



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.017.01.2018

Maciej Kazienko
Prezes Zarządu
Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska
i Gospodarki Wodnej
w Gdańsku
ul. Rybaki Górne 8
80-861 Gdańsk

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 Gdańsku, 80-861 Gdańsk, ul. Rybaki Górne 8 (dalej: Fundusz)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Kazienko, Prezes Zarządu, od 24 lipca 2017 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła: Danuta Grodzicka-Kozak, Prezes Zarządu, od 1 stycznia 2014 r. do 23 lipca 2017 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Prawidłowość wywiązywania się instytucji dofinansowujących zadania termomodernizacyjne z powierzonych im obowiązków
Okres objęty kontrolą	Lata 2014-2018 (do 26 września), z uwzględnieniem zdarzeń przed tym okresem, mających znaczenie dla kontrolowanej działalności
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	Monika Stępka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/149/2018 z 5 września 2018 r. Mariusz Syrek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/204/2018 z 22 listopada 2018 r. (akta kontroli str. 1-9, 319)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w okresie objętym kontrolą Fundusz prawidłowo wywiązywał się z obowiązków w zakresie dofinansowania realizacji przez spółdzielnie mieszkaniowe inwestycji termomodernizacyjnych, obejmujących docieplenie ścian zewnętrznych i stropodachów w spółdzielczych budynkach mieszkalnych (dalej: inwestycje termomodernizacyjne).

W Funduszu zapewniono warunki organizacyjno-prawne do udzielania takiego dofinansowania. Wyodrębniono komórki odpowiedzialne za wdrażanie, monitoring i rozliczenie projektów obejmujących ww. inwestycje. Opracowano i wdrożono zasady udzielania dofinansowania, procedury regulujące sposób weryfikacji i wyboru wniosków do dofinansowania oraz realizacji i rozliczania zawartych umów.

W okresie objętym kontrolą do Funduszu wpłynął jeden wniosek spółdzielni mieszkaniowej o przyznanie dofinansowania do inwestycji termomodernizacyjnej. Wniosek ten rozpatrzono pozytywnie, przyznając spółdzielni dofinansowanie do ww. inwestycji w kwocie 1 000,0 tys. zł na podstawie zawartej ze spółdzielnią umowy pożyczki. Ostatnią transzę pożyczki wypłacono spółdzielni 2 listopada 2015 r., a na dzień 11 września 2018 r. do spłaty przez spółdzielnię wynikającego z ww. umowy zadłużenia pozostało 757,0 tys. zł.

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm. – dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

Weryfikację ww. wniosku przeprowadzono zgodnie z przyjętymi w Funduszu zasadami, a umowę pożyczki zawarto po przedłożeniu przez spółdzielnię wymaganych dokumentów. Wyplata wszystkich trzech transz pożyczki, stosownie do postanowień umowy, następowała na podstawie oświadczeń spółdzielni, jednak pierwszą transzę przekazano przed ustanowieniem jednego z wymaganych zabezpieczeń spłaty kapitału i odsetek, a trzecią wypłacono dwa dni po terminie określonym w harmonogramie. Miejsce realizacji inwestycji było wizytowane przez przedstawiciela Funduszu.

Umowa, zgodnie z obowiązującą procedurą, została przez Fundusz rozliczona na podstawie przedłożonych przez spółdzielnię wymaganych dokumentów, z których wynikało, że realizacja inwestycji przyczyniła się do ograniczenia zużycia energii cieplnej oraz ograniczenia emisji zanieczyszczeń do atmosfery.

Przy ustalaniu efektu ekologicznego brano pod uwagę roczne zużycie opału oraz wynikającą z tego emisję zanieczyszczeń. Przyjmowano przy tym, że w przypadku termomodernizacji efekt ekologiczny wynika ze zrealizowanego efektu rzeczowego, co – zdaniem NIK – może być obarczone błędem. Emisja zanieczyszczeń do atmosfery przez ciepłownię może zależeć również od czynników niezależnych od wyników termomodernizacji, takich jak rodzaj i jakość użytego paliwa czy też jakość urządzeń grzewczych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Prawidłowość wywiązywania się instytucji dofinansujących zadania termomodernizacyjne z powierzonych im obowiązków

