



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.026.01.2018
P/18/086

Pan
Tomasz Bednarek
Prezes Zarządu
Wojewódzkiego Funduszu Ochrony
Środowiska i Gospodarki Wodnej
w Katowicach
ul. Plebiscytowa 19
40-035 Katowice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Tomasz Bednarek – Prezes Zarządu WFOŚiGW w Katowicach ¹ (dowód: akta kontroli str. 3)
Zakres przedmiotowy kontroli	Efekty termomodernizacji wielorodzinnych budynków mieszkalnych, będących w zasobach spółdzielni mieszkaniowych, realizowanej z udziałem środków publicznych
Okres objęty kontrolą	Lata 2014-2018 (do 7 września)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura NIK w Katowicach
Kontroler/Kontrolerzy	Iwona Soroczyńska – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/280/2018 z dnia 4 września 2018 r. Dowód: akta kontroli str. 1 – 2)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia³ pozytywnie działania podejmowane przez WFOŚiGW w Katowicach w zakresie objętym kontrolą.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W ocenie NIK, proces przyznawania środków w ramach dofinansowania inwestycji termomodernizacyjnych realizowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe przebiegał prawidłowo, w oparciu o sformułowane w tym zakresie *Zasady udzielania dofinansowania ze środków WFOŚiGW w Katowicach*⁴.

Fundusz egzekwował postanowienia umów zawartych z beneficjentami. Przeprowadzono kontrole dofinansowanych inwestycji zarówno w trakcie ich realizacji, jak i po zakończeniu. Prawidłowo weryfikowano osiągnięcie przez pożyczkobiorcę założonych efektów rzeczowych i ekologicznych.

¹ Zwany dalej: *Prezesem Zarządu*.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: *ustawa o NIK*

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

⁴ Uchwała Rady Nadzorczej WFOŚiGW Nr 120/2018 z dnia 25 kwietnia 2018 r. zwane dalej: *Zasadami udzielania dofinansowania lub Zasadami*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Na podstawie *Regulaminu Organizacyjnego Biura Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach*⁵ do realizacji zadań związanych z udzielaniem dofinansowania do inwestycji termomodernizacyjnych zobowiązane były w szczególności następujące komórki organizacyjne Biura Funduszu:

- Zespół Umów (ZU), do którego obowiązków należało sporządzanie projektów umów pożyczek, dotacji, przekazania środków, aneksów do umów, umów zabezpieczeń, ugód oraz porozumień;
- Zespół Analiz, Zabezpieczeń i Windykacji (AZ) prowadzący analizę zdolności kredytowej beneficjentów, ustalanie i zmiany zabezpieczeń do umów o dofinansowanie, monitoring sytuacji ekonomiczno-finansowej beneficjentów, monitoring prawnych zabezpieczeń spłaty dofinansowania i windykację należności Funduszu;
- Zespół Kontroli i Umorzeń (KU), w zakresie działania którego było rozliczanie i kontrola wykorzystania przez beneficjentów dofinansowania udzielonego przez Fundusz, sprawdzanie faktur i dokumentów dotyczących płatności, sporządzanie zarządzeń wypłaty dofinansowania, opracowywanie wniosków w sprawie częściowego umorzenia pożyczek, sporządzanie i zawieranie umów umorzenia pożyczek;
- Zespół Ochrony Atmosfery (OA), do którego zadań należało przyjmowanie wniosków o udzielenie dofinansowania ze środków Funduszu, analiza i opiniowanie tych wniosków pod względem formalnym oraz zakładanych efektów ekologicznych i rzeczowych, współpraca w zakresie weryfikacji wniosków z innymi zespołami, opracowywanie wniosków Zarządu i Rady Nadzorczej Funduszu o dofinansowanie zadań lub zmiany warunków dofinansowania, analiza i przygotowywanie wniosków o zmianę warunków zawartych umów.

(dowód: akta kontroli str. 4 – 43)

1.2. W zakresie zadań związanych z udzielaniem dofinansowania do inwestycji termomodernizacyjnych w Funduszu obowiązywały *Zasady udzielania dofinansowania ze środków WFOŚiGW w Katowicach*, które określały formy udzielania dofinansowania ze środków Funduszu, tj. pożyczki, w tym pożyczki pomostowe, dotacje, umorzenia części wykorzystanej pożyczki, dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych oraz kredyty i dotacje ze środków Funduszu w bankowych liniach kredytowych. Zasady zawierały także procedury rozpatrywania wniosków i podejmowania decyzji oraz ogólne warunki zawierania umów, wypłaty i rozliczania środków.

⁵ Wprowadzonego uchwałą Nr 1329/2018 Zarządu WFOŚiGW w Katowicach z dnia 11 września 2018 r.

