



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.018.01.2017
P/17/085

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/085 – Prawidłowość działania wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontrolerzy	Adam Borowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/136/2017 z dnia 1.09.2017 r. Artur Matejko, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/137/2017 z dnia 1.09.2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Szczecinie, ul. L. Solskiego 3, 71-323 Szczecin ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Radosław Grzegorzczak, Prezes WFOŚiGW ² . (dowód: akta kontroli str. 5-5a)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Szczecinie w latach 2014-2017 (do 30 czerwca)⁴ finansował przedsięwzięcia priorytetowe wymienione w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁵, głównie poprzez udzielanie oprocentowanych pożyczek oraz bezzwrotnych dotacji, beneficjentom realizującym projekty z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Środki zaplanowane na powyższe działania corocznie były wykorzystywane, jednak w coraz mniejszym stopniu, tj. od 89,7% w 2014 r. do 71,5% w 2016 r., tym samym kwota udzielonych pożyczek i dotacji systematycznie spadała – od kwoty 144.052 tys. zł w 2014 r., 103.105 tys. zł w 2015 r., do kwoty 91.826 tys. zł w 2016 r. Na koniec każdego roku, stan wolnych środków wynosił odpowiednio: 153.016, 3 tys. zł, 130.805 tys. zł, 147.219,4 tys. zł. Fundusz środki te umieszczał na lokatach terminowych i uzyskiwał od nich odsetki w wysokości: 5.805,9 tys. zł w 2014 r., 2.524 tys. zł w 2015 r. i 2.230,1 tys. zł w 2016 r.

W ocenie NIK, niezbędne jest podjęcie skuteczniejszych działań w celu zwiększenia wykorzystania środków zaplanowanych w danym roku na pożyczki i dotacje, zmniejszenia kwoty wolnych środków pozostających w dyspozycji WFOŚiGW oraz lepszego dostosowania finansowania przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska do możliwości budżetowych potencjalnych beneficjentów.

Wnioski o przyznanie dofinansowania⁶ rozpatrywane były zgodnie z zasadami określonymi przez Radę Nadzorczą WFOŚiGW, umowy zawarte z beneficjentami zawierały postanowienia wymagane przepisami oraz były terminowo rozliczone. Właściwie dokonywano częściowych umorzeń pożyczek⁷, przestrzegając w tym zakresie zasad. Odmowy udzielenia dofinansowania⁸ były zasadne i prawidłowe w kontekście obowiązujących kryteriów.

W ocenie NIK niekorzystnym działaniem było „zamrożenie” środków finansowych w akcjach i udziałach, które nie były wykorzystywane na podstawową działalność i nie przynosiły wymiernych korzyści finansowych. Ich wartość bilansowa, w okresie objętym kontrolą,

¹ Dalej: WFOŚiGW lub Fundusz.

² Od dnia 9.11.2017 r. Wcześniej, tj. od dnia 31.03.2008 r. do dnia 9.11.2017 r. Prezesem WFOŚiGW był Jacek Chrzanowski.

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 Okres objęty kontrolą: lata 2014-2017 do dnia zakończenia kontroli oraz okres wcześniejszy, jeżeli miał wpływ na kontrolowaną działalność.

⁵ Dz.U. z 2017 r., poz. 519 ze zm., zwana dalej „ustawą Prawo ochrony środowiska”.

⁶ Dotyczy 50 wniosków.

⁷ Dotyczy 20 umów.

⁸ Dotyczy 12 negatywnie rozpatrzonych wniosków.

uległa obniżeniu o 1.291 tys. zł. Pomimo takiej sytuacji Zarząd WFOŚiGW nie analizował rentowności posiadanych akcji i udziałów.

Koszty funkcjonowania organów i biura Funduszu wzrosły z 10.568,2 tys. zł w 2014 r., 12.596,2 tys. zł w 2015 r., do 14.450,9 tys. zł w 2016 r., głównie z powodu zwiększenia zatrudnienia, kosztów remontu pomieszczeń i wyposażenia nowych stanowisk pracy nowych pracowników zatrudnionych do realizacji rozszerzonego zakresu zadań. Udział tych kosztów w koszcie ogółem Funduszu wzrósł z 24,3% w 2014 r., 27,8% w 2015 r., 35,69% w 2016 r., do 45,3% w I półr. 2017 r. W ocenie NIK niezbędne jest podjęcie działań, które przyczynią się do ograniczenia udziału kosztów funkcjonowania organów i biura WFOŚiGW w kosztach ogółem.

Analiza dokumentacji dotyczącej dofinansowania kosztów kształcenia pracowników, korzystania z samochodów służbowych oraz zakupu towarów i usług wykazała, że wewnętrzne regulacje były przestrzegane. Wydatki z tych tytułów zostały poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹. Nabyte produkty i usługi były wykorzystywane w bieżącej działalności Funduszu, a ich dostawcy byli wybierani w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁰, bądź w trybie określonym wewnętrznymi regulaminami udzielania zamówień. Podjęte też były czynności prawne w celu wyegzekwowania należności wymagalnych w kwocie 9.096,2 tys. zł, w tym 893,7 tys. zł powstałych w badanym okresie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą przychody WFOŚiGW wyniosły łącznie 182.457 tys. zł. W latach 2014-2016 następował coroczny wzrost przychodów od 48.019 tys. zł w 2014 r., 50.030 tys. zł w 2015 r. (wzrost o 4,2%) do 51.513 tys. zł w 2016 r. (wzrost o 3%). Przychody za I półrocze 2017 r. wyniosły 32.895 tys. zł. Wyższe od planowanych były przychody w 2014 r. o 589 tys. zł i w 2016 r. o 223 tys. zł, natomiast niższe w 2015 r. o 4.585 tys. zł (w tym m.in. o 2.895 tys. zł pozostałe przychody i o 1.180 tys. zł przychody finansowe). Głównym źródłem przychodów w latach 2014-2017 (I półrocze) były wpływy z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska¹¹, które stanowiły 58,6% ogółu przychodów w 2014 r. (28.159 tys. zł), 53,8% w 2015 r. (26.919 tys. zł), 52,7% w 2016 r. (27.139 tys. zł) oraz 76,2% w I półroczu 2017 r. (25.074 tys. zł). Znaczącymi źródłami przychodów były:

- przychody finansowe¹², które stanowiły odpowiednio 32,9%, 27,4%, 25,9% i 19,2% przychodów ogółem,
- nadwyżka dochodów gmin i powiatów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych, tj. odpowiednio 3,9%, 14,2%, 15,3% i 0%,
- przychody z tytułu dotacji z budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, tj. odpowiednio 4,2%, 2,9%, 5,3% i 4,5%.

(dowód: akta kontroli str. 432-434)

1.2. Listy przedsięwzięć priorytetowych, uchwalane corocznie do dnia 30 czerwca na rok następny¹³ przez Radę Nadzorczą Funduszu, obejmowały siedem dziedzin w ramach, których przyjmowano od czterech do dziewięciu przedsięwzięć priorytetowych.

W dziedzinie „Ochrona czystości wód i gospodarka wodna” były to m.in.:

- budowa, rozbudowa i modernizacja oczyszczalni ścieków oraz budowa systemów kanalizacyjnych dociążających istniejące oczyszczalnie, zgodnie z wymogami Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych (przedsięwzięcie priorytetowe w latach 2014-2017),
- zapewnienie odpowiedniej jakości wody przeznaczonej do spożycia, modernizacja stacji uzdatniania wody (w latach 2014-2017),

⁹ Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.

¹⁰ Dz.U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm.; dalej: ustawa Pzp.

¹¹ Opłaty przekazywane do WFOŚiGW przez Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie.

¹² Odsetki od lokat bankowych oraz odsetki od udzielonych pożyczek.

¹³ Tj. na lata 2014, 2015, 2016 i 2017.

- zabezpieczenie przed powodzią i podtopieniem, wspieranie budowy wałów i innych urządzeń melioracji wodnych podstawowych (w 2014 r.),
- wspieranie pilotażowego programu budowy małych, przydomowych oczyszczalni ścieków na terenach, gdzie budowa sieci kanalizacyjnych jest nieuzasadniona ekonomicznie (w 2015 r.),

W dziedzinie „Gospodarka odpadami, ochrona powierzchni ziemi i wdrażanie czystych technologii” były to m.in.:

- wspieranie zadań ujętych w Krajowym i Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami, zwłaszcza związanych z realizacją kompleksowych programów gospodarki odpadami komunalnymi, szczególnie w gminach, gdzie realizowane są wspólne, międzygminne przedsięwzięcia o zasięgu regionalnym (przedsięwzięcie priorytetowe w 2014-2017),
- unieszkodliwianie odpadów niebezpiecznych, w tym odpadów zawierających azbest (w latach 2014-2017),
- wspieranie przedsięwzięć związanych z odzyskaniem surowców wtórnych oraz gospodarczym wykorzystaniem odpadów, doposażenie zakładów pozyskujących i przetwarzających odpady w sprzęt specjalistyczny (w latach 2014-2017),
- wspieranie pilotażowych projektów związanych ze zbieraniem i przetwarzaniem odpadów ulegających biodegradacji (w 2017 r.).

W dziedzinie „Ochrona czystości powietrza, odnawialne źródła energii, ochrona przed hałasem” były to m.in.:

- wspieranie przedsięwzięć zmierzających do ograniczenia emisji zanieczyszczeń gazowych, cieplarnianych i pyłów do atmosfery (w roku 2014, 2015 i 2017), a w roku 2016 – wspieranie przedsięwzięć zmierzających do ograniczenia emisji zanieczyszczeń oraz gazów cieplarnianych do atmosfery,
- wspieranie modernizacji istniejących źródeł ciepła, w szczególności na terenach miejskich i uzdrowiskowych, wdrażanie Programu KAWKA, współfinansowanego ze środków NFOŚiGW (w latach 2014-2017),
- rozwój potencjału wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych (OZE), zwłaszcza projektów realizowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego¹⁴ oraz programu PROSUMENT, finansowanego ze środków NFOŚiGW (w latach 2014-2017).

W dziedzinie „Ochrona przyrody” były to w latach 2014 -2017 m.in.:

- wspieranie programów czynnej ochrony przyrody na obszarach prawnie chronionych, zgodnie z ustawą o ochronie przyrody,
- zachowanie i wzbogacenie różnorodności biologicznej na obszarach chronionych.

W dziedzinie „Edukacja ekologiczna” były to w latach 2014 -2017 m.in.:

- promocja zagadnień związanych z siecią Natura 2000, rozwój bazy służącej realizacji programów edukacyjnych w ośrodkach edukacji ekologicznej,
- dofinansowanie programów i kampanii edukacyjnych i informacyjnych z zakresu ochrony środowiska, w tym realizowanych przez media.

W dziedzinie „Zapobieganie poważnym awariom, przeciwdziałanie nadzwyczajnym zagrożeniom środowiska” były to w latach 2014-2017 m.in.:

- wspieranie przedsięwzięć zapobiegających wystąpieniu nadzwyczajnych zagrożeń środowiska oraz wspieranie likwidacji ich skutków,
- doposażenie w sprzęt i środki techniczne jednostek Państwowej Straży Pożarnej i Ochotniczej Straży Pożarnej oraz innych służb realizujących zadania w zakresie ochrony przed powodzią i ochrony środowiska.

W dziedzinie „Monitoring środowiska i inne działania” były to w latach 2014-2017m.in.:

- udzielanie wsparcia finansowego Wojewódzkiemu Inspektoratowi Ochrony Środowiska w Szczecinie w realizacji zadań związanych z monitoringiem środowiska,
- zwiększanie możliwości technicznych kontroli przestrzegania norm ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 16-26, 435-451)

¹⁴ Dalej: RPO WZ.

W planach działalności Funduszu przyjętych na poszczególne lata 2014-2017 uwzględniono m.in. przedsięwzięcia priorytetowe oraz obowiązujące w danym roku zasady udzielania pomocy finansowej. W planach tych określono także, że:

- w procesie rozpatrywania zgłaszanych do dofinansowania projektów zasadnicze znaczenie mieć będzie ocena efektu ekologicznego oraz efektu rzeczowego, przy zachowaniu efektywności ekonomicznej przedsięwzięcia;
- pomoc finansowa udzielana będzie w formie: pożyczki, dotacje, przekazywanie środków państwowym jednostkom budżetowym za pośrednictwem rezerwy celowej budżetu państwa, umorzenia, dopłaty do odsetek kredytów bankowych, dopłaty do częściowej spłaty kapitału kredytów bankowych.

