



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.020.01.2018

Ireneusz Stachowiak – Prezes Zarządu,
Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska
i Gospodarki Wodnej w Toruniu,
ul. Aleksandra Fredry 8, 87-100 Toruń

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/086 - Efekty termomodernizacji wielorodzinnych budynków mieszkalnych będących w zasobach spółdzielni mieszkaniowych, realizowanej z udziałem środków publicznych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu ¹ , ul. Aleksandra Fredry 8, 87-100 Toruń
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ireneusz Stachowiak, Prezes Zarządu od 13 lipca 2017 r. ² W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła: Emilia Kawka-Patek, Prezes Zarządu od 1 stycznia 2014 r. do 12 lipca 2017 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Prawidłowość wywiązywania się instytucji dofinansowujących zadania termomodernizacyjne z powierzonych im obowiązków
Okres objęty kontrolą	2014-2018 ³
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Robert Elwertowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/172/2018 z 5 października 2018 roku (akta kontroli str.1-5)

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność WFOŚiGW w zakresie realizacji obowiązków instytucji dofinansowującej zadania termomodernizacyjne spółdzielni mieszkaniowych.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Pracownicy Funduszu prawidłowo weryfikowali wnioski o dofinansowanie działań termomodernizacyjnych. Proces przyznawania i uruchomienia pożyczek realizowany był zgodnie z opracowanymi w Funduszu zasadami udzielania pomocy finansowej. Był także zgodny z zarządzeniami Prezesa WFOŚiGW oraz procedurami regulującymi realizację i rozliczanie zawartych umów. Zawarte umowy o pożyczkę w odpowiedni sposób zabezpieczały Fundusz w przypadku niewywiązywania się spółdzielni mieszkaniowych z ich obowiązków. Należycie weryfikowano zapłatę wynagrodzenia za zrealizowane prace dla wykonawców robót.

¹ Dalej: „WFOŚiGW” lub „Fundusz”.

² Dalej: „Prezes WFOŚiGW”.

³ Do dnia zakończenia kontroli, tj. do 6 listopada 2018 r.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Proces przyznawania środków w ramach dofinansowania inwestycji termomodernizacyjnych

Opis stanu faktycznego

Zadania i kompetencje komórek organizacyjnych w WFOŚiGW, które zajmowały się udzielaniem dofinansowania do inwestycji termomodernizacyjnych, zostały określone w regulaminie organizacyjnym Funduszu⁶. Weryfikacja wniosków o udzielenie pomocy finansowej ze środków WFOŚiGW oraz ocena formalno-merytoryczna tych wniosków należała do Działu Weryfikacji Wniosków i Umów⁷.

W skład DWWiU wchodził Zespół Doradców Energetycznych⁸. Do jego obowiązków należała m.in. realizacja zadań w ramach projektu Ogólnopolskiego systemu wsparcia dla sektora publicznego, mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej oraz OZE⁹. Zadania te określono w umowie z 28 kwietnia 2016 r. zawartej przez WFOŚiGW z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Obsługa beneficjenta znajdowała się w gestii Działu Realizacji Umów i Analiz¹⁰.

(akta kontroli str. 31-33, 91-102)

W okresie objętym kontrolą sprawy związane z udzielaniem dofinansowania do inwestycji termomodernizacji regulowane były m.in. przez:

- zasady udzielania pomocy finansowej ze środków WFOŚiGW w Toruniu¹¹;
- kryteria wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków WFOŚiGW w Toruniu¹²;
- zarządzenia Prezesa WFOŚiGW w Toruniu oraz uchwały Zarządu Funduszu¹³;
- listy przedsięwzięć priorytetowych;
- program priorytetowy *Słonecznik 2018-2019* wraz z regulaminem¹⁴.

(akta kontroli str. 12- 13, 38, 48-88)

W okresie objętym kontrolą do Funduszu wpłynęło sześć wniosków o dofinansowanie zadań termomodernizacyjnych¹⁵, z tego w 2014 r. – jeden wniosek; w 2017 r. – trzy wnioski; w 2018 r.¹⁶ – dwa wnioski.

(akta kontroli str. 16)

Pozytywną decyzję o przyznaniu dofinansowania uzyskało pięciu wnioskodawców. Jeden wniosek został rozpatrzony negatywnie, z uwagi na niekompletność oraz brak zabezpieczenia spłaty pożyczki.

(akta kontroli str. 13, 16)

⁶ Stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały Zarządu nr 615/2018 z dnia 18 czerwca 2018 r.

⁷ Dalej: „DWWiU”.

⁸ Dalej: „ZDE”.

⁹ Odnawialne Źródła Energii.

¹⁰ Dalej: „DRUiA”.

