



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.017.02.2018

Wojciech Miedzianowski
Prezes Zarządu
Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska
i Gospodarki Wodnej w Łodzi
ul. Dubois 118
93-465 Łódź

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 Łodzi, 93-465 Łódź, ul. Dubois 118 (dalej: <i>WFOŚiGW lub Fundusz</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Miedzianowski, Prezes Zarządu od dnia 25 września 2017 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Tomasz Łysek, Prezes Zarządu od 30 marca 2011 r. do 24 września 2017 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Prawidłowość wywiązywania się instytucji dofinansowujących zadania termomodernizacyjne z powierzonych im obowiązków.
Okres objęty kontrolą	Lata 2014-2018 (do zakończenia czynności kontrolnych).
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 Łodzi
Kontroler	Rafał Gorgoń, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/128/2018 z 6 września 2018 r. Zbigniew Łabęcki, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/177/2018 z dnia 15 listopada 2018 r.

(akta kontroli str.1, 1096)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Fundusz w latach 2014-2018 prawidłowo realizował obowiązki związane z dofinansowywaniem zadań spółdzielni mieszkaniowych w zakresie termomodernizacji. W strukturze organizacyjnej Funduszu wyodrębniono komórki odpowiedzialne za wdrażanie, monitoring i rozliczenie projektów obejmujących takie inwestycje. Opracowano i wdrożono zasady udzielania dofinansowania ze środków Funduszu, a także procedury regulujące sposób weryfikacji i wyboru wniosków do dofinansowania oraz realizacji i rozliczania zawartych umów. WFOŚiGW przeprowadzał proces przyznawania środków w ramach dofinansowania zgodnie z przyjętymi regulacjami wewnętrznymi. Wnioski o udzielenie pożyczki były rzetelnie weryfikowane, jednak w jednym przypadku (na 20 zbadanych) ocena merytoryczna wniosku została dokonana z przekroczeniem terminu określonego w Procedurze udzielania dofinansowania na realizację zadań ze środków WFOŚiGW. Warunki udzielenia pożyczki określone w umowach były należycie egzekwowane od beneficjentów, a postawienie do dyspozycji spółdzielni mieszkaniowych umówionych kwot pożyczek poprzedzone było kontrolami obejmującymi w szczególności stopień zaawansowania robót budowlanych oraz weryfikację uregulowania należności wynikających z faktur (w przypadkach, gdy zapłata nastąpiła przed wypłaceniem pożyczki).

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przyjęte parametry efektu ekologicznego termomodernizacji budynków mieszkalnych, w postaci ograniczenia emisji do atmosfery szkodliwych substancji powstałych w wyniku produkcji energii cieplnej, utrudniały weryfikację osiągnięcia założonej redukcji emisji w wyniku przeprowadzonej termomodernizacji. W przypadku większości spółdzielni mieszkaniowych, za emisję tę odpowiada przedsiębiorstwo energetyczne, nie zaś spółdzielnia, która przeprowadziła termomodernizację, korzystająca jedynie z usług ww. przedsiębiorstwa. Beneficjenci nie będąc w stanie określić faktycznego ograniczenia ww. emisji, opierali się na danych wynikających z audytów energetycznych, w oparciu o które, sprawozdawali do Funduszu osiągnięcie efektu ekologicznego w planowanych wartościach, a Fundusz nie weryfikował tych danych przyjmując, że pełne ich osiągnięcie potwierdza rzeczowe wykonanie zadania.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Prawidłowość wywiązywania się instytucji dofinansowujących zadania termomodernizacyjne z powierzonych im obowiązków

1.1 Prawidłowość procesu przyznawania środków w ramach dofinansowania inwestycji termomodernizacyjnych spółdzielni mieszkaniowych

Opis stanu faktycznego

1. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Biura WFOŚiGW, zadania związane z udzielaniem spółdzielniom mieszkaniowym dofinansowania do inwestycji termomodernizacji w kontrolowanym okresie realizowały:

- Zespół Obsługi i Oceny Wniosków, który m.in. udzielał wnioskodawcom informacji, przyjmował wnioski o dofinansowanie ze środków Funduszu oraz oceniał je formalnie i merytorycznie;
- Zespół Przygotowania Umów i Współpracy z Bankami - m.in. przygotowywanie umów pożyczek i umów dotyczących zabezpieczeń⁴ oraz przekazywanie środków.;

Od 1 stycznia 2016 r. zadania ww. zespołów realizował Zespół ds. Projektów Inwestycyjnych;