1. Prawidłowość procesu przyznawania środków w ramach dofinansowania inwestycji termomodernizacyjnych spółdzielni mieszkaniowych

Opis stanu faktycznego

1. W Funduszu za przygotowanie, wdrażanie, monitoring i rozliczanie projektów obejmujących m.in. inwestycje termomodernizacyjne odpowiadał Zespół ds. Programów Regionalnych i Projektów Środowiskowych³. Do zadań Zespołu należało m.in.: prowadzenie oceny formalnej i merytorycznej wniosków, analizy zasadności rozwiązań technicznych i oceny efektywności ekologicznej projektów objętych wnioskami, przygotowanie danych do umów, monitorowanie realizacji i rozliczanie umów oraz prowadzenie wizji lokalnych na terenie inwestycji. Zadania związane z weryfikacją i kontrolą formalno-prawną dokumentów dotyczących wniosków o dofinansowanie, złożonych na etapie sporządzania umowy i dotyczących umów o dofinansowanie, złożonych na etapie ich rozliczania, a także sporządzanie umów, przypisano Zespołowi ds. Obsługi Formalno-Prawnej⁴.

(akta kontroli str. 13-69)

2. Sprawy z zakresu zadań związanych z udzielaniem dofinansowania m.in. do inwestycji termomodernizacyjnych w okresie objętym kontrolą w Funduszu uregulowane były m.in. w:

³ Do 16 sierpnia 2016 r. – Zespół ds. Projektów Środowiskowych.

⁴ Do 1 października 2017 r. – Zespołowi ds. Umów i Sprawozdawczości.

- „Zasadach udzielania dofinansowania ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku”⁵ (dalej: Zasady udzielania dofinansowania), w których określono zasady udzielania, rozliczania i umarzania pożyczek, tryb i zasady udzielania i rozliczania dotacji, a także cele, formę i podstawę dofinansowania, termin składania wniosków oraz zagadnienia odnoszące się do kosztów kwalifikowanych,
- „Kryteriach wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku”⁶ (dalej: Kryteria wyboru przedsięwzięć), stosowanych przy ocenie i wyborze wniosków o udzielenie pomocy finansowej ze środków Funduszu,
- „Procedurze obiegu dokumentów w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku”⁷, określającej zasady sporządzania, weryfikacji i obiegu dokumentów dotyczących wniosków oraz umów o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 70-143)

3. W okresie objętym kontrolą do Funduszu wpłynął jeden wniosek spółdzielni mieszkaniowej o przyznanie dofinansowania do inwestycji termomodernizacyjnej (dalej: wniosek o dofinansowanie). Złożonego w 2014 r. wniosku nie zakwalifikowano w 2014 r. do dofinansowania, jednak w 2015 r. – po jego ponownym rozpatrzeniu i skorygowaniu wnioskowanej kwoty pożyczki z 1 068,2 tys. zł do 1 000,0 tys. zł – ze spółdzielnią zawarto umowę pożyczki.

(akta kontroli str. 182, 196-225)

4. Badanie sposobu rozpatrzenia wniosku o dofinansowanie wykazało, że:
- wniosek dotyczył dofinansowania inwestycji termomodernizacyjnej, obejmującej 14 budynków mieszkalnych będących w zasobach spółdzielni mieszkaniowej, zasilanych w ciepło przez należącą do spółdzielni kotłownię osiedlową (zasilającą w ciepło również inne budynki),
 - termomodernizacja obejmowała m.in. modernizację systemu grzewczego, ocieplenie stropodachu i ścian zewnętrznych budynków,
 - wniosek był kompletny i zawierał wszystkie wymagane załączniki, w tym m.in.: charakterystykę zadania, planowany efekt ekologiczny, harmonogram rzeczowo-finansowy, montaż finansowy, zaświadczenie o braku sprzeciwu właściwego starosty do zgłoszenia robót budowlanych, kopię umowy z wykonawcą, propozycje terminów realizacji zadania i rozliczenia umowy, formy zabezpieczenia pożyczki, harmonogramu wypłat transz pożyczki,
 - weryfikacji danych zawartych we wniosku dokonano z wykorzystaniem formularzy określonych w Procedurze obiegu dokumentów na podstawie przedłożonej przez wnioskodawcę dokumentacji (m.in. audytów energetycznych dla każdego budynku objętego termomodernizacją, dokumentacji technicznej), a w jej wyniku skorygowano planowany efekt ekologiczny,

⁵ Stanowiących załącznik do uchwał Rady Nadzorczej Funduszu nr: 90/2013 z 28 listopada 2013 r., 99/2014 z 27 listopada 2014 r., 114/2015 z 26 listopada 2015 r. i 107/2017 z 28 listopada 2017 r. Zasady uchwalono na podstawie art. 400h ust. 4 pkt 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.).

