



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.021.03.2018

Anna Biederman-Zaręba  
Zastępca Prezesa Zarządu  
Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska  
i Gospodarki Wodnej w Krakowie, ul. Kanonicza 12,  
31-002 Kraków

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.020.2019 Komisji Rozstrzygającej z dnia  
12 lutego 2019 r.

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 Krakowie, ul. Kanonicza 12, 31-002 Kraków
Kierownik jednostki kontrolowanej	Witold Kozłowski, Prezes Zarządu, od 9 lipca 2018 r. do 4 grudnia 2018 r. <sup>1</sup> . W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła Małgorzata Mrugała, Prezes Zarządu, od 1 sierpnia 2011 r. (akta kontroli str.2-3, 382-384)
Zakres przedmiotowy kontroli	Prawidłowość wywiązywania się instytucji dofinansowujących zadania termomodernizacyjne z powierzonych im obowiązków
Okres objęty kontrolą	Lata 2014-2018 (do dnia zakończenia kontroli). W przypadku ujawnienia zdarzeń przed ww. okresem, mających znaczenie dla kontrolowanej działalności, zostaną one uwzględnione w toku kontroli
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Małgorzata Korusiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/196/2018 z 3 października 2018 r. i upoważnienie do kontroli nr LKR/228/2018 z 30 listopada 2018 r. (akta kontroli str.1, 196)

## II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności<sup>3</sup>

### OCENA OGÓLNA

Przyznając środki w ramach dofinansowania inwestycji termomodernizacyjnych prowadzonych przez spółdzielnie mieszkaniowe, Fundusz korzystał z obowiązujących w momencie złożenia wniosku *Zasad finansowania zadań ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska w Krakowie*. Złożone wnioski pożyczkowe były rzetelnie analizowane, przede wszystkim w zakresie: uzasadnienia zapotrzebowania na planowaną inwestycję, źródeł jej finansowania, planowanego efektu ekologicznego i proponowanych zabezpieczeń spłaty pożyczki. Fundusz wymagał podwójnego zabezpieczenia spłaty pożyczki wraz z odsetkami. Kompletne wnioski stanowiły podstawę do zawarcia umów pożyczki. Środki finansowe były wypłacane po przedłożeniu przez spółdzielnie mieszkaniowe faktur za wykonane usługi (opisanych w sposób identyczny z harmonogramem rzeczowo-finansowym stanowiącym integralną część umowy pożyczki) i protokołów końcowych odbioru zadania. Warunkiem przekazania środków było także złożenie

<sup>1</sup> Uchwałą Nr 2227/18 Zarządu Województwa Małopolskiego z 4 grudnia 2018 r. Witold Kozłowski został odwołany z funkcji Prezesa Zarządu Funduszu.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: ustawa o NIK

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

przez pożyczkobiorcę zabezpieczenia wymienionego w umowie. W ponad połowie analizowanych przypadków spółdzielnie terminowo spłacały pożyczkę. Odsetki karne naliczone przez Fundusz z tytułu opóźnień spłat rat kapitałowych, wynoszących od 5 do 15 dni, zostały zapłacone.

Efekt ekologiczny, który we wszystkich analizowanych umowach został określony jako wykonanie określonych prac w postaci docieplenia ścian i stropów oraz wymiany stolarki okiennej, został osiągnięty. Potwierdzała to dostarczona do Funduszu dokumentacja, tj. protokoły odbioru końcowego robót i od 2016 r. także ocena stanu technicznego budynku przy użyciu termowizji wraz z jej opisem po wykonaniu zadania. Wykonanie określonych prac powinno przyczynić się do zmniejszenia zapotrzebowania na ciepło do celów grzewczych.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Proces przyznawania środków w ramach dofinansowania inwestycji termomodernizacyjnych spółdzielni mieszkaniowych

Opis stanu faktycznego

Celem działania Funduszu jest, zgodnie ze Statutem<sup>4</sup>, finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w województwie małopolskim, w zakresie przewidzianym ustawą Prawo ochrony środowiska<sup>5</sup>.

W Regulaminach organizacyjnych obowiązujących w okresie objętym kontrolą prowadzenie spraw związanych z udzielaniem przez Fundusz dofinansowania ze środków krajowych w formie pożyczek należało w poszczególnych latach do: Zespołu Analiz Ekonomicznych<sup>6</sup>, Zespołu do spraw Pożyczek<sup>7</sup>, Wieloosobowego Stanowiska Pracy ds. Pożyczek (w ramach Zespołu Środków Krajowych)<sup>8</sup>, Zespołu Pożyczek (w ramach Departamentu Pożyczek i Dotacji)<sup>9</sup>.

Do zadań ww. komórek organizacyjnych należało prowadzenie całości spraw związanych m.in. z udzielaniem pożyczek ze środków krajowych, w tym w szczególności weryfikowanie Karty Informacyjnej Zadania (KIZ), kompleksowa analiza złożonych wniosków o dofinansowanie, przygotowywanie projektów umów, ocena uzyskania efektu rzeczowego i ekologicznego w oparciu o dokumenty składane przez beneficjentów, przygotowywanie list rankingowych złożonych wniosków aplikacyjnych, monitorowanie terminowości spłat rat kapitału i oprocentowania pożyczek, analizowanie i ocenianie spełniania warunków częściowego umorzenia pożyczek oraz monitorowanie i ocenianie realizacji przedsięwzięć w ramach udzielonej pożyczki.

