



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Środowiska

Tekst jednolity*

KSI.410.002.02.2021

Pan
Maciej Chorowski
Prezes Zarządu
Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska
i Gospodarki Wodnej w Warszawie
ul. Konstruktorska 3a
02 – 673 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

* Uwzględniono zmiany wprowadzone uchwałą nr KPK-KPO.443.009.2022 Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 25 kwietnia 2022 r. oraz sprostowano w trybie art. 35c ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli oczywiste omyłki pisarskie w wystąpieniu pokontrolnym.

P/21/053 „Wdrażanie Programu Priorytetowego *Czyste Powietrze*”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) ul. Konstruktorska 3a, 02-673 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Chorowski, Prezes Zarządu NFOŚiGW – od 20 sierpnia 2020 r. Poprzednio, w okresie objętym kontrolą, funkcję kierownika jednostki pełnili: – Dominik Bąk, p.o. Prezes Zarządu NFOŚiGW – od 1 czerwca 2020 r. do 19 sierpnia 2020 r.; – Piotr Woźny, Prezes Zarządu NFOŚiGW od 30 sierpnia 2019 r. do 31 maja 2020 r.; – Marek Ryszka, p.o. Prezes Zarządu NFOŚiGW – od 26 lutego 2019 r. do 29 sierpnia 2019 r.; – Kazimierz Kujda, Prezes Zarządu NFOŚiGW – do 12 lutego 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Warunki organizacyjno-techniczne wdrażania Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”¹.2. Warunki udzielania dofinansowania w ramach PPCP.3. Działania informacyjno-edukacyjne propagujące wiedzę o PPCP.4. Wykorzystanie środków i efekty uzyskane w wyniku realizacji PPCP.
Okres objęty kontrolą	Od 16 marca 2018 r. do 10 listopada 2021 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Krzysztof Dąbrowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/39/2021 z 24 maja 2021 r.2. Władysława Siekierska-Szarejko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/40/2021 z 24 maja 2021 r.3. Monika Chryplewicz-Kalwa, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli: nr KSI/41/2021 z 24 maja 2021 r. i nr KSI/74/2021 z 29 października 2021 r.4. Agnieszka Kołakowska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/60/2021 z 27 września 2021 r. <p>(akta kontroli str. 1-6; 7206-7207; 7397-7398)</p>

¹ Dalej: „PPCP”.

² Dz. U. z 2020 r., poz. 1200, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Działania NFOŚiGW w zakresie wdrażania PPCP nie zapewniły prawidłowej i efektywnej realizacji tego programu.

NFOŚiGW wykonał trzecią rekomendację Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów (KERM) poprzez utworzenie i wdrożenie PPCP⁴, jednakże sposób przygotowania tego programu miał negatywny wpływ na proces jego realizacji. Opracowanie założeń PPCP nie zostało poprzedzone sporządzeniem studium wykonalności w obszarze organizacyjnym, technicznym i zarządczym. To z kolei implikowało dużą liczbę zmian, a częste modyfikacje nie sprzyjały przejrzystości procedur formalnych. Nie zidentyfikowano ryzyk na etapie opracowywania PPCP i w pierwszym roku jego wdrażania. Na lata 2020-2021 sporządzono rejestr ryzyk, jednak zarządzanie ryzykiem w NFOŚiGW nie było bezpośrednio powiązane z wdrażaniem PPCP. Brak identyfikacji ryzyk w obszarze wdrażania PPCP spowodował, że ustalone procedury kontroli zarządczej i jej funkcjonowanie w NFOŚiGW nie były adekwatne do realizacji

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu sformułowano ocenę ogólną w formie opisowej.

⁴ 25 kwietnia 2017 r. KERM przyjął 15 rekomendacji w sprawie działań niezbędnych do podjęcia w związku z wystąpieniem na znacznym obszarze kraju wysokich stężeń zanieczyszczeń powietrza, tj.:

1) „Maksymalne przyspieszenie prac nad rozporządzeniem w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe, które powinno zostać przyjęte najpóźniej do końca kwietnia 2017 r., tak aby jego postanowienia zaczęły obowiązywać jeszcze przed rozpoczęciem sezonu grzewczego 2017/2018”;

2) „Pilne wprowadzenie rozporządzenia w sprawie norm jakościowych dla paliw stałych, które powinno zostać przyjęte jeszcze w I kwartale 2017 r., po wprowadzeniu zmian do ustawy o monitorowaniu i kontroli jakości paliw”;

3) „Priorytetyzacja środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na działania prowadzące do jak najszybszej poprawy jakości powietrza w taki sposób, by uzyskać maksymalny efekt dla jakości powietrza z każdej złotówki poniesionych nakładów”;

4) „Wprowadzenie wymogu stopniowego podłączania do sieci ciepłowniczych zlokalizowanych na terenach miejskich i podmiejskich budynków, o ile nie dysponują efektywnym źródłem ciepła, w taki sposób by minimalizować związane z tym koszty oraz zapewnić wsparcie finansowe osobom go potrzebującym”;

5) „Istotne obniżenie stawek za pobór energii elektrycznej w okresach zmniejszonego na nią zapotrzebowania, w tym poprzez zmiany w przepisach prawa energetycznego oraz budowlanego, w celu zachęcenia do instalacji pieców elektrycznych lub pomp ciepła na terenach, gdzie brak jest możliwości podłączenia do scentralizowanych systemów ciepłowniczych lub sieci gazowych”;

6) „Rozwój sieci stacji pomiarowych składających się na system monitoringu powietrza, co umożliwi w szczególności lokalizację źródeł zanieczyszczeń oraz skuteczniejsze zwalczanie szkodliwych praktyk w użytkowaniu kotłów oraz instalacji przemysłowych”;

7) „Włączenie służb opieki społecznej w działania na rzecz wsparcia wymiany kotłów oraz termomodernizacji budynków osób ubogich, w sposób uwzględniający zarówno poziom generowanych zanieczyszczeń jak i zapewnienie środków na niezbędne koszty eksploatacji”;

8) „Opracowanie, a następnie wdrożenie kompleksowej polityki publicznej zapewniającej optymalną ochronę wrażliwych grup społecznych przed ubóstwem energetycznym”;

9) „Przeprowadzenie kampanii edukacyjnych, w tym na temat optymalnych sposobów palenia w kotłach oraz związanych z tym skutkach zdrowotnych”;

10) „Wprowadzenie obowiązku dokumentowania jakości spalin przez stacje kontroli pojazdów oraz wymogu badania spalin w trakcie kontroli drogowej”;

11) „Wykorzystanie mechanizmów podatkowych, w celu wprowadzenia zachęt dla transportu niskoemisyjnego, w tym niskiej stawki akcyzy dla samochodów hybrydowych oraz zwolnienia z podatku akcyzowego samochodów elektrycznych”;

12) „Wprowadzenie rozwiązań umożliwiających tworzenie stref niskoemisyjnych oraz okresowego ograniczania liczby samochodów w ruchu w obrębie obszarów miejskich”;

13) „Wprowadzenie regulacji przeciwdziałających blokowaniu klinów napowietrzających miasta oraz rozważenie rozwiązań podnoszących rangę zawodu urbanisty w kontekście zagospodarowania przestrzennego”;

14) „Utworzenie w Narodowym Centrum Badań i Rozwoju sektorowego programu, którego celem będzie wsparcie rozwoju technologii niskoemisyjnych, w szczególności zorientowanych na poprawę jakości powietrza”;

15) „Opracowanie oraz szerokie konsultacje społeczne Programu *Czyste Powietrze* oraz wzmocnienie Komitetu Sterującego ds. Krajowego Programu Ochrony Powietrza i powierzenie mu zadania czuwania nad pilnym i efektywnym wdrożeniem niniejszych rekomendacji oraz regularnego monitorowanie postępów prac Radzie Ministrów”.

celów przedmiotowego programu, a ustalone mechanizmy kontroli nie zminimalizowały ryzyka wystąpienia nieprawidłowości.

PPCP przygotowano z pominięciem metodyki standardów zarządzania projektami strategicznymi, opracowanej przez Rządowe Biuro Monitorowania Projektów w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM)⁵, pomimo tego, że był on jednym z zadań realizowanych w ramach projektu strategicznego „Czyste powietrze”⁶. Do jego utworzenia wykorzystano doświadczenia przy konstruowaniu innych programów priorytetowych. Całkowicie pominięto jednak fakt, że PPCP był w swoim rozmiarze i zasięgu nieporównywalny z dotychczas realizowanymi programami. Nie zidentyfikowano wszystkich interesariuszy na każdym szczeblu zarządzania i wdrażania PPCP, a także nie określono odpowiedniej struktury zarządczej, w tym właścicielstwa tego programu i odpowiedzialności za zarządzanie nim. W dokumentach regulujących współpracę NFOŚiGW z wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej (wfośigw) nie określono szczegółowych rozwiązań zarządczych dla potrzeb PPCP realizowanego przez podmioty na trzech szczeblach, tj. centralnym, wojewódzkim i gminnym. W rezultacie NFOŚiGW jako podmiot odpowiedzialny za wdrażanie PPCP nie miał możliwości zobowiązania wfośigw do określonych działań. Współpraca odbywała się na zasadzie dobrowolności, a przesyłane z NFOŚiGW wzory dokumentów podlegały modyfikacjom w wfośigw.

Dopiero w 2020 r. wprowadzono pierwsze rozwiązania zwiększające możliwość uczestnictwa w PPCP osobom o niskich dochodach, przy czym do czasu zakończenia przez NIK czynności kontrolnych⁷ prowadzone były prace koncepcyjne nad 3 częścią programu skierowaną do najuboższej grupy społeczeństwa.

Nie zbilansowano budżetu PPCP⁸. Wprawdzie w lutym 2021 r. opracowano plan wdrażania PPCP, ale nie wskazano w nim wszystkich źródeł finansowania oraz ich nie udokumentowano.

Do końca I półrocza 2020 r. w NFOŚiGW nie opracowano dokumentu określającego cele działań informacyjno-promocyjnych i edukacyjnych PPCP. Dopiero później podjęto zintensyfikowane działania informacyjno-promocyjno-edukacyjne, które realizowane były w oparciu o dedykowane dla PPCP plany informacyjno-promocyjne, przy czym należy zaznaczyć, że nie obejmowały one działań realizowanych przez wfośigw oraz przez gminy.

Ustalona metodyka obliczania efektów ekologicznych nie uwzględniała istotnego źródła finansowania, tj. ulgi termomodernizacyjnej, a ponadto wskaźniki liczone były według danych uśrednionych. Tym samym dane o osiągniętych efektach ekologicznych nie były wiarygodne.

Jakkolwiek podejmowane były działania w celu usprawnienia realizacji PPCP, to były one podejmowane ad hoc, więc nie przynosiły oczekiwanych rezultatów. Wprawdzie zwiększeniu uległa liczba składanych wniosków o dofinansowanie, oscylująca w 2021 r. pomiędzy 4-5 tys. tygodniowo (do dnia zakończenia przez NIK czynności kontrolnych), ale przy tym tempie na osiągnięcie zakładanych wskaźników potrzeba

⁵ Standardy zarządzania projektami strategicznymi określają modelowy proces organizowania, realizacji, kontroli i zamykania przedsięwzięć o charakterze projektowym.

⁶ Celem projektu strategicznego „Czyste powietrze” była kompleksowa poprawa jakości powietrza do stanu niepowodującego większego narażenia zdrowia ludzkiego oraz środowiska, zgodnego z prawodawstwem Unii Europejskiej (UE), a w dalszej perspektywie z wytycznymi Światowej Organizacji Zdrowia, a także wzrost świadomości społecznej.

⁷ To jest do 10 listopada 2021 r.

⁸ Zbilansowanie budżetu PPCP rozumiane, na potrzeby niniejszej kontroli NIK, jako rzetelne ustalenie źródeł finansowania PPCP i wskazanie wysokości środków finansowych z tych źródeł na podstawie wiarygodnych dokumentów.

będzie jeszcze około 12 lat. Oznacza to, że zakładany termin przyjmowania wniosków do końca 2027 r. jest mało prawdopodobny do utrzymania. Z kolei założenie, że tych wniosków będzie przyjmowanych jeszcze więcej, może budzić wątpliwości co do wydolności systemu udzielania dofinansowania, uwzględniając istniejącą w czasie kontroli NIK strukturę organizacyjną, techniczną i zarządczą PPCP.

Dla gmin utworzono „pakiet korzyści”, w ramach którego zapewniono finansowanie punktów informacyjno-konsultacyjnych, ale środki na ten cel zagwarantowano tylko na jeden rok. Niepewność co do dalszego finansowania tych punktów ze środków NFOŚiGW budziła obawy gmin. Od 6 lipca 2021 r. wdrożono tzw. „ścieżkę bankową”. Umowa o udostępnienie środków finansowych nie zobowiązywała banków do podpisania umowy z Bankiem Gospodarstwa Krajowego (BGK) w sprawie udzielania kredytów z gwarancjami Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji (EFPG).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Warunki organizacyjno-techniczne wdrażania PPCP

Jednym z impulsów do rozpoczęcia w NFOŚiGW prac nad PPCP było przyjęcie 25 kwietnia 2017 r. przez Radę Ministrów Programu „Czyste Powietrze” jako zestawu 15 rekomendacji określających działania niezbędne do podjęcia w odpowiedzi na występowanie na znacznym obszarze kraju wysokich stężeń zanieczyszczeń powietrza¹⁰. Rekomendacje przyjęto w celu scalenia, przyspieszenia i skoordynowania działań administracyjnych prowadzących do poprawy jakości powietrza. Trzecia rekomendacja dotyczyła „priorytetyzacji środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na działania prowadzące do jak najszybszej poprawy jakości powietrza w taki sposób, by uzyskać maksymalny efekt dla jakości powietrza z każdej złotówki poniesionych nakładów”.

Istotną również dla powstania tego programu była także współpraca polskiego rządu z Bankiem Światowym (BŚ) w ramach inicjatywy Komisji Europejskiej (KE) o nazwie „Regiony Rozwijające się” („Catching-Up Regions”). Od 2017 r. BŚ zapewniał pomoc techniczną w celu zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza poprzez poprawę efektywności energetycznej systemów grzewczych w budynkach jednorodzinnych i termomodernizację budynków.

PPCP został włączony jako jedno z zadań do projektu strategicznego „Czyste powietrze”. Ten projekt strategiczny został ujęty w przyjętej przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r. „Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)”, w obszarze: „Środowisko”¹¹.

Stosownie do przedłożonej przez BŚ informacji zbadano potencjalne korzyści i koszty wymiany kotłów, termomodernizacji i zmiany paliwa w budynkach jednorodzinnych oraz inwestycji i dotacji niezbędnych do wdrożenia programu na rzecz poprawy efektywności energetycznej i zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza. Przeprowadzona analiza uwzględniała identyfikację osób i grup, które w celu dokonania transformacji wymagają największych dotacji i wsparcia technicznego.

(akta kontroli str. 983-990; 6014-6017)

⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Propozycje rekomendacji zostały przygotowane przez KERM – były przedmiotem obrad podczas posiedzenia 27 stycznia 2017 r. Przyjęte rekomendacje wymieniono w niniejszym wystąpieniu w przypisie 4.

¹¹ Dalej: „SOR”. Realizację projektu strategicznego „Czyste powietrze” przypisano Ministerstwu Środowiska (MŚ), przy czym faza realizacyjna została zaplanowana na lata 2017-2023.

W opracowanym przez BŚ raporcie podsumowującym „Poland Catching-Up Regions 2” rekomendowano utworzenie Krajowego Funduszu Antyśmogowego i Efektywności Energetycznej, który gwarantowałby koordynację programów wsparcia na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. W celu uzyskania w krótkim terminie korzystnych efektów działań podejmowanych przez Rząd RP, zmierzających do zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza, zalecano rozpoczęcie programu w województwach o największym zanieczyszczeniu powietrza, zwłaszcza w tych gdzie przyjęto uchwały antyśmogowe. Zwracano uwagę, że dzięki takiemu rozwiązaniu uruchomienie programu będzie wymagało mniejszego zaangażowania środków publicznych.

(akta kontroli str. 5916-5918)

W kwestii objęcia PPCP całego obszaru Polski (zamiast rozpoczęcia realizacji pilotażowo w 33 miastach najbardziej zanieczyszczonych, o których mowa w dokumencie BŚ „Poland Catching-up Regions 2”) były Prezes Zarządu NFOŚiGW (od 18 grudnia 2015 r. do 12 lutego 2019 r.) zeznał, że: „NFOŚiGW stosował zasadę, że wszystkich potencjalnych beneficjentów powinniśmy traktować równo”.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że pierwsze prace nad PPCP rozpoczęły się w grudniu 2017 r., oraz że: „Założenia organizacyjno-techniczne były wypracowane na podstawie doświadczeń wfośigw i NFOŚiGW w zakresie dotychczas wdrażanych programów i uzgodnione z przedstawicielami Ministerstwa Środowiska”. W konsultacjach brał udział również Minister Energii. 5 czerwca 2018 r. projekt PPCP przesłano do MŚ¹² – tj. w dniu poprzedzającym dzień, w którym Zarząd NFOŚiGW zatwierdził PPCP – z prośbą o opinię w zakresie stanowiska Ministerstwa Energii dotyczącego rodzajów źródeł ciepła¹³.

Poza ww. pismem nie przedłożono kontrolerom NIK innych dokumentów potwierdzających prowadzenie uzgodnień z MŚ w okresie poprzedzającym zatwierdzenie PPCP (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

14 czerwca 2018 r. Minister Środowiska przekazał opinię¹⁴ i wniósł „o uwzględnienie w projektowanym PPCP także urządzeń grzewczych na paliwa stałe, w tym paliwa kopalne”.

(akta kontroli str. 1082-1083; 1844-1859; 5010-5019; 7977)

Projekt PPCP nie został przekazany do opinii Pełnomocnikowi Prezesa Rady Ministrów do spraw programu „Czyste Powietrze”.

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: „...w czasie przygotowania projektu programu funkcję Pełnomocnika pełnił Pan Piotr Woźny, który od 1 czerwca 2018 r. [...] był jednocześnie członkiem Zarządu NFOŚiGW, pełniąc stanowisko Zastępcy Prezesa Zarządu NFOŚiGW. Wprawdzie formalnie projekt programu nie został przekazany do Pełnomocnika, to jednak osoba pełniąca funkcję Pełnomocnika (pan Piotr Woźny) znała jego treść podejmując decyzje związane z zajmowaniem stanowiska zastępcy Prezesa Zarządu NFOŚiGW”.

W opracowaniu założeń organizacyjno-technicznych PPCP nie brali udziału reprezentanci stowarzyszeń, związków jednostek samorządu terytorialnego,

¹² Do 14 listopada 2019 r. MŚ na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 października 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska (Dz. U. 1999 nr 91 poz. 1017), od 15 listopada 2019 r. Ministerstwo Klimatu (MK) na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska (Dz. U. poz. 2289); od 6 października 2020 r. Ministerstwo Klimatu i Środowiska (MKiŚ) na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz. U. poz. 1734).

¹³ Pismo znak: NFOŚiGW – ZT.032.1.2018.2 ; NFOŚiGW-18-43818.

¹⁴ Pismo znak: DPK-I-023054.2018.MZ.

państwowych osób prawnych z udziałem Skarbu Państwa oraz organizacji pozarządowych.

Doradca w Departamencie Organizacyjnym NFOŚiGW sporządził wniosek do Zarządu NFOŚiGW w sprawie zatwierdzenia PPCP, w którym wskazał że PPCP nie był konsultowany publicznie z uwagi na duże zainteresowanie i sprzeczne interesy potencjalnych beneficjentów.

Doradca w ww. departamencie wyjaśnił, że: „Program dedykowany był do osób fizycznych o różnych dochodach i zakładał różny poziom dofinansowania w zależności od poziomu dochodu; żeby uniknąć dyskusji co do różnego poziomu finansowania nie przeprowadzono konsultacji społecznych. Finansowanie dotacyjne zostało określone w PPCP w wysokości od 90% do 32% kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia. Maksymalny koszt kwalifikowany określony został w I wersji programu na kwotę 53 tys. zł. Jedne grupy dochodowe mogły otrzymać 90% kosztów kwalifikowanych inne maksymalnie 32%; nie można było zapewnić takiego samego dofinansowania dla różnych grup dochodowych. Pożyczka była finansowaniem uzupełniającym maksymalnie do 100% kosztów kwalifikowanych, biorąc pod uwagę wysokość dotacji. Sprzeczne interesy potencjalnych beneficjentów, to właśnie różny poziom dofinansowania w zależności od grupy dochodowej beneficjentów”.

(akta kontroli str. 365-366; 1854; 5205-5206; 5610)

W NFOŚiGW przed zatwierdzeniem PPCP nie sporządzono studium wykonalności (z uwzględnieniem wszystkich interesariuszy na każdym szczeblu zarządzania i wdrażania programu) w obszarze wykonalności technicznej, organizacyjnej, zarządczej, w tym monitorowania, raportowania oraz zapewnienia finansowania w całym okresie realizacji programu. Nie przeprowadzono także analizy dotyczącej możliwości zastosowania metodyk/standardów zarządzania projektami/programami, przy opracowaniu PPCP – który wpisuje się w projekt strategiczny „Czyste Powietrze”. Nie wykorzystano standardów zarządzania projektami strategicznymi, opracowanych w 2018 r. przez Rządowe Biuro Monitorowania Projektów KPRM (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W NFOŚiGW nie przeprowadzono analiz na potrzeby zdefiniowania PPCP, w tym w szczególności w obszarach:

- organizacji i wdrażania projektów/programów o porównywalnej do PPCP skali;
- analizy ryzyka na potrzeby projektów/programów o porównywalnej do PPCP skali;
- identyfikacji celów i wskaźników oraz zapewnienia monitorowania i raportowania w ramach projektów/programów o porównywalnej do PPCP skali.

Do oszacowania rozmiaru PPCP w zakresie liczby budynków jednorodzinnych wg struktury dochodowej gospodarstw domowych wykorzystano notatkę roboczą z 2 marca 2018 r. Departamentu Analiz Strategicznych KPRM opracowaną przez [...]**). Dane o liczbie budynków jednorodzinnych obliczono dla Polski; nie podano danych w podziale na poszczególne województwa (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Na podstawie ww. notatki roboczej Departamentu Analiz Strategicznych KPRM przyjęto intensywność dofinansowania bezzwrotnego dla grupy gospodarstw domowych z dochodem do 600 zł na osobę. Dofinansowanie na poziomie 70-80% zaplanowano dla grupy gospodarstw domowych z dochodem do 1 000 zł na osobę.

Prezes Zarządu NFOŚiGW w kwestii działań osłonowych dla grup wrażliwych (w celu ochrony przed ubóstwem energetycznym po wymianie systemu ogrzewania budynku) wyjaśnił m.in., że „...nie rozważano ze środków programu dofinansowania paliwa po

wymianie źródła ciepła. NFOŚiGW finansuje inwestycje, a nie koszty eksploatacyjne, taka działalność jest po stronie gminy, pomocy społecznej”.

(akta kontroli str. 1844-1859; 2517, 7466-7478)

W uzasadnieniu do uchwały Zarządu NFOŚiGW w sprawie PPCP¹⁵ nie przedstawiono żadnej analizy dotyczącej dostępności dla osób ubogich energetycznie.

Dyrektor Departamentu Organizacyjnego NFOŚiGW przedkładający wniosek do Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że skoncentrowano się tylko na intensywności dofinansowania z uwzględnieniem dochodu na jednego członka rodziny.

(akta kontroli str. 352-357)

NFOŚiGW prowadził prace nad dalszym rozwojem PPCP, m.in. nad jego trzecią częścią, skierowaną do najuboższej grupy społeczeństwa. Uruchomienie pierwszego etapu trzeciej części PPCP przewidziano na początek 2022 r.

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że: „Utworzenie trzeciej części związane jest z rekomendacją BŚ; na etapie tworzenia raportu przez BŚ została wskazana potrzeba specjalnego *zaopiekowania się* osobami wykluczonymi energetycznie, czego wyrazem jest rozpoczęcie prac międzyresortowego zespołu roboczego pod przewodnictwem pełnomocnika Prezesa RM do spraw programu *Czyste Powietrze*”.

Zastępca dyrektora Departamentu Czystego Powietrza NFOŚiGW wyjaśniła m.in., że: „...z uwagi na fakt, że tematyka dotycząca tego komponentu wykracza poza uprawnienia resortu Klimatu i Środowiska oraz NFOŚiGW, zaproponowaliśmy aby poza przedstawicielami ww. instytucji w pracę Zespołu Roboczego zaangażowani byli przedstawiciele następujących instytucji i organizacji, którzy mają wesprzeć działania zespołu w zakresie posiadanej wiedzy i kompetencji: Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej; Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii; przedstawiciele samorządów; przedstawiciele organizacji pozarządowych; Banku Światowego w roli konsultacyjnej. Zaproponowaliśmy również, żeby to Pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów ds. programu *Czyste Powietrze* podjął się koordynacji prac zespołu jako jego Przewodniczący. Zapewni to, w ocenie NFOŚiGW, większą skuteczność działań w relacjach szczególnie z przedstawicielami innych resortów oraz jednostek samorządu terytorialnego. Dotychczas odbyły się dwa spotkania zespołu, w których, oprócz przedstawicieli NFOŚiGW oraz Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów ds. programu *Czyste Powietrze*, na zaproszenie Pełnomocnika, uczestniczyli przedstawiciele następujących instytucji (w jednym lub obu): Ministerstwo Klimatu i Środowiska; Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej; Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej; Polski Alarm Smogowy; Bank Światowy. Zgodnie z informacją przekazaną od Pełnomocnika, zaprosił on również do prac w zespole przedstawiciele gmin: Rybnik oraz Jędrzejów. Temat 3 części Programu był w agendzie ostatnich cotygodniowych spotkań z udziałem Pełnomocnika. Spotkania te służą omówieniu stanu realizacji poszczególnych wskazanych spraw związanych z bieżącą realizacją Programu i co do zasady nie są podczas tych spotkań dyskutowane kwestie merytoryczne”.

(akta kontroli str. 3445-3498; 6769-6776)

Uchwałą Rady Nadzorczej NFOŚiGW nr 64/2018 z 24 maja 2018 r. PPCP został wpisany na listę programów priorytetowych. W uzasadnieniu wskazano, że program został opracowany przez przedstawicieli NFOŚiGW oraz wfośigw. Program został zatwierdzony przez Zarząd NFOŚiGW 6 czerwca 2018 r. (uchwała nr A/34/1/2018),

¹⁵ Uchwała nr A/34/1/2018.

a szczegółowe kryteria wyboru przedsięwzięć zatwierdziła Rada Nadzorcza NFOŚiGW 7 czerwca 2018 r. (uchwała nr 72/2018).

W NFOŚiGW w latach 2018–2019 r. nie dokonywano analizy ryzyk zidentyfikowanych w obszarze PPCP.

W wykazie ryzyk zmaterializowanych w 2018 r. wskazano m.in. ryzyko zbyt małej liczby/sumy wartości złożonych wniosków o dofinansowanie. Ryzyko to zmaterializowało się, ponieważ suma wartości złożonych wniosków o dofinansowanie była niższa od przewidzianej alokacji. Jako jedną z przyczyn takiej sytuacji podano „brak pełnej, metodycznej identyfikacji ryzyk i zapotrzebowania rynkowego na poziomie programu priorytetowego”.

W zbiorczym rejestrze ryzyk zmaterializowanych w 2019 r. ujęto, wskazane przez Departament Efektywności Energetycznej, dwa ryzyka w zakresie PPCP, tj. ryzyko niewłaściwego skonstruowania zasad programu (z tego: brak możliwości skorzystania z programu przez osoby, do których jest kierowany, oraz brak porównywalności zainteresowania programem w poszczególnych województwach), a także ryzyko wolnego tempa realizacji PPCP.

W zbiorczym rejestrze ryzyk zidentyfikowanych na 2020 r. ujęto, wskazane przez Departament Efektywności Energetycznej, trzy ryzyka związane z PPCP, tj.:

- Ryzyko niewłaściwego skonstruowania programu.
- Ryzyko dostarczenia błędnych danych dotyczących oceny złożonych wniosków oraz skali zainteresowania programem, stopnia wykorzystania środków i etapu realizacji wniosków.
- Ryzyko braku środków na bieżące funkcjonowanie programu, nieracjonalne zarządzanie wolnymi środkami oraz niewłaściwe rozliczanie wyniku finansowego. To ryzyko zostało zidentyfikowane jako ryzyko poważne. Jako przyczynę wystąpienia tego ryzyka wskazano: „pierwotne założenia budżetu programu przyjęto w sposób ogólny”. W „Raporcie z realizacji ustaleń z analizy ryzyka poważnego zidentyfikowanego na 2020 r. w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej” podano, że na podstawie informacji dostarczonych przez właścicieli ryzyk w maju 2020 r. m.in. prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka dotyczącego PPCP, mimo podjętych działań i planowanych dalszych usprawnieniach, utrzymuje się na poziomie „3 – zagrożenie jest realne”.

Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej NFOŚiGW wyjaśnił, m.in., że: „...prowadzone są działania mające na celu zapewnienie środków na wdrażanie programu. Najważniejszym elementem finansowania są środki europejskie. Planowane jest finansowanie ze środków przyszłej perspektywy finansowej UE (lata 2021-2027). NFOŚiGW bierze udział w konsultacjach i opracowywaniu dokumentów programowych dla tej perspektywy, aby zapewnione zostały środki na działania mieszczące w swym zakresie realizację celów zbieżnych z celami Programu Czyste Powietrze. Zapotrzebowanie na środki dla PPCP zostało zgłoszone za pośrednictwem MKiŚ¹⁶ do MFiPR a następnie do KE w ramach opracowywania Krajowego Planu Odbudowy, finansowanie w ramach ERRF (*European Recovery and Resilience Fund*). Prace nad KPO rozpoczęły się w czerwcu 2020 r., obecnie są finalizowane uzgodnienia z KE projektu KPO przekazanego przez MFiPR w kwietniu 2021 r. Dodatkowo, zapotrzebowanie na środki, na kontynuację PPCP, zostało zgłoszone do MFiPR w ramach opracowywania Umowy Partnerstwa 2021-2027 oraz Programu Operacyjnego Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat i Środowisko (FENIKS). Nie planuje się zmiany wskaźnika budynków o poprawionej efektywności

¹⁶ MKiŚ – przypis kontrolera.

energetycznej na poziomie trzech milionów. Osiągnięciu tego celu służą modyfikacje Programu *Czyste Powietrze* – wprowadzenie ułatwień do programu, zwiększenie kanałów dystrybucji (banki, jst), wzrost świadomości w społeczeństwie. [...] Trwają prace nad utworzeniem Centralnej Bazy dla programu, której pierwsza odsłona ma zostać uruchomiona z początkiem 2022 r. Jednym z istotnych zadań tej Bazy jest obliczanie i raportowanie wskaźników efektu ekologicznego programu. Została przygotowana i skonsultowana z wfośigw nowa *Metodyka szacowania efektu ekologicznego dla programu*. Do czasu wdrożenia Bazy informacje na temat liczby i kwoty złożonych wniosków przekazywane są ze wszystkich wfośigw do NFOŚiGW w cyklu tygodniowym. W przypadku zaistnienia takiej konieczności zbierane są także inne informacje...”.

Żadne ze zidentyfikowanych ryzyk związanych z PPCP nie zostało ujęte w „Zbiorczym rejestrze ryzyk zmaterializowanych w 2020 r.”.

W „Zbiorczym rejestrze ryzyk zidentyfikowanych w NFOŚiGW na 2021 r.” ujęto wskazane przez Departament Czystego Powietrza sześć ryzyk związanych z PPCP, tj. ryzyka:

- nieosiągnięcia zakładanych wskaźników celu programu;
- braku zainteresowania banków komercyjnych współpracą przy udzielaniu pożyczek w ramach programu;
- braku środków na bieżące funkcjonowanie programu, nieracjonalne zarządzanie wolnymi środkami oraz niewłaściwe rozliczanie wyniku finansowego;
- błędnego procedowania wniosków o dofinansowanie;
- wykonywania zadań komórki z opóźnieniem;
- dostarczenia błędnych danych.

W przedmiotowym dokumencie wskazano, że żadne z tych ryzyk nie zmaterializowało się w 2020 r., a zidentyfikowane ryzyka nie są poważne.

(akta kontroli str. 991-1057; 1295-1316; 2823-2825; 7450-7465)

W kwestii ryzyka zidentyfikowanego w związku z pandemią COVID-19 zastępca dyrektora Departamentu Czystego Powietrza w NFOŚiGW wyjaśniła m.in., że: „Na potrzebę wprowadzenia możliwości odroczenia lub zawieszenia dla pożyczkobiorców terminów płatności rat (kapitałowych i/lub odsetkowych) zaciągniętych pożyczek, udzielonych przez WFOŚiGW w ramach programu *Czyste Powietrze*, w związku z pandemią COVID-19, wskazały w 2020 roku WFOŚiGW. Uchwałą Nr B/20/3/2020 Zarządu NFOŚiGW z dnia 12 maja 2020 roku wprowadzono możliwość podjęcia przez WFOŚiGW działań polegających na stosowaniu odroczenia terminów spłaty kapitałowych lub odsetkowych rat pożyczek udzielonych w ramach programu priorytetowego *Czyste Powietrze* na podstawie wniosków beneficjentów złożonych w związku z wystąpieniem na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego lub epidemii spowodowanej wirusem SARS-CoV. Odroczenie spłaty rat pożyczki, mogło nastąpić na okres do sześciu miesięcy licząc od dnia podjęcia decyzji przez WFOŚiGW, jednak nie dłużej niż do 31 grudnia 2020 r. Okres odroczenia spłaty kapitałowych lub odsetkowych rat pożyczki, wydłużał okres spłaty pożyczki określony w umowie zawartej pomiędzy beneficjentem programu a właściwym WFOŚiGW, z zachowaniem maksymalnego terminu spłaty określonego w programie. [...] Przedłużenie ww. okresu, w którym możliwe będzie podejmowanie przez WFOŚiGW działań w ww. zakresie do 31 grudnia 2021 roku na wniosek WFOŚiGW, wprowadzono uchwałą Nr A/30/4/2021 Zarządu NFOŚiGW z dnia 13 kwietnia 2021 roku. Ponadto uchwałą Nr A/77/6/2020 Zarządu NFOŚiGW z dnia 14 października 2020 roku., wprowadzone zostały zmiany w programie priorytetowym *Czyste Powietrze* polegające na umożliwieniu beneficjentom przedłużenia maksymalnego okresu realizacji przedsięwzięcia o okres nie dłuższy niż 6 miesięcy,

nie dłużej niż do 30.06.2029., na ich uzasadniony wniosek, w sytuacjach, od nich niezależnych, których następstw nie mogli uniknąć mimo zachowania należytej staranności, w szczególności ze względu na epidemię COVID-19...”.

(akta kontroli str. 1317-1320)

Według opinii biegłych – powołanych przez NIK¹⁷ – NFOŚiGW nie dostarczył kontrolerom NIK formalnej dokumentacji zarządczej dotyczącej fazy przed uruchomieniem programu, a brak szczegółowych informacji o interesariuszach PPCP w dokumentach inicjujących program pozwala stwierdzić, że analiza interesariuszy została przeprowadzona w sposób wycinkowy, nie dający możliwości rzeczywistego określenia liczebności, struktury i wpływu interesariuszy na PPCP.

(akta kontroli str. 7165)

Gmin nie włączono w proces wdrażania PPCP od daty rozpoczęcia jego realizacji, tj. od września 2018 r. Decyzja o włączeniu gmin we wdrażanie PPCP została podjęta przez Zarząd NFOŚiGW 4 lipca 2019 r.¹⁸. Wówczas zatwierdzono wzór porozumienia, jakie wfośigw miały zawierać z gminami.

(akta kontroli str. 1559, 3343-3350)

Zastępca dyrektora Departamentu Czystego Powietrza w NFOŚiGW wyjaśniła m.in., że: „...przed uruchomieniem programu została przeprowadzona szeroka kampania informacyjna, przeprowadzone zostały spotkania w większości gmin w Polsce, przy udziale przedstawicieli Ministerstwa Środowiska i NFOŚiGW [...] W toku wdrażania programu gminy (szczególnie te angażujące się w działania z ochrony powietrza) okazały się naturalnym ogniwem łączącym swoich mieszkańców z wfośigw...”.

(akta kontroli str. 1320)

Minister Środowiska pismem z 7 czerwca 2019 r.¹⁹ zaprosił gminy do udziału we wdrażaniu PPCP. Minister wskazał, że w celu poprawy dostępności oraz dotarcia do jak największej liczby wnioskodawców dostrzega wielką rolę samorządów. Zwrócił się z prośbą „o wsparcie działań w realizacji Programu priorytetowego *Czyste Powietrze* na obszarze gminy. Pomoc polegałaby na dobrowolnym i bezpłatnym udziale w procesie przyjmowania i oceny wniosków”.

W odpowiedzi na ww. zaproszenie Śląski Związek Gmin i Powiatów, 1 lipca 2019 r., przesłał do KPRM stanowisko, w którym wskazał m.in., że propozycja jest zaskakująca, „gdyż od początku funkcjonowania programu *Czyste Powietrze* ani Ministerstwo Środowiska, ani też Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej nie kontaktowały się z przedstawicielami naszych samorządów w celu przedyskutowania i wypracowania koniecznych zmian w programie.”

Dyrektor Departamentu Współpracy Regionalnej w NFOŚiGW pismem z 10 lipca 2019 r. poinformowała Przewodniczącego Śląskiego Związku Gmin i Powiatów o planowanych zmianach PPCP. Zwróciła uwagę, że udział gmin we wdrażaniu programu jest dobrowolny, a zaangażowanie samorządów znacznie skróci okres weryfikacji oraz oczekiwania przez wnioskodawców na przyznanie dofinansowania. Od lipca 2019 r. wfośigw rozpoczęły podpisywanie porozumień z gminami. Porozumienia te nie przewidywały przekazywania środków finansowych gminom.

