, 13,917 zł, 13,542 zł i 16,125 zł. Z kolei przeciętne wynagrodzenie miesięczne dla pozostałych pracowników w tym samym okresie wyniosło odpowiednio: 6,338 zł, 6,393 zł, 6,590 zł i 6,887 zł. Wynagrodzenie pięcioosobowej Rady Nadzorczej wyniosło: 254,9 tys. zł w 2014 r., 263,2 tys. zł w 2015 r., 257,3 tys. zł w 2016 r. oraz 110,0 tys. zł w I półroczu 2017 r.

(dowód akta kontroli str. 1123)

2.2. Analizie podano koszty wynagrodzeń z tytułu 23 zawartych umów cywilnoprawnych (zleceń i o dzieło), które wyniosły w latach 2014 – 2017 (I półrocze) odpowiednio 47,8 tys. zł, 27,6 tys. zł, 32,3 tys. zł i 9,1 tys. zł. Umowy zlecenia dotyczyły głównie działalności promocyjnej Funduszu⁸⁰, wykonywania prac księgowych i analitycznych w zakresie oceny wniosków o przyznanie pomocy finansowej i opracowania metodologii oceny zdolności kredytowej czy pełnienia obowiązków administratora bezpieczeństwa. W przypadku zaś umów o dzieło dotyczyły one udziału merytorycznego osób w konferencjach ochrony środowiska organizowanych przez Fundusz (poprzez wygłoszenie wykładu czy wystąpienia wprowadzającego do panelu dyskusyjnego i poprowadzenie go). Żadna z umów nie została zawarta z pracownikami Funduszu. Zakres prac wynikający z umów cywilnoprawnych nie mieścił się w zakresie obowiązków pracowników, za wyjątkiem wykonywania prac księgowych i analitycznych.

(dowód akta kontroli str. 1190-1217)

W badanym okresie koszty z tytułu ekspertyz, badań, opinii zleczonych na zewnątrz, wyniosły łącznie 83,2 tys. zł. Dotyczyły one głównie badania sprawozdania finansowego przez biegłego rewidenta zgodnie z wymaganiami ustawy

⁷⁷ 69,4% - 2014 r., 70,4% - 2015 r., 71,7% - 2016 r. i 70,9% - I półrocze 2017 r.

⁷⁸ 2014 r. - 5,5%, 2015 r. - 5,0%, 2016 r. - 5,3% a w I półroczu 2017 r. - 5,7%.

⁷⁹ Wg metodologii stosowanej dla wyliczeń odpisu na ZFŚS.

⁸⁰ Zlecenia na przygotowanie i opracowywanie biuletynu Funduszu „Ekofakty”, opracowanie redaktorskich artykułów sponsorowanych dla Funduszu, ukazujących się w Głosie Wielkopolskim i w regionalnym wydaniu Gazety Wyborczej, redagowaniu i pisanie tekstów o tematyce dot. działalności Funduszu w Monitorze Wielkopolskim oraz przeniesieniu praw autorskich do projektu graficznego biuletynu Ekofakty oraz opracowywanie projektów graficznych różnego rodzaju materiałów promocyjnych (reklamowych, informacyjnych, poligraficznych, wystawienniczych)

o rachunkowości (78,6 tys. zł), wyceny akcji i udziałów przeznaczonych do zbycia (17,2 tys. zł) czy wykonania opinii z zakresu doradztwa rachunkowego (1,8 tys. zł). Ich zlecenia dokonano w celu realizacji zadań Funduszu, aczkolwiek sporządzenie wyceny akcji i udziałów nie przyczyniło się do ich zbycia.

(dowód akta kontroli str. 1121-1122, 1258-1276)

2.3. W Funduszu wprowadzone zostały zasady i warunki podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracowników Funduszu⁸¹ umożliwiające uczestnictwo pracowników w szkoleniach, kursach, studiach podyplomowych czy konferencjach. Kontroli poddano poniesione koszty na szkolenia pracowników na kwotę 160,6 tys. zł. Analiza dokumentacji dotyczącej zbadanych kosztów szkoleń wykazała, że udział w wybranych szkoleniach brali wyłącznie pracownicy Funduszu, dla których tematyka szkoleń związana była z merytoryczną działalnością wykonywaną przez nich na danym stanowisku. Do każdego z nich załączony był program oraz lista imienna uczestników.