⁶ Stanowiących załączniki do uchwał Rady Nadzorczej Funduszu nr: 39/2013 z 13 czerwca 2013 r. i 75/2016 z 29 listopada 2016 r. Kryteria uchwalono na podstawie art. 400h ust. 1 pkt 1 Prawa ochrony środowiska.

⁷ Do 2 stycznia 2017 r. – określonej w zarządzeniu nr 12/2013 Prezesa Zarządu Funduszu z 6 grudnia 2013 r., zaktualizowanym zarządzeniami Prezesa Zarządu Funduszu nr: 10/2014 z 22 września 2014 r. i 4/2015 z 11 lutego 2015 r. (dalej: Procedura obiegu dokumentów), od 3 stycznia 2017 r. do 8 lipca 2018 r. – określonej w zarządzeniu nr 2/2017 Prezesa Zarządu Funduszu z 3 stycznia 2017 r., zaktualizowanym zarządzeniem Prezesa Zarządu Funduszu nr: 4/2017 z 14 lutego 2017 r. i od 9 lipca 2018 r. – określonej w zarządzeniu 18/2018 Prezesa Zarządu Funduszu z 9 lipca 2018 r.

- planowany efekt ekologiczny określono na podstawie rocznego zużycia opału przed realizacją inwestycji i zakładanego zużycia opału po jej realizacji oraz wynikającej z tego emisji zanieczyszczeń: pyłów ogólnych, SO₂, NO_x, CO, CO₂. Roczne zużycie opału wyliczono na podstawie wykazanej w audytach energetycznych oszczędności energii po przeprowadzeniu termomodernizacji.
(akta kontroli str. 196-244, 275-279, 299-305)

5. Wniosek o dofinansowanie, złożony 19 sierpnia 2014 r., pomimo pozytywnej oceny kompletności i poprawności oraz zgodności z obowiązującymi Kryteriami wyboru przedsięwzięć, w 2014 r. nie został przez Zarząd Funduszu zakwalifikowany do dofinansowania⁸. W wyniku prośby o ponowne rozpatrzenie wniosku, złożonej przez spółdzielnię 4 lutego 2015 r. i skorygowaniu wnioskowanej kwoty pożyczki z 1 068,2 tys. zł do 1 000,0 tys. zł, Zarząd Funduszu zmienił jego kwalifikację i przyznał spółdzielni dofinansowanie w formie pożyczki w kwocie 1 000,0 tys. zł⁹.

Z wyjaśnień Prezesa Zarządu wynika, że spółdzielni mieszkaniowej odmówiono dofinansowania inwestycji w 2014 r. z uwagi na możliwość pozyskania przez nią bezzwrotnego dofinansowania w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego (dalej: RPO)¹⁰. W 2015 r. natomiast przychylnie się do argumentów wnioskodawcy zawartych w prośbie o ponowne rozpatrzenie sprawy, dotyczących opóźnień w procedurze przyjmowania wniosków do RPO oraz wątpliwości co do możliwości pozyskania środków w ramach tego programu przez małe spółdzielnie.

Źródłami finansowania inwestycji termomodernizacyjnej objętej wnioskiem o dofinansowanie były środki własne spółdzielni i środki z przyznanej przez Fundusz pożyczki. W okresie objętym kontrolą w Funduszu nie było innych przypadków nieprzyznania dofinansowania do inwestycji termomodernizacyjnej w spółdzielczych budynkach mieszkalnych, pomimo kompletności i prawidłowości wniosku złożonego przez spółdzielnię mieszkaniową.