¹⁷ Postanowieniami z 2 lipca 2021 r. dyrektor Departamentu Środowiska NIK powołał w charakterze biegłych w dziedzinie zarządzania programami i projektami [...] w celu przeprowadzenia badań specjalistycznych i wydania opinii dotyczącej prawidłowości opracowania PPCP pod kątem zapewnienia skutecznego jego wdrażania. Biegli sporządzili opinię pt. „Opinia biegłych dotycząca analizy i oceny opracowania założeń organizacyjno-technicznych PPCP (opinia dotyczy wyłącznie podejścia do zarządzania Programem Priorytetowym *Czyste Powietrze*)”.

¹⁸ Uchwała nr A/41/2019.

¹⁹ Znak: GPM.0310.4.2019.KK.

Zastępca dyrektora Departamentu Czystego Powietrza w NFOŚiGW wyjaśniła, że: „Gminy w przypadku pierwszej wersji porozumienia, które nie przewidywało żadnych środków finansowych dla gmin w związku z jego realizacją, zgłaszały brak możliwości realizacji zadań bez wsparcia finansowego w tym zakresie. Były to zgłoszenia w roboczych kontaktach telefonicznych”.

Dopiero po wprowadzeniu w październiku 2020 r., na podstawie art. 411 ust. 10g ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska²⁰, obowiązku wydawania przez wójtów/burmistrzów/prezydentów miast zaświadczeń o dochodach wnioskodawcom ubiegającym się o podwyższony poziom dofinansowania, w NFOŚiGW podjęto decyzję o finansowaniu kosztów ponoszonych przez gminy, które podpiszą z wfośiGW porozumienie o współpracy.

W lutym 2021 r. ogłoszone zostały propozycje nowych zachęt. Opracowano zasady tych zachęt oraz wzór porozumienia.

We wcześniejszych wzorach porozumień nie wskazywano jednoznacznie, że gminy mają prowadzić działania informacyjne. Natomiast we wzorze porozumienia i we wzorze aneksu do wcześniej zawartych porozumień – wprowadzonych uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr A/23/2021 z 24 marca 2021 r. – wskazano jednoznacznie, że do zadań gminy należy uruchomienie i prowadzenie punktu konsultacyjno-informacyjnego, w tym organizacja spotkań informacyjnych, wizyty u mieszkańców, przeprowadzanie anonimowych ankiet (§ 2 ust. 1 porozumienia).

Gminy, które zdecydowały się na utworzenie ww. punktów konsultacyjno-informacyjnych mogły otrzymać, od 1 kwietnia 2021 r. do upływu roku od dnia wejścia w życie postanowień porozumienia dotyczących przedmiotowego punktu, środki na pokrycie kosztów obsługi zadań wymienionych w § 2 ust. 1 porozumienia w wys. do 30,0 tys. zł.

Gminy niechętnie podpisywały porozumienia lub aneksy do wcześniej zawartych porozumień, ponieważ obawiały się tworzenia punktów konsultacyjno-informacyjnych, na działalność których NFOŚiGW zapewniał środki tylko przez okres jednego roku (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Według stanu na 10 września 2021 r. 1147 gmin podpisało porozumienie z wfośiGW wg wzorów: z lipca 2019 r. i z listopada 2020 r., a 1015 podpisało aneksy do porozumień z nowymi zachętami, co oznacza, że 132 gminy nie podpisały aneksów z nowymi zachętami. Natomiast nowych porozumień z gminami na wzorze z nowymi zachętami podpisano 819. Tym samym łączna liczba podpisanych porozumień na 10 września 2021 r. wyniosła 1966, tj. 79,4% liczby gmin ogółem.

NFOŚiGW dwukrotnie wydłużał termin, w którym gminy mogły zgłaszać chęć przystąpienia do porozumienia. Według informacji podanej przez zastępcę dyrektora Departamentu Czystego Powietrza ostatni termin minął 15 września 2021 r. Wśród powodów niechęci podpisywania aneksów przez gminy wskazywano m.in. niewystarczającą kwotę środków na realizację zadań wymienionych w porozumieniu, ryzyko ponoszenia przez gminę kosztów funkcjonowania punktu konsultacyjno-informacyjnego po upływie roku, brak zasobów kadrowych, skomplikowane procedury rozliczania kosztów oraz brak środków, które gmina ma wyłożyć na prowadzenie punktu. W jednym województwie wskazywano także na „wykluczenie mieszkańców budynków wielorodzinnych, z czym gminy nie chcą być identyfikowane”.

W odniesieniu do niechęci gmin do podpisywania aneksów do porozumień zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: „Należy podkreślić, że realizacja przez gminę zadań wynikających z porozumień zawieranych z WFOŚiGW zawiera się

²⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm., dalej: „POŚ”.

w realizacji zadań własnych gminy. Środki finansowe jakie gminy mogą pozyskać dzięki zawartym porozumieniom są przeznaczone na sfinansowanie i wsparcie tych zadań. NFOŚiGW oferując środki na pomoc techniczną dla gmin, w tym w ramach zachęt wychodzi naprzeciw potrzebom gmin w tym zakresie. Dodatkowo gminy zyskują zawierając porozumienia szkolenia prowadzone przez ekspertów z WFOŚiGW oraz możliwość ścisłej współpracy merytorycznej. Liczba podpisanych porozumień finalnie może być wyższa, ale obecnie sięga niewiele mniej niż 2000 gmin. W naszej ocenie wiele gmin zaangażowało się w realizację PPCP starając się wesprzeć w tym zakresie swoich mieszkańców. Zasady dotyczące zawierania porozumień dają gminom wybór i elastyczne podejście do jego realizacji. Uwaga, że środki na punkty konsultacyjne dla gmin są planowane tylko na rok, co może powodować problem z zatrudnieniem pracownika obsługującego punkt, nie wynika z warunków, na których zawierane jest porozumienie, ponieważ gmina nie musi zatrudniać pracownika specjalnie do prowadzenia punktu, może wygospodarować na zadania pracownika w części etatu już pracującego w gminie, może zatrudnić pracownika na umowę zlecenie na określony czas lub zlecić prowadzenie punktu podmiotowi zewnętrznemu, korzystając z usługi w tym zakresie. Katalog kosztów kwalifikowanych nie nakazuje też zakupu wyposażenia punktu a jedynie daje takie możliwości. [...] NFOŚiGW czyni starania, aby pozyskać środki dla gmin na prowadzenie punktów konsultacyjno-informacyjnych w dalszym okresie po upływie wskazanego w porozumieniu roku, jednak gdyby takie środki nie zostały faktycznie pozyskane gmina będzie mogła zakończyć realizację działań w ramach punktu. Należy zauważyć, że byłoby to jednak ze szkodą dla jej mieszkańców. Dodatkowo należy podkreślić, że zadania z zakresu punktu konsultacyjnego i ich finansowanie na podstawie przedstawionych raportów z realizacji oraz kosztów kwalifikowanych to tylko część zobowiązania finansowania, jakie podjął NFOŚiGW, porozumienia zawierają dodatkowo finansowanie zadań gmin w postaci ryczałtu za złożone za ich pośrednictwem wnioski o dofinansowanie i wydanie zaświadczenia o dochodach”.

Z zebranych w NFOŚiGW od wfośigw informacji wynikało, że w celu zachęcania gmin do podpisania aneksów kierowane były pisma do gmin, uruchomiono infolinię, przeprowadzano szkolenia pracowników gmin. Jeden z wfośigw wskazał, że gminy nie ponosiły odpowiedzialności za jakość swojej pracy, więc wfośigw nie miał interesu, w tym żeby je zmuszać. Mało było gmin faktycznie zaangażowanych. Jakość pracy dużej części gmin pozostawiała wiele do życzenia, m.in. przyjmowane były wnioski od właścicieli lokali w budynkach wielorodzinnych lub osób, które nie były właścicielami budynków.

Wójtowie pięciu gmin²¹ wypowiedzieli zawarte z wfośigw porozumienia. Najczęściej podawaną przyczyną podjęcia takiej decyzji było zbyt duże obciążenie pracowników zadaniami bieżącymi gminy i nowe zadania wynikające z zawartych porozumień, szczególnie tych zapisanych w aneksach, co przekraczało możliwości kadrowe urzędów gmin. Wskazywano też, że gminy prowadzą inne, bardziej korzystne dla mieszkańców programy w zakresie ochrony powietrza, a zainteresowanie mieszkańców PPCP było niewielkie.

(akta kontroli str. 1243; 1246-1247; 1320; 2411; 3504-3505; 5619-5620; 6007; 6260-6263; 7183-7188)

W NFOŚiGW do realizacji zadań związanych z wdrażaniem PPCP, w tym współpracy z wfośigw oraz prowadzenia działań edukacyjnych i informacyjnych, nie wyznaczono jednej komórki organizacyjnej, co miało negatywny wpływ na skuteczność

²¹ Gmina Brodnica, Gmina Zgorzelec, Gmina Paradyż, Gmina Radziejów, Gmina Lgota Wielka.

komunikacji wewnętrznej (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Porozumienie w sprawie realizacji PPCP zostało podpisane 7 czerwca 2018 r. pomiędzy Prezesem Zarządu NFOŚiGW, prezesami zarządów 16 wfośigw oraz Prezesem Zarządu [...]*).

W notatce ze spotkania, w grudniu 2018 r., stwierdzono, że ww. porozumienie ma charakter deklaracyjny.

W kwestii określenia zawartego porozumienia dokumentem o charakterze deklaracyjnym Prezes Zarządu NFOŚiGW (od 18 grudnia 2015 r. do 12 lutego 2019 r.) zeznał, że: „Tyle się udało. To i tak był duży sukces, że niezależne od NFOŚiGW wojewódzkie fundusze zdecydowały się przystąpić do PPCP i ujednoczyć zasady finansowania walki ze smogiem”.

Stosownie do treści porozumienia NFOŚiGW oraz wfośigw zadeklarowały podejmowanie w jego ramach działań umożliwiających poprawę efektywności energetycznej i zmniejszenie emisji pyłów i innych zanieczyszczeń do atmosfery przez istniejące lub nowo budowane jednorodzinne budynki mieszkalne. [...]*) zadeklarował, że w ramach obowiązującego prawa i dostępnych możliwości faktycznych udzieli wszelkiej pomocy przy realizacji PPCP, a także będzie dążyć do udzielania wsparcia beneficjentom tego programu, przy czym porozumienie nie stanowi udzielenia [...]*) zamówienia ani powierzenia realizacji zadań publicznych. Wfośigw zadeklarowały podjęcie przez swoje organy (zarząd lub radę nadzorczą) działań umożliwiających realizację PPCP, w szczególności poprzez ustalenie i dostosowanie listy priorytetowych przedsięwzięć, zasad udzielania dofinansowania, a także kryteriów wyboru przedsięwzięć do warunków PPCP.

Zgodnie z ww. porozumieniem:

- wfośigw mogły wystąpić do NFOŚiGW o środki na dofinansowanie przedsięwzięć w ramach PPCP, w formie udostępnienia środków na udzielanie pożyczek lub dotacji, a udostępnienie środków następowało na podstawie umowy cywilnoprawnej;
- wfośigw mogły udzielać dofinansowania w ramach PPCP z zastosowaniem własnych zasad i procedur, o ile nie były sprzeczne z postanowieniami PPCP, dokumentacją naboru oraz dokumentacją i zasadami zawierania umowy o dofinansowanie i rozliczenia przedsięwzięcia (w szczególności dot. wzorów umów o dofinansowanie, protokołów odbioru, wniosku o płatność²²) przygotowanymi przez NFOŚiGW do stosowania przez wfośigw;
- wfośigw miały ogłaszać nabory (w trybie ciągłym) w porozumieniu z NFOŚiGW;
- strony zobowiązały się do monitorowania i ewidencjonowania efektów przedsięwzięć oraz określenia szczegółowych zasad składania sprawozdań z realizacji przedsięwzięć w umowach udostępnienia środków;
- strony zadeklarowały uzgodnienie wspólnych działań informacyjnych i promocyjnych o PPCP i ponoszenia kosztów uzgodnionych działań we własnym zakresie;
- strony uznały możliwość korzystania z pomocy podmiotów trzecich, w szczególności banków; NFOŚiGW oraz każdy wfośigw mógł dokonać wyboru takiego podmiotu, kierując się obowiązującymi przepisami prawa, w szczególności „ustawą – Prawo zamówień publicznych” oraz POŚ, w tym z poszanowaniem zasady przejrzystości i równego traktowania;

²² Dalej: „WoP”.

- strony zobowiązały się niezwłocznie informować o wszelkich istotnych okolicznościach, dobrych praktykach i zagrożeniach związanych z realizacją PPCP.

W sprawie współpracy w zakresie realizacji PPCP – w tym także podejmowania wspólnych działań informacyjnych i promocyjnych o programie oraz prowadzenia jednolitej polityki informacyjnej, a także powierzenia NFOŚiGW roli koordynatora działań – zostało podpisane kolejne porozumienie 20 listopada 2018 r., pomiędzy NFOŚiGW, a 15 wfośigw (z wyjątkiem Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej²³ w Łodzi).

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że: „Przyczyny braku podpisania Porozumienia przez WFOŚiGW w Łodzi nie są nam znane. Naszym zdaniem, WFOŚiGW w Łodzi realizuje działania związane z realizacją PPCP analogicznie jak inne wfośigw”.

8 kwietnia 2019 r. NFOŚiGW, Minister Klimatu (wcześniej: Minister Środowiska), WFOŚiGW w Szczecinie, WFOŚiGW w Warszawie, WFOŚiGW we Wrocławiu, WFOŚiGW w Rzeszowie, WFOŚiGW w Kielcach, PROLAN Sp. z o.o. podpisali list intencyjny mający na celu współpracę przy wdrażaniu i realizacji PPCP, w szczególności stworzenie systemu nadzoru i koordynowania działań zmierzających m.in. do dostosowania systemów informatycznych.

29 kwietnia 2020 r. NFOŚiGW zawarł 16 porozumień z wfośigw w sprawie powierzenia przetwarzania danych osobowych w związku z realizacją PPCP. Następnie 29 lipca 2020 r. zawarto aneks nr 1 do każdego z tych porozumień.

29 maja 2020 r. zostało zawarte porozumienie o współpracy na rzecz informowania o instrumentach finansowych związanych z PPCP pomiędzy NFOŚiGW, Ministrem Klimatu, a 16 wfośigw.

Od 3 do 22 grudnia 2020 r. NFOŚiGW zawarł 13 porozumień z wfośigw²⁴ dotyczących współpracy w obszarze informatyzacji wdrażania PPCP.

1 lutego 2021 r. NFOŚiGW zawarł z 16 wfośigw porozumienie w sprawie wspólnego wyboru banków udzielających kredyty z dotacją w ramach PPCP.

(akta kontroli str. 1844-1859; 5010-5019; 3499-3509)

Częścią dokumentacji wdrożeniowej PPCP były procedury i wytyczne, które w okresie maj-lipiec 2018 r. opracowywano w NFOŚiGW, a następnie uzgadniano drogą elektroniczną z wfośigw, dopuszczając możliwość ich modyfikacji przez poszczególne wfośigw (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Jak wyjaśnił zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW pod koniec lipca 2018 r. przekazano do wfośigw drogą elektroniczną pierwszy komplet dokumentów do opublikowania na stronach poszczególnych wfośigw. 18 września 2018 r. przekazano z NFOŚiGW do wfośigw materiały do umieszczenia na „Portal Beneficjenta” przed publikacją ogłoszenia o naborze wniosków o dofinansowanie. Były to m.in. następujące dokumenty: PPCP; regulamin naboru wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć w ramach PPCP (wraz z załącznikami)²⁵; wzór umowy dotacji; wzór umowy pożyczki; zasady udzielania dofinansowania w ramach PPCP. Termin rozstrzygnięcia sprawy dofinansowania przedsięwzięcia w ramach PPCP ustalono w ww. regulaminie w sposób niejednoznaczny, a w przyjętych przez NFOŚiGW procedurach nie określono, w jakim terminie od daty wpływu WoP do wfośigw

²³ Dalej: „WFOŚiGW”.

²⁴ W: Białymstoku, Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Opolu, Rzeszowie, Szczecinie, Toruniu, Warszawie, Zielonej Górze.

²⁵ Dalej: „regulamin naboru wniosków”.

powinna zostać stwierdzona kompletność wniosku lub konieczność jego uzupełnienia (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W odniesieniu do metodyki informowania o zmianach w PPCP zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: „PPCP wraz z załącznikami oraz dokumentacja wdrożeniowa przyjmowane są przez Zarząd NFOŚiGW w pakietach, które przekazywane są do Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej [...] ze wskazaniem określonych dat, od których obowiązują. Dokumenty te umieszczane są właśnie w takich pakietach, na stronach internetowych WFOŚiGW oraz informacyjnie na stronie czystepowietrze.gov.pl, a każdy z pakietów jest opisany dokładnie od jakiej daty obowiązuje. W naszej ocenie odbiorca nie powinien mieć problemu z dotarciem do aktualnej dokumentacji, ale i odnalezieniem ewentualnie tej, która obowiązywała na dzień złożenia przez niego wniosku o dofinansowanie”.

(akta kontroli str. 3238-326; 5610)

Pierwszy wzór umowy udostępnienia środków został zatwierdzony przez Zarząd NFOŚiGW uchwałą nr A/75/1/2018 z 28 listopada 2018 r. Umowy udostępnienia środków z przeznaczeniem na udzielanie dotacji oraz pożyczek i wspólnej realizacji PPCP zawarto z 15 wfośigw dopiero 18 grudnia 2018 r., a w przypadku WFOŚiGW w Łodzi – 17 stycznia 2019 r. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W kwestii używanych narzędzi do monitorowania realizacji PPCP zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: „System pozyskiwania danych z WFOŚiGW na temat realizacji PPCP został wdrożony bezpośrednio po uruchomieniu naboru w ramach programu. W dniu 21.09.2018 r. zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW pani Anna Król przekazała do WFOŚiGW prośbę o regularne przekazywanie danych sprawozdawczych z realizacji PPCP wraz z informacjami o: zakresie przekazywania danych, częstotliwości i formacie danych. Następnie w dniu 25.09.2018 r. do WFOŚiGW przekazano link do utworzonego dokumentu online, w którym WFOŚiGW do chwili obecnej wpisują dane dot. realizacji programu. WFOŚiGW przekazują dane raz w tygodniu – w poniedziałki, ze stanem na piątek. Po opracowaniu danych przez Departament Czystego Powietrza (DA) w NFOŚiGW zestawienia są przekazywane do WFOŚiGW w celu uzyskania potwierdzenia poprawności danych. Zestawienia z realizacji programu są udostępniane członkom Zarządu NFOŚiGW, a między innymi także Ministerstwu Klimatu i Środowiska (MKiŚ) raz w tygodniu drogą mailową. Są też prezentowane na cotygodniowych zebraniach [...] z udziałem Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów ds. *Czystego Powietrza* oraz przedstawicieli Ministerstwa. Przekazywanie danych przez WFOŚiGW nie jest rozbudowanym i skomplikowanym procesem, dlatego nie został przygotowany dokument zawierający zasady raportowania. Wszelkie zmiany co do systemu raportowania i zapotrzebowanie NFOŚiGW na nowe dane określające stan realizacji programu są określane w wiadomościach e-mail przesyłanych do WFOŚiGW. Ponadto NFOŚiGW na podstawie umowy udostępnienia środków z WFOŚiGW agreguje co pół roku dane o uzyskanych efektach z realizacji programu. Dodatkowo NFOŚiGW posiada informacje nt. wykorzystania środków przez WFOŚiGW na realizację PPCP. Takie dane zawarte są we wnioskach o udostępnienie środków za rok poprzedzający złożenie wniosku. Ponadto DA przedstawia comiesięczne informacje na Zarząd i Radę Nadzorczą NFOŚiGW w sprawie wdrażania PPCP zawierające statystykę złożonych wniosków, podpisanych umów i wypłat, opis zrealizowanych zadań i plany na najbliższą przyszłość”.

(akta kontroli str. 69-77; 5995-5999; 7434-7435)

W NFOŚiGW do dnia zakończenia przez NIK czynności kontrolnych nie opracowano i nie uruchomiono programu informatycznego do zarządzania PPCP.

W związku z rekomendacjami zawartymi w raporcie BŚ, opracowanym na zlecenie KE w ramach programu „Cathing Up Regions”, w NFOŚiGW podjęto działania w celu zaangażowania sektora bankowego w ograniczanie smogu w Polsce. Porozumienie o współpracy ze Związkiem Banków Polskich (ZBP) NFOŚiGW podpisał 30 kwietnia 2020 r.

W kwestii przygotowań do uruchomienia tzw. „ścieżki bankowej” zastępca dyrektora Departamentu Czystego Powietrza w NFOŚiGW wyjaśniła m.in., że: „...ścieżka bankowa jest nowym rozwiązaniem, którego założeniem od strony IT jest elektroniczny obieg Wniosku o Dofinansowanie (dalej WoD) z banków do WFOŚiGW, jak i elektroniczna oraz zautomatyzowana komunikacja pomiędzy systemami WFOŚiGW a bankami w zakresie informacji o statusie WoD. Nowym rozwiązaniem jest zarówno sam sposób składania WoD, jak i automatyzacja przekazywania WoD z banków do WFOŚiGW. W toku prac przygotowawczych konsultowano z WFOŚiGW w roku 2020 zarówno założenia dotyczące ścieżki bankowej, jak i zakres oraz założenia dot. przekazywanych danych. W toku tych prac WFOŚiGW miały możliwość zgłaszania swoich uwag dot. założeń realizacji ścieżki bankowej, a ich wynikiem było wypracowanie 3 możliwych sposobów realizacji prac IT, których założeniem było finansowanie przez NFOŚiGW większości zmian związanych z dostosowaniem systemów pozwalającym na automatyczny zapis WoD 6.0 do bazy WFOŚiGW. Założeniem ścieżki bankowej jest automatyzacja przekazywania WoD z banków, za pośrednictwem platformy KIR i NFOŚiGW weryfikujących poprawność składanych wniosków, a nie bezpośrednio z banku do WFOŚiGW. W celu integracji systemów informatycznych WFOŚiGW z systemem NFOŚiGW, dla potrzeb realizacji programu Czyste Powietrze, w ramach zawartej umowy, zlecono w lutym 2021 r. realizację prac dla ścieżki bankowej dostawcy systemów dziedzicznych wykorzystywanych przez większość WFOŚiGW. Dla WFOŚiGW, które korzystają z odrębnych systemów dziedzicznych NFOŚiGW przygotował alternatywne rozwiązania umożliwiające realizację procesu...”.

„Ścieżka bankowa” została uruchomiona produkcyjnie 6 lipca 2021 r. we wszystkich wfośigw. Platforma EKOKIR służąca do wymiany danych pomiędzy bankami a NFOŚiGW została formalnie odebrana 5 lipca 2021 r.

Od 23 lutego do 2 marca 2021 r. przeprowadzono nabór banków do PPCP. Zarząd NFOŚiGW zatwierdził 2 marca 2021 r. wybór ośmiu banków. Treść umowy o udostępnienie środków finansowych na wdrażanie PPCP została wynegocjowana z udziałem NFOŚiGW, wfośigw, zainteresowanych banków oraz ZBP. Umowa pomiędzy NFOŚiGW, wfośigw a siedmioma bankami (jeden bank ostatecznie zrezygnował) została podpisana 14 kwietnia 2021 r. W umowie, w warunkach udzielania kredytów przez banki, wskazano m.in., że kredyt jest udzielany przez bank zgodnie z wewnętrznymi regulacjami banku z uwzględnieniem warunków PPCP. Umowa nie regulowała kwestii gwarancji kredytów, wskazywała tylko że NFOŚiGW podejmie starania w celu utworzenia systemu gwarancji spłaty kredytów bankowych przez BGK i strony deklarują współpracę w celu wypracowania warunków tego systemu (§ 12 ust. 9 umowy).

NFOŚiGW zawarł z BGK 8 czerwca 2021 r. umowę nr 490/2021 o finansowaniu EFPG, która określała szczegółowe zasady udzielania przez BGK gwarancji oraz zasady zapewnienia przez NFOŚiGW środków na pokrycie kosztów i wydatków związanych z udzielaniem tych gwarancji.

Według danych zamieszczonych na stronie internetowej BGK umowy z BGK, umożliwiające zabezpieczanie kredytów gwarancją EFPG, podpisały do

20 października 2021 r. cztery banki²⁶, w tym tylko dwa banki²⁷ udzielały w tym czasie kredytu z gwarancjami.

Kierownik Wydziału Wdrożeniowego Departament Czystego Powietrza w NFOŚiGW wyjaśniła m.in., że termin udostępnienia możliwości korzystania z gwarancji zależy od decyzji banku kredytującego. Umowa o udostępnienie środków finansowych nie zobowiązywała banków do podpisania umowy z BGK w sprawie korzystania z gwarancji EFPG.

Według danych z 21 października 2021 r. (godz. 7:30), tj. po ponad trzech miesiącach od uruchomienia „ścieżki bankowej”, liczba wniosków o dofinansowanie w formie dotacji na częściową spłatę kapitału kredytu w ramach PPCP, złożonych za pośrednictwem trzech banków²⁸ wyniosła 418 (łącznie wnioskowana kwota dotacji wyniosła 8 897,9 tys. zł, a łączna kwota kredytów – 16 437,1 tys. zł).

Analiza dwóch ofert banków²⁹, które przystąpiły do udzielania kredytów w ramach PPCP wykazała, że oferty te w zakresie RRSO³⁰ nie były korzystniejsze od ofert banków, które nie miały zapewnionych gwarancji udzielanych przez BGK.

Zastępca Prezesa NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: „Warunki na jakich udzielane będą kredyty bankowe wynikają m.in. z zasady konkurencyjności rynkowej. Z uwagi na indywidualne zasady budowy oferty kredytowej przez każdy z banków nie ma możliwości, aby na poziomie programu zbudować zasadę [...] bardziej atrakcyjnych warunków dla kredytów z gwarancjami. Zgodnie z otrzymanymi informacjami, jest to zasada przyjęta również w innych programach, w których kredyty objęte są gwarancjami BGK. Narzucenie bankom maksymalnych kosztów kredytu prawdopodobnie spowodowałoby, że część banków nie dołączyłaby do programu.

Natomiast, jeżeli bank podpisze z BGK Umowę portfelowej linii gwarancyjnej Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji i uruchomi udzielanie kredytów z gwarancją, musi stosować transfer korzyści na kredytobiorcę. Bank określa warunki kredytu w taki sposób, aby całkowity koszt kredytu ponoszony przez kredytobiorcę był niższy w porównaniu z kosztem kredytu, jaki musiałby ponieść kredytobiorca ubiegający się o kredyt w banku, dla którego ocena ryzyka kredytowego szacowana jest na takim samym poziomie, ale który nie korzysta z zabezpieczenia kredytu w formie gwarancji. W tym celu bank ustala całkowity koszt kredytu, jaki ma ponieść kredytobiorca, z uwzględnieniem obniżenia poziomu ryzyka kredytowego oraz obniżonych wymogów kapitałowych, w związku z objęciem kredytu gwarancją. Konieczność transferu korzyści na kredytobiorcę wynika z podpisywanej pomiędzy BGK a bankiem Umowy portfelowej linii gwarancyjnej Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji. Zgodnie z § 4 ust. 8 Umowy, *Bank Kredytujący, udzielając kredytu, który ma być objęty gwarancją w ramach Umowy, określa warunki tego kredytu z uwzględnieniem przyjęcia zabezpieczenia w formie gwarancji, tj. w taki sposób, aby korzyść wynikająca z przyjęcia gwarancji została przeniesiona na Kredytobiorcę. Korzyści dla kredytobiorcy nie muszą polegać wyłącznie na obniżeniu oprocentowania kredytu. [...] dzięki gwarancjom banki kredytujące będą udzielać kredytów na atrakcyjniejszych warunkach, w stosunku do kredytów o takim samym ryzyku, ale bez zabezpieczenia gwarancją. [...] Banki na żądanie BGK, czy to w trakcie kontroli, czy innych okoliczności, np. bezpośredniego zapytania, będą musiały wykazać, że zastosowały korzyść dla kredytobiorcy. NFOŚiGW może mieć dostęp do tych informacji”.*

²⁶ [...]*)

²⁷ [...]*)

²⁸ [...]*)

²⁹ [...]*)

³⁰ Rzeczywista Roczna Stopa Oprocentowania.

(akta kontroli str. 1319-1322; 1445-1555; 1844-1860; 3238-326; 3356-3382; 3387-3391; 3499-3509; 5609-5621a; 6259; 6293-6295)

Analiza treści umów kredytowych banków, które nawiązały współpracę z NFOŚiGW wykazała ujęcie w umowie kredytowej [...]*) (§ 1 pkt 11 umowy kredytowej) klauzul niedozwolonych w zakresie uzależnienia zawarcia, treści lub realizacji umowy kredytu od zawarcia umowy, która nie ma z nią bezpośredniego związku, tj. umowy otwarcia rachunku oszczędnościowo-rozliczeniowego prowadzonego przez bank na rzecz kredytobiorcy, będącego rachunkiem do pobierania prowizji oraz rachunkiem do wypłaty i spłaty kredytu.

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW podał, że: „NFOŚiGW wystąpił do [...]*) o udzielenie wyjaśnień dotyczących stwierdzonych, w toku prowadzonej przez NIK kontroli, niekorzystnych warunków finansowania kredytowego w ramach PPCP, polegających m.in. na tym, że np. [...]*) warunkuje udzielenie kredytu przeniesieniem ROR i opłatą 6 zł za jego prowadzenie gdy wpływy miesięczne będą poniżej 1000 zł (uznawane przez niektórych ekspertów za nieuczciwe praktyki).”

W odpowiedzi przekazanej 4 września 2021 r. [...]*) wyjaśnił, że: „Kredyt jest oferowany na podstawie zawartych przez Bank umów: Umowy o udostępnienie środków finansowych na wdrażanie PPCP i Umowy portfelowej linii gwarancyjnej Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji nr 2/PLG-EFPIG/2021. Żadna z tych umów nie wprowadza zakazu uzależniania udzielenia kredytu od posiadania przez kredytobiorcę rachunku w banku. Umowy nie zawierają również postanowień określających warunki, jakie spełniać ma kredyt w zakresie parametrów i warunków cenowych. Pozostawiają w tym względzie bankom swobodę decyzji. Akces do PPCP zgłosiło kilka banków, co gwarantuje, że potencjalnie kredytobiorcy mają możliwość wyboru oferty kredytowej tego banku, która jest dla nich optymalna, uwzględniając całokształt warunków kredytowania. Umowa zawarta z BGK (§ 5 ust. 1) uzależnia objęcie kredytu gwarancją od posiadania przez kredytobiorcę zdolności kredytowej, potwierdzonej pozytywną oceną dokonaną przez bank kredytujący zgodnie z przepisami obowiązującymi w tym banku na dzień podjęcia decyzji kredytowej, przy czym z definicji zdolności kredytowej wynika zobowiązanie do stosowania przepisów dotyczących oceny zdolności kredytowej kredytobiorcy, takich jak stosowane do pozostałych kredytów banku dla detalicznych ekspozycji kredytowych. Zgodnie z postanowieniami § 150 obowiązujących w [...]*) *Zasad oceny ryzyka kredytowego i zdolności kredytowej osób fizycznych* w [...]*) (zał. do UZ Nr 386/2020), w przypadku transakcji niezabezpieczonej wymagane jest pełnomocnictwo do pobrania środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku w Banku, z wyjątkiem karty kredytowej, do której Bank nie wymaga pełnomocnictwa do rachunku. Kredyt Czyste Powietrze w części nieobjętej gwarancją jest transakcją niezabezpieczoną. Spełnienie wymogu stosowania wobec Kredytu Czyste Powietrze *przepisów dotyczących oceny zdolności kredytowej kredytobiorcy, takich jak stosowane do pozostałych kredytów banku dla detalicznych ekspozycji kredytowych* wymusza (uzasadnia) uzależnienie udzielenia kredytu od posiadania przez wnioskodawcę rachunku w Banku. Bank nie wymaga przenoszenia rachunku z innego banku. Dodatkowo Bank wprowadza dla Kredytobiorców możliwość nieponoszenia opłat za prowadzenie rachunku, po spełnieniu określonych warunków dotyczących wpływów na ten rachunek”.

W kwestii zakazu stosowania klauzul abuzywnych zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że: „Umowa o udostępnienie środków finansowych na wdrażanie PPCP dotyczy warunków przyznania i przekazywania środków na dotację przeznaczoną na częściową spłatę kapitału kredytu bankowego. Oczywiście jest przy tym, że każda umowa osadzona jest w pewnej przestrzeni prawnej, tzn. oprócz jej postanowień stosuje się również powszechnie obowiązujące przepisy prawa, w tym

wykładnię tych przepisów dokonaną przez sądy lub inne właściwe organy, a także inne normy zaadresowane do stron umowy (np. do banków wytyczne Komisji Nadzoru Finansowego). Każda umowa zawiera więc specyficzne rozwiązania, które mogą być objęte wolą stron, natomiast do treści stosunku prawnego lub zasad postępowania danego podmiotu w danej sytuacji mają zastosowanie również inne normy, które wynikają z przepisów prawa. Mając powyższe na uwadze, należy wskazać, że banki zobowiązane są do przestrzegania przepisów prawa (i innych norm zaadresowanych do nich przez właściwe organy) niezależnie od tego, czy zostaną do tego dodatkowo zobowiązane na podstawie umowy. Podkreślić należy, że banki, jako podmioty specyficzne podlegają nadzorowi ze strony Komisji Nadzoru Finansowego, a także innych organów, w tym Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Funkcjonuje również instytucja Rzecznika Finansowego, który wspiera osoby, które czują się niezadowolone z usług m.in. banków. Ochrona każdej osoby korzystającej z usług banku jest więc bardzo szeroka, regulowana szczegółowo przepisami prawa i nie wymaga dodatkowego zabezpieczenia ze strony udostępniającego środki. Należy jednak podkreślić, że umowa udostępnienia wskazuje wprost, że kredyt udzielany jest przez bank zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz wewnętrznymi regulacjami banku (§ 4 ust. 1 umowy), a dodać trzeba, że regulacje wewnętrzne banku są przedmiotem weryfikacji przez właściwe służby banku i mogą podlegać kontroli właściwych organów. W umowie jest więc ogólna reguła dotycząca przestrzegania prawa i nie jest zasadne, aby wymieniać wszystkie niedozwolone zachowania banku, gdyż umowa niniejsza musiałaby liczyć kilkaset stron i powiełać rozwiązania prawne – np. wymieniać wszystkie klauzule niedozwolone, bo przecież ta klauzula wskazana w piśmie NIK jest tylko jedną z wielu. Nadmienić również należy, że kredyt udzielany jest ze środków własnych banku i na własne ryzyko banku, a NFOŚiGW i WFOŚiGW nie są zobowiązane do pokrywania strat jak i nieosiągniętych korzyści przez banki (§ 12 ust. 3 umowy). Każdy, więc bank musi zdecydować o warunkach kredytu, gdyż dzięki temu uzyska korzyści bądź ich nie uzyska, co wpływa na wyniki banku. To również bank ponosi ryzyko udzielenia kredytu, nie tylko w kontekście finansowym, ale również jego zgodności z prawem i innymi normami go obowiązującymi. Jednocześnie należy podkreślić, że NFOŚiGW nie ma uprawnień do stwierdzania, że dany bank stosuje klauzule niedozwolone”.

(akta kontroli str. 1451-1485; 7196-7202; 7383-7386)

Dla ustalania efektów realizacji PPCP została opracowana „Metodyka szacowania efektu ekologicznego”. Według wyjaśnień Prezesa Zarządu NFOŚiGW dokument ten został przyjęty przez Zarząd NFOŚiGW w sierpniu 2018 r. i przekazany do wfośigw do stosowania.

Zgodnie z obowiązującą metodyką wskaźniki osiągnięcia celu PPCP przyjęto przy założeniu danych uśrednionych dla typowego jednorodzinny domu mieszkalnego o pow. 120 m². Wartości wskaźników zamieszczonych w tabeli (pkt 2.2.) miały być stosowane bez względu na zakres rzeczowy, jaki zostanie zrealizowany w budynkach istniejących w ramach poszczególnych przedsięwzięć termomodernizacyjnych (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W wersji 2.0 PPCP (od 15 maja 2020 r.) zostały wprowadzone nowe źródła finansowania tego programu, tj. dotacje z Programu „Stop smog”, ulga termomodernizacyjna oraz kredyty bankowe. Do dnia zakończenia przez NIK czynności kontrolnych Program „Stop smog” znajdował się na etapie wdrażania, natomiast „ścieżka bankowa”, jako źródło finansowania PPCP, została uruchomiona w lipcu 2021 r.

W obowiązującej metodyce nie ustalono sposobu ustalania efektu ekologicznego uzyskanego: z realizacji Programu „Stop smog” i przedsięwzięć finansowanych z kredytów bankowych oraz w ramach ulgi termomodernizacyjnej.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: „Ministerstwo Klimatu i Środowiska przejęło ten program³¹ do wdrażania od 1.01.2021 r., a NFOŚiGW jest jego operatorem na podstawie Porozumienia zawartego z MKiŚ i BGK z dnia 28.01.2021 r. [...] Metodyka szacowania efektu ekologicznego dla programu „Stop Smog” jest w trakcie opracowywania i najprawdopodobniej będzie to odrębna metodyka od stosowanej w PPCP z uwagi na wymogi co do efektów określone w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków (Dz. U. z 2021 r. poz. 554). Ze względu na niewielki budżet programu „Stop Smog” w porównaniu do budżetu PPCP, efekt uzyskany w ramach programu „Stop Smog” będzie znacząco niższy w porównaniu do efektu wskazanego w PPCP. [...] Jeśli chodzi o sposób ustalania efektu z przedsięwzięć finansowanych z kredytów bankowych, metodyka jego wyliczenia będzie spójna z dotacyjną. Dane do wyliczenia efektu będą pozyskiwane jednak na etapie wniosku o płatność z uwagi na znaczne uproszczenia w formularzu wniosku o dofinansowanie w *ścieżce bankowej*, co było postulowane przez banki (wnioskodawca wybiera rodzaj przedsięwzięcia a nie wskazuje dokładnie jego zakresu). Obecnie trwają prace nad doprecyzowaniem metodyki liczenia efektu ekologicznego zrealizowanych przedsięwzięć na podstawie danych z wniosku o płatność, pozwalających na oszacowanie zapotrzebowania na energię dla budynku przed i po realizacji przedsięwzięcia. Metodyka ta będzie elementem Centralnej Bazy PPCP i na jej podstawie będzie raportowany efekt ekologiczny”.

