



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.025.01.2018

Pan
Łukasz Kasztelowicz
Prezes Zarządu
Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska
i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu
ul. Jastrzębia 24
53-148 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu, ul. Jastrzębia 24, 53-148 Wrocław, dalej „Fundusz”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Łukasz Kasztelowicz, Prezes Zarządu Funduszu ¹ , od dnia 30 października 2017 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Aleksander Marek Skorupa, Prezes Zarządu Funduszu, od dnia 4 czerwca 2014 r. do dnia 29 października 2017 r., Marek Mielczarek, Prezes Zarządu Funduszu, od dnia 17 sierpnia 2010 r. do dnia 3 czerwca 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Prawidłowość wywiązywania się instytucji dofinansowujących zadania termomodernizacyjne z powierzonych im obowiązków.
Okres objęty kontrolą	Lata 2014-2018 (do dnia zakończenia kontroli).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Andrzej Skupiński, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LWR/191/2018 z 4 września 2018 r.

(akta kontroli str. 1-12)

¹ W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 13 lipca funkcjonował trzyosobowy Zarząd Funduszu, w okresie od 15 lipca 2015 r. do 29 października 2017 r. czteroosobowy Zarząd, a od 30 października 2017 r. dwuosobowy Zarząd Funduszu.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w okresie objętym kontrolą Fundusz prawidłowo wywiązywał się z obowiązków w zakresie dofinansowywania zadań termomodernizacyjnych. W Funduszu zapewniono warunki organizacyjno-prawne do udzielania dofinansowania inwestycji termomodernizacyjnych realizowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe. W strukturze organizacyjnej wyodrębniono komórki odpowiedzialne za wdrażanie, monitoring i rozliczenie projektów obejmujących takie inwestycje. Opracowano i wdrożono zasady udzielania dofinansowania ze środków Funduszu, a także procedury regulujące sposób weryfikacji i wyboru wniosków do dofinansowania oraz realizacji i rozliczania zawartych umów.

Biuro Funduszu na ogół rzetelnie weryfikowało wnioski o dofinansowanie przedsięwzięć termomodernizacyjnych spółdzielni mieszkaniowych, sprawnie i terminowo pozyskiwało oraz przygotowywało niezbędną do dofinansowań dokumentację. Poprawnie nadzorowano także realizację objętej kontrolą umowy pożyczki, zawartej w dniu 28 września 2016 r. ze Spółdzielnią Mieszkaniową „Podzamcze” w Wałbrzychu.

W ocenie NIK dokonując wsparcia finansowego termomodernizacji wystarczająco zabezpieczano interesy Funduszu minimalizując możliwość uszczuplenia lub narażenia na uszczuplenie jego majątku.

Stwierdzony podczas kontroli przypadek błędnego, nierzetelnego ustalenia kosztów kwalifikowanych dofinansowanej w 2016 r. termomodernizacji oraz odstąpienia od określenia kwalifikalności kosztów na etapie rozliczenia zadania, nie miał wpływu na poprawność (legalność) dofinansowania tej inwestycji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

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

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

Opis stanu faktycznego

1.1.1 Działalność organów Funduszu od dnia 21 grudnia 2017 r. regulowała rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie trybu działania organów wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej⁴. Przed dniem 21 grudnia 2017 r. tryb działania organów Funduszu określały natomiast statuty nadawane uchwałami Sejmiku Województwa Dolnośląskiego (kolejno z dnia: 8 grudnia 2011 r. ze zm., 21 maja 2015 r. oraz 14 czerwca 2017 r.).

Stosownie do obowiązujących w badanym okresie regulaminów organizacyjnych Biura Funduszu (zapewniającego w myśl art. 400e ustawy Prawo ochrony środowiska⁵ obsługę Zarządu oraz Rady Nadzorczej Funduszu) w jego strukturze organizacyjnej wyodrębniono m.in. Wydział Inwestycji i Programów obejmujący do 16 stycznia 2018 r. Zespoły Inwestycji i Programów w Jeleniej Górze, Legnicy, Wałbrzychu⁶ i Wrocławiu, przekształcone z dniem 17 stycznia 2018 r. w Sekcje Inwestycji i Programów odpowiednio w Jeleniej Górze, Legnicy, Wałbrzychu

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

⁴ Dz.U. z 2017 r., poz. 2386.