Zasady uszczegółowione zostały w instrukcji Zintegrowanego Systemu Zarządzania Jakością i Środowiskowego⁶ pn. *Instrukcja wyliczania wysokości i struktury dofinansowania dla zadań inwestycyjnych z zakresu ochrony atmosfery*⁷ oraz w procedurze ZSZJiŚ pn. *Procedura rozpatrywania wniosków o dofinansowanie zadań, zawierania umów i nadzorowania wydatkowanych środków*⁸.

(dowód: akta kontroli str. 44 – 90)

1.3. W okresie objętym kontrolą⁹ do Funduszu wpłynęły 304 wnioski spółdzielni mieszkaniowych o dofinansowanie, w postaci pożyczki, inwestycji termomodernizacyjnych. Pozytywnie rozpatrzono 290 wniosków, tj. 95,4%, a negatywnie – 14 (4,6%).

W 2014 roku złożono 49 wniosków, pozytywne decyzje podjęto w 47 przypadkach, a negatywne w 2, z powodu rezygnacji wnioskodawcy.

Spośród 62 wniosków, które wpłynęły w 2015 roku, pozytywnie rozpatrzono 57, negatywnie – 5. Przyczynami negatywnych decyzji były następujące powody:

- rezygnacja 2 wnioskodawców,
- w 1 przypadku wniosek nie kwalifikował się do dofinansowania z uwagi na to, że został złożony przed terminem naboru na rok 2015,
- z uwagi na niedostarczenie przez wnioskodawcę wymaganych dokumentów w terminie ważności uchwały o udzieleniu dofinansowania (po upływie terminu wnioskodawca poinformował Fundusz, że zadanie nie będzie realizowane),
- dostarczone w wymaganym terminie¹⁰ uzupełnienia wniosku nie były kompletne, zatem na ich podstawie nie było możliwe określenie przewidywanego do uzyskania efektu ekologicznego oraz wysokości dofinansowania.

W 2016 roku złożono 48 wniosków, 47 rozpatrzono pozytywnie, a 1 – z powodu rezygnacji wnioskodawcy – negatywnie.

Na podstawie złożonych w 2017 roku 92 wniosków, wydano 87 decyzji pozytywnych i 5 negatywnych. Przyczynami wydania negatywnych decyzji były następujące powody:

- rezygnacja 2 wnioskodawców,
- spółdzielnia ubiegała się o udzielenie promesy dofinansowania z terminem jej obowiązywania do 1 marca 2020 r. Nie udzielono promesy z uwagi na fakt, iż realizacja zadania miała nastąpić dopiero w 2020 roku. Przyrzeczenie środków przez okres ponad 3 lat z punktu widzenia Funduszu nie byłoby korzystne, gdyż istniało duże ryzyko zmiany zakresu rzeczowego i przewidywanego do uzyskania efektu ekologicznego oraz ryzyko rezygnacji z realizacji zadania,

⁶ Zwanego dalej: ZSZJiŚ.

⁷ Symbol IO-7.01/01.

⁸ Symbol PO-7.01, zwana dalej: Procedurą rozpatrywania wniosków.

⁹ Tj. w latach 2014 – 2018 (do dnia 7 września)

¹⁰ 30-dniowy termin, w którym wnioskodawca został zobowiązany do uzupełnienia wniosku, określony został w Tablicy 6. Procedury rozpatrywania wniosków i podejmowania decyzji *Zasad udzielania dofinansowania ze środków WFOŚ i GW*.

- spółdzielnia w 2017 r. ubiegała się o udzielenie promesy dofinansowania z terminem jej obowiązywania do 1 marca 2019 roku. Nie udzielono promesy z analogicznych przyczyn jak wymienione powyżej,
- dostarczone w wymaganym 30-dniowym terminie uzupełnienia do wniosku nie były spójne i kompletne, zatem na ich podstawie nie było możliwe określenie przewidywanego do uzyskania efektu ekologicznego oraz wysokości dofinansowania.