W Strategiach działania WFOŚiGW na lata 2013-2016 oraz na lata 2017-2020 określono, jakie wskaźniki będą stosowane przy realizacji zadań, tj. następujące wskaźniki w zakresie przedsięwzięć związanych z:

- ochroną wód:
 - liczba dodatkowych osób korzystających z ulepszanego oczyszczania ścieków (RLM),
 - liczba mieszkańców podłączonych do wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej (RLM),
 - ilość suchej masy odpadów poddanej przetworzeniu (Mg/rok),
 - liczba instalacji o podwyższonym stopniu redukcji ładunku ścieków (szt.),
- gospodarką odpadami:
 - ograniczenie masy składowanych odpadów komunalnych (Mg/rok),
 - masa odpadów niebezpiecznych poddanych odzyskowi lub prawidłowemu unieszkodliwieniu (Mg/rok),
 - masa unieszkodliwionych lub zabezpieczonych odpadów niebezpiecznych zawierających azbest (Mg/rok),
 - stopień redukcji odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska w stosunku do odpadów wytworzonych w 1995 r. (%),
 - poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia wybranych frakcji odpadów (papier, metale, tworzywa sztuczne i szkło) – wagowo (%),
 - poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych – wagowo (%),
 - powierzchnia zrehabilitowanych składowisk (ha),
- ochroną powierzchni ziemi:
 - powierzchnia zrehabilitowanych obszarów (ha),
- ochroną powietrza:
 - ograniczenie emisji dwutlenku węgla, tlenków siarki, tlenków azotu i pyłów (Mg/rok),
 - ograniczenie lub uniknięcie emisji CO₂ (Mg/rok).

(dowód: akta kontroli str. 452-458)

Konstanty Oświęcimski, Zastępca Prezesa Zarządu Funduszu¹⁵, wyjaśnił, że: *w tworzeniu list przedsięwzięć priorytetowych poza pracownikami Funduszu, brali udział również pracownicy Rejonowego Zarządu Gospodarki Wodnej w Szczecinie oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie¹⁶, w trybie uzgodnień określonych przepisami ustawy Prawo ochrony środowiska.*

(dowód: akta kontroli str.1035-1036)

1.3. Zasady i kryteria udzielania dofinansowania beneficjentom na przedsięwzięcia i zadania związane z ochroną środowiska ze środków Funduszu określone były przez Radę Nadzorczą w stosownych uchwałach¹⁷. W uchwałach tych określono m.in., że:

- dofinansowanie następuje według obowiązujących zasad i kryteriów na zadania z listy przedsięwzięć priorytetowych w zależności od możliwości finansowych Funduszu;
- o dofinansowanie ze środków Funduszu mogą ubiegać się podmioty i osoby fizyczne realizujące projekty proekologiczne o zdefiniowanych efektach rzeczowych i ekologicznych oraz udokumentowanych źródłach finansowania;

¹⁵ Z uwagi na nieobecność w pracy Prezesa Zarządu Funduszu - Jacka Chrzanowskiego (od dnia 11.03.2016 r. do dnia 9.11.2017 r. i od dnia 13.10.2017 r. do dnia zakończenia kontroli, tj. do 15.11.2017 r.) wyjaśnienia składał Zastępca Prezesa Zarządu Funduszu Konstanty Oświęcimski,

¹⁶ Dalej: NFOŚiGW.

¹⁷ Uchwała nr 65/2012 z dnia 29.10.2012 r. w latach 2014-2015 i nr 84/2015 z dnia 30.11.2015 r. w latach 2016-2017.

- dofinansowanie może nastąpić po zawarciu umowy cywilno-prawnej zawartej z beneficjentem, po rozpatrzeniu złożonego wniosku sporządzonego przez ten podmiot i podjęciu stosownej uchwały o dofinansowaniu;
- wybór podmiotu do dofinansowania może odbywać się po rozstrzygnięciu ogłoszonego konkursu, który przeprowadza się na podstawie regulaminów uchwalonych przez Zarząd i podanego do publicznej wiadomości;
- pomoc finansowa (dofinansowanie) ze środków Funduszu może odbywać się w formach: oprocentowanych pożyczek, dotacji, przekazywania środków dla państwowych jednostek budżetowych, nagród za działalność na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej;
- zasady: przyznawania pożyczek, umarzania pożyczek, przyznawania dotacji, przekazywania środków państwowym jednostkom budżetowym, udzielania dopłat do oprocentowania kredytów bankowych, zabezpieczenia realizacji umów.

(dowód: akta kontroli str. 459-474)

W okresie objętym kontrolą przyjmowanie wniosków na dofinansowanie realizacji pozakonkursowych przedsięwzięć i zadań odbywało się w 2014 r. przez cały rok, a w latach 2015-2016 w okresie od 1 stycznia do 1 grudnia.

(dowód: akta kontroli str. 475)

Fundusz w trybie konkursowym ogłaszał nabór na realizację przedsięwzięć i zadań w ramach następujących programów:

- w roku 2014: „Dofinansowanie zadań realizowanych w ramach działania 4.1. – energia odnawialna i zarządzanie energią¹⁸”,
- w latach 2014-2015: „Rekultywacja zamkniętych składowisk odpadów komunalnych”, „Budowa przydomowych oczyszczalni ścieków”,
- w latach 2014-2016: „Zapobieganie poważnym awariom, przeciwdziałanie nadzwyczajnym zagrożeniom środowiska i likwidacja ich skutków”, „Likwidacja niskiej emisji wspierająca wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych odnawialnych źródeł energii – KAWKA”, „Utrzymanie urządzeń melioracji wodnych”,
- w latach 2014-2017: „Likwidacja odpadów zawierających azbest”, „Usuwanie barszczu Sosnowskiego”, „Wspieranie rozproszonych odnawialnych źródeł energii – PROSUMENT”, „Wsparcie zadań realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe w ramach rezerwy celowej budżetu państwa”, „Dofinansowanie zadań ochrony środowiska w formie mikropożyczek dla osób fizycznych”,
- w latach 2016-2017: „Ogólnopolski system wsparcia doradczego dla sektora publicznego, mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej oraz OZE”.

(dowód: akta kontroli str. 476)

W latach 2014-2017 (do 30 czerwca) przyjmowanie wniosków na dofinansowanie realizacji przedsięwzięć i zadań objętych programami (tryb konkursowy) rozpoczynało się w okresie od stycznia do września danego roku.

(dowód: akta kontroli str. 477-478)

Fundusz w okresie objętym kontrolą przyznawał dofinansowanie do realizacji projektów, które objęte były przyjętymi programami w trybie konkursowym bądź z przyjętych list przedsięwzięć priorytetowych.

(dowód: akta kontroli str.482-483)

1.4. W okresie objętym kontrolą na pożyczki i dotacje zaplanowano ogółem kwotę 552.095 tys. zł, w tym 160.610 tys. zł w 2014 r., 135.110 tys. zł w 2015 r., 128.375 tys. zł w 2016 r. oraz 128.000 tys. zł w 2017 r.

Do końca czerwca 2017 r. na te dwie formy pomocy wydatkowano ogółem 372.117 tys. zł (67,4% środków zaplanowanych na lata 2014-2017), z tego: 144.052 tys. zł w 2014 r. (89,7% planu rocznego), 103.005 tys. zł w 2015 r. (76,2%), 91.826 tys. zł w 2016 r. (71,5%), 33.234 tys. zł w I półroczu 2017 r. (26%).

Środki w ramach udzielonych dotacji m.in.:

¹⁸ Ze środków RPO WZ.

- wykorzystano na dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych łącznie w kwocie 11.034 tys. zł (71,2% środków zaplanowanych na lata 2014-2017¹⁹), w tym 4.677 tys. zł w 2014 r. (94,5% planu rocznego), 3.307 tys. zł w 2015 r. (52,9%), 1.975 tys. zł w 2016 r. (89,8%), 1.075 tys. zł w I półroczu 2017 r. (51,2%);
- przekazywano do państwowych jednostek budżetowych łącznie w kwocie 17.966 tys. zł (87% środków zaplanowanych na latach 2014-2017²⁰), w tym 4.306 tys. zł w 2014 r. (98,8% planu rocznego), 4.060 tys. zł w 2015 r. (96,4% planu), 5.946 tys. zł w 2016 r. (99,5% planu), 3.654 tys. zł w I półroczu 2017 r. (59,9%).

(dowód: akta kontroli str. 479-481)

Dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych w łącznej kwocie 11.034 tys. zł realizowane były na podstawie umów zawartych z Bankiem Ochrony Środowiska S.A.²¹ oraz 12 bankami spółdzielczymi²². Z tej formy pomocy skorzystało łącznie 4.518 osób fizycznych oraz 1.401 innych podmiotów. W ciągu roku kwota dopłaty udzielonej przez WFOŚiGW wynosiła od 25,51 zł do 862,51 zł.

Dopłaty do częściowej spłaty kapitału kredytów bankowych wyniosły 1.424 tys. zł i realizowane były w latach 2014-2015 na podstawie umów zawartych z 12 bankami spółdzielczymi. Z tej formy pomocy skorzystały łącznie 342 osoby fizyczne. W ciągu roku kwota dopłaty udzielonej przez WFOŚiGW wynosiła od 2,2 tys. zł do 8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 370, 484-487)

Spośród środków wykorzystanych na pożyczki i dotacje największe kwoty – w badanym okresie - zostały przeznaczone na realizację projektów dotyczących:

- ochrony powietrza - łącznie 164.093 tys. zł, w tym 76.722,5 tys. zł w 2014 r., 47.788,7 tys. zł w 2015 r., 22.249,1 tys. zł w 2016 r. i 17.332,7 tys. zł w I połowie 2017 r.,
- ochrony ziemi - łącznie 64.073,1 tys. zł, w tym 21.489,3 tys. zł w 2014 r., 27.586,6 tys. zł w 2015 r., 12.752,1 tys. zł w 2016 r., 2.245,1 tys. zł w I półroczu 2017 r.,
- ochrony wód - łącznie 60.971,5 tys. zł, w tym 29.613,9 tys. zł w 2015 r., 14.449,8 tys. zł w 2016 r., 9.604,8 tys. zł w 2017 r. i 7.302,9 tys. zł w I połowie 2017 r.

Pozostałe środki przeznaczono na pożyczki i dotacje do projektów dotyczących: edukacji ekologicznej 16.375,5 tys. zł; gospodarki wodnej 11.423,4 tys. zł; monitoringu 5.539,9 tys. zł; nadzwyczajnych zagrożeń 10.152,7 tys. zł, ochrony przyrody 4.397,5 tys. zł; odnawialnych źródeł energii 376,4 tys. zł oraz nauki i badań 76,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 482-483)

Konstanty Oświęcimski wyjaśnił m.in., że: (...) *na przełomie października i listopada szacowano przewidywany poziom wypłat na koniec bieżącego roku z umów już zawartych oraz podjętych wcześniej decyzji zarówno w zakresie działalności dotacyjnej jak i pożyczkowej – kwoty z tych szacunków stanowiły podstawę planu na okres następny. W dalszej kolejności analizowano zgłaszane na bieżąco potrzeby różnych beneficjentów w zakresie dofinansowania planowanych przez nich zadań – potrzeby te były uwzględniane w planach na okres następny w miarę możliwości finansowych WFOŚiGW oraz w miarę dostępności środków zewnętrznych. W końcowym etapie – bazując na specjalistycznej wiedzy osób decyzyjnych oraz w oparciu o analizę dotychczasowych poziomów realizacji w poszczególnych rodzajach wydatków Funduszu, możliwości finansowych potencjalnych beneficjentów WFOŚiGW, założeń mikro i makroekonomicznych regionu przyjmowano maksymalny możliwy poziom działalności dotacyjnej – kosztowej w rozumieniu rachunku wyników Funduszu – ograniczony planowanymi, możliwymi do uzyskania przychodami w planowanym okresie. Z kolei w zakresie działalności pożyczkowej uwzględniano poziom wpływów ze spłaty rat pożyczek aktywnych na okres planowania oraz aktualny i przewidywany stan wolnych środków finansowych WFOŚiGW – poziom ten był wyznacznikiem możliwości wydatkowania środków na wypłaty pożyczek. Limit ten również był korygowany o dotychczasowe, roczne wykonanie wypłat w tym zakresie czy też*

¹⁹ Tj. kwoty 15.500 tys. zł.

²⁰ Tj. kwoty 20.645 tys. zł.

²¹ Dotyczy lat 2014-2017.

²² Dotyczy lat 2014-2015.

możliwości zaciągania nowych zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego, jako głównego beneficjenta pomocy ze strony Funduszu. (...)

(dowód: akta kontroli str. 1024, 1026-1029, 1031, 1038)

W okresie objętym kontrolą Fundusz dokonywał umorzeń udzielonych pożyczek – łączna kwota umorzeń wyniosła 10.613 tys. zł (51,7% kwoty umorzeń zaplanowanych na lata 2014-2017²³), w tym 1.755 tys. zł w 2014 r. (51,6% planu), 2.697 tys. zł w 2015 r. (59,5% planu), 4.620 tys. zł w 2016 r. (73,3% planu), 1.541 tys. zł w I półroczu 2017 r. (24,5% planu rocznego).

(dowód: akta kontroli str. 480-481)

1.5. Na koniec lat objętych kontrolą kwota wolnych środków²⁴ WFOŚiGW miała tendencję zmienną i wyniosła: 153.016,3 tys. zł na koniec 2014 r., 130.805 tys. zł na koniec 2015 r. (spadek o 14,5%), 147.219,4 tys. zł na koniec 2016 r. (wzrost o 12,5%), a na koniec czerwca 2017 r. - 170.201,6 tys. zł. Było to skutkiem niepełnego wykorzystania zaplanowanych środków na pożyczki i dotacje dla beneficjentów realizujących zadania proekologiczne.