(akta kontroli str. 182, 196-215, 280-298)

6. W 2015 r. Fundusz udzielił trzem spółdzielniom mieszkaniowym dofinansowania w kwocie 4 233,6 tys. zł (945,9 tys. zł w formie dotacji i 3 287,7 tys. zł w formie pożyczki), w tym dofinansowania inwestycji termomodernizacyjnej w kwocie 1 000,0 tys. zł¹¹ na podstawie zawartej z jedną spółdzielnią umowy pożyczki¹² (dalej: „umowa pożyczki”). Pozostałym dwóm spółdzielniom udzielono dofinansowania na realizację inwestycji związanych z wymianą źródeł ciepła, a także zakupem i montażem mikroinstalacji odnawialnych źródeł energii w ramach programu Prosument dla Pomorza. W pozostałych latach okresu objętego kontrolą Fundusz nie udzielał dofinansowania spółdzielniom mieszkaniowym.

Z wyjaśnień Prezesa Zarządu wynika, że:

- niewielkie zainteresowanie spółdzielni mieszkaniowych dofinansowaniem ze środków Funduszu realizowanych przez nie zadań, w tym inwestycji termomodernizacyjnych, wynikało z faktu, że oferta Funduszu na tle innych dostępnych na rynku była mało atrakcyjna. Spółdzielnie zainteresowane były innymi, bardziej korzystnymi źródłami dofinansowania (w formie dotacji);

⁸ Uchwała nr 243/2014 Zarządu Funduszu z 31 października 2014 r. w sprawie kwalifikacji wniosków.

⁹ Uchwała nr 153/2015 Zarządu Funduszu z 4 września 2015 r. w sprawie kwalifikacji wniosków.

¹⁰ W ramach X osi priorytetowej (Wspieranie efektywności energetycznej, inteligentnego zarządzania energią i wykorzystywania odnawialnych źródeł energii w infrastrukturze publicznej, w tym w budynkach publicznych i w sektorze mieszkaniowym).

¹¹ Co stanowiło 23,6% kwoty dofinansowania udzielonego spółdzielniom mieszkaniowym.

¹² Umowa nr WFOŚ/P/60/2015 z 7 września 2015 r.

- w okresie objętym kontrolą informacje i zasady udzielania dofinansowania dostępne były dla wszystkich zainteresowanych podmiotów.

(akta kontroli str. 183, 185-194, 280-298)

7. Badanie sposobu zawarcia i realizacji umowy pożyczki wykazało, że:

- umowę zawarto po dopełnieniu przez wnioskodawcę formalności i spełnieniu wymagań w terminie uzgodnionym z przedstawicielami Funduszu, określonym w Zasadach udzielenia dofinansowania,
- pożyczkę przyznano na zadanie, którego realizacji nie zakończono przed datą złożenia wniosku o dofinansowanie,
- kwota pożyczki stanowiła 78,25% kosztu kwalifikowanego zadania i nie przekraczała maksymalnego 80% udziału dofinansowania określonego w Zasadach udzielania dofinansowania,
- wypłaty transz pożyczki (pierwszej w kwocie 300,0 tys. zł – 17 września 2015 r., drugiej w kwocie 300,0 tys. zł – 23 września 2015 r. i trzeciej w kwocie 400,0 tys. zł – 2 listopada 2015 r.) dokonano po złożeniu wymaganych oświadczeń o przekazanie środków finansowych z załączonymi fakturami potwierdzającymi realizację zadania zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym;
- wypłaty pierwszej transzy dokonano po ustanowieniu jednego z dwóch wymaganych zabezpieczeń (weksla in blanco), drugiej – po ustanowieniu drugiego wymaganego zabezpieczenia (nieodwołalnego pełnomocnictwa do dysponowania środkami na rachunku bankowym), a trzeciej – dwa dni po terminie określonym w harmonogramie wypłat, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzona nieprawidłowość”,
- transze pożyczki wypłacano na podany w umowie rachunek spółdzielni,
- w oświadczeniach o przekazanie środków finansowych, składanych w celu uzyskania kolejnej transzy pożyczki, spółdzielnia wykazała środki wydatkowane do dnia złożenia oświadczenia,
- pożyczkę spłacano w terminach i kwotach określonych w umowie.