W roku 2018 (do 7 września) do Funduszu wpłynęły 53 wnioski spółdzielni mieszkaniowych o dofinansowanie inwestycji termomodernizacyjnej, z czego 52 rozpatrzono pozytywnie. Powodem wydania w jednym przypadku negatywnej decyzji był fakt, iż dostarczone w wymaganym terminie uzupełnienia do wniosku nie były kompletne, zatem na ich podstawie nie było możliwe określenie przewidywanego do uzyskania efektu ekologicznego oraz wysokości dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 91 – 92)

1.4. W Procedurze rozpatrywania wniosków (rozdział 5) zawarto tryb postępowania, w tym sposób oceniania kompletności wniosków. Po dokonaniu wstępnej oceny administracyjnej kwalifikowalności wniosku do uzyskania dofinansowania, przeprowadzana była weryfikacja pod względem formalnym. Stosownie do pkt 5.1.6. ww. procedury Fundusz uznawał wniosek za kompletny pod względem formalnym, jeżeli został właściwie wypełniony i zawierał wszystkie niezbędne informacje oraz dokumenty (przywołane we wzorze wniosku), pozwalające na jego rozpatrzenie. Następnie na podstawie przedstawionych przez wnioskodawcę właściwych dla rodzaju podmiotu dokumentów ekonomiczno-finansowych, sporządzana była analiza ekonomiczno-finansowa oraz ocena zdolności kredytowej wnioskodawcy według instrukcji IO-7.01/10. Zgodnie z instrukcją IO-7.01/07 dokonywana była także ocena proponowanych zabezpieczeń wierzycelności Funduszu (pkt 5.1.7 procedury).

Analiza wybranych do kontroli 15 wniosków o przyznanie dofinansowania, w formie pożyczki, do termomodernizacji realizowanej przez spółdzielnie mieszkaniowe wykazała, że wszystkie były kompletne, tj. złożone na odpowiednim wzorze wraz z kompletem wymaganych dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 70 – 71, 113, 134 – 416)

1.5. Prezes Zarządu Funduszu, w sprawie sposobu weryfikowania poprawności danych wykazanych we wniosku, w tym oceniania planowanego efektu ekologicznego i rzeczowego deklarowanego przez spółdzielnie w karcie efektu ekologicznego i rzeczowego, wyjaśnił: *Zadania realizowane przez spółdzielnie mieszkaniowe najczęściej polegają na termoizolacji budynków mieszkalnych. Zgodnie z „Listą przedsięwzięć priorytetowych planowanych do dofinansowania ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach” Fundusz finansuje termoizolację budynków wynikającą z audytu energetycznego. Efekt ekologiczny jest określany w Funduszu, na podstawie przyjętych instrukcji, jednakowo dla wszystkich inwestorów w oparciu o zweryfikowane przez Fundusz dane wykazane przez beneficjenta, takie jak: roczne zapotrzebowanie energii obiektów oraz sposób zasilania w energię (ciepło). W przypadku, gdy wnioskiem objęta jest termoizolacja, podstawowym dokumentem do oceny wniosku pod kątem efektów ekologicznych jest karta audytu*

energetycznego. Jeżeli wnioskiem nie jest objęta termoizolacja, Fundusz weryfikuje ankiety techniczno-ekonomiczne. By móc zweryfikować poprawność przyjętych założeń do audytu oraz uzyskanych wyników, Fundusz stworzył własny wzór karty audytu energetycznego, stanowiącej wyciąg z audytu energetycznego. Karta ta stanowi kompendium informacji dotyczących budynków poddawanych termoizolacji – począwszy od ich wielkości – powierzchni ogrzewanych, kubatury, poprzez ich cechy energetyczne (zapotrzebowanie mocy i roczne zapotrzebowanie energii), realizowany zakres inwestycji, oraz planowane rezultaty: właściwości budynku po termomodernizacji, przewidywane oszczędności wynikające z realizacji zadania oraz opłacalność realizacji inwestycji z uwzględnieniem dofinansowania ze środków Funduszu. Dane wykazane w karcie audytu energetycznego lub ankiecie technicznej są weryfikowane pod względem poprawności oraz sprawdzane pod kątem zgodności z danymi wykazanymi we wniosku i harmonogramie rzeczowo – finansowym. Oceniający wnioski pracownicy posiadają niezbędną wiedzę oraz wykształcenie i doświadczenie. Większość pracowników ukończyła studia magisterskie z zakresu ochrony środowiska i energetyki. Ponadto pracownicy uczestniczyli w kursach/studiach podyplomowych dotyczących sporządzania audytów energetycznych i świadectw charakterystyki energetycznej budynków, niektórzy posiadają uprawnienia do sporządzania tych świadectw, a także są ekspertami do oceny merytorycznej wniosków z zakresu m.in. efektywności energetycznej w ramach środków unijnych. Zatem weryfikacja karty audytu pozwala na weryfikację zarówno oszczędności energii uzyskiwanej w wyniku termoizolacji, co jest podstawą do określania efektu ekologicznego i wysokości dofinansowania. Jednocześnie wiedza i doświadczenie pracowników Zespołu OA wyklucza przyjęcie przez inwestora danych nieadekwatnych do warunków rzeczywistych i pozwala na stwierdzenie, czy przyjęte przez audytora założenia i uzyskane wyniki są prawdopodobne.