(dowód akta kontroli str. 1218-1257)

Szczegółowym badaniem objęto realizację kosztów poniesionych w latach 2014 – 2017 r. (I półrocze) w kwocie 1.002,3 tys. zł (co stanowiło 2,1% kosztów funkcjonowania organów i biura w tym okresie). Badaniem objęto łącznie 188 dowodów księgowych z tytułu kosztów poniesionych na usługi obce i na zakup wyposażenia. Stwierdzono, że koszty te były związane z działalnością organów Funduszu i zostały poniesione w sposób gospodarny i oszczędny - za wyjątkiem dwóch przypadków. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności skutkujących zapłatą odsetek lub kar umownych. W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wyłączenia stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸². Zakup towarów i usług został dokonany w sposób określony w Regulaminie udzielania zamówień o wartości nieprzekraczającej 30 tys. euro⁸³, ustalonym przez Zarząd Funduszu.

(dowód kontroli str. 1258-1276)

2.4. W Funduszu wprowadzone zostały zasady gospodarki samochodowej⁸⁴ określające zasady i procedury wykorzystania pojazdów służbowych będących w posiadaniu Funduszu. W okresie objętym kontrolą Fundusz dysponował trzema samochodami służbowymi. Analiza ich wykorzystania za dwa miesiące 2016 r. wykazała, że pojazdy te użytkowane były zgodnie z ww. zasadami. Dla pojazdów prowadzone były karty przebiegu, w których wykazywano dane niezbędne dla prawidłowego rozliczenia eksploatowanych samochodów służbowych.

(dowód akta kontroli str. 1155-1196)

2.5. Wydatki majątkowe Funduszu w kontrolowanym okresie zostały zrealizowane w kwocie 373,1 tys. zł (z czego 85,5% dokonano w 2015 r.). Związane były one głównie z zakupem sprzętu komputerowego wraz niezbędnym oprogramowaniem, wykonaniem i uruchomieniem serwisu internetowego Funduszu i serwisu BIP oraz przygotowaniem koncepcji i projektu budowlanego na modernizację pomieszczeń przeznaczonych na archiwum zakładowe. Poniesione wydatki majątkowe przyczyniały się do efektywnej realizacji zadań statutowych Funduszu. Zakupione składniki rzeczowe zostały oddane w użytkowanie.

(dowód akta kontroli str. 1338-1339)

⁸¹ Zarządzeniem Nr 11/2016 Prezesa Zarządu Funduszu z 2 września 2016 r.

⁸² Dz. U. z 2017 poz. 1579, ze zm.

⁸³ Przyjęty zarządzeniem Zarządu Funduszu nr 31/2013 z 5 grudnia 2013 r. a następnie jego zarządzeniem nr 11/2017 z 11 maja 2017 r.

⁸⁴ Ustalone zarządzeniem nr 5/2014 z 1 kwietnia 2014 r.

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

- 1) Kancelarii prawnej świadczącej kompleksową obsługę prawną Funduszu i otrzymującej z tego tytułu wynagrodzenie ryczałtowe⁸⁵, zwrócono poniesione przez nią koszty uzyskanej przez tą kancelarię „opinii prawnej w sprawie podatkowej” w wysokości 1.100 zł⁸⁶. Zlecenie sporządzenia ww. opinii przez tę kancelarię prawną innemu podmiotowi - z uwagi na sygnalizowaną Funduszowi złożoność zagadnienia prawnego podatkowego - nie dawało podstaw do zwrotu tych kosztów, w świetle treści § 1 ust. 1 i § 8 umowy na obsługę prawną wiążącej Fundusz z tą kancelarią (dalej: Umowa) oraz załącznika nr 1 do tej umowy - „Opis przedmiotu zamówienia”.
(dowód akta kontroli str. 1277-1286, 1298-1311)

Była Prezes wyjaśniła, że kancelaria prawna świadczy usługi doradztwa prawnego zgodnie z opisem przedmiotu zamówienia, który określa zakres i dziedziny prawa, w obszarze których kancelaria realizuje swoje zadania. W związku z uzyskaną informacją od kancelarii prawnej uznano, iż ze względu na specyfikę problematyki podatkowej, a w szczególności przepisów dotyczących podatku VAT, jako niezwiązanych bezpośrednio z działalnością Funduszu uzasadnionym było aby w interesie Funduszu powierzyć sporządzenie w tym zakresie opinii podmiotowi szczególnie specjalizującemu się w tej dziedzinie.

(dowód akta kontroli str. 1353)

NIK wskazuje, że zgodnie z treścią Umowy i załącznika do niej, kancelaria była zobowiązana do świadczenia kompleksowej obsługi prawnej – a więc obejmującej całość zagadnień prawnych wynikających z działalności Funduszu, bez żadnych wyjątków. Jeżeli zatem podmiot obsługujący Fundusz zdecydował się skorzystać ze wsparcia osób trzecich, to koszty tego wsparcia powinien ponieść we własnym zakresie.