(dowód: akta kontroli str. 488)

1.6. W latach badanego okresu, wolne środki Fundusz deponował na lokatach terminowych, w 2014 r. w 10 bankach²⁵, a od 2015 roku wyłącznie w Banku Gospodarstwa Krajowego. Średnia kwota depozytu wyniosła: 15.040,5 tys. zł w 2014 r., 36.673,1 tys. zł w 2015 r., 22.826,1 tys. zł w 2016 r.; 28.055,6 tys. zł w I półroczu 2017 r. Średnie oprocentowanie depozytów WFOŚiGW na lokatach terminowych na koniec 2014 r. wynosiło 2,49%, natomiast na koniec 2015 r. - 1,39%, a na koniec 2016 r. i na koniec czerwca 2017 r. - 1,41%. Z tytułu odsetek od środków ulokowanych na lokatach terminowych WFOŚiGW uzyskał przychody w łącznej kwocie 11.524 tys. zł, w tym: 5.805,9 tys. zł w 2014 r., 2.524 tys. zł w 2015 r., 2.230,1 tys. zł w 2016 r. i 964 tys. zł w I półroczu 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 489-496)

W okresie objętym kontrolą Fundusz nie zaciągał kredytów, natomiast zaciągnął 2 pożyczki wynikające z umów zawartych z NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 497)

1.7. Fundusz podejmował działania promocyjno-informacyjne w celu zwiększenia wykorzystania środków na realizację zadań proekologicznych. Konstanty Oświęcimski wyjaśnił, że działania te polegały na:

- prowadzeniu strony internetowej www.WFOŚiGWos.szczecin (od 2015 r. również na stronie www.17Funduszy.pl), na której zawarte były informacje o programach i konkursach naboru projektów,
- umieszczaniu informacji w prasie lokalnej, telewizji regionalnej, regionalnych rozgłośniach radiowych i na portalach internetowych,
- publikacji artykułów na tematy związane z realizowanymi programami w prasie o zasięgu lokalnym i ponadlokalnym,
- wydawaniu kwartalnika „Naturalnie” z artykułami dotyczącymi możliwości finansowania przedsięwzięć w zakresie ochrony środowiska z udziałem środków Funduszu,
- dystrybuowaniu broszur i ulotek informacyjnych o dofinansowanych programach,
- organizowaniu konferencji i szkoleń dla beneficjentów,
- promocji działalności WFOŚiGW na targach, wystawach, konferencjach o charakterze ekologicznym.

(dowód: akta kontroli str. 1024, 1026, 1031, 1040-1042)

1.8. W objętych kontrolą latach do Funduszu wpłynęło:

- 449 wniosków w 2014 r. o przyznanie dofinansowania zadań proekologicznych o wartości ogółem 282.109,7 tys. zł. Zawarto 347 umów dofinansowania na kwotę 93.175,8 tys. zł, w tym 49 umów pożyczek na kwotę 27.977,9 tys. zł, 285 umów

²³ Tj. kwoty 20.540 tys. zł.

²⁴ Stan środków pieniężnych na rachunkach bankowych i w kasie pomniejszony o bilansowe zobowiązania krótkoterminowe i krótkoterminowe rozliczenia międzyokresowe (do 1 roku).

²⁵ BGK S.A. O/Szczecin, BOŚ S.A. O/Szczecin, PEKAO S.A. O/Stargard, PKO BP O/Koszalin, Getin Noble Bank S.A., mBank O/Szczecin, BRE S.A. O/Szczecin, BBS Darłowo O/Darłowo, BBS Darłowo O/Szczecinek, GBS Barlink.

dotacji na kwotę 60.252,5 tys. zł oraz 13 umów na kwotę 4.945,3 tys. zł o realizację zadań w ramach rezerwy celowej budżetu państwa,

- 981 wniosków w 2015 r. o przyznanie dofinansowania zadań proekologicznych o wartości 187.825,7 tys. zł. Zawarto 715 umów dofinansowania na kwotę 113 577,8 tys. zł, w tym 54 umowy pożyczki na kwotę 73.210,2 tys. zł, 246 umów dotacji na kwotę 14.861,6 tys. zł, 23 umowy na kwotę 8.045,2 tys. zł o realizację zadań w ramach rezerwy celowej budżetu państwa oraz 392 umowy w ramach programu „Prosument” na kwotę 17.460,8 tys. zł.
- 1.429 wniosków w 2016 r. o przyznanie dofinansowania zadań proekologicznych o wartości ogółem 336.961,5 tys. zł. Zawarto 1.115 umów dofinansowania na kwotę 98.026,2 tys. zł, w tym: 37 umów pożyczek na kwotę 50.175,5 tys. zł, 285 umów wartości 12.461,9 tys. zł, 17 umów o realizację zadań w ramach rezerwy celowej budżetu państwa - 5.089,8 tys. zł, 776 umów na program „Prosument” na kwotę 30.299 tys. zł,
- 861 wniosków w I półroczu 2017 r. o przyznanie dofinansowania zadań proekologicznych na kwotę ogółem 133.616 tys. zł. Zawarto 474 umów na kwotę 89.261,5 tys. zł, w tym 78 umów pożyczek (59.267 tys. zł), 147 umów dotacji (18.942,5 tys. zł), 7 umów o realizację zadań w ramach rezerwy celowej budżetu państwa (2.110,9 tys. zł) oraz 242 umów w ramach programu „Prosument” (8.941,1 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 201-202)

W badanym okresie w Funduszu opracowano i wdrożono zasady i procedury obowiązujące przy udzielaniu dofinansowania zadań proekologicznych przyjętych uchwałami Rady Nadzorczej oraz Zarządu Funduszu. Obejmowały one plany działalności i plany finansowe, zasady udzielania pomocy finansowej, listy przedsięwzięć priorytetowych, kryteria wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków Funduszu, procedury udzielania dofinansowania ze środków WFOŚiGW wraz z katalogiem kosztów kwalifikowanych.

(dowód: akta kontroli str. 27-32, 57-74, 227)

Konstanty Oświęcimski wyjaśnił (...) *Fundusz nie wprowadził obowiązku wyliczenia kosztu jednostkowego efektu ekologicznego, ponieważ nie widział uzasadnienia dla takiego uszczegółowienia procedury oceny wniosku. Zgodnie z kryteriami wyboru przedsięwzięć do dofinansowania główny wskaźnikiem poddanym badaniu był całkowity koszt zadania, którego składową byłby koszt jednostkowy. Co prawda w systemie informatycznym Prolan jest wprowadzona funkcja wyliczenia takiego wskaźnika i fizycznie był on wyliczony, jednak nie był traktowany jako element decydujący o przyznaniu dofinansowania, ponieważ wysokość kosztu jednostkowego efektu ekologicznego mogła, ale nie musiała mieć decydującego wpływu na decyzję o przyznaniu dofinansowania. (...)*

(dowód: akta kontroli str. 399-400)

Badanie kontrolne 50 wniosków²⁶ wykazało, że

- były one kompletne, tj. złożone na właściwych formularzach wraz z wymaganymi załącznikami (w przypadku braków stwierdzonych na etapie weryfikacji formalnej, pisemnie wzywano wnioskodawców do uzupełnienia dokumentacji);
- tryb ich rozpatrywania był zgodny z zasadami obowiązującymi w Funduszu, tj. po spełnieniu wymogów formalnych, wnioski były przedmiotem oceny merytorycznej dokonywanej w oparciu o przyjęte kryteria (bez określenia ich wagi), obejmujące: zgodność z polityką ekologiczną państwa (w tym listą przedsięwzięć priorytetowych), celowość, efektywność ekologiczną, rzeczową i społeczną, uwarunkowania formalnoprawne, ekonomiczno-finansowe (w tym zdolność kredytowa) i techniczno-jakościowe, a także zasięg oddziaływania;
- weryfikacja efektywności ekologicznej przeprowadzana była w oparciu o przyjęte uchwałami Rady zasady oceny planowanych efektów rzeczowych i ekologicznych dla zadań dofinansowanych ze środków WFOŚiGW; weryfikacji podlegała dokumentacja (tzw. karta) opisująca planowany efekt ekologiczny załączony do każdego wniosku;

²⁶ Badaniem kontrolnym objęte zostało 50 wniosków złożonych w roku 2015, 2016 i 2017 (odpowiednio 20, 20 i 10 wniosków), które zostały pozytywnie rozpatrzone i zakończyły się podpisaniem umów w ramach trzech dziedzin: Ochrony powietrza, Ochrony ziemi i Gospodarka wodna.

ocena była dokonywana pod kątem korzyści dla środowiska wynikających z realizacji zadania, określonych odrębnie dla każdej dziedziny; w badanym okresie efektywność ekologiczna stanowiła podstawowy czynnik przy wyborze przedsięwzięć do dofinansowania;

- wnioski spełniające wymogi formalne i merytoryczne podlegały zatwierdzeniu przez odpowiedni organ WFOŚiGW (w przypadku przekroczenia 0,5% przychodów uzyskanych przez Fundusz w roku poprzednim – przez Radę Nadzorczą);
- wyboru zadań przewidzianych do dofinansowania dokonywano zgodnie z przyjętymi w Funduszu zasadami i procedurami, m.in. w zakresie terminowości składania wniosków i zawierania umów, a także terminowości przeprowadzania formalnej i merytorycznej wniosków;
- przy wyborze przedsięwzięć do dofinansowania Fundusz kierował się zasadą przejrzystości i konkurencyjności (wszystkie procedury dostępne były na stronie internetowej oraz opublikowane w formie broszurowej);
- beneficjenci powiadamiani byli pisemnie o zakwalifikowaniu zadania do dofinansowania.
(dowód: akta kontroli str. 6-9, 206-228)

Ponadto badanie kontrolne 50 wniosków wykazało, że:

- w Funduszu prowadzona była ewidencja wniosków o dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska w systemie informatycznym pn. Prolan; ewidencja wniosków prowadzona była w systemie ciągłym, chronologicznie oraz jednolicie ponumerowanym;
- zasady postępowania z wnioskami zostały wskazane w Instrukcji obiegu dokumentów²⁷;
- wszystkie badane wnioski o dofinansowanie z wymaganymi dokumentami dekretowane były zgodnie z ww. instrukcją;
- po przyjęciu wniosku o dofinansowanie dokonywana była ocena wniosku pod względem: kompletności wniosku, oceny ekologicznej oraz oceny finansowo-ekonomicznej;
- badane wnioski posiadały wymaganą dokumentację;
- w przypadku stwierdzenia istotnych braków w złożonym wniosku, wnioskodawca był wzywany na piśmie do ich uzupełnienia w określonym terminie;
- przedstawiane Zarządowi lub Radzie Nadzorczej wnioski o dofinansowanie zawierały komplet dokumentów niezbędnych do podjęcia decyzji.
(dowód: akta kontroli str. 33-44, 228)

Dodatkowo analizą kontrolną objęto 12 odrzuconych wniosków przez Fundusz.²⁸ Ustalono, że w każdym przypadku odmowa udzielenia dofinansowania była zasadna oraz prawidłowa w kontekście obowiązujących zasad, procedur i kryteriów. Wnioskodawcy nie odwoływali się od decyzji Funduszu. Główną przyczyną odrzucenia badanych wniosków był brak mierzalnego efektu ekologicznego lub wysoki koszt jego uzyskania.

(dowód: akta kontroli str. 10-26, 231-244)

Konstanty Oświęcimski – Z-ca Prezesa Zarządu wyjaśnił, że *Zgodnie z przyjętymi zasadami oceny wniosków, jeżeli zadanie spełnia wymóg zgodności z polityką ekologiczną Państwa oraz „Listą priorytetów..” to efektywność ekologiczna, była podstawowym kryterium oceny zadania pod kątem możliwości dofinansowania. Szczegółowa ocena efektywności ekologicznej odbywa się przy uwzględnieniu efektu ekonomicznego i społecznego danego zadania w odniesieniu do ilości usuniętych zanieczyszczeń i eliminacji uciążliwości źródła, stopnia powiązania projektu z innymi działaniami na rzecz ochrony środowiska, możliwości etapowego osiągnięcia docelowych norm ekologicznych oraz uwzględnienia priorytetu dla działań likwidujących zagrożenia u źródła ich powstawania.*

(dowód: akta kontroli str. 400)

Do Funduszu w latach objętych kontrolą nie wpłynęły wnioski o przyznanie dofinansowania na projekty poza priorytetowe.

(dowód: akta kontroli str. 203-205)

²⁷ Instrukcja wprowadzona zarządzeniem Prezesa Zarządu WFOŚiGW Nr 39/2016 z 27.10.2016 r., uprzednio obowiązywała Instrukcja wprowadzona zarządzeniem Nr 42/2015 z 24.07.2015 r.

²⁸ Wnioski, które nie zostały zakwalifikowane do dofinansowania wybrano wg osądu kontrolera.

1.9. Ilość i wysokość kwot zawartych umów o dofinansowanie w latach 2014-2017 (I półrocze), w podziale na dotacje i pożyczki przedstawiono w punkcie 1.8 niniejszego wystąpienia. (dowód: akta kontroli str. 201-202)

Badanie kontrolne 50 spraw wykazało²⁹, że:

- do każdej umowy dołączony był podpisany harmonogram rzeczowo-finansowym zadania;
- wysokość kwoty dofinansowania była prawidłowa, tj. zgodna z zasadami obowiązującymi w Funduszu;
- ze strony Wnioskodawcy umowę podpisały uprawnione osoby;
- beneficjenci, którzy podlegali ustawie Pzp złożyli oświadczenia, że wybór wykonawcy dokonany został zgodnie z ww. ustawą; beneficjenci, którzy nie podlegali ustawie Pzp, złożyli oświadczenie, że wykonawcy/dostawcy zostali wybrani w drodze wyboru najkorzystniejszej oferty;
- kwota dofinansowania wskazana w umowie była zgodna z decyzją Zarządu lub Rady Nadzorczej;
- prawomocne umowy zostały zarejestrowane w systemie komputerowym.