(dowód: akta kontroli str. 93 – 96)

1.6. Analiza przyczyn nieprzyznania w latach 2014 – 2018 spółdzielniom mieszkaniowym dofinansowania inwestycji termomodernizacyjnych we wszystkich (14) przypadkach nie wykazała odmowy dofinansowania, mimo kompletności wniosku, a decyzje negatywne zawierały uzasadnienie (patrz pkt 1.3.).

(dowód: akta kontroli str. 91 – 92, 97 – 99)

1.7. W okresie objętym kontrolą Fundusz udzielił spółdzielniom mieszkaniowym dofinansowania, w formie pożyczki, do inwestycji termomodernizacyjnych w łącznej wysokości 442 982 tys. zł, w tym: w roku 2014 – 85 847 tys. zł, w 2015 – 95 922 tys. zł, w 2016 – 87 288 tys. zł, w 2017 – 87 089 tys. zł i do 7 września 2018 roku – 86 836 tys. zł. Łączna kwota dofinansowania udzielonego przez Fundusz wynosiła w tych latach, odpowiednio: 486 571 tys. zł, 467 651 tys. zł, 342 771 tys. zł, 377 029 tys. zł i 295 923 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 100)

1.8 W łącznej kwocie dofinansowania udzielonego przez Fundusz w powyższym okresie, wynoszącej 1 969 945 tys. zł, udział dofinansowania dla spółdzielni mieszkaniowych realizujących inwestycje termomodernizacyjne wyniósł 22,5%. W kolejnych latach objętych kontrolą udział ten wykazywał tendencję wzrostową, wynosił bowiem od 17,6% w 2014 do 29,3% w 2018 roku¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 100)

¹¹ W 2015 roku – 20,5%, w 2016 – 25,5%, w 2017 – 23,1%.

1.9. W Zasadach udzielania dofinansowania zawarto zapis, iż Fundusz przyjmuje wnioski o udzielenie dofinansowania w terminach wynikających z regulaminów konkursów lub w terminach naboru, określanych w ogłoszeniach zamieszczanych na stronie internetowej Funduszu, a w przypadku dofinansowania zadań na podstawie szczególnych zasad, obowiązują terminy, tryb, formy i wysokość dofinansowania w nich określone. W sprawach nieuregulowanych stosowano odpowiednio Zasady udzielania dofinansowania przez Fundusz.

W oparciu o Procedurę rozpatrywania wniosków i podejmowania decyzji (Tablica 6. Pkt 6.2.) Fundusz przyjmował wnioski o udzielenie dofinansowania w terminach wynikających z regulaminów konkursów lub w terminach naboru, określanych w ogłoszeniach zamieszczanych na stronie internetowej Funduszu. Dla pozostałych kierunków dofinansowania, nieobjętych wyznaczonymi terminami naboru lub trybem konkursowym, Fundusz przyjmował wnioski o udzielenie dofinansowania przez cały rok. W myśl pkt 6.2.3.b Zasad udzielania dofinansowania, Fundusz nie dofinansowuje zadań nieobjętych wyznaczonymi terminami naboru lub trybem konkursowym, zrealizowanych przed dniem złożenia wniosku o udzielenie dofinansowania. Zawarcie umowy o dofinansowaniu następowało po wyborze przez wnioskodawcę wykonawców lub dostawców (Tablica 7. Pkt 7.2.)

(dowód: akta kontroli str. 53 – 54)

1.10. W toku badania 15 wniosków spółdzielni mieszkaniowych realizujących inwestycje termomodernizacyjne w latach 2014 – 2018 nie stwierdzono przypadków przyznania pomocy finansowej z Funduszu na zadanie, które zostało zakończone przed datą złożenia wniosku o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 134 – 416)

1.11. W Zasadach udzielania dofinansowania (Tablica 1 – Zasady udzielania pożyczek) określono, że dofinansowanie do 90% kosztów kwalifikowanych następuje w zależności od efektów ekologicznych zadania oraz możliwości finansowych Funduszu. Analiza wybranych do kontroli 15 umów dofinansowania inwestycji termomodernizacyjnych realizowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe wykazała, iż nie przekroczono maksymalnego poziomu dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 47, 417 – 558)