(akta kontroli str. 4)

Zasady udzielania i umarzania pożyczek zostały uregulowane w Zasadach finansowania zadań ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie<sup>10</sup>. W ogólnych postanowieniach *Zasad*

<sup>4</sup> Załącznik do uchwały Nr XLVII/746/10 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 2 lipca 2010 r. i Załącznik do uchwały Nr XXXVII/561/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 19 czerwca 2017 r.).

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. (Dz.U z 2018 r. poz. 799 ze zm.).

<sup>6</sup> Uchwała Nr 733/2011 Zarządu Funduszu z 28 grudnia 2011 r.

<sup>7</sup> Uchwała Nr 1169-2016 Zarządu Funduszu z 19 lipca 2016 r.

<sup>8</sup> Uchwała Nr 1168 -2017 Zarządu Funduszu z 9 sierpnia 2017 r. oraz Uchwała Nr 1467 -2017 Zarządu Funduszu z 9 listopada 2017 r. ze zm.

<sup>9</sup> Uchwała Nr 1063-2018 Zarządu Funduszu z 18 września 2018 r. i Uchwała Nr 1084-2018 Zarządu Funduszu z 26 września 2018 r. (tekst jednolity).

<sup>10</sup> Stanowiące w poszczególnych latach objętych kontrolą załącznik do: uchwały Nr 238-2013 Rady Nadzorczej Funduszu z dnia 20 grudnia 2013 r. (zmienionej uchwałą Nr 32-2014 z dnia 28 marca 2014 r., uchwałą Nr 57-2014 z dnia 30 kwietnia 2014 r.); uchwały Nr 242-2014 Rady Nadzorczej Funduszu z dnia 23 grudnia 2014 r. (zmienionej uchwałą Nr 6-2015 z dnia 30 stycznia 2015 r.); uchwały Nr 196-2015 Rady Nadzorczej Funduszu z dnia 18 grudnia 2015 r., uchwały Nr 212-2016 Rady Nadzorczej Funduszu z dnia 21 grudnia 2016 r. (zmienionej uchwałą Nr 111-2017 z dnia 28 lipca 2017 r., uchwałą Nr 147-2017 z dnia 5 września 2017 r., uchwałą Nr 165-2017 z dnia 24 października 2017 r.); uchwały Nr 222-2017 Rady Nadzorczej Funduszu z dnia 29 listopada 2017 r. (zmieniona m.in. uchwałą Nr 151-2018 z dnia 4 września 2018 r.), i uchwały Nr 153-2018 Rady Nadzorczej Funduszu z dnia 20 września 2018 r. dalej: *Zasady finansowania*.

*finansowania* wskazano, że Fundusz udziela pomocy finansowej na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, spośród określonych rodzajowo w art. 400a ust. 1 pkt 1-9 i 11-42 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, w tym na przedsięwzięcia związane z ochroną powietrza.

(akta kontroli str. 4-34)

W latach 2014-2018 (do 31 października) do Funduszu wpłynęło 31 wniosków o przyznanie dofinansowania do inwestycji termomodernizacji, w tym: w 2014 r. – 11, w 2015 r. – 4, w 2016 r. – 5, w 2017 r. – 7, w 2018 r. – 4. Wszystkie sprawy zostały zaakceptowane do dalszej oceny, a następnie Rada Nadzorcza Funduszu lub Zarząd Funduszu wydały uchwałę zatwierdzającą wniosek o przyznanie pożyczki<sup>11</sup>. Jedna spółdzielnia nie złożyła dokumentów do podpisania umowy pożyczki<sup>12</sup>, pozostałe spółdzielnie podpisały umowy pożyczki.

(akta kontroli str. 35-38)

Analiza, którą objęto 15 wniosków spółdzielni mieszkaniowych o dofinansowanie termomodernizacji będących w ich zasobach budynków mieszkalnych, wykazała, że złożone wnioski były kompletne. Zgodnie z *Zasadami finansowania*, po wyrażeniu przez Zarząd Funduszu woli finansowania zadania, czas na złożenie wniosku wynosi maksymalnie 6 miesięcy. Nieuzupełnienie wniosku, po wezwaniu do jego uzupełnienia w terminie nie dłuższym niż 14 dni, skutkuje jego odrzuceniem.

(akta kontroli str. 5-34)

Każdy wniosek o pożyczkę był poprzedzony złożeniem KIZ wraz z załącznikami<sup>13</sup>, którymi były m.in.: dane dotyczące efektywności termomodernizacji wskazanego obiektu (charakterystyka cieplna obiektu lub audyt), oświadczenie wnioskodawcy o odpowiedzialności karnej za przedłożenie dokumentów stwierdzających nieprawdę, oświadczenie o udzielaniu zamówień zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych<sup>14</sup> lub wyborze najkorzystniejszej oferty z zachowaniem zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji, jawności, celowości, przejrzystości i zasady uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów. Po rozpatrzeniu i zaakceptowaniu KIZ przez Zarząd Funduszu, w formie uchwały, spółdzielnia otrzymywała pismo informujące o zakwalifikowaniu danego zadania do dalszej oceny ze wskazaniem miejsca pobrania formularza wniosku i wykazu niezbędnych załączników<sup>15</sup>.

Oceniając wniosek wypełniano tabelę ocen i punktacji danych techniczno-ekologicznych wniosku, obliczano stopę redyskontową oraz sporządzano kartę ocen do selekcji wstępnej (kryteriami kwalifikującymi była kompletność informacji). W karcie oceny wniosku pracownik Funduszu wskazywał m.in.: sposób współfinansowania zadania, zamierzony efekt ekologiczny zadania (w analizowanych 15 umowach było to zmniejszenie zapotrzebowania na energię cieplną uzyskane poprzez docieplenie ścian i stropów oraz wymianę stolarki okiennej).