¹¹ Przyjęte uchwałami Rady Nadzorczej Funduszu: nr 255/11 z dnia 22 grudnia 2011 roku, nr 51/16 z dnia 29 kwietnia 2016 roku, nr 31/18 z dnia 13 kwietnia 2018 roku, dalej: „zasady udzielania pomocy finansowej”.

¹² Ustanowione uchwałą Nr 201/12 Rady Nadzorczej WFOŚiGW w Toruniu z dnia 28 listopada 2012 r.

¹³ Zarządzenie nr 33/14 z dnia 8 sierpnia 2014 r. Prezesa Zarządu WFOŚiGW w Toruniu w sprawie: wprowadzenia procedury rozpatrywania wniosków o udzielenie dofinansowania ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu, zarządzenie nr 34/14 z dnia 8 sierpnia 2014 r. Prezesa WFOŚiGW w Toruniu w sprawie: wprowadzenia procedury zawarcia, realizacji i rozliczenia umowy o dofinansowanie ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu, uchwała 95/14 Zarządu WFOŚiGW w Toruniu z dnia 29 stycznia 2014 r. w sprawie zatwierdzenia zmian w obowiązujących drukach wniosków o dofinansowanie oraz kartach efektów ekologicznych.

¹⁴ Przyjęty uchwałą Rady Nadzorczej WFOŚiGW w Toruniu nr 207/17 z dnia 24 listopada 2017 r. (dalej: „program priorytetowy *Słonecznik*”).

¹⁵ Dalej: „wnioski o dofinansowanie”.

¹⁶ Do 15 października 2018 roku.

Kontrolą objęto pięć wniosków o dofinansowanie oraz umów zawartych z WFOŚiGW na termomodernizację budynków będących w zasobach spółdzielni mieszkaniowych. Kontrola wykazała, że wszystkie zbadane wnioski były kompletne.

(akta kontroli str. 35-37)

W trzech wnioskach o dofinansowanie dane i planowany efekt ekologiczny¹⁷ zostały zweryfikowane przez zatrudnionych w Funduszu doradców energetycznych. W pozostałych dwóch przypadkach¹⁸ efekt ekologiczny i wartości ograniczenia emisji zanieczyszczeń wyliczane były automatycznie przez kalkulator wbudowany do wniosku o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 11-12, 35-37)

W okresie objętym kontrolą w WFOŚiGW nie wystąpiły przypadki nieprzyznania dofinansowania pomimo kompletności i prawidłowości wniosków.

(akta kontroli str. 13)

W latach 2014-2016 Fundusz nie udzielił pożyczek na zadania termomodernizacyjne, natomiast w kolejnych latach objętych kontrolą wysokość kwoty pożyczek wypłaconych spółdzielniom mieszkaniowym na ww. zadania wyniosła:

- w 2017 r. – 1 402,9 tys. zł;
- w 2018 r.¹⁹ – 571,0 tys. zł.

Wypłacone pożyczki na zadania termomodernizacyjne stanowiły 10,4% łącznej kwoty pożyczek z dofinansowaniem wypłaconej przez Fundusz spółdzielniom mieszkaniowym²⁰.

(akta kontroli str. 17)

Z-ca Prezesa WFOŚiGW Dariusz Wrzos podał, że w latach 2014-2016 do Funduszu nie wpłynęły wnioski, ponieważ - jego zdaniem - spółdzielnie mieszkaniowe mogły skorzystać z atrakcyjniejszych form dotacji z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Informacje na temat możliwości uzyskania pożyczki podawane były na stronie internetowej Funduszu, spotkaniach z samorządami oraz poprzez działania informacyjne realizowane przez doradców energetycznych.

(akta kontroli str. 17, 47)

W badanej próbie pięciu wniosków wszystkie zostały rozpatrzone terminowo²¹ i zgodnie z zasadami udzielania pomocy finansowej. We wszystkich badanych przypadkach pomoc finansowa przyznana przez Fundusz dotyczyła zadań, które zostały zakończone po dacie złożenia wniosku o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 35-37)

Dofinansowania udzielone przez Fundusz stanowiły od 56,7% do 80% kosztów całkowitych zadań realizowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe. Spośród pięciu badanych umów, czterech beneficjentów złożyło wnioski o uruchomienie pożyczki. Fundusz po weryfikacji wniosków wypłacił pożyczkę trzem beneficjentom. W jednym przypadku uruchomienie wypłaty pożyczki zostało wstrzymane do czasu dostarczenia przez spółdzielnię dokumentów potwierdzających założenie lokat z tytułu przelewu wierzytelności.

¹⁷ Efekt ekologiczny stanowiły: roczna oszczędność zużycia energii oraz redukcja zanieczyszczeń emitowanych do atmosfery: pyłów, dwutlenku siarki, tlenku azotu, dwutlenku węgla.

¹⁸ Realizowanych z programu priorytetowego *Słonecznik*.