1.12. W rozdziale 5.7. Procedury rozpatrywania wniosków o dofinansowanie zadań, zawierania umów i nadzorowania wydatkowanych środków, określony został sposób dokonywania wypłat i rozliczeń pożyczek oraz dotacji/przekazywanych środków, w tym procedura dokonywania wypłat (pkt 5.7.2.). Jak wskazano w Procedurze Zespół Umów/Zespół Kontroli i Umorzeń przygotowuje wewnętrzne zarządzenie wypłaty (zgodnie ze wzorem PO-7.01-Z19), które podpisywane jest przez Kierownika Zespołu ZU/KU, Kierownika właściwego Zespołu, a następnie przez Dyrektora Ekonomicznego i osoby umocowane do reprezentowania Funduszu. Prezes Zarządu wyjaśnił między innymi, że: *Pracownicy pod nadzorem kierowników poszczególnych komórek WFOŚiGW w Katowicach weryfikują przed podpisaniem zarządzenia wypłaty, spełnienie przez beneficjentów warunków wypłaty środków, w zakresie dotyczącym kompetencji danego Zespołu. W zakresie kompetencji Zespołu Ochrony Atmosfery jest m.in. zweryfikowanie, czy wnioskodawca spełnił warunki wypłaty środków określone w umowie, dotyczące dostarczenia dokumentów warunkujących wypłatę środków, m.in. harmonogramu rzeczowo-finansowego, sporządzonego po dokonaniu wyboru dostawców i wykonawców zadania, dokumentu zatwierdzającego do realizacji inwestycję zgodnie z Prawem budowlanym,*

dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do nieruchomości objętej wnioskiem. W zakresie kompetencji Zespołu Umów jest m.in. zweryfikowanie, czy wnioskodawca spełnił warunki wypłaty środków określone w umowie, dotyczące dostarczenia dokumentów stanowiących zabezpieczenie udzielonego dofinansowania. W zakresie kompetencji Zespołu Kontroli i Umorzeń jest m.in. zweryfikowanie, czy wnioskodawca spełnił warunki wypłaty środków określone w umowie, dotyczące dostarczenia dokumentów stanowiących rozliczenie udzielonego dofinansowania w tym m.in. faktur, protokołów odbioru i potwierdzeń zapłaty. Złożenie na zarządzeniu wypłaty podpisów pracowników i kierowników odpowiedzialnych komórek oznacza spełnienie przez Beneficjenta wszystkich warunków wypłaty środków.

(dowód: akta kontroli str. 77 – 78, 97 – 98)

1.13. W badanych umowach strony ustaliły formy zabezpieczenia spłaty pożyczki, odsetki i kary umowne (§ 11 umowy). We wszystkich przypadkach zabezpieczenie stanowił przelew wierzytelności z rachunku lokaty terminowej w wysokości pokrywającej zobowiązanie pożyczkobiorcy, zapewniającej terminowość spłat pożyczek. Środki Funduszu przekazywane były na rachunek spółdzielni mieszkaniowej, a spłata pożyczki następowała terminowo.

Zgodnie z zapisem § 16 umów integralną część każdej z nich stanowiły *Ogólne warunki zawierania umów i wypłaty środków przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach*¹², w których zawarto między innymi następujące zasady dotyczące należytego zabezpieczenia spełnienia warunków umowy przez pożyczkobiorcę:

- środki przyznane przez Fundusz mogą być wykorzystywane wyłącznie na pokrycie wydatków związanych z kosztami kwalifikowanymi, w ramach zadania określonego w umowie, które zostaną udokumentowane w sposób wynikający z jej treści,
- wypłata dofinansowania lub poszczególnych jego rat może nastąpić na wskazany w umowie rachunek bankowy: pożyczkobiorcy lub realizującego zadanie w imieniu i na jego rzecz (w badanych przypadkach środki dofinansowania przelane zostały na rachunek pożyczkobiorcy),
- wypłata przyznanych środków może nastąpić wyłącznie po spełnieniu przez beneficjenta warunków zastrzeżonych w umowie, nie wcześniej niż po ustanowieniu wymaganych przez Fundusz prawnych zabezpieczeń jego wierzytelności,
- w przypadku niezłożenia dokumentów określonych w umowie, a warunkujących wypłatę środków bądź ich pierwszej raty, w terminie trzech miesięcy od planowanej daty wypłaty dofinansowania – umowa wygasa.

Ponadto, na podstawie zapisów Ogólnych warunków zawierania umów, w okresie obowiązywania umowy dofinansowania Funduszowi przysługiwało prawo:

- przeprowadzania inspekcji w obiektach/nieruchomościach stanowiących własność pożyczkobiorcy lub przez niego dzierżawionych,

¹² Przyjęte rozstrzygnięciem Zarządu Funduszu nr 985/2018 z dnia 20.07.2018 roku, zwane dalej: Ogólnymi zasadami zawierania umów.