Z wyjaśnień Prezesa Zarządu wynika, że w obowiązujących w Funduszu wytycznych nie przewidziano weryfikacji przez Fundusz poprawności i terminowości zapłaty przez pożyczkobiorcę należności wykonawcy zadania, a we wzorze umowy nie przewidziano sankcji w przypadku przetrzymywania środków przez beneficjenta, ponieważ środki Funduszu przekazywano jako refundację poniesionych lub zafakturowanych wydatków. Na pożyczkobiorcy, realizującym projekt, spoczywał obowiązek terminowego rozliczania się z kontrahentami, a jego ewentualne opóźnienie w realizacji płatności na rzecz wykonawcy dotyczyło stosunku cywilnoprawnego między stronami umowy na wykonanie zadania, a nie wynikającego z umowy pożyczki. Zgodnie z Zasadami udzielania dofinansowania do kosztów kwalifikowanych zadania nie zalicza się kosztów finansowych jego obsługi, w tym odsetek od zadłużenia – ewentualne odsetki za nieterminową zapłatę zobowiązań przez pożyczkobiorcę nie stanowiły kosztu kwalifikowanego i nie podlegały refundacji, a tym samym weryfikacji przez Fundusz.

(akta kontroli str. 245-274, 280-298)

8. W okresie objętym kontrolą w Funduszu w celu zabezpieczenia spłaty kapitału i odsetek pożyczki możliwe było zastosowanie m.in.: weksla in blanco z deklaracją wekslową, hipoteki na nieruchomościach, gwarancji bankowej, ubezpieczenia pożyczki, przewłaszczenia rzeczy, zastawu rejestrowego na rzeczach ruchomych lub prawach, przelewu wierzytelności, poręczenia osób trzecich, innych, ustalonych w drodze negocjacji. Formę zabezpieczenia ustalano indywidualnie z otrzymującym dofinansowanie, uwzględniając takie czynniki jak: kwota pożyczki, okres spłaty,

status prawny podmiotu, jego sytuacja finansowa, wiarygodność kredytowa, skuteczność proponowanego zabezpieczenia. W przypadku podmiotów innych, niż jednostki sektora finansów publicznych oraz spółki prawa handlowego, o których mowa w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹³, wymagane były minimum dwa zabezpieczenia.

(akta kontroli str. 97-108, 309-317)

9. Zgodnie z Zasadami udzielania dofinansowania pożyczka udzielona ze środków Funduszu mogła być częściowo umorzona, na wniosek pożyczkobiorcy, pod warunkiem terminowego wykonania zadania i prawidłowego rozliczenia, spłacenia części pożyczki, utrzymania na dzień złożenia wniosku o umorzenie pożyczki osiągniętego efektu ekologicznego, wywiązywania się z obowiązku uiszczania opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych wynikających z Prawa ochrony środowiska oraz ze zobowiązań w stosunku do Funduszu wynikających z wcześniej zawartych umów. Kwota umorzenia nie mogła być wyższa niż 20% pożyczki udzielonej podmiotom innym niż przedsiębiorcy¹⁴.

(akta kontroli str. 70-90)

10. W Funduszu nie dokonano umorzenia należności z tytułu spłaty umowy pożyczki. Na 11 września 2018 r. spółdzielni do spłaty z tytułu ww. umowy pozostało 757,0 tys. zł (76% kwoty pożyczki).

(akta kontroli str. 184, 269-274)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

Wyплаты dwóch transz środków z tytułu umowy pożyczki dokonano niezgodnie z warunkami określonymi w tej umowie. Pierwszą transzę w kwocie 300,0 tys. zł wypłacono przed ustanowieniem jednego z dwóch wymaganych zabezpieczeń spłaty pożyczki, co stanowiło naruszenie § 4 pkt 1 ww. umowy. Trzecią transzę w kwocie 400,0 tys. zł wypłacono natomiast 2 listopada 2015 r., tj. dwa dni po terminie określonym w harmonogramie wypłat (do 31 października 2015 r.), co było niezgodne z § 4 pkt 3 ww. umowy.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że pierwszą transzę wypłacono przed ustanowieniem jednego z zabezpieczeń – na prośbę pożyczkobiorcy o wypłatę po złożeniu zabezpieczenia w formie weksla in blanco. Wypłata trzeciej transzy po obowiązującym terminie wynikała natomiast ze zbyt późnego – w stosunku do terminu wypłaty wskazanego w umowie – złożenia przez pożyczkobiorcę oświadczenia o przekazanie środków oraz z faktu, że termin wypłaty przypadł na sobotę, która w Funduszu jest dniem wolnym od pracy.