(dowód: akta kontroli str. 206-226, 229-230)

W przypadku przedsięwzięć zakończonych w zakresie rzeczowym i finansowym:

- zapotrzebowanie i rozliczenia środków sporządzano na obowiązujących drukach;
- do rozliczenia przedstawiono faktury i dokumenty finansowe, których zakres i termin realizacji był zgodny z harmonogramem, wystawione po dacie złożenia wniosku o dofinansowanie;
- pozycje rozliczenia były rzetelnie udokumentowane przez beneficjenta, faktury dotyczące robót budowlanych potwierdzone były przez inspektora nadzoru;
- kserokopie faktur lub innych dokumentów finansowych przyjętych do rozliczenia udziału własnego: potwierdzone były za zgodność z oryginałem;
- zakres rzeczowy przyjęty do rozliczenia potwierdzony był protokołami częściowego/ostatecznego odbioru prac lub dostaw;
- uruchomienie środków następowało po uzyskaniu akceptacji Prezesa lub innego uprawnionego pracownika Funduszu;
- na okoliczność potwierdzenia wykorzystania i rozliczenia transz lub całości środków dofinansowania sporządzony był protokół rozliczenia wg wzoru obowiązującego w Funduszu;
- w zakresie prawidłowości wykorzystania dofinansowania dokumentacja stanowiąca rozliczenie środków finansowych była weryfikowana przez specjalistów po względem rzeczowym i finansowym;
- sprawdzano zgodność efektu rzeczowego/ekologicznego z postanowieniami i terminem określonymi w umowie;
- rozliczenie środków zostało odnotowane w systemie informatycznym.

(dowód: akta kontroli str. 75-200, 206-226, 229-230)

We wszystkich badanych przypadkach umów pożyczek, Fundusz sprawdzał zdolność kredytową wnioskodawcy, tj. w przypadku jednostki samorządu terytorialnego wnioskodawcy przedkładali stosowne uchwały Regionalnej Izby Obrachunkowej w sprawie wydania opinii o możliwości spłaty pożyczki zaciągniętej w WFOŚiGW, w pozostałych przypadkach wnioskodawcy przedkładali sprawozdania finansowe, zaświadczenia z urzędu skarbowego o niezaleganiu w podatkach, zaświadczenia z ZUS o niezaleganiu w opłacaniu składek, zaświadczenia (opinie) z banku. Umowy pożyczek były zabezpieczone: weksłami własnymi beneficjentów wraz z deklaracją wekslową, poręczeniami udokumentowanymi właściwymi umowami oraz obciążeniem nieruchomości, w stosunku, do których beneficjenci byli właścicielami lub użytkownikami wieczystymi.

(dowód: akta kontroli str. 75-200, 229-230)

²⁹ Badaniem kontrolnym objęte zostało 50 wniosków złożonych w roku 2015, 2016 i 2017 (odpowiednio 20, 20 i 10 wniosków), które zostały pozytywnie rozpatrzone i zakończyły się podpisaniem umów w ramach trzech dziedzin: Ochrony powietrza, Ochrony ziemi i gospodarki wodnej.

Ponadto ustalono, że:

- każda umowa obligowała beneficjenta do osiągnięcia deklarowanego efektu ekologicznego i rzeczowego;
- beneficjenci prawidłowo, tj. zgodnie z postanowieniami umów rozliczali i dokumentowali osiągnięte efekty ekologiczne;
- dokumenty potwierdzające osiągnięcie efektów ekologicznych i rzeczowych, a także rozliczenia finansowe podlegały weryfikacji przez pracowników Funduszu; dodatkowo prowadzone były kontrole w trakcie lub na zakończenie zadania, potwierdzające stopień realizacji lub osiągnięcie rzeczowych i ekologicznych rezultatów przedsięwzięć;
- postanowienia umów (w tym dotyczące wysokości dofinansowania) były zgodne z obowiązującymi zasadami udzielania pomocy finansowej ze środków Funduszu;
- w każdym przypadku wypłata dofinansowywania dokonywana była po przedłożeniu przez beneficjenta dokumentów finansowych wymaganych w umowie oraz po zaakceptowaniu ich przez uprawnionych pracowników Funduszu.

(dowód: akta kontroli str. 75-200, 206-226, 229-230)

Zgodnie z zasadami udzielania pomocy finansowej ze środków Funduszu, integralną część umowy stanowił planowany efekt ekologiczny w formie opisu wraz z określeniem terminu osiągnięcia efektu ekologicznego i sposobu jego potwierdzenia. Efekty ekologiczne prawidłowo były udokumentowane. Beneficjenci przedkładali w terminach umownych m.in. sprawozdania z wykonania przedsięwzięcia oraz osiągniętych efektów ekologicznych, a także określone w umowie badania laboratoryjne i sprawozdania z pomiarów zanieczyszczeń oraz ich ograniczenia.

(dowód: akta kontroli str. 206-226, 229-230)

1.10. W okresie objętym kontrolą (2014 - 2017 I półrocze) obowiązywała w Funduszu Instrukcja windykacji należności cywilnoprawnych³⁰ regulująca sposób odzyskania należności z tytułu udzielonej pomocy finansowej osobom fizycznym i prawnym, a także jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej.

(dowód: akta kontroli str. 346, 422-431)

W ewidencji finansowo-księgowej Funduszu zaewidencjonowano wg. stanu na:

- 31.12.2014 r. i 31.12.2015 r. – 10 beneficjentów postawionych w stan upadłości, wobec których dokonano odpisów aktualizujących na kwotę 8.202,5 tys. zł (100% należności)³¹;
- 31.12.2016 r. i 30.06.2017 r. – 11 beneficjentów postawionych w stan upadłości; wobec 10 beneficjentów kwota odpisów aktualizujących wynosiła 8.202,5 tys. zł; w przypadku jednego beneficjenta wystąpiła należność na kwotę 893,7 tys. zł (należność od 2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 346-369)

Badaniem kontrolnym objęto działania dotyczące windykacji należności Funduszu od 11 beneficjentów (100%). Ustalono, że zgodnie z postanowieniami instrukcji windykacyjnej umowy niespłaconych pożyczek zostały wypowiedziane, skierowano pozwy do sądów i uzyskano wyroki bądź nakazy zapłaty, które zostały skierowane do komorników, celem prowadzenia egzekucji. W 10 badanych przypadkach³² utworzono przed 2014 r. odpisy aktualizujące obejmujące 100% niewyegzekwowanych należności, co skutkowało wykazaniem w ewidencji finansowo – księgowej Funduszu wartość netto - 0,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 346-369, 415 -419)

W związku z umową 2016S0001S na kwotę 893,7 tys. zł, na skutek pozwu Prezesa Funduszu z 5.02.2016 r. został wydany sądowy nakaz zapłaty z 15.04.2016 r. Równoległe do uruchomienia pozwu o zapłatę z weksla uruchomiono pozew przeciwko poręczycielom pożyczki oraz złożono w grudniu 2016 r. wniosek o upadłość dłużnika.

(dowód: akta kontroli str. 418-419)

Odnosząc się do podjętych działań w związku z umową Nr 2016S0001S Konstanty Oświęcimski wyjaśnił, że (...) *Pomimo wydania nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym, postępowanie przez długi okres było zawieszona, z uwagi na tymczasowy brak*

³⁰ Wprowadzona zarządzeniami: Nr 42/2014 z 7.11.2014 r. i Nr 16/2017 r. z 12.07.2017 r. Prezesa Zarządu WFOŚiGW.

³¹ Odpisy aktualizujące dokonano przed okresem objętym kontrolą NIK, tj. przed 2014 r.

³² Nie dotyczy należności w związku z umową 2016S0001S na kwotę 893.745,29 zł (należność od 2016 r.).

zdolności sądowej spółki (brak organu reprezentującego spółkę). (...) równolegle toczyła się sprawa o zapłatę przeciwko poręczycielom pożyczki. Sąd I instancji uwzględnił powództwo WFOŚiGW. Aktualnie sprawa jest w tzw. postępowaniu między instancyjnym, z uwagi na wniesioną przez stronę apelację. Niezależnie od powyższego w grudniu 2016 r. WFOŚiGW złożył wniosek o ogłoszenie upadłości dłużnika, który jest procedowany.

(dowód: akta kontroli str. 420-421)

W okresie 2014-2017 (I półrocze) nie wystąpiły przypadki - za wyjątkiem jednego³³ - wypowiedzenia umów pożyczek oraz zobowiązania beneficjentów przez Fundusz do zwrotu środków, z uwagi na niewywiązywanie się przez nich z postanowień umowy.

(dowód: akta kontroli str.: 346-369, 420)

Konstanty Oświęcimski – Z-ca Prezesa Zarządu wyjaśnił, że: W okresie 2014-2017 (I półrocze) nie podjęto decyzji o spisaniu 10 z 11 wymienionych należności, na które wcześniej utworzono 100% rezerwy głównie ze względu na to, iż w większości przypadków istnieje dalsza możliwość ponownego uruchomienia egzekucji komorniczej (...).

(dowód: akta kontroli str.: 420)

1.11. W okresie 2014-2017 (do 30.06) dokonano w WFOŚiGW 70 warunkowych umorzeń pożyczek na kwotę ogółem 10.613 tys. zł:

- w roku 2014 - 14 umorzeń na kwotę 1.755 tys. zł;
- w roku 2015 – 17 umorzeń na kwotę 2.697 tys. zł;
- w roku 2016 – 24 umorzeń na kwotę 4.620 tys. zł;
- w roku 2017 (do 30.06) – 15 umorzeń na kwotę 1.541 zł.

(dowód: akta kontroli str. 45)

Badaniu poddano 20 umów pożyczek o najwyższej wartości dokonanego warunkowego umorzenia w badanym okresie (2014 -2017 I półrocze). Fundusz dokonywał warunkowej części umorzenia pożyczek zgodnie z art. 411 ust. 3 ustawy Prawo Ochrony Środowiska pod warunkiem terminowego wykonania zadań i osiągnięcia planowanych efektów ekologicznych oraz zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi (zasady udzielania pomocy), tj.:

- po końcowym odbiorze zadania i osiągnięciu efektów rzeczowych i ekologicznych;
- po dokonaniu wymaganej częściowej spłaty pożyczki wraz z oprocentowaniem,
- w przypadku umów zawartych po 15.11.2012 r.³⁴ częściowe umorzenia pożyczek udzielane były po osiągnięciu efektu ekologicznego;
- w przypadku umów zawartych do 15.11.2012 r. środki finansowe uzyskane w wyniku umorzenia beneficjent zadeklarował przeznaczyć na realizację innych przedsięwzięć w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Badane umowy nie były aneksowane w zakresie przesunięcia terminu realizacji zadania, co zgodnie z zasadami udzielania pomocy wykluczałoby możliwość umorzenia pożyczki. Beneficjanci informowani pisemnie o podjętej decyzji umorzeniowej.

(dowód: akta kontroli str. 265-345)

1.12. W okresie 2014 - 2017 (do 30.06) Fundusz wykorzystał ogółem 117.171,0 tys. zł środków NFOŚiGW, z tego 52.833,2 tys. zł w 2014 r., 15.090,0 tys. zł w 2015 r., 45.675,5 tys. zł w 2016 r., 3.572,3 tys. zł w I półroczu 2017 r. Zadania realizowane przez beneficjentów WFOŚiGW dofinansowano środkami NFOŚiGW w okresie 2014 – 2017 (do 30.06) w ramach realizacji programów pn.:

- „Azbest” w wysokości 3.754,9 tys. zł (w 2014 r. – 1.253,8 tys. zł, w 2015 r. – 1.350,3 tys. zł, w 2016 r. – 1.150,8 tys. zł);
- „Kawka” w wysokości 18.595,7 tys. zł (w 2014 r. – 2.074,1 tys. zł, w 2015 r. – 5.414,9 tys. zł, w 2016 r. – 9.887,9 tys. zł, w 2017 r. (do 30.06) – 1.218,8 tys. zł);
- „Region” – w wysokości 49.505,3 tys. zł (w 2014 r. – 49.505,3 tys. zł);
- „System” – w wysokości 166,5 tys. zł (w 2015 r. – 166,5 tys. zł);
- „Prosument” – w wysokości 45.148,6 tys. zł (w 2015 r. – 8.158,3 tys. zł, w 2016 r. – 34.636,8 tys. zł, w 2017 r. (I półrocze) – 2.353,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 27-32, 57-60, 420)

³³ Dotyczy umowy nr 2016S0001S na kwotę 893.795,29 zł

³⁴ Uchwała Rady Nadzorczej WFOŚiGW Nr 65/2012 z 29.10.2012 r.