- kontrolowania wykorzystania środków Funduszu oraz realizacji dofinansowanego zadania i jego zgodności z harmonogramem rzeczowo-finansowym,
- żądania dokumentów, pisemnych wyjaśnień i sprawozdań dotyczących każdej fazy realizacji zadania,
- żądania przedstawiania w trakcie prowadzonej inspekcji wszelkich dokumentów i informacji niezbędnych dla określenia zdolności kredytowej do spłaty zadłużenia i stanu złożonych prawnych zabezpieczeń,
- przeprowadzenia opisanych wyżej czynności oraz przedkładania przez beneficjenta ww. dokumentów, wyjaśnień, itp.

Ponadto w Ogólnych zasadach zawierania umów zawarto zapis stanowiący, iż uniemożliwienie lub utrudnianie przeprowadzenia kontroli, w szczególności niezapewnienie pełnego wglądu we wszystkie dokumenty dotyczące zadania, a także dostępu do obiektów/nieruchomości, w których realizowane jest zadanie lub na których ustanowione jest na rzecz Funduszu ograniczone prawo rzeczowe, oznacza odmowę poddania się kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 114 – 120, 559 – 641)

1.14. Zasady częściowego umarzania pożyczek określone zostały w Zasadach udzielania dofinansowania ze środków WFOŚiGW (Tablica 3). W tym zakresie szczegółowo uregulowano:

Warunki umorzenia (pkt 3.1):

Pożyczka udzielona przez Fundusz może być częściowo umorzona na wniosek pożyczkobiorcy, jeśli nie podlegała refundacji ze środków publicznych, w tym pochodzących z Unii Europejskiej, i łącznie zostaną spełnione poniższe warunki:

- a) zadanie dofinansowane pożyczką zostało zrealizowane w terminie umownym i rozliczone zgodnie z zawartą umową;
- b) zaplanowane efekty ekologiczne i rzeczowe zostały osiągnięte w terminach określonych w umowie pożyczki, której wniosek dotyczy;
- c) dokonano terminowej spłaty co najmniej 50 % wykorzystanej pożyczki, przy czym wcześniejsza spłata pożyczki nie upoważnia pożyczkobiorcy do wystąpienia z wnioskiem o umorzenie;
- d) pożyczkobiorca wywiązuje się z obowiązku wnoszenia opłat i kar przewidzianych w ustawie oraz ze zobowiązań na rzecz Funduszu.

Wysokość umorzenia (pkt 3.2.):

Częściowe umorzenie może być udzielone do wysokości:

- a) 10% wykorzystanej pożyczki, lecz nie więcej niż 0,5 mln złotych, bez warunku przeznaczenia umorzonej kwoty na nowe zadanie ekologiczne; albo
- b) 35% wykorzystanej pożyczki, lecz nie więcej niż 3 mln złotych, pod warunkiem przeznaczenia umorzonej kwoty na realizację nowego zadania ekologicznego, zgodnego z celami określonymi w ustawie Prawo ochrony środowiska, z zastrzeżeniem jednostek samorządu terytorialnego, dla których możliwe jest umorzenie do 45 % wykorzystanej pożyczki, lecz nie więcej niż 3 mln złotych, pod warunkiem przeznaczenia umorzonej kwoty w całości na realizację gminnych programów ograniczenia niskiej emisji; albo

- c) 45% wykorzystanej pożyczki, lecz nie więcej niż 3 mln złotych, pod warunkiem przeznaczenia umorzonej kwoty w całości na fizyczną likwidację źródła ciepła zasilanego paliwem stałym i zastąpienie go źródłem energii odnawialnej, zasilanym energią elektryczną, paliwem gazowym lub podłączeniem do sieci ciepłej.

Kwotę umorzenia pomniejsza się o dotację ze środków Funduszu, wykorzystaną na realizację tego samego zadania.

Kwota umorzenia, obliczona z uwzględnieniem punktu 3.2.3, zostanie obniżona w następujących przypadkach:

- a) o 15%, jeśli zawarto aneks do umowy pożyczki, zmniejszający wymiar planowanego do osiągnięcia efektu ekologicznego w zakresie: liczby połączeń kanalizacyjnych, masy zdeponowanych odpadów zawierających azbest - dla zadań polegających na demontażu, transporcie i unieszkodliwianiu odpadów zawierających azbest albo gminnych programów ograniczenia niskiej emisji;
- b) o 30%, jeśli zawarto aneks do umowy pożyczki, zmniejszający wymiar planowanego do osiągnięcia efektu ekologicznego, w zakresie innym niż w pkt a);
- c) o 15%, jeśli na wniosek pożyczkobiorcy wydłużono wskazany w umowie pierwotny termin: realizacji zadania, osiągnięcia efektu ekologicznego lub rzeczowego do 6 miesięcy, o 30%, jeśli termin ten jest dłuższy niż 6 miesięcy, natomiast o 50%, jeśli termin ten jest dłuższy niż 12 miesięcy;
- d) każdorazowo o 5%, ilekroć dokumenty, które zgodnie z zawartą umową stanowią: podstawę wypłaty raty lub całości udzielonego dofinansowania, rozliczenie końcowe dofinansowanego zadania, potwierdzenie osiągnięcia zaplanowanych efektów (ekologicznego i rzeczowego), zostały złożone w Funduszu po upływie 30 dni, licząc od terminów określonych umową;
- e) każdorazowo o 5%, ilekroć spłata raty kapitałowej została uregulowana po upływie 30 dni, licząc od terminów określonych umową.