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 799 ze zm.

⁶ W Jeleniej Górze, Legnicy i Wałbrzychu funkcjonują Oddziały Biura Funduszu.

i Wrocławiu. Pracownicy Wydziału Inwestycji i Programów, według stanu na 1 września 2018 r. w liczbie 21 osób, prowadzili sprawy dofinansowań zadań inwestycyjnych ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Wymienieni pracownicy posiadali określone na piśmie indywidualne zakresy zadań i obowiązków dotyczące dofinansowywania zadań ochrony środowiska i gospodarki wodnej, m.in. przyjmowania i ewidencjonowania wniosków beneficjentów o dofinansowywanie takich zadań, analizowanie dofinansowywanych przedsięwzięć, negocjowania z beneficjentami warunków umów, kontrolowania realizacji zawartych umów i rozliczanie dofinansowań.

(akta kontroli str. 13-25)

1.1.2 Postępowanie z wnioskami o dofinansowywanie środkami Funduszu zadań ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a więc również termomodernizacji wielorodzinnych budynków mieszkalnych, w badanym okresie uregulowano w Biurze Funduszu przepisami wewnętrznymi. I tak uchwałami Rady Nadzorczej określono zasady udzielania i umarzania pożyczek oraz tryb i zasady udzielania oraz rozliczania dotacji na inwestycje ochrony środowiska. Zgodnie z tymi zasadami do końca maja 2018 r. Fundusz mógł finansować koszty zadań ponoszone przez beneficjentów przed datą zawarcia umowy o dofinansowanie zadania, jeśli powstały one po dacie złożenia wniosku o dofinansowanie. Dofinansowanie w formie pożyczki z Funduszu mogło wynieść do 75% wartości kosztów kwalifikowanych zadania. Zadania obejmujące termomodernizację mogły być dofinansowywane tylko w formie pożyczki lub w formie dopłat do oprocentowania kredytów bankowych. Wysokość stopy procentowej pożyczek wynosiła do końca marca 2016 r. - 3,0%, a od 1 kwietnia 2016 r. – 2,75% w stosunku rocznym. Pożyczki Funduszu udzielone jednostkom samorządu terytorialnego na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej mogły być częściowo umarzane. Od 1 czerwca 2018 r. utrzymano zasadę, iż Fundusz może finansować koszty poniesione przed datą zawarcia umowy, jeśli powstały one po dacie złożenia wniosku o dofinansowanie zadania. Dofinansowanie w formie pożyczki oprocentowanej w wysokości 2,75% w stosunku rocznym może jednakże wynieść do 100% kosztów kwalifikowanych. Ponadto pożyczki udzielone wszystkim beneficjentom, po spełnieniu określonych w powołanych zasadach warunków, mogą być częściowo umarzane po pięciu latach spłaty kapitału pożyczki.

Obok przedstawionych wcześniej zasad, przepisami wewnętrznymi objęto także wszelkie istotne kwestie związane z udzielaniem dofinansowań do zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w tym termomodernizacji budynków. Między innymi:

- uchwałami Zarządu Funduszu ustalono zasady kwalifikowania kosztów oraz instrukcję rozliczania środków Funduszu udzielanych podmiotom na dofinansowywanie zadań,
- zarządzeniami Prezesa Zarządu Funduszu wprowadzono wzory wniosków o dofinansowania, procedurę i terminy rozpatrywania wniosków o pomoc finansową ze środków Funduszu, czy wzory umów oraz sposób ustalania efektów rzeczowych i ekologicznych.

(akta kontroli str. 26-293)

1.1.3 W latach 2014-2018 (do dnia 11 września 2018 r.) do Funduszu wpłynęło łącznie pięć wniosków o przyznanie dofinansowania inwestycji termomodernizacyjnych spółdzielni mieszkaniowych (po jednym w 2014 r., 2017 r. i 2018 r. oraz dwa w 2016 r.). Wniosek z 2014 r. dotyczył dofinansowania termomodernizacji w formie dotacji, zaś pozostałe cztery w formie pożyczki. W trzech przypadkach organy Funduszu przyznały spółdzielniom mieszkaniowym wnioskowane przez nie pożyczki na dofinansowanie ich inwestycji w łącznej kwocie

3 793,7 tys. zł. W jednym przypadku, spółdzielni mieszkaniowej wnioskującej w 2014 r. o dofinansowanie inwestycji termomodernizacyjnej w formie dotacji w wysokości 500,0 tys. zł, przyznano w tej kwocie pożyczkę, z której spółdzielnia zrezygnowała. Ta sama spółdzielnia w 2018 r. wycofała wniosek o pożyczkę na dofinansowanie inwestycji termomodernizacyjnej, przed dostarczeniem kompletnych wymaganych przed rozpatrzeniem wniosku dokumentów. Jako przyczynę wycofania tego wniosku, ubiegająca się o dofinansowanie spółdzielnia wskazała zmianę koncepcji realizacji termomodernizacji budynku.

Jedna z trzech spółdzielni mieszkaniowych, którym w 2016 r. i 2017 r. przyznano pożyczki z Funduszu na dofinansowanie inwestycji termomodernizacyjnych, zrezygnowała z niej po dziewięciu miesiącach licząc od poinformowania jej o przyznaniu dofinansowania z Funduszu, uzyskując wcześniej dwukrotnie zgodę Zarządu Funduszu na przedłużenie terminu podpisania umowy pożyczki. Kolejna spółdzielnia mieszkaniowa po zawiadomieniu jej w dniu 11 maja 2017 r. o przyznaniu dofinansowania inwestycji termomodernizacyjnej, do czasu rozpoczęcia niniejszej kontroli NIK we wrześniu 2018 r., czterokrotnie uzyskała zgodę Funduszu na odroczenie podpisania z nią umowy pożyczki.

Zwłokę w podpisaniu przyznanych pożyczek oraz w jednym przypadku rezygnację z jej otrzymania, wymienione spółdzielnie tłumaczyły wątpliwościami, czy przyznana im pożyczka z Funduszu nie wykluczy ich z ubiegania się o dofinansowanie zadań termomodernizacyjnych ze środków Unii Europejskiej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego na lata 2014-2020.

Ostatecznie w kontrolowanym okresie Fundusz zawarł jedną umowę ze spółdzielnią mieszkaniową w sprawie pożyczki na dofinansowanie przedsięwzięcia termomodernizacyjnego.

(akta kontroli str. 294-305)

1.1.4 We wszystkich przypadkach przyznania pożyczki na dofinansowanie inwestycji termomodernizacyjnych w aktach postępowań zgromadzono kompletną, wymaganą dokumentację, w tym kompletne wnioski spółdzielni mieszkaniowych o dofinansowanie zadań.

(akta kontroli str. 302-598)

1.1.5 Zgodnie z instrukcją regulującą procedurę i terminy rozpatrywania wniosków o pomoc finansową ze środków Funduszu oraz wniosków o zmianę warunków zawartych umów – wprowadzoną zarządzeniem Prezesa Zarządu Funduszu - weryfikacji i oceny danych liczbowych i dokumentacji wniosków o udzielenie pomocy ze środków Funduszu pod względem kompletności i zgodności wnioskowanego dofinansowania zadania z obowiązującymi kryteriami i zasadami udzielania pomocy dokonywano przed sporządzeniem karty informacyjnej zadania. Karta informacyjna stanowiła syntetyczną ocenę wnioskowanego dofinansowania przedsięwzięcia, określała m.in.: ustalone w wyniku weryfikacji wniosków wszystkie źródła finansowania zadania, informację o spełnieniu obowiązujących wymogów, począwszy od zgodności z priorytetami uchwalanymi corocznie przez Radę Nadzorczą Funduszu do warunków wynikających z zasad dofinansowania takich jak, spełnienie wymogów wynikających z ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁷, konkurencyjny wybór wykonawcy zadania, uzyskanie efektów z realizacji zadania, w tym wymiennie określonych tzw. efektów ekologicznych. W przypadku termomodernizacji efekt ekologiczny stanowiły: oszczędność energii cieplnej oraz redukcja zanieczyszczeń emitowanych do atmosfery w procesie jej wytwarzania⁸. Karta informacyjna zadania stanowiła podstawowy dokument

⁷ Dz.U. z 2018 r., poz. 1202 ze zm.

⁸ Redukcja pyłów powstających podczas spalania paliwa przy produkcji ciepła oraz tlenku i dwutlenku węgla (CO, CO₂), dwutlenku siarki (SO₂) oraz tlenków azotu (NO_x).

wykorzystywany do podjęcia decyzji przez organy Funduszu (Zarządu, bądź Rady Nadzorczej) o udzieleniu dofinansowania zadania.