W każdym przypadku przedsięwzięć dofinansowywanych przez Fundusz przy udziale środków NFOŚiGW, przygotowywany był regulamin naboru wniosków oparty na warunkach regulaminu NFOŚiGW, który zawierał informacje o terminie rozpoczęcia i zakończenia naboru wniosków, kwocie dostępnej do wydatkowania, katalogu beneficjentów, zasadach rozpatrywania wniosku oraz uzyskania efektu rzeczowego i ekologicznego. Po zatwierdzeniu przez Zarząd lub Radę Nadzorczą regulamin był umieszczany na stronie internetowej Funduszu wraz z kompletem załączników do pobrania (druk wniosku o dofinansowanie, załączniki techniczne, finansowe oraz regulamin NFOŚiGW). Składane wnioski o przyznanie dofinansowania przedsięwzięć, realizowanych przy udziale środków z NFOŚiGW, podlegały ocenie formalnej i merytorycznej. Po pozytywnej ich weryfikacji przedkładane były na posiedzenie Zarządu Funduszu.

(dowód: akta kontroli str. 421)

Badaniem kontrolnym objęto 4 umowy zawarte z beneficjentami o dofinansowanie zadań z wykorzystaniem środków NFOŚiGW (po jednej umowie z każdego roku objętego kontrolą)³⁵. Ustalono, że przedsięwzięcia zostały zrealizowane zgodnie z zawartymi umowami oraz kryteriami przyjętymi przez NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 257-264)

1.13. W okresie 2014-2017 (I półrocze) WFOŚiGW zrealizował 7 pożyczek na kwotę ogółem 20.027,1 tys. zł na dofinansowanie wkładu krajowego dla przedsięwzięć współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Były to pożyczki w ramach osi priorytetowej I – Gospodarka wodno-ściekowa, działanie 1.1 – „Gospodarka wodno-ściekowa w aglomeracjach powyżej 15 tys. RLM.”³⁶

W latach 2014-2017 (do 30.06) Fundusz nie udzielał pożyczek pomostowych zapewniających finansowanie inwestycji do czasu otrzymania przez wnioskodawcę refundacji środków z Unii Europejskiej. Nie były również udzielane pożyczki na przygotowanie różnego rodzaju dokumentacji dla przedsięwzięć przewidzianych do wsparcia środkami z Unii Europejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 397, 402, 404-405)

WFOŚiGW, jako Instytucja Wdrażająca, w latach 2014 – 2017 (I półrocze) obsługiwał w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 45 umów na kwotę dofinansowania z Funduszu Spójności 588.812,9 tys. zł. (tj. 85% kwoty wydatków kwalifikowalnych), w tym:

- w ramach osi priorytetowej I – Gospodarka wodno-ściekowa, działanie 1.1 – „Gospodarka wodno-ściekowa w aglomeracjach powyżej 15 tys. RLM”, tj. 37 umów na kwotę 215.028,1 tys. zł.;
- w ramach osi priorytetowej II – Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi, działanie 2.1 – „Kompleksowe przedsięwzięcia z zakresu gospodarki odpadami ze szczególnym uwzględnieniem odpadów niebezpiecznych”, tj. 2 umowy na kwotę 34.689,5 tys. zł.;
- w ramach osi priorytetowej II – Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi, działanie 2.2 – „Przywracanie terenom zdegradowanym wartości przyrodniczych i ochrona brzegów morskich”, tj. 5 umów na kwotę 339.095,3 tys. zł.;
- jedna umowa na kwotę 17.514,5 tys. zł z uwagi na toczące się postępowaniem prokuratorskie, nie została ujęta w dokumencie pn. Poświadczenie i deklaracja wydatków oraz we wniosku o płatność końcową, skierowanym do Instytucji pośredniczącej – Ministerstwa Środowiska.³⁷

W okresie 2014-2017 (I półrocze) rozpatrzone zostały 252 wnioski o płatność na kwotę 355.878,9 tys. zł, w tym:

- w 2014 r. - 79 wniosków o płatność na kwotę 103.509,6 tys. zł,
- w 2015 r. - 131 wniosków na kwotę 160.349,9 tys. zł,
- w 2016 r. - 42 wnioski na kwotę 92.019,4 tys. zł,
- w 2017 r. (do 30.06) - brak wniosków o płatność (ostatnie wnioski o płatność zostały zatwierdzone w roku 2016).

(dowód: akta kontroli str. 371-375, 402-403, 406-408)

³⁵ Umowy Nr.: 2014D0089K, 2015D0211K, 2016D0447K, 2017D0220K.

³⁶ W 2014 r. – 18.372,8 tys. zł; w 2015 r. – 1.654,3 tys. zł.

³⁷ Pismo Instytucji Wdrażającej - WFOŚiGW z 31.08.2016 r.

Instytucja Pośrednicząca (Ministerstwo Środowiska) przyznała WFOŚiGW limit środków objętych upoważnieniem do wydawania zgody na dokonywanie płatności, w ramach budżetu środków europejskich na rzecz beneficjentów Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007-2013³⁸ Priorytet I, Działanie 1.1 oraz Priorytet II, Działanie 2.1 i Działanie 2.2 na łączną kwotę 588.812.973,55 zł. Limit został w całości wykorzystany na rzecz beneficjentów.

(dowód: akta kontroli str. 387-393, 403, 409-414)

1.14. W okresie objętym kontrolą WFOŚiGW dysponował akcjami BOŚ S.A. zakupionymi w 2007 r. oraz udziałami w GEOTERMIA PYRZYCE sp. z o. o. (brak danych dotyczących daty zakupu). Na dzień 1.01.2014 r. wartość bilansowa akcji BOŚ S.A. wynosiła 3.000 tys. zł, a wartość bilansowa udziałów w GEOTERMIA PYRZYCE sp. z o. o. wynosiła 4.280 tys. zł. W okresie objętym kontrolą dokonano odpisów aktualizacyjnych akcji BOŚ S.A. na kwotę 1.291 tys. zł (w 2015 r.). Na koniec czerwca 2017 r. wartość bilansowa: akcji BOŚ S.A. będących w posiadaniu WFOŚiGW wynosiła 1.709 tys. zł (57% wartości z dnia 1.01.2014 r.), udziałów w GEOTERMIA PYRZYCE sp. z o. o. nie uległa zmianie.

(dowód: akta kontroli str. 498)

W okresie objętym kontrolą nie dokonywano analizy rentowności posiadanych akcji i udziałów.

(dowód: akta kontroli str. 498)

Informacje o posiadanych akcjach i udziałach Fundusz przekazywał Zarządowi Województwa Zachodniopomorskiego oraz ministrowi właściwemu do spraw środowiska przed dniem 30 czerwca danego roku³⁹.

W okresie objętym kontrolą Fundusz nie występował ani do ministra właściwego do spraw środowiska ani do Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego o zgodę na zbycie posiadanych udziałów i akcji.

(dowód: akta kontroli str. 203-205)

1.15. W latach 2014-2017 (I półrocze) Fundusz nie udzielał poręczeń.

(dowód: akta kontroli str. 499)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Fundusz nie zapewnił pełnego wykorzystania zgromadzonych środków finansowych na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Skutkiem tego kwota wolnych środków⁴⁰ na koniec roku wynosiła 153.016,3 tys. zł w 2014 r., 130.805 tys. zł w 2015 r., 147.219,4 tys. zł w 2016 r. (wg planów kwota środków pieniężnych na koniec 2014 r. miała wynosić 143.140 tys. zł, na koniec 2015 r. - 122.810 tys. zł, na koniec 2016 r. - 149.417 tys. zł). Jednocześnie malała wartość pomocy finansowej udzielanej beneficjentom, gdyż na finansowanie pożyczkowe i dotacyjne Fundusz wydatkował w 2014 r. - 144.052 tys. zł (89,7% planu rocznego), w 2015 r. - 103.005 tys. zł (76,2% planu rocznego), w 2016 r. - 91.826 tys. zł (71,5% planu rocznego), co oznaczało spadek udzielonego wsparcia w 2016 r. o 36,2% (w stosunku do roku 2014).

(dowód: akta kontroli str. 479-483, 488)

Konstanty Oświęcimski wyjaśnił m.in., że: (...) realizacja planu finansowego Funduszu w zakresie pomocy finansowej na realizację zadań proekologicznych była możliwa tylko w przypadku, kiedy beneficjenci składali wnioski o dofinansowanie, które poprzedzone były deklaracjami składanymi przez samorządy. Te z kolei uzależnione były od ogłaszania naborów wniosków w ramach środków unijnych. Tworząc w październiku i listopadzie roku poprzedzającego wydawanie środków plan finansowy na rok następny, uwzględniał harmonogramy uruchamiania środków unijnych w ramach osi priorytetowych. Niewydatkowanie zaplanowanej kwoty na wkład własny dla beneficjentów w ramach „Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020” w latach 2015-2016 wynikał m.in. z konieczności przesunięcia terminów ogłaszania

³⁸ Dalej: POIiŚ.

³⁹ Tj. 11.03.2014 r., 25.02.2015 r., 24.03.2016 r., 13.03.2017 r.

⁴⁰ Stan środków pieniężnych na rachunkach bankowych i w kasie pomniejszony o bilansowe zobowiązania krótkoterminowe i krótkoterminowe rozliczenia międzyokresowe (do 1 roku).

konkursów. Początkowo WFOŚiGW, jako Instytucja Pośrednicząca, zaplanował ogłoszenie konkursów na IV kwartał 2015 i początek 2016 roku natomiast dokumenty, na podstawie, których powinny być tworzone regulaminy konkursów musiały być aktualizowane, a niejednokrotnie stworzone dla nowej perspektywy, przez instytucje niezależne od WFOŚiGW, co przyczyniło się do braku kontraktacji, a co za tym idzie do braku udzielenia pożyczki/dotacji na wkład własny dla beneficjentów. Przykładem może być finansowanie zadań w sektorze gospodarki odpadami. (...) Kolejnym problemowym sektorem okazał się sektor gospodarki wodno-ściekowej. Zgodnie z zapisami kryteriów wyboru projektów w ramach RPO WZ, dofinansowaniem mogą zostać objęte inwestycje zgodne z KPOŚ⁴¹ i Master Planem oraz przedsięwzięcia realizowane na terenie aglomeracji o wielkości od 2 000 do 10 000 RLM. Aktualizacja KPOŚ nastąpiła 31.07.2017 r. i zawierała listę zadań zaplanowanych przez samorzady do realizacji w latach 2016-2021. Natomiast Master Plan został zatwierdzony przez Kierownictwo Resortu Środowiska w dniu 8.09.2017 r. Dodatkowo nie wszystkie gminy zaktualizowały wielkość RLM, co było kolejnym problemem dla beneficjentów. Powyższe spowodowało, iż część beneficjentów w ramach pierwszych konkursów zostali wykluczeni z możliwości aplikowania o dofinansowanie. Również zapisy regulaminu uniemożliwiły podpisanie umowy beneficjentom, którzy nie posiadali pozwolenia na budowę w związku z tym, beneficjenci zwracali się z prośbą o przesunięcie terminu podpisania umowy o dofinansowanie nawet o rok. Pierwsza umowa o dofinansowanie z Regionalnego Programu Operacyjnego 2014-2020 została podpisana 24 sierpnia 2016 r. Istotnym czynnikiem wpływającym na realizację planu na rok 2016 była decyzja władz NFOŚiGW o zamknięciu lub czasowym zawieszeniu programów Azbest, System, Lemur, a także nie ogłaszaniu nowych naborów wniosków np. na Ochronę Przyrody i Edukację Ekologiczną. W większości przypadków to wojewódzkie fundusze były dawcami środków na wkład własny dla tych projektów, a brak ich realizacji skutkował brakiem wniosków do WFOŚiGW.

Należy też pamiętać, że samorzady oprócz WFOŚiGW mają też ofertę bankową, która w ostatnim okresie stała się bardzo atrakcyjna. Znalezienie kredytu z oprocentowaniem porównywalnym do oferowanego przez WFOŚiGW przestało być problemem. W 2016 roku znaczącym Beneficjentem WFOŚiGW miały być ZCH Police Grupa AZOTY, jednak po analizie rynkowej okazało się, że kredyt bankowy, który mogli otrzymać był oprocentowany poniżej poziomu oferowanego przez Fundusz, co skłoniło Beneficjenta do rezygnacji z ubiegania się o środki Funduszu. Między innymi z tych samych powodów WFOŚiGW wycofał się ze współpracy z Bakiem BOŚ S.A., który w efekcie stał się konkurencją dla nas w zakresie pozyskiwania kredytobiorców z rynku.

(dowód: akta kontroli str. 1024, 1026-1029, 1031, 1039-1040)

W ocenie NIK pozostawianie tak dużych kwot, jako wolnych środków na koniec każdego roku, może wynikać z niedostatecznego dostosowania przez Fundusz sposobu finansowania przedsięwzięć do możliwości budżetowych potencjalnych beneficjentów, w tym w szczególności jednostek samorządu terytorialnego. Tym samym konieczne jest podjęcie działań w celu zmniejszenia pozostających w dyspozycji WFOŚiGW kwot środków wolnych oraz zwiększenia wykorzystania środków zaplanowanych w danym roku na pożyczki i dotacje.

2. Środki zainwestowane przez Fundusz w akcje i udziały były „zamrożone”, tj. nie były wykorzystywane na podstawową działalność i nie przynosiły wymiernych korzyści finansowych. Wartość udziałów i akcji spółek, w wyniku dokonanych w 2015 r. odpisów aktualizujących wartości akcji BOŚ S.A., na koniec czerwca 2017 r. była o 1.291 tys. zł mniejsza (tj. o 17,7%) niż na koniec 2014 r. Pomimo tego Zarząd Funduszu na przestrzeni lat 2014- 2017 (I półrocze) nie prowadził analizy rentowności posiadanych akcji i udziałów, a także nie podejmował prób ich zbycia.