Procedura umarzania (3.3.):

Rada Nadzorcza Funduszu wyraża zgodę na umorzenie części pożyczki i określa jego wysokość w uchwale. Jednocześnie kwota udzielonego umorzenia nie może być wyższa od wartości rzeczywistych zobowiązań pożyczkobiorcy wynikających z umowy pożyczki, której umorzenie dotyczy, na dzień podjęcia ww. uchwały.

Przy podejmowaniu decyzji o umorzeniu części pożyczki brane są pod uwagę zasady umarzania pożyczek obowiązujące w Funduszu w dniu złożenia wniosku o umorzenie.

Fundusz zawiera z wnioskodawcą umowę w sprawie umorzenia części pożyczki.

Realizacja zadania finansowanego ze środków pochodzących z umorzenia podlega kontroli Funduszu.

Wystąpienie z wnioskiem o umorzenie części pożyczki nie zwalnia pożyczkobiorcy z obowiązku bieżącego regulowania należności na rzecz Funduszu, wynikających z umowy pożyczki.

(dowód: akta kontroli str. 50 – 51)

1.15. Wysokość umorzenia pożyczek udzielonych przez WFOŚiGW spółdzielniom mieszkaniowym jako dofinansowanie inwestycji termomodernizacji wyniosła w okresie objętym kontrolą 56 846 tys. zł, co stanowiło 12,8% łącznej kwoty udzielonego w tym zakresie dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 100 – 101)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie sposób przyznawania środków w ramach dofinansowania inwestycji termomodernizacyjnych, realizowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe. Proces ten przebiegał prawidłowo, w oparciu o sformułowane w tym zakresie *Zasady udzielania dofinansowania ze środków WFOŚiGW*.

2. Kontrola inwestycji oraz weryfikacja założonych efektów

Opis stanu
faktycznego

2.1. Fundusz ocenił realizację planowanego efektu ekologicznego i rzeczowego deklarowanego przez spółdzielnie, poprzez weryfikację i ocenę zgodności realizacji inwestycji termomodernizacyjnej z jej harmonogramem rzeczowo-finansowym. Prezes Zarządu wyjaśnił, że: *Po zawarciu umowy o udzieleniu przez WFOŚiGW dofinansowania, z jej treści wynika zakres dokumentacji jaką beneficjenci zobowiązani są dostarczyć do Biura WFOŚiGW celem rozliczenia zadania jako całości, w tym uzyskanych efektów. W odniesieniu do zadań tzw. termomodernizacyjnych, których celem jest zmniejszenie energochłonności budynków, punktem wyjścia jest ocena i weryfikacja dokumentacji audytowej, która dokonywana jest w fazie oceny wniosku o udzielenie dofinansowania. Dokumentacja ta, określa m.in. stan pierwotny analizowanego budynku oraz zalecane rozwiązania techniczne, czyli działania termomodernizacyjne, które należy wykonać w celu uzyskania założonego efektu energetycznego. W efekcie tych analiz obliczany jest efekt ekologiczny jako różnica emisji zanieczyszczeń do atmosfery wynikająca z ogrzewania budynku przed i po modernizacji. Oznacza to, że w przypadku zadań, o takim właśnie charakterze, ich wykonanie w całym zakresie i potwierdzenie tego faktu, stanowi o osiągnięciu zaplanowanego efektu, co nie wymaga żadnych dalszych badań czy analiz.*

(dowód: akta kontroli str. 94)

2.2. Kontrole mające potwierdzić dane zawarte w sprawozdaniach z osiągniętych efektów rzeczowych i ekologicznych składanych przez spółdzielnie mieszkaniowe przeprowadzane były w oparciu o instrukcję ZSZJiŚ pn. *Instrukcja kontroli i monitorowania projektu*,¹³ która określała jej przedmiot, zakres stosowania, treść, odpowiedzialność, dokumenty przywołane, wykaz załączników i zapisów.

¹³ Symbol IO-7.01./11.

Przeprowadzane kontrole dokumentowane były według jednolitego wzoru protokołu¹⁴.