Po podjęciu uchwały o przyznaniu pożyczki<sup>16</sup> Fundusz informował spółdzielnię o wysokości przyznanej pożyczki na realizację danego zadania inwestycyjnego. Po

<sup>11</sup> Zgodnie z zasadami finansowania podjęcie uchwały nie jest równoznaczne z udzieleniem pomocy finansowej. Zobowiązanie do jej udzielenia następuje z dniem podpisania umowy pomiędzy wnioskodawcą a Funduszem.

<sup>12</sup> Dotyczy wniosku złożonego w 2016 r.

<sup>13</sup> Wzory dokumentów tj. m.in. KIZ, formularze wymagane go wypełnienia przed zawarciem umowy pożyczki oraz listy załączników. do nich były zatwierdzane przez Zarząd Funduszu. W latach 2014-2015 obowiązywały dokumenty zatwierdzone Uchwałą Nr 169-XXIII-2014 z dnia 15 maja 2014 r.

<sup>14</sup> Ustawa z 29 stycznia 2004 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 1986 ze zm.).

<sup>15</sup> Wzory formularzy wniosków dla poszczególnych dziedzin finansowania obowiązujące w latach 2014-2015 Zarząd zatwierdził Uchwałą Nr 31-XXX-2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie zatwierdzenia nowych wzorów dokumentów.

<sup>16</sup> Uchwała Rady Nadzorczej Funduszu zatwierdzająca wniosek Zarządu Funduszu o przyznanie pożyczki lub Uchwała Zarządu Funduszu przyznająca pożyczkę.

dostarczeniu wymaganych do podpisania umowy dokumentów, Fundusz dokonywał oceny wniosku pożyczkowego. Oceniano przede wszystkim: 1) działalność gospodarczą wnioskodawców, w tym m.in.: majątek trwały oraz stosunki z bankami i innymi instytucjami finansowymi, 2) uzasadnienie zapotrzebowania na inwestycję, w tym stosunki prawnowłasnościowe miejsca realizacji inwestycji, posiadanie wymaganych zezwoleń technicznych, sposób wyboru wykonawcy zadania, źródła finansowania inwestycji, zakładany efekt ekologiczny i sposób potwierdzenia jego osiągnięcia; 3) stan finansowy wnioskodawców; 4) proponowane zabezpieczenia spłaty pożyczki; 5) zdolność kredytową; 6) przedstawioną propozycję kredytowania zadania przez Fundusz (we wszystkich badanych przypadkach wnioskowano o udzielenie pożyczki na warunkach przedstawionych w ocenie). Wszystkie dokonane oceny były zaakceptowane przez Zastępcę Prezesa Zarządu Funduszu. Po dokonaniu oceny wnioski były rozpatrywane na posiedzeniu Komisji Pożyczkowej Funduszu. Protokół z posiedzenia zatwierdzał Prezes Zarządu. Załącznikami do podpisanych umów pożyczki<sup>17</sup> były: uchwała o przyznaniu pożyczki, harmonogram rzeczowo-finansowy, zabezpieczenia pożyczki i harmonogram spłat rat kapitałowych i odsetek.

W analizowanych 15 przypadkach przyznawanie środków w ramach dofinansowania inwestycji termomodernizacji było zgodne z obowiązującymi w Funduszu *Zasadami finansowania*.

(akta kontroli str. 47-61, 215-260)

W okresie objętym kontrolą Fundusz nie wydał decyzji odmawiających spółdzielniom mieszkaniowym przyznania dofinansowania na termomodernizację budynków mieszkaniowych znajdujących się w ich zasobach.

(akta kontroli str. 35)

W latach objętych kontrolą Fundusz na dofinansowanie inwestycji termomodernizacji udzielił spółdzielniom mieszkaniowym pożyczek na łączną kwotę 14 709,1 tys. zł, w tym:

- w 2014 r. 3 150,9 tys. zł (co stanowiło 86% dofinansowania ogółem udzielonego spółdzielniom);
- w 2015 r. 3 729,8 tys. zł (57%);
- w 2016 r. 1 936,8 tys. zł (31%);
- w 2017 r. 5 891,6 tys. zł (64%).

W 2018 r. nie udzielono spółdzielniom żadnej pożyczki na dofinansowanie inwestycji termomodernizacji.

(akta kontroli str. 35, 39-41)

Analiza 15 postępowań zakończonych zawarciem przez Fundusz umów pożyczki ze spółdzielniami mieszkaniowymi wykazała, że zostały one zawarte w terminach wskazanych w *Zasadach Finansowania*.

W celu zawarcia umowy wnioskodawca, w terminie 8 miesięcy (12 miesięcy – umowy zawierane w 2014 r.) od daty podjęcia przez Fundusz decyzji o przyznaniu pomocy finansowej, powinien dostarczyć do Biura Funduszu dokumenty wymagane do podpisania umowy.

(akta kontroli str. 5-34, 47-61)

W analizowanych umowach żadna z 15 udzielonych pożyczek nie dotyczyła zadań zakończonych przed datą złożenia wniosku o ich dofinansowanie.