(dowód: akta kontroli str. 498)

Witold Maziarczyk - główny księgowy Funduszu wyjaśnił, że: Rada Nadzorcza, a przez jej przedstawicieli wszystkie organy nadzorcze Funduszu, co roku była informowana o obniżającej się wartości akcji BOŚ S.A. na giełdzie papierów wartościowych oraz o braku zainteresowania potencjalnych nabywców ich zakupem. Obrazują to obroty giełdowe na tym

⁴¹ Krajowy Program Ochrony Środowiska.

konkretnym walorze. Równocześnie, zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami z Ministerstwem Środowiska oczekiwano przychodu ze sprzedaży tych papierów na poziomie ceny zakupu, tj. 92 zł za 1 akcję, co w chwili obecnej jest nierealne, gdyż ich cena oscyluje na poziomie 9 zł za 1 akcję. W przypadku udziałów GEOTERMIA PYRZYCE sp. z o. o. – przy wcześniejszych próbach ich zbycia odnotowywano brak zainteresowania potencjalnych nabywców, w szczególności w okresie, gdy spółka ta przynosiła straty. Aktualna sytuacja finansowa spółki jest zdecydowanie lepsza – za rok 2015 odnotowano zysk bieżący w wysokości 461,6 tys. zł, co przy zysku za 2014 r. w wysokości 229,1 tys. zł stanowi wzrost o 101,5%. W obecnej ocenie WFOŚiGW współpraca z GEOTERMIA PYRZYCE sp. z o. o. może przynieść w najbliższym okresie potencjalne i wymierne korzyści – rynek źródeł geotermalnych w regionie zyskuje na znaczeniu.

(dowód: akta kontroli str. 1046-1047)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W dwóch (z 12 objętych badaniem kontrolnym) wnioskach rozpatrzonych negatywnie, Fundusz w pismach informujących wnioskodawców o odmowie udzielenia dotacji nie wskazał przyczyn odmowy, tj. w piśmie z 6.04.2017 r. dotyczącym odmowy udzielenia dotacji w wysokości do kwoty 7.500 zł na dofinansowanie zadania „Organizacja certyfikowanych szkoleń dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Brojce z zakresu Kwalifikowanej Pierwszej Pomocy” (wniosek nr 17/0120) oraz w piśmie z 24.04.2017 r. dotyczącym odmowy udzielenia dotacji w wysokości do kwoty 32.000 zł na dofinansowanie zadania „Przygotowanie wagonu multimedialnego dla potrzeb edukacji ekologicznej” (wniosek nr 17/0119).

(dowód: akta kontroli str. 245-246, 384)

Jan Sachs - Dyrektor ds. Środków Krajowych WFOŚiGW wyjaśnił, że: (...) w przypadku wniosku nr 17/0120 w momencie generowania przez pracownika Biura z systemu informatycznego pn. Prolan pisma informującego wnioskodawcę o negatywnej decyzji zarządu, nie było wpisane uzasadnienie negatywnej decyzji Zarządu, w polu do tego przeznaczonym. Dlatego też zostało wygenerowane pismo bez uzasadnienia, zgodnie z dokumentami na dzień tworzenia pisma. Uchwała Zarządu, wraz z uzasadnieniem, została przesłana do Biura w Koszalinie kilka dni po posiedzeniu Zarządu, kiedy pismo o negatywnej decyzji zostało już wysłane. W przypadku wniosku Nr 17/0119 pracownica Biura w Koszalinie WFOŚiGW przygotowując pismo o odmowie udzielenia dotacji poprzez nieuwagę pominęła zapis o przyczynie odmowy. (...), że zwrócił uwagę pracownikom podczas narady, aby podobne sytuacje nie miały miejsca w przyszłości.(...)

(dowód: akta kontroli str. 385-386)

Ocena cząstkowa

WFOŚiGW udzielał pożyczek i dotacji na dofinansowanie zadań związanych z ochroną środowiska i gospodarką wodną. Zadania te mieściły się w przedsięwzięciach priorytetowych corocznie przyjmowanych przez Radę Nadzorczą Funduszu. Jednak stopień wykorzystania środków planowanych na pożyczki i dotacje corocznie ulegał zmniejszeniu, co powodowało również pozostawanie na koniec każdego roku znacznych kwot niezaangażowanych w realizację zadań statutowych. Zbadano umowy zostały rozliczone prawidłowo, we wszystkich przypadkach beneficjenci osiągnęli efekt ekologiczny. Właściwie dokonywano częściowych umorzeń udzielonych pożyczek, przestrzegając obowiązujących w tym zakresie zasad. Pomimo, że posiadane przez Fundusz akcje i udziały nie przynosiły korzyści finansowych, nie przeprowadzano analiz ich rentowności i nie podejmowano prób ich sprzedaży.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą koszty funkcjonowania organów i biura Funduszu wyniosły łącznie 45.191,1 tys. zł, w tym 10.568,2 tys. zł w 2014 r., 12.596,2 tys. zł w 2015 r., 14.450,9 tys. zł w 2016 r. oraz 7.575,8 tys. zł w I półroczu 2017 r.

Koszty funkcjonowania w 2016 r. były o 3.882,7 tys. zł większe niż w roku 2014 (tj. o 36,7%). Wzrost kosztów funkcjonowania dotyczył: wynagrodzeń (z 6.638,2 tys. zł w 2014 r. do 9.529,7 tys. zł, tj. o 43,6%); ubezpieczeń społecznych i innych świadczeń (z 1.214,5 tys. zł w 2014 r. do 1.751,3 tys. zł w 2016 r., tj. o 44,2%); usług obcych (z 961 tys. zł w 2014 r. do 1.286 tys. zł w 2016 r., tj. o 33,8%); amortyzacji (z 774,8 tys. zł w 2014 r. do 851,1 tys. zł w 2016 r.,

tj. o 9,8%); zużycia materiałów i energii (z 441,3 tys. zł w 2014 r. do 557,6 tys. zł, tj. o 26,4%); podatków i opłat (z 73,5 tys. zł w 2014 r. do 122,1 tys. zł w 2016 r., tj. o 66,1%). Zmniejszenie kosztów funkcjonowania odnotowano w przypadku pozostałych kosztów rodzajowych, obejmujących m.in. delegacje i szkolenia (z 337,5 tys. zł w 2014 r. do 195,9 tys. zł w 2016 r., tj. o 42%). Główną pozycję w kosztach funkcjonowania organów i biura Funduszu stanowiły wynagrodzenia – w poszczególnych latach od 60,6% do 66,5%⁴² ogółu kosztów funkcjonowania organów i biura WFOŚiGW w danym roku. Koszty ubezpieczeń społecznych i innych świadczeń stanowiły od 11,5% do 12,6%⁴³. Kolejną pozycję kosztów stanowiły usługi obce – od 8,9% do 11,5%⁴⁴. Koszty amortyzacji stanowiły od 5% do 7,3%⁴⁵. Następne pozycje kosztów stanowiły: zużycie materiałów i usług – od 2,4% do 4,7%⁴⁶, pozostałe koszty rodzajowe – od 1,8% do 4,4%⁴⁷, podatki i opłaty – od 0,7% do 1%⁴⁸.

(dowód: akta kontroli str. 500-501)

W latach 2014-2016 oraz do dnia 24.07.2017 r. Zarząd Funduszu składał się z czterech osób, a od dnia 24.07.2017 r. liczył dwie osoby. Rada Nadzorcza Funduszu w latach 2014-2016 oraz do dnia 27.06.2017 r. składała się z siedmiu osób, a od dnia 27.06.2017 r. liczyła pięć osób.

(dowód: akta kontroli str. 5-5a, 502-503)

W okresie objętym kontrolą przeciętne zatrudnienie w WFOŚiGW wzrosło z 53 etatów w 2014 r. do 83 etatów w 2016 r., tj. o 56,6%. Wynagrodzenia, w ujęciu kasowym, dla Zarządu, głównego księgowego i pozostałych pracowników z tytułu umów o pracę w latach 2014-2016 wzrosły z 6.347,2 tys. zł do 9.150,2 tys. zł, tj. o 44,2%.

(dowód: akta kontroli str. 504)

Konstanty Oświęcimski, wyjaśnił m.in., że: (...) wzrost rocznych kosztów funkcjonowania organów i biura Funduszu w roku 2016 o kwotę ogółem 3.882,7 tys. zł (o 36,7%) w porównaniu do wykonania roku 2014 był spowodowany przede wszystkim aktywnym i pełnym wdrożeniem nowych programów dofinansowania ochrony środowiska w ofercie Funduszu, w tym intensywnym wykorzystaniem programu PROSUMENT w porozumieniu z NFOŚiGW w Warszawie, ze zbudowaniem nowych struktur osobowych i punktów sprzedażowych dla obsługi programu włącznie. Dodatkowo nastąpiło pełne przejęcie obsługi osi środowiskowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2014 - 2020, również związane z utworzeniem nowych struktur pracowniczych i punktów obsługi beneficjentów Programu. Doszło także pełne uruchomienie obsługi programu doradztwa energetycznego na bazie projektu unijnego i podpisanej umowy z NFOŚiGW w Warszawie. Rok 2016 był okresem, kiedy poniesiono największe koszty wdrożenia i organizacji między innymi przytoczonych powyżej nowych programów skierowanych do beneficjentów zarówno środków krajowych jak i z budżetu Unii Europejskiej. Realizacja tak ambitnych planów siłą rzeczy była związana ze znacznym wzrostem zatrudnienia – do 90 osób na koniec 2016 r. (wzrost zatrudnienia, o 55,2%), co z kolei spowodowało wzrost kosztów płac oraz ubezpieczeń społecznych i innych świadczeń. (...) Wszystkie przytoczone działania powodowały również wzrost kosztów najmu i dostępu do mediów dla pomieszczeń pod nowe punkty obsługi programu Prosument lub dodatkowych nakładów na remonty pomieszczeń przeznaczonych na biura RPO WZ; znacznie wzrosły koszty wyposażenia nowych stanowisk pracy zarówno w sprzęt biurowy jak i informatyczny oraz pozostałe wyposażenie; wdrożenie wszystkich nowych programów wymagało intensywnej kampanii informacyjnej i reklamowej. (...)

(dowód: akta kontroli str. 1024, 1031-1032)

⁴² 6.638,2 tys. zł w 2014 r. (62,8% ogółu kosztów funkcjonowania organów i biura w tym roku), 7.637,5 tys. zł w 2015 r. (60,6%), 9.529,7 tys. zł w 2016 r. (66%), 5.034,6 tys. zł w I półroczu 2017 r. (66,5%).

⁴³ 1.214,5 tys. zł w 2014 r. (11,5% ogółu kosztów funkcjonowania organów i biura w tym roku), 1.469,2 tys. zł w 2015 r. (11,7%), 1.751,3 tys. zł w 2016 r. (12,1%), 957,8 tys. zł w I półroczu 2017 r. (12,6%).

⁴⁴ 961 tys. zł w 2014 r. (9,1% ogółu kosztów funkcjonowania organów i biura w tym roku), 1.448,9 tys. zł w 2015 r. (11,5%), 1.286 tys. zł w 2016 r. (8,9%), 808,1 tys. zł w I półroczu 2017 r. (10,7%).

⁴⁵ 774,8 tys. zł w 2014 r. (7,3% ogółu kosztów funkcjonowania organów i biura w tym roku), 874,6 tys. zł w 2015 r. (6,9%), 851,1 tys. zł w 2016 r. 5,9%), 381,5 tys. zł w I półroczu 2017 r. (5%).

⁴⁶ 441,3 tys. zł w 2014 r. (4,2% ogółu kosztów funkcjonowania organów i biura w tym roku), 594,8 tys. zł w 2015 r. (4,7%), 557,6 tys. zł w 2016 r. (3,9%), 182,7 tys. zł w I półroczu 2017 r. (2,4%).

⁴⁷ 464,8 tys. zł w 2014 r. (4,4% ogółu kosztów funkcjonowania organów i biura w tym roku), 474,5 tys. zł w 2015 r. (3,8%), 353,2 tys. zł w 2016 r. (2,4%), 134,3 tys. zł w I półroczu 2017 r. (1,8%).

⁴⁸ 73,5 tys. zł w 2014 r. (0,7% ogółu kosztów funkcjonowania organów i biura w tym roku), 96,6 tys. zł w 2015 r. (0,8%), 122,1 tys. zł w 2016 r. (0,8%), 76,7 tys. zł w I półroczu 2017 r. (1%).