(akta kontroli str. 1844-1859; 3499-3509; 4742-4746; 5201-5204; 7439-7441)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W NFOŚiGW przed przystąpieniem do opracowywania PPCP nie wykonano studium wykonalności (z uwzględnieniem wszystkich interesariuszy na każdym szczeblu zarządzania i wdrażania programu), w obszarze wykonalności technicznej, organizacyjnej, zarządczej, w tym monitorowania, raportowania oraz zapewnienia finansowania w całym okresie realizacji programu. W szczególności nie zapewniono przygotowania PPCP, a następnie zarządzania nim, z uwzględnieniem standardów zarządzania projektami strategicznymi, opracowanych przez Rządowe Biuro Monitorowania Projektów KPRM, pomimo tego, że działania zaplanowane w PPCP stanowiły wprost efekt wykonania trzeciej rekomendacji KERM pn. „Priorytetyzacja środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na działania prowadzące do jak najszybszej poprawy jakości powietrza w taki sposób, by uzyskać maksymalny efekt dla jakości powietrza z każdej złotówki poniesionych nakładów”, a PPCP stanowił jedno z zadań projektu strategicznego „Czyste powietrze” ujętego w SOR.

Prezes Zarządu NFOŚiGW (od 18 grudnia 2015 r. do 12 lutego 2019 r.) zeznał, że: „Analiza wykonalności nie została wykonana przed samym uruchomieniem PPCP, biorąc pod uwagę fakt, iż początkowo PPCP był uruchomiony pilotażowo, a analiza miała zostać wykonana w ramach współpracy z Bankiem Światowym i KE w ramach spotkań koordynujących. W uchwale Zarządu NFOŚiGW zatwierdzającej PPCP wskazano, że plan wdrożenia PPCP zostanie ustalony w terminie późniejszym ze względu na ww. uwarunkowania. Ważne jest, że PPCP

³¹ STOP SMOG – przypis kontrolera.

zaczął być realizowany w 2018 r. Program ten ujedynolicił zasady finansowania i zakres redukcji emisji z domów jednorodzinnych. Był to pierwszy program obejmujący kompleksowo walkę ze smogiem na terenie kraju. Miał wyeliminować dotychczasowe różne programy i uporządkować zasady finansowania redukcji emisji zanieczyszczeń z domów jednorodzinnych. Chcę w tym miejscu też dodać, że 13 września 2018 r. w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju było spotkanie na którym omawiane były zasady finansowania redukcji emisji zanieczyszczeń z domów jednorodzinnych z Regionalnych Programów Operacyjnych (dalej: RPO). Na tym spotkaniu przedstawiciele wszystkich urzędów marszałkowskich przedstawiali jakie stosują zasady. Okazało się, że we wszystkich RPO zasady różnią się, nie można było znaleźć dwóch programów, w których zasady byłyby podobne. Na tym spotkaniu przedstawiciele KE stwierdzili, że jest to sytuacja fatalna, że w ramach RPO stosowano różne zasady finansowania redukcji ww. emisji, a także przez fundusze ekologiczne (NFOŚiGW i wfośigw).”.

Prezes Zarządu NFOŚiGW (od 30 sierpnia 2019 r. do 31 maja 2020 r.) zeznał, że: „W okresie zajmowania przeze mnie funkcji Prezesa Zarządu NFOŚiGW nie była sporządzona analiza w tym zakresie, ponieważ w tym czasie NFOŚiGW zajmował się optymalizacją istniejącego systemu instytucjonalnego. W mojej opinii bez gmin nie jest możliwe zlikwidowanie kwestii ubóstwa energetycznego - stąd program *Stop smog*, natomiast program PPCP w pozostałym zakresie może być obsługiwany przez NFOŚiGW oraz wfośigw”.

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że studium wykonalności nie zostało opracowane, podobnie jak nie jest przygotowywane dla innych programów priorytetowych oraz, że regulacje wewnętrzne NFOŚiGW, a w szczególności Instrukcja „Opracowanie i wdrażanie programu priorytetowego” nie wymagają opracowania takich dokumentów. Składający wyjaśnienia podał także, że w celu opracowania i wdrożenia PPCP wykorzystano dotychczasową praktykę i doświadczenia NFOŚiGW oraz wfośigw. Wskazał jednocześnie, że PPCP jest pierwszym takim programem realizowanym na skalę ogólnokrajową, jego zasięg terytorialny, czasowy, grono beneficjentów oraz cel powoduje, że nie ma przykładów realizacji podobnych programów, które można byłoby zastosować jako porównanie.

(akta kontroli str. 3499-3509; 5010-5019; 5995-5999; 7111-7117)

Powołani przez NIK biegli potwierdzili brak lub niewystarczające działania NFOŚiGW w obszarze identyfikacji i analizy ryzyk związanych ze stworzeniem warunków organizacyjno-technicznych do wdrożenia PPCP, a następnie ustalenia skutecznych mechanizmów kontroli. Podnieśli, że w uzasadnieniu realizacji PPCP nie znalazły się jakiegokolwiek informacje dotyczące ryzyka przygotowywanego wówczas programu. Nie opracowano rejestru (ewentualnie mapy) ryzyk dla PPCP. Nie powołano odpowiednich ról do zarządzania ryzykiem w programie. Ponieważ nie opracowano studium wykonalności do PPCP – nie było możliwe oszacowanie wartości ryzyka dla tego programu i w efekcie zaprojektowanie odpowiednich reakcji.

(akta kontroli str. 7166-7170)

W kwestii przyczyn niewykorzystania standardów zarządzania projektami strategicznymi, opracowanych przez Rządowe Biuro Monitorowania Projektów KPRM, zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że: „NFOŚiGW stosuje model zarządzania finansami poprzez programy priorytetowe, które stanowią podstawę udzielenia dofinansowania. Program priorytetowy jest opracowywany na podstawie kluczowych procedur wewnętrznych NFOŚiGW w postaci: *Zasad*

udzielenia dofinansowania w NFOŚiGW, Listy priorytetowych programów NFOŚiGW, Kryteriów wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków NFOŚiGW, a szczegółową metodykę przygotowania i realizacji programów priorytetowych określa Instrukcja *Opracowanie i wdrażanie programu priorytetowego* zatwierdzona przez Zarząd NFOŚiGW uchwałą nr B/25/20/2016 z dnia 8.06.2016 r., z późn. zm. Dostępne dokumenty opracowane przez Rządowe Biuro Monitorowania Projektów KPRM dotyczące zarządzania projektami, programami i portfelami programów i projektów datowane są na 2020 r. Ww. Biuro powstało w 2018 r.”

(akta kontroli str. 5959-5999; 7466-7471; 7472-7488)

Należy zauważyć, że wersję 1.0 ww. standardów zarządzania projektami strategicznymi datowano na 20 września 2018 r.

(akta kontroli str. 7466-7488)

Niestosowanie metodyk/standardów zarządzania programami przy konstruowaniu PPCP i jego wdrażaniu, w tym w szczególności niezidentyfikowanie ryzyk w obszarze wdrażania PPCP, spowodowało, że ustalone procedury kontroli zarządczej i funkcjonowanie tej kontroli w NFOŚiGW nie zapewniły w pełni realizacji celów przedmiotowego programu, a ustalone mechanizmy kontroli nie zminimalizowały ryzyka wystąpienia nieprawidłowości. Niewykonanie studium wykonalności na etapie opracowywania PPCP skutkowało także brakiem rzetelnej identyfikacji interesariuszy programu, w tym potrzeby zaangażowania gmin od dnia jego uruchomienia oraz niezapewnieniem rozwiązań w PPCP dedykowanych dla osób ubogich energetycznie. Dlatego postępowanie NFOŚiGW opisane wyżej należy uznać za niecelowe i nierzetelne.

2. NFOŚiGW nie zapewnił opracowania systemu informatycznego służącego do obsługi PPCP w zakresie zbierania danych dotyczących m.in. efektów wynikających z realizacji PPCP.

Do dnia zakończenia przez NIK czynności kontrolnych nie zapewniono automatyzacji przekazywania bieżących danych o stanie realizacji PPCP pomiędzy wfośigw, NFOŚiGW i MKiŚ, w tym możliwości przekazywania przez wszystkie wfośigw danych dotyczących liczby złożonych i zweryfikowanych WoP, co było spowodowane ograniczeniami systemów informatycznych w poszczególnych wfośigw. W efekcie pomimo upływu ponad trzech lat wdrażania PPCP nie uruchomiono systemu informatycznego, który nie tylko miałby charakter bazodanowy, ale też stanowiłby platformę wspierającą zarządzanie PPCP (na co w swojej opinii wskazali również biegli – powołani przez NIK).

(akta kontroli: 2513-2516; 3499-3509; 5609-5621a; 7390-7396; 7173-7174)

Tym samym w NFOŚiGW nie dochowano standardów określonych w pkt 18 „Komunikacja zewnętrzna” części II. „Standardy kontroli zarządczej” lit. D. „Informacja i komunikacja” załącznika do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³². Zgodnie z tymi standardami należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiągnięcie celów i realizację zadań.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że: „Aktualnie monitoring odbywa się w oparciu o dane pozyskane półautomatycznie z systemów poszczególnych

³² Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84., dalej: „komunikat nr 23 MF”.

wfośigw oraz aplikacji CPT³³ w NFOŚiGW, za pośrednictwem której do poszczególnych wfośigw trafiają wnioski składane drogą elektroniczną. Trwają prace w celu zaprojektowania i budowy centralnej bazy PPCP umożliwiającej gromadzenie informacji o wnioskach, dokonanych wypłatach oraz uzyskanych efektach ekologicznych”.

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że:

- w lutym 2020 r. w NFOŚiGW rozpoczęto procedurę rozpoznania rynku w celu znalezienia wykonawcy zadania związanego z analizą procesu obsługi PPCP, zdefiniowania wymagań funkcjonalnych i niefunkcjonalnych dla docelowego centralnego systemu obsługującego program oraz zaprojektowania architektury tego systemu;
- wyłoniony wykonawca w marcu 2021 r. przedłożył opracowaną dokumentację „Architektura i specyfikacja wymagań dla Centralnej Bazy Danych dla Programu Priorytetowego Czyste Powietrze”;
- rozpoczęto prace nad przygotowaniem procedury przetargowej, w tym opracowania SIWZ; do ogłoszenia zamówienia publicznego nie doszło, ponieważ MKiŚ pozytywnie zaopiniowało złożony przez Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy (IOŚ-PIB) wniosek o dofinansowanie zadania pn. „Przygotowanie, utrzymanie i rozwój analitycznego systemu bazodanowego dla projektu *Czyste Powietrze* (SAPCP)” (w ramach programu priorytetowego 5.1.1 „Wsparcie Ministra Klimatu w zakresie realizacji polityki klimatycznej część 1. Ekspertyzy, opracowania, realizacja zobowiązań międzynarodowych między IOŚ-PIB i NFOŚiGW”);
- zakres zadania był częściowo zbieżny z zakresem planowanego przez NFOŚiGW zamówienia, dlatego też odstąpiono od ogłoszenia zamówienia publicznego;
- ostatecznie dwukrotnie złożony przez IOŚ-PIB wniosek (17 lutego 2021 r. i 13 lipca 2021 r.) nie uzyskał akceptacji NFOŚiGW.
(akta kontroli 1844-1859; 3499-3527; 4610; 5201-5204; 7190; 7192)

Stworzenie i uruchomienie do 21 marca 2023 r. centralnej bazy danych na potrzeby PPCP było jednym z siedmiu wskaźników przyjętych w planowanej umowie pożyczki z BS, i warunkowało wypłatę transzy pożyczki w wys. 20 mln euro. W projekcie planu finansowego opracowanego przez Departament Informatyki w NFOŚiGW (zaakceptowanego przez Zarząd i Radę Nadzorczą NFOŚiGW) zaplanowano środki na centralną bazę danych dla PPCP w wys. 400,0 tys. zł na rok 2022 r. oraz 400,0 tys. zł na lata 2023-2025. W projekcie planu finansowego znajduje się również pozycja dotycząca systemu wspierającego PPCP z budżetem 600,0 tys. zł na 2022 r. oraz 400,0 tys. zł na lata 2023-2024.

P.o. zastępca Dyrektora Departamentu Informatyki wyjaśnił, że:

- w związku z przyjętą 13 października 2021 r. przez Zarząd NFOŚiGW informacją w sprawie zamknięcia procedowania wniosku IOŚ-PIB prace nad kontynuacją postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego, w celu wyłonienia wykonawcy Centralnej Bazy „Czyste Powietrze” (CBCP) zostały wznowione;
- Komisja Przetargowa prowadziła prace w sprawie zamówienia publicznego w dalszym ciągu na mocy uchwały A/60/1/2020 Zarządu NFOŚiGW

³³ Oprogramowanie własne NFOŚiGW służące do wymiany informacji elektronicznej pomiędzy NFOŚiGW a wfośigw, dot. składanych wniosków.

z 11 sierpnia 2020 r.; uruchomienie CBCP planowane było na drugą połowę 2022 r.

W opinii składającego wyjaśnienia dotrzymanie tego terminu uwarunkowane było brakiem problemów z rozstrzygnięciem postępowania o zamówienie publiczne oraz terminowym wywiązywaniem się wykonawcy z podjętych zobowiązań. Dodał, że CBCP ma zapewnić całościowe wsparcie nadzoru nad PPCP poprzez odpowiedni monitoring i raportowanie realizacji programu, w szczególności poprzez dostępność kompletnych i aktualnych informacji z poziomu wniosków o dofinansowanie, umów i wniosków o płatność dla poszczególnych przedsięwzięć zgodnie z potrzebami interesariuszy. Wskazał również, że przewidywana była także możliwość rozwoju CBCP.

W kwestii integracji systemów informatycznych z Centralną Ewidencją Emisyjności Budynków (CEEB) p.o. zastępca dyrektora Departamentu Informatyki wyjaśnił, że z informacji uzyskanych w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego (GUNB) wynikało, że trwały przygotowania do integracji CEEB z systemami zewnętrznymi, w tym również systemami NFOŚiGW. Ponadto wyjaśnił, że planowane było spotkanie przedstawicieli NFOŚiGW oraz GUNB w celu ustalenia możliwości i zakresu wymienianych informacji.

(akta kontroli: 2513-2516; 3499-3509; 5609-5621a; 7390-7396; 7173-7174)

Jakkolwiek wynegocjowany z BŚ ostateczny termin uruchomienia centralnej bazy danych na potrzeby PPCP określono na 21 marca 2023 r., to odstąpienie od prac związanych z wyłonieniem wykonawcy w marcu 2021 r. opóźniło o ponad pół roku rozpoczęcie procedury zamówienia publicznego. W sytuacji braku jednolitego systemu wsparcia informatycznego było to niekorzystne dla procesu zarządzania PPCP.

Niezapewnienie przez NFOŚiGW opracowania systemu informatycznego służącego do obsługi PPCP w zakresie zbierania danych dotyczących m.in. efektów wynikających z realizacji PPCP należy uznać za postępowanie niecelowe i nierzetelne.

3. Zarząd NFOŚiGW zatwierdził PPCP, nie czekając na opinię Ministra Środowiska w zakresie stanowiska Ministerstwa Energii dotyczącego rodzajów źródeł ciepła – o którą NFOŚiGW wystąpił przekazując jednocześnie do MŚ projekt PPCP.

Projekt PPCP przekazano do MŚ 5 czerwca 2018 r., podczas gdy Zarząd NFOŚiGW, nie czekając na opinię Ministra Środowiska, 6 czerwca 2018 r. zatwierdził ten program. NFOŚiGW zwrócił się do MŚ o wydanie opinii jedynie w zakresie urządzeń grzewczych, w związku ze stanowiskiem Ministra Energii. Minister Środowiska wydał tę opinię 14 czerwca 2018 r., tj. siedem dni po podjęciu przez Zarząd NFOŚiGW uchwały w sprawie zatwierdzenia PPCP. Opinia dotyczyła uwzględnienia w programie także urządzeń grzewczych na paliwa stałe, w tym paliwa kopalne.

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: „...Działania te zostały przeprowadzone przed zatwierdzeniem programu priorytetowego, a zauważyć należy, że w stanie prawnym obowiązującym wówczas NFOŚiGW nie miał prawnego (ustawowego) obowiązku przedkładania projektów programów priorytetowych do ministra właściwego do spraw środowiska. Obowiązek taki został wprowadzony do ustawy Prawo ochrony środowiska dopiero w lutym 2020 r. (art. 400k ust. 2 pkt 1b ustawy POŚ)”.

Twierdzenie Zastępcy Prezesa Zarządu NFOŚiGW, że jednostka ta nie miała obowiązku przedkładania projektów programów priorytetowych Ministrowi Środowiska, ponieważ obowiązek taki został wprowadzony nowelizacją POŚ

dopiero w lutym 2020 r., nie znajduje potwierdzenia w ustalonym w toku kontroli stanie faktycznym.

W okresie opracowywania projektu PPCP obowiązywał dokument z lipca 2014 r. pt. „Działania nadzorcze Ministra Środowiska wobec Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej”³⁴. Stosownie do treści tego dokumentu (str. 5 „Opiniowanie projektów programów priorytetowych NFOŚiGW”) MŚ włączone jest do konsultacji projektów programów priorytetowych przed ich przyjęciem przez Zarząd NFOŚiGW. W tym celu przed uchwaleniem programu priorytetowego projekt tego programu powinien zostać przekazany do zaopiniowania MŚ za pośrednictwem Departamentu Funduszy Ekologicznych. Takie postępowanie zostało przez Ministra uzgodnione z NFOŚiGW. Jakkolwiek Narodowy Fundusz zwrócił się do Ministra Środowiska z prośbą o opinię, to prośba dotyczyła jednoznacznie wskazanego zakresu tej opinii, wynikającego ze stanowiska Ministra Energii.

W kwestii ustalenia w NFOŚiGW procedury implementacyjnej zasad zapisanych w „Działaniach nadzorczych Ministra Środowiska wobec Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej” w celu zapewnienia pełnej zgodności działań NFOŚiGW z wymaganiami Ministra, dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli w NFOŚiGW wyjaśnił, że: „Działania Nadzorcze są wewnętrznym dokumentem ministra właściwego ds. środowiska. Dokonują podziału nadzoru nad NFOŚiGW na poszczególne komórki organizacyjne Ministerstwa. Nadzór ministra prowadzony jest w obszarach: personalnym, finansowym, pozafinansowym (opiniowanie projektów programów priorytetowych NFOŚiGW, kontrola zarządcza, nadzór nad NFOŚiGW nad wykonywaniem zadań jako Krajowego operatora systemu zielonych inwestycji), przestrzegania prawa, ocena działalności NFOŚiGW. Dokument ten jest analizowany przez NFOŚiGW, a ewentualne działania wynikające z treści dokumentu wdrażane. Dokument nie wymaga procedury implementacyjnej ze strony NFOŚiGW”.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił że:

- projekt programu był opiniowany przez Ministra Środowiska, o czym świadczy odpowiedź z 14 czerwca 2018 r.;
- z punktu widzenia celu, czyli zaopiniowania projektu programu – działanie było zasadne;
- trudno przyjąć, że brak pośrednictwa Departamentu Funduszy Ekologicznych utrudniał, czy uniemożliwiał pełne odniesienie się do projektu;
- należy zauważyć, że w piśmie stanowiącym odpowiedź, na prośbę NFOŚiGW – Minister nie poinformował NFOŚiGW o dodatkowej konieczności opiniowania programu z poszczególnymi departamentami MŚ.

Uzgodniona z NFOŚiGW procedura opisana w dokumencie pt. „Działania nadzorcze Ministra Środowiska wobec Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej” dotyczyła opiniowania w MŚ programów priorytetowych przed ich uchwaleniem przez Zarząd NFOŚiGW. W przypadku projektu PPCP, wskutek zatwierdzenia tego programu przez Zarząd NFOŚiGW przed otrzymaniem opinii Ministra Środowiska, treść tej opinii nie została uwzględniona w uchwalonym PPCP.

(akta kontroli str. 1082-1084; 2279-2293; 5609-5621a; 7896-7897)

³⁴ https://bip.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/bip/kontrola_zarzacza/nadzor/NFOŚiGW.pdf

Najwyższa Izba Kontroli uznaje opisane wyżej postępowanie NFOŚiGW za nierzetelne.

4. Rozmiar PPCP w zakresie liczby budynków jednorodzinnych wg struktury dochodowej gospodarstw domowych oszacowano w NFOŚiGW jedynie na poziomie kraju, bez podziału na województwa. NFOŚiGW nie podjął działań w celu zapewnienia oszacowania liczby beneficjentów przez wfośigw na obszarze ich właściwości, pomimo tego, że wfośigw mogły w tym zakresie wykorzystać dane z gmin, które zgodnie z treścią porozumień zawieranych z wfośigw zobowiązane były do podjęcia działań związanych z identyfikacją na swoim terenie budynków kwalifikujących się do uczestnictwa w PPCP.

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że wfośigw nie posiadają danych o liczbie budynków w poszczególnych województwach, nie dysponuje takimi danymi również większość gmin, a pozyskanie takich danych wymagałoby dodatkowych analiz i badań; taką funkcję ma spełnić powstająca CEEB, będzie to narzędzie do wykorzystania przez NFOŚiGW.

(akta kontroli str. 3499-3509)

Powołani przez NIK biegli w wydanej opinii wskazali m.in., że: „...Poza oszacowaniem liczby beneficjentów programu, nie podano precyzyjnych oszacowań dotyczących ich rozmieszczenia regionalnego, przekrojów społecznych i innych. W efekcie nie można w żaden sposób stwierdzić poprawności oszacowania”. Zdaniem biegłych przy szacowaniu parametrów PPCP zasadne było stosowanie metody „z dołu do góry”, to znaczy uruchomienia takich mechanizmów, które spowodowałyby faktyczne i aktywne dołączenie gmin do udziału w programie, które mogłyby szybko i precyzyjnie oszacować beneficjentów w swoim regionie.

W odniesieniu do braku wiedzy w wfośigw o liczbie budynków kwalifikujących się do PPCP i niekorzystania z danych dostępnych w gminach, zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że: „Dane będą dostępne dla wszystkich obsługujących PPCP po powstaniu Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków (za rok); wtedy zostanie przeprowadzona analiza rozmieszczenia potrzeb dotyczących wdrażania programu w poszczególnych wfośigw. Na tym etapie wdrażania PPCP w opinii NFOŚiGW potrzeby są nadal tak duże w każdym regionie, że nie ma konieczności tworzenia własnego narzędzia, które powielaloby dane przewidziane w CEEB. Z naszych doświadczeń wynika, że gminy w większości takimi danymi nie dysponują, i nie mają ich do udostępnienia”.

Oszacowanie parametrów PPCP na poziomie każdego województwa było konieczne dla określenia założeń organizacyjno-technicznych w każdym wfośigw, na poziomie niezbędnym dla prawidłowego wdrażania PPCP, a także dla pomiaru skuteczności działań poszczególnych wfośigw. Jednocześnie stwierdzenie, że gminy nie dysponowały danymi o liczbie budynków na swoim terenie, jednoznacznie wskazuje, że wfośigw mimo podpisanych porozumień z gminami nie egzekwowały realizacji przez te jednostki samorządu terytorialnego omawianych zadań.

(akta kontroli str. 7158-7159; 5609-5620)

Najwyższa Izba Kontroli uznaje opisane wyżej postępowanie NFOŚiGW za nierzetelne.

5. Umowy udostępnienia środków z przeznaczeniem na udzielanie dotacji i pożyczek NFOŚiGW zawarł z 15 wfośigw dopiero 18 grudnia 2018 r. (a z WFOŚiGW w Łodzi dopiero 17 stycznia 2019 r.) pomimo tego, że

porozumienie w sprawie realizacji PPCP zostało podpisane przez Prezesa Zarządu NFOŚiGW, prezesów zarządów 16 wfośigw oraz Prezesa Zarządu [...]*) 7 czerwca 2018 r., a nabór wniosków do PPCP uruchomiono we wrześniu 2018 r.

Powyższe miało wpływ na terminowość rozpatrywania wniosków o dofinansowanie w początkowej fazie realizacji PPCP. Prezes Zarządu WFOŚiGW w Białymstoku wskazał, że: „Z uwagi na brak podstawy prawnej, umożliwiającej zaciąganie zobowiązań, nie wykonywano czynności mogących mieć w przyszłości skutek finansowy, m.in. nie rozpatrywano wniosków i nie zawierano umów o dofinansowanie. Umowa udostępnienia środków na realizację PPCP została podpisana w grudniu 2018 r., do tego czasu WFOŚiGW nie miał pewności zapewnienia finansowania zaciągniętych zobowiązań związanych z realizacją PPCP”.

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że: „W ocenie NFOŚiGW terminy podpisania umów udostępnienia środków z wfośigw wynikały z toczących się ustaleń dotyczących podziału środków na PPCP. Powyższe terminy, zdaniem NFOŚiGW, nie miały znaczącego wpływu na realizację programu w 2018 r., z uwagi na następujące fakty:

- od uruchomienia programu do podpisania umów udostępnienia środków upłynęło mniej niż 90 dni roboczych, które zgodnie z regulaminem naboru wniosków, stanowiły czas na rozpatrzenie wniosków;
- zgodnie z informacjami pozyskanymi z wfośigw w 2018 r. podpisanych zostało 59 umów z beneficjentami;
- ew. wypłaty z pierwszych umów mogły być realizowane ze środków własnych wfośigw”.

(akta kontroli str. 7431-7435; 7407-7422)

Wszystkie dokumenty niezbędne do wdrażania PPCP powinny być opracowywane równocześnie z tworzeniem tego programu. To, że wzór umowy udostępnienia środków został zatwierdzony przez Zarząd NFOŚiGW 28 listopada 2018 r., a zawarcie umów nastąpiło trzy miesiące po uruchomieniu naboru wniosków, wskazuje, że realizacja PPCP nie była rzetelnie przygotowana. Jeżeli opóźnienie w podpisaniu umów wynikało z toczących się ustaleń co do podziału środków, to było to skutkiem nieopracowania planu wdrażania PPCP. Wbrew twierdzeniu składającego wyjaśnienia późne zawarcie umów miało wpływ na start tego programu. Wystąpiły bowiem przypadki nierozpatrywania wniosków i niezawierania umów w oczekiwaniu na uzyskanie zapewnienia finansowania ze środków NFOŚiGW. Dlatego postępowanie NFOŚiGW opisane wyżej należy uznać za nierzetelne.

6. Przyjęte w NFOŚiGW rozwiązania zarządcze na potrzeby koordynacji prac związanych z realizacją PPCP były niewystarczające; nie zapewniały one skutecznej komunikacji wewnętrznej w tym obszarze.

Między innymi nie utworzono komórki organizacyjnej integrującej wszystkie funkcje zarządcze, które rozproszone były w kilku komórkach organizacyjnych NFOŚiGW wykonujących zadania dotyczące PPCP. W trakcie kontroli NIK formalnie przypisano pracownikowi Departamentu Czystego Powietrza zadania koordynatora PPCP³⁵, który – zgodnie ze złożonymi wyjaśnieniami – nie był właściwy w sprawach współpracy regionalnej z wfośigw w zakresie przepływów i rozliczeń finansowych. Działania informacyjno-promocyjne realizowane były

³⁵ Zadania określono w dokumencie pn. „Zakres obowiązków”, które zostały przyjęte przez pracownika 14 września 2021 r.

przez dwie komórki organizacyjne³⁶, a sprawami finansowymi zajmował się m.in. Departament Planowania i Sprawozdawczości.

Powyższe skutkowało nieskutecznym przepływem informacji, np. w 2019 r. pomiędzy komórką właściwą do spraw PPCP a Departamentem Ochrony Przyrody i Edukacji Ekologicznej – co w konsekwencji doprowadziło do realizacji dwóch zadań tożsamyh przedmiotowo³⁷, jednego sfinansowanego przez NFOŚiGW, drugiego zrealizowanego przez MS/MK ze środków pozyskanych z NFOŚiGW poprzez rezerwę celową poz. 59³⁸.

(akta kontroli str. 1064-1066, 6629; 6646; 6857-6858; 7425; 7446)

Tym samym w NFOŚiGW nie dochowano standardów określonych w pkt 17 „Komunikacja wewnętrzna” części II. „Standardy kontroli zarządczej” lit. D. „Informacja i komunikacja” załącznika do komunikatu nr 23 MF. Zgodnie z tymi standardami należy zapewnić efektywne mechanizmy przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej jednostki oraz w obrębie działu administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że: PPCP został przedłożony Zarządowi przez Departament Organizacyjny, natomiast równolegle Zespół Działań Strategicznych przygotowywał wzory dokumentów związanych z realizacją programu, które były omawiane podczas spotkań zarządów wfośigw i Zarządu NFOŚiGW (maj-czerwiec 2018 r.); przygotowanie umów udostępnienia środków było prowadzone przez Wydział Współpracy Regionalnej we współpracy z Departamentem Prawnym.

Prezes Zarządu NFOŚiGW (od 18 grudnia 2015 r. do 12 lutego 2019 r.) zeznał, że: „Spotkania koordynacyjne w ramach współpracy z Bankiem Światowym i Komisją Europejską osobiście nadzorowałem, przy czym za obsługę spotkań sprawy merytoryczne i prowadzenie dokumentacji odpowiadał [...]”*. Na poziomie Zarządu NFOŚiGW wyznaczono p. Annę Król – zastępcę Prezesa Zarządu NFOŚiGW jako osobę odpowiedzialną za wdrażanie PPCP, zgodnie z regulaminem działania Zarządu NFOŚiGW. Powołano Departament Czystego Powietrza i Nowych Projektów, który bezpośrednio nadzorowała p. Anna Król”.

Pełniący obowiązki Prezes Zarządu NFOŚiGW (od 26 lutego 2019 r. do 29 sierpnia 2019 r.) zeznał, że: „Po objęciu funkcji Prezesa Zarządu NFOŚiGW utworzyłem jedną komórkę organizacyjną w której skupiłem wszystkie dotychczas rozrzucone zadania związane z PPCP. Komórką tą był Departament Współpracy Regionalnej, w skład którego wchodziły m.in.:

- Wydział Czystego Powietrza,
- Wydział Współpracy Regionalnej,
- Wydział Doradców Energetycznych

oraz grupa doradców, którzy zajmowali się współpracą z Bankiem Światowym. Powyższe działania zostały podjęte w celu koordynacji i usystematyzowania zadań związanych z PPCP”.

Prezes Zarządu NFOŚiGW (od 30 sierpnia 2019 r. do 31 maja 2020 r.) zeznał, że: „W okresie pełnienia przeze mnie funkcji Prezesa Zarządu NFOŚiGW powołałem w strukturze Departamentu Efektywności Energetycznej Wydział

³⁶ Departament Ochrony Przyrody i Edukacji Ekologicznej oraz komórka organizacyjna NFOŚiGW właściwa do spraw PPCP.

³⁷ Wykonanie filmów szkoleniowych, których przedmiotem był sposób wypełniania tej samej wersji wniosku 4.0.0 o dofinansowanie w ramach PPCP.

³⁸ Rezerwa celowa poz. 59, to rezerwa utworzona w budżecie państwa, na podstawie m.in. art. 410c ust. 2 POŚ, w wysokości odpowiadającej kwocie środków przekazywanych państwowym jednostkom budżetowym przez NFOŚiGW oraz wfośigw na dochody budżetu państwa.

Czyste Powietrze. Wydział ten zajmował się pracami związanymi z reformą PPCP, w tym opracowaniem nowego wzoru wniosku o dofinansowanie, w tym także za zapewnienie współpracy z pracownikami merytorycznymi i informatykami. Wydział Współpracy Regionalnej odpowiadał z kolei za zapewnienie transferów środków finansowych pomiędzy NFOŚiGW a wfośigw, w tym w ramach umów o udostępnienie środków dla potrzeb obsługi PPCP. Bardzo ważnym departamentem był także Departament Planowania i Sprawozdawczości, który m.in. opracował wzór tabeli na potrzeby sprawozdawczości danych do NFOŚiGW. Z kolei za działania informacyjno-promocyjne odpowiadał Departament Komunikacji. Nie widziałem potrzeby konsolidacji wszystkich kompetencji w jednej komórce organizacyjnej. W okresie prac nad reformą programu wprowadzone rozwiązania organizacyjne były w mojej opinii odpowiednie. W tym czasie nie powoływałem koordynatora PPCP, ponieważ za kwestie te odpowiadała p. Katarzyna Siwkowska, która pełniła funkcję zastępcy dyrektora Departamentu Efektywności Energetycznej, odpowiedzialnego za nadzór nad pracami Wydziału Czyste Powietrze”.

(akta kontroli str. 1844-1859; 5010-5019; 7111-7117; 7121-7125)

Dyrektor Biura NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: „W NFOŚiGW nie zidentyfikowano problemu organizacyjnego w odniesieniu do programu priorytetowego *Czyste powietrze* [...], dlatego nie podlegał on szczególnej analizie. Program ten jest jednym z wielu programów opracowanych i wdrażanych przez NFOŚiGW. Podobnie, jak w przypadku innych programów priorytetowych, dla wdrażania PPCP zapewniono odpowiednie warunki organizacyjno-kadrowe. PPCP został przygotowany, wdrożony i jest realizowany. [...] częste zmiany regulaminu organizacyjnego Biura NFOŚiGW miały praktycznie znikomy wpływ na wdrażanie PPCP [...]. Podkreślić należy, że komórka organizacyjna właściwa ds. wdrażania PPCP, wbrew częstym zmianom, funkcjonuje w strukturze organizacyjnej Biura NFOŚiGW od 1 sierpnia 2018 r. Niezależnie od zmiany nazwy komórki, jej rodzaju (wydział, departament), jak również nadzorującego członka Zarządu – w dalszym ciągu funkcjonowała komórka organizacyjna z nazwy odpowiedzialna za PPCP. [...] Z uwagi na wagę programu i jego zakres została powołana odrębna komórka organizacyjna zajmująca się wdrażaniem PPCP. Komórki organizacyjne wspomagające wdrażanie i realizację PPCP nie mają w regulaminie organizacyjnym w zakresie zadań wyraźnie wskazanej obsługi PPCP. Swoje zadania realizują na zasadzie obsługi wszystkich programów priorytetowych, w zależności od bieżących potrzeb. Kierujący komórkami organizacyjnymi horyzontalnymi również realizują ww. zadania, a w razie potrzeby wzmocnienia kadrowego mogą wnioskować o dokonanie stosownych zmian. Tym samym zapewniony jest bieżący monitoring obsady kadrowej komórek organizacyjnych biorących udział we wdrażaniu i realizacji PPCP”.

(akta kontroli str. 2712-2714)

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: „...na obecnym etapie wdrażania programu istniejąca struktura organizacyjna zapewnia jego właściwą realizację. W zależności od potrzeb programu, w kolejnych latach, na każdym etapie wdrażania PPCP, struktura organizacyjna NFOŚiGW jak i samego Departamentu Czystego Powietrza może zostać zmodyfikowana”. Ponadto wyjaśnił: „Programy priorytetowe NFOŚiGW stanowią podstawowy mechanizm udzielania dofinansowania ze środków NFOŚiGW. Zadania związane z ich przygotowaniem i wdrażaniem są realizowane przez komórki organizacyjne NFOŚiGW. Zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 07.12.2010 r. ws. nadania statutu NFOŚiGW (Dz. U. z 2010 r. poz. 1609 oraz

z 2020 r. poz. 890) Biuro NFOŚiGW stanowią komórki organizacyjne, co znajduje swoje odzwierciedlenie w § 7 regulaminu organizacyjnego Biura NFOŚiGW. Przyjęcie, że przygotowanie i wdrażanie PPCP będzie następowało poprzez *Biuro projektowe/Biuro zarządzania*, jak wskazywano podczas narady w toku, jest niezasadne, ponieważ taki rodzaj organizacji NFOŚiGW nie został przewidziany w aktach normatywnych. NFOŚiGW może powoływać zespoły i grupy robocze i eksperckie, ale są one powoływane na ściśle określony czas w celu realizacji konkretnego zadania, a ich celem jest rozwiązywanie bieżących problemów, a nie zarządzanie programem priorytetowym przez kilka lat. Struktura zarządzania programem jest jasna, ponieważ jest wskazana komórka organizacyjna, jej zadania, kierujący komórką i nadzorujący członek Zarządu”.

(akta kontroli str. 3499-3509; 5609-5621a; 5207-5212)

Rozproszenie zadań w kilku komórkach organizacyjnych NFOŚiGW nie sprzyjało skutecznej komunikacji wewnętrznej w obszarze realizacji PPCP. Pomimo tego, że Biuro Zarządzania PPCP nie zostało przewidziane w aktach normatywnych, jak wskazał zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW, to biorąc pod uwagę skalę przedsięwzięcia nic nie stało na przeszkodzie, żeby je utworzyć.

Powołani przez NIK biegli stwierdzili m.in., że: „PPCP jest prowadzony przez NFOŚiGW na podstawie funkcjonujących w Funduszu regulacji. Jak podkreśla sam NFOŚiGW, PPCP stanowi bardzo złożone przedsięwzięcie, o niespotykanej dotąd skali i liczbie beneficjentów indywidualnych. W naszej opinii regulacje służące do obsługi *standardowych* programów priorytetowych nie mogą wystarczyć do obsługi PPCP. Brak jednoznacznie określonej struktury zarządczej, jednoosobowego właścicielstwa programu, jednoznacznej odpowiedzialności za zarządzanie programem. Wielokrotnie zmianie ulegały jednostki zajmujące się koordynacją PPCP – obecnie można uznać, że za koordynację odpowiada Departament Czystego Powietrza. W ogólnym ujęciu zapisy w regulaminie organizacyjnym NFOŚiGW można uznać za poprawne, chociaż nie określają one roli zarządczych niezbędnych do właściwej obsługi PPCP – nie definiują również jednoznacznie odpowiedzialności (przypisanie odpowiedzialności do komórki organizacyjnej nie jest wystarczającym poziomem szczegółowości). Konsekwencją niejasnej struktury zarządczej w PPCP jest brak możliwości określenia osób odpowiedzialnych za zarządzanie m.in. interesariuszami, ryzykiem, korzyściami w PPCP. [...] Nie przeprowadzono analizy dostępnych standardów i metodyk zarządzania programami i projektami. W efekcie PPCP jest zarządzany bez wsparcia metodycznego. [...] Należy powołać odpowiednie struktury zarządcze. [...] Należy ujednoczyć odpowiedzialność za zarządzanie PPCP w NFOŚiGW (np. powołać specjalną komórkę pod postacią biura wsparcia PPCP – integrującą wszystkie funkcje zarządcze – obecnie rozproszone). Może być ona wyodrębniona w ramach Departamentu Czystego Powietrza, może również podlegać Zarządowi NFOŚiGW. [...] Istnieją również rekomendacje wdrażania tego typu jednostek opracowane przez KPRM”.