W *Zasadach finansowania* wskazano, że pomocą finansową nie mogą być objęte zadania zrealizowane przed datą podjęcia przez Fundusz decyzji o ich

<sup>17</sup> Wzory umów pożyczki i dotacji obowiązujące w Funduszu od 2013 r. zostały zatwierdzone przez Prezesa Zarządu Zarządzeniem Nr 08-2013 z dnia 19 lipca 2013 r. w sprawie zmiany wzorów umów pożyczki i dotacji obowiązujących w WFOŚiGW w Krakowie.

finansowaniu. Dopuszcza się jednak możliwość rozliczania faktur lub rachunków wystawionych przed datą podjęcia uchwały o przyznaniu pomocy finansowej, jednak nie później niż do 60 dni przed podjęciem uchwały, o ile jest to niezbędne do zrealizowania zadania. Decyzję w tej sprawie podejmuje Zarząd poprzez wprowadzenie stosownego zapisu do umowy.

W badanej próbie udział Funduszu w całości kosztów zadania wynosił od 52,18% (w jednym przypadku) do 92,59% (w 11 przypadkach)<sup>18</sup>.

(akta kontroli str. 47-61)

W *Zasadach finansowania* określono, że udzielenie pomocy finansowej, której wartość jednostkowa nie przekracza 0,5% przychodów uzyskanych przez Fundusz w roku poprzednim, następuje na podstawie uchwały Zarządu Funduszu, a jeżeli powyżej tej wartości wymaga zatwierdzenia przez Radę Nadzorczą Funduszu na wniosek Zarządu.

W trzech badanych przypadkach środki zostały przyznane uchwałą Zarządu, a w pozostałych 12 uchwałą Rady Nadzorczej zatwierdzającą wniosek Zarządu.

Po przedłożeniu przez spółdzielnie mieszkaniowe faktur za wykonane usługi, opisanych w sposób identyczny z harmonogramem rzeczowo-finansowym, i protokołów końcowych odbioru zadania (do 14 dni przed terminem wykorzystania pożyczki określonym w przedmiocie umowy), w terminie 14 dni Fundusz wystawiał dyspozycję dokonania przelewu kwoty pożyczki. Fundusz przekazywał środki na rachunek bankowy pożyczkobiorcy pod warunkiem złożenia przez niego zabezpieczenia wymienionego w umowie.

We wszystkich analizowanych przypadkach środki finansowe były przekazywane na realizację dyspozycji płatniczych wystawionych każdorazowo na beneficjenta, który przedłożył do Funduszu oryginały faktur/rachunków z dwoma potwierdzonymi za zgodność z oryginałem kserokopiami dotyczącymi wydatków poniesionych przez niego na realizację zadania objętego pomocą finansową.

(akta kontroli str. 4, 47-61)

Zgodnie z *Zasadami finansowania* Fundusz zastrzegł sobie prawo przekwalifikowania pożyczki preferencyjnej na oprocentowaną w wysokości równej zmiennej stopie odsetek ustawowych (w przypadku nieosiągnięcia założonego efektu ekologicznego założonego w umowie i niedotrzymania terminów określonych w umowie) oraz wypowiedzenia części lub całości pożyczki (w przypadku np. nieterminowej spłaty rat kapitałowych pożyczki i odsetek lub stwierdzenia, że dokumenty, na podstawie których zawarto umowę pożyczki zawierają nieprawdziwe dane). Termin wypowiedzenia umowy wynosi 14 dni, cała niespłacona kwota staje się natychmiast wymagalna wraz z odsetkami.

(akta kontroli str. 4)

W analizowanych umowach zawartych ze spółdzielniami mieszkaniowymi zaznaczono, że opóźnienia w spłacie raty kapitałowej lub odsetkowej wynoszące więcej niż 30 dni skutkują wypowiedzeniem części lub całości pożyczki. Spośród 15 badanych przypadków w siedmiu spółdzielnie terminowo spłacały pożyczkę, a opóźnienia w pozostałych wynosiły: przy spłacie kapitału od 5 do 15 dni, przy spłacie odsetek od 1 do 9 dni. Odsetki karne naliczone z tytułu opóźnień spłaty rat kapitałowych (od 3,04 zł do 27,45 zł) zostały zapłacone.

(akta kontroli str. 79-147)

Kwoty udzielonych pożyczek były przekazywane na rachunek bankowy spółdzielni. Fundusz nie weryfikował poprawności i terminowości rozliczeń pomiędzy spółdzielnią a wykonawcą, ponieważ obowiązek rzetelnego wywiązywania się

<sup>18</sup> W pozostałych trzech zadaniach udział Funduszu wynosił: 82,87%, 85,81% i 88,33%.

z umowy z wykonawcą leży po stronie zamawiającego, czyli spółdzielni mieszkaniowej.

(akta kontroli str. 47-61)

W *Zasadach finansowania* wskazano, że przed przyznaniem pożyczki Fundusz bada zdolność beneficjentów do jej spłaty i wymaga podwójnego zabezpieczenia na zabezpieczenie spłaty pożyczki wraz z odsetkami. Podstawowym zabezpieczeniem był weksel in blanco wraz z deklaracją wekslową. Pozostałe formy przewidziane w *Zasadach finansowania* to m.in. blokada środków pieniężnych na rachunku bankowym, hipoteka na nieruchomości, gwarancja bankowa.