Dyrektor Ekonomiczno-Finansowy wyjaśnił, że zgodę na wypłatę pierwszej transzy pożyczki przed ustanowieniem drugiego z wymaganych zabezpieczeń wyraził po dokonaniu analizy statusu pożyczkobiorcy, jego kondycji finansowej, ryzyka niewypełnienia zapisów umowy oraz wielkości pierwszej transzy pożyczki (30%), w wyniku której ocenił, że zabezpieczenie w postaci weksla jest wystarczające na tym etapie realizacji umowy.

W ocenie NIK przedłożone wyjaśnienia nie mogą stanowić uzasadnienia dla nieprzestrzegania postanowień zawartej umowy. Nie przewidziano w niej bowiem możliwości wypłaty środków przed ustanowieniem obu wymaganych zabezpieczeń. Nie określono również terminu złożenia oświadczeń o przekazanie środków przez pożyczkobiorcę, co umożliwiało złożenie ww. dokumentu nawet ostatniego dnia

¹³ Dz. U. z 2017 poz. 827, ze zm.

¹⁴ Od 1 stycznia 2018 r. Od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2017 r. – 25% pożyczki, od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. – 30% pożyczki.

przewidzianego na wypłatę środków. Należy przy tym zauważyć, że w przypadku pierwszej i drugiej transzy weryfikacja ww. oświadczeń oraz wypłata środków zajęły pracownikom Funduszu – odpowiednio – dwa i jeden dzień, a oświadczenie o przekazanie środków w ramach trzeciej transzy złożono na cztery dni przed upływem terminu jej wypłaty.

(akta kontroli str. 246-248, 250, 253, 256-257, 268, 280-290, 306-308)

2. Kontrola inwestycji oraz weryfikacja założonych efektów

Opis stanu
faktycznego

1. Osiągnięcie planowanych efektów (ekologicznego i rzeczowego) inwestycji termomodernizacyjnej, dofinansowanej na podstawie umowy pożyczki ocenione zostało przez pracowników Funduszu, zgodnie z Procedurą obiegu dokumentów, na podstawie złożonego, w terminie przewidzianym w umowie pożyczki, rozliczenia. Do rozliczenia załączono m.in. zestawienia i kopie faktur płatnych ze środków z pożyczki, protokoły odbioru, zdjęcia potwierdzające wykonanie prac, formularz Osiągnięty efekt ekologiczny oraz oświadczenie, że w wyniku realizacji inwestycji ilość zużytego opału na wyprodukowanie całkowitego ciepła przez kotłownię w IV kwartale 2015 r., w porównaniu do IV kwartału 2014 r. zmniejszyła się o 70,2 ton (o 32%). Dane wykazane w formularzu Osiągnięty efekt ekologiczny, obejmujące roczne zużycie opału oraz wynikającą z tego emisję zanieczyszczeń, były tożsame z danymi określonymi w skorygowanym formularzu Planowany efekt ekologiczny.

Procedury obiegu dokumentów, w przypadku umów dotyczących zadań inwestycyjnych zobowiązywały pracownika monitorującego do przeprowadzenia wizji w terenie w trakcie realizacji umowy lub sporządzenia uzasadnienia odstąpienia od wykonania ww. wymogu. Uprawnienie do kontrolowania sposobu wykorzystania udzielonej pożyczki przewidziano również w umowie pożyczki.

Inspektor prowadzący sprawę odstąpił od wizji w terenie z uwagi na dołączenie do rozliczenia umowy fotografii dokumentujących przebieg inwestycji oraz wizytację ww. terenu przez Zastępcę Prezesa Zarządu. Odstąpienie od wizji z jego uzasadnieniem udokumentowano w Karcie informacyjnej zrealizowanego zadania.

Prezes Zarządu (w trakcie wizytacji na terenie inwestycji zajmujący stanowisko Zastępcy Prezesa Zarządu) wyjaśnił, że przeprowadzając wizytację w październiku 2015 r. (tj. przed sporządzeniem rozliczenia umowy przez spółdzielnię), obejrzał ukończone, po wykonaniu prac dociepleniowych, elewacje 14 budynków mieszkalnych oraz instalację wewnętrzną w jednym z budynków objętych umową pożyczki (nowe grzejniki i zamontowane na nich termostaty).