W latach objętych kontrolą odnotowywano wzrost udziału kosztów funkcjonowania organów i biura Funduszu w kosztach ogółem WFOŚiGW. I tak w 2014 r. stanowiły one 24,3%, w 2015 r. – 27,8%, w 2016 r. – 35,6%, a w I półroczu 2017 r. – 45,3%. Główny wpływ na powyższe, oprócz corocznego wzrostu kosztów funkcjonowania organów i biura Funduszu, miało coroczne obniżanie udziału dotacji w kosztach ogółem WFOŚiGW, który w kolejnych latach wynosił: 57,8% w 2014 r. (25.144 tys. zł przy kosztach ogółem 43.477 tys. zł), 52,8% w 2015 r. (23.909 tys. zł przy kosztach ogółem 45.287 tys. zł), 36,7% (14.890 tys. zł przy kosztach ogółem 40.624 tys. zł), 21,1% w I półroczu 2017 r. (3.526 tys. zł przy kosztach ogółem 16.727 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 505)

2.2. Koszty szkoleń poniesione w okresie objętym kontrolą wyniosły ogółem 913,5 tys. zł⁴⁹. Oprócz opłat za szkolenia i kursy, w których uczestniczyli pracownicy Funduszu, obejmowały one również koszty delegacji i noclegów związanych z udziałem w szkoleniu lub kursie. Opłaty za szkolenia i kursy (bez delegacji i noclegów) wyniosły łącznie 503,3 tys. zł, w tym: 194,5 tys. zł opłaty za studia (z tego 176,5 tys. zł studia Master of Business Administration⁵⁰, 18 tys. zł studia I i II stopnia); 48,8 tys. zł opłaty za studia podyplomowe; 160,6 tys. zł opłaty za szkolenia; 88,2 tys. zł opłaty za kursy językowe; 2,7 tys. zł opłaty za pozostałe kursy; 8,6 tys. zł opłaty za warsztaty. W okresie objętym kontrolą w Funduszu obowiązywał Regulamin podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracowników⁵¹.

Szczegółową analizą objęto dokumentację dotyczącą: 100% opłat za studia (MBA oraz studia I i II stopnia), 57,1% opłat za studia podyplomowe, 50,2% opłat za szkolenia, 7,6% opłat za kursy językowe, 100% za kursy pozostałe, 100% opłat za warsztaty – łącznie 321,1 tys. zł, tj. 63,8% kosztów szkoleń i kursów.

(dowód: akta kontroli str. 500, 506-513)

Analiza dokumentacji dotyczącej studiów MBA wykazała m.in., że:

- koszty studiów (176,5 tys. zł) sfinansowano dziewięciu osobom, w tym sześciu osobom zatrudnionym na stanowiskach kierowniczych⁵²,
- z każdą osobą została zawarta umowa, w tym w czterech przypadkach w 2013 r. zawarto umowy o skierowanie na studia⁵³, w pozostałych pięciu przypadkach w 2014 r. na wniosek pracownika zawarto umowy o dofinansowanie kształcenia,
- dokumentacja w zakresie umowy i wniosku pracownika (jeśli została zawarta na wniosek pracownika) była zgodna z obowiązującym regulaminem podnoszenia kwalifikacji zawodowych,
- w każdej z umów określono kwotę, do uiszczenia której zobowiązał się Fundusz (w każdym przypadku było to 100% kosztów studiów), pozostałe obowiązki pracodawcy, obowiązki pracownika oraz warunki zwrotu kosztów poniesionych przez pracodawcę,
- po ukończeniu studiów każdy z pracowników przedłożył dyplom ukończenia studiów MBA,
- z powyższych dziewięciu osób na dzień 10.10.2017 r. w Funduszu pracowało sześć osób, natomiast z pozostałymi trzema osobami stosunek pracy rozwiązano z dniem 31.07.2017 r. za wypowiedzeniem przez pracodawcę z przyczyn nie dotyczących pracodawcy – zgodnie z postanowieniami zawartych umów, w takich przypadkach od pracowników nie dochodzono zwrotu całości lub części kosztów poniesionych przez pracodawcę.

(dowód: akta kontroli str. 514-571)

Konstanty Oświęcimski wyjaśnił, że: *plan szkoleń przygotowywany jest w oparciu o doświadczenie zawodowe pracownika, wykształcenie, zakres wykonywanych obowiązków, przewidywaną ścieżkę rozwoju oraz potrzeby odbycia szkoleń o danej tematyce. W przypadku przywołanych w pytaniu osób skierowanie na studia MBA odbyło się w oparciu o przewidywaną ścieżkę rozwoju. Dwie z tych osób (...) awansowały na stanowisko głównego specjalisty, dodatkowo pani A. w roku 2015 pełniła obowiązki dyrektora ds. administracji i promocji, natomiast pani M. w zespole ds. funduszy europejskich była zastępcą dyrektora (...). Z uwagi na*

⁴⁹ 337,5 tys. zł w 2014 r., 333,9 tys. zł w 2015 r., 194,9 tys. zł w 2016 r., 47,1 tys. zł w I półroczu 2017 r.

⁵⁰ Dalej: MBA.

⁵¹ Wprowadzony Zarządzeniem Prezesa Zarządu WFOŚiGW nr 28/2013 z dnia 23.12.2013 r., zmieniony Zarządzeniem Prezesa Zarządu WFOŚiGW nr 49/2015 z dnia 4.09.2015 r.

⁵² Prezes Zarządu, Zastępca Prezesa Zarządu, Zastępca Dyrektora w zespole ds. organizacji i promocji, Zastępca Dyrektora w zespole ds. funduszy europejskich, Zastępca Dyrektora Biura, główny księgowy oraz trzem innym osobom zatrudnionym na stanowiskach: specjalisty ds. Biura Zarządu w zespole ds. organizacji i promocji, a także specjalisty ekonomicznego ds. funduszy europejskich (dwie osoby)

⁵³ Dotyczy Prezesa Zarządu, Zastępcy Dyrektora w zespole ds. organizacji i promocji, Zastępcy Dyrektora w zespole ds. funduszy europejskich, Zastępcy Dyrektora Biura.

wyłączenie ze struktur WFOŚiGW w Szczecinie zespołu funduszy europejskich, nie udało się zrealizować planów wobec pani K.

(dowód: akta kontroli str. 1024, 1031, 1033)

Analiza dokumentacji dotyczącej studiów I i II stopnia wykazała m.in., że:

- były to studia I stopnia na kierunku Zarządzania, oraz studia II stopnia na kierunkach „Inżynieria środowiska” oraz „Ochrona środowiska”,
- koszty studiów (18 tys. zł) sfinansowano trzem osobom,
- z każdą osobą, na jej wniosek, została zawarta umowa⁵⁴,
- dokumentacja w zakresie umowy i wniosku pracownika była zgodna z obowiązującym regulaminem podnoszenia kwalifikacji zawodowych,
- w każdej z umów określono kwotę, do uiszczenia której zobowiązał się WFOŚiGW (w każdym przypadku było to 100% kosztów studiów), pozostałe obowiązki pracodawcy, obowiązki pracownika oraz warunki zwrotu kosztów poniesionych przez pracodawcę,
- po ukończeniu studiów dwóch pracowników przedłożyło dyplom ukończenia studiów,
- w jednym przypadku studia II stopnia rozpoczęte w 2016 r. nie zostały jeszcze zakończone,
- z powyższych trzech osób na dzień 10.10.2017 r. w WFOŚiGW pracowały wszystkie.

(dowód: akta kontroli str. 572-575)

Analiza dokumentacji dotyczącej 10 studiów podyplomowych wykazała m.in., że:

- dotyczyły one m.in.: grafiki komputerowej, zarządzania inwestycjami i nieruchomościami, inwestycji w odnawialne źródła energii, biopaliw i odnawialnych źródeł energii, psychologii w zarządzaniu organizacjami,
- koszty studiów (27,9 tys. zł) sfinansowano dziewięciu osobom,
- z każdą osobą, na jej wniosek, została zawarta umowa⁵⁵,
- dokumentacja w zakresie umowy i wniosku pracownika była zgodna z obowiązującym regulaminem podnoszenia kwalifikacji zawodowych,
- w każdej z umów określono kwotę, do uiszczenia której zobowiązał się Funduszu (w każdym przypadku było to 100% kosztów studiów podyplomowych), pozostałe obowiązki pracodawcy, obowiązki pracownika oraz warunki zwrotu kosztów poniesionych przez pracodawcę,
- tematyka studiów podyplomowych związana była merytorycznie z działalnością wykonywaną przez pracownika na zajmowanym przez niego stanowisku,
- w jednym przypadku pracownikowi Funduszu koszty studiów podyplomowych w 2017 r. sfinansowano w kwocie o 0,2 tys. zł większej niż zostało to określone w umowie⁵⁶,
- do Funduszu dostarczone świadectwa ukończenia siedmiu studiów podyplomowych,
- w jednym przypadku nie zostały zakończone studia podyplomowe rozpoczęte w 2017 r.,
- w jednym przypadku stosunek pracy rozwiązano z pracownikiem za porozumieniem stron w trakcie studiów podyplomowych, których koszty poniesione przez Fundusz dotyczyły I semestru (kosztów kolejnego semestru Fundusz nie pokrywał) – w takim przypadku ani Regulamin podnoszenia kwalifikacji zawodowych ani umowa nie przewidywały obowiązku zwrotu kosztów poniesionych przez pracodawcę,
- w jednym przypadku pracownik, z którym rozwiązano stosunek pracy z dniem 31.07.2017 r. za wypowiedzeniem przez pracodawcę z przyczyn nie dotyczących pracodawcy nie przedłożył dokumentu potwierdzającego ukończenie studiów podyplomowych „Biopaliwa i odnawialne źródła energii” (koszty poniesione przez Fundusz w 2016 r. i 2017 r. wyniosły 0,9 tys. zł), pomimo obowiązku jego dostarczenia zawartego w umowie, zaświadczenie o odbyciu szkolenia były pracownik Funduszu przedłożył w dniu 25.10.2017 r., tj. w trakcie kontroli NIK,
- z powyższych dziewięciu osób na dzień 10.10.2017 r. w Funduszu pracowało pięć osób, z trzema osobami stosunek pracy rozwiązano z dniem 31.07.2017 r. za wypowiedzeniem

⁵⁴ Jedna w 2012 r. „na podnoszenie kwalifikacji zawodowych”, jedna w 2014 r. „na dofinansowanie kształcenia”, jedna w 2016 r. „szkoleniowa z pracownikiem podnoszącym kwalifikacje zawodowe”.

⁵⁵ Dwie w 2014 r. „na dofinansowanie kształcenia”, osiem w latach 2015-2017 „szkoleniowa z pracownikiem podnoszącym kwalifikacje zawodowe”.

⁵⁶ Dot. studiów podyplomowych „ABI – Administrator Bezpieczeństwa Informatyki” z pracownikiem zawarto umowę na pokrycie kosztów studiów podyplomowych na kwotę 3,9 tys. zł, a całkowita wartość opłaty pokryta przez WFOŚiGW wyniosła 4,1 tys. zł.

przez pracodawcę z przyczyn nie dotyczących pracodawcy, a z jedną z dniem 28.02.2015 r. za porozumieniem stron.

(dowód: akta kontroli str. 576-610, 1035)

Witold Maziarczyk, główny księgowy WFOŚiGW, wyjaśnił, że: *rozliczenie obejmowało opłatę za studia podyplomowe w kwocie 3,9 tys. zł oraz opłatę za egzamin w kwocie 0,2 tys. zł, który nie był objęty umową szkoleniową. Przedmiotowa płatność została błędnie zweryfikowana przez pracownika Funduszu, który najprawdopodobniej zasugerował się wcześniejszymi umowami zawartymi na pełne koszty studiów, w tym np. na dodatkowe egzaminy końcowe, a nie sprawdził dokładnie zapisów zawartej umowy (...) Później płatność została zaakceptowana przez głównego księgowego oraz Wiceprezesa Zarządu Funduszu. W wyniku dokonanego przez pracownika zwrotu przedmiotowej opłaty⁵⁷ koszty roku 2017 r. nie zostaną zawyżone.*

(dowód: akta kontroli str. 1043-1045)

Analiza dokumentacji dotyczącej dziewięciu szkoleń wykazała m.in., że:

- dotyczyły one m.in.: szkoleń dla pracowników WFOŚiGW z zakresu przemysłu, energetyki i efektywności energetycznej, szkoleń dla doradców energetycznych, pomocy publicznej na ochronę środowiska i energetykę, wykonywania świadectw charakterystyki energetycznej oraz wykonywania i sprawdzania audytów energetycznych,
- tematyka szkoleń związana była merytorycznie z działalnością wykonywaną przez pracownika na zajmowanym przez niego stanowisku,
- w 2014 r. Fundusz poniósł koszty uczestnictwa czterech osób w szkoleniu dla pracowników WFOŚiGW z zakresu przemysłu, energetyki i efektywności energetycznej (łącznie 7,4 tys. zł), podczas gdy faktycznie w szkoleniu tym uczestniczyły trzy osoby.