- Zespół Realizacji Umów - m.in. prowadzenie i rozliczanie zawartych umów pożyczek i przekazywanie środków, ocena ekologicznej efektywności przedsięwzięć dofinansowanych ze środków Funduszu, monitorowanie realizacji umów, przygotowywanie projektów formularzy wniosków o umorzenie pożyczki wraz z załącznikami do wniosków;
- Zespół ds. Analiz i Planowania - m.in. ocena zdolności kredytowej oraz ryzyka udzielenia pomocy finansowej przez Fundusz, ocena przedstawianych przez wnioskodawców propozycji zabezpieczeń i przygotowywanie stosownych dokumentów w tym zakresie, monitorowanie sytuacji ekonomiczno-finansowej beneficjentów Funduszu⁵;
- Zespół Kontroli Zewnętrznej - m.in. kontrola wnioskodawców i beneficjentów Funduszu w zakresie przygotowywania i realizacji przedsięwzięć planowanych i objętych dofinansowaniem ze środków Funduszu, w tym kontrola zabezpieczenia i wywiązywania się beneficjentów z zapisów umów oraz potwierdzanie osiągniętych efektów rzeczowych i ekologicznych zadań dofinansowywanych przez Fundusz.

(akta kontroli str. 5-105)

Zakres zadań komórek organizacyjnych Biura Funduszu był określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny, a każdy z pracowników posiadał aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności, co było zgodne z rozdziałem II lit. A pkt 3 komunikatu Ministra Finansów nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁶.

(akta kontroli str. 106, 505-506)

³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁴ Od 15 czerwca 2016 r. zadania Zespołu ds. Projektów Inwestycyjnych uzupełniono o prowadzenie rejestrów.

⁵ Od 15 czerwca 2016 r. zadania Zespołu ds. Analiz i Planowania uzupełnione zostały m.in. o opracowywanie projektów dokumentów związanych z wykonywaniem przez Fundusz zadań statutowych, a w szczególności dotyczących zasad udzielania pomocy finansowej.

⁶ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

2. W okresie objętym kontrolą udzielanie przez WFOŚiGW dofinansowania do inwestycji termomodernizacji było regulowane dokumentami określającymi:

- zasady udzielania pomocy finansowej ze środków WFOŚiGW,
- procedury udzielania dofinansowania na realizację zadań ze środków WFOŚiGW,
- procedurę przyjmowania i rozpatrywania wniosków o dofinansowanie,
- kryteria wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków WFOŚiGW,
- procedurę kontroli danych we wnioskach i umowach,
- sposób doboru oraz wykaz umów wytypowanych do kontroli z zakresu utrzymania przez beneficjentów trwałości zadania,
- rodzaje i zasady zabezpieczeń pożyczek, dotacji i umorzeń przyznanych wnioskodawcom przez WFOŚiGW,
- ocenę planowanych efektów rzeczowych i ekologicznych dla zadań dofinansowywanych ze środków WFOŚiGW,
- katalog kwalifikacji kosztów dla zadań dofinansowywanych przez WFOŚiGW,
- instrukcję rozliczania kosztów zadania dofinansowywanego ze środków WFOŚiGW,
- procedurę rozliczania merytorycznego i finansowego umowy wraz ze zmianą warunków,
- procedurę rozpatrywania wniosków o częściowe umorzenie pożyczek oraz o zmianę przeznaczenia środków z umorzenia,
- procedurę rozliczenia środków z częściowego umorzenia pożyczek wraz ze zmianą ich warunków.

(akta kontroli str. 107-500, 507-742)

3. W okresie objętym kontrolą spółdzielnie mieszkaniowe złożyły do Funduszu łącznie 68 wniosków o udzielenie dofinansowania do inwestycji termomodernizacji, z tego: w 2014 r. - 10, w 2015 r. - 16, w 2016 r. - 20, w 2017 r. - 14, w 2018 r. (do dnia 31 sierpnia) - osiem. WFOŚiGW wydał łącznie 64 decyzje pozytywne, z tego: w 2014 r. - 10, w 2015 r. - 15, w 2016 r. - 20, w 2017 r. - 12, w 2018 r. (do dnia 31 sierpnia) - siedem. W badanym okresie nie wydawano decyzji odmownych. Różnica między liczbą wniosków a liczbą decyzji pozytywnych w latach 2015 i 2017 wynikała z rezygnacji odpowiednio jednej i dwóch spółdzielni ze złożonych wniosków, zaś różnica dotycząca 2018 r. wynikała z niezakończenia rozpatrywania jednego ze złożonych wniosków (do zakończenia kontroli decyzja nie została wydana).

(akta kontroli str. 501, 504)

4. Analiza 15 wniosków spółdzielni mieszkaniowych wykazała, że w każdym przypadku zostały one złożone na aktualnych wzorach formularzy. W 13 sprawach pierwotne wnioski były niekompletne, brakujące załączniki dotyczyły ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę/zgłoszeń prac budowlanych, oświadczeń dotyczących proponowanych form zabezpieczenia, danych dotyczących pomocy publicznej, dokumentów potwierdzających wybór osób reprezentujących wnioskodawcę, dokumentów dotyczących stanu formalno-prawnego wnioskodawcy, danych dotyczących sytuacji finansowej wnioskodawcy, opinii bankowych, zaświadczeń o braku zaległości wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i urzędu skarbowego. W przypadku dwóch spośród 13 niekompletnych wniosków nie zostały również wypełnione wszystkie wymagane pola formularza. Opisane braki zostały wykryte w ramach oceny formalnej wniosku, a w 12 na 15 spraw wnioskodawcy - po wezwaniu do ich usunięcia (zgodnie z Procedurą przyjmowania i rozpatrywania wniosków o dofinansowanie oraz Procedurą udzielania dofinansowania na realizację zadań ze środków WFOŚiGW) - złożyli kompletne wnioski aktualizacyjne, w oparciu

o które Fundusz prowadził dalsze postępowanie. W jednym przypadku wnioskodawca wycofał wniosek. (akta kontroli str. 748-778)