(akta kontroli str. 7170-7173)

Przyjęcie przez NFOŚiGW rozwiązań zarządczych na potrzeby koordynacji prac związanych z realizacją PPCP niezapewniających skutecznej komunikacji wewnętrznej w tym obszarze należy uznać za postępowanie nierzetelne.

7. NFOŚiGW nie doprowadził do jednolitego stosowania przez wfośigw procedur związanych z realizacją PPCP, w szczególności w zakresie rozpatrywania wniosków o dofinansowanie, co w konsekwencji prowadziło do nierównego

traktowania beneficjentów, którym – w zależności od lokalizacji nieruchomości – przysługiwały różne prawa w ramach PPCP.

NFOŚiGW przysyłał do wfośigw informacje o terminach rozpatrywania wniosków o dofinansowanie, które miały charakter instruktażowy i nie rodziły żadnych sankcji dla wfośigw w przypadku ich niedotrzymania. W efekcie, jak ustalono w toku kontroli NIK, WFOŚiGW w Katowicach wprowadził modyfikacje treści postanowień umów o dofinansowanie, a następnie – informacji o przyznanym dofinansowaniu (które od 15 maja 2020 r. pełniły funkcje umów).

W styczniu 2019 r. p.o. dyrektor Departamentu Czystego Powietrza i Nowych Projektów przesłała do wszystkich wfośigw drogą mailową notatkę w sprawie uzgodnień dokonanych przez NFOŚiGW z wfośigw w dniach 3-4 stycznia 2019 r. W treści tej notatki przedstawiciele zarządów wfośigw 4 stycznia 2019 r. wskazali, że wzory umów dotacji i pożyczki w PPCP mają charakter referencyjny.

Była p.o. dyrektor Departamentu Czystego Powietrza i Nowych Projektów wyjaśniła m.in., że: „W okresie w którym pełniłam funkcję dyrektora obowiązywał wzór umowy, który był załącznikiem do programu PPCP i miał on charakter referencyjny. Był on wypracowany w NFOŚiGW i konsultowany z wfośigw. Wydaje mi się, że pewne rzeczy w umowach były nienaruszalne, ale część mogła ulegać modyfikacjom. Nie pamiętam w jakim zakresie było to możliwe. Moim zdaniem niedopuszczalne były zmiany zapisów ściśle określone w programie i w uzgodnionym wzorze umowy. Zapisy wynikające z programu nie mogły być zmieniane. W NFOŚiGW nie sprawdzano modyfikacji zapisów, które wprowadzały wfośigw, gdyż zarządy wfośigw są samodzielnymi podmiotami, one podpisywały umowy, stąd ich częściowa samodzielność w tym zakresie a co za tym idzie odpowiedzialność. W czasie pełnienia przeze mnie obowiązków dyrektora nie przypominam sobie żeby którykolwiek z wfośigw przysyłał do konsultacji lub akceptacji zmodyfikowany wzór umowy. Według mnie nie było możliwości zmiany wzoru umowy w taki sposób, aby warunki umowne określone przez WFOŚiGW stały w sprzeczności z warunkami PPCP lub były od nich mniej korzystne. Potwierdzam wysłanie przedłożonego e-maila [...]. W czasie tych uzgodnień w obradach brali udział również pracownicy działów księgowych poszczególnych wfośigw. Z tego co pamiętam chodziło o kwestie księgowe, stąd NFOŚiGW nie ingerował w te zapisy z uwagi na różne systemy księgowe, którymi dysponowały poszczególne wfośigw. Innych uzgodnień sobie nie przypominam”.

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że: „Jeżeli mówimy o niektórych dokumentach obowiązujących w ramach PPCP są one określone jako wzory i nie mogą podlegać zmianom. Są również dokumenty rekomendowane, dla których wfośigw mogą wprowadzać nieistotne zmiany z uwagi na specyfikę ich działania. Wfośigw są jednostkami niezależnymi od NFOŚiGW, stąd czasami wymusza to, oraz również powinno umożliwiać, delikatną modyfikację dokumentów. To w gestii wfośigw leży, jakie dokumenty i w jakim zakresie można modyfikować. O tym decydują organy wfośigw. Jeżeli w zaleceniach lub we wnioskach NIK będzie zawarta rekomendacja odnosząca się do kwestii zawieranie przez wfośigw w umowach dotacji i pożyczki oraz w pismach do wnioskodawców postanowienia o możliwości wypłaty środków w terminie dłuższym niż był określony w dokumentach programowych PPCP lub we wzorach umów przekazanych wfośigw, będzie to stanowiło podstawę do jej weryfikacji w poszczególnych funduszach i podjęcia stosownych działań”.

Niezrozumiałe było uznanie przez NFOŚiGW, że przyznanie charakteru referencyjnego dokumentom opracowanym na potrzeby PPCP oznacza

możliwość ich modyfikacji, podczas gdy zgodnie ze słownikiem języka polskiego PWN³⁹ „referencyjny” oznacza „ustalony z góry, stanowiący punkt odniesienia”.
(akta kontroli str. 6115-6116; 7126-7182; 6769-6776; 6859-6863)

Najwyższa Izba Kontroli uznaje opisane wyżej postępowanie NFOŚiGW za nierzetelne.

8. NFOŚiGW nie ustalił w regulaminie naboru wniosków, w sposób jednoznaczny, terminu rozpatrzenia wniosku o dofinansowanie, a następnie przyjął interpretację, w myśl której rozpatrzenie wniosku obejmowało jedynie ocenę formalną i merytoryczną tegoż wniosku, a decyzja zarządu wfośigw w sprawie dofinansowania miała być podjęta niezwłocznie po zakończeniu tej oceny. Taka interpretacja skutkowała tym, że wnioskodawca mógł być, w czasie nieograniczonym, pozostawiony w niepewności co do rozstrzygnięcia sprawy przez wfośigw.

Do 15 maja 2020 r. termin rozpatrzenia wniosku o dofinansowanie w ramach PPCP określony był na 90 dni od daty wpływu wniosku, a od 15 maja 2020 r., tj. od wejścia w życie wersji 2.0 PPCP, termin ten wynosił 30 dni od daty wpływu wniosku. W regulaminie naboru wniosków wskazano – w rozdziale III (§ 3 ust. 1) – „Etapy rozpatrywania wniosku o dofinansowanie”, w których nie ujęto decyzji o udzieleniu dofinansowania (decyzja taka została ujęta w rozdziale V – § 6 ust. 1)⁴⁰ tego regulaminu. Taki sposób ujęcia kwestii terminu na rozpatrzenie wniosku w regulaminie naboru wniosków spowodował problemy interpretacyjne w wfośigw. W związku z kierowanymi zapytaniami wfośigw otrzymały 15 czerwca 2020 r. stanowisko NFOŚiGW w sprawie interpretacji terminu na rozpatrzenie wniosku o dofinansowanie, z której wynikało, że rozpatrzenie wniosku obejmuje jedynie ocenę formalną i merytoryczną tegoż wniosku, a decyzja zarządu wfośigw w sprawie dofinansowania ma być podjęta niezwłocznie po zakończeniu oceny.

Zastosowanie takiej wykładni powodowało w przypadku skontrolowanego przez NIK WFOŚiGW w Katowicach, że wnioski o dofinansowanie rozpatrywane były – z uwzględnieniem etapu podjęcia decyzji przez zarząd wfośigw – w terminie dłuższym niż 90 dni, tj. od 101 do 163 dni.

W regulaminach naboru wniosków o dofinansowanie w ramach innych programów priorytetowych realizowanych przez NFOŚiGW⁴¹ termin na rozpatrzenie wniosku obejmował także etap podjęcia decyzji przez zarząd wfośigw.

Zastępca dyrektora Departamentu Czystego Powietrza wyjaśniła, że:

- interpretacja wynikała z analizy zapisów PPCP oraz regulaminu w tym zakresie, a w regulaminie nie ujęto decyzji zarządu w zakresie rozpatrzenia wniosku o dofinansowanie, w związku z licznymi uwagami wfośigw na etapie konsultacji dokumentów programowych, które podkreślały, że formalności związane z podjęciem decyzji zarządu mogą niekiedy wykroczyć poza wskazany termin;
- przekazana interpretacja wskazuje jednak na konieczność podjęcia decyzji niezwłocznie po zakończeniu oceny formalnej i merytorycznej;
- podejście do terminów rozpatrywania wniosków o dofinansowanie zostało już zmienione w „Regulaminie naboru wniosków o dofinansowanie

³⁹ <http://.jsp.pwn.pl/slownik/referencyjny.html>.

⁴⁰ „Dofinansowanie”.

⁴¹ M.in. w regulaminie naboru wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć ze środków NFOŚiGW w ramach programu priorytetowego „Gospodarka wodno-ściekowa w aglomeracjach”.

przedsięwzięć w formie dotacji na częściową spłatę kapitału” w ramach wersji PPCP obowiązującej od 6 lipca 2021 r. dla tzw. „ścieżki bankowej”, w którym w rozdziale III „Etapy rozpatrywania wniosku o dotację” w § 3 uwzględniono również decyzję o dofinansowaniu;

- analogiczne rozwiązanie zostanie wprowadzone w regulaminie dla pozostałych wniosków o dofinansowanie, którego zmiany obecnie są na etapie przygotowania, a jego projekt już był konsultowany z wfośigw; zgodnie z proponowaną zmianą w tym zakresie decyzja o dofinansowanie będzie wskazana jako jeden z etapów rozpatrywania wniosku o dofinansowanie i będzie wchodziła w termin 30 dni na rozpatrzenie wniosku o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 3135-3142, 6293-6295)

Uznanie takiej interpretacji, jaką NFOŚiGW wystosował do wfośigw, prowadziło do przyjęcia, że wnioskodawca może być, w czasie nieograniczonym, pozostawiony w niepewności co do rozstrzygnięcia sprawy przez wfośigw, a tym samym wprowadzony termin rozpatrzenia wniosku o dofinansowanie w ramach PPCP nie spełni swojej funkcji, tj. sprawnego wydania rozstrzygnięcia w sprawie złożonego wniosku. Ponadto interpretacja ta była sprzeczna z przekazywanymi potencjalnym beneficjentom informacjami o terminie rozpatrywania wniosku. Nawet w promocji wersji 2.0 PPCP Prezes Zarządu NFOŚiGW wskazywał na skrócenie terminów rozpatrywania wniosków z 90 dni do 30 dni. Taka informacja była zamieszczona na stronie internetowej <https://www.gov.pl/web/nfosigw/rusza-program-czyste-powietrze-20>.

Prezes Zarządu NFOŚiGW (od 30 sierpnia 2019 r. do 31 maja 2020 r.) zeznał m.in., że: „Przed reformą programu PPCP w 2020 r. przeciętne tempo procedowania wniosku wynosiło od 5 do 6 miesięcy. [...] Termin 30 dni to termin od złożenia wniosku do przyznania dofinansowania”.

(akta kontroli str. 7111-7120)

Nieustalenie przez NFOŚiGW w regulaminie naboru wniosków, w sposób jednoznaczny, terminu rozpatrzenia wniosku o dofinansowanie należy uznać za postępowanie nierzetelne, a przyjęcie interpretacji, w myśl której rozpatrzenie wniosku obejmowało jedynie ocenę formalną i merytoryczną tego wniosku (bez etapu podjęcia decyzji) – za działanie niecelowe.

9. W ustalonych przez NFOŚiGW procedurach na potrzeby PPCP nie określono, w jakim terminie od daty wpływu WoP do wfośigw powinna zostać stwierdzona kompletność tego wniosku lub konieczność jego uzupełnienia.

W obowiązującej do dnia zakończenia przez NIK czynności kontrolnych instrukcji wypełniania WoP wskazano, że wypłata środków nastąpi w terminie do 30 dni od daty przedłożenia kompletnego, prawidłowo wypełnionego WoP wraz z wymaganymi załącznikami. Z treści skarg wpływających do MKiŚ wynikało, że termin ten liczony był od dnia stwierdzenia przez pracownika wfośigw, że przedłożony wniosek jest poprawnie wypełniony oraz zawiera wszystkie niezbędne dokumenty, będące podstawą do uruchomienia środków. Takie podejście pozwalało na dotrzymanie trzydziestodniowego terminu wypłaty środków, jednak dane zebrane z wfośigw przez NFOŚiGW (na prośbę MKiŚ) potwierdziły, że procedowanie wniosku trwało w niektórych przypadkach nawet ponad 100 dni.

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: „...obecnie zapis dotyczący terminu wypłaty środków dotacji jest zamieszczony w warunkach umownych dotacji znajdujących się we wnioskach o dofinansowanie składanych

w ramach PPCP (zarówno dla *ścieżki wfośigw* jak i *ścieżki bankowej*), tj.: wypłata kwoty dotacji nastąpi w terminie 30 dni od dnia prawidłowo złożonego i kompletnego WoP (*ścieżka wfośigw*) / wypłata kwoty dotacji na częściową spłatę kapitału kredytu nastąpi w terminie 30 dni od dnia złożenia przez beneficjenta kompletnego i poprawnie wypełnionego WoP (*ścieżka bankowa*). Taki sam zapis znajduje się w aktualnej *Instrukcji jak wypełnić i złożyć wniosek o płatność w ramach programu priorytetowego »Czyste Powietrze«*. Zapis ten nie oznacza, że termin ten może być traktowany uznaniowo i może być liczony od dnia stwierdzenia przez pracownika wfośigw, że przedłożony wniosek jest poprawnie wypełniony oraz zawiera wszystkie niezbędne dokumenty, będące podstawą do uruchomienia środków. Było to wielokrotnie podkreślane na spotkaniach roboczych z wfośigw, jak również zostało to wskazane w mailu skierowanym do wfośigw w dniu 8 czerwca br. (treść maila została przekazana w dniu 3 września br.). Zapis ten został doprecyzowany w obowiązującym od 6 lipca 2021 r. *Procesie obsługi programu priorytetowego »Czyste Powietrze« dla ścieżki bankowej* poprzez wskazanie dla wfośigw terminu 14 dni na ocenę WoP, w tym terminie wfośigw stwierdza czy WoP jest kompletny i poprawny, czy też wymaga uzupełnienia lub korekty. Analogiczny zapis zostanie dodany w *Procesie obsługi programu priorytetowego »Czyste Powietrze« dla ścieżki wfośigw*".

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił także m.in., że: „...w NFOŚiGW powołano w kwietniu 2021 r. grupę roboczą w celu wypracowania rozwiązań w zakresie uproszczenia procesu rozliczeń z beneficjentami w ramach PPCP, w tym formularza WoP. W maju 2021 r. przedstawiciele wfośigw w ramach powołanej grupy roboczej wskazali propozycje uproszczeń formularza WoP. Propozycje te dotyczyły jedynie niewielkich zmian w formularzu WoP. Zostały one przeanalizowane i częściowo wprowadzone do formularza WoP, który został uaktualniony na potrzeby *ścieżki bankowej*. Inne rozwiązania nie zostały na razie wypracowane. W dniu 27 sierpnia 2021 r. odbyło się robocze spotkanie z przedstawicielami wszystkich wfośigw w sprawie uproszczeń procesu dotyczącego WoP. NFOŚiGW analizuje możliwości zmian i uproszczeń tego procesu. Prowadzone prace mają na celu uproszczenie procesu rozliczania przedsięwzięć i wypłaty środków oraz uproszczenie formularza WoP. Działanie grupy roboczej ds. uproszczeń rozliczeń z beneficjentami PPCP oraz formularza WoP zostało wznowione dopiero w sierpniu 2021 r. ze względu na duże obciążenie w okresie maj-lipiec pracowników Departamentu Czystego Powietrza wdrażaniem tzw. *ścieżki bankowej* w ramach PPCP. Grupę roboczą powołano, gdy zaczęła zwiększać się liczba składanych wniosków. NFOŚiGW dostrzegł ryzyko przekraczania terminów rozpatrywania wniosków o płatność. Aktualnie trwają prace nad wprowadzaniem zmian, zmierzające do uproszczenia i przyspieszenia wypłaty środków dla beneficjenta”.

(akta kontroli str. 5643-5648; 6769-6776; 7489-7502)

Procedury powinny zostać ustalone w sposób uniemożliwiający dowolną interpretację postanowień. Niedoprecyzowanie przez NFOŚiGW w procedurach na potrzeby PPCP, w jakim terminie od daty wpływu WoP do wfośigw powinna zostać stwierdzona kompletność tego wniosku lub konieczność jego uzupełnienia należy uznać za postępowanie nierzetelne.

10. W zatwierdzonej przez Zarząd NFOŚiGW metodyce szacowania efektu ekologicznego na potrzeby PPCP określono zasadę ustalania wskaźników

osiągnięcia celu tego programu na podstawie danych uśrednionych dla typowego jednorodzinne domu mieszkalnego o pow. 120 m², zamiast na podstawie rzeczywistej powierzchni budynku i zakresu rzeczowego jego modernizacji. W efekcie ustalona metodyka szacowania efektu ekologicznego, bazująca na danych uśrednionych, nie pozwalała na ustalenie wiarygodnych efektów wdrażania PPCP.

Dyrektor Departamentu Czystego Powietrza wyjaśniła m.in., że: „...przyjęcie do wyliczeń efektu ekologicznego budynku o powierzchni 120 m² zostało ustalone na podstawie danych dostępnych w Głównym Urzędzie Statystycznym w dokumencie pod nazwą: *ZAMIESZKANE BUDYNKI Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, strona 31*. W dokumencie tym średnia powierzchnia budynków jednorodzinnych budowanych w miastach wynosi 120 m², a dla obszarów wiejskich 102 m². Niemniej, ze względu na to, iż przy opracowywaniu metodyki szacowania efektu ekologicznego, w programie mogły być dotowane również budynki nowo budowane, a te obecnie budowane są o większym metrażu, to do wyliczeń przyjęto średnią wartość powierzchni budynku mieszkalnego jednorodzinne na poziomie 120 m². Przedstawiona do szacowania efektu ekologicznego metodyka jest uproszczona. Obecnie trwają prace nad wprowadzeniem nowej metodyki szacowania efektu ekologicznego bazującej m.in. na rzeczywistej powierzchni całkowitej budynku wpisanej z wniosku o dofinansowanie. Zostanie ona zastosowana do wyliczeń efektu w nowym systemie informatycznym – Centralnej bazie danych programu Czyste Powietrze (CBCP), który jest w trakcie przygotowań. [...] Wskaźniki osiągnięcia celu w Programie zostały przyjęte przy założeniu, że metodyka ich liczenia będzie znacząco uproszczona i będzie uwzględniała specyfikę beneficjenta oraz skalę Programu. W przypadku osób fizycznych zebranie informacji o stanie budynku przed realizacją przedsięwzięcia oraz pełnych informacji na temat wprowadzonych usprawnień jest utrudnione. Zrezygnowano z obowiązku przeprowadzania audytów oraz ocen charakterystyki energetycznej budynku przed i po realizacji przedsięwzięcia, ze względu na koszt tych opracowań i dodatkowe utrudnienie dla beneficjenta, które mogłoby skutkować znacznym zmniejszeniem zainteresowania Programem. Dlatego do wyliczeń efektu przyjęto uśrednione wartości, bazując na dostępnej literaturze oraz doświadczeniu”.

(akta kontroli str. 4742-4746; 7439-7441)

Najwyższa Izba Kontroli uznaje opisane wyżej postępowanie NFOŚiGW za niezetelne.

11. NFOŚiGW w ramach tzw. „pakietu korzyści” zapewnił dodatkowe środki finansowe dla gmin z przeznaczeniem na finansowanie punktu informacyjno-konsultacyjnego, jednak zaplanowano je tylko na jeden rok, pomimo tego, że porozumienie zawarto z gminami na okres wieloletni, tj. na czas realizacji PPCP (do 2029 r.).

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że: „NFOŚiGW stara się o przedłużenie finansowania gminnych punktów informacyjno-konsultacyjnych i wykorzystanie na ten cel środków UE na lata 2021-2027 w ramach regionalnych programów operacyjnych”.

Ponadto w kwestii niezapewnienia finansowania punktów konsultacyjnych otwieranych przez gminy przez cały okres realizacji PPCP wyjaśnił, że dodatkowy budżet ze środków NFOŚiGW przeznaczony na dodatkowe zachęty dla gmin wyniesie rocznie ok. 102 310,0 tys. zł, w tym same punkty konsultacyjne ponad 74 000,0 tys. zł.

Oznaczałoby to w skali całego okresu realizacji PPCP około 1 mld zł dodatkowych kosztów dla NFOŚiGW. Zdaniem zastępcy Prezesa Zarządu NFOŚiGW przedłużenie finansowania dla gminnych punktów konsultacyjno-informacyjnych nie jest wcale wykluczone, jednak w pierwszym rządzie planowane jest skorzystanie na ten cel ze środków UE na lata 2021-2027 w ramach regionalnych programów operacyjnych (jeśli będzie to możliwe).

(akta kontroli str. 5609-5621a; 3499-3509)

Gminy decydując się na utworzenie punktów informacyjno-konsultacyjnych w ramach podpisanych porozumień powinny mieć zagwarantowane ich finansowanie w całym okresie realizacji PPCP. Pewność co do zapewnienia finansowania stanowiłaby zachętę dla tych jednostek samorządu terytorialnego do tworzenia ww. punktów. Brak finansowania takich punktów w kolejnych latach może prowadzić do ich likwidacji, co niekorzystnie wpłynie na proces realizacji PPCP i nie będzie budowało pozytywnego wizerunku podmiotów odpowiedzialnych za wdrażanie tego programu.

Niezapewnienie przez NFOŚiGW w ramach tzw. „pakietu korzyści” dla gmin dodatkowych środków finansowych z przeznaczeniem na finansowanie punktów informacyjno-konsultacyjnych przez cały okres realizacji PPCP – objęty zawartymi porozumieniami – należy uznać za postępowanie nierzetelne.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie sposób przygotowania PPCP w NFOŚiGW. Opracowanie założeń PPCP nie zostało poprzedzone sporządzeniem studium wykonalności w obszarze organizacyjnym, technicznym i zarządczym. To z kolei implikowało dużą liczbę zmian, a częste modyfikacje nie sprzyjały przejrzystości procedur formalnych. Nie zidentyfikowano ryzyk na etapie opracowywania PPCP i w pierwszym roku jego wdrażania. Na 2020 r. i 2021 r. sporządzono rejestr ryzyk, jednak zarządzanie ryzykiem w NFOŚiGW nie było bezpośrednio powiązane z wdrażaniem PPCP. Brak identyfikacji ryzyk w obszarze wdrażania PPCP spowodował, że ustalone procedury kontroli zarządczej i jej funkcjonowanie w NFOŚiGW nie było adekwatne do realizacji celów przedmiotowego programu, a ustalone mechanizmy kontroli nie zminimalizowały ryzyka wystąpienia nieprawidłowości.

PPCP przygotowano z pominięciem metodyki standardów zarządzania projektami strategicznymi, opracowanymi przez Rządowe Biuro Monitorowania Projektów KPRM, pomimo tego, że był on jednym z zadań realizowanych w ramach projektu strategicznego „Czyste powietrze”. Do jego utworzenia wykorzystano doświadczenia przy konstruowaniu innych programów priorytetowych. Całkowicie pominięto jednak fakt, że PPCP był w swoim rozmiarze i zasięgu nieporównywalny z dotychczas realizowanymi programami. Nie zidentyfikowano wszystkich interesariuszy na każdym szczeblu zarządzania i wdrażania PPCP, a także nie określono odpowiedniej struktury zarządczej, w tym właścicielstwa tego programu i odpowiedzialności za zarządzanie nim. W dokumentach regulujących współpracę NFOŚiGW z wfośigw nie określono szczegółowych rozwiązań zarządczych dla potrzeb PPCP realizowanego przed podmioty na trzech szczeblach, tj. centralnym, wojewódzkim i gminnym. W rezultacie NFOŚiGW jako podmiot odpowiedzialny za wdrażanie PPCP nie miał możliwości zobowiązania wfośigw do określonych działań. Współpraca odbywała się na zasadzie dobrowolności, a przesyłane z NFOŚiGW wzory dokumentów podlegały modyfikacjom w wfośigw. Zapisy w ustalonych procedurach i w innych dokumentach wykorzystywanych w procesie wdrażania PPCP stwarzały problemy interpretacyjne.

Ponadto nie zapewniono systemu informatycznego do automatycznej wymiany i raportowania danych niezbędnych do bieżącego monitorowania realizacji PPCP,

w tym wymiany danych o WoP. W NFOŚiGW podjęto wprowadzenie działań do utworzenia centralnej bazy danych, ale jej uruchomienie planowane jest na marzec 2023 r., co oznacza że przez ponad cztery lata od rozpoczęcia wdrażania PPCP będzie on realizowany bez wsparcia systemu informatycznego umożliwiającego zarządzanie tym programem.

Taki sposób przygotowania PPCP miał negatywny wpływ na proces jego realizacji. Jakkolwiek w NFOŚiGW podejmowano działania w celu usprawnienia systemu wdrażania PPCP, to działania te były podejmowane ad hoc. W konsekwencji nie przyniosły oczekiwanych rezultatów.

Dla gmin utworzono „pakiet korzyści”, w ramach którego zapewniono finansowanie punktów informacyjno-konsultacyjnych, ale środki na ten cel zagwarantowano tylko na jeden rok. Niepewność co do dalszego finansowania tych punktów ze środków NFOŚiGW budziła obawy gmin. Umowa o udostępnienie środków finansowych nie zobowiązywała banków do podpisania umowy z BGK w sprawie udzielania kredytów z gwarancjami EFPG.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Warunki udzielania dofinansowania w ramach PPCP

Zatwierdzony przez Zarząd NFOŚiGW 6 czerwca 2018 r. PPCP już 19 czerwca 2018 r. zmieniono, w związku z potrzebą doprecyzowania zapisów programu dotyczących możliwości finansowania przedsięwzięć w nowych budynkach jednorodzinnych oraz możliwości zamontowania Odnawialnych Źródeł Energii (OZE), wraz z uszczegółowieniem warunków uzyskania dofinansowania.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: „...łącznie Zarząd NFOŚiGW przyjął 11 uchwał w sprawie PPCP, w tym 5 razy zmieniano warunki udzielania dofinansowania, zgodnie z naszymi wyliczeniami”. Prezes Zarządu NFOŚiGW wskazał, że zmiany w PPCP wynikały m.in. z realizacji rekomendacji BŚ, współpracującego z NFOŚiGW w ramach projektu „Catching-UP Regions”, oraz przedstawicieli KE.

W przedkładanych Zarządowi NFOŚiGW uzasadnieniach rekomendujących kolejne zmiany warunków udzielania dofinansowania w ramach PPCP nie wskazywano, że ich wprowadzenie poprzedzone było ewaluacją programu, badaniami opinii publicznej lub konsultacjami z gminami, organizacjami pozarządowymi.

(akta kontroli str. 351-980)

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że: „Na przełomie 2019 i 2020 r. dokonany został przegląd Programu w celu zweryfikowania efektywności uzyskiwanych rezultatów. Przeprowadzono konsultacje społeczne działania instrumentu pożyczkowego oraz wykorzystania mechanizmów rynkowych w ramach Programu *Czyste Powietrze* poprzez zaangażowanie sektora bankowego. Celem konsultacji było umożliwienie osobom zainteresowanym udziałem w Programie *Czyste Powietrze*, jego beneficjentom, organizacjom pozarządowym zajmującym się poprawą jakości powietrza i ochroną środowiska naturalnego, jednostkom samorządu terytorialnego, organizacjom przedsiębiorców oraz konsumentów i wszystkim, dla których ważna jest efektywna walka ze smogiem, wzięcia udziału w ocenie sposobu dotychczasowego działania tego instrumentu, jak również w formułowaniu wniosków i konkluzji wynikających z analizy tego dokumentu”.

(akta kontroli str. 1853-1854)

Wynikiem ww. przeglądu była największa zmiana PPCP i wdrożenie od 15 maja 2020 r. wersji 2.0 tego programu. Wprowadzone zostały zmiany, które miały usprawnić wdrażanie PPCP m.in.: uproszczenie i skrócenie procesu aplikacyjnego w ramach tego programu, tak aby stał się on bardziej dostępny i przyjazny dla gospodarstw domowych; skoncentrowanie roli wfośiGW na dystrybucji dotacji dla gospodarstw

domowych; zmiana i uproszczenie kryteriów dochodowych, rezygnacja z powiązania intensywności dofinansowania z siedmioma grupami dochodowymi; wprowadzenie dwóch grup dochodowych (dla beneficjentów uprawnionych do podstawowego poziomu dofinansowania, dla beneficjentów uprawnionych do podwyższonego poziomu dofinansowania); włączenie banków komercyjnych jako podmiotów oferujących zwrotną formę dofinansowania, tj. kredyt, oraz punktów obsługi wniosków o dofinansowanie dla beneficjentów; stworzenie możliwości uzyskania niskoprocentowanej pożyczki przez gminy, z przeznaczeniem na uzupełniające finansowanie beneficjentów uprawnionych do podwyższonego poziomu dofinansowania; stworzenie platformy internetowej z informacjami na temat kwalifikujących się urządzeń, materiałów i usług (w tym charakterystyk technicznych), które byłyby finansowane w ramach PPCP; wyłączenie z dofinansowania przedsięwzięć w nowo budowanych budynkach; uruchomieniu nowej, w pełni elektronicznej, ścieżki składania wniosków poprzez serwis gov.pl dla osób posiadających podpis zaufany lub podpis kwalifikowany.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: „Głównym celem zmian było wprowadzenie szeregu ułatwień oraz zwiększenie liczby partnerów i beneficjentów. Zmiany Programu *Czyste Powietrze* miały także skutkować usunięciem tzw. *wąskich gardeł*, które udało się zidentyfikować w ciągu półtora roku od jego uruchomienia. Ważną rolę we wdrażaniu Programu *Czyste Powietrze* odgrywają samorządy, które są najbliższe swoich mieszkańców, znają ich potrzeby i trudności w zakresie możliwości uzyskania dofinansowania, i mogą dotrzeć do mieszkańców potrzebujących wsparcia w uczestnictwie w Programie *Czyste Powietrze*, dla których przygotowano podwyższony poziom dofinansowania. Przeprowadzone w 2020 r. zmiany w Programie wynikały także z potrzeby przyspieszenia tempa realizacji Programu pozwalającego na wymianę trzech milionów nieefektywnych źródeł ciepła na niskoemisyjne w okresie jego obowiązywania. [...] Samorządy zostały zaproszone do wspólnego wdrażania Programu już w lipcu 2019 r. Wraz z wdrożeniem części Programu dla osób uprawnionych do podwyższonego poziomu dofinansowania współpraca ta została znacznie rozszerzona. Ustawowo został nałożony na gminy obowiązek wydawania zaświadczeń”.

(akta kontroli str. 351-980; 1844-1859; 1378-1444; 5988-5991)

Przed wprowadzaniem kolejnych zmian nie oceniano skutków finansowych ich wprowadzenia.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że: „Zmiany programu nie spowodowały zmiany łącznej kwoty budżetu Programu. Zarówno kwota bezzwrotnej dotacji, jak i zwrotna część budżetu, pozostały na tym samym poziomie. Jedynie w zmianie Programu wprowadzonej 15 maja 2020 r. pożyczki udzielane przez wfośigw zastąpiono kredytami bankowymi. Z uwagi na wprowadzenie termomodernizacyjnej ulgi podatkowej jako uzupełniającego źródła finansowania do Programu *Czyste Powietrze* została ona wpisana jako część budżetu programu. Budżet na realizację programu *Stop Smog* również został włączony w budżet Programu, jednak jest to nieznacząca kwota w budżecie Programu *Czyste Powietrze*. Przy zmianie Programu wprowadzonej 15 maja 2020 r. wykonano robocze symulacje skutków finansowych, z których wynikało, że po zmianie Programu, przyjmując dwa poziomy dofinansowania, średnia kwota dotacji się zmniejszy. Jednocześnie, Program podlega dalszym modyfikacjom, np. prowadzone są prace nad komponentem dla osób najuboższych, co spowoduje zwiększenie kwoty dotacji dla tej grupy wnioskodawców. W związku, z tym na bieżąco będą oceniane skutki finansowe tych zmian. Ponadto, każda zmiana Programu w zakresie środków finansowych przeznaczonych na program, była opiniowana przez Dyrektora Planowania i Sprawozdawczości w NFOŚiGW”.

W kwestii przeprowadzenia symulacji by stwierdzić, że zwiększenie poziomu dofinansowania przedsięwzięć w ramach PPCP (dla osób o niskich dochodach) nie będzie miało wpływu na planowaną pierwotnie liczbę beneficjentów tego programu, a w związku z tym na zmniejszenie wartości planowanych do uzyskania efektów rzeczowych i ekologicznych w ramach PPCP, zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że: „Nie mam wiedzy o symulacji. Jednak zauważę, że w pierwszym etapie wprowadzania PPCP było siedem progów z maksymalnym poziomem do 90% kosztów kwalifikowanych. Idea wprowadzenia podwyższonego poziomu zakłada dofinansowanie do 60% kosztów kwalifikowanych dofinansowania i była konsultowana z BŚ. Była to jedna z rekomendacji BŚ. Moim zdaniem nie spowoduje to przekroczenia budżetu 103 mld zł ani ilości interwencji zaplanowanych w programie”.

(akta kontroli str. 1844-1859; 6769-6776)

Budżet PPCP ustalono na 103 mld zł⁴², z tego na dofinansowanie w formie bezzwrotnej (dotacje) zaplanowano 63,3 mld zł, a na dofinansowanie w formie zwrotnej (pożyczki) – 39,7 mld zł.

W NFOŚiGW założono realizację PPCP przez lata 2018-2029, z tym że zobowiązania (rozumiane jako podpisywanie umów) miały być podejmowane do 31 grudnia 2027 r., a wydatkowanie środków miało nastąpić do 30 września 2029 r.

W terminie zatwierdzania PPCP nie przedstawiono montażu finansowego na cały okres jego realizacji. W uzasadnieniu do projektu uchwały Zarządu NFOŚiGW⁴³ wskazano jedynie, że plan wdrożenia zostanie przedstawiony w terminie późniejszym (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W sprawozdaniu z zadania audytowego pn. „Wdrożenie i realizacja programu priorytetowego pod kątem prawidłowości przebiegu procesu naboru wniosków o dofinansowanie oraz realizacji wypłat środków” wykazano, że PPCP zatwierdzony przez Zarząd NFOŚiGW 6 czerwca 2018 r nie spełniał formalnych wymogów instrukcji opracowania i wdrażania programu priorytetowego w NFOŚiGW (m.in. – brak było planu wdrożenia, będącego integralną częścią programu).

(akta kontroli str. 2060-2090; 2831-2838; 7434-7435)

Uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr A/4/1/2019 z 16 stycznia 2019 r. został przyjęty plan wdrażania PPCP na 2019 r.

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: „...w pierwszych analizach przygotowujących program PPCP zakładany był udział wojewódzkich funduszy na poziomie 30% (w okresie przed uruchomieniem finansowania ze środków Unii Europejskiej) i 10% po włączeniu środków europejskich do realizacji programu. Jednakże w związku z wejściem w życie ustawy Prawo Wodne i ograniczeniem przychodów wfośigw, założenia te musiały zostać zrewidowane. Ostatecznie wojewódzkie fundusze określają swój udział co roku podczas aneksowania umów o udostępnienie środków. Jego poziom został uzgodniony podczas jednego ze spotkań dotyczących wdrażania PPCP w wysokości ok. 5% przychodów uzyskiwanych przez poszczególne wojewódzkie fundusze z tytułu opłat środowiskowych”.

Kierownik Wydziału Programowego w Departamencie Czystego Powietrza, sprawująca funkcję koordynatora PPCP, wyjaśniła m.in., że: „Pierwszy plan wdrożenia został opracowany na jeden rok 2019, pod wpływem ustaleń z wfośigw...”.

⁴² Według pierwszej wersji PPCP z 6 czerwca 2018 r.

⁴³ Uchwała nr A/34/1/2018.

Plan wdrażania PPCP na lata 2018-2029 został przyjęty uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr B/5/20/2021 z 1 lutego 2021 r. Plan ten przybrał inną strukturę finansowania od pierwotnej, i tak:

- ✓ pożyczki na współfinansowanie przez NFOŚiGW przedsięwzięć realizowanych z udziałem środków europejskich – 2 079 808 tys. zł (całość środków z opłaty emisyjnej);
- ✓ dotacje i pomoc techniczna dla wfośigw na współfinansowanie przedsięwzięć z udziałem środków europejskich – 53 720 992 tys. zł; w tym: środki europejskie – 46 831 233 tys. zł, opłata emisyjna – 6 889 759 tys. zł;
- ✓ termomodernizacyjna ulga podatkowa – 6 801 000 tys. zł;
- ✓ kredyty bankowe – 40 000 000 tys. zł;
- ✓ Program „Stop Smog” – 698 200 tys. zł.

Do dnia zakończenia przez NIK czynności kontrolnych w NFOŚiGW nie przedłożono dokumentów źródłowych potwierdzających wiarygodność wartości przyjętych do przedmiotowego planu, ani nie zbilansowano budżetu PPCP (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Według ww. planu wdrażania obniżeniu uległo finansowanie ze środków NFOŚiGW.

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że: „Ograniczenie środków wynikało z dwóch przyczyn: Wejścia w życie od 2018 roku zapisów ustawy Prawo wodne, w której wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej zostały pozbawiane części przychodów na rzecz nowo powstałego podmiotu Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (PGW WP). W konsekwencji tych zmian WFOŚiGW już od 2019 r. otrzymały przychody mniejsze niż w latach poprzednich nawet o 50% (w zależności od wojewódzkiego funduszu). Ze względu na obowiązek nałożony wejściem w życie ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych (Dz. U. poz. 2161, z późn. zm.) corocznej wpłaty kwoty 1,4 mld zł, rozliczanej w ramach dotacji, na Fundusz Dróg Samorządowych (FDS) Narodowy fundusz jest zmuszony ograniczać finansowanie dotacyjne w innych obszarach. Podkreślić należy, że prognoza z 2018 r. była wstępną prognozą opartą o stan wiedzy o możliwych do pozyskania środkach. Aktualizacja z 2021 r. uwzględnia wiedzę o potencjalnym finansowaniu ze źródeł europejskich, prognozę wpływów z opłaty emisyjnej”.

(akta kontroli str. 1884-1897; 2834-2835; 5207-5212)

Od 15 maja 2020 r. w PPCP została wprowadzona możliwość uzyskania podwyższonego poziomu dofinansowania dla osób o niskich dochodach. Jednak ta część programu została uruchomiona 21 października 2020 r., ponieważ w terminie wprowadzenia wersji 2.0 PPCP nie były jeszcze dostosowane przepisy umożliwiające aplikowanie o podwyższone dofinansowanie.

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: „...Prace legislacyjne umożliwiające wydawanie przez gminy zaświadczeń o wysokości przeciętnego miesięcznego dochodu członka gospodarstwa domowego wnioskodawcy ubiegającego się o podwyższony poziom dofinansowania w ramach Programu jak i pokrycie kosztów obsługi zadań realizowanych przez WFOŚiGW i gminy związanych z wdrażaniem Programu oraz zwolnienie zaświadczeń z opłaty skarbowej, prowadzone były przez Ministerstwo Klimatu. Ponadto, w związku z potrzebą zapewnienia szybkiego i sprawnego postępowania w sprawie wydawania zaświadczeń, zarówno poprzez określenie wzoru żądania zawierającego niezbędne informacje i dane, jakie wnioskodawca jest obowiązany do przedłożenia właściwemu organowi w celu wydania zaświadczeń, jak i wzoru wydawanego zaświadczenia, równoległe do prac nad przepisami rangi ustawowej procedowane były stosowne przepisy wykonawcze, w zakresie których wiodącą rolę pełnił minister właściwy do

spraw klimatu, działając w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rodziny. NFOŚiGW współpracował w tym zakresie z Ministrem Klimatu i Ministrem Rodziny Pracy i Polityki Społecznej, [...]. Prace w NFOŚiGW nad zmianami legislacyjnymi rozpoczęły się na początku 2020 r. po tym jak ustalono wykorzystanie systemu weryfikacji dochodów przez gminy na bazie realizowanych przez nie programów społecznych. NFOŚiGW [...] dokonał analizy obowiązujących przepisów w zakresie metod weryfikacji i dokumentowania dochodów w procesach ubiegania się o szeroko rozumiane świadczenia ze środków publicznych, w tym świadczenia rodzinne, dodatki mieszkaniowe. Wobec braku inicjatywy ustawodawczej NFOŚiGW mógł jedynie zabiegać o sprawne procedowanie pożądaných, całkowicie nowych rozwiązań legislacyjnych, stanowiąc wsparcie i głos doradczy w procesie legislacyjnym, w szczególności poprzez współpracę z ówczesnym ministerstwem ds. klimatu. Ostateczny termin wejścia w życie i kształt przedmiotowych przepisów stanowiły okoliczności niezależne od NFOŚiGW. Regulacje zostały wprowadzone ustawą z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw [...]. Przepisy dotyczące zaświadczeń o wysokości przeciętnego miesięcznego dochodu na członka gospodarstwa domowego wprowadzone zostały z dniem 1 października 2020 roku”.

(akta kontroli str. 3238-3261)

W ramach PPCP, do 14 maja 2020 r., istniała możliwość udzielania dofinansowania w formie pożyczek. Pożyczki udzielane były ze środków NFOŚiGW oraz wfośigw.

Pożyczka mogła być udzielona na okres nie dłuższy niż 180 miesięcy. Okres finansowania był liczony od daty pierwszej planowanej wypłaty transzy pożyczki, do daty planowanej spłaty ostatniej raty kapitałowej. Oprocentowanie zmienne pożyczki wynosiło WIBOR 12M + 70 pkt bazowych i nie mniej niż 2% rocznie, przy czym ustalenie wysokości oprocentowania następowało w cyklu rocznym. Przy udzielaniu pożyczki mogła być stosowana karencja w spłacie rat kapitałowych liczona od daty wypłaty ostatniej transzy pożyczki do daty spłaty pierwszej raty kapitałowej, lecz nie dłuższa niż do 12 miesięcy po zakończeniu realizacji przedsięwzięcia. Karencja w spłacie pożyczki wliczała się w okres spłaty pożyczki.

Dotacja i pożyczka mogły być wypłacane po zrealizowaniu części lub całości przedsięwzięcia. Środki miały być przekazane po zakupie, dostawie i montażu urządzeń, instalacji oraz wyrobów budowlanych na rachunek bankowy wykonawcy, a jeżeli dowody księgowo zostały przez beneficjenta opłacone – na jego rachunek bankowy. Wnioskowanie o udzielenie dofinansowania w formie dotacji nie wymagało równoczesnego wnioskowania o udzielenie dofinansowania w formie pożyczki. Beneficjent mógł ubiegać się wyłącznie o dofinansowanie w formie dotacji, wyłącznie o dofinansowanie w formie pożyczki lub dofinansowanie w formie dotacji i pożyczki.

Jak wyjaśnił zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW „NFOŚiGW rekomendował wfośigw stosowanie określonego wzoru umowy pożyczki. Ostateczna decyzja w tej sprawie należała do Zarządów WFOŚiGW. Podstawą formą zabezpieczenia był weksel własny *in blanco* z klauzulą bez protestu wraz z deklaracją wekslową. WFOŚiGW uzgadniały z pożyczkobiorcami dodatkowe formy zabezpieczenia spłaty pożyczki wraz z odsetkami zgodnie z obowiązującym w wfośigw regulacjami”.

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił także, że sygnalizowane były przypadki rezygnacji potencjalnych beneficjentów z ubiegania się o dofinansowanie w formie pożyczki ze względu na nieatrakcyjność takiej formy dofinansowania oraz, że wyniki konsultacji działania instrumentu pożyczkowego w ramach PPCP wskazywały, że największymi źródłami problemów były m.in.:

- brak możliwości uzyskania pożyczki przed inwestycją, brak możliwości zaliczkowania wypłaty środków;
- konieczność zapłaty za fakturę ze środków innych niż pożyczka/dotacja;
- niskie oprocentowanie było atrakcyjne dla beneficjentów natomiast konstrukcja wypłat pożyczki, w większości refundacyjna, była dla nich niekorzystna;
- długotrwała procedura udzielania pożyczek, w tym badania zdolności kredytowej, wykonawcy wycofywali się z realizacji inwestycji;
- brak zasobów ludzkich w wfośigw do szybkiego badania zdolności kredytowej osób fizycznych;
- długi okres oczekiwania na wypłatę środków z pożyczki.

W NFOŚiGW nie dysponowano danymi o procentowym udziale przypadków rezygnacji w liczbie osób zainteresowanych taką formą dofinansowania.

(akta kontroli str. 3255-3257)

Od 15 maja 2020 r. (tj. od dnia wprowadzenia wersji 2.0 PPCP) zlikwidowano możliwość aplikowania przez potencjalnych beneficjentów PPCP o pożyczkę.

Prezes Zarządu NFOŚiGW (od 30 sierpnia 2019 r. do 31 maja 2020 r.) zeznał, że: „Dokonana została ocena instrumentu pożyczkowego oferowanego osobom fizycznym w ramach PPCP przez wfośigw. Prowadzone były konsultacje tego mechanizmu. Powstał dokument Analizy instrumentu pożyczkowego w ramach PPCP w październiku 2019 r. Mechanizm pożyczkowy był wadliwy i budził wątpliwości, w tym Banku Światowego. Należy zauważyć, że zgodnie z warunkami pierwszej wersji programu pożyczka mogła zostać udzielona przez wfośigw na refundację wydatków poniesionych przez wnioskodawcę. Każdy wfośigw miał własną procedurę oceny zdolności pożyczkowej”.

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że: wynik konsultacji instrumentu pożyczkowego stosowanego w PPCP pokazał jednoznacznie, że nie spełniał on swojego celu, i miał negatywny wpływ na odbiór społeczny tego programu; potwierdzały to dane dotyczące wniosków o pożyczkę oraz liczby zawartych umów pożyczkowych i wypłaconych środków beneficjentom w ramach tego instrumentu.

W ramach wersji PPCP obowiązującej od 15 maja 2020 r. w NFOŚiGW rozpoczęto współpracę z sektorem bankowym, której wynikiem było uruchomienie tzw. „ścieżki bankowej” w PPCP, obejmującej dotację połączoną z kredytem oferowanym przez banki.

Łączna liczba wniosków o dofinansowanie złożonych do 14 maja 2020 roku wyniosła 137 210, w tym wniosków o pożyczkę 1 054 oraz liczba wniosków o dotację z pożyczką – 14 327.

Łączna liczba zawartych umów o dofinansowanie w ww. okresie wyniosła 92 056, w tym umów o pożyczkę 5 385.

Analiza danych (wg stanu na 7 lutego 2020 r.) w zakresie złożonych wniosków o pożyczkę oraz zawartych umów w podziale na grupy dochodowe, wykazała, że najuboższa grupa wnioskodawców, do której przede wszystkim skierowany był ten instrument finansowy, w mniejszym stopniu korzystała z pożyczek⁴⁴.

(akta kontroli str. 3251-3252; 7111-7120; 7520-7527)

W wersji 2.0 PPCP, obowiązującej od 15 maja 2020 r., istniała możliwość udzielania przez wfośigw pożyczek gminom ze środków NFOŚiGW. Gminy z otrzymanych środków mogłyby udzielać pożyczek beneficjentom PPCP.

⁴⁴ Udział liczby wniosków o pożyczkę w 4 najniższych grupach dochodowych w stosunku do wszystkich złożonych wniosków wynosił 35%, a udział liczby podpisanych umów – 38%.

Zastępca Prezesa Zarządu wyjaśnił m.in., że: „...element pożyczek dla gmin jest także analizowany w procesie tworzenia trzeciej części PPCP pod kątem prefinansowania inwestycji odbiorcom tej części programu. W mojej opinii, aby skutecznie wprowadzić ten element niezbędne byłoby wprowadzenie zmian legislacyjnych ukierunkowane na udzielanie tzw. *zielonych pożyczek* gminom tak aby nie były one wliczane do wskaźnika poziomu zadłużenia gminy”.

(akta kontroli str. 6769-6776)

W PPCP nie uwzględniono grupy społecznej stanowiącej osoby zamieszkujące w zabudowie wielorodzinnej. Według deklaracji zawartych w informacji Ministra Klimatu i Środowiska dla Senackiej Komisji Nadzwyczajnej do Spraw Klimatu zostały już podjęte działania mające na celu wprowadzenie możliwości wsparcia w ramach PPCP wymiany źródeł ciepła i termomodernizacji w budynkach wielorodzinnych (powołano zespół roboczy, który ma opracować nową wersję PPCP – oznaczoną jako wersja 3.0).

W kwestii podjętych działań zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że: „Celem programu *Czyste Powietrze* jest wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej budynków mieszkalnych jednorodzinnych, gdzie skala problemu wynikającego z użytkowania przestarzałych wysokoemisyjnych źródeł ciepła na paliwo stałe, jest największa. Ponad 80% z 5,5 miliona budynków jednorodzinnych w Polsce jako główne źródło ogrzewania wykorzystuje kotły na paliwa stałe (węgiel/drewno). W większości są to urządzenia niespełniające obowiązujących wymagań emisyjnych (określonych w tzw. *uchwałach antysmogowych*). Właściciele tych budynków przed uruchomieniem programu *Czyste Powietrze* nie mogli liczyć praktycznie na żadne wsparcie ze strony Państwa. We wrześniu 2020 r. Ministerstwo Klimatu przedstawiło propozycję koncepcji programu *Czyste Powietrze 3.0* zawierającą wprowadzenie kolejnych usprawnień (odejście od wsparcia dla kotłów na węgiel, podniesienie intensywności wsparcia dla pomp ciepła) oraz rozszerzenie katalogu beneficjentów o właścicieli lokali w domach wielolokalowych (od 3 do 7 lokali). Po wymianie opinii postanowiono że program *Czyste Powietrze* będzie w dalszym ciągu dedykowany mieszkańcom domów jednorodzinnych, a w celu wsparcia budynków wielorodzinnych powstaną odrębne programy. W tym celu wypracowano i uruchomiono dwa programy pilotażowe dla budynków wielorodzinnych od 3 do 20 lokali:

- *Poprawa jakości powietrza w najbardziej zanieczyszczonych gminach – pilotaż*, realizowany na terenie Gminy Pszczyna,
- *Poprawa jakości powietrza poprzez wymianę źródeł ciepła w budynkach wielorodzinnych – pilotaż* na terenie województwa zachodniopomorskiego.

W obu pilotażach zobowiązania będą podejmowane przez wojewódzkie fundusze do 31.03.2022 r., a środki mają być wydatkowane do 31.03.2024 r. Planowane jest uruchomienie kolejnego podobnego pilotażu w woj. dolnośląskim. Realizowane pilotaże zostały uruchomione w kwietniu 2021 r. i jest to zbyt krótki czas na ich podsumowanie i wyciągnięcie wniosków. Dodatkowo NFOŚiGW przygotował ogólnopolski program likwidacji niskiej emisji wspierającej wzrost efektywności energetycznej lokali w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych, którego celem jest wymiana przestarzałych źródeł ciepła w lokalach mieszkalnych w budynkach wielorodzinnych. Projekt został przesłany do konsultacji przez wfośiGW”.

(akta kontroli str. 3248-3262)

NFOŚiGW był operatorem Programu „Stop Smog” na podstawie porozumienia zawartego z MKiŚ i BGK 28 stycznia 2021 r.

W kwestii wspierania wdrażania PPCP przez Program „Stop Smog” zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że: „Program *Stop Smog* będzie wspierał osiągnięcie

celów programu *Czyste Powietrze* w części dotyczącej najuboższej grupy społeczeństwa. Przy założeniu, że środki zostaną pozyskane i wydatkowane w pełnym zakładanym wymiarze program *Stop Smog* może w znaczącym zakresie pomóc gminom w likwidacji ubóstwa energetycznego wśród mieszkańców zmagających się z tym problemem. Należy pamiętać, że celem programu *Stop Smog* jest ograniczenie emisji zanieczyszczeń i poprawa jakości powietrza oraz poprawa efektywności energetycznej budynków poprzez realizację przedsięwzięć niskoemisyjnych na rzecz najmniej zamożnych gospodarstw domowych w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych, w tym w szczególności tych, których członkami są osoby mające prawo do korzystania ze świadczeń pieniężnych na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Rekomendacje Banku Światowego dotyczące opracowania kolejnej trzeciej części programu skierowanej do najuboższych gospodarstw domowych wskazują na potrzebę rozważenia docelowego dokonania integracji programu *Stop Smog* z programem *Czyste Powietrze*, ze względu na ten sam cel i rodzaj realizowanych działań. Zakładany termin uruchomienia pierwszego etapu trzeciej części Programu to początek 2022 r., a uruchomienie pełnego zakresu części trzeciej to rok 2023. Do tego czasu program *Stop Smog* będzie monitorowany, a wyciągnięte wnioski posłużą do wypracowania finalnego modelu wsparcia najuboższych gospodarstw w Programie”.

Dyrektor Departamentu Czystego Powietrza podała, że: „31 marca 2021 r. rozpoczął się nabór wniosków dla gmin, związków międzygminnych, powiatów oraz związków metropolitalnych województwa śląskiego o zawarcie porozumienia na współfinansowanie przedsięwzięć niskoemisyjnych ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów w ramach programu *Stop Smog*. Dotychczas złożono w nowym naborze 6 wniosków o współfinansowanie (gminy: Brzesko, Spytkowice, Limanowa, Dąbrówka, Raszyn i Kraków). Porozumienia na współfinansowanie przedsięwzięć niskoemisyjnych podpisano dotychczas z 10 gminami (Skawina, Sucha Beskidzka, Pszczyna, Niepołomice, Tuchów, Sosnowiec, Rybnik, Brzesko, Spytkowice i Limanowa). Wnioski gmin: Kraków, Raszyn i Dąbrówka są po pozytywnej ocenie a przed podpisaniem porozumień” (dane – stan na 8 listopada 2021 r. – przyp. kontrolera NIK).

(akta kontroli str. 3248-3262; 7439-7441; 7899)

Uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr A/48/2/21 z 10 czerwca 2021 r. zostały wprowadzone zmiany w katalogu kosztów kwalifikowanych podlegających dofinansowaniu w ramach PPCP, w szczególności wycofano z dofinansowania – od 1 stycznia 2022 r. – kotły opalane węglem.

(akta kontroli str. 5306-5352)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. NFOŚiGW w terminie zatwierdzenia PPCP nie opracował planu wdrażania tego programu, ani planu finansowego obejmującego okres jego realizacji, tj. lata 2018-2029.

Tym samym nie zbilansowano budżetu PPCP, nie wskazano m.in. źródeł pochodzenia 103 mld zł wskazanych w przygotowanym budżecie PPCP.

Brak zbilansowania budżetu PPCP został potwierdzony w planie finansowym, załączonym do pisma z 23 lipca 2018 r.⁴⁵ zastępcy Prezesa Zarządu NFOŚiGW⁴⁶ adresowanego do Ministra Środowiska, w którym m.in. wskazano brakujące środki na wdrażanie PPCP w wysokości 78 mld zł.

⁴⁵ Znak: NFOŚiGW-DHS.032.1.2018.8.

⁴⁶ Okres zajmowania stanowiska: od 26 lutego 2018 r. do 1 marca 2019 r.

W kwestii niezbilansowania budżetu PPCP oraz ujęcia w nim środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (POLiŚ) zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW (od 26 lutego 2018 r. do 1 marca 2019 r.) zeznała, że: „Program miał być początkowo finansowany z budżetu NFOŚiGW, a następnie z POLiŚ, z kolejnej perspektywy finansowej. Nie pamiętam, dlaczego ujęto w planie środki z POLiŚ w 2022 r. i na jakiej podstawie”.

P.o. Prezes Zarządu NFOŚiGW (od 26 lutego 2019 r. do 29 sierpnia 2019 r.) w kwestii budżetu PPCP zeznał, że: „NFOŚiGW oraz wfośiGW plany finansowe opracowują w perspektywie rocznej. W 2019 r. obowiązywały umowy udostępnienia środków przez NFOŚiGW poszczególnym wfośiGW, środki były udostępniane zgodnie z tymi umowami. W początkowej fazie realizacji PPCP, tj. w 2018 r., oraz na początku 2019 r. trwał proces oceniania wniosków, zaś wypłaty środków beneficjentom następowały dopiero najwcześniej w II kwartale 2019 r. W okresie tym koncentrowałem się na zapewnieniu bieżącego finansowania PPCP, a nie w perspektywie całego programu. W czasie, gdy pełniłem funkcję Prezesa Zarządu NFOŚiGW środki na PPCP były zapewnione przez NFOŚiGW oraz wfośiGW”.

Prezes Zarządu NFOŚiGW (od 30 sierpnia 2019 r. do 31 maja 2020 r.) zeznał, że: „Miałem świadomość, że realizacja celu PPCP była możliwa w ramach kombinacji środków krajowych i unijnych. Działania realizowane w latach 2018-2020 miały być realizowane ze środków krajowych. Swoją estymację środków potrzebnych do domknięcia PPCP ze środków unijnych w ramach perspektywy 2021-2027 sprecyzowałem w piśmie wysłanym pod koniec maja 2020 r. do Ministra Funduszy Europejskich i Polityki Regionalnej. Oszacowałem tą kwotę na poziomie 8-9 mld euro”.

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: „...przyjęte wielkości wynikały z ustalanych proporcji w realizacji PPCP wynikających z jednej strony z możliwości finansowych Funduszy, a drugiej oczekiwań co do kwot możliwych do uzyskania z Unii Europejskiej. Założenia te w konfrontacji z rzeczywistością ulegały w kolejnych okresach zmianom”. Ponadto wyjaśnił m.in., że: „Ze względu na priorytetowy nie tylko dla NFOŚiGW, ale także dla Polski PPCP oraz pilną potrzebę określenia niezbędnych inwestycji w zakresie zmniejszenia tzw. niskiej emisji pochodzącej z domów jednorodzinnych PPCP powstał w szczególności sposób. Nie został on określony na podstawie dostępnych obecnie środków, ale na podstawie realizacji celu globalnego. Podjęto więc decyzję o przygotowaniu programu który określał potrzeby w zakresie wymiany źródeł ciepła oraz termomodernizacji budynków jednorodzinnych. Dokument ten jest traktowany nie tylko jako program NFOŚiGW ale program ogólnopolski, rządowy i stanowi punkt wyjścia do wnioskowania o nowe środki przeznaczone na walkę z zanieczyszczeniem powietrza (środki krajowe i zagraniczne). Takie kompleksowe podejście i określenie wysokości środków potrzebnych do walki z niską emisją z domów jednorodzinnych w ramach programu umożliwi agregację działań wszystkich podmiotów (budżet państwa, wfośiGW, NFOŚiGW, gminy, banki) w tym zakresie w jednym miejscu oraz określenie luki w finansowaniu. [...] Do września 2018 r. uzgadniano zasady finansowania w ramach PPCP – zapisy programu oraz dokumenty wdrożeniowe niezbędne do uruchomienia naboru wniosków. Według wiedzy NFOŚiGW na tym etapie nie było uzgodnień co do podziału środków zaangażowanych w program między NFOŚiGW i wfośiGW. Do stycznia 2019 r. uzgodniono podział środków na rok 2019”.

W kwestii ujęcia w pierwszej wersji PPCP 39 mld zł na finansowanie pożyczkowe oraz 63 mld zł na finansowanie dotacyjne, Prezes Zarządu NFOŚiGW (od 18 grudnia 2015 r. do 12 lutego 2019 r.) zeznał, że: „W każdym programie priorytetowym zakładane budżety mają charakter szacunkowy. Jest instrukcja tworzenia programów, jest kierownik programu, osoba nadzorująca i w ramach tej organizacji te szacunki są dokonywane. O ile pamiętam były programy z budżetem szacowanym na poziomie 1 mld a wykonanym na poziomie 50 mln zł. Ja nie pamiętam szczegółów, ale były jakieś dane statystyczne dot. dochodów rodzin czy właścicieli domów jednorodzinnych. Nie jestem pewien czy te dane zostały przekazane do NFOŚiGW przez KPRM lub Ministerstwo Środowiska. Na pewno dane dotyczyły dochodów rodzin, szczegółowa dyskusja dotyczyła, jakie brać pod uwagę przedziały dochodów, a także jaki dochód brać pod uwagę dla danego domu, czy dochody właściciela, czy właściciela i małżonka, czy wszystkich mieszkańców nieruchomości. Osobiście nie brałem udziału w tych pracach, ale szczegółowe wyliczenia były wykonane i zostały przedstawione przez autorów analizy Zarządowi NFOŚiGW rekomendacje w tym zakresie”.

Biegli powołani przez NIK stwierdzili m.in., że: „Szacowany budżet PPCP jest nieweryfikowalny. Owszem plan finansowy precyzyjnie określa planowane wydatki w programie, jednak montaż finansowy nie jest znany. Jednostka kontrolowana nie przedstawiła dokumentacji wskazującej na przybliżone choćby szacunki na poziomie 103 mld zł. W swoim raporcie *Walka ze smogiem: instrumenty finansowe dla podnoszenia efektywności energetycznej budynków jednorodzinnych* Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju Bank Światowy szacuje potrzeby inwestycyjne dla Polski w zakresie wymiany niezgodnych z normami kotłów na paliwo stałe i pełnej termomodernizacji w sektorze budynków jednorodzinnych na ok. 154,1 mld zł (36,3 mld euro) na terenie całego kraju”.

(akta kontroli str. 2831-2838; 5010-5019; 5053; 7111-7125; 7159)

Najwyższa Izba Kontroli uznaje opisane wyżej postępowanie NFOŚiGW za nierzetelne.

2. Do dnia zakończenia przez NIK czynności kontrolnych NFOŚiGW nie zbilansował budżetu PPCP. W NFOŚiGW nie dysponowano dokumentami potwierdzającymi wysokość i źródła finansowania PPCP na lata 2018-2029. W planie wdrażania, przyjętym uchwałą Zarządu NFOŚiGW 1 lutego 2021 r., nie wskazano wysokości środków własnych wfośigw planowanych do zaangażowania w realizację PPCP.

W kwestii dokumentów źródłowych przedstawiających wymienione przez NFOŚiGW źródła finansowania zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że: „Nie dysponujemy innymi, niż przywołana uchwała Zarządu NFOŚiGW, dokumentami źródłowymi na potwierdzenie wprowadzonych zmian”.

W kwestii niewyszczególnienia w planie wdrażania na lata 2018-2029 środków wfośigw kierownik Wydziału Programowego w Departamencie Czystego Powietrza, sprawująca funkcję koordynatora PPCP, wyjaśniła m.in., że: „Trwają uzgodnienia dotyczące zabezpieczenia wysokość środków UE oraz i zabezpieczenia środków na pomoc techniczną dla Gmin. Udział wfośigw oszacowano na podstawie deklaracji zebranych od wfośigw w okresie 2018-2020 i został zaprognozowany jego dalszy udział do zakończenia programu. W planie wdrożenia kwota środków jest ujęta razem ze środkami NFOŚiGW (nie została wyodrębniona). Pomiędzy komórkami NFOŚiGW, w związku z pytaniami kierowanymi przez NIK, prowadzone są rozmowy o wyodrębnieniu kwoty WFOŚiGW”.

(akta kontroli str. 2831-2838, 5207-5212)

Opracowanie planu wdrażania w sytuacji braku potwierdzenia wysokości i źródeł finansowania PPCP jednoznacznie wskazuje, że nie zbilansowano budżetu PPCP. Potwierdza to w szczególności brak ustalenia, jakie środki na wdrażanie PPCP skłonne są zaangażować zarządy wfośigw. Jest to niepokojące w sytuacji obniżania udziału wfośigw w finansowaniu PPCP w latach 2018-2021.

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że „...w pierwszych analizach przygotowujących program PPCP zakładany był udział wojewódzkich funduszy na poziomie 30% (w okresie przed uruchomieniem finansowania ze środków Unii Europejskiej) i 10% po włączeniu środków europejskich do realizacji programu. Jednakże w związku z wejściem w życie ustawy Prawo Wodne i ograniczeniem przychodów wfośigw założenia te musiały zostać zrewidowane. Ostatecznie wojewódzkie fundusze określają swój udział co roku podczas aneksowania umów o udostępnienie środków. Jego poziom został uzgodniony podczas jednego ze spotkań dotyczących wdrażania PPCP w wysokości ok. 5% przychodów uzyskiwanych przez poszczególne wojewódzkie fundusze z tytułu opłat środowiskowych”.

(akta kontroli str. 3499-3509)

Nieustalenie wysokości krajowych źródeł finansowania PPCP uniemożliwia także określenie niezbędnego finansowania z budżetu środków europejskich. Od maja 2020 r. jako jedno ze źródeł finansowania PPCP wskazano ulgę termomodernizacyjną. Należy podkreślić, że ulga termomodernizacyjna polegająca na możliwości odliczenia przez podatnika będącego właścicielem lub współwłaścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego, wydatków poniesionych na termomodernizację budynku, od podstawy obliczenia podatku, jest instrumentem oddziaływania państwa ukierunkowanym na poprawę jakości powietrza należącym jednakże do kompetencji administracji skarbowej. W planie wdrażania z lutego 2021 r. środki europejskie określono na poziomie ok. 47 mld zł, podczas gdy Prezes Zarządu NFOŚiGW (od 30 sierpnia 2019 r. do 31 maja 2020 r.) wskazywał, że aplikował o 8-9 mld euro (tj. ok. 50 mld zł). Sekretarz Stanu Pełnomocnik Rządu ds. Odnawialnych Źródeł Energii sygnalizował potrzeby w wysokości 20 mld zł⁴⁷, a Pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów ds. Programu „Czyste Powietrze” – w marcu 2021 r. – 6,7 mld euro (z tego 3,2 mld euro z Krajowego Planu Odbudowy i 3,5 mld euro z Funduszu Spójności)⁴⁸.

(akta kontroli str. 7111-7120; 7974-7975; 7978-7979)

Przyjęcie przez NFOŚiGW planu wdrażania PPCP na lata 2018-2029 bez wcześniejszego zbilansowania budżetu PPCP należy uznać za postępowanie nierzetelne i niecelowe.

3. W dokumentacji NFOŚiGW nie odnotowano przekazania przez NFOŚiGW do MŚ informacji zawierających dane o realizacji PPCP – w odpowiedzi na pismo Ministra Środowiska z 20 lipca 2018 r.⁴⁹. Minister Środowiska w piśmie tym zwrócił się do Prezesa Zarządu NFOŚiGW o przekazanie informacji dotyczących realizacji PPCP, w związku z prośbą Prezesa Rady Ministrów o pilne przedstawienie stanu realizacji PPCP (informacja miała uwzględniać stan realizacji, założenie programowe, opis procesu, cele, efekt ekologiczny, wykaz dokumentów, projekt budżetu PPCP na lata 2018-2029).

⁴⁷ Wyjaśnienia złożone na potrzeby kontroli P/21/053 prowadzonej w MKiŚ.

⁴⁸ Z tym, że kwota ta dotyczyła rządowego Programu „Czyste Powietrze”, tj. programu, którego jednym z elementów jest PPCP (dane z pisma przedłożonego w toku kontroli P/21/053 prowadzonej w MKiŚ).

⁴⁹ Znak: GPM.0770.2018.

Odpowiedź na ww. pismo została opracowana w NFOŚiGW i zawarta w piśmie z 23 lipca 2018 r.⁵⁰. Pismo to, zaadresowane do Ministra Środowiska, podpisała Anna Król – zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW. Zawarto w nim m.in. następujące informacje: budżet PPCP wynosi 103 017,9 mln zł, w tym środki zabezpieczone 24 046 mln zł, środki brakujące 78 971,3 mln zł. W ewidencji pism wychodzących z NFOŚiGW nie odnotowano faktu przekazania ww. pisma do MŚ.

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: „...według naszej wiedzy nie ma w dokumentacji potwierdzenia przekazania ww. pisma do MŚ. Prawdopodobnie pismo (adresowane do Ministra Środowiska) zostało przekazane osobiście przez ówczesnego zastępcę prezesa odpowiedzialnego za program *Czyste Powietrze*”.

(akta kontroli str. 3499-3501, 7981)

Najwyższa Izba Kontroli uznaje powyższe postępowanie NFOŚiGW za nierzetelne.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie niezbilansowanie budżetu PPCP zarówno na etapie jego przygotowania jak i wdrażania. W ocenie NIK liczba zmian w PPCP dotyczących warunków udzielania dofinansowania była konsekwencją nieopracowania studium wykonalności tego programu. W zatwierdzonym w 2018 r. PPCP nie ustalono mechanizmów umożliwiających dostępność tego programu dla osób ubogich energetycznie, ani działań osłonowych dla grup wrażliwych. Dopiero w 2020 r. wprowadzono pierwsze rozwiązania zwiększające możliwość uczestnictwa w PPCP osobom o niskich dochodach, a w 2021 r. rozpoczęto prace nad trzecią częścią programu skierowaną do najuboższej grupy społeczeństwa. Plan wdrażania na cały okres realizacji PPCP opracowano dopiero w 2021 r., jednak nie udokumentowano źródeł finansowania tego programu, co było postępowaniem nierzetelnym.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

3. Działania informacyjno-edukacyjne propagujące wiedzę o PPCP

Plany działań informacyjno-promocyjnych NFOŚiGW obowiązujące w poszczególnych latach objętych kontrolą zostały zatwierdzone przez Zarząd NFOŚiGW w dniach: 9 kwietnia 2018 r. (plan na 2018), 10 lipca 2019 r. (plan na 2019), 11 lutego 2020 r. (plan na 2020) oraz 18 stycznia 2021 r. (plan na 2021); nie określały one planowanych działań na potrzeby PPCP (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Osobne plany ww. działań prowadzonych w ramach PPCP zostały zatwierdzone przez Zarząd NFOŚiGW w dniach: 7 lipca 2020 r. (na rok 2020) oraz 23 lutego 2021 r. (na rok 2021); dotyczyły one wspólnych działań MKiŚ oraz NFOŚiGW. Ponadto od roku 2021 stroną działań informacyjno-promocyjnych było również – na podstawie zawartego porozumienia⁵¹ – [...]*, przy czym nie dokonano w NFOŚiGW pisemnej oceny złożonego wniosku [...]* dotyczącego nawiązania współpracy (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 243-327, 343-350, 1856-1858, 1899-1909, 2182-2197, 4231-4233, 4239-4250, 4509-4534, 4542-4550, 4594-4602, 5168-5196, 7443-7444, 7976)

Po zatwierdzeniu PPCP przez Zarząd NFOŚiGW zawarto również inne porozumienia mające na celu informowanie i promocję tego programu tj.:

⁵⁰ Znak: NFOŚiGW-DHS.032.1.2018.8.

⁵¹ Uchwała nr A/13/1/2021 Zarządu NFOŚiGW z 23 lutego 2021 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie porozumienia o współpracy pomiędzy NFOŚiGW, MKiŚ oraz [...]*. Porozumienie wykonawcze z 25 marca 2021 r. zawarte pomiędzy: MKiŚ, NFOŚiGW oraz [...]* w sprawie realizacji w mediach kampanii informacyjno-promocyjnej „Czyste Powietrze – zdrowy wybór. Twój Wybór!”.

- Porozumienie w sprawie realizacji PPCP z 7 czerwca 2018 r. zawarte przez NFOŚiGW z 16 wfośigw i [...]*), w którym jego strony m.in. zadeklarowały uzgodnienie wspólnych działań informacyjnych i promocyjnych o PPCP oraz ponoszenie kosztów uzgodnionych działań we własnym zakresie⁵². Porozumienie zawarto na czas nieokreślony.
Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in. że: „Niniejsze porozumienie miało charakter ogólny. Zapisy w nim zawarte wskazują na współpracę na szerokim polu działań w odniesieniu do całego PPCP. Dokument nie precyzuje zadań, w szczególności dotyczących informacji i promocji, natomiast w odniesieniu do kosztów wskazuje, że strony porozumienia będą je ponosić we własnym zakresie. Wg naszej wiedzy nie było dokumentu na bazie tego porozumienia ustalającego szczegółowy podział zadań i koszty”.
(akta kontroli str. 1847-1848, 4239, 4251-4267)
- Porozumienie nr 1/2018 z 28 sierpnia 2018 r. zawarte przez NFOŚiGW z MŚ, [...]*), Głównym Inspektoratem Ochrony Środowiska (GIOŚ) oraz 16 wfośigw w sprawie dokonania podziału zadań związanych z realizacją cyklu jednodniowych spotkań z mieszkańcami gmin w ramach PPCP, których celem było „upowszechnienie w społeczeństwie świadomości odpowiedzialności indywidualnej każdego z mieszkańców za nieodpowiednią jakość powietrza oraz wskazanie sposobów działań, wpływających na poprawę stanu jakości powietrza”⁵³. Porozumienie obowiązywało do 31 grudnia 2018 r. Do zadań NFOŚiGW w ramach realizacji tego porozumienia należało m.in. zapewnienie wsparcia merytorycznego spotkań oraz ekspertów, w tym ich przeszkolenie.
Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez zastępcę Prezesa Zarządu NFOŚiGW: „Osobą [...] uczestniczącą w części spotkań w gminach, o których mowa w porozumieniu, była [...] zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW, kierująca komórką zajmującą się wdrażaniem PPCP w NFOŚiGW. Według naszej wiedzy NFOŚiGW nie delegował innych ekspertów. NFOŚiGW nie prowadził promocji tych działań, pozostając jednocześnie do dyspozycji MKiŚ. Porozumienie nie zostało przedłużone. Spotkania były realizowane przez MKiŚ, które realizowało przyjęty plan spotkań”.
(akta kontroli str. 1848, 1910-1921, 3674-3677, 4239-4240, 4268-4279, 4543, 4551-4593)
- Piętnaście porozumień z 20 listopada 2018 r. zawartych przez NFOŚiGW z wfośigw⁵⁴ w sprawie współpracy w zakresie realizacji PPCP, w tym także podejmowania wspólnych działań informacyjnych i promocyjnych o tym programie oraz prowadzenia jednolitej polityki informacyjnej. Porozumienia obowiązywały do 31 grudnia 2029 r.; zawierały m.in. zobowiązanie NFOŚiGW do koordynacji w zakresie przepływu informacji dotyczących realizacji PPCP oraz uspołnieniu przekazu kierowanego do beneficjentów.
Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: „Przyczyny braku podpisania Porozumienia przez WFOŚiGW w Łodzi nie są nam znane. Naszym zdaniem, WFOŚiGW w Łodzi realizuje działania związane z realizacją PPCP, analogicznie jak inne WFOŚiGW [...] Według naszej wiedzy nie był opracowany plan działań informacyjno-promocyjnych NFOŚiGW i WFOŚiGW”.

⁵² § 7 porozumienia.

⁵³ Realizacja zapisów tego porozumienia nastąpiła w ramach umowy nr 58/2018 z 9 kwietnia 2018 r., którą przywołano dalej. Zgodnie z przedłożonym przez MŚ sprawozdaniem od 4 września 2018 r. do 28 października 2018 r. zorganizowano 2 479 spotkań informacyjnych, w których wzięło udział 172 722 osób, a ich koszt wyniósł 4 610,6 tys. zł. Dodatkowo, na potrzeby promocji tych spotkań wydrukowano 25 000 plakatów informujących o miejscu i terminie spotkania oraz 346 000 broszur informacyjnych przekazanych uczestnikom spotkań oraz wfośigw.

⁵⁴ Z wyjątkiem WFOŚiGW w Łodzi.