Między innymi ustalono, że efekt ekologiczny określony w audycie energetycznym dla termomodernizacji budynku mieszkalnego objętej wnioskiem o dofinansowanie Spółdzielni Mieszkaniowej „Podzamcze” w Wałbrzychu z dnia 13 czerwca 2016 r., przedstawiał wyliczenia oparte na uśrednionych wartościach opałowych węgla kamiennego (wykorzystywanego przez dostawcę ciepła do ww. spółdzielni) i wskaźniki emisji CO₂ do raportowania w ramach Wspólnotowego Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji (EU ETS). Wyliczone efekty wskazywały roczną redukcję ładunku zanieczyszczeń, tj. pyłów, CO₂, SO₂, NO_x, CO oraz roczne zmniejszenie zużycia energii (w GJ), co odpowiadało wymogom określającym tę kwestię w instrukcji rozliczania środków Funduszu udzielonych na dofinansowanie zadań⁹ oraz zarządzeniu Prezesa Zarządu Funduszu z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie wprowadzenia w Funduszu „Tabeli efektów rzeczowych i ekologicznych dla zadań dofinansowywanych ze środków Funduszu”.

(akta kontroli str. 302-598)

1.1.6 W latach 2014-2018 (do 11 września) nie odnotowano przypadku odmowy dofinansowania inwestycji termomodernizacyjnej realizowanej przez spółdzielnię mieszkaniową.

(akta kontroli str. 294-492)

1.1.7 W badanym okresie Fundusz udzielił dofinansowania w formie pożyczki w kwocie 310,0 tys. zł (dalej „pożyczka”) do jednej inwestycji termomodernizacji realizowanej przez Spółdzielnię Mieszkaniową Podzamcze w Wałbrzychu. Pożyczka ta stanowiła 20% ogólnej kwoty pożyczek wypłaconych spółdzielniom mieszkaniowym w 2016 r. ze środków Funduszu w łącznej wysokości 1 567,7 tys. zł, oraz 9% kwoty pożyczek wypłaconych spółdzielniom mieszkaniowych w latach 2014-2018 (do 11 września). Kwota tej pożyczki stanowiła 13% ogólnej kwoty dofinansowania inwestycji spółdzielni mieszkaniowych, w formie pożyczek i dotacji wypłaconych w 2016 r. (2 383,9 tys. zł) i 6% dofinansowania inwestycji spółdzielni mieszkaniowych w latach 2014-2018 (do 11 września). Z wyłączeniem wymienionego przypadku udzielonego dofinansowania pożyczką termomodernizacji budynków mieszkalnych spółdzielni mieszkaniowych, wsparcie środkami Funduszu w pozostałych przypadkach dotyczyło realizowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe inwestycji fotowoltaicznych.

W porównaniu do ogólnej kwoty dofinansowania w 2016 r. przedsięwzięć przez Fundusz wszystkich beneficjentów, tj. 94 849,0 tys. zł, wymieniona wcześniej kwota wypłaconej pożyczki na termomodernizację wielorodzinnych budynków mieszkalnych w wysokości 310 tys. zł, stanowiła 0,3%.

(akta kontroli str. 300-310)

1.1.8 Zawiadomienie o przyznaniu przez Fundusz dofinansowania w formie pożyczki wysłane zostało do wnioskodawcy 20 czerwca 2016 r. (siedem dni po otrzymaniu przez Fundusz wniosku). Zawarto w nim informację o potrzebie uzgodnienia warunków i terminu podpisania umowy pożyczki. Wzmiankowaną umowę podpisano w uzgodnionym z wnioskodawcą terminie, w dniu 28 września 2018 r.