(akta kontroli str. 4)

Zgodnie z *Zasadami finansowania* Beneficjent może złożyć wniosek o umorzenie części pożyczki po spłacie minimum 50% pożyczonego kapitału. W przypadku dofinansowania termomodernizacji pożyczka może zostać umorzona do wysokości 20%<sup>19</sup> kwoty wykorzystanej, pod warunkiem terminowego wykonania zadań i osiągnięcia planowanych efektów. Warunki do wnioskowanego umorzenia były sprawdzane podczas kontroli wykonanej inwestycji. Umorzeniu nie podlegają odsetki od umarżanej pożyczki<sup>20</sup>. W *Zasadach finansowania* zapisano, że jeżeli odsetki na dzień rozpatrywania wniosku o umorzenie stanowią mniej niż 10% pożyczonego kapitału, to umorzenie będzie obniżane o 3% za każdy brakujący procent<sup>21</sup>. Zmniejszeniem przyznanego umorzenia pożyczki może skutkować nieterminowe dostarczenie do Funduszu protokołu odbioru końcowego zadania lub dokumentów potwierdzających osiągnięcie efektu ekologicznego<sup>22</sup>.

Organem Funduszu właściwym do podjęcia uchwały w sprawie umorzenia pożyczki był organ przyznający pożyczkę.

(akta kontroli str. 4)

Złożony przez spółdzielnię wniosek o umorzenie części pożyczki na zadanie termomodernizacyjne<sup>23</sup> podlegał ocenie techniczno-ekologicznej, w ramach której m.in. oceniano osiągnięcie planowanego efektu ekologicznego, sprawdzano aktualny stan spłaty rat i proponowano wartość umorzenia. Po zakończeniu spłat Fundusz potwierdzał, że nastąpiła całkowita spłata pożyczki i informował spółdzielnię o wygaśnięciu udzielonych przez nią zabezpieczeń.

(akta kontroli str. 148-184)

W latach 2014-2018 (do 31 października 2018 r.) Fundusz umorzył pożyczki na łączną kwotę 1 474,7 tys. zł, w tym: w 2014 r. 333,2 tys. zł, w 2015 r. 529 tys. zł, w 2016 r. 136,5 tys. zł, w 2017 r. 317,8 tys. zł, w 2018 r. 158,2 tys. zł. W każdym przypadku złożenia wniosku o umorzenie Fundusz przeprowadzał kontrolę realizacji inwestycji.

(akta kontroli str. 35, 42-46)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

## **2. Kontrola inwestycji oraz weryfikacja założonych efektów**

Opis stanu  
faktycznego

W zawartych umowach pożyczki wskazano m.in.: zobowiązanie pożyczkobiorcy do sfinansowania zadania realizowanego na podstawie załączonego do umowy

<sup>19</sup> Od 1 stycznia 2018 r.; wcześniej do 30% od 1 stycznia 2017 r., do 35% od 1 stycznia 2015 r.

<sup>20</sup> Odsetki podlegają spłacie w pełnej wysokości ustalonej umową w terminie określonym uchwałą o umorzeniu.

<sup>21</sup> O 2,5% w przypadku jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>22</sup> Od 1 stycznia 2018 r. o 5 punktów procentowych (wcześniej o 2 punkty procentowe).

<sup>23</sup> Do wniosku dołączono: zaświadczenie Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska o niezaleganiu z zapłatą administracyjnych kar pieniężnych za nieprzestrzeganie norm ochrony środowiska, zaświadczenie dokumentujące uiszczanie opłat za korzystanie ze środowiska wystawione przez Marszałka Województwa Małopolskiego, oświadczenie o pomocy publicznej.

harmonogramu rzeczowo-finansowego i osiągnięcie zakładanego efektu ekologicznego<sup>24</sup> oraz określono terminy: zakończenia realizacji zadania, dostarczenia protokołu odbioru końcowego zadania, osiągnięcia założonego efektu ekologicznego i dostarczenia dokumentów to potwierdzających.

W analizowanych 15 umowach jako potwierdzenie osiągnięcia efektu ekologicznego wymagano dostarczenia (w terminie określonym w umowie) protokołu odbioru końcowego zadania, w tym w siedmiu umowach zawartych od czerwca 2016 r. dodatkowo dostarczenia oceny stanu technicznego budynku przy użyciu termowizji wraz z jej opisem po wykonaniu zadania<sup>25</sup>. Dyspozycja dokonania przelewu kwoty pożyczki była wystawiana przez Fundusz po przedłożeniu m.in. protokołów końcowych odbioru finansowanego zadania.

(akta kontroli str. 47-61, 185-189, 373-382)

W Regulaminie przeprowadzania kontroli przedsięwzięć finansowanych ze środków Funduszu<sup>26</sup> wskazano, że Zespół kontroli może przeprowadzać kontrolę: uprzednią, w trakcie realizacji projektu i po zakończeniu projektu (m.in. w celu weryfikacji rzeczowej realizacji przedsięwzięcia, osiągnięcia efektu ekologicznego i weryfikacji danych zawartych we wniosku o dofinansowanie/umowie w porównaniu do stanu rzeczywistego).

Jak wyjaśniła Zastępca Prezesa Zarządu Funduszu zgodnie z planem kontroli uchwalonym uchwałą Zarządu nr 42/2018<sup>27</sup> wybór oraz kolejność projektów wytypowanych do kontroli w roku 2018 dokonywany był na podstawie analizy ryzyka niewłaściwego wykonania umowy. Stopień ryzyka obliczany był na podstawie czynników ryzyka i przypisanych im wag punktowych. Czynniki ryzyka niewłaściwego wykonania umowy są: wysokość dofinansowania (waga punktowa 45%), forma prawna beneficjentów (waga punktowa 40%), rok podpisania umowy (waga punktowa 15%). Dodatkowo dla każdego czynnika określana była wysokość ryzyka (duża, średnia, mała z przypisaną im odpowiednią liczbą punktów) (...).