(akta kontroli str. 1848, 1922-1967, 4240, 4544)

- Porozumienie o współpracy z 7 maja 2021 r. zawarte przez NFOŚiGW z Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) m.in. w zakresie działań na rzecz poprawy jakości powietrza w Polsce w obszarze działań informacyjno-promocyjnych oraz rozwijania programów priorytetowych. Porozumienie zostało zawarte na czas nieokreślony. W oparciu o to porozumienie NFOŚiGW przekazywał wszystkie komunikaty prasowe dotyczące m.in. PPCP w celu ich umieszczenia na stronie internetowej ARiMR⁵⁵. Ponadto przedstawiciele NFOŚiGW prezentowali m.in. założenia PPCP podczas czterech webinarów zorganizowanych przez ARiMR i przeprowadzonych w formie zdalnej⁵⁶. Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: „Współpraca ta ma charakter otwarty i rozwojowy. Porozumienie nie wymaga tworzenia planu współpracy. Dla NFOŚiGW istotne jest, że informacja o PPCP jest propagowana do rolników (w dużej mierze - potencjalnych beneficjentów programu) przez instytucję cieszącą się dużym zainteresowaniem i zaufaniem tej grupy społeczeństwa”.

(akta kontroli str. 4240-4241, 4280-4292)

W NFOŚiGW nie opracowano planów działań informacyjno-promocyjno-edukacyjnych obejmujących w sposób kompleksowy zadania poszczególnych jednostek organizacyjnych zaangażowanych we wdrażanie PPCP (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W latach 2018-2019 działania promocyjno-edukacyjno-informacyjne dotyczące PPCP prowadzone były głównie przez MŚ/MK m.in. w ramach Programu Priorytetowego Edukacja Ekologiczna (PPEE)⁵⁷. Udział NFOŚiGW w tych działaniach – zgodnie ze złożonymi przez Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnieniami – miał „charakter uzupełniający”. Jak wyjaśnił zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW, w ramach tych działań przygotowywano i wysyłano informacje prasowe, inicjowano publikacje na temat PPCP, prowadzono podstronę programu „Czyste Powietrze” na stronie nfosigw.gov.pl, a także organizowano spotkania i szkolenia z przedstawicielami wfosigw. Ponadto w 2019 r. NFOŚiGW był partnerem strategicznym akcji „Ocieplam dom i walczę ze smogiem”, której celem było podejmowanie działań na rzecz edukacji o korzyściach związanych z termomodernizacją domów, jako elementu walki ze smogiem.

W okresie objętym kontrolą NIK propagowanie przez NFOŚiGW możliwości uzyskania dofinansowania odbywało się w różnych formach, w tym m.in. przez udział ekspertów lub członków Zarządu NFOŚiGW w wydarzeniach branżowych typu seminaria, targi⁵⁸, konferencje, komunikaty prasowe⁵⁹, wywiady i publikacje (zarówno w prasie drukowanej, jak i na portalach internetowych), media społecznościowe, a także przygotowanie materiałów informacyjnych typu: wideo, grafiki, ulotki/broszury do druku, elektroniczne itp. Dodatkowo udzielanie informacji o PPCP odbywało się m.in. za pomocą infolinii⁶⁰, konsultacji prowadzonych przez doradców energetycznych

⁵⁵ <https://www.gov.pl/web/arimr/program-czyste-powietrze2>.

⁵⁶ W dniach 15, 16, 19 i 20 lipca 2021 r.

⁵⁷ Umowy zawarte przez NFOŚiGW z MŚ/MK/MKiŚ w ramach PPEE.

⁵⁸ Na przykład: na targach POL-ECO w latach 2018-2019 odbyły się m.in. panele ekspertów pt. „Czyste Powietrze – w trosce o zdrowie, klimat i środowisko, „Sektor bankowy ważnym ogniwem batalii o czyste powietrze” oraz „Jakie wyzwania stawia program Czyste Powietrze w działaniach samorządów”.

⁵⁹ W okresie objętym kontrolą w NFOŚiGW przygotowano łącznie 87 informacji prasowych dotyczących PPCP: w 2018 r. – 10 szt., w 2019 r. – 12 szt., w 2020 r. – 25 szt. oraz do 30 września 2021 r. – 40 szt.

⁶⁰ Dla wnioskodawców – pod nr tel. 22 340 40 80; dla gmin – pod nr tel. 22 340 40 90.

z wfośigw⁶¹, punktów konsultacyjnych (wfośigw i w gminach⁶²) oraz podczas spotkań z różnymi podmiotami prowadzącymi działalność o ogólnopolskim zasięgu⁶³.

(akta kontroli str. 344-345, 1856-1857, 4008, 4206-4214, 4243-4245, 4303, 4545, 5199)

Od roku 2020 (po zmianach w PPCP wprowadzonych od 15 maja 2020 r.) przygotowano dedykowane, szczegółowe, wspólne plany działań MK/MKiŚ oraz NFOŚiGW na rzecz informacji i promocji PPCP. Każda ze stron wykonywała zaplanowane działania oraz koordynowała je we własnym zakresie. W roku 2021 stroną tych działań zostało również [...]⁶⁴). Zaplanowane na ten rok działania, jako jedyne, były skonsultowane ze stroną społeczną reprezentowaną przez Polski Alarm Smogowy (PAS)⁶⁴. W ramach działań informacyjno-promocyjnych zaplanowanych na lata 2020-2021 NFOŚiGW realizował również działania edukacyjne.

Głównym źródłem informacji o PPCP od 30 kwietnia 2020 r. stała się strona internetowa <https://czystepowietrze.gov.pl>⁶⁵, która powstała z konsolidacji dwóch stron internetowych i przeniesienia tam treści z wcześniej funkcjonujących: www.nfosigw.gov.pl/czystepowietrze oraz www.kampaniaczystepowietrze.pl (strona internetowa MK).

W 2020 r. w ramach realizacji zatwierzonego, dedykowanego dla PPCP planu (dostosowanego do ograniczeń związanych z pandemią COVID-19) NFOŚiGW wykonał m.in. następujące działania: kampanię internetową w mediach społecznościowych, wywiady i publikacje (zarówno w prasie drukowanej, jak i na portalach internetowych)⁶⁶, cykl webinarów „Akademia Czystego Powietrza” (ich celem było podnoszenie kwalifikacji zawodowych firm remontowo-budowlanych oraz instalacyjnych)⁶⁷, cykl bezpłatnych audiobooków „Posłuchaj o czystym powietrzu” (publikacje te związane były z tematyką czystego powietrza) oraz wideoblog⁶⁸. Ponadto, NFOŚiGW zawarł umowę z konsorcjum firm na obsługę medialną, promocyjną i informacyjną, która obejmowała działania realizowane w telewizji, radiu, prasie (branżowej i ogólnopolskiej), portalach internetowych oraz reklamy typu outdoor⁶⁹.

W 2021 r. (do 30 września) NFOŚiGW zrealizował następujące zaplanowane działania: konferencje prasowe, m.in. nt. jakości powietrza, oraz nowej edycji kampanii „Czyste Powietrze”; kampanię medialną „Czyste Powietrze - zdrowy wybór, Twój wybór”; wywiady i publikacje w prasie⁷⁰; cykl zamkniętych szkoleń (webinaria)

⁶¹ <https://doradztwo-energetyczne.gov.pl/> Bezpłatne konsultacje z doradcami energetycznymi były realizowane na terenie całego kraju.

⁶² Dzięki zawartym porozumieniom gmina miała możliwość uzyskania do 30 tysięcy złotych na uruchomienie i prowadzenie punktu obsługi beneficjenta.

⁶³ Z Narodową Fundacją Ochrony Środowiska, z Caritas Polska, z Ligą Ochrony Przyrody, z Katolickim Stowarzyszeniem Młodzieży, z [...]⁶⁴

⁶⁴ Spotkanie online z Polskim Alarmem Smogowym odbyło się 29 grudnia 2020 r.

⁶⁵ Na stronie <https://czystepowietrze.gov.pl/do-pobrania/> udostępniono aktualne informacje i dokumenty dotyczące PPCP oraz, m.in., zapewniono tam gminom możliwość pobrania plików z materiałami informacyjno-promocyjnymi (ulotka, broszura, wzór tablicy do punktów konsultacyjno-informacyjnych, wzór roll-up'a).

⁶⁶ Publikacje w ogólnopolskich dziennikach: „Fakt” i „Super Express”, specjalny dodatek do dziennika „Rzeczpospolita”, miesięcznik „Izolacja”, osiem publikacji na stronie internetowej wysokienapiecie.pl dotyczących dobrych praktyk wybranych miejscowości (współpraca z samorządami).

⁶⁷ W ramach Akademii Czystego Powietrza w roku 2020 przeprowadzono cykl szkoleń dostępnych obecnie do obejrzenia na kanale YouTube. Łącznie odbyło się 10 spotkań online, które objęły tematy dotyczące PPCP.

⁶⁸ Wideoblog dr Tomasza Rożka na YouTube - 10 odcinków „Jak działa klimat”: <https://www.youtube.com/user/naukatolubie/playlists>.

⁶⁹ Umowa nr 2020/0292/NFK z 18 listopada 2020 r. zawarta z [...]⁶⁴, która obowiązuje do 31 grudnia 2021 r.

⁷⁰ Publikacje w ogólnopolskim dzienniku „Super Express”, specjalny dodatek do dziennika „Rzeczpospolita”.

dla banków⁷¹ oraz drugą odsłonę Akademii Czystego Powietrza⁷² przeznaczoną dla samorządów. Przeprowadzono pilotażową kampanię billboardową⁷³ i telewizyjną⁷⁴, zapewniono promocję programów „Czyste Powietrze” i „Stop Smog” w ramach innych realizowanych już projektów dofinansowanych z PPEE oraz w ramach działań tzw. „product placement”⁷⁵. Oprócz tego przeprowadzono dwa nabory na programy edukacyjne.

(akta kontroli str. 243-327, 344-347, 1856, 4241-4245, 4293-4304, 4544-4545, 5198-5200)

W kontrolowanym okresie NFOŚiGW nie opracował planu szkoleń na potrzeby realizacji PPCP. W 2018 r. NFOŚiGW przeprowadził trzy spotkania szkoleniowe⁷⁶ w których udział, poza przedstawicielami wfośigw, wzięli również pracownicy GIOŚ, wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska i [...]⁷⁷). Szkolenia te dotyczyły zasad uczestnictwa w PPCP i miały za zadanie zapoznanie ich uczestników z głównymi kwestiami dotyczącymi wdrażania tego programu. W późniejszym okresie wszelkie wątpliwości, np. interpretacyjne, oraz kwestie merytoryczne wyjaśniane były w trakcie spotkań roboczych. Szkoleń organizowanych przez NFOŚiGW na potrzeby PPCP nie poddano ewaluacji (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 347, 1856-1857, 4010, 4061-4086, 4098-4106, 4603-4605)

W latach 2020-2021 spotkania z wfośigw w większości odbywały się w formule online, na których m.in. uzgadniano z wfośigw proponowane zmiany w PPCP i dokumentach programowych oraz terminy ich wdrażania. Dodatkowo na polecenie Prezesa Zarządu NFOŚiGW powołano trzy stałe grupy robocze z udziałem przedstawicieli NFOŚiGW i wfośigw: grupa ds. sprawozdawczości, grupa ds. zmian merytorycznych PPCP, grupa ds. informatycznych. Jak wyjaśnił zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW „spotkania tych grup były zwoływane w miarę potrzeb”.

(akta kontroli str. 4242-4247, 4545-4546)

O PPCP informowano również podczas konferencji szkoleniowych organizowanych przez NFOŚiGW m.in. dla doradców energetycznych w ramach projektu pn. „Ogólnopolski system wsparcia doradczego dla sektora publicznego, mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej oraz OZE”⁷⁷.

(akta kontroli str. 4010-4011, 4087-4097, 4107-4129)

⁷¹ Szkolenia on-line odbyły się w dniach: 26-27 maja 2021 r. oraz 7-8 czerwca 2021 r., i służyły przygotowaniu banków do działań operacyjnych w ramach tzw. „ścieżki bankowej”.

⁷² Akademia ruszyła 16 września 2021 r. Zgodnie z informacją ze strony <https://czystepowietrze.gov.pl/akademia-czystego-powietrza/> spotkania mają się odbywać w czwartki i podobnie jak w pierwszym cyklu są współorganizowane przez MKiŚ oraz PAS.

⁷³ Pilotażowa kampania outdoorowa obejmowała 133 nośniki na terenie woj. śląskiego w okresie maj – lipiec 2021 r.

⁷⁴ Od 16 sierpnia 2021 r. do 19 września 2021 r. NFOŚiGW zrealizował – w formie spotów – telewizyjną kampanię medialną pod hasłem „Zadbaj o swój kawałek nieba”. Poprzednio działania obejmujące kampanie: telewizyjną i radiową prowadzone były przez MŚ/MK w ramach realizacji corocznych umów dotyczących PPEE.

⁷⁵ Działanie polegające na umieszczeniu treści i praktycznych przykładów dotyczących PPCP w znanych programach/serialach – w omawianym przypadku w serialu TV „Policjantki i policjanci”.

⁷⁶ Szkolenia przeprowadzono w dniach: 29 czerwca 2018 r., 12 lipca 2018 r. oraz 19 listopada 2018 r. (wyłącznie dla pracowników wfośigw). W ramach realizacji zapisów porozumienia nr 1/2018 z 28 sierpnia 2018 r. w sprawie dokonania podziału zadań, związanych z realizacją cyklu jednodniowych spotkań w gminach. W szkoleniach uczestniczyło około 500 osób; łączny koszt szkoleń to 84 388 zł.

⁷⁷ W ramach POliŚ, działania 1.3., poddziałania 1.3.3., w dniach: 27-28 sierpnia 2018 r., 23 sierpnia 2019 r.

W NFOŚiGW nie prowadzono i nie zlecano podmiotom zewnętrznym wykonania badań w zakresie świadomości społecznej istnienia PPCP (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 4248-4249, 6647-6653, 7261, 7276, 7280-7282)

W okresie objętym kontrolą liczba publikacji dotyczących hasła „Czyste Powietrze” – wg miesięcznych raportów zewnętrznego Instytutu Monitorowania Mediów dla sześciu głównych źródeł doniesień medialnych⁷⁸ – sukcesywnie się zwiększała i wynosiła:

- w 2018 – 25 892,
- w 2019 – 49 485,
- w 2020 – 54 931,
- do końca września 2021 – 102 080.

(akta kontroli str. 4007-4009, 4245, 4303-4304, 5197)

Koszty poniesione przez NFOŚiGW na działania informacyjne, promocyjne oraz edukacyjne przy realizacji PPCP w okresie objętym kontrolą⁷⁹ wyniosły łącznie 1 603 tys. zł z tego:

- 66 tys. zł w 2019 r.;
- 566 tys. zł w 2020 r.;
- 971 tys. zł do 31 sierpnia 2021 r.

Dodatkowo NFOŚiGW wydatkował 1 162,4 tys. zł z przeznaczeniem na utrzymanie ogólnopolskich infolinii dedykowanych programowi „Czyste Powietrze” w ramach umowy zawartej w 2020 r. z Instytutem Ochrony Środowiska – Państwowym Instytutem Badawczym⁸⁰ (w 2020 r. wydatkowano 252,7 tys. zł, a do 7 września 2021 r. – 490,9 tys. zł).

(akta kontroli str. 343, 350, 6876, 6967)

Szczegółowa analiza 16 faktur dotyczących działań informacyjnych, promocyjnych i edukacyjnych łącznie na 674,4 tys. zł – na które składało się 100% kosztów poniesionych w 2019 r., 53,3% kosztów z 2020 r. oraz 52,9% kosztów zaksięgowanych do 7 lipca 2021 r. – wykazała, że NFOŚiGW terminowo regulował zobowiązania.

(akta kontroli str. 4130-4192, 4247-4248, 4305-4508, 6742-6747)

NFOŚiGW nie zapewnił w pełnym zakresie koordynacji własnych działań informacyjno-promocyjnych i edukacyjnych dotyczących PPCP z działaniami innych jednostek zaangażowanych w promocję PPCP (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 344, 1856, 1922-1967, 4240, 4544, 6654-6751, 6877-6966, 6968-7002, 7178, 7449)

W kontrolowanym okresie NFOŚiGW zawarł z MŚ/MK/MKiŚ cztery umowy w ramach PPEE na realizację zadań pn. „Wsparcie zadań Ministra Środowiska w obszarze działań edukacyjnych, informacyjnych i promocyjnych w zakresie zrównoważonego wykorzystania zasobów, poprawy stanu środowiska i zmian klimatu, które swoim zakresem obejmowały m.in. działania na rzecz PPCP:

⁷⁸ Usługa obejmuje hasło Program „Czyste Powietrze”, które jest monitorowane od sierpnia 2018 r. (prasa, radio, tv, portale, facebook, twitter).

⁷⁹ W 2018 r. w NFOŚiGW nie wyszczególniano wydatków dotyczących działań informacyjno-promocyjnych dot. PPCP.

⁸⁰ Umowa nr 266/2019/Wn50/NE-OA/D z 31 lipca 2019 r. pn.: „Wykonanie bazy danych urzędzeń grzewczych w ramach wsparcia programu *Czyste Powietrze*”. Wdrożenie i utrzymanie przez okres 30 miesięcy od 1 sierpnia 2020 r. dedykowanej infolinii zostało dodane do umowy aneksem nr 3/513 z 5 sierpnia 2020 r.

- W 2018 r. – umowa nr 58/2018 z 9 kwietnia 2018 r.⁸¹ Całkowity koszt zadania wyniósł 9 172,1 tys. zł, a suma niewykorzystanych środków wyniosła 567,0 tys. zł, co stanowiło 5,8% kwoty pierwotnie planowanej do wykorzystania.
- W 2019 r. – umowa nr 252/2018 z 10 października 2018 r.⁸² Całkowity koszt zadania wyniósł 9 616,5 tys. zł, a suma niewykorzystanych środków wyniosła 383,5 tys. zł, co stanowiło 3,8% kwoty pierwotnie planowanej do wykorzystania.
- W 2020 r. – umowa nr 486/2019 z 2 października 2019 r.⁸³ Całkowity koszt zadania wyniósł 7 913,4 tys. zł, a suma niewykorzystanych środków wyniosła 586,6 tys. zł, co stanowiło 6,9% kwoty pierwotnie planowanej do wykorzystania.
- W latach 2021-2022 – umowa nr 67/2021 z 1 lutego 2021 r.⁸⁴, na realizację której NFOŚiGW 12 lutego 2021 r. wypłacił pierwszą transzę środków w wysokości 8 000,0 tys. zł.

W ramach realizacji umowy nr 58/2018 przeprowadzono kampanię crossmediową „Czyste powietrze - zdrowy wybór. Twój Wybór!” pod hasłem „Zadbaj o swój kawałek nieba”, w trakcie której zrealizowano m.in. produkcję i emisję spotów telewizyjnych i radiowych, kampanię internetową na stronie kampaniaczystepowietrze.pl, reklamy i insert ulotki w prasie drukowanej. Ponadto zorganizowano około 2 500 spotkań informacyjnych, których agenda obejmowała trzy części: blok I (definicje, przyczyny i skutki niskiej emisji, informacje dotyczące jakości powietrza w danym regionie), blok II (wsparcie finansowe realizacji przedsięwzięć, PPCP, oferta [...]*), blok III (krok po kroku, instrukcja wypełniania wniosku o dofinansowanie, dyskusja).

W ramach realizacji umowy nr 252/2018 zrealizowano internetową kampanię informacyjno-edukacyjną „Czyste powietrze - zdrowy wybór. Twój wybór!” pod hasłem „Stać Cię na czyste powietrze”, w ramach której wyprodukowano m.in. felieton informacyjno-promocyjny oraz film instruktażowy, który w sposób kompleksowy pokazywał krok po kroku jak prawidłowo wypełnić wniosek o dofinansowanie w ramach PPCP. Przeprowadzono również reemisję spotów telewizyjnych oraz radiowych.

W ramach umowy nr 486/2019 zrealizowano kampanię internetową „Czyste powietrze - zdrowy wybór. Twój wybór!”, w ramach której m.in.: przygotowano i opublikowano na stronie internetowej czystepowietrze.gov.pl artykuły promujące korzystanie z pomocy PPCP oraz wpisy na profilu Facebook MKiŚ, a także przeprowadzono kampanię w Internecie oraz mailing skierowany do pracowników samorządów. Ponadto przeprowadzono reemisję spotów telewizyjnych oraz radiowych.

(akta kontroli str. 2319-2339, 3601-4003)

W NFOŚiGW nie monitorowano składania raportów rocznych przez MKiŚ z wykonania umowy nr 58/2018 oraz nieterminowo sporządzono karty rozliczenia ekologicznego i rzeczowego do umów: nr 252/2018 oraz nr 486/2019.

NFOŚiGW nie sporządził aneksu do umowy nr 486/2019, w związku z koniecznością zmiany terminu przedłożenia dokumentów potwierdzających osiągnięcie efektu ekologicznego, pomimo tego że zgodnie z pkt 182.1 tabeli pn. „Delegowanie uprawnień i odpowiedzialności w procesie dofinansowania przedsięwzięć ze środków NFOŚiGW”, stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały Zarządu NFOŚiGW nr B/20/1/2018 z 8 maja 2018 r. w sprawie delegowania uprawnień i odpowiedzialności w procesie dofinansowania przedsięwzięć ze środków NFOŚiGW, zmiana tego

⁸¹ Aneksowana trzykrotnie, tj. 21 maja 2018 r., 30 sierpnia 2018 r., 18 grudnia 2018 r.

⁸² Aneksowana trzykrotnie, tj. 21 lutego 2019 r., 12 sierpnia 2019 r., 12 grudnia 2019 r.

⁸³ Aneksowana trzykrotnie, tj. 10 lutego 2020 r., 13 sierpnia 2020 r., 20 listopada 2020 r.

⁸⁴ Aneksowana 11 czerwca 2021 r.

terminu powinna zostać objęta aneksem (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 3899-3903, 3933-3934, 3936-3943, 3985-4003, 6866-6872, 7003-7023)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

- 1) NFOŚiGW nie opracował planu działań informacyjno-promocyjnych i edukacyjnych prowadzonych w ramach PPCP na lata 2018-2019 i pierwszą połowę 2020 r.

Tym samym w NFOŚiGW nie dochowano standardów określonych w pkt 6 „Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji” części II. „Standardy kontroli zarządczej” lit. B. „Cele i zarządzanie ryzykiem” załącznika do komunikatu nr 23 MF. Zgodnie z tymi standardami cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie, a ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników.

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW, wyjaśnił m.in., że „...w latach 2018-2019 działania informacyjno-promocyjne dla programu *Czyste Powietrze* prowadziło MKiŚ ze środków NFOŚiGW, w konsultacji z NFOŚiGW, stąd nie było w NFOŚiGW odrębnych planów dla programu *Czyste Powietrze*. [...] Nie było potrzeby wcześniejszego opracowania planu działań informacyjno-promocyjnych dla PPCP na lata 2018 i 2019. W latach 2018 i 2019 działaniami edukacyjnymi, w tym informacyjno-promocyjnymi dla PPCP zajmowało się głównie Ministerstwo Środowiska i WFOŚiGW (lokalnie). Jednocześnie NFOŚiGW wspierał działania MKiŚ oraz WFOŚiGW”.

Dodał także, że: „Zatwierdzanie planów informacyjno-promocyjnych odbywa się po rozpoczęciu danego roku ponieważ jest uzależnione od wielu czynników, w tym m.in. rozplanowania dostępnego budżetu, zmieniającej się oferty programowej, czy potwierdzenia/weryfikacji działań z partnerami, ale mimo to wszystkie działania podjęte przed formalnym przyjęciem planów są konsultowane na roboczo z Zarządem i realizowane w miarę potrzeb i dostępnych środków”.

(akta kontroli str. 4241, 4542-4545)

Działania informacyjno-promocyjne stanowią ważny element do osiągnięcia sukcesu zarówno w początkowej fazie wdrażania programu, jak i jego późniejszego trwania. Biorąc pod uwagę, że PPCP był pierwszym tak dużym programem NFOŚiGW kierowanym do osób fizycznych jako beneficjentów oraz jego ogólnopolski zasięg, działania w tym obszarze powinny być zaplanowane i koordynowane na poziomie NFOŚiGW. Dlatego postępowanie NFOŚiGW w przedmiotowym zakresie należy uznać za nierzetelne.

- 2) NFOŚiGW nie zapewnił w pełnym zakresie koordynacji własnych działań informacyjno-promocyjnych i edukacyjnych dotyczących PPCP z działaniami innych jednostek zaangażowanych w promocję PPCP. Wskutek tego nie opracowano planów działań informacyjno-promocyjno-edukacyjnych obejmujących w sposób kompleksowy zadania poszczególnych jednostek zaangażowanych we wdrażanie PPCP, a także w 2019 r. w NFOŚiGW zlecono, podobnie jak i w MŚ/MK, produkcję filmu instruktażowego o sposobie wypełniania wniosku o dofinansowanie w wersji 4.0.0.

Ponadto w czterech wfośigw wyprodukowano filmy instruktażowe i zamieszczono je na stronach internetowych bez wiedzy NFOŚiGW.

W 2019 r. zostały przygotowane dwa tożsame tematycznie filmy szkoleniowe dotyczące wypełniania wniosku o dofinansowanie w wersji 4.0.0. Filmy te zostały przygotowane przez dwóch różnych wykonawców.

Na produkcję jednego z tych filmów MK wydatkowało 32 tys. zł⁸⁵ pozyskane z NFOŚiGW poprzez rezerwę celową poz. 59. Informacje o planach produkcji tutorialu były cyklicznie przekazywane przez MŚ/MK do NFOŚiGW w ramach realizacji umowy dofinansowania nr 252/2018 z 10 października 2018 r.

Produkcję drugiego z ww. filmów zlecił NFOŚiGW na podstawie umowy z 6 sierpnia 2019 r.⁸⁶ o wartości 49,8 tys. zł (umowa ta obejmowała produkcję dwóch materiałów filmowych o charakterze instruktażowym, w tym jeden dotyczył szczegółowej instrukcji wypełniania wniosku o dofinansowanie w ramach PPCP).

Odebrane przez NFOŚiGW materiały filmowe dot. wersji wniosku 4.0.0 zostały przekazane do wfośigw 23 września 2019 r. i opublikowane przez poszczególne wfośigw na portalach beneficjenta. Z kolei MK przesłało do wfośigw zrealizowany film instruktażowy (wersja wniosku 4.0.0) 2 grudnia 2019 r. Z przesłanych przez poszczególne wfośigw odpowiedzi dotyczących wykorzystania otrzymanych z NFOŚiGW i MK materiałów instruktażowych oraz ewentualnej własnej produkcji tego typu materiałów wynika, że materiał filmowy otrzymany od MK wykorzystano tylko 7 z 16 wfośigw.

Ponadto w 4 wfośigw wyprodukowano własne materiały filmowe dotyczące PPCP⁸⁷, o produkcji których nie był informowany NFOŚiGW, a które zostały zamieszczone m.in. na stronach internetowych tych wfośigw.

W § 3 ust. 1 lit. e) porozumień zawartych 20 listopada 2018 r. przez NFOŚiGW z poszczególnymi wfośigw (poza WFOŚiGW w Łodzi) wfośigw zobowiązały się do „niezamieszczania własnych informacji na stronie internetowej Portalu Beneficjenta w sekcji Czyste Powietrze bez uprzedniej akceptacji NFOŚiGW”.

(akta kontroli str. 1922-1967, 6654-6751, 6868-6869, 6877-6966, 6968-7002)

Tym samym w NFOŚiGW nie dochowano standardów określonych w pkt 6 „Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji” części II. „Standardy kontroli zarządczej” lit. B. „Cele i zarządzanie ryzykiem” załącznika do komunikatu nr 23 MF. Zgodnie z tymi standardami m.in. cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników. Zaleca się przeprowadzanie oceny realizacji celów i zadań uwzględniając kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności. W NFOŚiGW nie dochowano również standardów określonych w pkt 17 „Komunikacja wewnętrzna” i 18 „Komunikacja zewnętrzna” części II. „Standardy kontroli zarządczej” lit. D. „Informacja i komunikacja” załącznika do komunikatu nr 23 MF. Zgodnie z tymi standardami należy zapewnić efektywne mechanizmy przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej jednostki oraz w obrębie działu administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego, a także efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiągnięcie celów i realizację zadań.

Dyrektor Departamentu Edukacji Ekologicznej i Klimatycznej wyjaśniła m.in., że: „...nie pamięta, kiedy uzyskała informację na ten temat. Na pewno informacja ta

⁸⁵ Wydatek poniesiono na podstawie faktury VAT z 14 listopada 2019 r. nr FV/10/11/2019 wystawionej w ramach realizacji I części umowy nr DEK/24/2019 z 24 września 2019 r.

⁸⁶ Umowa nr 2019/0427/NFK zawarta pomiędzy NFOŚiGW a firmą [...]*).

⁸⁷ Dotyczy wfośigw w Poznaniu, Warszawie, Gdańsku i Wrocławiu.

pojawiła się przy sprawozdaniu z umowy 252/2018. Być może wcześniej informację tę posiadał koordynator umowy podczas roboczych kontaktów z ministerstwem. Na etapie rozliczenia umowy nie przekazywałam tej informacji do komórki merytorycznej zajmującej się PPCP w NFOŚiGW”. Ponadto dodała, że: „Nie mam wiedzy, w jakim zakresie Departament Czystego Powietrza konsultował treści przygotowywane przez MŚ/MK/MKiŚ na potrzeby PPCP w trybie roboczym”.

Była p.o. dyrektor Departamentu Czystego Powietrza i Nowych Projektów wyjaśniła m.in., że: „...nic nie wiedziałam o planach MŚ dotyczących produkcji filmu instruktażowego. Nie mam wiedzy o jego kosztach ani o sposobie jego wykorzystania”.

Zastępca dyrektora Departamentu Czystego Powietrza wyjaśniła, że: „Według mojej wiedzy film instruktażowy o wypełnianiu wniosku - umowa 252/2018 był konsultowany w Departamencie Czystego Powietrza co do zawartości merytorycznej. Nie mam wiedzy, czy i kiedy MŚ konsultował jego produkcję z NFOŚiGW”.

Były p.o. Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił w tej sprawie, że: „Na podstawie zawartej przez NFOŚiGW umowy z dnia 6 sierpnia 2019 r. na realizację materiałów filmowych o charakterze instruktażowym, przygotowane zostały szczegółowe instrukcje wypełnienia wniosku o dofinansowanie w ramach PPCP. Powyższe wiązało się z obowiązaniem od dnia 29 lipca 2019 r. wersji formularza 4.0.0. (filmy miały za zadanie wspomóc beneficjentów w wypełnianiu wniosku o dofinansowanie, bez konieczności kontaktu z Funduszem w tym zakresie, dlatego też były one tak szczegółowe, technicznie pokazywano, tłumaczono jak wypełnić wniosek *komórka po komórce*). Filmy produkowane przez Ministerstwo Klimatu miały na celu wsparcie prowadzonej ogólnokrajowej kampanii informacyjnej *Czyste Powietrze - Zdrowy wybór. Twój wybór!* dotyczącej realizacji Programu. Ponadto umowa w przedmiotowej sprawie została zawarta z Ministerstwem Klimatu w 2018 roku, czyli przed modyfikacją PPCP i przed wejściem w życie wersji formularza 4.0.0”.

(akta kontroli str. 6629, 6646, 6857-6858, 6859, 7425, 7446)

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: „...w latach 2018-2019 działania edukacyjno-informacyjne dotyczące Programu *Czyste Powietrze* prowadzone były głównie przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska (wówczas Ministerstwo Środowiska) m.in. z budżetu NFOŚiGW (program priorytetowy *Edukacja ekologiczna*). Natomiast udział NFOŚiGW miał charakter uzupełniający”.

Dyrektor Departamentu Edukacji i Komunikacji MKiŚ, na potrzeby kontroli P/21/053 prowadzonej w MKiŚ, wyjaśniła m.in., że: „Nie posiadam wiedzy o ściśle określonych rolach MŚ/MK/MKiŚ/NFOŚiGW/WFOŚiGW w zakresie realizacji działań informacyjnych, edukacyjnych i promocyjnych w ramach PPCP [...] DEK pełnił rolę wspierającą proces wewnątrz resortu”.

(akta kontroli str. 1856, 7449)

Zgodnie z wyjaśnieniami zastępcy Prezesa Zarządu NFOŚiGW: „Według naszej wiedzy nie był opracowany plan działań informacyjno-promocyjnych NFOŚiGW i WFOŚiGW. Ww. porozumienie nie wprowadza wymogu opracowania takiego planu. Na bazie przywołanego porozumienia każdy z WFOŚiGW prowadził działania info-promo we własnym zakresie, przy wykorzystaniu materiałów i informacji przekazywanych przez NFOŚiGW np. w zakresie aktualizacji dokumentacji. [...] NFOŚiGW nie miał podstaw, aby wymagać od WFOŚiGW stworzenia planów działań informacyjno-promocyjnych, stąd WFOŚiGW nie

przedkładały takich planów w NFOŚiGW. Dodatkowo zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że NFOŚiGW był partnerem merytorycznym w zakresie prowadzonych działań, czyli dzielił się wiedzą i doświadczeniem z obszaru programu, ewentualnie wspierał dodatkowymi materiałami (filmami instruktażowymi), a od 2020 r. już na dedykowanej stronie NFOŚiGW udostępnia przygotowywane materiały, a także informuje o tym drogą mailową wfośigw. Tym samym NFOŚiGW nadzorował merytoryczny, spójny przekaz kierowany przez MKiŚ oraz wfośigw do potencjalnych beneficjentów programu, w tym na Portalach Beneficjenta poszczególnych wfośigw”.

W odniesieniu do koordynacji działań informacyjnych w ramach PPCP, zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że „WFOŚiGW prowadzą działania informacyjno-promocyjne we własnym zakresie, dzieląc się swoimi doświadczeniami i dobrymi praktykami. NFOŚiGW w miarę możliwości promował i promuje dobre praktyki swoimi kanałami komunikacji (strona internetowa, media społecznościowe czy wysyłka informacji prasowej do mediów ogólnopolskich). Gminy natomiast współpracują z właściwymi terytorialnie wfośigw na bazie zawartych porozumień. Jednocześnie każda gmina ma swoje uwarunkowania i sama decyduje się jakie rozwiązania będą najskuteczniejsze”.

(akta kontroli str. 344,4240, 4544)

Niezapewnienie w NFOŚiGW, w pełnym zakresie, koordynacji działań informacyjno-promocyjnych realizowanych w różnych rodzajach jednostek włączonych we wdrażanie PPCP miało wpływ na efektywność podejmowanych działań. NFOŚiGW nie monitorował rodzaju i skuteczności takich działań, co jak wykazano w opisanym przykładzie dotyczącym filmów instruktażowych, stwarzało ryzyko dublowania zadań oraz ryzyko niespójnego przekazu. Było to szczególnie istotne w sytuacji ograniczonych zasobów kadrowych i finansowych przewidzianych na realizację zadań informacyjno-promocyjnych w ramach PPCP. Brak koordynacji skutkowało m.in. nieopracowaniem planów działań informacyjno-promocyjno-edukacyjnych obejmujących w sposób kompleksowy zadania poszczególnych jednostek zaangażowanych we wdrażanie PPCP. Wpływ na powyższe miała także nieefektywna komunikacja pomiędzy jednostkami zaangażowanymi we wdrażanie PPCP, na co wskazali także biegli – powołani przez NIK.

(akta kontroli str. 344,7178)

Najwyższa Izba Kontroli uznaje opisane wyżej postępowanie NFOŚiGW za nierzetelne, niecelowe i niegospodarne.

- 3) W okresie objętym kontrolą NIK NFOŚiGW nie poddał ewaluacji szkoleń organizowanych przez NFOŚiGW w zakresie wdrażania PPCP.

Tym samym nie dochowano standardów określonych w pkt 18 „Komunikacja zewnętrzna” części II. „Standardy kontroli zarządczej” lit. D. „Informacja i komunikacja” załącznika do komunikatu nr 23 MF. Zgodnie z tymi standardami należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiągnięcie celów i realizację zadań.

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że „Uczestnicy cyklu webinarów pn. *Akademia Czystego Powietrza* mieli możliwość zadawania pytań, na które odpowiedzi udzielali prowadzący w drugiej części spotkania lub w terminie późniejszym publikowano odpowiedzi na stronie internetowej. Zarówno webinaria, jak również pytania i odpowiedzi są dostępne na stronie: <https://czystepowietrze.gov.pl/akademia-czystego-powietrza/>.

Zgodnie z informacjami potwierdzonymi przez Wydział Promocji i Komunikacji Społecznej - NFOŚiGW ma obowiązek prowadzenia ankiet szkoleniowych w zakresie programów POliŚ, dla szkoleń dot. programów krajowych nie są wymagane ankiety⁸⁸.

(akta kontroli str. 4246-4247)

Dokonanie oceny przeprowadzanych szkoleń ma znaczenie dla ustalenia ich efektywności. Dlatego niepoddanie przez NFOŚiGW ewaluacji szkoleń w zakresie wdrażania PPCP należy uznać za postępowanie nierzetelne.

- 4) NFOŚiGW nie realizował samodzielnie, ani nie zlecał, badań społecznych dotyczących wiedzy o PPCP w celu ewaluacji prowadzonych działań edukacyjnych, informacyjnych i promocyjnych w zakresie wdrażania PPCP. Nie wykorzystywał także w tym celu badań przeprowadzanych przez MKiŚ przy realizacji umów zawartych w ramach PPEE, pomimo tego, że opracowanie kampanii informacyjno-promocyjnej PPCP powinna poprzedzić kompleksowa analiza struktury beneficjentów oraz stworzenie systemu mierników i narzędzi, które pozwolą na bieżąco badać skuteczność prowadzonych działań i podejmować w razie konieczności odpowiednie korekty. Na potrzebę realizacji takich działań wskazali także w swojej opinii biegli powołani przez NIK.

W obszarze informacyjno-promocyjnym NFOŚiGW nie określił celów, ani wskaźników do ich osiągnięcia, których pomiar byłby możliwy poprzez wspomniane wyżej badania.