(dowód: akta kontroli str. 611-617)

Konstanty Oświęcimski wyjaśnił, że: *WFOŚiGW skierował na szkolenie z zakresu przemysłu, energetyki i efektywności energetycznej kilku pracowników WFOŚiGW, w tym również dyrektora zespołu ds. funduszy europejskich. Z uwagi na nagłe obowiązki służbowe związane z realizacją Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko p. J. nie mogła wziąć udziału w planowanym szkoleniu. Nie było również możliwości, aby w jej miejsce oddelegowana była wówczas inna osoba, zatem WFOŚiGW zobowiązany był do pokrycia całości środków. W związku z powyższym, p. J. realizując polecenia Zarządu nie uczestniczyła w szkoleniu nie z własnej winy, a co za tym idzie nie było możliwości żądania zwrotu kosztów szkolenia.*

(dowód: akta kontroli str. 1024-1025, 1031, 1035)

Analiza dokumentacji dotyczącej kursów, kursu językowego oraz warsztatów wykazała m.in., że:

- ich tematyka związana była merytorycznie z działalnością wykonywaną przez pracownika na zajmowanym przez niego stanowisku,
- jeden z pracowników WFOŚiGW uczestniczył w kursie języka (indywidualne szkolenie językowe za granicą w kraju Unii Europejskiej przeprowadzone na podstawie umowy nr 2014/0184/NFK zawartej 13.05.2014 r. pomiędzy NFOŚiGW w Warszawie, jako pełnomocnik m.in. WFOŚiGW, a Szkołą Języków Obcych LEKTOR W.M., R.M. sp. j. oraz porozumienia zawartego 21.03.2014 r. pomiędzy NFOŚiGW w Warszawie, a WFOŚiGW); koszt szkolenia, który obejmował 30 godzin lekcyjnych w grupie oraz 10 godzin lekcyjnych indywidualnych, wyniósł 6,7 tys. zł,
- do Funduszu dostarczono dokumenty potwierdzające udział pracowników w kursach i warsztatach.

(dowód: akta kontroli str. 618-638)

2.3. Poniesione, w okresie objętym kontrolą, koszty opinii i ekspertyz ze środków WFOŚiGW wyniosły 30 tys. zł i dotyczyły wyceny wartości rynkowej pojazdów oraz operatów szacunkowych nieruchomości. W okresie tym ze środków funduszy europejskich sfinansowano 35,6 tys. zł kosztów wykonania dwóch ekspertyz oraz udziału ekspertów w procedurach wyboru do dofinansowania projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego. Badanie dotyczące wykonania dwóch ekspertyz oraz udziału trzech ekspertów w wyborze projektów do dofinansowania, których koszt wyniósł 12,3 tys. zł (34,6% wydatków sfinansowanych ze środków funduszy europejskich) wykazało, że wyboru wykonawców dokonano w trybie określonym regulaminem udzielania zamówień o wartości

⁵⁷ Zwrot kwoty 0,2 tys. zł zaksięgowano w dniu 30.10.2017 r.

nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości 30 tys. euro, a wyboru ekspertów dokonano z listy ekspertów w dziedzinie analiza ekonomiczno-finansowa z bazy RPO WZ z dnia 26.07.2016 r. (dowód: akta kontroli str. 500, 639-645)

W okresie objętym kontrolą Fundusz zawarł z osobami fizycznymi 43 umowy o dzieło lub umowy zlecenia. Dotyczyły one m.in. udziału w charakterze eksperta w ocenie wyboru projektów do dofinansowania w ramach RPO WZ, usług informatycznych, obsługi prawnej, wykonywania czynności na potrzeby programu PROSUMENT. W żadnym przypadku osoba, z którą zawarto umowę o dzieło lub umowę zlecenia, na dzień zawierania umowy, nie była pracownikiem WFOŚiGW. (dowód: akta kontroli str. 646)

2.4. W latach 2014-2017 (I półrocze) na zakup towarów oraz usług zewnętrznych wydatkowano łącznie 8.076,3 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 647)

Na zakup towarów wydatkowano łącznie 1.776,4 tys. zł, z czego m.in. na materiały i gadzety promocyjne 546,9 tys. zł (30,8% ogółu wydatków na towary), 144,8 tys. zł na artykuły biurowe, 169,9 tys. zł na paliwo do samochodów służbowych. Analiza dokumentacji zakupu ośmiu pozycji towarów na łączną kwotę 211,1 tys. zł (11,9% ogółu wydatków na towary) wykazała, że wyboru dostawców dokonano w pięciu przypadkach w trybie przetargu nieograniczonego⁵⁸, a w trzech przypadkach w trybie ogłoszenia o zamówieniu publicznym, którego wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 30 tys. euro, tj. w trybie określonym w WFOŚiGW przez Regulamin udzielania zamówień o wartości nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości 30 tys. euro. (dowód: akta kontroli str. 648-749)

Na zakup usług wydatkowano łącznie 6.299,9 tys. zł, z czego m.in. na obsługę prawną 843,8 tys. zł (13,4% ogółu wydatków na zakup usług), 533,5 tys. zł za media (prąd, gaz, ogrzewanie, woda), 394,2 tys. zł za serwis oprogramowania i administrowanie serwerem, 325,4 tys. zł na czynsz za najem pomieszczeń, 133,3 tys. zł za druk miesięcznika „Naturalnie”. Analiza dokumentacji zakupu 8 pozycji usług na łączną kwotę 368,2 tys. zł (5,8% ogółu wydatków na usługi) wykazała, że wyboru wykonawców usług dokonano: w trzech przypadkach w trybie przetargu nieograniczonego⁵⁹; w dwóch przypadkach w trybie ogłoszenia o zamówieniu publicznym, którego wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 14 tys. euro, tj. w trybie określonym w WFOŚiGW przez Regulamin udzielania zamówień o wartości nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości 14 tys. euro; w jednym przypadku było to zamówienie uzupełniające; w jednym przypadku koszty dotyczyły pobierania informacji z Biura Informacji Gospodarczej; w jednym przypadku koszty dotyczyła rozliczenia inwestycji z lat poprzednich. (dowód: akta kontroli str. 647, 750-947)

W okresie objętym kontrolą Fundusz użytkował łącznie siedem samochodów służbowych – w latach 2014-2015 WFOŚiGW cztery samochody⁶⁰, a w latach 2016-2017 (I półrocze) pięć samochodów⁶¹. Ponadto w powyższych latach WFOŚiGW był właścicielem dwóch samochodów oddanych w użyczenie innym podmiotom. Umową użyczenia:

- z dnia 6.03.2012 r. (Nr 13/2012) Województwu Zachodniopomorskiemu przekazano do używania samochód osobowy wyprodukowany w 2011 r. i użytkowany przez WFOŚiGW od lutego 2012 r. z przeznaczeniem do wykorzystywania samochodu przez pracowników Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego, m.in. dla celów kontroli oraz monitoringu środowiska;
- z dnia 18.05.2016 r. (Nr 26/2016) Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Szczecinie przekazano do używania samochód osobowy wyprodukowany w 2009 r. i od 2009 r. użytkowany przez WFOŚiGW (Biuro w Koszalinie) z przeznaczeniem m.in. ochrony i zarządzania obszarami NATURA 2000 oraz monitoringu środowiska przyrodniczego.

W każdej z powyższych umów określono m.in., że Fundusz zezwala na bezpłatne używanie oddanego w tym celu przedmiotu użyczenia na czas nieokreślony, biorący do używania zobowiązuje się do korzystania z przedmiotu użyczenia zgodnie z jego przeznaczeniem i właściwościami, koszty eksploatacji (w tym koszty ubezpieczenia OC i AC) oraz przeglądów gwarancyjnych ponosi biorący do używania.

⁵⁸ Na podstawie przepisów ustawy Pzp.

⁵⁹ Na podstawie przepisów ustawy Pzp.

⁶⁰ W Biurze WFOŚiGW w Szczecinie trzy w 2014 r. i dwa w 2015 r. użytkowany od 2009 r. i sprzedany we wrześniu 2014 r., użytkowany od 2010 r. użytkowany od czerwca 2014 r.; w Biurze w Koszalinie jeden w 2014 r. i dwa w 2015 r. użytkowane od 2009 r., i od kwietnia 2015 r..

⁶¹ W Biurze w Szczecinie po cztery w 2016 i 2017 r.; w Biurze w Koszalinie po jednym w 2016 i 2017 r.

Koszty użytkowania samochodów służbowych w poszczególnych latach wyniosły: 101,5 tys. zł w 2014 r., 97,3 tys. zł w 2015 r., 93,7 tys. zł w 2016 r. 50,1 tys. zł w I półroczu 2017 r. Zmniejszenie kosztów użytkowania samochodów służbowych w 2016 r., w porównaniu do roku 2014, o 7,9 tys. zł przy jednoczesnym zwiększeniu liczby użytkowanych samochodów (z 4 do 5) wynikało głównie ze zmniejszenia kosztów serwisu samochodów o 19,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 948-953)

Dla samochodów służbowych, zgodnie z postanowieniami zarządzeń Prezesa Zarządu WFOŚiGW w sprawie ustalenia zasad korzystania z samochodów do celów służbowych, prowadzono miesięczne grafiki korzystania z samochodu służbowego oraz miesięczne karty pojazdu służbowego. Analiza dokumentacji użytkowania 2 samochodów w ciągu każdego roku objętego badaniem wykazała, że samochody, które były użytkowane przez 12 miesięcy w ciągu roku przejechały od 22.831 km do 38.476 km, a koszt ich użytkowania wyniósł od 8 tys. zł do 14,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 954-956)

W okresie objętym kontrolą 12 osób posiadało zawarte umowy na używanie do celów służbowych samochodów prywatnych z miesięcznym limitem 300 kilometrów⁶². Analiza dokumentacji dotyczącej rozliczenia miesięcznych limitów kilometrów za miesiące styczeń, czerwiec i grudzień poszczególnych lat, wykazała, że rozliczenia te (poza 1 przypadkiem) były zgodne z postanowieniami zawartymi w umowach. W jednym przypadku pracownik⁶³ przedstawił błędne miesięczne rozliczenie za styczeń 2016 r. zaniżając swoją należność o 100 zł (139,34 zł zamiast 239,34 zł). Do wypłaty zatwierdzono błędną kwotę wynikającą z wniosku pracownika.

(dowód: akta kontroli str. 955, 957-960)

Główny księgowy WFOŚiGW wyjaśnił, że: *wynikało to z błędnego wniosku samego pracownika w tym zakresie. W natłoku czynności związanych z zamknięciem roku poprzedniego oraz przygotowaniem bilansu i sporządzeniem sprawozdania finansowego za rok 2015 omyłka w matematycznym obliczeniu należnej kwoty została przeoczona przez zespół finansowo-księgowy.*

(dowód: akta kontroli str. 1043-1044)

W okresie objętym kontrolą pracownicy Funduszu samochody prywatne wykorzystywali również do celów służbowych w ramach delegacji poza miasto będące miejscem ich pracy. Analiza 40 rozliczeń (po 20 rozliczeń z roku 2015 i 2016) wykazała, że były one prawidłowo rozliczane i dokumentowane zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie zarządzeniami Prezesa Zarządu WFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 955, 961-972)

2.5. W okresie objętym kontrolą na wydatki majątkowe wydatkowano łącznie 2.013,1 tys. zł. Analiza dokumentacji zakupu siedmiu pozycji wydatków na łączną kwotę 717,8 tys. zł (35,7% ogółu wydatków majątkowych) wykazała, że wyboru dostawców dokonano w pięciu przypadkach w trybie przetargu nieograniczonego⁶⁴ a w dwóch przypadkach w trybie ogłoszenia o zamówieniu publicznym, którego wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości 30 tys. euro, tj. w trybie określonym w WFOŚiGW przez Regulamin udzielania zamówień o wartości nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości 30 tys. euro. Przedmiotowe wydatki dotyczyły zakupu czterech samochodów osobowych, 16 szt. laptopów, mebli oraz elementów stoiska promocyjnego. Przyjęcie tych zakupów na stan ewidencyjny WFOŚiGW zostało potwierdzone dokumentem OT. Zakupione samochody, laptopy oraz elementy stoiska promocyjnego były wykorzystywane przez WFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 973- 1022)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na konieczność podjęcia działań, które przyczyniłyby się do ograniczenia corocznego wzrostu udziału kosztów funkcjonowania organów i biura WFOŚiGW w ogólnych kosztach Funduszu.

⁶² Dot. przejazdów w granicach miasta.

⁶³ Dotyczy Dawida B.

⁶⁴ Na podstawie przepisów ustawy Pzp.

Zwiększające się w badanym okresie koszty funkcjonowania organów i biura WFOŚiGW wynikały z realizacji coraz szerszego zakresu zadań, z czym wiązało się zwiększenie zatrudnienia. Powodowało to wzrost udziału tych kosztów w kosztach funkcjonowania ogółem. Umowy zlecenia i umowy o dzieło nie były wykonywane przez pracowników Funduszu. W zakresie uczestnictwa pracowników Funduszu w studiach, szkoleniach i kursach oraz wykorzystywania samochodów do celów służbowych przestrzegane były wewnętrzne uregulowania. Również zakupów towarów i usług, do których nie stosowano przepisów ustawy Pzp, dokonywano w trybie wewnętrznych uregulowań⁶⁵.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶⁶, wnosi o:

1. Podjęcie skutecznych działań w celu maksymalnego zaangażowania posiadanych i planowanych środków finansowych Funduszu w realizację projektów z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.
2. Przeprowadzenie analizy rentowności posiadanych akcji i udziałów oraz podjęcie decyzji, co do sposobu ich wykorzystania.

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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków i wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków 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.

Szczecin, dnia 30 listopada 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

Kontroler
Artur Matejko
specjalista kontroli państwowej

⁶⁵ Nieprzekraczających wyrażonej w złotych równowartości 30 tys. euro, a do dnia 11.06.2014 r. nieprzekraczających 14 tys. euro.

⁶⁶ Dz. U. z 2017 r., poz. 524, zwanej dalej: ustawa o NIK.