¹⁹ Według stanu na 15 października 2018 r.

²⁰ Łączna kwota pożyczek z dofinansowaniem dla spółdzielni mieszkaniowych wypłaconych przez Fundusz w okresie od 01.01.2014 r. do 15.10.2018 r. wyniosła 18 909,8 tys. zł.

²¹ W badanych sprawach okres ten wynosił od 41 do 85 dni, wobec ustalonego maksimum 90 dni.

W skontrolowanych sprawach pożyczki udzielane przez WFOŚiGW przekazywane były na konta bankowe spółdzielni²². W dwóch przypadkach pożyczki wypłacono po wcześniejszej zapłacie przez spółdzielnie wykonawcom prac. W jednym przypadku pożyczkobiorca zobowiązany był przed przekazaniem drugiej transzy pożyczki do udokumentowania przekazania środków z poprzedniej transzy na rachunek wykonawcy²³.

(akta kontroli str. 13, 35-37)

Spółdzielnie terminowo spłacały zaciągnięte pożyczki, za wyjątkiem jednej spółdzielni, gdzie opóźnienie w spłacie części raty pożyczki (60 zł z raty wynoszącej 6 660 zł) wyniosło 21 dni. Największe opóźnienie w spłacie odsetek wyniosło 20 dni. Fundusz w tym przypadku prawidłowo naliczył beneficjentowi odsetki ustawowe za zwłokę. W badanych sprawach nie wystąpiły przypadki obniżenia kwoty pożyczki lub jej umorzenia.

(akta kontroli str. 19-29)

W czterech badanych umowach zabezpieczenie spłaty pożyczki i odsetek stanowiły: weksel własny *in blanco* oraz umowa przelewu wierzytelności z lokat terminowych na rachunkach bankowych pożyczkobiorców. W jednym przypadku zabezpieczenie spłaty zaciągniętych zobowiązań finansowych stanowiło poręczenie wekslowe Gminy Kowalewo Pomorskie.

(akta kontroli str. 14, 36-37)

Procentowa wysokość umorzenia pożyczek uzależniona była od możliwości finansowych Funduszu i wynosiła maksymalnie 30%. Umorzenie pożyczki mogło nastąpić po łącznym spełnieniu następujących warunków:

- przedsięwzięcie zostało zrealizowane w terminie;
- zostały osiągnięte efekty rzeczowe i ekologiczne;
- spłacono pożyczkę w części niepodlegającej umorzeniu oraz odsetki²⁴;
- przedłożono do Funduszu aktualne zaświadczenia odpowiednich organów o niezaleganiu z opłatami za korzystanie ze środowiska oraz z karami za nieprzestrzeganie wymogów ochrony.

(akta kontroli str. 38)

W przypadku pożyczek udzielanych w ramach programu priorytetowego *Słonecznik* pożyczka podlegała częściowemu umorzeniu w zależności od przyznanych punktów za zrealizowanie przedsięwzięcia: 15% - 16 pkt.; 11% - 9 pkt.; 7% - 4 pkt.; 5% - 1 pkt. Punkty przyznawane były za zrealizowanie poszczególnych prac, takich jak m.in.: wymiana stolarki okiennej i drzwiowej – 2 pkt.; docieplenie dachu/stropodachu – 6 pkt.; docieplenie ścian – 6 pkt.; wymiana źródła ciepła – od 2 do 9 pkt.

Częściowe umorzenie pożyczki przedsięwzięcia realizowanego z programu priorytetowego *Słonecznik* mogło nastąpić po łącznym spełnieniu następujących warunków:

- spełnione zostały warunki określone w zasadach udzielania pomocy finansowej ze środków WFOŚiGW²⁵;
- uzyskano minimalną liczbę punktów;
- przedsięwzięcie nie było dofinansowane z innych źródeł, udzielonych w formie niepodlegającej zwrotowi.

(akta kontroli str. 39-39)

²² Zgodnie z treścią § 5 ust. 1 umów o udzielenie dofinansowania.

²³ Ostatnia transza pożyczki została zweryfikowana przez Fundusz przy sprawozdaniu z wykonania przedsięwzięcia.

²⁴ Przy czym łączne opóźnienie w spłacie rat kapitałowych i odsetek nie mogło przekroczyć 60 dni.

²⁵ Przy czym łączne opóźnienie spłat rat kapitałowych i odsetek nie mogło przekroczyć 30 dni.

W okresie objętym kontrolą łączna wysokość umorzonych pożyczek udzielonych przez WFOŚiGW na termomodernizację wyniosła 251,3 tys. zł²⁶. W badanej próbie pięciu umów do 30 października 2018 r. nie nastąpiło umorzenie żadnej pożyczki.