(akta kontroli str. 7178)

W efekcie, mimo przeprowadzonych z inicjatywy NFOŚiGW kampanii informacyjnych dotyczących PPCP w okresie jego wdrażania, wiedza o tym programie w społeczeństwie była niewystarczająca.

Z badania sondażowego wykonanego przez [...]*) na zlecenie NIK⁸⁹ wynika że 95% badanych słyszało o PPCP, z czego połowa ankietowanych twierdzi, że sporo o nim wie, ale aż 45% uważa że niewiele. Głównym źródłem wiedzy o programie jest telewizja (54%) oraz Internet (34%). Połowa ankietowanych (52%) uważa, że celem programu jest poprawa jakości powietrza w Polsce, a 24% że wsparcie gospodarstw domowych w wymianie starych pieców.

Z przeprowadzonego badania wynika również, że na podjęcie starań o dofinansowanie w ramach PPCP w pierwszej kolejności wpływało przekonanie o złej jakości powietrza w okolicy miejsca zamieszkania⁹⁰, a w przypadku niepodzielania tej opinii, największy wpływ na starania o dofinansowanie miało wykształcenie ankietowanych. Wśród innych przyczyn mających wpływ na podejmowanie decyzji o wymianie starych pieców oraz skorzystaniu ze wsparcia PPCP, to wyrażane przez około 1/3 ankietowanych opinie, że programy wspierające ludzi w wymianie starych pieców oraz termomodernizacji przynoszą

⁸⁸ W trakcie kontroli dostęp do przedmiotowych pytań i odpowiedzi był niemożliwy. Komunikat umieszczony na stronie brzmiał: *Nowe, zaktualizowane treści opublikujemy w tym miejscu na przełomie września i października br.* - data dostępu 27 września 2021 r. W dniu 25 października 2021 r. dostęp do ww. pytań i odpowiedzi nadal był niemożliwy. W dniu tym niedostępna była również informacja o terminie ich ewentualnej, ponownej publikacji. Dostępne natomiast były pytania i odpowiedzi do czterech webinarów Akademii Czystego Powietrza z 2021 r.

⁸⁹ Badanie sondażowe „Przyczyny niekorzystania przez potencjalnych beneficjentów z dofinansowania w ramach programu priorytetowego Czyste powietrze” zrealizowane poprzez wywiady telefoniczne w dniach od 22 do 27 września 2021 r. na reprezentatywnej, losowej próbie 500 właścicieli i współwłaścicieli domów jednorodzinnych na terenie 10 województw: dolnośląskiego, lubelskiego, łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego, opolskiego, podkarpackiego, śląskiego, świętokrzyskiego, wielkopolskiego.

⁹⁰ Osoby, które podzielają taką opinię są bardziej skłonne złożyć wniosek w ramach PPCP niż pozostałe – 28% składających wniosek w porównaniu do 9%.

im więcej kłopotów niż korzyści oraz że pojedynczy dom ogrzewany starym piecem (np. węglem) nie wpływa na jakość powietrza w okolicy.

Jak wynika z ww. badania pomimo tego, że wielu potencjalnych beneficjentów wiedziało o PPCP, to jednak istotna część ogółu badanych nie starała się o dofinansowanie (76% ogółu badanych). Wśród powodów braku zainteresowania PPCP ankietowani wymieniali brak potrzeby wymiany pieca lub termomodernizacji (32%), a w drugiej w kolejności brak środków finansowych na wkład własny (12%).

Przytoczone powyżej wyniki badań mogą świadczyć o braku w prowadzonych kampaniach informacyjnych uwzględnienia kwestii segmentacji potencjalnych beneficjentów – w celu dostosowania treści i formy przekazu w ramach tych kampanii – do ich potrzeb, z uwzględnieniem różnic w poziomie świadomości ekologicznej określonych grup beneficjentów, ich wykształcenia oraz poziomu dochodów.

(akta kontroli str. 7288-7318)

Tym samym nie dochowano standardów określonych w pkt 18 „Komunikacja zewnętrzna” części II. „Standardy kontroli zarządczej” lit. D. „Informacja i komunikacja” załącznika do komunikatu nr 23 MF. Zgodnie z tymi standardami należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiągnięcie celów i realizację zadań.

Były Prezes Zarządu NFOŚiGW zeznał m.in., że: „Ministerstwo Środowiska prowadziło kampanię w początkowym okresie wdrażania PPCP. W okresie, gdy byłem Prezesem Zarządu NFOŚiGW nie była prowadzona kampania informacyjna przez NFOŚiGW, głównie dlatego, że w tym czasie prowadzono prace nad konieczną modyfikacją programu. Skupiałem się na reformie programu, nie zajmowałem się kampanią informacyjno-promocyjną PPCP w tym okresie”.

(akta kontroli str. 7111,7114)

Były p.o. Prezes Zarządu NFOŚiGW zeznał, że: „W okresie pełnienia przeze mnie funkcji Prezesa Zarządu NFOŚiGW nie ponosiliśmy istotnych kosztów na potrzeby działań informacyjno-promocyjnych związanych z PPCP, w tym na potrzeby kampanii medialnej, ze względu na fakt, że intensywne działania informacyjno-promocyjne były prowadzone w 2018 r., poprzez np. spotkania w poszczególnych gminach. W mojej opinii kampania informacyjno-promocyjna o PPCP w 2018 r. była na tyle intensywna i skuteczna, że nie występowała konieczność jej prowadzenia na początku 2019 r., szczególnie, że wfośigw także włączyły się w ww. działania”.

(akta kontroli str. 7123)

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in. że: „W roku 2020 Ministerstwo zleciło przeprowadzenie badań szeroko rozumianej świadomości ekologicznej dotyczącej jakości powietrza, które zawierało kilka pytań, odnoszących się bezpośrednio do PPCP, np. czy ankietowani znają ten program, czy słyszeli o nim. [...] W naszej opinii, nie można traktować wyników uzyskanych odpowiedzi na te pytania jako kierunkowych do realizacji dalszych działań skupionych wyłącznie na PPCP, w szczególności ze względu na grupę badawczą – losowo wybraną, która nie stanowiła w całości grupy potencjalnych beneficjentów PPCP.”

Jedyne dane, jakie były w posiadaniu NFOŚiGW w okresie objętym kontrolą pochodziły z badań przeprowadzonych na zlecenie PAS. Z badań przeprowadzonych w lutym 2019 r. przez Instytut Ekonomii Środowiska wśród właścicieli budynków jednorodzinnych z terenu 6 województw, w których obowiązują uchwały antysmogowe, wynika, że w odniesieniu do znajomości źródeł

finansowania tylko 9% badanych spontanicznie wymieniło PPCP, 15% wskazywało na dopłaty w gminach lub miastach, a zdecydowana większość nie miała wiedzy na temat dostępnych programów⁹¹. W oparciu o dane opublikowane w marcu 2021 r. z badań zrealizowanych na ogólnopolskiej reprezentatywnej próbie właścicieli budynków jednorodzinnych zrealizowanych przez CEM Instytut Badań Rynku i Opinii Publicznej w listopadzie 2020 r.⁹² wynika, że tylko 19% spontanicznie wymieniło PPCP. Największą grupę respondentów stanowiły osoby, które wiedziały że takie programy są, ale nie wiedziały jakie – 45,3%. Spośród badanych aż 23,5% nie słyszało o takich programach w ogóle”.

Ponadto wyjaśnił, że: MKiŚ „od lat prowadzi swoje badania świadomości ekologicznej. Natomiast NFOŚiGW przeprowadzenie stosownych badań – pod kątem programu *Czyste Powietrze* – planuje w 2022 r. Jednocześnie, badanie w zakresie działań informacyjno-promocyjnych dla programu *Czyste Powietrze* może być w pełni skuteczne dopiero po pierwszych doświadczeniach w tym zakresie. Pytanie potencjalnych beneficjentów programu o opinię na samym początku jego wdrażania, kiedy nie posiadają w ogóle świadomości problemu jako takiego i nie słyszeli o programie, nie byłoby skutecznym i miarodajnym narzędziem. W chwili obecnej, po przeprowadzeniu pierwszych kompleksowych działań kampanii informacyjno-promocyjnych, można będzie zorientować się, które zastosowane działania są najbardziej efektywne, czego brakuje, aby dalej skutecznie wdrażać program przez kolejne lata”.

(akta kontroli str. 4248-4249, 4547-4548, 6647-6653, 7261, 7276, 7280-7282)

Również BŚ, w ramach planowanej do udzielenia pożyczki na realizację PPCP, przywiązuje dużą wagę do promocji tego programu. Wzrost świadomości PPCP na skutek rozszerzonej kampanii promocyjno-informacyjnej jest jednym z siedmiu kluczowych wskaźników, których osiągnięcie warunkuje wypłatę transz planowanej pożyczki.

Należy zauważyć, że jedną z najważniejszych kwestii jest konieczność zapewnienia, aby prowadzone kampanie informacyjne w ramach PPCP budowały wśród potencjalnych beneficjentów tego programu świadomość ekologiczną w zakresie potrzeby wymiany szkodliwych dla środowiska źródeł ciepła oraz minimalizowania strat ciepła z ich budynków mieszkalnych. Wyniki dostępnych badań jednoznacznie wskazują na niski poziom świadomości w społeczeństwie o dostępnych programach dofinansowania wymiany kotłów, w tym PPCP. Tym samym NFOŚiGW, w celu dołożenia należytej staranności w procesie efektywnego wdrażania PPCP, powinien określić cele i wskaźniki do ich osiągnięcia w obszarze informacyjno-promocyjnym, których pomiar byłby możliwy poprzez badania opinii społecznej. Systematyczne przeprowadzanie tego typu badań jest istotne do weryfikacji skuteczności podejmowanych działań informacyjno-promocyjnych jak i edukacyjnych. Dlatego postępowanie NFOŚiGW w przedmiotowym zakresie należy uznać za nierzetelne.

- 5) W NFOŚiGW nie monitorowano na bieżąco realizacji przez MKiŚ obowiązku składania raportów rocznych przez MKiŚ z wykonania jednej⁹³ z trzech zakończonych umów⁹⁴ zawartych w ramach PPEE oraz nieterminowo sporządzano karty rozliczenia ekologicznego i rzeczowego do dwóch takich umów⁹⁵.

⁹¹ <https://polskialarmsmogowy.pl/files/artykuly/2348.pdf> data dostępu 27 września 2021 r.

⁹² https://iee.org.pl/wp-content/uploads/2021/04/Raport_domy2020_final.pdf data dostępu 27 września 2021 r.

⁹³ Umowa nr 58/2018.

⁹⁴ Umowy nr 58/2018, nr 252/2018, nr 486/2019.

⁹⁵ Umowy nr 252/2018 oraz nr 486/2019.

W efekcie dopiero 26 listopada 2020 r., czyli po upływie 10 miesięcy od terminu wynikającego z warunków umowy nr 58/2018, NFOŚiGW przesłał do MKiŚ monit o przesłanie raportu rocznego z utrzymania w 2019 r. trwałości efektów osiągniętych w wyniku realizacji tego zadania, przypominając, że termin przesłania raportu, o którym mowa w § 9 ust. 3 i ust. 4 umowy nr 58/2018, upłynął 30 stycznia 2020 r.

Z kolei karty rozliczenia ekologicznego i rzeczowego:

- do umowy nr 252/2018 sporządzono 15 grudnia 2020 r., tj. niemal po upływie roku od daty przekazania przez MŚ związanych z tym dokumentów (18 grudnia 2019 r.);
- do umowy nr 486/2019 sporządzono 25 marca 2021 r., tj. niemal po upływie 3 miesięcy od daty przekazania przez MKiŚ związanych z tym dokumentów (22 grudnia 2020 r.),

pomimo tego, że zgodnie z zapisami części: IV.10.1 i IV.10.2 „Podręcznika procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków NFOŚiGW” uznanie umowy za wykonaną w zakresie rzeczowym i ekologicznym powinno nastąpić w terminie 20 dni od daty złożenia kompletu dokumentów.

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: „Z uwagi na pandemię COVID-19 wystąpił utrudniony dostęp do dokumentacji oraz utrudniony przepływ informacji związany z koniecznością procedowania dokumentów w formie tradycyjnej (papierowej) przy znacząco ograniczonej obecności pracowników w biurze i wzmożonej absencji. W tym okresie nastąpiła zmiana organizacji pracy w NFOŚiGW, koordynator ww. umowy przebywał na długotrwałym zwolnieniu lekarskim, a ponadto wystąpiły liczne zmiany organizacyjne w resorcie środowiska i klimatu”. Wskazał także, że: „Opóźnienie w rozliczeniu efektów zrealizowanej umowy wynikało z wyżej opisanych uwarunkowań związanych z pandemią COVID-19 oraz zmianami organizacyjnymi w resorcie”.

(akta kontroli str. 11, 6866-6872, 7003-7023)

W przypadku umowy nr 252/2018 ani w grudniu 2019 r., ani na początku lutego 2020 r. nie zostały wprowadzone ograniczenia wynikające z pandemii, zarówno w skali ogólnopolskiej⁹⁶, jak i poprzez regulacje wewnętrzne NFOŚiGW⁹⁷. Z kolei w przypadku umowy nr 486/2019 termin realizacji zadania upływał po ponad 9 miesiącach od wprowadzenia ograniczeń związanych z pandemią COVID-19.

- 6) NFOŚiGW nie sporządził aneksu do umowy nr 486/2019, w związku z koniecznością zmiany terminu przedłożenia dokumentów potwierdzających osiągnięcie efektu ekologicznego, pomimo tego że zgodnie z pkt 182.1 tabeli pn. „Delegowanie uprawnień i odpowiedzialności w procesie dofinansowania przedsięwzięć ze środków NFOŚiGW”, stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały Zarządu NFOŚiGW nr B/20/1/2018 z 8 maja 2018 r., zmiana tego terminu powinna zostać objęta aneksem.

Ponadto w ww. tabeli nie wskazano regulacji dotyczącej formy dokonania zmiany warunków umowy o dofinansowanie w zakresie efektów rzeczowych w fazie porealizacyjnej, pomimo tego, że dla innych czynności fazy porealizacyjnej (w tym m.in. zmiany terminu przedłożenia dokumentów potwierdzających osiągnięcie efektów ekologicznych) taką formę wskazano.

⁹⁶ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r. poz. 491).

⁹⁷ Zgodnie z treścią wiadomości e-mail od Prezesa Zarządu NFOŚiGW z 13 marca 2020 r. tryb pracy zdalnej wprowadzono w NFOŚiGW od 16 marca 2020 r.

Tym samym nie dochowano standardów określonych w pkt 10 „Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej” części II. „Standardy kontroli zarządczej” lit. C. „Mechanizmy kontroli” załącznika do komunikatu nr 23 MF. Zgodnie z tymi standardami procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej. Dokumentacja powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób dla których jest niezbędna.

W decyzji nr R/756/2021 z 16 marca 2021 r.⁹⁸ jako podstawę prawną do zmiany terminu przedłożenia dokumentów potwierdzających osiągnięcie efektu ekologicznego w wyniku realizacji przywołanej wyżej umowy podano pkt 138.1.1 ww. tabeli dotyczący etapu realizacyjnego, dla którego nie było wymagane aneksowanie umowy. Tymczasem, zgodnie z aneksem nr 2/525 z 13 sierpnia 2020 r. do tej umowy termin zakończenia realizacji zadania został wyznaczony na 16 grudnia 2020 r. i do tego dnia realizacja zadania została zakończona. Tym samym brak było podstaw do uznania 16 marca 2021 r., że zadanie znajduje się na etapie realizacji, dlatego zmiana terminu przedłożenia dokumentów potwierdzających osiągnięcie efektu ekologicznego powinna zostać objęta aneksem zgodnie z pkt 182.1 ww. tabeli, w zakresie fazy porealizacyjnej.

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że: „Punkt 138.1.1 Tabeli delegowania uprawnień *zmiana terminu złożenia dokumentów rozliczających wydatkowanie przekazanych środków oraz osiągnięcie lub utrzymanie wymaganych efektów – do 1 miesiąca po terminie umownym* obejmuje akceptację złożenia po terminie zarówno dokumentów potwierdzających realizację umowy finansowo, jak również pod względem efektów w tym rzeczowych i ekologicznych. Punkt 182.1 dotyczy zmiany terminów dostarczenia dokumentów potwierdzających jedynie efekt ekologiczny. Uznano, że istnieje konieczność złożenia dokumentów dotyczących szerszego zakresu niż tylko efekt ekologiczny i zaakceptowano zmianę terminu na podstawie pkt 138.1.1”.

(akta kontroli str. 3899-3903, 3933-3934, 3936-3943, 3985-4003, 6866-6872)

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: „... Obecnie finalizowane są prace związane z przygotowaniem projektu zmiany *Podręcznika procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków NFOŚiGW* [...] Obecnie trwają konsultacje wewnętrzne w zakresie wskazania czynności będących wyłączną kompetencją Zarządu”.

(akta kontroli str. 6867)

Postępowanie dotyczące zmiany terminu przedłożenia dokumentów potwierdzających osiągnięcie efektu ekologicznego w formie wymiany pism naruszało ustalone wewnętrzne reguły funkcjonowania NFOŚiGW. Z kolei niewskazanie przez NFOŚiGW w regulacji wewnętrznej formy dokonania zmiany warunków umowy o dofinansowanie w zakresie efektów rzeczowych w fazie porealizacyjnej należy uznać za postępowanie nierzetelne.

- 7) NFOŚiGW nie udokumentował procesu i wyników oceny wniosku Stowarzyszenia Program Czysta Polska z 28 stycznia 2021 r. przekazanego przez MKiŚ.

Wniosek [...]*) z 28 stycznia 2021 r. wpłynął do MKiŚ, które następnie przekazało go do NFOŚiGW. Zgodnie z obowiązującym w tym czasie regulaminem składania

⁹⁸ Decyzja podjęta przez kierownik Działu Edukacji Ekologicznej oraz dyrektora Departamentu Planowania i Sprawozdawczości w sprawie zmian warunków umowy nr 486/2019 na realizację zadania państwowej jednostki budżetowej pn. „Wsparcie zadań Ministra Klimatu i Środowiska w obszarze działań edukacyjnych”.

wniosków do MKiŚ i NFOŚiGW dotyczących nawiązania współpracy w celu tworzenia warunków do wdrażania finansowania inicjatyw na rzecz klimatu, ochrony środowiska lub gospodarki wodnej (pkt 5), wniosek ten powinien być oceniony zarówno przez MKiŚ, jak i przez NFOŚiGW. Kontrolerom NIK nie przedłożono pisemnej oceny tego wniosku przez NFOŚiGW.

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in, że: „...ocena wniosku była konsultowana na roboczo między MKiŚ i NFOŚiGW. W załączeniu przekazujemy dokumentację: wniosek [...]⁹⁹), załącznik (szczegółowy opis przedsięwzięcia), kartę oceny wniosku i notatkę MKiŚ, która potwierdza, że wniosek został pozytywnie rozpatrzony. [...] Wniosek wpłynął dnia 28.01.2021 r., został niezwłocznie oceniony przez MKiŚ, następnie na roboczo skonsultowany (wniosek i jego ocena) z NFOŚiGW w ramach bieżącej współpracy, stąd nie sporządzano notatek z tych spotkań i rozmów. Kolejnym krokiem było trójstronne spotkanie w dniu 4.02.2021 r., na którym [...]⁹⁹) otrzymało ustne potwierdzenie współpracy ze strony MKiŚ oraz NFOŚiGW, wynikiem czego było finalnie sformalizowanie tej współpracy w formie podpisanego porozumienia”.

(akta kontroli str. 4509-4534, 4542-4550, 4594-4602, 5168-5196)

Złożony wniosek, zgodnie z przywołanym wyżej regulaminem, powinien zostać oceniony przez MKiŚ i NFOŚiGW pod względem sześciu wyznaczonych kryteriów merytorycznych (w tym m.in. aktualności tematyki proponowanych inicjatyw pod kątem priorytetów działań MKiŚ i NFOŚiGW) w oparciu o pięciopunktową skalę oraz pod względem formalnym m.in. w zakresie wpisywania się wnioskowanego przedsięwzięcia w realizację celów ustawowych lub statutowych MKiŚ i NFOŚiGW. Brak zachowania formy pisemnej oceny wniosku mógł utrudnić, w ramach sprawowania kontroli zarządczej w NFOŚiGW, weryfikację prawidłowości dokonanej oceny. Dlatego postępowanie NFOŚiGW w przedmiotowym zakresie należy uznać za nierzetelne.

W trakcie kontroli NIK dokonano w NFOŚiGW zmiany ww. regulaminu poprzez dodanie załącznika nr 2 pn. „Karta oceny wniosku przez MKiŚ lub NFOŚiGW”⁹⁹.

(akta kontroli str. 5183-5196, 7024-7037)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie brak opracowania w NFOŚiGW planu prowadzenia działań informacyjno-promocyjnych i edukacyjnych w ramach PPCP na lata 2018-2019 i pierwszą połowę 2020 r, a także brak koordynacji własnych działań edukacyjnych i informacyjnych z działaniami innych jednostek zaangażowanych w promocję PPCP. Tym samym w NFOŚiGW po uruchomieniu PPCP, a także w kolejnych latach jego realizacji, nie stworzono efektywnego systemu promocji PPCP oraz nie wprowadzono skutecznych zasad jej koordynacji. Podejmowane w tym okresie w NFOŚiGW działania ograniczały się jedynie do konsultacji merytorycznej zawartości przekazów MŚ i MK, które zajmowały się w latach 2018-2019 promocją PPCP i działaniami informacyjnymi w tym zakresie na poziomie ogólnopolskim. W ramach dotychczas prowadzonych działań informacyjno-promocyjnych nie przeprowadzono badań poziomu świadomości społeczeństwa o PPCP, ani nie monitorowano efektów podejmowanych działań, przy wykorzystaniu odpowiednich wskaźników planowanego rezultatu. Brak takich działań miał istotny wpływ na stopień zaawansowania dotychczasowej realizacji PPCP w sytuacji gdy

⁹⁹ W drodze uchwały Zarządu NFOŚiGW nr A/65/6/2021 z 2 sierpnia 2021 r. w sprawie zatwierdzenia wspólnego z Ministrem Klimatu Regulaminu składania wniosków do MK i NFOŚiGW dotyczących nawiązania współpracy w celu tworzenia warunków do wdrażania finansowania inicjatyw na rzecz klimatu, ochrony środowiska lub gospodarki wodnej, w szczególności przez zapewnienie wsparcia działaniom służącym temu wdrażaniu oraz jego promocję wraz z załącznikami oraz uzgodnieniami współadministratorów danych osobowych przetwarzanych w związku z Regulaminem.

wzrost świadomości o PPCP, na skutek rozszerzonej kampanii promocyjno-informacyjnej, był jednym z siedmiu kluczowych wskaźników, których osiągnięcie warunkuje wypłatę transz pożyczki z BS – planowanej do uzyskania przez Polskę na realizację PPCP.

Na pozytywną ocenę zasługuje wsparcie finansowe gmin w zakresie związanym z promowaniem PPCP oraz intensyfikacja przez NFOŚiGW od drugiej połowy roku 2020 działań informacyjno-promocyjno-edukacyjnych w odniesieniu do PPCP, które realizowane były w oparciu o dedykowane plany informacyjno-promocyjne, przy współpracy domu mediowego. Zastrzeżenia NIK budzi brak zapewnienia finansowania punktów konsultacyjno-informacyjnych w gminach, w kolejnych latach.

OBSZAR

4. Wykorzystanie środków i efekty uzyskane w wyniku realizacji PPCP

Opis stanu faktycznego

Zawarte w 2018 r. przez NFOŚiGW z wfośigw umowy udostępnienia środków z przeznaczeniem na udzielanie dotacji lub pożyczki w ramach PPCP określały zasady udostępniania środków finansowych, w tym zasady ich przekazywania, wysokość budżetu oraz zasady ewidencjonowania efektów rzeczowych i ekologicznych. W okresie obowiązywania PPCP umowy te były kilkakrotnie aneksowane (m.in. dokonywano zwiększenia kwot środków z uwzględnieniem kwot udostępnionych już przez NFOŚiGW). Uchwałą z 7 października 2019 r.¹⁰⁰ zmieniono charakter umów z deklaracyjnych na zobowiązaniowe oraz dokonano zmian w zasadach ich procedowania (m.in. skrócono termin na przekazanie środków przez NFOŚiGW z 30 do 10 dni). Ponadto 9 z 16 umów udostępnienia środków z przeznaczeniem na udzielanie pożyczek i wspólnej realizacji PPCP zostało pod koniec 2020 r. rozwiązanych na podstawie porozumień pomiędzy NFOŚiGW oraz wfośigw. Było to spowodowane zmianą PPCP, w ramach którego od 15 maja 2020 r. nie było możliwości udzielania pożyczek przez wfośigw¹⁰¹.

W latach 2019-2021¹⁰² wfośigw złożyły łącznie 67 wniosków o wypłatę środków na finansowanie dotacyjne programu łącznie na 1 900 101,2 tys. zł, w tym:

- w 2019 roku – 17 wniosków na 613 781,6 tys. zł,
- w 2020 roku – 31 wniosków na 674 744,9 tys. zł,
- w 2021 roku – 19 wniosków na 611 574,7 tys. zł.

Na finansowanie pożyczkowe PPCP wfośigw złożyły w ww. okresie 7 wniosków o wypłatę środków łącznie na 67 607,6 tys. zł. Wszystkie wnioski zostały złożone w 2019 roku.

(akta kontroli str. 69-153, 154-241, 1601-1843, 2357-2358, 4752)

Plan wypłat według planu działalności NFOŚiGW ze środków NFOŚiGW na realizację PPCP w latach 2018-2021 wynosił: w 2018 r. – 0 zł; w 2019 r. – 850 mln zł z przeznaczeniem na dotacje oraz 200 mln zł z przeznaczeniem na pożyczki; w 2020 r. – 1 360 mln zł z przeznaczeniem na dotacje oraz 50 mln zł z przeznaczeniem na pożyczki; a w 2021 r. – 1 640 mln zł z przeznaczeniem na dotacje i 60 mln zł z przeznaczeniem na pożyczki¹⁰³.

¹⁰⁰ Uchwała Zarządu NFOŚiGW nr A/64/1/2019 w sprawie zatwierdzenia wzoru umowy udostępnienia środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej dla Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z przeznaczeniem na udzielanie dotacji w ramach PPCP.

¹⁰¹ W 2020 r. pięć umów dotyczących pożyczek aneksowano rozszerzając ich zakres o kwotę środków do udostępnienia na lata 2019-2020 (dotyczy wfośigw: w Gdańsku, Lublinie, Kielcach, Szczecinie oraz w Zielonej Górze). W 2021 r. dodatkowo aneksowano umowy z wfośigw: w Gdańsku i Lublinie. Pozostałe wfośigw nie wystąpiły o udostępnienie środków NFOŚiGW na udzielenie pożyczek w 2020 r.

¹⁰² Do 18 sierpnia 2021 r.

¹⁰³ Kwoty na realizację PPCP na dany rok są planowane w momencie tworzenia projektu planu finansowego NFOŚiGW; po jego zatwierdzeniu przez Radę Nadzorczą, w lipcu lub w sierpniu roku poprzedzającego kwoty

Na etapie planowania w NFOŚiGW rocznego budżetu PPCP nie uwzględniano kwot środków własnych wfośigw, planowanych do wykorzystania przez te jednostki na dofinansowanie zadań w ramach PPCP (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Na podstawie umów udostępnienia środków NFOŚiGW wypłacił wfośigw odpowiednio: w 2018 r. – 0 zł; w 2019 r. – 613,8 mln zł z przeznaczeniem na dotacje oraz 61,6 mln zł z przeznaczeniem na pożyczki; w 2020 r. – 674,7 mln zł z przeznaczeniem na dotacje oraz 6 mln zł z przeznaczeniem na pożyczki; a do 31 sierpnia 2021 r. – 665,8 mln zł z przeznaczeniem na dotacje.

Kwoty zobowiązań ze środków wfośigw na udzielanie dotacji w ramach PPCP wyniosły: w 2018 r. – 0 zł; w 2019 r. – 31,7 mln zł; w 2020 r. – 17,2 mln zł; a na rok 2021 zaplanowano 17,2 mln zł.

Ostatecznie, w okresie objętym kontrolą, beneficjentom końcowym wypłacono:

- w 2018 r. – 0 zł;
- w 2019 r. – środki NFOŚiGW – 195,7 mln zł w formie dotacji oraz 8,0 mln zł w formie pożyczek; środki wfośigw – 22,1 mln zł w formie dotacji oraz 18,7 mln zł w formie pożyczek;
- w 2020 r. – środki NFOŚiGW – 863,0 mln zł w formie dotacji oraz 23,9 mln zł w formie pożyczek; środki wfośigw – 17,4 mln zł w formie dotacji oraz 49,4 mln zł w formie pożyczek;
- do 2 lipca 2021 r. – środki NFOŚiGW – 489,6 mln zł w formie dotacji oraz 6,4 mln zł w formie pożyczek; środki wfośigw – 9,9 mln zł w formie dotacji oraz 11,1 mln zł w formie pożyczek.

Według wyjaśnień zastępcy Prezesa Zarządu NFOŚiGW „w badanym okresie nie planowano wykorzystania pożyczki Banku Światowego do realizacji programu *Czyste Powietrze*. W przypadku jej zawarcia środki mają być przeznaczone na pokrycie luki wynikającej z ulgi termomodernizacyjnej i mają trafić do budżetu państwa”. Na dzień zakończenia przez NIK czynności kontrolnych umowa pożyczki z BŚ nie została jeszcze podpisana.

(akta kontroli str. 2342-2344,6873- 6876)

NFOŚiGW udostępniał środki dla wfośigw w formie zaliczki. Jednym z warunków podpisanych umów udostępnienia środków z przeznaczeniem na udzielenie dotacji i pożyczek było przekazywanie do NFOŚiGW odsetek naliczonych na rachunku bankowym od środków przekazanych przez NFOŚiGW, w okresach kwartalnych do 30 dnia następnego miesiąca po zakończeniu kwartału¹⁰⁴. W okresie objętym kontrolą z tego tytułu NFOŚiGW otrzymał łącznie:

- z umów dotacji – 4 883,4 tys. zł (w roku 2019 – 3 498,3 tys. zł, a w 2020 r. – 1 383,1 tys. zł),
- z umów pożyczek – 419,5 tys. zł (w roku 2019 – 273,8 tys. zł, a w 2020 r. – 145,4 tys. zł).

Najwięcej odsetek z tytułu zawartych umów udostępnienia środków z przeznaczeniem na udzielanie dotacji przekazały wfośigw: w Warszawie – 882,8 tys. zł, co stanowiło 18,1% ogólnej kwoty otrzymanych odsetek z tego tytułu; w Poznaniu – 779,6 tys. zł, (16,0%); w Lublinie – 572,1 tys. zł (11,7%). Z kolei najwięcej odsetek z tytułu zawartych umów udostępnienia środków z przeznaczeniem na udzielanie pożyczek przekazały wfośigw: w Lublinie – 169,6 tys. zł, co stanowiło

planowane do wydatkowania jest on przekazywany do ministra nadzorującego NFOŚiGW oraz do ministra finansów. Ujęta w planie na rok 2021 kwota na wypłaty w formie pożyczek była zabezpieczeniem środków na ewentualne wypłaty pożyczek dla jednostek samorządu terytorialnego zgodnie z art. 411 POŚ.

¹⁰⁴ § 4 ust. 2 umów udostępnienia środków z przeznaczeniem na udzielanie dotacji i pożyczek.

40,4% ogólnej kwoty otrzymanych odsetek z tego tytułu; w Gdańsku – 121,5 tys. zł (29,0%) oraz w Białymstoku – 60,1 tys. zł (14,3%).

W okresie objętym kontrolą NIK występowały przypadki braku terminowej wpłaty odsetek z ww. tytułów. W przypadku umów udostępnienia środków z przeznaczeniem na udzielanie dotacji dotyczyło to wfośigw: w Opolu i w Poznaniu (za I kwartał 2020 r.), a w przypadku umów udostępnienia środków z przeznaczeniem na udzielanie pożyczek dotyczyło to wfośigw: w Olsztynie (za I kwartał 2020 r.) oraz w Poznaniu (za I i II kwartał 2020 r.).

Według wyjaśnień kierownika Wydziału Rozliczeń Krajowych „Wyplata kolejnej transzy zaliczki uwarunkowana jest złożeniem przez WFOŚiGW rozliczeniem poprzedniej i złożeniem przez WFOŚiGW kolejnego wniosku o wypłatę środków, stanowiącego jednocześnie rozliczenie poprzednio wypłaconych przez NFOŚiGW zaliczki wraz z informacją o uzyskanych pożytkach. W wyniku uwag i oczekiwania na uzupełnienia/wyjaśnienia do wniosku o płatność ostatecznie nastąpiło opóźnienie w spłacie pożytków. W 2021 r. wprowadzona została dodatkowa weryfikacja narosłych odsetek na rachunku bankowym beneficjenta. WFOŚiGW przy składanym wniosku o płatność/rozliczeniu zaliczki składają wydruk w formie raportu z systemu księgowego wraz z stanem (saldem) wypłat otrzymanych z NFOŚiGW pomniejszone o wypłaty środków na rzecz beneficjentów. Raport z systemu księgowego ujmuje wszystkie obroty od ostatniego wniosku o wypłatę środków”.

Umowy udostępnienia środków z przeznaczeniem na udzielanie pożyczek i wspólnej realizacji PPCP zobowiązywały wfośigw do przekazania do NFOŚiGW spłaconych przez beneficjentów odsetek kapitałowych od pożyczek w wysokości 50% za okresy miesięczne, w terminie do 30 dnia następnego miesiąca od daty wpłaty¹⁰⁵. Do dnia zakończenia przez NIK czynności kontrolnych z tego tytułu NFOŚiGW otrzymał łącznie 753,2 tys. zł (w roku 2019 – 191,1 tys. zł, a w 2020 r. – 390,8 tys. zł). Najwięcej odsetek z tego tytułu przekazały wfośigw: w Poznaniu – 256,7 tys. zł (co stanowiło 34,1% ogólnej kwoty otrzymanych odsetek z tego tytułu); w Lublinie – 213,9 tys. zł (28,4%); we Wrocławiu – 119,6 tys. zł (15,9%).

(akta kontroli str. 222-241, 1828-1843, 2347, 2352-2356, 2390-2392, 7038-7110)

W związku z wątpliwościami członka Zarządu NFOŚiGW odnośnie do kwestii udostępnienia przez NFOŚiGW środków WFOŚiGW bez konieczności uzyskania zgody Rady Nadzorczej NFOŚiGW, o której mowa w art. 400h ust. 1 pkt 3) POŚ skierowane zostało 16 stycznia 2019 r. do Prokuratury Generalnej (PG) zapytanie w przedmiotowej sprawie. Pierwsza opinia prawna PG z 14 lutego 2019 r. jednoznacznie nie wskazywała, czy udostępnienie środków finansowych wfośigw w trybie art. 411 ust. 10f POŚ stanowi udzielenie pożyczek bądź dotacji, o których mowa w art. 400h ust. 1 pkt 3) POŚ, i czy winno się wiązać z wystąpieniem przez Zarząd NFOŚiGW do Rady Nadzorczej NFOŚiGW o zatwierdzenie.

W opinii uzupełniającej z 25 kwietnia 2019 r., rewidując swoje wcześniejsze stanowisko, PG uznała, że zgodnie z art. 411 ust. 10f POŚ udostępnienie środków finansowych wfośigw z przeznaczeniem na udzielanie pożyczek lub dotacji na wskazane przez NFOŚiGW programy i przedsięwzięcia z zakresu zadań ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz potrzeb geologii nie stanowi udzielenia pożyczki i dotacji, o których mowa w art. 400h ust. 1 pkt 3) lit. a) POŚ, w związku z czym nie aktualizuje się wymóg zatwierdzenia przez Radę Nadzorczą NFOŚiGW wniosku Zarządu NFOŚiGW.

(akta kontroli str. 4892-4923, 4888-4891, 5618)

¹⁰⁵ § 4¹ ust. 2 umów udostępnienia środków z przeznaczeniem na udzielanie pożyczek.

Podjęcie w styczniu 2019 działań w celu rozstrzygnięcia wątpliwości dotyczących konieczności zatwierdzenia przez Radę Nadzorczą NFOŚiGW udzielenia ww. pożyczek bądź dotacji r. skutkowało opóźnieniem od 16 do 42 dni roboczych w udostępnieniu wfośigw środków na pożyczki (4 wnioski złożone w 2019 r.-100% wniosków objętych badaniem), a w przypadku udostępnienia środków na dotacje opóźnienia wyniosły od 12 do 28 dni roboczych (4 wnioski złożone w 2019 r. – 100% wniosków objętych badaniem).

Wśród źródeł finansowania PPCP znajdowały się dotacje udzielane w ramach Programu „Stop Smog”, termomodernizacyjna ulga podatkowa, a także kredyty udzielane przez banki. Zadania związane z wdrażaniem Programu „Stop Smog” zostały przejęte przez MKiŚ wraz z NFOŚiGW od Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii od 1 stycznia 2021 r. NFOŚiGW kontynuował współpracę z gminami na mocy dotychczas zawartych porozumień¹⁰⁶, dla których kwota dofinansowania wynosiła łącznie 37,4 mln zł, z czego do 30 czerwca 2021 r. wypłacono 2,9 mln zł. Zgodnie z wyjaśnieniami zastępcy Prezesa Zarządu NFOŚiGW od 31 marca 2021 r. NFOŚiGW prowadził nabór wniosków na współfinansowanie przedsięwzięć niskoemisyjnych, dla których kwota alokacji środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów wynosiła 142,1 mln zł.

Według danych z rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za rok 2019 odliczenia od dochodu/przychodu wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego dokonało 207 tys. podatników łącznie na 3 134 mln zł, w wyniku czego podatnicy obniżyli podatek o 594 mln zł. Za 2020 r. – według stanu na 1 lipca 2021 r. – odliczenia z tego tytułu wyniosły łącznie 7,5 mld zł, zaś szacowana kwota obniżenia podatku – 1,3 mld zł. Odliczenia dokonało 451 tys. podatników¹⁰⁷.