Ponadto w latach 2014-2018 kontroli podlegały zadania związane z termomodernizacją budynków mieszkalnych, na które złożone zostały wnioski o umorzenie pożyczek. Przeprowadzając kontrolę, dokonywano oględzin wykonanej inwestycji i zapoznawano się z dokumentacją powykonawczą. Stanowiło to podstawę do stwierdzenia, że efekt ekologiczny został osiągnięty. W okresie objętym kontrolą umarżając pożyczki, przeprowadzono 25 takich kontroli. W ww. Planie kontroli na rok 2018 zaznaczono, że *kontrole doraźne, a także projekty, dla których Beneficjenci złożyli wnioski o umorzenie pożyczki podlegają kontroli w pierwszej kolejności, niezależnie od uchwalonego planu kontroli, w najkrótszym możliwym terminie, przy uwzględnieniu możliwości organizacyjnych Funduszu.*

(akta kontroli str. 35, 62-78, 185-189, 197-214)

W umowach pożyczki jako skutki niewykonania zobowiązań pożyczkobiorcy wskazano: 1) zmianę wysokości ustalonych w umowie odsetek na odsetki ustawowe w przypadku np. nieterminowej realizacji zadania, nieosiągnięcia założonego efektu ekologicznego; 2) wypowiedzenie części lub całości pożyczki w przypadku np. utraty przez pożyczkobiorcę zdolności do spłaty pożyczki, wykorzystania pożyczki

<sup>24</sup> Efekt ekologiczny był opisany tak jak w KIZ.

<sup>25</sup> Wynikało to z wzoru umowy pożyczki stanowiącego Załącznik nr 2 do Zarządzenia Nr 2-2016 Prezesa Zarządu WFOŚiGW w Krakowie z dnia 4 lutego 2016 r. w sprawie ustalenia wzorów umów pożyczki i dotacji obowiązujących w WFOŚiGW w Krakowie.

<sup>26</sup> Załącznik do Uchwały nr 24-2018 Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie z dnia 12 stycznia 2018 r. Wzór protokołu z kontroli terenowej przedsięwzięć dofinansowanych ze środków Krajowych Funduszu stanowi załącznik nr 1 do Regulaminu kontroli.

<sup>27</sup> W planie kontroli na 2018 r. przedsięwzięć finansowanych ze środków Funduszu wśród 100 kontroli zaplanowano jedną kontrolę termomodernizacji budynku mieszkalnego będącego w zasobach spółdzielni (SM Beskid w Suchej Beskidzkiej). Kontrola ta została wykreślona, ponieważ kontrole realizacji inwestycji zadań wskazanych w umowach nr P/117/15/21 i nr P/118/15/21 zostały już przeprowadzone w grudniu 2016 r.



niezgodnie z przeznaczeniem określonym w harmonogramie rzeczowo-finansowym, opóźnienia w spłacie raty kapitałowej lub odsetkowej wynoszącej więcej niż 30 dni, stwierdzenia, że dokumenty, na podstawie których zawarto umowę, zawierają nieprawdziwe dane, obniżenia realnej wartości złożonego zabezpieczenia.

(akta kontroli str. 47-61)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki wypowiedzenia spółdzielniom mieszkaniowym umów pożyczek lub ich części, w tym odmowy wypłaty pożyczki przez Fundusz z uwagi na zmianę stanu majątkowego spółdzielni.

(akta kontroli str. 185-189)

W umowach pożyczki zamieszczano również dodatkowo zobowiązania pożyczkobiorcy m.in. obowiązek niezwłocznego informowania Funduszu o uzyskaniu dofinansowania zadania z innych źródeł, dostarczenia kopii zawartych umów, informowania o wszystkich zmianach dotyczących ostatecznego montażu finansowego zadania (w przypadku uzyskania takiego dofinansowania pożyczkobiorca jest zobowiązany zwrócić na rachunek Funduszu kwotę pożyczki wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem określonym w harmonogramie rzeczowo-finansowym wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi od dnia otrzymania dofinansowania z innych źródeł, bez odrębnego wezwania i bez wypowiedzenia umowy przez Fundusz), obowiązek umieszczenia w miejscu ogólnie dostępnym informacji, że inwestycja została zrealizowana przy udziale pomocy finansowej Funduszu (naruszenie tego obowiązku jest zagrożone nałożeniem kary umownej w wysokości 10 000 zł).

W postanowieniach końcowych umowy pożyczkobiorca oświadczał, że zapoznał się i akceptuje obowiązujące *Zasady finansowania*.

(akta kontroli str. 47-61)

W latach 2014-2018 Fundusz nie naliczył spółdzielniom mieszkaniowym kar za naruszenie warunków umowy.

(akta kontroli str. 185-189)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

### 3. Pozostałe zagadnienia<sup>28</sup>

Opis stanu  
faktycznego

Pismem z 8 października 2018 r. Spółdzielnia Mieszkaniowa w Dąbrowie Tarnowskiej, z którą Fundusz podpisał 30 listopada 2015 r. trzy umowy pożyczki (P/101/15/21, P/102/15/21 i P/103/15/21), poinformowała, że 18 listopada 2014 r. podpisała trzy umowy na kredyt termomodernizacyjny z PKO dla budynków przy ul. Wyszyńskiego 2, ul. Granicznej 6, ul. Kościuszki-Grunwaldzka 2 i poprosiła Fundusz o zajęcie stanowiska w sprawie wątpliwości co do istnienia obowiązku poinformowania Funduszu o zaciągniętych kredytach termomodernizacyjnych na prowadzenie zadań.