W okresie objętym kontrolą WFOŚiGW przeprowadził kontrole 130 inwestycji termomodernizacyjnych, realizowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe. Kontrole te przeprowadzono na różnym etapie ich realizacji (118 po zakończeniu zadania i 12 w fazie realizacyjnej). W 97 przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wykonania zadań objętych udzielonym przez Fundusz dofinansowaniem. W pozostałych (33) przypadkach wystąpiły uchybienia polegające m.in. na: braku tablic informacyjnych, braku oryginałów dokumentów, braku lub błędów w treści adnotacji o płatnościach nanoszonych na oryginały faktur płatnych ze środków WFOŚiGW, nieterminowej realizacji zadań, niewykonaniu pełnego zakresu rzeczowego, różnic w zakresie rzeczowym planowanym i wykonanym w ramach umowy, rozbieżności między kosztami robót wykazanymi w harmonogramie rzeczowo-finansowym do umowy z WFOŚiGW i umowami, które zawierały spółdzielnie z wykonawcami robót. Prezes Zarządu wyjaśnił, że: *Stwierdzenie uchybień, każdorazowo skutkowało zawarciem w treści protokołów kontroli zaleceń, których wykonanie było monitorowane. Z kolei w przypadkach różnicy w wartościach kosztów kwalifikowanych podejmowane były działania zmierzające do przeliczenia kosztów kwalifikowanych i w efekcie zmiany kwot udzielonego dofinansowania.*

(dowód: akta kontroli str. 94 – 95, 102 – 109, 559 – 641)

2.3. W sprawie weryfikacji zaleceń pokontrolnych Prezes Zarządu wyjaśnił, że: *Zalecenia pokontrolne co do zasady podlegają nadzorowi w terminach ustalonych w zapisach protokołów kontroli, co oznacza, że każda sytuacja skutkująca ich wpisaniem do protokołu, zakończyła się wyjaśnieniami pożyczkobiorców, korektą bądź uzupełnieniami dokumentów.*

(dowód: akta kontroli str. 95)

2.4. Analiza przyczyn odmów przyznania przez Fundusz pożyczki spółdzielniom mieszkaniowym (w okresie objętym kontrolą – 14) wykazała, że nie wystąpiły przypadki odmowy wypłaty pożyczki z uwagi na zmianę stanu majątkowego spółdzielni mieszkaniowej. Prezes Zarządu wyjaśnił, że: *Gdyby nawet doszło do zmiany/przekształcenia własnościowego pożyczkobiorcy, następcą prawnym przekształcanego podmiotu przejąłby wszystkie zobowiązania wynikające z zawartej umowy, a w przypadku braku takiej możliwości doszłoby do wypowiedzenia umowy. Niezależnie od powyższego, zmiany własnościowe spółdzielni mieszkaniowych (przekształcanych np. we wspólnoty mieszkaniowe), które skutkowałyby zmianą/zmniejszeniem ich stanu majątkowego są dla WFOŚiGW bez znaczenia, ponieważ udzielane przez WFOŚiGW pożyczki są każdorazowo zabezpieczone.*

(dowód: akta kontroli str. 91 – 92, 98)

2.5. W latach 2014 – 2018 Fundusz wypowiedział 5 umów pożyczek udzielonych spółdzielniom mieszkaniowym na inwestycje termomodernizacyjne¹⁵. W trzech przypadkach powodem wypowiedzenia umowy było niespełnienie przez pożyczkobiorcę warunku w zakresie zabezpieczenia spłaty pożyczki. Dwie spółdzielnie nie dostarczyły w obowiązującym terminie (3 miesiące) dokumentów wymaganych do wypłaty pierwszej transzy pożyczki.

¹⁴ Symbol IO-7.01/11-Z02.

¹⁵ Umowy o numerach: 4/2016/71/O/al./D na kwotę 90 423 zł; 20/2016/71/OA/al/P – 760 934 zł; 254/2016/71/OA/oe/P – 3 325 199 zł; 32/2017/71/OA/me/P – 139 976 zł i 33/2017/71/OA/me-kw/P – 199 615 zł.

W każdym z powyższych przypadków wypowiedzenie umowy nastąpiło przed wypłatą środków, wobec czego nie nastąpiła konieczność wystąpienia z żądaniem zwrotu środków.

(dowód: akta kontroli str. 110 – 112)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Funduszu prowadzoną w zakresie kontroli inwestycji termomodernizacyjnych, realizowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe oraz weryfikacji założonych efektów rzeczowych i ekologicznych.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 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 Katowicach. 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.

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.

Katowice, dnia 20 listopada 2018 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler
Iwona Soroczyńska
Gł. specjalista kontroli państwowej**