Odnośnie do kredytów udzielanych przez banki komercyjne wnioskodawcom na zrealizowanie przedsięwzięcia w ramach PPCP zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: „NFOŚiGW nie jest w posiadaniu takich informacji”.

Od 6 lipca 2021 r. uruchomiony został nabór wniosków na częściową spłatę kapitału kredytu bankowego w ramach PPCP. Kwota alokacji środków przeznaczona na nabór na lata 2021-2022 wynosi 1 500 mln zł. Dotychczas „ścieżkę bankową” uruchomiły cztery banki: [...]*) oraz [...]*) (od 6 lipca 2021 r.), [...]*) (od 27 września 2021 r.) oraz [...]*) (od 26 października 2021 r.)¹⁰⁸. Na 21 października 2021 r. złożono 418 wniosków o dofinansowanie w formie dotacji na częściową spłatę kapitału kredytu bankowego łącznie na 8 897,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 2342-2344, 4617-4618, 6293-6295, 6621-6624)

Środki finansowe na pożyczki dla gmin, jako uzupełniające finansowanie dla beneficjentów PPCP uprawnionych do podwyższonego poziomu dofinansowania, nie zostały uruchomione.

Według wyjaśnień Zastępcy Prezesa Zarządu NFOŚiGW „Wdrożenie kolejnych elementów programu po jego przebudowie w 2020 r. następuje sukcesywnie. W ostatnim czasie prace skupiały się nad włączeniem banków do programu i uruchomieniem naboru na dotację na częściową spłatę kapitału kredytu bankowego. Pożyczki dla gmin to jeden z kolejnych etapów rozwoju programu. Rozpoczęcie prac w tym zakresie planowane jest na IV kwartał 2021 r.”.

¹⁰⁶ Siedem porozumień o współfinansowanie realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów zawartych z gminami: Skawina, Sucha Beskidzka, Pszczyna, Niepołomice, Tuchów, Sosnowiec i Rybnik.

¹⁰⁷ Dane pochodzą z informacji uzyskanych od MF; ulga termomodernizacyjna w wysokości do 53 000 zł obowiązuje od 1 stycznia 2019 r.

¹⁰⁸ <https://czystepowietrze.gov.pl/dla-bankow/> data dostępu 27 października 2021 r.

Odnosząc do braku harmonogramu wdrażania kolejnych elementów PPCP zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in. że: „NFOŚiGW nie ma opracowanego z góry harmonogramu wdrażania wszystkich kolejnych elementów PPCP, ponieważ wprowadzanie zmian uzależnione jest od poziomu realizacji programu, zmian w przepisach prawnych oraz sytuacji rynkowej. Część zmian wynika z zapisów PPCP i uruchamiania poszczególnych elementów sukcesywnie, decyzje o innych są podejmowane w toku realizacji programu w miarę potrzeb i bieżących uwag i propozycji zgłaszanych przez różne podmioty i organizacje związane w sposób bezpośredni bądź pośredni z wdrażaniem PPCP. Celem szeregu wprowadzanych zmian jest usprawnienie wdrażania i dotarcie do jak największej grupy odbiorców, wymaga to elastycznego podejścia i reagowania na bieżące potrzeby rynku”.

(akta kontroli str. 2373, 2378)

Według stanu na 1 października 2021 r. w okresie obowiązywania PPCP złożono łącznie 325 413 wniosków o dofinansowanie¹⁰⁹ łącznie na 5 560 901,9 tys. zł, z których 19 990 odrzucono. Podpisano 253 759 umów¹¹⁰ łącznie na 4 233 211,1 tys. zł, w tym: 246 048 umów dotacji na 4 037 044,9 tys. zł, 7 537 umów pożyczki na 192 461,9 tys. zł oraz 174 umów dotacji na częściową spłatę kapitału kredytu bankowego na 3 704,3 tys. zł. W przypadku 14 199 wniosków złożono rezygnacje przed zawarciem umowy o dofinansowanie. Na 1 października 2021 r. wypłacono 1 841 857,2 tys. zł z tytułu umów dotacji, 124 954, 2 tys. zł z tytułu umów pożyczki oraz 4,5 tys. zł z tytułu dotacji na częściową spłatę kapitału kredytu bankowego.

(akta kontroli str. 4710-4715, 6609-6616, 6621-6624)

W okresie objętym kontrolą NIK wystąpiły przypadki wypowiedzenia lub rezygnacji z umowy z beneficjentem. Umowy były wypowiedzane zarówno z inicjatywy beneficjenta (3283 umów dotacji i 349 umów pożyczek) jak i przez wfośigw (2290 umów dotacji i 78 umów pożyczek).

Według wyjaśnień zastępcy Prezesa Zarządu NFOŚiGW „większość takich przypadków następowała jeszcze przez wypłatą środków. Zgodnie z informacjami pozyskanymi z wfośigw wystąpiły nieliczne przypadki zwrotu otrzymanego dofinansowania przez Beneficjenta. W większości z nich środki zostały zwrócone z należnymi odsetkami bądź są zwracane w transzach. Wfośigw poinformowały o jednym przypadku, w którym Beneficjent nie dokonał zwrotu środków i obecnie toczy się w tej sprawie postępowanie sądowe”.

Do 1 października 2021 r. wystąpiły 22 przypadki wypowiedzenia umów, w ramach których dokonano wypłaty, łącznie na 364,0 tys. zł. Zgodnie z umową udostępnienia środków wfośigw jest zobowiązany do zwrotu NFOŚiGW środków, które beneficjent zwrócił do wfośigw ze względu na rozwiązana umowę o dofinansowanie. Środki zwrócone przez beneficjentów zostały zwrócone do NFOŚiGW.

(akta kontroli str. 2373-2374, 2378-2381, 2394, 6604-6608, 6624-6625, 7204-7205)

NFOŚiGW okresowo monitorował proces weryfikacji przez wfośigw wniosków w oparciu o przekazywane przez wfośigw dane¹¹¹. Z analizy przedkładanych danych wynikało, że początkowo średni czas rozpatrywania wniosku o dofinansowanie

¹⁰⁹ Wnioski o dofinansowanie w formie pożyczki, dotacji, obu tych formach finansowania łącznie oraz na częściową spłatę kapitału kredytu bankowego

¹¹⁰ Liczba podpisanych umów dotacji, pożyczki oraz dotacji na częściową spłatę kapitału kredytu bankowego. W przypadku wniosków dotacyjno-pożyczkowych podpisywana była umowa dotacji oraz umowa pożyczki oddzielnie. W ramach PPCP nie zawierano umów dotacyjno-pożyczkowych.

¹¹¹ NFOŚiGW występował do wfośigw z prośbą o przekazanie informacji na temat średniego czasu rozpatrzenia wniosków o dofinansowanie w następujących terminach: 20.08.2019 r., 30.12.2019 r., 14.04.2020 r., 25.08.2020 r., 1.06.2021 r.

wynosił 78 dni roboczych, a po reformie PPCP w 2020 roku¹¹² (15 maja 2020 r.) uległ skróceniu do 24 dni kalendarzowych.

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: „Oprócz wyżej wskazanych zapytań o średni czas rozpatrywania wniosku o dofinansowanie, NFOŚiGW na bieżąco analizuje liczbę złożonych wniosków i liczbę podjętych decyzji o przyznaniu dofinansowania na podstawie przekazywanych przez WFOŚiGW raportów tygodniowych. Wynika z tego, że w ujęciu miesięcznym stosunek liczby podjętych decyzji o przyznaniu dofinansowania do liczby złożonych wniosków o dofinansowanie wynosi około 91%”.

Do NFOŚiGW wpływały skargi dotyczące długiego okresu rozpatrywania przez wfośigw wniosków o dofinansowanie lub WoP. Łącznie do NFOŚiGW, w okresie objętym kontrolą, wpłynęło 70 skarg dotyczących PPCP, spośród których 34 dotyczyły przewlekłości prowadzonych postępowań dotyczących wniosków o dofinansowanie przedsięwzięcia (odpowiednio: w 2019 r. – 7 spraw, w 2020 r. – 12 spraw, w 2021 r., do 30 czerwca – 15 spraw). Pozostałe skargi dotyczyły warunków określonych w PPCP (w tym warunków technicznych), zmian wprowadzanych w trakcie trwania PPCP oraz problemów z informacją i komunikacją. Skargi te rozpatrywane były terminowo i zgodnie z wewnętrznymi regulacjami.

(akta kontroli str. 348, 1858, 2239, 2275-2318, 4608-4609)

W ramach finansowania kosztów wdrażania PPCP, NFOŚiGW zawarł z wfośigw, które pośredniczyły w przekazywaniu środków gminom, umowy udostępnienia środków¹¹³ z przeznaczeniem na:

- pokrycie kosztów obsługi zadań związanych z realizacją przedsięwzięć dofinansowanych w formie dotacji w ramach wdrażania PPCP oraz tworzeniem warunków do wdrażania tego programu¹¹⁴;
- pokrycie kosztów uruchomienia i prowadzenia punktu konsultacyjno-informacyjnego w gminach w ramach wdrażania PPCP.

NFOŚiGW w związku z finansowaniem kosztów wdrażania PPCP podjął łączne zobowiązania do 43 665,7 tys. zł (w 2020 roku do 8 094,3 tys. zł, a w roku 2021 do 35 571,4 tys. zł). Według stanu na 1 października 2021 r. NFOŚiGW dokonał wypłat w łącznej wys. 14 647,8 tys. zł, w tym dla wfośigw – 13 595,3 tys. zł, a dla gmin – 1 052,5 tys. zł.

W ramach umów dotyczących kosztów punktu konsultacyjno-informacyjnego zawarto umowy udostępnienia środków do 62 400,0 tys. zł i dokonano wypłat w formie zaliczek dla wfośigw w łącznej wys. 61 890,0 tys. zł. Środki były przekazywane przez wfośigw w transzach zgodnie z warunkami umowy.

(akta kontroli str. 4720-4721, 6617-6618, 6301-6509, 6510-6601, 6625-6626)

W celu zapewnienia bieżącego monitorowania efektów wykorzystania udostępnianych środków został wypracowany i wdrożony (bezpośrednio po uruchomieniu naboru w ramach PPCP) system cotygodniowej sprawozdawczości,

¹¹² Niska liczba wniosków złożonych w 2018 r. i 2019 r. przyczyniła się do gruntownej zmiany programu w ramach której, w celu zwiększenia liczby składanych wniosków m.in. uproszczono formularz wniosku o dofinansowanie oraz skrócono czas przeznaczony na jego rozpatrywanie.

¹¹³ Umowy na pokrycie kosztów obsługi zadań związanych z realizacją przedsięwzięć dofinansowanych w formie dotacji w ramach wdrażania PPCP oraz tworzeniem warunków do jego wdrażania zostały zawarte na przełomie listopada i grudnia 2020 r.; umowy na pokrycie kosztów uruchomienia i prowadzenia punktu konsultacyjno-informacyjnego w gminach w kwietniu 2021 r.

¹¹⁴ Z uwagi na fakt, że planowane przez NFOŚiGW koszty wdrażania PPCP przez gminy miały charakter szacunkowy, zawarta umowa określała kwotę łączną na pokrycie kosztów poniesionych przez wfośigw i gminę. Wypłata środków w ramach zawartych umów następuje w formie refundacji i dopiero na tym etapie istniała możliwość ustalenia faktycznie poniesionych kosztów przez wfośigw i gminy.

który funkcjonował do dnia zakończenia przez NIK czynności kontrolnych. W wfośigw uzupełniano raz w tygodniu dane wskazane w tabeli dostępnej online na platformie Google Documents, a następnie dane te były pobierane i opracowywane przez pracownika NFOŚiGW, a ich podsumowanie było przekazywane m.in. do Zarządu NFOŚiGW, MKiŚ, Pełnomocnika Rządu ds. programu „Czyste Powietrze” oraz do przedstawiciela KE. Wśród pozyskiwanych co tydzień danych znajdowały się informacje dotyczące m.in. liczby złożonych wniosków o dofinansowanie w podziale na złożone o dotację, pożyczkę oraz dotację z pożyczką, oraz dane dotyczące wypłaconych beneficjentom środków.

Według wyjaśnień zastępcy Prezesa Zarządu NFOŚiGW „dane na temat liczby złożonych i zweryfikowanych wniosków o płatność nie są pozyskiwane z wfośigw, ponieważ ze względu na ograniczenia systemów wfośigw większość z nich nie ma możliwości przekazania danych w tym zakresie”.

Stworzony na potrzeby sprawozdawczości PPCP system obejmował wyłącznie dane dotyczące wykorzystania środków NFOŚiGW i wfośigw. Dane o wysokości wykorzystanych środków w ramach ulgi termomodernizacyjnej NFOŚiGW uzyskiwał bezpośrednio z MF, a dane na temat realizacji programu „Stop Smog” były w posiadaniu NFOŚiGW od 1 stycznia 2021 r. Zgodnie z wyjaśnieniami zastępcy Prezesa Zarządu NFOŚiGW z uwagi na fakt, że żadne z siedmiu zawartych porozumień nie uległo jeszcze zakończeniu i rozliczeniu, dane na temat osiągniętych efektów z realizacji tego programu nie były ujmowane w przedkładanych dotychczas sprawozdaniach.

Od roku 2019 obowiązywał system raportowania efektów środowiskowych dla PPCP oparty o przekazywane przez wfośigw sprawozdania półroczne i roczne. Poszczególne wfośigw przesyłały dwa rodzaje raportów: dla umów czynnych na koniec okresu sprawozdawczego i umów zakończonych za dany okres sprawozdawczy. Według wyjaśnień zastępcy Prezesa Zarządu NFOŚiGW „Obecne rozwiązanie jest tymczasowe, gdyż w przyszłości wszystkie umowy z beneficjentami znajdą się w centralnej bazie danych i wszystkie informacje o ich realizacji będą dostępne na bieżąco”.

Zbierane dane o uzyskanych efektach szacowane były za pomocą współczynników zawartych w przekazanej wfośigw metodyce. Sprawozdania te nie były weryfikowane z dokumentami źródłowymi, a zakres prowadzonej weryfikacji przez NFOŚiGW obejmował ich kompletność, formę dokumentu, prawidłowość zastosowanych jednostek oraz ewentualne wyjaśnienia odchylenia od przyjętych wartości przez inne wfośigw. W przypadkach stwierdzonych rozbieżności sprawozdania były korygowane przez pracowników poszczególnych wfośigw.

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: „Na potrzeby dokładniejszego rozliczenia przygotowana została dokładniejsza metodyka liczenia efektów, jaka zostanie zaimplementowana do centralnej bazy danych PPCP. Opiera się ona na wyczeniu efektów z pól wniosku, zatem nie będzie obciążać dodatkową pracą beneficjentów, a efekty realizacji umów zostaną przeliczone nową metodyką. [...] Zbieranie tych danych nie służy rozliczaniu umowy (to nastąpi na koniec), ale ma znaczenie informacyjne. Dane, ze względu na znaczną pracochłonność ich pozyskiwania, nie są zbierane częściowo”.

(akta kontroli str. 348, 1858, 4710-4720, 4738-4746)

W okresie objętym kontrolą NIK NFOŚiGW nie przeprowadzał kontroli realizacji przedsięwzięć finansowanych z udostępnionych wfośigw środków.

Według wyjaśnień Prezesa Zarządu NFOŚiGW „Kontrole realizacji przedsięwzięć realizowanych z udostępnionych środków NFOŚiGW w ramach PPCP są

przeprowadzane przez poszczególne wfośigw. NFOŚiGW prowadzi startowe czynności kontrolne na dokumentach w procesie wypłat i rozliczenia środków udostępnionych wfośigw, nie prowadził natomiast kontroli systemowych w zakresie wykorzystania przez wfośigw udostępnionych środków”.

W celu kontroli procesu wypłat i rozliczania udostępnionych wfośigw środków, NFOŚiGW zobowiązywał wfośigw w 2020 roku do składania wniosków po dokonaniu wypłaty 80% kwoty ostatnio otrzymanej zaliczki, a od 2021 roku wprowadził wymóg dołączania do wniosku o wypłatę środków potwierdzenia stanu (saldo) wpłat otrzymanych z NFOŚiGW, pomniejszonych o wypłaty środków na rzecz beneficjentów w formie raportu z systemu księgowego oraz warunek możliwości złożenia wniosku „na kwotę nie mniejszą niż suma wypłat na rzecz beneficjentów dokonanych w okresie trzech pełnych miesięcy kalendarzowych poprzedzających datę złożenia wniosku oraz nie wyższą niż suma wypłat na rzecz beneficjentów dokonanych w okresie sześciu pełnych miesięcy kalendarzowych poprzedzających datę złożenia wniosku”¹¹⁵.

(akta kontroli str. 328-340, 1858-1859, 1601-1843)

W podpisanym 7 czerwca 2018 r. porozumieniu ramowym pomiędzy wfośigw a NFOŚiGW w sprawie wdrażania PPCP zawarto wstępne określenie, jakie efekty ekologiczne powinny być monitorowane. W trakcie kolejnych zmian PPCP ewaluacji ulegały zarówno jakościowe, jak i ilościowe wskaźniki osiągnięcia celu. 16 stycznia 2019 r. Zarząd NFOŚiGW uchwalił zmianę PPCP¹¹⁶, w wyniku której m.in. uzupełniono wskaźniki osiągnięcia celu o miernik: „Liczba instalacji fotowoltaicznych”. 2 lipca 2019 r.¹¹⁷ dokonano ponownej modyfikacji wskaźników zmniejszając ich liczbę (usunięto wskaźnik „Ograniczenie emisji NO_x”) oraz zamieniono wskaźnik „Liczba instalacji fotowoltaicznych” na „Dodatkowa zdolność wytwarzania energii elektrycznej zainstalowanych ogniw fotowoltaicznych”. 3 marca 2020 r. Zarząd NFOŚiGW uchwalił zmianę PPCP¹¹⁸, w której m.in. zrezygnowano ze wskaźników dotyczących: liczby zamontowanych niskoemisyjnych źródeł ciepła w budynkach nowo budowanych, ograniczenia emisji SO₂ oraz ograniczenia emisji pyłów o średnicy mniejszej niż 2,5 mikrometra (PM_{2,5})¹¹⁹. Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez Zastępcę Prezesa NFOŚiGW powyższe zmiany miały „na celu dostosowanie efektów do zakresu programu oraz zmniejszenie ilości zbieranych danych”.

W wersji PPCP uchwalonej przez Zarząd NFOŚiGW 2 lipca 2019 r. stopień realizacji celu tego programu określony został największą liczbą wskaźników jego osiągnięcia i obejmował¹²⁰:

1. liczbę budynków mieszkalnych o poprawionej efektywności energetycznej (planowana wartość wskaźnika osiągnięcia celu wynosiła co najmniej 3 050 000 sztuk);

¹¹⁵ Zgodnie z §3 aneksowanych umów udostępnienia środków z przeznaczeniem na udzielanie dotacji i wspólnej realizacji PPCP.

¹¹⁶ Uchwała Zarządu NFOŚiGW nr A/4/1/2019.

¹¹⁷ Uchwała Zarządu NFOŚiGW nr B/27/6/2019.

¹¹⁸ Uchwała Zarządu NFOŚiGW nr B/10/4/2020. Wersja obowiązująca od 1 lipca 2021 r.

¹¹⁹ Usunięcie wskaźnika „Liczba zamontowanych niskoemisyjnych źródeł ciepła w budynkach nowo budowanych” było związane z wycofaniem się w programie PPCP z dotowania budynków nowo budowanych; rezygnacja z monitorowania ograniczenia emisji SO₂ oraz NO_x miała na celu uproszczenie w liczbie monitorowanych wskaźników; zaś rezygnacja z monitorowania wskaźnika „Ograniczenie emisji pyłów o średnicy mniejszej niż 2,5 mikrometra (PM_{2,5})” i pozostawieniu do monitorowania tylko wskaźnika „Ograniczenie emisji pyłów o średnicy mniejszej niż 10 mikrometra (PM₁₀)” związana była z tym, że cząstki pyłu PM_{2,5} zawierają się również w cząstkach pyłu mniejszych niż 10 mikrometrów.

¹²⁰ Planowane wartości wskaźników osiągnięcia celu dotyczą wersji programu uchwalonej przez Zarząd NFOŚiGW w dniu 2 lipca 2019 r.

2. liczbę wymienionych nieefektywnych źródeł ciepła (kotłów starej generacji) na niskoemisyjne w budynkach istniejących (planowana wartość wskaźnika osiągnięcia celu wynosiła co najmniej 3 000 000 sztuk);
3. liczbę zamontowanych niskoemisyjnych źródeł ciepła w budynkach nowo budowanych (planowana wartość wskaźnika osiągnięcia celu wynosiła co najmniej 50 000 sztuk);
4. ograniczenie zużycia energii końcowej (planowana wartość wskaźnika osiągnięcia celu wynosiła co najmniej 21 800 000 MWh/rok);
5. ograniczenie emisji SO₂ (planowana wartość wskaźnika osiągnięcia celu wynosiła co najmniej 270 000 Mg/rok);
6. ograniczenie emisji pyłów o średnicy mniejszej niż 10 mikrometrów (planowana wartość wskaźnika osiągnięcia celu wynosiła co najmniej 68 400 Mg/rok);
7. ograniczenie emisji pyłów o średnicy mniejszej niż 2,5 mikrometra (planowana wartość wskaźnika osiągnięcia celu wynosiła co najmniej 61 100 Mg/rok);
8. ograniczenie emisji benzo[a]pirenu (planowana wartość wskaźnika osiągnięcia celu wynosiła co najmniej 87 Mg/rok);
9. ograniczenie emisji dwutlenku węgla (planowana wartość wskaźnika osiągnięcia celu wynosiła co najmniej 30 200 000 Mg/rok);
10. ograniczenie emisji NO_x (planowana wartość wskaźnika osiągnięcia celu wynosiła co najmniej 39 500 Mg/rok);
11. dodatkową zdolność wytwarzania energii elektrycznej zainstalowanych ogniw fotowoltaicznych (planowana wartość wskaźnika osiągnięcia celu wynosiła co najmniej 3 000 MWe).

Obowiązujące na dzień zakończenia przez NIK czynności kontrolnych wskaźniki osiągnięcia celu PPCP¹²¹ po zmianach wynosiły odpowiednio:

1. liczba budynków/lokali mieszkalnych/lokali mieszkalnych o poprawionej efektywności energetycznej – 3 030 000 szt. (zmniejszenie o 20 000 szt.);
2. liczba wymienionych nieefektywnych źródeł ciepła na niskoemisyjne w budynkach/lokalach mieszkalnych – 3 000 000 szt.(bez zmian);
3. ograniczenie zużycia energii końcowej – 37 500 000 MWh/rok (wzrost o 15 700 000 MWh/rok);
4. ograniczenie emisji pyłu o średnicy mniejszej niż 10 mikrometrów (PM10) – 210 000 Mg/rok (wzrost o 141 600 Mg/rok);
5. ograniczenie emisji benzo[a]pirenu – 140 Mg/rok (wzrost o 53 Mg/rok);
6. zmniejszenie emisji CO₂ – 14 000 000 Mg/rok (zmniejszenie o 16 200 000 Mg/rok);
7. dodatkowa zdolność wytwarzania energii elektrycznej z zainstalowanych mikroinstalacji fotowoltaicznych – 50 MWe (zmniejszenie o 2 950 MWe).

(akta kontroli str. 436-508, 536-556, 557-611, 4251-4267, 1858-1859)

Efekty ekologiczne w zakresie powyższych wskaźników były szacowane za pomocą przekazanej wfośigw 18 sierpnia 2018 r. metodyki szacowania efektów. Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że szacowanie uzyskanych efektów na podstawie wskaźników powoduje: „mniejsze obciążenie formalnościami

¹²¹ Uchwała Zarządu NFOŚiGW nr A/48/2/2021 z 10 czerwca 2021 r.

beneficjentów, usprawnia ich rozliczanie oraz zwiększa ogólny dostęp do realizacji inwestycji oraz, że na potrzeby dokładniejszego rozliczenia przygotowana została nowa metodyka określania wartości efektów. Zostanie ona zaimplementowana do centralnej bazy danych PPCP. Opiera się ona na wylczeniu efektów z pól wniosku, zatem nie będzie obciążać dodatkową pracą beneficjentów, odciąży wfośigw w zakresie sprawozdawczości i umożliwi dokładniejsze szacowanie efektów”.

Dyrektor Departamentu Czystego Powietrza wyjaśniła m.in., że: „Wskaźniki osiągnięcia celu w Programie zostały przyjęte przy założeniu, że metodyka ich liczenia będzie znacząco uproszczona i będzie uwzględniała specyfikę beneficjenta oraz skalę Programu. W przypadku osób fizycznych zebranie informacji o stanie budynku przed realizacją przedsięwzięcia oraz pełnych informacji na temat wprowadzonych usprawnień jest utrudnione. Zrezygnowano z obowiązku przeprowadzania audytów oraz ocen charakterystyki energetycznej budynku przed i po realizacji przedsięwzięcia, ze względu na koszt tych opracowań i dodatkowe utrudnienie dla beneficjenta, które mogłoby skutkować znacznym zmniejszeniem zainteresowania Programem. Dlatego do wylczeń efektu przyjęto uśrednione wartości, bazując na dostępnej literaturze oraz doświadczeniu. Wcześniej na wskaźnik *Liczba budynków mieszkalnych o poprawionej efektywności energetycznej* składało się oszacowane 3 mln budynków istniejących i 50 tys. budynków nowo budowanych. Zmniejszenie liczby budynków nowo budowanych związane było z wyłączeniem od 01.01.2020 r. możliwości uzyskania dotacji na zakup i montaż źródła ciepła w tych budynkach. Od 1.01.2020 r. do 14.05.2020 r. można było w przypadku nowych budynków uzyskać dotację jedynie na zakup i montaż wentylacji mechanicznej wraz z odzyskiem ciepła, kolektorów słonecznych czy mikroinstalacji PV. Wielkość 30 000 dla nowych budynków przyjęto na podstawie faktycznie złożonych wniosków do czasu wprowadzenia zmiany Programu. Zmiana wielkości wskaźnika zmniejszenia emisji CO₂ związana była ze zmianą sposobu oszacowania wskaźników w Programie. Przy przeliczeniu uwzględniono różne typy inwestycji o różnym zakresie rzeczowym, zaktualizowano przyjęte wskaźniki emisyjności. Uwzględniono także informacje jakie wpływały z wfośigw w sprawie statystyk wielkości realizacji przedsięwzięć przez Beneficjentów programu. Przyjęto założenie, aby efekty były liczone ostrożniej niż gdyby były wylczane indywidualnie przez audytora. Zmniejszenie wskaźnika zdolności wytwarzania energii elektrycznej z zainstalowanych mikroinstalacji wynikało z uruchomienia wsparcia w formie dotacji dla mikroinstalacji fotowoltaicznej w ramach programu *Mój Prąd*. Przyjęto, że ramach Programu powstanie 10 000 instalacji o średniej mocy 5 kW, co da wskaźnik energii elektrycznej z zainstalowanych mikroinstalacji PV na poziomie 50 MWe”.

(akta kontroli str. 4719-4720, 4740, 7440)

Efekty osiągnięte w wyniku realizacji PPCP wyniosły w poszczególnych latach dla umów zakończonych w latach: 2019, 2020 i 2021 (w pierwszym półroczu) odnośnie do poszczególnych wskaźników odpowiednio (wartości % dotyczą celu z wersji PPCP obowiązującej od 1 lipca 2021 r.):

1. Liczba budynków mieszkalnych o poprawionej efektywności energetycznej – 11 569; 38 202; 23 208 sztuk; co daje łącznie 72 979 sztuk, czyli 2,4 % planu.
2. Liczba wymienionych nieefektywnych źródeł ciepła (kotłów starej generacji) na niskoemisyjne w budynkach istniejących – 10 708; 33 704; 21 931 sztuk; co daje łącznie 66 343 sztuk, czyli 2,2% planu.
3. Ograniczenie zużycia energii końcowej – 269 491; 597 846; 420 551 MWh/rok; co daje łącznie 1 287 889 MWh/rok czyli 3,4% planu.

4. Ograniczenie emisji pyłów o średnicy mniejszej niż 10 mikrometrów (PM10) – 240; 834; 531 Mg/rok; co daje łącznie 1 605 Mg/rok czyli 0,8% planu.
5. Ograniczenie emisji benzo[a]pirenu – 0,287050; 1,001408; 0,6800092 Mg/rok; co daje łącznie 2 Mg/rok czyli 1,4% planu.
6. Ograniczenie emisji dwutlenku węgla – 87 420; 303 472; 182 478 Mg/rok; co daje łącznie 573 370 Mg/rok czyli 4,1% planu.
7. Dodatkowa zdolność wytwarzania energii elektrycznej z zainstalowanych mikroinstalacji fotowoltaicznych – 1,793; 4,398; 4,142 MWe, co daje łącznie 10,333 MWe czyli 20,7% planu.

(akta kontroli str. 4718-4723, 4738-4740)

Efekty ekologiczne wykazywane przez NFOŚiGW jako efekty uzyskane w wyniku realizacji PPCP były ustalane w oparciu o przyjętą metodykę, która nie uwzględniała efektów ekologicznych uzyskiwanych w ramach korzystania przez beneficjentów z ulgi termomodernizacyjnej, a także przy użyciu wskaźników bazujących na danych uśrednionych, a nie danych rzeczywistych dla danego przedsięwzięcia.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Na etapie planowania w NFOŚiGW rocznego budżetu PPCP nie uwzględniano kwot środków własnych wfośigw, planowanych do wykorzystania przez te jednostki na dofinansowanie zadań w ramach PPCP. Takie postępowanie było skutkiem braku działań ze strony NFOŚiGW w celu pozyskania od wfośigw danych o kwotach planowanych do wykorzystania przez te jednostki w ramach środków własnych.

Tym samym w NFOŚiGW nie dochowano standardów określonych w pkt 18 „Komunikacja zewnętrzna” części II. „Standardy kontroli zarządczej” lit. D. „Informacja i komunikacja” załącznika do komunikatu nr 23 MF. Zgodnie z tymi standardami należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiągnięcie celów i realizację zadań.

Dyrektor Departamentu Planowania i Sprawozdawczości wyjaśnił m.in, że: „Narodowy Fundusz do planowania wydatków na realizację PPCP wykorzystuje przede wszystkim dane z umów udostępnienia środków. Umowy te są co roku aneksowane i zawierają najaktualniejsze dane o potrzebnych środkach na realizację PPCP. Głównym zadaniem jest zapewnienie w pierwszej kolejności możliwości zaciągania przez WFOŚiGW zobowiązań na rzecz beneficjentów końcowych i umożliwienie beneficjentom zawierania umów. [...] Ponadto nie wszystkie wojewódzkie fundusze planują, w oddzielnej pozycji, w swoich planach finansowych lub planach działalności wypłaty na rzecz realizacji PPCP. W części wojewódzkich funduszy plan wypłat jest określany razem z innymi programami wpływającymi na ochronę powietrza”.

(akta kontroli str. 6873-6874)

Nieuwzględnienie przez NFOŚiGW kwot środków własnych wfośigw, planowanych do wykorzystania przez te jednostki na dofinansowanie zadań w ramach PPCP na etapie planowania rocznego budżetu PPCP należy uznać za postępowanie nierzetelne.

OCENA CZĄSTKOWA

NFOŚiGW prawidłowo udostępniał wfośigw środki z przeznaczeniem na udzielanie pożyczek i dotacji w ramach PPCP. Podejmowano także działania mające na celu monitorowanie wdrażania PPCP, w tym uzyskiwanie w wyniku realizacji tego programu efektów ekologicznych, niemniej jednak dane o efektach ekologicznych nie odzwierciedlały stanu faktycznego w związku z pominięciem istotnego źródła finansowania PPCP, jakim była ulga termomodernizacyjna. Jednocześnie, biorąc pod uwagę poziom ustalonych efektów w poszczególnych latach dla umów zakończonych

w latach: 2019, 2020 i 2021 (w pierwszym półroczu) w odniesieniu do poszczególnych wskaźników realizacji celów PPCP, a także uwzględniając fakt, że upłynęły już trzy lata jego wdrażania, istnieje bardzo duże prawdopodobieństwo nieosiągnięcia zakładanych celów PPCP. W NFOŚiGW nie dysponowano danymi o wysokości środków wfośigw planowanych do wykorzystania przez te jednostki na dofinansowanie zadań w ramach PPCP, w efekcie na etapie planowania w NFOŚiGW rocznego budżetu PPCP takich danych nie uwzględniano.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, NIK, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

- Uwagi
1. Opisane w niniejszym wystąpieniu nieprawidłowości wskazują, że ustalone mechanizmy kontroli zarządczej związane z wdrażaniem PPCP przez NFOŚiGW nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości.
 2. NIK zwraca uwagę, że ulga termomodernizacyjna, wskazana od maja 2020 r. jako jedno ze źródeł finansowania PPCP, jest istotnym elementem oddziaływania państwa, ukierunkowanym na poprawę jakości powietrza. Jednakże z uwagi na to, że ulga ta jest instrumentem prawa podatkowego, (pozwalającym odliczyć od podstawy obliczenia podatku, wydatki poniesione przez podatnika - niebędące środkami publicznymi – na wskazane w ustawie podatkowej cele), występują trudności w ocenie zakresu tego rodzaju przedsięwzięć proekologicznych oraz skuteczności tego rodzaju działań. Brak rozwiązań umożliwiających NFOŚiGW pozyskanie niezbędnych danych w powyższym zakresie uniemożliwia podanie całościowych i spójnych informacji dotyczących podejmowanych w ramach PPCP działań oraz ich efektów ekologicznych. W konsekwencji istotna część działań państwa, ukierunkowanych na poprawę jakości powietrza pozostaje poza możliwością skutecznego monitorowania i oceny ich skuteczności.
- Wnioski
1. Przeprowadzenie analizy wykonalności technicznej, organizacyjnej i zarządczej PPCP oraz uwzględnienie jej wyników przy wprowadzaniu ewentualnych zmian w tym programie.
 2. Zapewnienie opracowania i wdrożenia baz danych dotyczących m.in. efektów wynikających z realizacji PPCP, umożliwiającej sprawne zarządzanie tym Programem.
 3. Zapewnienie ustalenia rozmiaru PPCP w zakresie liczby budynków jednorodzinnych na poziomie poszczególnych województw.
 4. Opracowanie procedur kontroli zarządczej – w tym ustalenie mechanizmów kontroli zarządczej, po przeprowadzeniu identyfikacji ryzyka dla procesu wdrażania PPCP – obejmujących w szczególności:
 - a) przypisanie w NFOŚiGW jednoznacznej odpowiedzialności za zarządzanie PPCP, w tym za koordynację działań wszystkich podmiotów zaangażowanych w jego wdrażanie;
 - b) zapewnienie jednolitego stosowania procedur związanych z wdrażaniem PPCP przez wfośigw, w tym opracowanie wzorów dokumentów i innych regulacji w sposób uniemożliwiający ich dowolną interpretację;

- c) zapewnienie aby ustalony termin na rozpatrzenie wniosku o dofinansowanie przedsięwzięć w ramach PPCP obejmował również podjęcie przez zarząd wfośigw decyzji w sprawie udzielenia dofinansowania lub jego odmowy;
 - d) ustalenie terminu, w jakim wfośigw po otrzymaniu WoP byłyby zobowiązane do stwierdzenia kompletności wniosku lub konieczności jego uzupełnienia;
 - e) opracowanie kompleksowej metodyki ustalania rzeczywistych efektów ekologicznych dla wszystkich źródeł finansowania PPCP;
 - f) opracowanie i aktualizowanie planu wdrażania PPCP obejmującego cały okres wdrażania tego programu, na podstawie udokumentowanej wysokości środków ze wszystkich źródeł finansowania PPCP;
 - g) kontynuowanie aktualizacji procedur w zakresie rozliczania umów pod względem rzeczowym.
5. Zapewnienie prowadzenia kampanii informacyjnej na potrzeby PPCP z uwzględnieniem kwestii:
 - a) koordynacji własnych działań edukacyjnych i informacyjnych z działaniami innych jednostek zaangażowanych w promocję PPCP;
 - b) segmentacji potencjalnych beneficjentów w celu dostosowania treści i formy przekazu z uwzględnieniem różnic w poziomie: świadomości ekologicznej określonych grup beneficjentów, ich wykształcenia oraz dochodów;
 - c) budowania wśród potencjalnych beneficjentów PPCP świadomości ekologicznej, tak aby dostrzegali oni zasadność: wymiany szkodliwych dla środowiska źródeł ciepła oraz minimalizowania strat ciepła z budynków mieszkalnych;
 - d) jej ewaluacji na podstawie wyników badań sondażowych dotyczących PPCP.
 6. Zapewnienie finansowania prowadzenia punktów informacyjno-konsultacyjnych w gminach przez cały okres obowiązywania porozumień w tym zakresie zawartych przez wfośigw z gminami.
 7. Planowanie rocznego budżetu PPCP przy uwzględnieniu kwot środków własnych wfośigw planowanych do wykorzystania przez te jednostki na dofinansowanie zadań w ramach PPCP.
 8. Bieżące monitorowanie realizacji przez MKiŚ obowiązku składania raportów rocznych z utrzymania trwałości efektów przedsięwzięć edukacyjnych, informacyjnych i promocyjnych, sfinansowanych ze środków NFOŚiGW w ramach zawartych umów.
 9. Poddanie ewaluacji szkoleń organizowanych w NFOŚiGW w zakresie wdrażania PPCP.
 10. Zapewnienie terminowego rozliczania umów w zakresie rzeczowym i ekologicznym.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Departamentu Środowiska NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 22 grudnia 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska
p.o. Dyrektor

Tomasz Gawel

Kontrolerzy:

Władysława Siekierska-Szarejko
Główny specjalista kp.

Monika Chryplewicz Kałwa
Główny specjalista kp.

Agnieszka Kołakowska
Doradca ekonomiczny

Krzysztof Dąbrowski
Specjalista kp.

*) Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U z 2020 r. poz. 2176.) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1913) Najwyższa Izba Kontroli wyłączyła jawność informacji posiadających wartość gospodarczą. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorców.

**) Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2020 r., poz. 2176.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nazwisk osób fizycznych. Wyłączeń tych dokonano w interesie osób fizycznych.