Umowy wymienione przez Spółdzielnię w ww. piśmie nie zostały wskazane w części D Formularza - informacje o firmie, który był złożony do Funduszu jako część dokumentacji wymaganej do podpisania trzech umów. W Formularzu tym wymieniono jedynie umowę kredytu inwestorskiego „Nasz Remont” z premią termomodernizacyjną z BGK z dnia 18.11.2014 (...) Graniczna /bez wskazania numeru budynku/.

(akta kontroli str. 52-55, 190-195)

<sup>28</sup> W związku ze stwierdzeniem nieprawidłowości w kontroli prowadzonej przez NIK w Spółdzielni Mieszkaniowej w Dąbrowie Tarnowskiej w tym samym temacie.

Jak wyjaśniła Zastępca Prezesa Funduszu *Formularz informacji o firmie jest jednym z załączników wymaganych do złożenia na etapie oceny zdolności kredytowej wnioskodawcy przed podjęciem decyzji o podpisaniu umowy pożyczki. Na tym etapie przygotowywana jest ocena Pożyczkobiorcy pod kątem zdolności do terminowej spłaty pożyczki oraz ocena zaproponowanych zabezpieczeń. Formularz informacji o firmie ma formę oświadczenia, a dane w nim zawarte składane są przez Wnioskodawcę pod rygorem odpowiedzialności karnej (...). W pkt D ww. informacji Wnioskodawca, w celu rozszerzenia informacji zawartej w sprawozdaniach finansowych jednostki, podaje m.in. aktualne zadłużenia posiadane w bankach i innych instytucjach finansowych, w tym leasingowych oraz posiadane rachunki i lokaty bankowe. W celu potwierdzenia ostatecznego montażu finansowego zadania Fundusz wymaga złożenia aktualnego, odrębnego oświadczenia, z którego wynikają ostateczne źródła finansowania inwestycji. W przedmiotowej sprawie Spółdzielnia złożyła stosowne oświadczenia z dnia 25.05.2015 r. Zastępca Prezesa Funduszu wyjaśniła również, że (...) informacja o kredycie w PKO BP nie zawierała dokładnego adresu, przez co Fundusz nie zidentyfikował faktu, iż dotyczy on tego samego zadania, na które udzielana była pożyczka w WFOŚiGW w Krakowie. Spółdzielnia Mieszkaniowa w Dąbrowie Tarnowskiej złożyła odrębne oświadczenie z dnia 25.05.2015 r. o źródłach finansowania inwestycji (pożyczka z WFOŚiGW w Krakowie i środki własne) i nie wskazała w nim kredytu z premią termomodernizacyjną. Oświadczenie to nie wzbudziło wątpliwości Funduszu, było zgodne z oświadczeniem wcześniej złożonym na etapie Karty Informacyjnej Zadania i danymi z Wniosku.*

Odpowiadając na wezwanie Funduszu do złożenia wyjaśnień<sup>29</sup>, Spółdzielnia poinformowała, że środki uzyskane z kredytów z PKO potraktowała w montażu finansowym zadania jako środki własne i przeznaczyła na zapłatę wykonawcom za wykonane roboty termomodernizacyjne, a otrzymaną pożyczkę z Funduszu niezwłocznie wykorzystwała do wcześniejszej całkowitej spłaty ww. kredytów<sup>30</sup>. Fundusz wezwał Spółdzielnię do złożenia kolejnych wyjaśnień, wyznaczając termin *nie później niż do 30.11.2018 r.* Fundusz zwrócił się m.in. o przedstawienie w formie zaświadczenia z banku w jakiej kwocie i dacie została wykorzystana każda z wskazanych pożyczek oraz w jakiej kwocie i dacie została spłacona i wskazanie w jakiej kwocie została przyznana i wykorzystana premia termomodernizacyjna<sup>31</sup>.

(akta kontroli str. 185-195, 198-200, 295-344)

Uchwałą z 3 grudnia 2018 r.<sup>32</sup> Zarząd Funduszu powołując się na zapisy umowy pożyczki nr P/101/15/21 z 30 listopada 2015 r. wezwał Spółdzielnię Mieszkaniową w Dąbrowie Tarnowskiej do zwrotu na rachunek bankowy Funduszu kwoty 54 878,29 zł (wartość wypłaconej premii termomodernizacyjnej) z odsetkami ustawowymi liczonymi od 20 stycznia 2016 r. (dzień wypłaty pożyczki) do dnia zapłaty wskazanej kwoty na rachunek bankowy Funduszu. W uzasadnieniu wskazano, że nastąpiło podwójne finansowanie inwestycji ze środków Banku Gospodarstwa Krajowego i środków Funduszu w kwocie odpowiadającej wysokości uzyskanej premii termomodernizacyjnej wypłaconej Spółdzielni za pośrednictwem banku PKO BP SA. Mając na uwadze § 7 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 oraz § 6 ust. 2 pkt 3 zawartej umowy pożyczki, zasadne jest wezwanie do niezwłocznego zwrotu kwoty stanowiącej podwójne finansowanie zadania. O decyzji Spółdzielnia została poinformowana oddzielnym pismem<sup>33</sup>.

(akta kontroli str. 295-302, 345-368)

<sup>29</sup> Pismo Funduszu z 24 października 2018 r.