5. W 15 zbadanych sprawach Fundusz weryfikował poprawność danych zawartych we wniosku w ramach oceny formalnej oraz następującej po niej oceny merytorycznej wniosku. W 13 sprawach⁷ przeprowadzono u wnioskodawców kontrole w zakresie realizacji zadania oraz zgodności danych przedstawionych we wniosku ze stanem faktycznym. Kontrole obejmowały w szczególności sprawdzenie pozwolenia na budowę/zgłoszenia wykonania prac budowlanych, dziennika budowy (jeśli był obowiązek jego prowadzenia), stopnia zaawansowania prac wyspecyfikowanych w harmonogramie rzeczowo-finansowym zadania oraz zgodności realizowanych prac z zakresem prac modernizacyjnych uwzględnionym w audycie energetycznym i karcie planowanego efektu rzeczowego i ekologicznego. Planowany przez spółdzielnię efekt ekologiczny nie podlegał weryfikacji, Fundusz opierał się na danych w zakresie obniżenia zapotrzebowania na energię ciepłą oraz na danych dotyczących obniżenia emisji substancji szkodliwych do atmosfery, które wynikały z audytu energetycznego.

Wraz z dokonaniem oceny merytorycznej wniosku, pracownik WFOŚiGW sporządzał ocenę ekologiczną do wniosku, w której dokonywano m.in. wyliczenia możliwej kwoty dofinansowania z efektu ekologicznego, stanowiącej iloczyn jednostkowego kosztu osiągnięcia efektu ekologicznego przyjmowanego na obszarach zurbanizowanych oraz wielkości emisji równoważnej. Na 64 przeanalizowane sprawy, w których Fundusz podjął decyzję o przyznaniu pożyczki ustalono, że w 11 spośród z nich (17%) przyznana kwota pożyczki odbiegała od kwoty wynikającej z oceny ekologicznej, zarekomendowanej w karcie informacyjnej na posiedzenie Zarządu Funduszu, przy czym w 10 przypadkach⁸ przyznana kwota była wyższa od zarekomendowanej a w jednym - niższa.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że Zarząd podejmując decyzję o przyznaniu pożyczki w kwocie zgodnej z wnioskiem i zarazem wyższej od rekomendowanej, kierował się faktem obowiązywania na terenie miasta Piotrków Trybunalski Programu Ochrony Powietrza⁹, zakładającego m.in. zmniejszenie poziomu stężeń pyłu zawieszonego PM10 i PM 2,5 oraz benzo(a)pirenu do poziomu dopuszczalnego poprzez m.in. ograniczenie emisji m.in. powierzchniowej pochodzącej z sektora komunalno-bytowego. W jednostkowym przypadku przyznania kwoty niższej niż rekomendowana, Zarząd wziął pod uwagę możliwą kwotę wsparcia wynikającą ze spadku zapotrzebowania na ciepło termomodernizowanego budynku.

(akta kontroli str. 748-942, 945-947, 953-955)

6. W okresie objętym kontrolą nie zaistniały przypadki nieprzyznania dofinansowania pomimo kompletności i prawidłowości wniosków złożonych przez spółdzielnie mieszkaniowe.

(akta kontroli str. 501)

7. Łączna kwota pożyczek z dofinansowaniem udzielonych spółdzielniom mieszkaniowym w okresie objętym kontrolą wyniosła 57,8 mln zł, z tego 52,2 mln zł (90%) stanowiła kwota pożyczek z dofinansowaniem inwestycji termomodernizacji. W poszczególnych latach wzmiankowane kwoty pożyczek z dofinansowaniem i kwot pożyczek z dofinansowaniem inwestycji termomodernizacyjnych wynosiły odpowiednio: w 2014 r. - 10,8 mln zł i 10 mln zł (93%), w 2015 r. - 15,8 mln zł

⁷ W jednej sprawie wnioskodawca wycofał wniosek, w kolejnej sprawie z uwagi na poziom zaawansowania prac nieprzekraczający 50% nie było obowiązku przeprowadzania kontroli z uwagi na regulacje wynikające z Procedury kontroli danych we wnioskach i umowach.

⁸ Dotyczących Spółdzielni Mieszkaniowej im. Juliusza Słowackiego w Piotrkowie Trybunalskim.

⁹ Ustanowiony uchwałą Sejmiku Województwa Łódzkiego Nr XXV/690/13 z dnia 26 kwietnia 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2 lipca 2013 r. poz. 3471 ze zm.).

i 12,2 mln zł (77%¹⁰), w 2016 r. - 16,6 mln zł i 15,8 mln zł (96%), w 2017 r. - 13,5 mln zł i 13,1 mln zł (97%), w 2018 r. (do dnia 31 sierpnia) - 1,1 mln zł i 1,1 mln zł (100%). Różnice między kwotami dofinansowania w poszczególnych latach wynikały, zgodnie z wyjaśnieniami Prezesa Funduszu, z różnej liczby i wartości zawartych umów - WFOŚiGW nie miał wpływu na liczbę składanych przez wnioskodawców wniosków oraz na wysokość wnioskowanych kwot dofinansowania. Istotny spadek kwot dofinansowania w 2018 r. w porównaniu do lat ubiegłych wynikał z zawarcia, do daty kontroli, tylko jednej umowy. Pozostałe umowy były w trakcie przygotowywania.

(akta kontroli str. 502, 504)

8. Badanie w zakresie terminowości zawierania umów o udzielenie dofinansowania ze środków WFOŚiGW w formie pożyczki na termomodernizację wielorodzinnych budynków mieszkalnych przeprowadzono na próbie wybranych celowo 20 spraw¹¹. W jednym przypadku wnioskodawca wycofał wniosek, w sześciu przypadkach (30%) umowy nie zostały zawarte, ale nie upłynął jednocześnie termin wynikający z Zasad udzielania pomocy finansowej ze środków WFOŚiGW¹², w 13 przypadkach (65%) umowy były zawarte we właściwych terminach - od podjęcia uchwały przez Zarząd lub Radę Nadzorczą do daty podpisania umowy upłynęło od 19 do 56 dni, średnio około 38 dni.

(akta kontroli str. 748-778, 956)

9. W każdej z 15 badanych spraw wnioski o udzielenie dofinansowania dotyczyły zadań niezakończonych przed datą złożenia wniosków.

(akta kontroli str. 748-778)

10. W 13 spośród 15 zbadanych spraw, w których doszło do zawarcia umowy o udzielenie dofinansowania w formie pożyczki, udzielone dofinansowanie wynosiło od 45,68% do 93,58% całkowitego kosztu zadania. We wszystkich zbadanych przypadkach przestrzegano, aby udzielone dofinansowanie nie przekroczyło limitu 95% całkowitych kosztów zadania wynikającego z Zasad udzielania pomocy finansowej ze środków WFOŚiGW. Wzmiankowany limit podlegał sprawdzeniu na etapie złożenia przez wnioskodawcę oświadczenia o zapewnieniu pełnego zbilansowania kosztów zadania i wskazaniu źródeł ich finansowania, stanowiącego załącznik do wniosku.

(akta kontroli str. 748-778)

11. WFOŚiGW każdorazowo weryfikował spełnienie przez spółdzielnie warunków wypłaty pożyczki określonych w umowie, które w szczególności polegały na:

- ustanowieniu prawnych zabezpieczeń przewidzianych w umowie,
- terminowej realizacji zadania zgodnie z harmonogramem,
- przedstawieniu potwierdzonych przez osoby reprezentujące beneficjenta za zgodność z oryginałem faktur, w terminie na co najmniej 20 dni kalendarzowych przed datą przekazania pożyczki,
- spełnieniu przez beneficjenta warunków, o których mowa w „Instrukcji rozliczania kosztów zadania dofinansowywanego ze środków WFOŚiGW w Łodzi” obowiązującej w dacie zawarcia umowy,
- zaangażowaniu środków własnych beneficjenta nie niższym niż określone w harmonogramie.

¹⁰ Najniższy procentowy udział dofinansowania termomodernizacji w dofinansowaniu ogółem wynikał z zawarcia przez Fundusz umów na inne niż termomodernizacja zadania - spośród 18 zawartych umów pięć dotyczyło innych zadań niż termomodernizacja budynków pozostających w zasobach spółdzielni mieszkaniowych.

¹¹ Próba 15 spraw, o której mowa w pkt 4 powiększona o 5 celowo wybranych spraw z 2018 r. - wnioski SM im. Juliusza Słowackiego w Piotrkowie Tryb. niezakończone zawarciem umowy do daty zakończenia badań.

¹² Termin ten w okresie objętym kontrolą zmieniał się i wynosił 3 lub 4 miesiące od daty podjęcia uchwały o przyznaniu pożyczki przez Zarząd Funduszu lub Radę Nadzorczą Funduszu, nie później niż do 31 grudnia roku, w którym zapadła uchwała.

Pożyczka była wypłacana po skontrolowaniu spełnienia przez spółdzielnie wszystkich warunków, które polegało m.in. na sporządzeniu arkusza rozliczenia umów fakturami w oparciu o faktury przedłożone przez beneficjenta, sprawdzeniu ich opłacenia w oparciu o dokumenty przedłożone przez beneficjenta (tylko w przypadkach gdy faktury zostały opłacone przed udzieleniem pożyczki), przeprowadzeniu kontroli w zakresie realizacji zadania (we wszystkich przypadkach, w których umowa pożyczki została zawarta).

W jednej ze zbadanych umów, zawartej 20 grudnia 2016 r., określono termin przekazania pożyczki beneficjentowi do dnia 30 grudnia 2016 r. i jednocześnie uzależniono wypłatę dofinansowania od przedstawienia potwierdzonych przez beneficjenta za zgodność z oryginałem kserokopii faktur w terminie co najmniej 20 dni kalendarzowych przed datą przekazania pożyczki.

P.o. kierownika Zespołu ds. Projektów Inwestycyjnych wyjaśniła, że termin na przedłożenie faktur przez beneficjenta został wprowadzony do treści umowy z uwagi na brzmienie § 2 ust. 3 Instrukcji rozliczania kosztów zadania dofinansowywanego ze środków WFOŚiGW w Łodzi, zgodnie z którym podstawę wypłaty środków stanowią wnioski o dokonanie płatności, o których mowa w § 1 ust. 6 wraz z dokumentami wskazanymi w § 3 ust. 5 (faktury lub rachunki), które beneficjenci zobowiązani są składać na co najmniej 20 dni przed terminem wypłaty środków wynikających z umowy o dofinansowanie. Ponadto wnioskodawca w trakcie konsultowania szczegółów umowy z Funduszem prosił o wskazanie terminu przekazania pożyczki na jego rachunek bankowy jeszcze w roku zawarcia umowy, tj. 2016, ze względu na zakończenie realizacji zadania objętego dofinansowaniem i uregulowanie należności wynikających z faktur wystawionych przez wykonawców (faktury przedstawiono przed wypłatą pożyczki).

(akta kontroli str.748-778, 1062-1063)

12. W 13 spośród 15 zbadanych spraw (tj. we wszystkich sprawach, w których doszło do zawarcia umowy) pożyczki były spłacane przez spółdzielnie mieszkaniowe zgodnie z harmonogramami spłaty rat stanowiącymi załączniki do umów pożyczek. Wśród skontrolowanych spraw nie wystąpiły przypadki, w których nastąpiło obniżenie kwoty możliwego do uzyskania przez spółdzielnie umorzenia.

(akta kontroli str. 748-778, 1072-1094)

13. W ww. 13 sprawach, stosownie do treści umowy pożyczki, Fundusz przełał środki pieniężne na rachunek spółdzielni. Jednocześnie, w celu zabezpieczenia środków przed wykorzystaniem ich niezgodnie z przeznaczeniem, do umów wprowadzono klauzulę, która określała termin zapłaty wykonawcom przez beneficjenta na 14 dni kalendarzowych od daty wpływu pożyczki na rachunek bankowy. Sankcją za przekroczenie wskazanego terminu płatności była kara umowna za przetrzymanie środków. W dziewięciu przypadkach faktury zostały zapłacone przed przekazaniem środków beneficjentowi, w dwóch przypadkach część należności z faktur została uregulowana przed przekazaniem środków beneficjentowi, a część z zachowaniem terminu 14 dni od daty przekazania środków beneficjentowi, w pozostałych dwóch przypadkach zapłaty nastąpiły z zachowaniem 14-dniowego terminu. WFOŚiGW każdorazowo weryfikował terminowość zapłaty należności, opierając się na dokumentach przedłożonych przez beneficjentów i sporządzając arkusz rozliczenia umowy.

(akta kontroli str. 748-778)

14. Zgodnie z obowiązującą procedurą „Rodzaje i zasady zabezpieczeń pożyczek, dotacji i umorzeń przyznanych wnioskodawcom przez WFOŚiGW” w Funduszu przyjmowano następujące prawne zabezpieczenia spłaty kapitału i odsetek: gwarancja bankowa, weksel własny *in blanco* wraz z deklaracją wekslową, poręczenie wekslowe lub cywilne, ubezpieczenie spłaty (gwarancja ubezpieczeniowa), przejęcie długu lub przystąpienie do długu, nieodwołalne

pełnomocnictwo do rachunku bankowego, poddanie się egzekucji w formie aktu notarialnego, blokada środków pieniężnych na rachunku bankowym (lokacie), cesja wierzytelności z rachunku lokaty terminowej, hipoteka, przewłaszczenie, zastaw rejestrowy, przelew wierzytelności (cesja).

W procedurze zastrzeżono możliwość ustanowienia zabezpieczenia prawnego w innej niż wyżej wymienione formie, która wymagała oceny realności zabezpieczenia dokonanej przez Zespół Analiz i Planowania oraz pozytywnej opinii ze strony Zespołu Radców Prawnych.

(akta kontroli str. 593-676)

15. Umarzanie pożyczek uregulowane zostało w dokumencie Zasady udzielania pomocy finansowej ze środków WFOŚiGW. Zgodnie z nim:

- nie podlegały umorzeniu: pożyczki, o umorzenie których beneficjent wystąpił po dokonaniu ich spłaty, pożyczki pomostowe¹³, pożyczki stanowiące krajowy wkład własny beneficjenta na pokrycie kosztów realizacji przedsięwzięć finansowanych z udziałem bezzwrotnych środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej lub z innych funduszy zagranicznych (ta kategoria została wykreślona katalogu pożyczek od 1 marca 2017 r.), pożyczki o okresie spłaty do 1 roku lub spłacone w tym okresie (ta kategoria pożyczek została wprowadzona do katalogu od 1 marca 2018 r.) oraz pożyczki łączone z dotacją (ta kategoria pożyczek została wprowadzona pojawiła się w katalogu od 1 lipca 2018 r.),
- pożyczka mogła zostać umorzona w wysokości do 25% wypłaconej kwoty. Od 1 marca 2017 r. pożyczka stanowiąca krajowy wkład własny dla zadań współfinansowanych ze środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej mogła być umorzona w wysokości do 30% wypłaconej kwoty (pod warunkiem, że umorzenie ww. pożyczki nie spowodowałoby przekroczenia limitów wskazanych w dokumentach programowych lub umowach, na podstawie których zostały przyznane środki zagraniczne na realizację zadania, a całość środków pochodzących z umorzenia zostałaby przeznaczona na realizację innego zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej wskazanego we wniosku o umorzenie, które zostanie zakończone w terminie 24 miesięcy od daty podjęcia decyzji o umorzeniu pożyczki). Pożyczki niestanowiące krajowego wkładu własnego mogły zostać umorzone w wysokości do 25% (15% od 1 lipca 2018 r.) wypłaconej kwoty.
- wysokość umorzenia mogła zostać zwiększona o: 10% wypłaconej kwoty pożyczki w sytuacji gdy wypłata pożyczki na zadanie objęte dofinansowaniem nastąpiła w roku kalendarzowym, w którym zawarto umowę (możliwość ta została zniesiona od 1 stycznia 2017 r.), 15% (25% od 1 lipca 2018 r.) wypłaconej kwoty pożyczki – w sytuacji gdy przeznaczono całość środków pochodzących z umorzenia na realizację innego zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej wskazanego we wniosku o umorzenie, które zostało zakończone w terminie do 24 miesięcy od daty podjęcia decyzji o umorzeniu pożyczki,
- kwota możliwego do uzyskania umorzenia ulegała obniżeniu w przypadku spłaty odsetek lub kapitału po terminie wynikającym z harmonogramu spłat rat pożyczek i odsetek o odpowiednio 1% albo 0,2% kwoty możliwego do uzyskania umorzenia, za każdy dzień opóźnienia w spłacie raty pożyczki, gdy zadłużenie z tego tytułu przekroczyło odpowiednio 1 tys. zł albo 0,5 tys. zł,
- umorzeniu podlegały również należne Funduszowi odsetki od umorzonej kwoty pożyczki,

¹³ Tj. pożyczki udzielane do czasu uzyskania przez beneficjenta refundacji ze środków Unii Europejskiej lub z innych funduszy zagranicznych w celu zapewnienia ciągłości finansowania zadania.

- umorzenie pożyczki uzależnione było od: terminowej realizacji zadania, osiągnięcia wskazanych w umowie efektów ekologicznych i rzeczowych, spłaty kwoty pożyczki niepodlegającej umorzeniu wraz z należnymi od niej odsetkami, wywiązywania się beneficjenta z obowiązku uiszczania opłat za korzystanie ze środowiska, administracyjnych kar pieniężnych za przekroczenie lub naruszenie wymogów ochrony środowiska stanowiących przychody Funduszu oraz ze zobowiązań finansowych wobec Funduszu; dodatkowo od 1 marca 2017 r. przy podejmowaniu decyzji o umorzeniu brana była pod uwagę sytuacja finansowa Funduszu wynikająca z Planu Działalności - Planu Finansowego,
- wniosek o częściowe umorzenie pożyczki beneficjent składał do Funduszu na co najmniej 45 dni kalendarzowych przed terminem spłaty pierwszej raty, której dotyczył wniosek, po uprzednim spełnieniu wszystkich warunków kwalifikujących pożyczkę do częściowego umorzenia; złożenie wniosku po terminie powodowało konieczność spłaty raty kapitału i odsetek, a wniosek podlegał rozpatrzeniu przed terminem spłaty kolejnej raty,
- w przypadku uzależnienia częściowego umorzenia pożyczki od przeznaczenia środków pochodzących z umorzenia na realizację innego zadania, wskazanego w uchwale właściwego organu Funduszu - WFOŚiGW i pożyczkobiorca zawierali umowę o umorzenie; na wniosek beneficjenta dopuszczalna była możliwość zmiany przeznaczenia środków pochodzących z umorzenia na mocy decyzji organu Funduszu, który podjął decyzję o umorzeniu; beneficjent, który nie dotrzymał warunków umorzenia zobowiązany był do zwrotu umorzonych kwoty wraz z odsetkami karnymi w wysokości ustalonej jak dla odsetek od zaległości podatkowych, liczonymi od dnia wejścia w życie uchwały o umorzeniu, do dnia zwrotu umorzonych kwoty,
- decyzję w sprawie umorzenia pożyczki podejmował organ, który podjął decyzję w sprawie jej przyznania, tj. Zarząd lub Rada Nadzorcza Funduszu.

(akta kontroli str. 110-152, 748-778, 1095)

16. Kwota umorzenia pożyczek udzielonych przez WFOŚiGW jako dofinansowanie inwestycji termomodernizacji zrealizowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe w okresie objętym kontrolą wyniosła łącznie 12 mln zł, z tego: w 2014 r. - 5,5 mln zł, w 2015 r. - 0,8 mln zł, w 2016 r. - 3 mln zł, w 2017 r. - 1,1 mln zł, w 2018 r. (do dnia 31 sierpnia) - 1,6 mln zł.

(akta kontroli str. 503)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

W jednej spośród 20 spraw zbadanych pod kątem terminowości rozpatrywania wniosków o dofinansowanie w formie pożyczki, złożonych przez spółdzielnię mieszkaniową, karta oceny merytorycznej wniosku została sporządzona z przekroczeniem terminu określonego w Procedurze udzielania dofinansowania na realizację zadań ze środków WFOŚiGW, tj. po upływie 74 dni roboczych od daty stwierdzenia przez Fundusz kompletności wniosku, w sytuacji gdy zgodnie z § 3 ust. 3 ww. Procedury, ocena merytoryczna wniosku powinna zostać dokonana w terminie 30 dni roboczych od stwierdzenia kompletności wniosku.

P.o. Kierownika Zespołu ds. Projektów Inwestycyjnych, osoba odpowiedzialna za organizację pracy w nadzorowanej komórce organizacyjnej, wyjaśniła, że głównym powodem zwłoki w dokonaniu oceny merytorycznej wniosku było uczestniczenie przez pracownika, któremu powierzono to zadanie, w szkoleniu na doradcę energetycznego zakończonym egzaminem oraz jego urlop wypoczynkowy (w okresie 6 lipca-27 sierpnia 2015 r.) oraz brak możliwości powierzenia tej sprawy innemu pracownikowi z uwagi na okres urlopowy. Niezwłocznie po powrocie

z urlopu pracownika sprawie został nadany dalszy bieg (kontrola, przedłożenie po kontroli skorygowanych przez wnioskodawcę dokumentów).

(akta kontroli str. 748-778, 1065-1067)

1.2 Kontrola inwestycji oraz weryfikacja założonych efektów

Opis stanu
faktycznego

17. Do oceny efektu ekologicznego Fundusz wykorzystywał przedkładane przez beneficjentów sprawozdania z osiągnięcia efektów rzeczowych i ekologicznych, w treści których wskazywany był m.in. zakres rzeczowy zrealizowanych prac oraz poziom redukcji emisji zanieczyszczeń do atmosfery¹⁴, którego wartości były równe z planowanymi z audycie energetycznym.

Do oceny efektu ekologicznego Fundusz wykorzystywał przedkładane przez beneficjentów sprawozdania z osiągnięcia efektów rzeczowych i ekologicznych, w treści których wskazywany był m.in. zakres rzeczowy zrealizowanych prac oraz poziom redukcji emisji zanieczyszczeń do atmosfery¹⁵, którego wartości były równe z planowanymi z audycie energetycznym.

Z wyjaśnień Prezesa Zarządu wynika, że - zgodnie z obowiązującym w WFOŚiGW dokumentem Ocena planowanych efektów rzeczowych i ekologicznych dla zadań dofinansowywanych ze środków Funduszu - przyjęto, iż osiągnięcie efektu ekologicznego jest tożsame z osiągnięciem efektu rzeczowego. Weryfikacja efektu rzeczowego następowała zaś w ramach przeprowadzanych kontroli inwestycji w terenie. Prezes Zarządu wskazał, że efekty ekologiczne (obliczona redukcja emisji zanieczyszczeń) wynikają wprost z audytu energetycznego, każdorazowo dołączanego do wniosku o dofinansowanie. Jednocześnie kierownik jednostki kontrolowanej podkreślił, że podejście polegające na powiązaniu efektów ekologicznych i rzeczowych jest również praktykowane przez inne wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

NIK zwraca uwagę, że przyjęcie ww. założenia obarczone może być znacznym błędem. Emisja zanieczyszczeń do atmosfery przez ciepłownie zależy od wielu czynników niezależnych od wyników przeprowadzonej termomodernizacji, jak rodzaj i jakość użytego paliwa, jakość urządzeń grzewczych, czy też wielkość produkcji ciepła, która z kolei uzależniona jest od jej faktycznego zużycia. W konsekwencji weryfikacja przez spółdzielnie osiągnięcia efektu ekologicznego możliwa jest wyłącznie poprzez odniesienie do założeń zawartych w audycie. Wyniki kontroli NIK w spółdzielniach mieszkaniowych wykazują, że ograniczenie zużycia ciepła po termomodernizacji jest zróżnicowane – w niektórych wypadkach jest ono znacznie niższe niż planowane, a w niektórych przypadkach w ogóle nie występuje.

Zgodnie z kolejnym wyjaśnieniem Prezesa Zarządu WFOŚiGW założenie, iż wykonanie pełnego zakresu rzeczowego termomodernizacji zapewnia jednocześnie osiągnięcie efektu ekologicznego, jest założeniem wstępnym i nie zwalnia beneficjenta z prawidłowej weryfikacji osiągniętych efektów energetycznych oraz przedłożenia właściwych danych, a WFOŚiGW w Łodzi zakłada, iż wnioskodawca przedkłada dokumenty sporządzone w oparciu o dane rzeczywiste.

Z ustaleń kontroli wynika, iż wielkości parametrów efektu ekologicznego planowanego i zrealizowanego w sprawozdaniach beneficjentów były identyczne, co oznacza, iż Spółdzielnie nie dokonywały porównania efektu założonego z faktycznym rezultatem podjętych działań. Składane przez Spółdzielnie sprawozdania nie były przy tym kwestionowane przez Fundusz.

(akta kontroli str. 194-251, 945-950, 1097-1100)

¹⁴ W postaci: pyłu, tlenku i dwutlenku węgla, dwutlenku siarki i tlenków azotu.

¹⁵ W postaci: pyłu, tlenku i dwutlenku węgla, dwutlenku siarki i tlenków azotu.

18. W okresie objętym kontrolą WFOŚiGW nie przeprowadzał kontroli danych w zakresie uzyskanego efektu ekologicznego termomodernizacji, zawartych w sprawozdaniach z osiągniętych efektów rzeczowych i ekologicznych składanych przez spółdzielnie mieszkaniowe. Kontrole obejmujące efekty rzeczowe zadania były przeprowadzane w trakcie rozpatrywania wniosków i przed udzieleniem beneficjentowi pożyczki, a zatem przed złożeniem przez niego sprawozdania z osiągnięcia efektów rzeczowych i ekologicznych (ale po zrealizowaniu pełnego zakresu zadania termomodernizacyjnego). Fundusz przyjmował, że osiągnięcie efektu rzeczowego jest tożsame z osiągnięciem efektu ekologicznego. Fundusz przeprowadzał kontrole trwałości efektów, ale decyzją Zarządu wyłączono z ich zakresu inwestycje dotyczące termomodernizacji, co znalazło odzwierciedlenie w dokumencie Sposób doboru próby oraz wykaz umów wytypowanych do kontroli z zakresu utrzymania przez Beneficjentów trwałości zadania.

(akta kontroli str. 693-742, 1071)

19. W przypadku wykrycia, w wyniku kontroli przeprowadzonej u wnioskodawcy, niezgodności stanu faktycznego ze stanem zadeklarowanym (przykładowo liczba wymienionych okien w pomieszczeniach piwnicznych niezgodna z harmonogramem rzeczowo-finansowym) wnioskodawca korygował wniosek i załączniki zgodnie z ustaleniami kontroli.

(akta kontroli str. 778, 1071)

20. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki, w których Fundusz odmówił wypłaty pożyczki z uwagi na zmianę stanu majątkowego spółdzielni. Jednocześnie w treści umów zawieranych ze spółdzielniami zawierano klauzulę, która w przypadku zmiany stanu majątkowego beneficjenta dawałaby podstawę do odmowy wypłaty pożyczki.

(akta kontroli str. 1071)

21. W okresie objętym kontrolą w jednym przypadku Fundusz wypowiedział w części zawartą ze spółdzielnią umowę pożyczki i żądał zwrotu kwoty 33.306,76 zł z uwagi na błąd rachunkowy przy sumowaniu powierzchni lokali mieszkalnych i użytkowych powodujący wyliczenie przez beneficjenta w sposób nieprawidłowy udziału własnego. Wzmiankowana kwota została zwrócona w całości.

(akta kontroli str. 1071)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o organizowanie pracy Zespołu właściwego w zakresie oceny formalnej i merytorycznej wniosków o dofinansowanie w postaci pożyczki na termomodernizację wielorodzinnych budynków w sposób zapewniający przestrzeganie terminów ich dokonywania wynikających z Procedur udzielania dofinansowania na realizację zadań ze środków WFOŚiGW i Procedur przyjmowania i rozpatrywania wniosków o dofinansowanie.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi. 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.

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

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

Łódź, dnia 23 listopada 2018 r.

Kontroler
Zbigniew Łabęcki
Doradca techniczny


.....
podpis

Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektor
Przemysław Szewczyk


.....
podpis