Z wyjaśnień Prezesa Zarządu wynika, że:

- efekty ekologiczne inwestycji termomodernizacyjnych, w postaci zmniejszenia emisji zanieczyszczeń do atmosfery, liczono na takich samych zasadach, jak dla pozostałych zadań z dziedziny ochrony powietrza. W trakcie rozliczenia umowy weryfikowano przede wszystkim wykonanie zaplanowanego zakresu rzeczowego inwestycji. W Funduszu przyjmowano zasadę, że w przypadku zadań inwestycyjnych efekt ekologiczny wynikał ze zrealizowanego efektu rzeczowego (jeżeli zakres rzeczowy wykonano w całości, zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym stanowiącym załącznik do umowy, to efekt ekologiczny zostanie również osiągnięty). Taki sposób rozliczania praktykowany był w istniejącym systemie funduszy ochrony środowiska, w szczególności przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Najistotniejsza w procesie weryfikacji była właściwa analiza przyjętych założeń i rozwiązań na etapie oceny merytorycznej złożonego wniosku o dofinansowanie i sformułowanego zakresu rzeczowego;

- formularz osiągniętych efektów ekologicznych, wykorzystany w ramach rozliczenia umowy pożyczki, zawierał formuły wyliczające szacunkowe wartości emisji zanieczyszczeń w zależności od rodzaju spalanego opału dla instalacji grzewczych, niewymagających decyzji o dopuszczalnej emisji zanieczyszczeń. Formuły opracowane zostały na podstawie wskaźników publikowanych przez Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami.

(akta kontroli str. 97-122, 246-274, 280-305)

NIK zwraca uwagę, że przyjęcie założenia, że w przypadku termomodernizacji efekt ekologiczny wynika ze zrealizowanego efektu rzeczowego (jeżeli zakres rzeczowy wykonano w całości, zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym stanowiącym załącznik do umowy, to efekt ekologiczny zostanie również osiągnięty) może być obarczone błędem. Emisja zanieczyszczeń do atmosfery przez ciepłownię może zależeć również od czynników niezależnych od wyników termomodernizacji, takich jak rodzaj i jakość użytego paliwa czy też jakość urządzeń grzewczych.

Dane wykazane przez spółdzielnię w ww. formularzu Osiągnięty efekt ekologiczny, obejmujące roczne zużycie opału oraz wynikającą z tego emisję zanieczyszczeń, były tożsame z danymi określonymi w skorygowanym formularzu Planowany efekt ekologiczny, co również może świadczyć o trudnościach tej jednostki z porównaniem efektu założonego z faktycznym rezultatem podjętych działań.

2. W umowie pożyczki wskazano okoliczności, w których Fundusz mógł ją wypowiedzieć (m.in. przekraczające 30 dni opóźnienie w spłacie pożyczki lub odsetek, wykorzystanie pożyczki lub jej transzy niezgodnie z przeznaczeniem, nieprzystąpienie lub odstąpienie od realizacji zadania, nieprzekazanie zadania do eksploatacji w terminie określonym w umowie, nieosiągnięcie efektu rzeczowego lub ekologicznego, niedotrzymanie warunku utrzymania efektu rzeczowego lub ekologicznego przez okres trzech lat od daty złożenia rozliczenia zadania).

W przypadku wypowiedzenia umowy pożyczkobiorca miał obowiązek zwrócić niespłaconą kwotę pożyczki z odsetkami od kapitału oraz dodatkową opłatą w wysokości 25% kwoty niespłaconej pożyczki. Do zakończenia kontroli Fundusz nie wypowiedział umowy pożyczki.

(akta kontroli str. 246-249, 268-274)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK:

Wniosek

- wnosi o podjęcie działań w celu zapewnienia przestrzegania postanowień zawartych umów w zakresie wypłaty transz pożyczki,

Uwagi

- nie formułuje uwag pokontrolnych.

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 Delegatury NIK w Gdańsku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

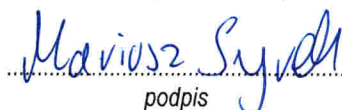
z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Gdańsk, 23 listopada 2018 r.

Kontroler
Mariusz Syrek
Główny specjalista
kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
Dyrektor

z up.

WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

.....
podpis
Teresa Sawicka