<sup>30</sup> Pismo Spółdzielni z 5 listopada 2018 r.

<sup>31</sup> Pismo Funduszu z 15 listopada 2018 r.

<sup>32</sup> Uchwała Nr 1259-2018

<sup>33</sup> Pismo Funduszu z 4 grudnia 2018 r.

Pismami z 5 i 6 grudnia 2018 r. Fundusz wystąpił do Spółdzielni Mieszkaniowej o przedstawienie, najpóźniej do 14 grudnia 2018 r., przejrzystego zestawienia źródeł finansowania poszczególnych faktur, załączonych do rozliczenia umów nr P/102/15/21 i nr P/103/15/21, z rozbiem na pozycje harmonogramu rzeczowo-finansowego w odniesieniu do zakresu rzeczowego wskazanego w protokołach odbioru wykonanych elementów robót. W przypadku wskazanych umów wątpliwości Funduszu budzi ewentualne podwójne finansowanie zadania ze środków przyznanej pożyczki i kredytu z PKO BP z premią termomodernizacyjną przyznaną przez BGK.  
(akta kontroli str. 369-372)

Jak wskazała Zastępca Prezesa Zarządu Funduszu *Fundusz stoi na stanowisku, że środki WFOŚiGW z preferencyjnie oprocentowanych pożyczek z możliwością umorzenia nie powinny być „dublowane” z innymi środkami publicznymi, w szczególności dotacyjnymi (np. premią termomodernizacyjną). Fundusz nie posiada odrębnego dokumentu, z którego wynikałby zakaz podwójnego dofinansowania zadań termomodernizacyjnych. Aby wykluczyć podwójne finansowanie tego samego zakresu zadań Fundusz wymaga od wnioskodawców złożenia oświadczenia – pod rygorem odpowiedzialności karnej – zobowiązującego do informowania Funduszu o każdym zamiarze ubiegania się o dodatkowe środki finansowe pochodzące z innych źródeł (krajowych i zagranicznych) i wszystkich zmianach ostatecznego montażu finansowego zadania. Fakt dokonania zapłaty ze środków Funduszu jest każdorazowo odnotowywany na oryginale faktury przedstawianej do Funduszu. Ostatnim elementem rozliczenia pożyczki ze strony Funduszu jest rozpatrzenie wniosku o umorzenie pożyczki, w którym pożyczkobiorca jeszcze raz przedstawia montaż finansowy zrealizowanego zadania. Z uwagi na ilość realizowanych zadań Fundusz nie jest w stanie kontrolować każdego zadania na etapie jego realizacji. Kontrola zadania na miejscu realizacji inwestycji odbywa się najczęściej właśnie na tym etapie. Należy zaznaczyć, że Fundusz nadal nie ma możliwości zweryfikowania danych podanych przez pożyczkobiorcę. Wynika to z faktu, iż inne instytucje nie dokonują na oryginale faktury adnotacji dotyczących sfinansowania wydatków ze swoich środków.*

(akta kontroli str. 198-200)

Fundusz nie ma możliwości prawnych weryfikowania oświadczeń składanych przez beneficjentów. Jak wyjaśniła Zastępca Prezesa Zarządu Funduszu *oświadczenie jest tym dokumentem, który potwierdza stan faktyczny lub prawny. Nie ma w związku z tym konieczności jego weryfikowania. Oświadczenia są składane pod rygorem odpowiedzialności karnej, dlatego na składającym oświadczenie ciąży obowiązek odpowiedzialności za podanie nieprawdy.*

Zastępca Prezesa Zarządu Funduszu wyjaśniła także, że w latach 2014-2018 Fundusz nie sprawdzał, czy:

- pożyczkobiorcy wywiązali się z dodatkowych zobowiązań określonych w § 7 ust. 1 pkt 1 i pkt 3 umów pożyczek, ponieważ zakres obowiązku informowania został jasno określony w zawartej umowie i ciążył na pożyczkobiorcy;
- prowadzone prace termomodernizacyjne wskazane w umowie pożyczki uwzględniają ochronę przyrody, w tym ochronę siedlisk ptaków w budynkach, ponieważ bazował na oświadczeniu pożyczkobiorcy składanym wraz z KIZ i zobowiązaniu pożyczkobiorcy zawartym w umowie pożyczki, że prace te wykonywane były zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

W latach 2014-2018 Fundusz nie stwierdził przypadków niewywiązywania się z ww. zobowiązań, przypadków przedłożenia nierzetelnych dokumentów i przypadków nieuwzględniania wyżej wskazanej ochrony.

Fundusz realizował wypłaty pożyczek na podstawie oryginałów faktur VAT do wysokości netto, za wykonane usługi lub dostawy, posiadających opis identyczny z harmonogramem rzeczowo-finansowym (stanowiącym załącznik do umowy pożyczki). Dodatkowo do faktury wymagany był protokół odbioru, który potwierdza ilość i wartość wykonanych prac. W latach 2014-2018 Fundusz nie stwierdził przypadków wykorzystania pożyczek na zadania termomodernizacyjne niezgodnie z przeznaczeniem określonym w harmonogramie rzeczowo-finansowym.

(akta kontroli str. 295-300)

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 Krakowie. 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.

Kraków, 17 grudnia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Krakowie

Kontroler

p.o. Dyrektor

Małgorzata Korusiewicz  
główny specjalista kontroli państwowej

z up. Jan Kosiniak  
p.o. Wicedyrektor

/-/

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał: Jan Kosiniak p.o. Wicedyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Krakowie.