(akta kontroli str. 18, 30)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2. Kontrola inwestycji oraz weryfikacja założonych efektów

Opis stanu
faktycznego

Fundusz weryfikował osiągnięcie planowanego efektu rzeczowego na podstawie protokołów odbioru robót przestawionych przez spółdzielnie. W jednym z pięciu badanych dofinansowań, w którym upłynął termin osiągnięcia efektu ekologicznego, Fundusz przyjął dane przekazane przez spółdzielnię. W przypadku pozostałych badanych dofinansowań nie upłynął termin osiągnięcia efektów ekologicznych²⁷.

Z-ca Prezesa WFOŚiGW podał, że w procedurze weryfikacji karty osiągniętych efektów ekologicznych przyjęto, że podany we wniosku efekt ekologiczny został osiągnięty, ponieważ zrealizowano efekt rzeczowy, bez żądania okazania dodatkowych dowodów w postaci faktur lub innych dokumentów potwierdzających faktyczne zużycie paliwa. W pozostałych czterech umowach, po osiągnięciu efektu ekologicznego przez spółdzielnie, Fundusz zażąda ww. dokumentów. W odniesieniu do konieczności weryfikacji efektów ekologicznych rok po zakończeniu efektu rzeczowego zadania podał, że odbywa się to na zasadach określonych w rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 17 marca 2009 r. w sprawie szczegółowego zakresu i form audytu energetycznego oraz części audytu remontowego, wzorów kart audytów, a także algorytmu oceny opłacalności przedsięwzięcia termomodernizacyjnego²⁸. Zdaniem z-cy Prezesa Funduszu wzięcie pod uwagę dłuższego okresu porównawczego po zakończeniu rzeczowego zadania ma uzasadnienie jedynie w przypadku, gdy porównuje się taki sam okres sprzed termomodernizacji budynku. Porównywanie zużycia energii jednego roku poprzedzającego termomodernizację z np. pięcioletnim okresem eksploatacji po zakończeniu robót budowlanych byłoby niemięrodajne.

(akta kontroli str. 14, 103-104, 114-115)

Fundusz nie przeprowadzał kontroli terenowych mających na celu potwierdzenie osiągnięcia efektu rzeczowego lub ekologicznego termomodernizacji²⁹. Z-ca Prezesa WFOŚiGW podał, że prowadzona na bieżąco analiza umów nie wskazywała na nieprawidłowości w ich realizacji. Nie było zatem przy ocenie ryzyka przesłanek do objęcia przedsięwzięć kontrolą, a umowy zawarte ze spółdzielniami stanowiły 0,1% wszystkich umów na udzielenie pomocy finansowej.

(akta kontroli str. 14-15)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki odmowy wypłaty pożyczki przez Fundusz z uwagi na zmianę stanu majątkowego spółdzielni. W badanych przypadkach spółdzielnie mieszkaniowe zobligowane były do informowania Funduszu o zmianie sytuacji finansowej. W przypadku, gdy zagrożona była spłata pożyczki ze względu na złą sytuację finansową spółdzielni, Fundusz miał prawo do wypowiedzenia umowy pożyczki.

(akta kontroli str. 15)

²⁶ Dla czterech umów o dofinansowanie podpisanych w 2012 r.

²⁷ Według stanu na 15 października 2018 roku.

²⁸ Dz. U. z 2009 r. Nr 43, poz. 346, ze zm.

²⁹ Na podstawie zapisów umowy o dofinansowanie oraz zasad udzielania pomocy finansowej, Fundusz był uprawniony do przeprowadzenia kontroli realizacji przedsięwzięcia na każdym jej etapie, lecz nie miał takiego obowiązku.

W zawartych umowach o dofinansowanie Fundusz zabezpieczał roszczenia na wypadek naruszenia przez spółdzielnie obowiązków wynikających z umowy. Wypowiedzenie umowy mogło nastąpić m.in., jeśli:

- nastąpiło opóźnienie w spłacie pożyczki lub odsetek o 30 dni w stosunku do harmonogramu;
- pożyczka została wykorzystana niezgodnie z jej przeznaczeniem;
- nie osiągnięto planowanego efektu rzeczowego ekologicznego.

(akta kontroli str. 39)

W okresie objętym kontrolą nie było przypadków, w których WFOŚiGW wypowiadał w części lub w całości umowy pożyczek zawarte ze spółdzielniami mieszkaniowymi.

(akta kontroli str. 15)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

IV. 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 Delegatury NIK w Bydgoszczy. 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 uwag
i wykonania wniosków

Najwyższa Izba Kontroli, odstępując od formułowania wniosków pokontrolnych, nie oczekuje przedstawienia przez Pana Prezesa informacji, o której mowa w art. 62 ustawy o NIK.

Bydgoszcz, 20 listopada 2018 r.

Kontroler
Robert Elwertowski
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis

.....
podpis