- 2) W ramach ww. zleconej obsługi prawnej, Fundusz, dokonując na rzecz kancelarii prawnej zwrotu kosztów z tytułu wyłożonych przez nią opłat skarbowych i sądowych, niezasadnie zrefundował kancelarii podatek VAT doliczony do tych opłat⁸⁷. Zgodnie z treścią § 8 ust. 8 Umowy, kancelarii przysługiwał zwrot poniesionych w imieniu i na rzecz Funduszu opłat sądowych i skarbowych, przy czym wydatki te nie są częścią składową wynagrodzenia ryczałtowego otrzymywanego od Funduszu. NIK wskazuje, że kwoty przekazywane tytułem opłat skarbowych i sądowych nie stanowią zapłaty z tytułu sprzedaży towaru lub wykonania usługi, o których mowa w art. 5, 7 i 8 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁸⁸. Zgodnie bowiem z art. 29a ust. 7 pkt 3 ww. ustawy, podstawa opodatkowania nie obejmuje kwot otrzymanych od nabywcy lub usługobiorcy jako zwrot udokumentowanych wydatków poniesionych w imieniu i na rzecz nabywcy lub usługobiorcy i ujmowanych przejściowo przez podatnika w prowadzonej przez niego ewidencji na potrzeby podatku.

(dowód akta kontroli str. 1287-1311)

Była Prezes wyjaśniła, że koszty te omyłkowo wliczono do kwoty netto figurującej na łącznej fakturze za obsługę prawną.

(dowód akta kontroli str. 1353)

⁸⁵ Umowa nr 2201/14/2016 z 31 maja 2016 r.

⁸⁶ Dotyczy faktury Nr 112/03/17 z 31 marca 2017 r.

⁸⁷ Dotyczy faktury Nr 310/09/16 z 30 września 2016 r.

⁸⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1221, ze zm.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że do dnia zakończenia czynności kontrolnych Fundusz nie podjął działań inwestycyjnych związanych z modernizacją pomieszczeń przeznaczonych na archiwum zakładowe, pomimo zlecenia jeszcze w 2014 r. przygotowania koncepcji i projektu budowlanego w tym zakresie i poniesienia kosztów w wysokości 6,9 tys. zł⁸⁹.

(dowód akta kontroli str. 1340-1347)

Była Prezes wyjaśniła, że decyzja o realizacji inwestycji została przesunięta w czasie z przyczyn technicznych, organizacyjnych i logistycznych. Modernizacja pomieszczeń przeznaczonych na archiwum zakładowe została zaplanowana na III kwartał 2015 r. pod warunkiem uzyskania niezbędnych zezwoleń. Fundusz otrzymał decyzję o zakwalifikowaniu robót budowlanych w dniu 26 czerwca 2015 r. bez konieczności występowania o pozwolenie na budowę. Realizacja zadań związanych z brakiem dokumentacji niearchiwalnej oraz innych bieżących zadań, brak pilnej potrzeby modernizacji pomieszczeń przeznaczonych na archiwum zakładowe wpłynęły na przesunięcie tego zadania inwestycyjnego w ostateczności na rok 2018.

(dowód akta kontroli str. 1351-1352)

Ocena częściowa

W Funduszu nie wystąpił nieuzasadniony wzrost kosztów funkcjonowania organów i biura Funduszu. Zbadane koszty były ponoszone w sposób gospodarny i oszczędny. W dwóch przypadkach nienależnie zrefundowano – relatywnie niewielkie – koszty związane z obsługą prawną WFOŚiGW. Nabyte produkty i usługi były wykorzystane w bieżącej działalności Funduszu.

IV. Wnioski

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 Kontroli⁹⁰, wnosi o podjęcie działań mających na celu:

- 1) wyeliminowanie przypadków nierzetelnej oceny rozliczeń przedkładanych przez beneficjentów w ramach umów o dofinansowanie,
- 2) zapewnienie dokonywania pisemnej aktualizacji umów pożyczek w zakresie zmian terminów płatności rat w przypadkach, gdy umowy te formułują taki wymóg,
- 3) wyegzekwowanie od kancelarii prawnej zapewniającej obsługę prawną Funduszu nienależnie wypłaconych jej kwot z tytułu kosztów sporządzenia „opinii prawnej w sprawie podatkowej” oraz zwrotu podatku VAT naliczonego od opłat skarbowych i sądowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

⁸⁹ Faktura Nr 9/12/14 z 12 grudnia 2014 r. wystawionej na podstawie umowy nr 2201/49/2014 z 21 października 2014 r.

⁹⁰ Dz.U. z 2017 r. poz. 524.

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 Poznaniu

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

Poznań, dnia 30 listopada 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Przemysław Grad
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis

Sylwia Zakrzewska
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis