



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.010.01.2021

Jarosław Bogusz - Prezes Zarządu
Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska
i Gospodarki Wodnej w Olsztynie,
ul. Św. Barbary 9, 10-575 Olsztyn

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/053 - Wdrażanie Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie ul. Św. Barbary 9, 10-575 Olsztyn (dalej: Fundusz lub WFOŚiGW).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Bogusz, Prezes Zarządu WFOŚiGW, od 6 listopada 2017 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Warunki organizacyjno-techniczne wdrażania Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze” (dalej: PPCP lub Program).2. Działania informacyjno-edukacyjne propagujące wiedzę o PPCP.3. Proces weryfikacji wniosków o przyznanie dofinansowania.4. Wykorzystanie środków i efekty uzyskane w wyniku realizacji PPCP.
Okres objęty kontrolą	Od 16 marca 2018 r. do 31 sierpnia 2021 r. tj. do dnia zakończenia kontroli, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym terminem.
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 Olsztynie.
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Cezary Gogolewski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli Nr LOL/71/2021 z 21 maja 2021 r.2. Edyta Piskorz-Zabujść, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/91/2021 z 19 lipca 2021 r.

(akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Fundusz, w okresie 2018-2021, prawidłowo i rzetelnie realizował zadania związane z udzielaniem osobom fizycznym dofinansowania w ramach Programu. Uchwałami Zarządu Funduszu z 14.09.2018 r. i Rady Nadzorczej Funduszu z 20.09.2018 r. WFOŚiGW w Olsztynie przystąpił do Programu Priorytetowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie (dalej: NFOŚiGW) pn. „Czyste Powietrze”, przy czym wszczęcie naboru wniosków w ramach Programu nastąpiło dzień wcześniej, tj. 19.09.2018 r. Fundusz był należycie, pod względem organizacyjnym, przygotowany do wykonywania ww. zadań, a wyznaczeni pracownicy posiadali do ich realizacji niezbędną wiedzę i kwalifikacje, w tym wynikające z odbytych szkoleń. W Funduszu zapewniono stanowisko komputerowe dla potencjalnych beneficjentów, umożliwiające złożenie wniosku o dofinansowanie w formie elektronicznej. W procesie wdrażania Programu stosowano odpowiednie systemy informatyczne, a także przystąpiono do prac przygotowawczych na rzecz uruchomienia dla beneficjentów tzw. „ścieżki bankowej” w ramach PPCP.

W Funduszu nie opracowano Planu Działań Informacyjnych i Promocyjnych odnoszących się do funkcjonowania Programu, co było zadaniem wynikającym z regulaminu organizacyjnego WFOŚiGW. W trakcie realizacji PPCP podejmowano

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

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

jednak szereg różnorodnych działań o tym charakterze, aby z informacją o Programie dotrzeć do jak największej rzeszy obywateli i zachęcić ich do aplikowania o środki na wymianę nieekologicznych źródeł ciepła. Były to głównie szkolenia i spotkania z ludnością oraz pracownikami samorządowymi, publikacje w prasie lokalnej i na portalach internetowych, infolinia oraz dystrybucja broszur informacyjnych. Potencjalnym beneficjentom zapewniono też udzielanie konsultacji w procesie wypełniania wniosku o dofinansowanie, co przede wszystkim wykonywali tzw. „doradcy energetyczni” Funduszu.

W badanym okresie do Funduszu wpłynęło 9 269 wniosków o dofinansowanie, z tego 8 678 dotyczyło dotacji, 562 były wnioskami mieszanymi dotacyjno-pożyczkowymi, a 29 wniosków dotyczyło udzielenia pożyczki. Z liczby tej 7 921 wniosków rozpatrzono pozytywnie i zatwierdzono do dofinansowania.

Wnioski o dofinansowanie działań w ramach Programu rozpatrywane były terminowo i zgodnie z obowiązującymi procedurami. Oceny wniosków dokonywane były na podstawie obowiązujących kart ocen, a w przypadkach braków we wnioskach beneficjenci pisemnie wzywani byli do ich uzupełnienia. O końcowej ocenie wniosku również pisemnie powiadamiano beneficjentów. Umowy w przedmiocie dofinansowania przedsięwzięć w ramach PPCP zawierane były prawidłowo, a w przypadku umów pożyczek stosowane były, określone w zasadach ich udzielania, formy zabezpieczeń ich spłaty. Wnioski o płatność, składane przez beneficjentów, rozpatrywane były prawidłowo, a wypłaty środków następowały w terminach określonych w umowach oraz zasadach funkcjonowania Programu.

Fundusz przedkładał też do NFOŚiGW wymagane sprawozdania, przy czym sprawozdanie roczne za 2020 r. złożone zostało z trzydniowym opóźnieniem.

W okresie obowiązywania Programu Fundusz nie opracował ramowego planu finansowego w zakresie środków własnych przewidzianych jego wdrażanie oraz zakładanych efektów, jak i jego planu wdrożenia, w którym byłby określony ramowy plan wypłat na okres realizacji Programu. Środki własne Funduszu na realizację Programu ujmowano co roku w rocznym planie finansowym WFOŚiGW, uchwalanym przez Radę Nadzorczą, w ramach kwot ogólnych planu.

W okresie 2018-2021 (do 24 maja) przeprowadzono łącznie 792 kontrole beneficjentów dotyczące realizacji przez nich przedsięwzięć dofinansowanych w ramach PPCP, z czego w 368 stwierdzono nieprawidłowości.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Warunki organizacyjno-techniczne wdrażania PPCP

1.1. Zadania dotyczące wdrażania PPCP realizował, wchodzący w skład Biura WFOŚiGW, Zespół Ekologiczny⁴ (dalej: Zespół). Składał się on z: Kierownika Zespołu, który był także wyznaczonym koordynatorem⁵ Programu w WFOŚiGW, Działu Kontroli, Działu ds. Wdrażania, Sprawozdawczości i Promocji, Działu Doradztwa Energetycznego. W Zespole, oprócz Kierownika, zatrudnionych było 27 pracowników, w tym: czterech tzw. doradców energetycznych, cztery osoby w Dziale Kontroli i 19 osób w Dziale Wdrażania, Sprawozdawczości i Promocji.

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

⁴ Wszyscy pracownicy realizujący zadania związane z wdrażaniem Programu (w tym obsługą wniosków o dofinansowanie, wniosków o płatność oraz umów), posiadali upoważnienia do przetwarzania danych osobowych w zakresie objętym ich obowiązkami.

⁵ Wyznaczenie funkcji koordynatora Programu następowało poprzez ustne polecenie Prezesa. W zakresie obowiązków Kierownika Zespołu wskazano m.in. realizację zadań dot. programów priorytetowych.

Zadania Zespołu, określone w jego regulaminie organizacyjnym oraz zakresach obowiązków pracowników, obejmowały wszystkie procesy związane z wdrażaniem Programu, w tym m.in. dotyczące udzielania dofinansowania beneficjentom i rozliczenia zawartych umów. Były to m.in. następujące zadania:

- ocena wniosków o dofinansowanie, w tym ze środków funduszy europejskich,
- przygotowanie ocen finansowych, ekonomicznych i technicznych przedsięwzięć,
- przygotowanie umów o dofinansowanie oraz ich aneksów,
- opracowanie analiz i ocen z realizacji zadań i umów,
- rozliczanie pod względem merytorycznym realizowanych umów,
- prowadzenie rejestru wniosków o dofinansowanie,
- opracowywanie analiz i ocen ekologicznej efektywności przedsięwzięć Funduszu,
- sporządzanie protokołów i sprawozdań z przeprowadzanych kontroli,
- zbieranie i weryfikacja sprawozdań monitoringowych od beneficjentów,
- prowadzenie bieżącego monitoringu (rzeczowego i finansowego) realizacji projektów współfinansowanych ze środków funduszy europejskich, a także Funduszu,
- współpraca z potencjalnymi beneficjentami w zakresie przygotowania projektów, w tym prowadzenie punktu konsultacyjnego i informacyjnego dla potencjalnych beneficjentów,
- opracowanie Planu Działań Informacyjnych i Promocyjnych oraz jego wdrażanie, koordynowanie i monitorowanie,
- prowadzenie działań informacyjnych i promujących dotyczących wszystkich projektów i programów współfinansowanych ze środków funduszy europejskich oraz Funduszu,
- doradztwo w zakresie inwestycji w obszarze efektywności energetycznej, odnawialnych źródeł energii (OZE) i gospodarki niskoemisyjnej (GN),
- informowanie o możliwych i najkorzystniejszych źródłach finansowania projektu w obszarze efektywności energetycznej, OZE i GN,
- prowadzenie spotkań informacyjnych/edukacyjnych, kierowanych do samorządów, przedsiębiorców i społeczności lokalnej, w tym osób fizycznych z zakresu efektywności energetycznej, OZE i GN.

Pracownicy WFOŚiGW, a także Dyrektor Biura Funduszu oraz informatyk (łącznie 17 osób), w okresie od czerwca 2018 r. do marca 2020 r. brali udział w organizowanych przez NFOŚiGW szkoleniach i spotkaniach informacyjnych dotyczących Programu⁶. W szkoleniach tych wzięło udział łącznie 11 pracowników Zespołu, a dotyczyły one m.in. następujących kwestii: planu wdrażania Programu, metodyki wyliczania efektów ekologicznych, zasad ustalania kosztów kwalifikowalnych, zasad udzielania dofinansowania w ramach PPCP, instrukcji wypełniania wniosków o dofinansowanie, zasad Programu w wersji 2.0. Pozostali pracownicy Zespołu, zaangażowani we wdrażanie PPCP, zostali przeszkoleni z zasad realizacji Programu w ramach szkoleń wewnętrznych.

(akta kontroli str. 5-82, 241, 859-864)

1.2. W ramach wdrażania PPCP Fundusz nie uruchamiał punktów mobilnych ani punktów terenowych. Według wyjaśnienia Prezesa Zarządu WFOŚiGW, takie same działania jak z wykorzystaniem punktów mobilnych i terenowych, Fundusz prowadził korzystając z siedzib urzędów gmin oraz sal udostępnianych w gminach przez Ochotnicze Straże Pożarne i parafie.

(akta kontroli str. 83-84)

⁶ W szkoleniach odnośnie PPCP brał udział również Prezes Zarządu Funduszu.

1.3. Uchwałami Zarządu Funduszu z 14.09.2018 r. i Rady Nadzorczej Funduszu⁷ z 20.09.2018 r., WFOŚiGW w Olsztynie przystąpił do Programu Priorytetowego NFOŚiGW pn. „Czyste Powietrze”, przy czym wszczęcie naboru wniosków w ramach Programu nastąpiło dzień wcześniej, tj. 19.09.2018 r.

Jak wskazała Dyrektor Biura Funduszu, daty podejmowania stosownych uchwał Zarządu jak i Rady Nadzorczej WFOŚiGW, podyktowane były oczekiwaniem na działania po stronie organów NFOŚiGW. Wobec braku uprawomocnienia się stosownej uchwały Rady Nadzorczej NFOŚiGW, i jednocześnie koniecznością rozpoczęcia naboru wniosków w ramach Programu, Fundusz przyjął „konstrukcję analogiczną do działania tzw. falsus procurator”, tzn. Zarząd WFOŚiGW przystąpił do Programu umożliwiając tym samym składanie wniosków przez beneficjentów, jednocześnie nie kreując jeszcze zobowiązań finansowych. Dodała, że niezwłocznie po uprawomocnieniu się uchwały Rady Nadzorczej NFOŚiGW, stosowną uchwałę w przedmiocie zatwierdzenia przystąpienia do Programu, podjęła również Rada Nadzorcza WFOŚiGW i tym samym sanowała niezbędne działania Zarządu w tym zakresie. Wyjaśniła również, że WFOŚiGW prowadził czynności zmierzające do podjęcia stosownych uchwał organów w terminach zgodnych z planowanym rozpoczęciem naboru wniosków w ramach Programu. W dniu 12 września 2018 r. przekazał do NFOŚiGW informację, że posiedzenie Rady Nadzorczej WFOŚiGW planowane jest na 17 września 2018 r. oraz poprosił o informację dotyczącą daty uprawomocnienia się uchwały Rady Nadzorczej NFOŚiGW dot. przyjęcia Programu. Otrzymało informację, że ta uchwała uprawomocni się najpóźniej w dniu 20 września 2018 r.

Rada Nadzorcza Funduszu, w związku z przystąpieniem WFOŚiGW w Olsztynie do PPCP, uchwałą z 12.10.2018 r., zatwierdziła wysokość udziału Funduszu w finansowaniu Programu, tj. 100 tys. zł w 2018 r. i 400 tys. zł w 2019 r.

W dniu 7 czerwca 2018 r., pomiędzy NFOŚiGW, WFOŚiGW, a także Bankiem Ochrony Środowiska S.A. z siedzibą w Warszawie⁸, zawarte zostało porozumienie w sprawie realizacji PPCP. Na mocy tego porozumienia WFOŚiGW zadeklarował przystąpienie do realizacji Programu i zadeklarował podejmowanie w jego ramach działań umożliwiających poprawę efektywności energetycznej i zmniejszenie emisji pyłów i innych zanieczyszczeń do atmosfery przez istniejące lub nowo budowane jednorodzinne budynki mieszkalne. W porozumieniu zawarto m.in. następujące postanowienia:

- w ramach Programu dofinansowaniu podlegają w szczególności przedsięwzięcia polegające na wymianie źródeł ciepła starej generacji opalanych węglem,
- w celu realizacji porozumienia WFOŚiGW zadeklarował, iż jego organy (Zarząd lub Rada Nadzorcza) podejmą działania umożliwiające realizację Programu w szczególności poprzez ustalenie, dostosowanie listy priorytetowych przedsięwzięć, zasad udzielania dofinansowania, a także kryteriów wyboru przedsięwzięć do warunków Programu,
- Fundusz ogłaszać będzie nabory w porozumieniu z NFOŚiGW, a nabór wniosków odbywać się będzie w trybie ciągłym,
- WFOŚiGW zobowiązał się do monitorowania i ewidencjonowania efektów przedsięwzięć,
- strony zadeklarowały uzgodnienie wspólnych działań informacyjnych i promocyjnych o Programie,
- porozumienie zawarte zostało na czas nieokreślony,
- załącznikiem do porozumienia była treść PPCP (nie było załączników określających wzory umów lub metodologię szacowania efektu ekologicznego).

⁷ Uchwała zatwierdzająca przystąpienie WFOŚiGW do Programu.

⁸ Stronami tego porozumienia były też pozostałe wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

W dniu 28 sierpnia 2018 r. WFOŚiGW przystąpił do wielostronnego porozumienia, zawartego m.in. z Ministerstwem Środowiska i NFOŚiGW, którego celem było dokonanie podziału zadań związanych z realizacją cyklu jednodniowych spotkań w ramach Programu z mieszkańcami gmin i z udziałem ekspertów. Spotkania miały upowszechniać świadomość odpowiedzialności indywidualnej za nieodpowiednią jakość powietrza i wskazywać sposoby działań wpływających na poprawę jego stanu, a także promować Program. Zadaniem Funduszu w ramach zawartego porozumienia było: wyznaczenie ekspertów, którzy uczestniczyć będą w spotkaniach informacyjnych z mieszkańcami gmin, zapewnienie udziału i pokrycie kosztów udziału w spotkaniach wyznaczonych ekspertów, podejmowanie działań mających na celu promocję spotkań z ludnością⁹.

Jak wskazał Radca Prawny WFOŚiGW, ww. porozumienia miały charakter ogólnej deklaracji zbliżonej w założeniach do listu intencyjnego (co potwierdzała również notatka ze spotkania Ministra Środowiska, Zarządu NFOŚiGW wraz z Zarządami WFOŚiGW w sprawie wdrażania Programu). Wyznaczały one jedynie pewne ramy, bądź kierunki przyszłej (na moment zawierania) realizacji Programu, nie kreując natomiast po żadnej ze stron skonkretyzowanych zobowiązań czy obciążeń finansowych. Dodał, że zawieranie porozumień intencyjnych, niestanowiących zobowiązań, zgodnie z postanowieniami ustawy POŚ, leży poza kompetencjami rad nadzorczych Wojewódzkich Funduszy. Konsekwencją powyższego, był brak możliwości przyjęcia porozumień przez stosowne uchwały rady nadzorczej, a ewentualna uchwała w tym zakresie, byłaby pozbawiona doniosłości prawnej. Wskazał, że z tego powodu nie było podstaw prawnych, aby porozumienia zatwierdzać uchwałami organów WFOŚiGW. Dyrektor Biura Funduszu dodała, że w dniu zawierania ww. porozumienia, Zarząd WFOŚiGW był jednoosobowy, stąd też intencja zawarcia porozumienia z NFOŚiGW była zgodna ze stanowiskiem Zarządu WFOŚiGW.

Ponadto, w dniu 20 listopada 2018 r., Fundusz zawarł z NFOŚiGW porozumienie, na mocy którego strony zobowiązały się do współpracy w zakresie realizacji Programu, w tym także podejmowania wspólnych działań informacyjnych i promocyjnych o Programie oraz prowadzenia jednolitej polityki informacyjnej. Porozumienie zawarto do 31.12.2029 r., a w jego ramach Fundusz zobowiązał się m.in. do wykorzystywania przekazanych przez NFOŚiGW materiałów zgodnie z ich przeznaczeniem oraz aktualizowania, na wniosek NFOŚiGW, dokumentacji dotyczącej Programu, w tym na stronie internetowej Portalu Beneficjenta w sekcji „Czyste Powietrze”, w zakładce „Wymagana dokumentacja”¹⁰.

(akta kontroli str. 87-110, 416-420, 865-874)

1.4. Na potrzeby wdrażania Programu, w Funduszu nie opracowywano i nie przyjmowano do stosowania (na podstawie uchwał Zarządu lub Rady Nadzorczej) procedur składania, ewidencjonowania i rozpatrywania wniosków o dofinansowanie. Procedury te zostały opracowane i nadane do stosowania w postaci „Regulaminu naboru wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć w ramach PPCP” przez NFOŚiGW. Regulamin ten oraz zmiany do niego udostępniane były potencjalnym beneficjentom na stronie internetowej WFOŚiGW¹¹.

⁹ Osobą upoważnioną do kontaktów roboczych w sprawie ww. spotkań została Dyrektor Biura Funduszu, natomiast wyznaczonymi ekspertami - doradcy energetyczni zatrudnieni w Zespole.

¹⁰ Jeden z pracowników Zespołu, zgodnie z § 4 ust. 1 porozumienia, został pisemnie wyznaczony do kontaktów roboczych dotyczących realizacji spraw objętych porozumieniem.

Cały zespół ekologiczny tworzyło łącznie 28 osób, z czego czterech realizowało zadania Działu kontroli, 19 – Działu wdrażania, sprawozdawczości i promocji i czterech – Działu doradztwa energetycznego.

¹¹ Zgodnie z uchwalanymi co roku przez Radę Nadzorczą Funduszu „Zasadami udzielania i umarzania pożyczek, udzielania dotacji oraz dopłat do oprocentowania kredytów i pożyczek ze środków WFOŚiGW” dofinansowanie zadań ze środków finansowych udostępnianych Funduszowi przez NFOŚiGW lub z udziałem środków NFOŚiGW odbywa się z uwzględnieniem wymogów i zasad określonych przez NFOŚiGW

Jak wskazał Radca Prawny WFOŚiGW, Program wprawdzie realizowany jest przez WFOŚiGW, jednakże zarówno na poziomie kreacji regulacji prawnych Programu, jak i jego finansowania wyłącznym dysponentem jest NFOŚiGW. Wyjaśnił, że zgodnie z postanowieniami art. 400h ust. 1 pkt 1 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹² (dalej: ustawa POŚ), kompetencją Rady Nadzorczej WFOŚiGW jest ustalanie wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy, a taki wybór został dokonany stosowną uchwałą Zarządu jak i Rady Nadzorczej WFOŚiGW. Podał, że Wojewódzkie Fundusze przystępując do Programu, stały się wyłącznie instytucjami w procesie jego wdrażania, a konsekwencją tego, nałożony został na nie obowiązek dostosowania wewnętrznych dokumentów do obsługi Programu na zasadach i warunkach wskazanych i ustalonych przez NFOŚiGW¹³. Dodał, że żaden przepis prawa nie przyznaje organom Wojewódzkich Funduszy uprawnień w zakresie podejmowania uchwał w sprawie każdorazowego przyjmowania wszelkich zmian w Programie i dokumentacji programowej dokonywanych na poziomie NFOŚiGW. Wyjaśnił, że przyjmowanie wskazanych zmian w Wojewódzkich Funduszach ma charakter czynności materialno-technicznych.

W celu realizacji Programu w WFOŚiGW opracowano i wdrożono procedurę w zakresie pożyczek udzielanych osobom fizycznym (zarządzenie Prezesa Zarządu dotyczące kwot udzielanych pożyczek oraz dopuszczalnych zabezpieczeń). Wprowadzone zostały „Zasady udzielania i umarzania pożyczek, udzielania dotacji oraz dopłat do oprocentowania kredytów i pożyczek ze środków WFOŚiGW”¹⁴, „Metodyka oceny zdolności osób fizycznych do obsługi zobowiązania wnioskujących o pożyczkę w ramach Programu”¹⁵ oraz określono maksymalne okresy spłat pożyczek zaciągniętych przez jego beneficjentów¹⁶.

Od dnia rozpoczęcia naboru wniosków w ramach Programu, w Funduszu stosowano system informatyczny do rejestracji wniosków o dofinansowanie - „LTC Finn”¹⁷, w którym odnotowywano m.in. termin wpływu i rozpatrzenia wniosku oraz sposób jego rozpatrzenia (wniosek odrzucony, wycofany przez wnioskodawcę lub rozpatrzony pozytywnie).

Systemu „LTC Finn”, jako systemu elektronicznego obiegu dokumentów, oceny wniosków i rozliczania umów z beneficjentami, Fundusz używał od 2006 r. W związku z rozpoczęciem procesu wdrażania Programu nie zdecydowano się na wymianę całego systemu dziedzinowego, gdyż uznano, iż koszty związane z tym procesem byłyby zbyt wysokie, a czas na wdrożenie zbyt krótki. Podpisano jednak z firmą Prolan umowę na stworzenie i utrzymanie „Portalu Beneficjenta”, który jest jednolity w całym kraju, a procesowanie wniosków pozostawiono w istniejącym systemie informatycznym.

(akta kontroli str. 111-153, 166-169, 183, 346-348, 359-387, 872-1029)

1.5. Do obsługi Programu, w tym do przekazywania danych do NFOŚiGW, w Funduszu wykorzystywano trzy systemy informatyczne, tj. generator wniosków o dofinansowanie - gwd.nfosigw.gov.pl; Portal beneficjenta -

¹² Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.

¹³ Dostosowano je po uruchomieniu naboru, początkowo stosowano wprost procedury opracowane przez NFOŚiGW, a następnie je dostosowywano. W § 1 ust. 8 „Zasad udzielania i umarzania pożyczek, udzielania dotacji oraz dopłat do oprocentowania kredytów i pożyczek ze środków WFOŚiGW” wskazano, że „dofinansowanie zadań ze środków finansowych udostępnionych Funduszowi przez NFOŚiGW lub z udziałem środków NFOŚiGW odbywa się z uwzględnieniem wymogów i zasad określonych przez NFOŚiGW”.

Ostateczne wersje dokumentów dot. wdrażania Programu do zamieszczenia na portalu beneficjenta oraz na swojej stronie internetowej Fundusz otrzymał w dniu 18 września 2018 r. o godzinie 15.57, a pozostałe dokumenty o godzinie 21.55.

¹⁴ Uchwała Nr 87/2018 Rady Nadzorczej WFOŚiGW z 29.11.2018 r. wraz ze zmianami wprowadzonymi w dniach 18.10.2019 r., 22.11.2019 r. oraz 19.06.2020 r.

¹⁵ Zarządzenie Nr 17/2018 Prezesa Zarządu WFOŚiGW w Olsztynie z 19.12.2018 r.

¹⁶ Zarządzenie Prezesa Zarządu WFOŚiGW z 05.04.2019 r.

¹⁷ Na dzień rozpoczęcia naboru wniosków zapewniono również wymianę danych pomiędzy systemem FINN a Portalem Beneficjenta.

portal.fundusz.olsztyn.pl i lokalny system obiegu dokumentów LTC Finn, w którym odbywało się procesowanie wniosków. System ten zintegrowany był z ww. systemami w zakresie pobierania wniosków złożonych przez beneficjentów. Do obsługi tzw. „ścieżki bankowej”, według informacji Kierownika Zespołu, zaangażowany będzie system Finn integrując się z systemem NFOŚiGW (jako pośrednikiem). Według stanu na 31.05.2021 r. w związku z wdrażaniem ww. „ścieżki bankowej” brak było bezpośredniej komunikacji na linii banki-WFOŚiGW. Do maja 2021 r., przygotowując się do uruchomienia ww. ścieżki, Fundusz:

- dokonał analizy i wyboru rozwiązań technicznych do realizacji zadania,
- uruchomił szyfrowany dedykowany kanał komunikacji z NFOŚiGW,
- dostosował strukturę bazy danych do nowego wniosku,
- zaprojektował i wybudował wstępną wersję interfejsu użytkownika formularza wniosku,
- utworzył mechanizm importu pliku XML do bazy danych.

Przygotowując się do uruchomienia tzw. „ścieżki bankowej” w procesie wdrażania PPCP Fundusz planuje m.in. następujące działania: dostosowanie struktury bazy danych do nowej umowy i wniosku o płatność; stworzenie interfejsu użytkownika umowy i wniosku o płatność; stworzenie systemu walidacji; stworzenie tabeli na bazie danych na potrzeby generowania pliku wymiany z NFOŚiGW, utworzenie automatycznego mechanizmu generującego plik wymiany danych¹⁸.

Na dzień zakończenia kontroli, tj. 23 sierpnia 2021 r., komunikacja z bankami została wdrożona, wnioski były przyjmowane, rejestrowane i oceniane.

W planie finansowym Funduszu na 2021 r. przewidziano środki w ogólnej kwocie 50 tys. zł na opłacenie usługi dotyczącej rozbudowy funkcjonalności systemu Finn (modyfikacja oprogramowania do obsługi wszystkich programów priorytetowych wdrażanych przez Fundusz). W ramach tej rozbudowy wykonane będą również prace dostosowawcze systemu do współpracy z bankami w ramach tzw. „ścieżki bankowej”. W I pół. 2021 r. wydatki Funduszu w zakresie rozbudowy funkcjonalności systemu Finn wyniosły 3,7 tys. zł (z tego ponad 50% kosztów dotyczyło prac związanych ze „ścieżką bankową”).

(akta kontroli str. 183-204, 984-985)

1.6. W siedzibie Funduszu udostępniono¹⁹ wnioskodawcom jedno stanowisko komputerowe z możliwością wydruku dokumentów i podłączone do sieci komputerowej. Ponadto, w przypadku większej liczby beneficjentów, pracownicy Funduszu wyposażeni w laptopy obsługiwali dwa dodatkowe stanowiska.

(akta kontroli str. 83-86, 875-893)

1.7. Według stanu na 25.05.2021 r., Fundusz zawarł porozumienia²⁰ o współpracy w realizacji Programu z 33 gminami z terenu województwa (28%). W 2019 r. zawarto 11 porozumień, w 2020 r. - dziewięć, a w 2021 r. - 13 porozumień. Z ogólnej liczby zawartych porozumień, siedem z nich, zawartych zostało po wprowadzeniu w lutym 2021 r. tzw. „pakietu korzyści” dla gmin zainteresowanych zawarciem porozumienia, w tym m.in. dotyczącego prowadzenia przez gminę

¹⁸ Pierwsze wytyczne w sprawie „ścieżki bankowej” Fundusz otrzymał z NFOŚiGW w lipcu 2020 r. Od tego czasu informatyk WFOŚiGW uczestniczył w cyklicznych spotkaniach i konsultacjach w sprawie uruchomienia tego instrumentu.

¹⁹ Udostępnione zostało od początku wdrażania Programu, tj. od 19 września 2018 r. Zachowane zostały wszystkie wymogi bezpieczeństwa. Wnioskodawcy logowali się na koncie „gość” do wydzielonej sieci internetowej. Nie mieli dostępu do danych osobowych ani innych danych gromadzonych w systemach informatycznych WFOŚiGW. Dodatkowo, w okresie pandemii zorganizowano dodatkowe miejsce przyjmowania interesantów wyposażone w przegrodę z tworzywa.

²⁰ Wzór porozumień/aneksów do porozumień nie był zatwierdzony przez WFOŚiGW. Jak wskazał Prezes, wzór był jeden dla wszystkich gmin w całym kraju. WFOŚiGW wraz z innymi Funduszami uczestniczył w procesie opracowywania przedmiotowej dokumentacji, miał prawo do wniesienia uwag oraz konsultował zapisy z radcą prawnym. Dodał, że to NFOŚiGW jest autorem/instytucją zarządzającą Programem, a wojewódzkie fundusze na podstawie zawartych porozumień oraz umów o udostępnienie środków, wdrażają Program. Wyjaśnił również, że dokumentacja Programu była sporządzana przez NFOŚiGW w konsultacji z wojewódzkimi funduszami i przekazywana wraz z uchwałą Zarządu NFOŚiGW, w której mowa była o stosowaniu przez wojewódzkie fundusze zatwierdzonych wzorów.

punktu konsultacyjno-informacyjnego, którego koszt funkcjonowania pokryty miał być ze środków Funduszu (porozumienia te zawarto w maju 2021 r.²¹).

Z 26 gmin, które zawarły porozumienia do czasu wprowadzenia „pakietu korzyści” w lutym 2021 r., dziewięć gmin (35%) zawarło aneksy do wcześniej zawartych porozumień (aneks Nr 2), na mocy których przewidziano m.in. dofinansowanie do funkcjonowania punktu konsultacyjno-informacyjnego. Do pozostałych gmin Fundusz wystosował propozycję zawarcia aneksu do porozumienia.

Natomiast w odniesieniu do dwunastu porozumień zawartych do października 2020 r., do dziesięciu z nich (83%) zawarto aneksy (aneks Nr 1), na mocy którego ustalono m.in. zasady pokrywania kosztów ponoszonych przez gminy przy wdrażaniu Programu lub tworzeniu warunków do jego wdrażania i wprowadzono obowiązek wydawania przez wójtów/burmistrzów lub prezydentów miast zaświadczeń o wysokości przeciętnego miesięcznego dochodu przypadającego na jednego członka gospodarstwa domowego osoby fizycznej, która zamierza złożyć wniosek o dofinansowanie.

Fundusz podejmował następujące działania, aby zachęcić gminy o zawierania porozumień:

- na stronach internetowych Funduszu, w zakładce dotyczącej Programu, ukazywały się informacje dla gmin, odnośnie m.in.: możliwości zawierania porozumień, w których przewidziano dofinansowanie ze środków Funduszu uruchomienia punktów informacyjno-konsultacyjnych; terminów, w których gminy mogły występować z inicjatywą zawarcia porozumienia lub jego aneksowania; zmian w funkcjonowaniu Programu,
- na stronach internetowych publikowane były informacje o tym, iż „doradcy energetyczni” Zespołu organizowali (w formie zdalnej) szkolenia dla przedstawicieli gmin dotyczące Programu. W szkoleniach poruszane były m.in. zagadnienia dotyczące zapisów porozumień z WFOŚiGW, a także możliwości finansowania przedsięwzięć w ramach PPCP (do 26 maja 2021 r. odbyło się pięć takich szkoleń). Na szkoleniach tych informowano przedstawicieli gmin o tzw. "pakiecie korzyści" w związku z zawarciem lub aneksowaniem porozumień.

W trakcie trwania kontroli NIK porozumienia z gminami były sukcesywnie zawierane i według stanu na 31.05.2021 r. zawartych zostało 58 takich porozumień (stanowiło to 50% wszystkich gmin z terenu województwa warmińsko-mazurskiego).

(akta kontroli str. 205-239, 660, 875-893)

1.8. Pracownicy Funduszu nie przeprowadzali w gminach, z którymi zawarto porozumienia, kontroli w zakresie wykonywania przez nie obowiązków wynikających z zawartych umów. W porozumieniach zawartych z gminami w 2019 r. nie określono dla WFOŚiGW takiego zadania, a ponadto współpraca z gminami nie była wówczas powiązana z udzielaniem gminom finansowego wsparcia za świadczone usługi dotyczące procesu przyjmowania i weryfikowania wniosków o dofinansowanie. Dopiero porozumienia zawierane od 2021 r. (od maja) przewidują możliwość dokonania kontroli przez Fundusz, tj. kontroli na dokumentach lub na miejscu w zakresie realizacji obowiązków ujętych w porozumieniu. W związku z tym, iż pierwsze płatności dla gmin są dopiero realizowane Fundusz nie korzystał jeszcze z możliwości przeprowadzenia takiej kontroli.

Monitorowanie obowiązków określonych dla gmin w zawartych porozumieniach odbywało się poprzez utrzymywanie bieżącego kontaktu koordynatora Programu oraz „doradców energetycznych” z wyznaczonymi pracownikami urzędów gmin. Wszystkie wnioski składane za pośrednictwem gmin do Funduszu były wstępnie oceniane przez ww. koordynatora, a dopiero potem kierowane do oceny przez

²¹ Z gminami: Purda, Łukta, Olsztynek, Janowiec Kościelny, Sorkwity, Banie Mazurskie i Jedwabno.

specjalistów Zespołu. W przypadku, gdy koordynator stwierdzał błędy/braki we wnioskach kontaktował się telefonicznie z odpowiedzialnym pracownikiem urzędu gminy. Obszar województwa został podzielony na „rejony” przyporządkowane poszczególnym „doradcom energetycznym”, którzy, w zakresie obsługi wniosków dotyczących PPCP, kontaktowali się także z wyznaczonymi pracownikami urzędów gmin wchodzących w skład danego rejonu.

(akta kontroli str. 111-112, 242-244)

1.9. Do dnia 27.05.2021 r. Fundusz nie stosował formy dofinansowania w postaci pożyczek dla gmin, które z kolei miały być udzielane beneficjentom kwalifikującym się do podwyższonego poziomu dofinansowania, określonej w ramach Części 2 Programu. Według stanu na 27.05.2021 r. NFOŚiGW nie uruchomił naboru w tym zakresie, w związku z czym Funduszowi nie zostały przekazane środki na ww. zadanie (np. na podstawie umowy). W WFOŚiGW nie podjęto²², w związku z tym, żadnych działań organizacyjno-technicznych do przygotowania się do realizacji tego zadania (np. w zakresie ustalenia procedur dotyczących udzielania ww. pożyczek). Fundusz nie otrzymał też od NFOŚiGW informacji na jakich zasadach pożyczki te mają być udzielane gminom, a następnie beneficjentom.

(akta kontroli str. 111-112, 240, 875-893)

1.10. Fundusz nie przeprowadzał²³ w gminach rozeznania dotyczącego liczby budynków, które mogą być przedmiotem dofinansowania w ramach PPCP. Według Prezesa Zarządu WFOŚiGW, z uwagi na to, iż skorzystanie z Programu jest dobrowolne, a dodatkowo uzależnione od wysokości dochodów właścicieli i współwłaścicieli budynków (część z nich nie może skorzystać z dofinansowania w ramach Programu z uwagi na zbyt wysokie dochody) trudno jest określić ile budynków powinno być objętych PPCP.

(akta kontroli str. 83-86, 875-893)

1.11. Pomiędzy 15 maja 2020 r., a 1 października 2020 r. w Funduszu odnotowano fakt zgłaszania się potencjalnych beneficjentów, zainteresowanych uzyskaniem zwiększonego poziomu dofinansowania (Fundusz nie jest jednak w stanie określić skali tego zjawiska). Wszystkim zainteresowanym udzielano informacji, iż podwyższony poziom dofinansowania będzie możliwy dopiero z chwilą zmiany ustawy POŚ i wejściem w życie przepisów umożliwiających wójtom / burmistrzom / prezydentom miast wydawanie koniecznych zaświadczeń o dochodach.

(akta kontroli str. 83-86)

1.12. Fundusz nie dysponuje informacjami czy osoby zamieszkujące w zabudowie wielorodzinnej składały wnioski o dofinansowanie w ramach Programu. Nie posiada też danych odnośnie wniosków odrzuconych z tego powodu.

(akta kontroli str. 83-86)

²² Wg stanu na koniec kontroli, tj. na 23 sierpnia 2021 r., nie uruchomiono naboru wniosków dot. pożyczek dla gmin, jako uzupełniającego finansowania dla Beneficjentów Części 2 Programu. Inicjatorem oraz koordynatorem działań był NFOŚiGW, gdyż jak wskazał Prezes, środki w ramach Programu udostępniane są przez niego. Prezes dodał, że WFOŚiGW ma duże doświadczenie we współpracy z gminami i udzielaniu im pożyczek, a system informatyczny FINN daje możliwości modyfikacji i dostosowania rejestru wniosków w stosunkowo krótkim okresie czasu. Prezes wyjaśnił, że tym samym, jeżeli dokumentacja zostanie przygotowana przez NFOŚiGW i dokonane zostaną formalności, tj. m.in. podpisanie umowy o udostępnienie środków, WFOŚiGW jest gotowy do wdrażania kolejnego instrumentu w ramach Programu.

²³ Jak wyjaśnił Prezes, główny udział środków finansowych uruchamianych w Programie to środki NFOŚiGW, a środki WFOŚiGW stanowiły bardzo mały udział w ogólnej kwocie zakontraktowanych środków (375 tys. zł w 2019 r., oraz po 200 tys. zł w 2020 r. i 2021 r.). Zaplanowane do wydatkowania środki WFOŚiGW pokrywały zapotrzebowanie kilkunastu/kilkudziesięciu umów o dofinansowanie i nie było zagrożenia, że nie zostaną wydatkowane. Prezes wskazał, że WFOŚiGW w dniu 2 stycznia 2019 r. zwracał się do NFOŚiGW z prośbą o przekazanie algorytmu do szacowania wartości wskaźników w Programie – nie dostał odpowiedzi. W dniu 3 stycznia 2019 r. przekazano do NFOŚiGW wstępne szacunki dotyczące liczby domów jednorodzinnych, które mogłyby skorzystać z Programu. Odpowiedzi ponownie nie otrzymano. W dniu 7 stycznia 2019 r. przekazano dodatkowo nowe szacunki w zakresie nowo wybudowanych budynków. NFOŚiGW nie potwierdził poprawności dokonanych wyliczeń. Prezes dodał, że NFOŚiGW zmienił wartości dotyczące kluczowych wskaźników realizacji Programu, m.in. zmniejszono wartość domów jednorodzinnych do termomodernizacji z 4 mln do 3 mln. WFOŚiGW w odpowiedzi na tę zmianę, dokonał ponownych przeliczeń wartości wskaźników dla województwa warmińsko-mazurskiego odnosząc się do nowej wartości 3 mln budynków. Prezes wyjaśnił, że oszacowana liczba domów jednorodzinnych na terenie województwa warmińsko-mazurskiego, które mogą zostać wsparte w ramach Programu wynosi 87 tys.

1.13. Od początku funkcjonowania Programu Fundusz zgłaszał do NFOŚiGW wnioski/uwagi wynikające z doświadczeń w procesie jego wdrażania. Wnioski te w latach 2018-2019 zgłaszane były w trakcie cyklicznych spotkań w siedzibie NFOŚiGW w Warszawie, a od 2020 r. w toku spotkań on-line. Propozycje zgłaszane przez WFOŚiGW dotyczyły np.: uproszczenia procedury w rozliczaniu wniosków obejmujących pożyczkę i dotację, uwag do kolejnych wersji Programu, uproszczenia systemu rozliczania wniosków o płatność. Nie zgłaszano wniosków wynikających ze złożonych skarg.

(akta kontroli str. 83-86)

1.14. W związku pandemią COVID-19 w Funduszu podjęto następujące działania związane z przyjmowaniem od beneficjentów wniosków o dofinansowanie i prowadzeniem konsultacji:

- przy drzwiach wejściowych zamontowano dodatkową skrzynkę wrzutową na dokumenty od klientów. Skrzynki wrzutowe na dokumenty objęte są monitoringiem z kamery zamontowanej przy drzwiach, a dokumenty ze skrzynek były wyjmowane przez pracowników sekretariatu minimum dwa razy dziennie,
- Fundusz posiada przyłącze telekomunikacyjne w postaci 5 linii ISDN. Umożliwia to prowadzenie jednocześnie 10 rozmów telefonicznych (niezależnie od kierunku rozmowy). W okresie pandemii podjęto decyzję o zastosowaniu rezerwowej linii VOIP (voice over IP) w celu realizacji połączeń wychodzących. Rozwiązanie to umożliwiło jednoczesne prowadzenie do 50 rozmów wychodzących i 10 przychodzących (wpłynęło to na sprawniejszą i bardziej dostępną obsługę telefoniczną klientów),
- pracownicy Funduszu prowadzili z klientami konsultacje telefoniczne i mailowe. W okresie od 22.10.2020 r. do 27.05.2021 r. odebrali oni ok. 14 tys. rozmów telefonicznych w sprawie PPCP,
- przy wejściu do siedziby Funduszu (na półpiętrze) uruchomiono dla pracownika specjalne stanowisko do prowadzenia konsultacji z klientami, wyposażone w zabezpieczającą barierkę z tworzywa sztucznego wraz ze stanowiskiem do dezynfekcji rąk.

(akta kontroli str. 83-86, 245-247, 875-893)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Fundusz był należycie przygotowany pod względem organizacyjnym do wdrażania Programu. Przystąpił on do jego realizacji na podstawie uchwał Zarządu oraz Rady Nadzorczej, a także zawarł z NFOŚiGW porozumienia dotyczące realizacji PPCP, w tym w zakresie podejmowania działań informacyjno-promocyjnych o Programie. W Funduszu, dla potencjalnych beneficjentów, przygotowano stanowisko komputerowe z dostępem do internetu, umożliwiające złożenie wniosku o dofinansowanie w formie elektronicznej. Do czerwca 2021 r. Fundusz zawarł porozumienia o współpracy przy wdrażaniu Programu z 58 gminami z terenu województwa warmińsko-mazurskiego, co stanowiło 50% ich ogólnej liczby.

OBSZAR

2. Działania informacyjno-edukacyjne propagujące wiedzę o PPCP

Opis stanu
faktycznego

2.1. W Funduszu nie opracowano planu działań informacyjno-edukacyjnych związanych z PPCP. Zawarte w dniu 20.11.2018 r. porozumienie z NFOŚiGW dotyczące podejmowania działań informacyjnych i promocyjnych w ramach Programu nie nakładało na WFOŚiGW takiego obowiązku.

W Funduszu nie opracowano też Planu Działań Informacyjnych i Promocyjnych, o którym, jako o zadaniu do realizacji Zespołu, wskazano w regulaminie organizacyjnym jednostki (*opisano to w sekcji stwierdzone nieprawidłowości*).

Fundusz, we własnym zakresie, prowadził różnorodne działania informacyjno-promocyjne w celu dotarcia z informacją o Programie i jego zmianach do jak najszerszych rzesz społeczeństwa (*opisano to w pkt 2.5. wystąpienia*)²⁴.

(akta kontroli str. 111-112, 346-347)

2.2. W Funduszu zapewniono udzielanie konsultacji i pomocy w wypełnianiu wniosków o dofinansowanie. Do czasu wybuchu pandemii COVID-19 w marcu 2020 r. możliwe było to w ramach wizyty potencjalnego beneficjenta w siedzibie WFOŚiGW i kontakt z pracownikami Zespołu w ramach punktu informacyjnego Programu lub z doradcami energetycznymi w ramach Punktu Konsultacyjnego Projektu Doradztwa Energetycznego (w godzinach pracy jednostki). Doradcy energetyczni udzielili ok. 2,7 tys. konsultacji dotyczących ekologicznych źródeł ciepła. W okresie trwania obostrzeń²⁵ związanych z pandemią COVID-19 konsultacje zostały zapewnione głównie w formie telefonicznej (infolinia) i mailowej, a także w ramach przygotowanego, zabezpieczonego stanowiska w siedzibie Funduszu.

(akta kontroli str. 83-86, 245-248, 263, 875-893)

2.3. Informacje o zmianach w funkcjonowaniu PPCP, np. o rozpoczęciu stosowania tzw. „pakietu korzyści” dla gmin, a także o naborach wniosków, wymaganej dokumentacji, czy regulaminach naboru wniosków publikowane były na stronach internetowych Funduszu w zakładce dotyczącej Programu oraz na tzw. „Portalu Beneficjenta”. Były też one niezwłocznie przekazywane jednostkom samorządu terytorialnego, z którymi WFOŚiGW zawarł stosowne porozumienia. O wszelkich zmianach w Programie, a także aktualnej dokumentacji programowej, informowano gminy mailowo przed organizowanymi dla nich szkoleniami, wskazując na odpowiedni link na stronie internetowej Funduszu.

Po wejściu w życie z dniem 15.05.2020 r. zmian w Programie wszystkie gminy, z którymi zawarto porozumienia otrzymały pisemne informacje, wskazujące, iż od ww. daty nabór wniosków o dofinansowanie prowadzony będzie w oparciu o zmienioną wersję Programu oraz zmienioną dokumentację programową, w tym nowy wzór formularza wniosku o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 239, 253-265)

2.4. W badanym okresie pracownicy Funduszu przeprowadzali różnorodne szkolenia dla osób zainteresowanych uczestnictwem w Programie. Oprócz osób fizycznych - potencjalnych beneficjentów - szkolenia kierowane były także do pracowników samorządowych, tj. urzędów gmin i starostw powiatowych. I tak:

- w dniach od 4 września do 26 października 2018 r. w gminach pracownicy Funduszu wzięli udział w spotkaniach informacyjnych (szkoleniach) dotyczących możliwości dofinansowania działań w zakresie poprawy jakości powietrza w ramach PPCP. Szkolenia odbyły się we wszystkich gminach z terenu województwa. Uczestniczyło w nich łącznie 5 123 osób (po zakończeniu gminy wypełniły ankiety sprawozdawcze oceniające jakość i przydatność przeprowadzonego szkolenia). Spotkanie informacyjne miało też miejsce w Starostwie Powiatowym w Braniewie (wzięło w nim udział 110 uczestników),

²⁴ Nie zlecano prowadzenia działań informacyjno-promocyjnych o PPCP podmiotom zewnętrznym.

²⁵ Na dzień zakończenia kontroli, tj. 23 sierpnia 2021 r., konsultacje odbywały się nadal głównie w formie telefonicznej i mailowej, istniała również możliwość umówienia się Beneficjenta na wizytę w siedzibie WFOŚiGW, po wcześniejszym telefonicznym uzgodnieniu terminu (informacja o takiej formie kontaktu, była dostępna na stronie Funduszu). Osoby, które jednak przyszły do WFOŚiGW bez wcześniejszego umówienia się, były również przyjmowane i udzielano im konsultacji/porady.

- organizowano bieżące szkolenia pracowników urzędów gmin, z którymi Fundusz podpisał porozumienia o współpracy w realizacji Programu,
- „doradcy energetyczni” Funduszu prowadzili szkolenia dotyczące PPCP²⁶ dla pracowników socjalnych ośrodków pomocy społecznej. W okresie od listopada 2017 r. do stycznia 2019 r. odbyło się 12 takich szkoleń, w których wzięły udział 192 osoby (szkolenia dotyczyły przyjętych założeń do wdrażania Programu oraz prezentacji PPCP),
- „doradcy energetyczni” udzielali też w siedzibie Funduszu indywidualnych konsultacji osobom fizycznym w zakresie możliwości uzyskania dofinansowania na wymianę nieekologicznych źródeł ciepła w ramach PPCP. Łącznie w latach 2018-2021 udzielili oni ok. 2,7 tys. takich konsultacji,
- szkolenia nt. Programu dla osób fizycznych, a także dla przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego. W 2019 r. odbyły się one np. w styczniu w Gminie Olsztynek i dla pracowników Warmińsko-Mazurskiej Izby Rolniczej, w marcu w Mieście Kętrzynie, w kwietniu w Gminie Ryn oraz w siedzibie WFOŚiGW, a także w Mieście Szczytnie, w październiku w Starostwie Powiatowym w Olsztynie (liczba uczestników szkoleń potwierdzana była listami obecności). W szkoleniach tych wzięły udział 242 osoby,
- w 2021 r. zorganizowano pięć szkoleń dla gmin, prowadzonych przez Zespół Doradców Energetycznych Funduszu. Tematem szkoleń były: porozumienia z WFOŚiGW, założenia Programu, finansowanie przedsięwzięć w ramach Programu, procedury złożenia wniosku o dofinansowanie i wniosku o płatność, procedura założenia konta na Portalu Beneficjenta. Ze względu na trwającą pandemię COVID-19 szkolenia odbyły się w formie zdalnej - w lutym zorganizowano cykl trzech szkoleń (uczestniczyło w nich 75 osób), a w maju dwa szkolenia (uczestniczyły w nich 73 osób). Łącznie w szkoleniach dla jednostek samorządu terytorialnego wzięło udział 148 osób,
- w ramach Projektu Doradztwo Energetyczne wyznaczeni w gminach pracownicy - tzw. „energetycy gminni”, w ramach dodatkowych szkoleń zorganizowanych w I pół. 2019 r., przeszkoleni zostali także w kwestii zagadnień dotyczących PPCP.

Przeprowadzając szkolenia nt. Programu Fundusz nie korzystał ze wsparcia podmiotów zewnętrznych.

(akta kontroli str. 248-252, 261-324)

2.5. Fundusz stosował różnorodne formy dotarcia z informacją na temat Programu do jak najszerszych rzesz społeczeństwa. Podstawowe działania informacyjne odnośnie założeń PPCP realizowane były poprzez spotkania w gminach (kierowane głównie do osób fizycznych), a także spotkania oraz szkolenia dedykowane pracownikom samorządów gminnych, które organizowane były w siedzibie Funduszu (w dobie pandemii COVID-19 w formie on-line). Przed spotkaniami z ludnością w gminach do sołectw danej gmin rozsyłano maile informujące o spotkaniu z prośbą o zapewnienie jak najliczniejszego uczestnictwa. Inne działania podejmowane przez Fundusz i dotyczące informowania społeczeństwa o możliwości uzyskania dofinansowania w ramach PPCP to:

- publikacje prasowe oraz spoty reklamowe w telewizji lokalnej - publikacje artykułów w prasie lokalnej, tj. „Gazeta Warmińska” i „Twój Kurier Olsztyński”; w 2020 r. za pośrednictwem Telewizji Kopernik wyemitowano cykl spotów promujących PPCP; w 2020 r. nagrano również cykl filmów promocyjnych pt. „To się opłaca” - osiem odcinków wyemitowano w telewizji regionalnej,

²⁶ W okresie 15.11.2017 – 28.08.2018 zorganizowano siedem szkoleń przedstawiających koncepcję informacyjno-przygotowawczą do wdrażania Programu.

W okresie 25.09.2018 – 15.01.2019 – zorganizowano pięć szkoleń – prezentacja Programu.

w ramach których promowano m.in. Projekt Doradztwa Energetycznego oraz oferty dofinansowania ze środków WFOŚiGW. W 2021 r. zawarto także umowę z Fundacją Mazurymedia na realizację trzech spotów reklamowych dotyczących: wody, ziemi i powietrza (w ramach spotu dot. powietrza zaplanowano udzielenie informacji o Programie),

- uczestnictwo przedstawicieli Funduszu w audycjach radiowych i telewizyjnych i promowanie za ich pośrednictwem oferty dofinansowania ze środków Funduszu,
- pracownicy Funduszu uczestniczyli w różnorodnych wydarzeniach, tj. kongresach i konferencjach prezentujących Program, np. udział w Konwencji Marszałków Województw; udział w konferencji zorganizowanej przez Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego oraz Biuro Regionalne W-M w Brukseli pt. „Czy na Warmii i Mazurach potrzebna jest uchwała antysmogowa”; udział w wydarzeniach w ramach Polskiego Kongresu Przedsiębiorczości. W czerwcu 2019 r. w Olsztynie odbyła się konferencja pt. „Wsparcie samorządów, spółek komunalnych i osób fizycznych w procesie modernizacji energetycznej”. Podczas konferencji poruszono kwestie jakości powietrza w województwie warmińsko-mazurskim, omówiono realizację Programu oraz planowane w nim zmiany, a także zagadnienie wsparcia procesu inwestycyjnego ze środków Funduszu,
- w Funduszu pod adresem www.wfosigw.olsztyn.pl działał serwis internetowy z zakładką Programu Czyste Powietrze, na której załączane są bieżące informacje o Programie, wymaganej dokumentacji oraz o wzorach dokumentów. W zakładce aktualności Fundusz informuje o działaniach i wydarzeniach związanych z Programem. Ponadto od września 2018 r. pod ww. adresem działa Portal Beneficjenta, przez który można składać wnioski o dofinansowanie (na stronie tej znajduje się informacja o aktualnej dokumentacji, instrukcja jak wypełniać i złożyć wniosek o dofinansowanie). Działania informacyjne prowadzono także za pomocą fanpage Facebook - informowano o zmianach w Programie, wydarzeniach związanych z PPCP i możliwościach uzyskania dotacji. Promowano także akcję Akademia Czystego Powietrza, stronę czystepowietrze.gov.pl i udostępniano ulotki informacyjne i ikonografię stworzoną przez NFOŚiGW oraz Ministerstwo Klimatu i Środowiska,
- poprzez działanie punktu informacyjnego udzielano informacji i konsultacji drogą mailową i telefoniczną; dystrybuowano też ulotki informacyjne nt. Programu,
- we wrześniu 2019 r., w ramach współpracy z Kurią Archidiecezji Warmińskiej, we wszystkich kościołach diecezji odczytywana była informacja WFOŚiGW o możliwości uzyskania dotacji na wymianę pieca, stolarki okiennej, drzwi zewnętrznych oraz docieplenie domu z Programu „Czyste Powietrze”.

(akta kontroli str. 263-265, 325-344)

2.6. W związku z trwającą pandemią COVID-19 indywidualne spotkania klientów w punkcie informacyjno-konsultacyjnym w siedzibie Funduszu (w tym w pokoju doradców energetycznych) zostały zawieszane. Uruchomiono jednakże, przy wejściu do siedziby Funduszu, stanowisko dla klientów, przy którym, z zachowaniem reżimu sanitarnego, mogły być udzielane informacje i prowadzone konsultacje. Podstawowe informacje nt. Programu, z chwilą wybuchu pandemii COVID-19, udzielane były drogą telefoniczną i mailową. Na stronie internetowej Funduszu oraz drzwiach wejściowych do jego siedziby informowano potencjalnych klientów o infoliniach dotyczących Programu. Podstawowe pytania i odpowiedzi dotyczące Programu możliwe były do uzyskania z Portalu Beneficjenta.

(akta kontroli str. 83-86, 245-247, 263-264)

2.7. Koszty działań informacyjno-edukacyjnych, poniesione przez Fundusz w procesie wdrażania Programu, wyniosły ogółem 72,2 tys. zł, tj. 39,9 tys. zł w 2019 r. i 32,3 tys. zł w 2020 r. Koszty te zostały poniesione ze środków własnych Funduszu i dotyczyły opłacenia publikacji artykułów związanych z edukacją ekologiczną, w tym dotyczących kwestii ochrony jakości powietrza, w prasie lokalnej (np. „Twój Kurier Olsztyński”, „Wiadomości Gazeta Warmińska”).

(akta kontroli str. 345)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W Funduszu nie opracowano Planu Działań Informacyjnych i Promocyjnych, w tym dotyczących Programu. Zgodnie z § 16 ust. 6 regulaminu organizacyjnego WFOŚiGW, opracowanie Planu Działań Informacyjnych i Promocyjnych oraz jego wdrożenie, koordynowanie i monitorowanie było zadaniem Zespołu Ekologicznego.

Prezes Funduszu wyjaśnił, iż w związku z pandemią COVID-19 oraz ograniczonymi środkami finansowymi przeznaczonymi na działania informacyjno-promocyjne WFOŚiGW odstąpił od sporządzania ww. planu. Wskazał on, iż jednocześnie sporządzany jest Plan Konferencji Krajowych oraz innych wydarzeń, w których biorą udział doradcy energetyczni w ramach projektu „Ogólnopolski system wsparcia doradczego sektora publicznego, mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej oraz OZE” oraz Harmonogram Realizacji Projektu, w którym są wskazane ogólnie działania informacyjno-promocyjne oraz koszty na nie przeznaczone. Ponadto, sporządzany jest roczny plan zamówień publicznych WFOŚiGW, w którym ujęte zostały wydatki na działania informacyjno-promocyjne.

Pomimo pandemii działania informacyjno-promocyjne Programu były faktycznie realizowane, jednak zdaniem NIK, działania te powinny być realizowane na podstawie opracowanego planu działań, aby zapewnić potencjalnym beneficjentom kompletny i aktualny zestaw informacji o zmieniających się zasadach dotyczących wdrażania PPCP.

(akta kontroli str. 36-53, 111, 346-347)

OCENA CZĄSTKOWA

Pracownicy Funduszu zapewнили potencjalnym beneficjentom możliwość uzyskania pełnej informacji i udzielenia im konsultacji na temat Programu. Prowadzili też różnorodne działania informacyjno-promocyjne, mające na celu dotarcie z wiedzą o Programie do jak najszerszych rzesz ludności. Polegały one głównie na szkoleniach i spotkaniach z mieszkańcami gmin oraz pracownikami samorządowymi, a finansowane były wyłącznie ze środków własnych Funduszu. Działania te nie były jednak prowadzone na podstawie Planu Działań Informacyjnych i Promocyjnych, do czego zobowiązywał regulamin organizacyjny jednostki.

3. Proces weryfikacji wniosków o przyznanie dofinansowania

Opis stanu
faktycznego

3.1. Wnioski o dofinansowanie w ramach PPCP rejestrowane były w Funduszu za pomocą systemu informatycznego „LTC Finn”²⁷. W systemie tym ujmowano m.in. następujące dane: data złożenia wniosku, numer kancelaryjny wniosku, numer wniosku, forma dofinansowania (dotacja, pożyczka lub forma mieszana dotacyjno-pożyczkowa), koszt całkowity zadania, kwota wnioskowana o dofinansowanie, kwota uchwalona do dofinansowania, poziom dofinansowania (podstawowy lub podwyższony) dane o wnioskodawcy (m.in. nazwa beneficjenta, adres, nr rachunku

²⁷ Możliwość gromadzenia danych w takim zakresie istniała od dnia rozpoczęcia naboru, tj. od 19 września 2018r.

bankowego, dane o budynku objętym wnioskiem), termin rozpatrzenia wniosku (data przekazania wniosku do poprawy lub data oceny), data zawarcia umowy o dofinansowanie. W rejestrze ujmowano także m.in. następujące dane dotyczące budynku objętego dofinansowaniem: planowane do wymiany i do instalacji źródła ciepła w obiekcie, przyłącza, instalacje i wentylacja; ocieplenia budynku, stolarka okienna i drzwiowa, a także dane o posiadanej dokumentacji technicznej oraz informacje o uzyskanym efekcie ekologicznym.

(akta kontroli str. 183, 349-356, 983-984)

3.2. Według stanu na 28.05.2021 r. do Funduszu, od początku naboru do Programu, wpłynęło 9 269 wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć w ramach PPCP. Z liczby tej: 8 678 wniosków dotyczyło uzyskania dotacji (w tym 1 245 wniosków o podwyższony poziom dofinansowania), 562 wnioski były wnioskami dotacyjno-pożyczkowymi, a 29 wniosków dotyczyło udzielenia pożyczki. W 2018 r. wpłynęło 689 wniosków, w 2019 r. - 3 261, w 2020 r. 3 156, a w 2021 r. (do 31 maja) 2 163 wnioski.

Wg stanu na dzień 31 maja 2021 r., z ogólnej liczby 9 269 wniosków: 7 921 wniosków zostało ocenionych pozytywnie i zatwierdzonych uchwałą Zarządu WFOŚiGW, 427 wniosków zostało odrzuconych, 523 wnioski zostały anulowane²⁸ (wycofane przez wnioskodawców przed zawarciem umowy), a 398 wniosków pozostaje w trakcie oceny.

(akta kontroli str. 357-358, 875-893)

3.3. Za pośrednictwem gmin, według stanu na 31.05.2021 r., do Funduszu złożone zostały 123 wnioski o dofinansowanie²⁹ (1,3% ogółu), tj. 23 w 2020 r. i 100 w 2021 r.³⁰. W rejestrze wniosków o dofinansowanie, prowadzonym w systemie LTC Finn, odnotowywano, który wniosek złożony został za pośrednictwem gmin i czy dotyczył podstawowego lub podwyższonego poziomu dofinansowania.

(akta kontroli str. 358, 672-675, 687-689, 875-893)

3.4. Funkcjonujący w Funduszu mechanizm finansowania pożyczkowego i dotacyjnego był następujący:

W odniesieniu do udzielanych pożyczek w ramach Programu:

- wprowadzono „Metodykę oceny zdolności do obsługi zobowiązania osób fizycznych wnioskujących o pożyczkę w ramach Programu Priorytetowego pn. Czyste Powietrze”,
- określono maksymalne okresy spłat pożyczek zaciągniętych przez beneficjentów Programu (w zależności od kwoty pożyczki okres ten wynosił od 48 do 180 miesięcy),
- w celu oceny wiarygodności finansowej klientów aplikujących o pożyczki w ramach Programu Fundusz zawarł umowy z Biurem Informacji Gospodarczej InfoMonitor S.A. z siedzibą w Warszawie o udostępnianie informacji gospodarczych dotyczących konsumentów i przedsiębiorców.

²⁸ Przykładowe przyczyny anulowania wniosku: wnioskodawca zrezygnował z powodów prywatnych, wnioskodawca po wezwaniu do uzupełnienia wniosku nie uzyskał zgody współwłaścicieli domu, wnioskodawca informował, że wykona remont na własnych warunkach nie stosując się do wymagań Programu.

²⁹ Wnioski składane za pośrednictwem gmin ewidencjonowane zostały dopiero po modyfikacji systemu FINN w 2020 r. Jak wyjaśnił Prezes, funkcjonalność taka została zaprojektowana i wdrożona w trakcie prac związanych z uruchomieniem naboru Części 2 Programu i w związku z wprowadzeniem pomocy technicznej dla gmin. Wcześniejsze zapisy porozumień z gminami nie dawały możliwości refundacji środków za złożenie za pośrednictwem gminy wniosku o dofinansowanie w ramach Program, więc jak wskazał Prezes, nie było potrzeby klasyfikacji/ewidencjonowania takich wniosków. Wprowadzone narzędzie dot. ewidencji wniosków z gmin wiązało się z poniesieniem przez WFOŚiGW wydatków finansowych, a z uwagi na fakt, że w 2019 r. nie było takiej refundacji, nie zlecano rozbudowy systemu FINN.

³⁰ Na dzień 30 czerwca 2021 r. było to 170 wniosków, co stanowiło 1,7% ogółu złożonych.

Zasady dotyczące udzielania pożyczek określone w ww. dokumentach oraz zawieranych umowach były m.in. następujące:

- warunkiem uzyskania pożyczki była pozytywna ocena zdolności kredytowej wnioskodawcy, dokonana na podstawie analizy jego zdolności kredytowej,
- na potrzeby ww. analizy i oceny wnioskodawca zobligowany był do dostarczenia wymaganych dokumentów mających wpływ na przeprowadzenie tej oceny, tj. m.in. zaświadczeń o zatrudnieniu i wysokości dochodów, zaświadczeń o niezaleganiu wystawionych przez Urząd Skarbowy, właściwy urząd gminy, Zakład Ubezpieczeń Społecznych lub Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, oświadczeń (np. wnioskodawcy lub poręczyciela o zdolności do spłaty pożyczki), zaświadczenia o zatrudnieniu i wysokości dochodów,
- w przypadku wspólności majątkowej wprowadzono wymóg wyrażenia zgody współmałżonka na zaciągnięcie pożyczki lub wyrażenia zgody na poręczenie pożyczki z tytułu wspólności majątkowej przez współmałżonka,
- podstawowym zabezpieczeniem każdej pożyczki był weksel bez względu na jej kwotę. Inne zabezpieczenia to: dla pożyczki do kwoty 16 tys. zł weksel *in blanco* z klauzulą „bez protestu”, w przypadku pożyczek od 16 tys. zł do 53 tys. zł dodatkowe zabezpieczenie, jak np.: poręczenie wekslowe (awal), poręczenie według prawa cywilnego, przelew/cesja wierzytelności, zastaw rejestrowy lub zwykły, notarialne oświadczenie o poddaniu się rygorowi egzekucji w myśl art. 777 § 1 pkt 4, 5 lub 6 Kpc; w przypadku, gdy kwota pożyczki przekraczała 100 tys. zł, oprócz ww. zabezpieczeń, Fundusz ustanowić mógł zabezpieczenie w postaci hipoteki na nieruchomości,
- wartość zabezpieczeń stanowiła kwota do wysokości przekazanych środków na podstawie umowy pożyczki, należne odsetki oraz koszty dochodzenia należności wynikających z zawartych umów,
- zasady udostępnienia środków regulowała umowa pożyczki (załącznikiem do umowy był harmonogram wypłat i spłat pożyczki). Wypłata pożyczki następowała przelewem na wskazany we wniosku o płatność rachunek bankowy wykonawcy lub sprzedawcy, po zakupie, dostawie lub montażu urządzeń, instalacji oraz wyrobów budowlanych objętych zestawieniem rzeczowo-finansowym. Jeżeli pożyczkobiorca dokonał zapłaty na rzecz wykonawcy lub sprzedawcy z własnych środków, wypłata kwoty pożyczki mogła również być dokonana na rachunek pożyczkobiorcy wskazany we wniosku o płatność. Warunkiem wypłaty środków na rachunek wykonawcy było zawarcie przez pożyczkobiorcę pisemnej umowy z wykonawcą robót, w której wskazany będzie numer rachunku bankowego wykonawcy. Warunkiem przekazania pożyczki jest: skuteczne ustanowienie przez pożyczkobiorcę zabezpieczeń spłaty pożyczki; przedłożenie wniosku o płatność wraz z wymaganymi załącznikami i protokołem wykonawcy, a także faktur lub innych równorzędnych dokumentów księgowych potwierdzających dokonanie zapłaty na rzecz wykonawcy lub sprzedawcy. Pierwsza wypłata kwoty pożyczki mogła nastąpić po zamontowaniu w budynku nowego źródła ciepła, chyba że w budynku istniało już źródło ciepła spełniające wymagania Programu. Pożyczkodawca dokonać miał wypłaty kwoty pożyczki w kwocie zaakceptowanych kosztów kwalifikowanych w terminie 30 dni od dnia spełnienia ostatniego z ww. warunków.
- pożyczki w zależności od kwoty udzielane były na okres do 48, 72, 84 i 120 miesięcy (w uzasadnionych przypadkach do 180 miesięcy).

(akta kontroli str. 359-415, 444-452, 875-982)

W odniesieniu do udzielania dotacji z PPCP obowiązywały m.in. następujące zasady:

- dotacja przyznawana była przez WFOŚiGW na budynki/lokale mieszkalne leżące na terenie działania Funduszu,
- dotacja była wypłacana w całości lub maksymalnie w trzech częściach po przedstawieniu przez beneficjenta dokumentów wskazanych w umowie o dofinansowanie, potwierdzających zrealizowanie przedsięwzięcia w całości lub w części, na rachunek bankowy wykonawcy/sprzedawcy lub na rachunek bankowy beneficjenta w terminie 30 dni,
- jeżeli dotowany dokonał zapłaty na rzecz wykonawcy lub sprzedawcy z własnych środków, wypłata kwoty dotacji mogła być dokonana również na rachunek bankowy dotowanego, wskazany w umowie o dofinansowanie i we wniosku o płatność,
- w celu zabezpieczenia należytego wykonania zobowiązań określonych w umowie dotowany podpisywał w dniu zawarcia umowy weksel własny *in blanco* z klauzulą bez protestu wraz z deklaracją wekslową (obowiązywało to do zmiany Programu w lipcu 2019 r. i w konsekwencji zmiany formularza wniosku o dofinansowanie),
- warunkiem przekazania kwoty dotacji było skuteczne ustanowienie zabezpieczenia zwrotu dotacji oraz przedłożenie wniosku o płatność wraz z wymaganymi załącznikami oraz potwierdzonych oryginałów faktur lub innych równorzędnych dowodów księgowych, w tym dokumentów potwierdzających dokonanie zapłaty na rzecz wykonawcy lub sprzedawcy,
- dla beneficjentów uprawnionych do podwyższonego poziomu dofinansowania warunkiem jego przyznania było przedłożenie, wydanego przez gminę, zaświadczenia o dochodach.

W przypadkach, gdy przedsięwzięcie w ramach PPCP dofinansowane było ze środków dotacji oraz z pożyczki (zawierane były wówczas dwie oddzielne umowy) środki pożyczki nie były uruchamiane jako pierwsze. Wniosek o płatność beneficjenta obejmował koszty proporcjonalnie finansowane dotacją i pożyczką, a środki wypłacane były dopiero po zatwierdzeniu wniosku o płatność.

W okresie od początku naboru wniosków w ramach PPCP do 30 czerwca 2021 r. beneficjenci wycofali łącznie 543 wnioski, co stanowiło 5,6% ogółu złożonych wniosków. Najwięcej wycofano wniosków dotacyjnych - 489 (5,% ogółu złożonych), następnie dotacyjno-pożyczkowych - 44 (0,5%) i pożyczkowych - 10 (0,1%)³¹.

(akta kontroli str. 113-149, 437-443, 464-465, 540-542, 694)

3.5. Na podstawie losowo wybranej próby 30 wniosków o dofinansowanie (w tym 10 złożonych na tzw. „podwyższony poziom dofinansowania”) ustalono, iż wnioski te rozpatrywane były w terminach określonych w regulaminie naboru wniosków w ramach Programu, tj. wnioski, które wpłynęły do 15 maja 2020 r. w terminie do 90 dni roboczych, natomiast te, które wpłynęły do Funduszu po ww. dacie, w terminie do 30 dni od daty wpływu wniosku do Funduszu.

(akta kontroli str. 421-433)

3.6. Analiza 25 wniosków o udzielenie dofinansowania (20 w formie dotacji oraz pięć w formie pożyczki³²) wykazała, że w trakcie ich rozpatrywania:

- wnioski o dofinansowanie rozpatrywane były w terminach określonych w regulaminie naboru wniosków do PPCP,

³¹ Fundusz nie dysponował danymi ile wniosków o udzielenie pożyczki zostało wycofanych ze względu na nieatrakcyjność tej formy dofinansowania, a także ile wniosków zostało odrzuconych ze względu na negatywną ocenę kredytową wnioskodawcy.

³² Badanie przeprowadzono na losowo wybranej próbie 25 wniosków, z tego: 15 wniosków o dofinansowanie w formie dotacji rozpatrzonych pozytywnie (w tym pięć na podwyższony poziom dofinansowania), pięć wniosków o przyznanie dotacji, ale odrzuconych oraz pięć wniosków o przyznanie dofinansowania w formie pożyczki (z tego dwóch odrzuconych i trzech rozpatrzonych pozytywnie).

- wszystkie wnioski złożone zostały na wymaganym formularzu,
- pracownicy Funduszu dokonywali oceny wniosków, tj. formalnej (na podstawie kryteriów dostępu) i merytorycznej (na podstawie kryteriów jakościowych). Ocena dokumentowana była za pomocą formularza karty oceny wniosku,
- w przypadku braków w złożonym wniosku strony wzywane były mailowo lub pisemnie do ich uzupełnienia w wyznaczonym terminie, w tym do dostarczenia wymaganych dokumentów. Poprawiony wniosek podlegał ponownej ocenie na podstawie formularza karty oceny wniosku. Na 25 zbadanych wniosków w 17 przypadkach wymagały one uzupełnienia (korekty wniosków wpływały do Funduszu w określonym terminie), a w ośmiu przypadkach były one poprawne i nie wymagały uzupełnienia wniosku lub dostarczenia danych dokumentów,
- strony informowane były pisemnie o rozstrzygnięciu dotyczącym rozpatrzenia wniosku (w przypadku wniosków odrzuconych w pismach informacyjnych o rozstrzygnięciu znajdowało się pouczenie o procedurze odwoławczej dot. wniosku),
- w przypadkach wniosków o udzielenie pożyczki sprawdzana była zdolność kredytowa wnioskodawcy (sporządzano raport oceny finansowej wnioskodawcy odnośnie możliwości spłaty pożyczki) oraz żądano niezbędnych dokumentów do ustanowienia zabezpieczenia wykonania umowy pożyczki (najczęściej zabezpieczeniem był weksel własny *in blanco* z klauzulą bez protestu wraz z deklaracją wekslową oraz notarialne oświadczenie o poddaniu się rygorowi egzekucji w myśl art. 777 § 1 pkt 5 Kpc w wysokości nie mniejszej niż 150% łącznej kwoty dofinansowania),
- w aktach sprawy znajdowały się umowy z beneficjentami. W przypadku umów pożyczki dołączone zostały do nich wymagane dokumenty dotyczące zabezpieczenia pożyczki.

(akta kontroli str. 422-463, 483-484)

3.7. Na 170 wniosków o dofinansowanie złożonych, według stanu na 30 czerwca 2021 r., za pośrednictwem gmin, z którymi Fundusz zawarł porozumienia o realizacji PCPP, 14 wniosków wymagało uzupełnień (po dostarczeniu wymaganych uzupełnień/wyjaśnień ocenione zostały one pozytywnie), a trzy wnioski zostały odrzucone. Wnioski składane za pośrednictwem gmin na przedsięwzięcia w ramach tzw. „podwyższonego poziomu dofinansowania” zawierały zaświadczenia o dochodach wydane przez właściwych wójtów/burmistrzów/prezydentów miast (w programie Finn, służącym do rejestracji wniosków, scan wydanego zaświadczenia połączony był z rekordem wniosku w bazie danych).

Analiza trzech spraw, dotyczących wniosków o dofinansowanie złożonych za pośrednictwem gmin, a które na etapie oceny zostały przez Fundusz odrzucone, wykazała, iż wnioski te rozpatrywane były zgodnie z obowiązującymi procedurami i w każdym przypadku odrzucenie było formalnie uzasadnione (w dwóch przypadkach wnioskodawcy, w wyznaczonym terminie, nie dostarczyli żądanych dokumentów, w jednym przypadku wnioskodawca nie mieścił się w katalogu beneficjentów Programu).

(akta kontroli str. 687-689, 693)

3.8. W okresie 2018-2021 (do 31 maja) Fundusz podpisał łącznie 8 170 umów o udzielenie dofinansowania przedsięwzięć w ramach Programu. W 2018 r. podpisano 9 umów, w 2019 - 3 325 umów, w 2020 r. - 3 130 umów, a w 2021 r. (do 30 czerwca) 1 706 umów. Ogółem umowy podpisano na kwotę 152 037 tys. zł. Umów dotacji zawarto 7 741 na kwotę 142 181,3 tys. zł, a umów pożyczki 429 na kwotę 9 855,7 tys. zł.

Ogółem z dofinansowania skorzystało 5 714 beneficjentów, z tego 5 020 w ramach dotacji z podstawowym poziomem dofinansowania, 325 w ramach dotacji z podwyższonym poziomem dofinansowania i 369 w ramach umów pożyczki.

Umowy dotyczyły dofinansowania przedsięwzięć w ramach PPCP, tj. wymiany źródła ciepła lub wymiany źródła ciepła i realizacji określonych przedsięwzięć termomodernizacyjnych.

W ramach Programu, według stanu na 28 maja 2021 r., w Funduszu w fazie realizacji było 407 umów podpisanych z beneficjentami w przedmiocie udzielenia pożyczek na sfinansowanie przedsięwzięć związanych z wymianą nieefektywnych źródeł ciepła. Umowy te podpisane zostały na łączną kwotę 9 472 tys. zł. Z kwoty tej, według stanu na 28.05.2021 r., wypłacono beneficjentom środki w wysokości 7 856 tys. zł (z czego środki WFOŚiGW wyniosły 4 837,3 tys. zł, a NFOŚiGW - 3 018,7 tys. zł). Spłacony kapitał na ww. dzień wyniósł 1 682,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 539, 638)

3.9. Pracownicy Funduszu, w ramach prowadzonych szkoleń, zachęcali właścicieli jednorodzinnych domów mieszkalnych do prowadzenia działań polegających nie tylko na wymianie nieefektywnych źródeł ciepła, ale również do jednoczesnego wnioskowania na działania termomodernizacyjne takie jak: ocieplenie ścian, stropów, dachów, wymiana stolarki drzwiowej i okiennej. Zachęcano także do montażu wentylacji mechanicznej z odzyskiem ciepła, montażu instalacji OZE oraz wymiany instalacji centralnego ogrzewania i ciepłej wody użytkowej. Wszystkie te działania przedstawiano jako chroniące środowisko, ale również jako mające bezpośredni wpływ na wysokość płaconych rachunków w gospodarstwie domowym za użytą energię elektryczną i paliwa. W trakcie szkoleń, w ramach których przedstawiano prezentację slajdów nt. Programu, zachęcano potencjalnych beneficjentów do składania wniosków o dofinansowanie zawierających jak najszerszy zakres prac termomodernizacyjnych. O korzyściach płynących z kompleksowej termomodernizacji informowano także w artykułach dotyczących Programu, które ukazywały się w prasie lokalnej.

Na dzień 31.05.2021 r. umowy, które Fundusz zawarł z beneficjentami o dofinansowanie przedsięwzięć w ramach Programu (7 372 umowy dotacji i 405 umów pożyczki), obejmowały 7 376 budynków mieszkalnych jednorodzinnych, a zakres rzeczowy zadań dotyczył: w przypadku 1 893 budynków tylko wymiany źródła ciepła, dla 1 981 budynków wymiany źródła ciepła i realizacji przynajmniej jednego zadania termomodernizacyjnego, dla 3 091 budynków wymiany źródła ciepła i realizacji co najmniej dwóch zadań termomodernizacyjnych, a dla 411 budynków wykonania jednego lub więcej zadań termomodernizacyjnych, ale bez wymiany źródła ciepła.

(akta kontroli str. 493-538, 639)

3.10. Wnioski o płatność od beneficjentów w ramach Programu rejestrowane były w Funduszu za pomocą systemu informatycznego LTC Finn. Pozwalał on na ewidencjonowanie wniosków w zależności od formy dofinansowania, tj. na wnioski dotyczące udzielonych dotacji, pożyczek lub wnioski w formie mieszanej dotacyjno-pożyczkowej.

Według stanu na 31.05.2021 r., w ramach PPCP, do Funduszu wpłynęło ogółem 6 648 wniosków o płatność, tj. 2 028 w 2019 r., 3 456 w 2020 r. i 1 164 w 2021 r. Z liczby tej 6 338 wniosków zostało zatwierdzonych, 159 zostało odrzuconych, 41 zostało anulowanych, a 110 wniosków pozostaje w toku rozpatrywania. Z liczby 6 338 wniosków zatwierdzonych do wypłaty: 5 883 dotyczyło udzielonych dotacji, 59 pożyczek, a 396 wniosków formy mieszanej, tj. dotacji i pożyczki. Najczęstszą przyczyną odrzucenia wniosków było niedostarczenie przez beneficjenta wymaganych dokumentów, tj. uzupełnień w zakresie zrealizowanej inwestycji

(np. deklaracja właściwości użytkowych użytych materiałów, certyfikaty, gwarancje, protokoły odbioru wykonanych robót, oświadczenia kierownika budowy, faktury wykonawcy i potwierdzenia opłacenia faktur).

(akta kontroli str. 485-492, 633-634)

3.11. Na podstawie analizy losowo wybranych 20 wniosków o płatność w ramach Programu, w tym 15 wniosków w ramach finansowania dotacyjnego (5 wniosków na podwyższony poziom dofinansowania) i 5 wniosków w ramach finansowania pożyczkowego, w odniesieniu do procesu ich rozpatrywania, ustalono, że:

- 15 z 20 wniosków o płatność rozpatrzonych zostało (ocenionych) w terminie do 30 dni od daty wpływu wniosku do Funduszu (pięć rozpatrzonych zostało w terminie powyżej 30 dni),
- wnioski oceniane były na podstawie listy kontrolnej wniosku o płatność (częściową lub końcową),
- beneficjenci dołączali do wniosków wymagane dokumenty, tj. m.in.: zestawienia dokumentów księgowych, faktury potwierdzające zakup materiałów lub usług w ramach przedsięwzięcia objętego dofinansowaniem, odzwierciedlające zakres wykonanych robót/prac zgodnie z zakresem finansowo-rzeczowym, dokumenty potwierdzające dokonanie przelewu na rzecz wykonawcy (dowody wpłaty), protokoły odbioru wykonanych robót, oświadczenia beneficjenta, umowy z wykonawcami robót, świadectwa, certyfikaty, zaświadczenia, deklaracje dopuszczenia zastosowanych urządzeń, protokoły z instalacji, karty gwarancyjne urządzeń. We wnioskach wskazywali oni także numer rachunku bankowego, na który Fundusz przekazać miał dofinansowanie,
- wypłaty dofinansowania następowały w terminie do 30 dni od daty przedłożenia przez beneficjenta wymaganych dokumentów i pozytywnej oceny wniosku. Następowały one na rachunek bankowy beneficjenta, wskazany we wniosku.

(akta kontroli str. 540-543)

3.12. W badanym okresie do Funduszu wpłynęły cztery skargi (wszystkie w 2020 r.). Trzy z tych spraw związane były z procedurą rozpatrywania wniosków o dofinansowane przedsięwzięć w ramach Programu i odrzuceniem tych wniosków przez WFOŚiGW (w jednym przypadku wnioskodawca nie był właścicielem nieruchomości objętej wnioskiem i nie mieścił się w katalogu beneficjentów, w drugim ubiegał się o dofinansowanie budynku letniskowego, a nie jednorodzinnego, a w trzecim wniosek dotyczył budynku niemieszkalnego). Czwarta sprawa dotyczyła natomiast, według skarżącego, utrudnień ze strony Funduszu w rozliczeniu zawartej umowy realizacji przedsięwzięcia i wypłacie dofinansowania. Wszystkie skargi zostały rozpatrzone, uznane za bezzasadne, a stronom udzielono stosownych odpowiedzi. Do Funduszu nie wpłynęły skargi dotyczące działań realizowanych w ramach Programu przez gminy.

(akta kontroli str. 466-482)

3.13. Fundusz nie zlecał podmiotom zewnętrznym czynności polegających na weryfikacji wniosków o dofinansowanie lub wniosków o płatność. Pracownicy Funduszu przeprowadzali ocenę tych wniosków w ramach obowiązków służbowych.

(akta kontroli str. 111-112)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Na potrzeby wdrażania Programu w Funduszu stosowano program informatyczny LTC Finn, w którym rejestrowano m.in. wnioski o dofinansowanie, w tym składane za pośrednictwem gmin, a także wnioski o płatność. Wnioski o dofinansowanie rozpatrywane były przez pracowników Funduszu terminowo i zgodnie z obowiązującymi zasadami. Umowy zawierane z beneficjentami ujmowały

wymagane elementy, w tym w odniesieniu do udzielanych pożyczek prawne zabezpieczenia spłaty ich kwot. W Funduszu prawidłowo rozpatrywano także wnioski beneficjentów o płatność w ramach PPCP, a wypłaty dofinansowania na ich rzecz realizowane były w terminie przewidzianym w zasadach Programu. Skargi dotyczące działań Funduszu w toku wdrażania Programu rozpatrywane były prawidłowo.

4. Wykorzystanie środków i efekty uzyskane w wyniku realizacji PPCP

Opis stanu faktycznego

4.1. W Funduszu na okres obowiązywania Programu, tj. lata 2018-2029 nie opracowywano ramowego planu finansowego wydatkowania na jego wdrażanie środków własnych oraz planowanych do uzyskania efektów³³. Nie opracowano również planu wdrożenia Programu, w którym określono by ramowy plan wypłat na okres realizacji programu.

Prezes wyjaśnił, że opracowanie takich planów jest niemożliwe z uwagi na dynamikę zmian, jakie zachodziły we wdrażaniu Programu. Wskazał, że zmianom tym podlegały głównie poziomy dofinansowania, a co za tym idzie kontraktacja i wydatkowanie środków oraz wymagania techniczne, a także okresy realizacji projektów (24 bądź 30 miesięcy). Dodał, że już na etapie przygotowań Programu w 2018 r., NFOŚiGW przekazywał WFOŚiGW informacje, że program będzie w okresie jego wdrażania modyfikowany. Prezes wskazał również, że żaden z dokumentów programowych (m.in. porozumienie z NFOŚiGW czy umowy udostępnienia środków finansowych) nie nakłada obowiązku opracowania planu finansowego odrębnego dla potrzeb wdrażania Programu. Dodatkowo wskazał, że WFOŚiGW nie widzi potrzeby opracowywania odrębnych planów finansowych i wdrażania na potrzeby każdego z programów priorytetowych (w tym na potrzeby Programu) w odniesieniu do środków własnych. Kwoty środków WFOŚiGW zaplanowane do wydatkowania w poszczególnych latach są bardzo małe i nie ma zagrożenia, że nie zostaną wydatkowane. A środki NFOŚiGW wydatkowane są zgodnie z umową udostępniania środków. Dodał, że angażowane w Programie dotacje ze środków WFOŚiGW muszą być i są wypłacane w danym roku kalendarzowym na jaki zostały przyznane, a więc nie ma potrzeby opracowania długofalowego harmonogramu wypłat.

Ochrona powietrza była jednym z obszarów priorytetowych w uchwalanych co roku przez Radę Nadzorczą Funduszu listach przedsięwzięć priorytetowych, tj. na lata 2018, 2019 i 2020. Celem operacyjnym dotyczącym ochrony powietrza w ramach ww. list było przejście na gospodarkę niskoemisyjną, a jednym z przedsięwzięć priorytetowych służącym realizacji tego celu było „ograniczenie lub likwidacja niskiej emisji”.

Środki własne Funduszu na realizację Programu co roku ujmowano w rocznym planie finansowym WFOŚiGW, uchwalanym przez Radę Nadzorczą, w ramach kwot ogólnych planu, tj. kwoty pożyczek ujmowane były po stronie należności i zobowiązań, natomiast kwoty udzielonych dotacji po stronie kosztów. Nie wyodrębniono kwot na realizację Programu. Kwoty przeznaczone na dotacje w ramach Programu wyniosły 375 tys. zł w 2019 r. i po 200 tys. w 2020 i 2021 r.

³³ Zgodnie z wyjaśnieniami Prezesa, na początku 2019 r. NFOŚiGW przekazał tabelę dotyczącą planu wdrażania, do której nie przekazano żadnych wytycznych dotyczących szacowania wartości na potrzeby planu. WFOŚiGW w dniu 2 stycznia 2019 r. zwrócił się do NFOŚiGW z prośbą o przekazanie algorytmu do szacowania wartości (nie otrzymano odpowiedzi), a w dniu 3 stycznia 2019 r. przekazano do NFOŚiGW wstępne szacunki dotyczące liczby domów jednorodzinnych, które mogłyby skorzystać z Programu (ponownie nie otrzymano odpowiedzi). W dniu 7 stycznia 2019 r. przekazano dodatkowo szacunki w zakresie budynków nowo wybudowanych (NFOŚiGW ponownie nie potwierdził, czy wyliczenia były poprawne). W związku z powyższym w dniu 14 stycznia 2019 r. przekazano tabelę dotyczącą wdrażania Programu wypełnioną tylko dla roku 2018 i 2019.

Według sprawozdania z działalności Funduszu w 2018 r. udzielono ogółem dotacji w kwocie 2 866 zł, w tym 103,7 tys. zł na ochronę atmosfery w ramach Programu (9 umów).

Według sprawozdania z działalności Funduszu w 2019 r., udzielono dotacji na ogólną kwotę 2 841,4 tys. zł, w tym 375 tys. zł ze środków WFOŚiGW na ochronę powietrza w ramach Programu (43 umowy). Ponadto na 2 959 umów przeznaczono środki NFOŚiGW w kwocie 57 292,1 tys. zł.

Zgodnie ze sprawozdaniem z działalności Funduszu w 2020 r., udzielono dotacji na ogólną kwotę 3 040,3 tys. zł, w tym 200 tys. zł na ochronę powietrza w ramach Programu ze środków własnych WFOŚiGW (16 umów). Ponadto na 2 962 umów przeznaczono środki NFOŚiGW w kwocie 54 577,1 tys. zł.

Na 2021 r. planowano udzielenie dotacji³⁴ na kwotę 2 530 tys. zł.

(akta kontroli str. 544-560, 695-856, 875-893)

4.2. W dniu 18 grudnia 2018 r. pomiędzy NFOŚiGW, a WFOŚiGW zawarta została umowa udostępnienia środków z przeznaczeniem na udzielanie pożyczek i wspólnej realizacji Programu. Na 2019 r. NFOŚiGW zadeklarował udostępnienie WFOŚiGW środków w kwocie 6 mln zł, natomiast Fundusz zadeklarował, iż w roku tym na ww. cel przekaże środki własne w kwocie nie mniejszej niż 5 mln zł. Fundusz zgłaszając miał zapotrzebowanie na środki na wniosku, którego wzór stanowił załącznik do umowy, dwa razy w roku, tj. do 28 lutego 2019 r. i 15 października 2019 r. Umowę zawarto na czas realizacji przedsięwzięć dofinansowanych z udziałem udostępnionych środków. Fundusz ewidencjonować miał rzeczowe i ekologiczne efekty przedsięwzięć.

W dniu 18 grudnia 2018 r. pomiędzy NFOŚiGW, a WFOŚiGW zawarto także umowę o udostępnienie środków z przeznaczeniem na udzielanie dotacji w ramach Programu. NFOŚiGW zadeklarował przekazanie na ten cel w 2019 r. 25 mln zł, zaś WFOŚiGW środki własne w kwocie 375 tys. zł. Zapotrzebowanie na środki w trakcie roku składane miało być na wniosku w terminach do 28 lutego i 15 października 2019 r. Umowa ta była trzykrotnie aneksowana, tj.:

- na podstawie aneksu Nr 1 z 09.10.2019 r. zmieniono zapis dotyczący budżetu Programu. Strony ustaliły budżet Programu na 2019 r. w kwocie 53 375 tys. zł (53 mln zł środki udostępniane i przekazane przez NFOŚiGW, a 375 tys. zł środki własne WFOŚiGW),
- na podstawie aneksu Nr 2 z 05.02.2020 r. zmieniono postanowienia dotyczące budżetu Programu. Budżet PPCP na lata 2019-2020 ustalono na kwotę 164 822 626,38 zł. Na kwotę tę składały się środki udostępniane przez NFOŚiGW w wysokości 61 247 626,38 zł w 2019 r. oraz udostępnione w kwocie 103 000 000 zł w 2020 r. Środki przeznaczone przez WFOŚiGW stanowiły: 375 tys. zł z 2019 r. i 200 tys. zł, które Fundusz zamierzał przeznaczyć na realizację Programu w 2020 r.,
- aneks Nr 3 z 05.02.2021 określił budżet Programu w latach 2019-2021 na kwotę 208 646 494,23 zł. Stanowiły go: środki NFOŚiGW udostępnione w kwocie 61 247 626,38 zł w 2019 r. i 54 942 222,56 zł w 2020 r. oraz 91 681 645,29 zł, które NFOŚiGW zamierzał udostępnić w 2021 r. Środki WFOŚiGW stanowiły: 375 tys. zł z 2019 r., 200 tys. zł z 2020 r. i 200 tys. zł, które WFOŚiGW zamierzał udostępnić w 2021 r.

³⁴ Łącznie na wszystkie programy.

W latach 2018-2021 Fundusz dysponował następującą pulą środków na realizację Programu:

Środki udostępnione przez NFOŚiGW:

- 2019 r. - 61 247,6 tys. zł na dotacje i 6 mln zł na udzielenie pożyczek,
- 2020 r. - 54 942,2 tys. zł na dotacje,
- 2021 r. - 91 681,6 tys. zł na dotacje.

Środki własne Funduszu:

- 2019 r. - 375 tys. zł na dotacje i 5 mln zł na pożyczki,
- 2020 r. - 200 tys. zł na dotacje,
- 2021 r. - 200 tys. zł na dotacje.

Na realizację Programu NFOŚiGW nie udostępniał Funduszowi środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub pochodzących z kredytu Banku Światowego.

Wykorzystanie w latach 2019-2021 (do 31 maja) środków udostępnionych przez NFOŚiGW oraz środków własnych na realizację przedsięwzięć w ramach Programu było następujące:

Środki NFOŚiGW:

- 2019 r. - na dotacje wykorzystano 17 498,0 tys. zł (28,6% alokacji),
- 2020 r. - na dotacje wykorzystano 48 858,6 tys. zł (88,8% alokacji) oraz 2 570,0 tys. zł na pożyczki,
- 2021 r. (do 31 maja) - na dotacje wykorzystano 15 108,7 tys. zł (16,5% alokacji) i 450,6 tys. zł na pożyczki.

Na pożyczki Fundusz ze środków NFOŚiGW wydatkował ogółem 3 020,6 tys. zł, co stanowiło 50,3% udostępnionych na ten cel środków. Część niewykorzystanych środków na udzielanie pożyczek w kwocie 1 388,6 tys. zł Fundusz zwrócił w dniu 28.12.2020 r. na rachunek NFOŚiGW.

Środki własne Funduszu:

- 2019 r. - na dotacje wydatkowano 375 tys. zł (100% planu) i 2 845,6 tys. zł na pożyczki,
- 2020 r. - na dotacje wydatkowano 199,9 tys. zł (99,9%) i 1 977 tys. zł na pożyczki,
- 2021 r. (do 31 maja) - na dotacje wydatkowano 199,9 tys. zł (99,9%) i 12,8 tys. zł na pożyczki.

Środki na wypłatę dotacji lub pożyczek w ramach Programu, ujęte w umowach udostępnienia zawartych z NFOŚiGW, określone zostały na podstawie szacunków dokonanych przez Fundusz w porozumieniu z NFOŚiGW. Fundusz nie wykorzystał w pełni środków NFOŚiGW na dotacje i pożyczki, gdyż uzależnione było to od sumy wypłat na rzecz beneficjentów dokonanych przed złożeniem wniosku o wypłatę kolejnej transzy środków. WFOŚiGW składał wniosek o wypłatę kolejnej transzy środków po dokonaniu wypłaty 80% kwoty z ostatniej zaliczki na kwotę nie mniejszą niż suma wypłat na rzecz beneficjentów dokonanych w okresie trzech miesięcy kalendarzowych poprzedzających datę złożenia wniosku oraz nie wyższą niż suma wypłat na rzecz beneficjentów w okresie sześciu pełnych miesięcy kalendarzowych poprzedzających datę złożenia wniosku.

Prezes wskazał, że umowy udostępnienia środków nie zawierają klauzuli nakładającej obowiązek wykorzystania w 100% puli środków. Środki te udostępniane są na podstawie szacunków dokonywanych przez WFOŚiGW w porozumieniu z NFOŚiGW. Wyjaśnił, że w przypadku środków przeznaczonych na udzielanie:

- pożyczek – w lipcu 2020 r. nastąpiła zmiana zapisów Programu i zrezygnowano z ich udzielania,
- dotacji – dynamika składania wniosków o płatność, a tym samym wypłat okresowo bardzo spadała. Były to okresy związane z pandemią i wprowadzаныmi obostrzeniami związanymi z lockdownem.

Prezes dodał, że beneficjenci Programu mogą w dowolnym momencie (w zależności od daty zawierania umowy – 24 lub 30 m-cy) realizować zadania i składać wnioski o płatność.

(akta kontroli str. 561-620, 676-680, 684, 849-851)

4.3. Według stanu na 24.05.2021 r., w latach 2018-2021, w związku z realizacją Programu, wystąpiło 239 przypadków wypowiedzenia, rozwiązania lub odstąpienia od umowy z beneficjentem (dotyczyło to 239 beneficjentów)³⁵. Najwięcej wypowiedzianych lub rozwiązanych umów, a także umów, od których odstąpiono dotyczyło umów dotacji z podstawowym poziomem dofinansowania - 205 i umów pożyczki - 12. Kwota dofinansowania objęta tymi umowami wynosiła 3 080,5 tys. zł, a kwota wypłaconego na ich podstawie dofinansowania 96,3 tys. zł (była to kwota środków do zwrotu przez trzech beneficjentów). Z kwoty środków do zwrotu przez beneficjentów Fundusz odzyskał łącznie 71,3 tys. zł (74%)³⁶. Od dwóch beneficjentów odzyskano całość wypłaconego im dofinansowania, natomiast od trzeciego wyegzekwowano 5,6 tys. zł. Do wyegzekwowania od tego beneficjenta pozostała kwota 25 tys. zł. Analiza dokumentacji sprawy dotyczącej ww. egzekucji wykazała, że w przypadku tym podjęto prawidłowe działania i zadłużenie to, na wniosek strony, zostało rozłożone na pięć równych rat po 5 tys. zł każda, powiększonych o należne ustawowe odsetki (płatność pierwszej raty przypada na 20.07.2021 r.).

(akta kontroli str. 621-631, 875-893)

4.4. Do dnia 23 sierpnia 2021 r. (tj. do końca kontroli) Fundusz nie stosował instrumentu finansowego, o którym mowa w Części 2 Programu, tj. pożyczki dla gmin, z których mogły one udzielać pożyczek beneficjentom uprawnionym do podwyższonego poziomu dofinansowania. Do ww. daty NFOŚiGW nie udostępnił Funduszowi środków na realizację tego zadania.

(akta kontroli str. 111-112, 240, 875-893)

4.5. W związku z tym, iż PPCP był programem ogólnokrajowym, wskazane do osiągnięcia w ramach Programu wskaźniki ekologiczne dotyczyły całego kraju i nie wskazywano w nim wskaźników do osiągnięcia przez poszczególne województwa.

Wyjaśniono, że WFOŚiGW na początku 2019 r. czynił próby oszacowania wskaźników dla województwa, i w związku z tym wracał się do NFOŚiGW o przekazanie metodologii na podstawie której zostały one określone dla całego kraju, celem oszacowania i opracowania wskaźników dla województwa warmińsko-mazurskiego wg tej samej metodologii. NFOŚiGW nie przekazał jednak takiej metodologii. Dyrektor Biura Funduszu wskazała również, że NFOŚiGW nie żądał opracowania takich wskaźników, tak więc nie opracowano ich.

W Funduszu, do ustalania efektów ekologicznych, stosowana była „Metodyka szacowania efektu ekologicznego w ramach Programu Czyste Powietrze”, opracowana przez NFOŚiGW³⁷. Ujęto w niej następujące zagadnienia: podstawowe

³⁵ Najczęstszą przyczyną wypowiedzenia umowy przez Fundusz było: nieosiągnięcie efektu rzeczowego zgodnego z warunkami Programu oraz realizacja inwestycji poza okresem kwalifikowalności kosztów wskazanych w PPCP.

³⁶ Środki te zostały zwrócone na rachunek NFOŚiGW.

³⁷ Nie była ona zatwierdzona w WFOŚiGW do stosowania. Prezes wyjaśnił, że Wojewódzkie Fundusze funkcjonują na podstawie ustawy POŚ. Wskazał, że wynika z niej iż autorem oraz decydem dokumentów strategicznych Programu jest NFOŚiGW. Wojewódzkie Fundusze przystępując do Programu stają się instytucjami w procesie jego wdrażania, dostosowując wewnętrzne dokumenty do obsługi Programu na zasadach i warunkach wskazanych przez NFOŚiGW. Dodał, że samo

definicje, zasady szacowania efektu ekologicznego w ramach Programu oraz zasady prezentacji wyników osiągnięcia wskaźników celu Programu.

Na dzień 30 czerwca 2021 r., w wyniku realizacji Programu w województwie warmińsko-mazurskim, osiągnięto następujące efekty ekologiczne (liczone na podstawie wniosków o płatność ostatecznie rozliczających dotowane zadanie):

- liczba budynków istniejących poddanych modernizacji – 3 786 szt.,
- liczba wymienionych źródeł ciepła starej generacji – 3 652 szt.,
- liczba zamontowanych źródeł ciepła w budynkach nowo budowanych – 797 szt.,
- liczba zamontowanych instalacji PV (budynki istniejące i nowo budowane) – 109 szt.,
- ograniczenie zużycia energii końcowej – 70 419,6 MWh/rok,
- zmniejszenie emisji PM₁₀ w budynkach istniejących – 85,185 Mg/rok,
- zmniejszenie emisji PM₁₀ w budynkach nowo budowanych – 0,72496 Mg/rok,
- zmniejszenie emisji PM_{2,5} dla budynków istniejących – 76,02288 Mg/rok,
- zmniejszenie emisji PM_{2,5} dla budynków nowo budowanych – 0,64616 Mg/rok,
- zmniejszenie emisji B(a)P dla budynków istniejących – 0,109794 Mg/rok,
- zmniejszenie emisji B(a)P dla budynków nowo budowanych – 0 Mg/rok,
- zmniejszenie emisji SO₂ dla budynków istniejących – 333,13014 Mg/rok,
- zmniejszenie emisji SO₂ dla budynków nowo budowanych – 4,79892 Mg/rok,
- zmniejszenie emisji NO_x dla budynku istniejącego – 47,85504 Mg/rok,
- zmniejszenie emisji NO_x dla budynku nowego – 1,21352 Mg/rok,
- zmniejszenie emisji CO₂ dla budynków istniejących – 28 951,1634 Mg/rok,
- zmniejszenie emisji CO₂ dla budynków nowo budowanych – 710,27168 Mg/rok,
- zmniejszenie emisji CO₂ w wyniku produkcji energii elektrycznej w instalacjach PV – 174,4 Mg/rok.

(akta kontroli str. 640-644, 684, 852-858, 875-893)

4.6. Fundusz przedkładał do NFOŚiGW wymagane sprawozdania z realizacji Programu, tj. o wykorzystanych środkach i uzyskanych efektach ekologicznych. Sprawozdania te składane były według wzoru określonego w umowach zawartych z NFOŚiGW i zawierały wymagane dane - o umowach czynnych (realizowanych), umowach zakończonych w okresie sprawozdawczym i uzyskanych efektach ekologicznych.

Sprawozdania z 2018 i 2019 r. złożone zostały w wymaganym terminie, natomiast sprawozdanie roczne za 2020 r. złożone zostało z opóźnieniem trzech dni (*opisano to w sekcji stwierdzone nieprawidłowości*)³⁸.

W latach 2018-2021 (I pół.) w WFOŚiGW nie było kontroli NFOŚiGW w zakresie wykorzystania udostępnionych środków na realizację Programu.

(akta kontroli str. 635-637, 645-659, 681-683)

4.7. W Funduszu nie opracowywano rocznego planu kontroli i nie planowano w danym roku kontroli u beneficjentów dotyczących realizacji przez nich przedsięwzięć dofinansowanych w ramach PPCP (głównie z uwagi na to, iż trudno było zaplanować ile beneficjentów złoży wnioski o płatność końcową). Kontrole u beneficjentów przeprowadzane były w związku ze składanymi przez nich wnioskami o płatność (wnioski końcowe) lub w przypadku wystąpienia wątpliwości co do zakresu wykonanych prac. W okresie 2018-2021 (do 24 maja) przeprowadzono łącznie 792 takie kontrole, tj. 451 w 2019 r., 206 w 2020 r. i 135

przystąpienie do Programu jest akceptacją jednoczesną deklaracją czynnego udziału w procesie jego wdrażania na zasadach wskazanych i aktualizowanych przez NFOŚiGW.

³⁸ Sprawozdanie za I półrocze 2020 r. złożone zostało w wymaganym terminie.

w 2021 r.³⁹. Liczba kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości wynosiła odpowiednio: 222, 88 i 58. Najczęściej występujące nieprawidłowości dotyczyły: niepotwierdzenia efektu rzeczowego realizacji przedsięwzięcia (często efekt ten potwierdzany był po dostaniu uzupełnień, np. w postaci deklaracji zgodności właściwości użytkowych użytych materiałów, brakujących certyfikatów, gwarancji, oświadczenia kierownika budowy o spełnieniu wymogów WT2021), zmiany kategorii kosztów kwalifikowanych, uznania części kosztów jako niekwalifikowane, a także niepotwierdzenia osiągnięcia efektu ekologicznego oraz wystąpienia sytuacji, kiedy wnioskodawca nie mieścił się w katalogu beneficjentów Programu (prowadzenie działalności gospodarczej w ponad 30% powierzchni budynku).

Działania podejmowane przez Fundusz w wyniku kontroli to: w przypadku braku dokumentów beneficjent wzywany był przekazania uzupełnień; w przypadku zmiany kategorii kosztów kwalifikowanych lub zakwalifikowaniu wydatków do niekwalifikowanych aneksowane były umowy o dofinansowanie. Natomiast w sytuacjach kiedy stwierdzono, iż w budynku jednorodzinnym prowadzona jest działalność gospodarcza, której wnioskodawca nie ujawnił lub dokonano realizacji zakresu rzeczowego umowy, tj. wymiany źródła ciepła niezgodnego z wymogami technicznymi (np. źródło ciepła bez certyfikatu), wówczas umowy były wypowiedzane i wzywano beneficjentów do zwrotu wypłaconych środków. Od początku realizacji PPCP, w wyniku przeprowadzonych kontroli i na etapie oceny wniosku o płatność, wypowiedzianych zostało 109 umów o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 632-634)

4.8. Do dnia 31.05.2021 r. do Funduszu, od gmin, z którymi zawarto porozumienia na realizację zadań w ramach Programu, wpłynęły łącznie 33 wnioski o wypłatę środków na pokrycie kosztów obsługi zadań realizowanych przez gminę w ramach porozumienia. Wnioski te opiewały na kwotę 13,6 tys. zł. Kwoty wypłacone gminom, po dokonaniu weryfikacji tych wniosków, wyniosły 2,6 tys. zł (dotyczyły one zadań zrealizowanych przez gminy w IV kw. 2020 r.). Natomiast płatności dla gmin za zadania zrealizowane w I kw. 2021 r. opiewały na kwotę 6 tys. zł.

W celu monitorowania rozliczeń z gminami, z którymi Fundusz zawarł porozumienia o realizacji Programu, w WFOŚiGW prowadzono rejestr złożonych wniosków o podstawowy i podwyższony poziom dofinansowania⁴⁰.

(akta kontroli str. 660-675, 685-696, 875-893)

4.9. W ramach tzw. „pakietu korzyści” dla gmin do 31.05.2021 r. 16 gminom wypłacono łącznie 144 tys. zł (każdej po 9 tys. zł jako zaliczkę na uruchomienie punktu konsultacyjno-informacyjnego). Kwoty te wypłacone zostały zgodnie z treścią zawartych porozumień, tj. w terminie do 15 dni roboczych od daty wejścia w życie porozumienia. Wypłaty dla pozostałych gmin, z którymi w maju 2021 r. zawarto porozumienia o współpracy, są w trakcie realizacji. Łącznie do 31.05.2021 r. gminom za realizację zadań określonych w porozumieniach oraz w ramach „pakietu korzyści” dla gmin wypłacono łącznie 146,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 660)

³⁹ Kontrole przeprowadzali pracownicy Funduszu i nie zlecano tych czynności do wykonania podmiotom zewnętrznym.

⁴⁰ Prezes wskazał, że Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do wszystkich gmin w Polsce wysłało „Komunikat dla wójtów, burmistrzów, prezydentów miast w sprawie obowiązku wydawania zaświadczeń o dochodach na potrzeby Programu”, w którym wskazano, że „Ustawa z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw wprowadziła także w art. 411 ust. 10n zapis, że do postępowań wszczętych na podstawie żądania zaświadczenia stosuje się zapisy m.in. art. 23 ust. 7 ustawy POŚ. Oznacza to, że realizacja zadań związanych z wydawaniem zaświadczeń i ustalaniem dochodu osoby ma odbywać się w systemie dziedzicznym do realizacji świadczeń rodzinnych, dla którego wymagania określa minister ds. rodziny.” Dodatkowo podczas telekonferencji organizowanej przez WFOŚiGW w dniu 20.11.2020 r., poinformowano uczestników – koordynatorów, iż gminy składając wniosek o wypłatę środków podpisują oświadczenie: „Gmina oświadcza, że wszystkie zaświadczenia o dochodach na potrzeby złożenia wniosku w ramach drugiej części Programu wydała przy użyciu dedykowanego systemu informatycznego”, a Wojewódzkie Fundusze nie były zobowiązane weryfikować tego wymogu (gdyż nie ma dostępnych narzędzi). Weryfikacja poprawności złożonego oświadczenia jest możliwa podczas kontroli na miejscu w gminie.

4.10. Do dnia 24.05.2021 r. nie wystąpiły przypadki składania przez gminy, z którymi zawarto porozumienia, zastrzeżeń co do wysokości wypłaconych przez Fundusz środków.

(akta kontroli str. 346-348)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Sprawozdanie z realizacji PPCP za 2020 r., tj. o wykorzystanych środkach i uzyskanych efektach, przekazane zostało do NFOŚiGW 3 lutego 2021 r., tj. trzy dni po terminie wynikającym z umowy zawartej z NFOŚiGW w sprawie udostępniania środków na udzielanie dotacji w ramach Programu. Zgodnie z zapisem tej umowy sprawozdanie roczne należało przedłożyć w ciągu 30 dni od daty zakończenia okresu sprawozdawczego.

W wyjaśnieniu Prezes Funduszu podał, iż przyczyną tego opóźnienia były trwające uzgodnienia z NFOŚiGW w zakresie wykazania danych dotyczących efektu ekologicznego ujmowanego w pozycji sprawozdania „planowana moc zainstalowanych ogniw fotowoltaicznych oraz osiągnięta moc”.

(akta kontroli str. 346-348, 569-571, 577-579, 595-597, 659)

OCENA CZĄSTKOWA

Środki własne Funduszu na realizację Programu co roku ujmowano w rocznym planie finansowym WFOŚiGW, uchwalanym przez Radę Nadzorczą, w ramach kwot ogólnych planu.

Fundusz przedkładał do NFOŚiGW wymagane sprawozdania z realizacji Programu, tj. o wykorzystanych środkach i uzyskanych efektach ekologicznych. Sprawozdania te składane były według wzoru określonego w umowach zawartych z NFOŚiGW i zawierały wymagane dane - o umowach czynnych (realizowanych), umowach zakończonych w okresie sprawozdawczym i uzyskanych efektach ekologicznych. Sprawozdania z 2018 i 2019 r. złożone zostały w wymaganym terminie, natomiast sprawozdanie roczne za 2020 r. złożone zostało z opóźnieniem trzech dni.

W okresie 2018-2021 (do 24 maja) przeprowadzono łącznie 792 kontrole beneficjentów dotyczących realizacji przez nich przedsięwzięć dofinansowanych w ramach PPCP, z czego w 368 stwierdzono nieprawidłowości.

IV. Uwagi i wnioski

W odniesieniu do stwierdzonych nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Opracować Plan Działań Informacyjnych i Promocyjnych dotyczących m.in. procesu wdrażania PPCP.
2. Przedkładać sprawozdania z realizacji PPCP w terminach określonych w umowie zawartej z NFOŚiGW.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Olsztyn, 6 września 2021 r.

Kontroler
Edyta Piskorz-Zabujść
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
Piotr Górny

.....
podpis

.....
podpis