(akta kontroli str. 311-492)

1.1.9 Objęta dofinansowaniem z Funduszu termomodernizacja budynku mieszkalnego została zrealizowana w dwóch etapach. W roku poprzedzającym złożenie wniosku o dofinansowanie z Funduszu inwestycji termomodernizacyjnej

⁹ Obowiązująca w 2016 r. instrukcja rozliczania środków Funduszu udzielonych na dofinansowanie zadań ustanowiona została uchwałą Zarządu Funduszu z 27 listopada 2017 r.

budynku mieszkalnego, tj. w 2015 r. docieplono ścianę frontową o powierzchni prawie 700 m², kosztem 180,6 tys. zł (bez VAT). Po dniu złożenia wniosku (13 czerwca 2016 r.) do realizacji pozostało docieplenie stropodachu, pozostałych ścian budynku, przejazdu, modernizacja węzła ciepłego z dostosowaniem do potrzeb docieplonego budynku, za 493,4 tys. zł (po uwzględnieniu ceny z przetargu, bez VAT). Łącznie zatem koszt dofinansowanej termomodernizacji budynku mieszkalnego Spółdzielni Mieszkaniowej wyniósł 674,0 tys. zł (bez VAT)

(akta kontroli str. 311-492)

1.1.10 Dofinansowanie z Funduszu (pożyczką w wysokości 310,0 tys. zł) stanowiło 46% wymienionych w poprzednim punkcie łącznych kosztów termomodernizacji budynku mieszkalnego (674,0 tys. zł bez podatku VAT) oraz 63% kosztów bezpośrednich poniesionych po dacie złożenia wniosku (bez podatku VAT), określanych jako koszty kwalifikowane dofinansowanego przedsięwzięcia (493,4 tys. zł)¹⁰.

(akta kontroli str. 311-492)

1.1.11 Uruchomienie w dniu 21 listopada 2016 r. pożyczki nastąpiło po przedstawieniu Funduszowi w dniu 14 listopada 2016 r. m.in.:

- rozliczenia kosztów realizacji zadania,
- zbiorczego zestawienia faktur,
- faktury wystawionej przez wykonawcę przeważającej części zakresu rzeczowego termomodernizacji na kwotę 413,6 tys. zł wraz z protokołem odbioru tych robót,
- protokołu odbioru końcowego termomodernizacji.

Było to zgodne z jednym z warunków uruchomienia pożyczki określonym w umowie pożyczki.

(akta kontroli str. 347-359)

1.1.12 Wszystkie raty udzielonej pożyczki wraz z odsetkami (2,75% w stosunku rocznym) pożyczkobiorca spłacał w terminach określonych w umowie pożyczki. Do dnia 21 września 2018 r. spłacono przypadające do tego dnia 22 z 72 miesięcznych rat, po 4,3 tys. zł. Według stanu na dzień 21 września zadłużenie pożyczkobiorcy wynosiło z tytułu kapitału pożyczki 215,3 tys. zł. Kapitalizowane i regulowane miesięcznie odsetki, w okresie od dnia uruchomienia pożyczki (21 listopada 2016 r.) do połowy sierpnia 2018 r. wyniosły łącznie 12,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 510-519)

1.1.13 Po uruchomieniu pożyczki, tj. po dokonaniu przelewu kwoty 310,0 tys. zł na rachunek Spółdzielni Mieszkaniowej „Podzamcze” w Wałbrzychu w dniu 21 listopada 2016 r., Spółdzielnia ta przesłała bankowe potwierdzenie zapłaty w dniu 22 listopada 2016 r. jednej z faktur za wykonanie termomodernizacji budynku mieszkalnego w wysokości 413,6 tys. zł (z VAT), czyli w dniu następnym po otrzymaniu środków z pożyczki.

(akta kontroli str. 347-371)

1.1.14 Zwrot kapitału i odsetek wypłaconej pożyczki zapewniono przez przewidziane w umowie pożyczki prawne zabezpieczenie jej spłaty i obsługi, w formie:

- dwóch weksli „in blanco” wystawionych przez pożyczkobiorcę na odpowiednią sumę przewyższającą kapitał wypłaconej pożyczki, wraz

¹⁰ Co do zasady, podatek VAT nie jest kosztem kwalifikowanym. Może być kosztem kwalifikowanym w przedsięwzięciach realizowanych wyłącznie przez podmioty określone w wytycznych w sprawie kosztów kwalifikowanych wprowadzonych uchwałami Zarządu Funduszu z dnia 18 listopada 2015 r. oraz 4 czerwca 2018 r.

z deklaracją wekslową sporządzoną według wzoru stanowiącego załącznik do umowy,

- hipoteki na nieruchomości zabudowanej parkingiem,
- notarialnego oświadczenia o dobrowolnym poddaniu się egzekucji na podstawie art. 777 § 1 ust. 5 Kodeksu postępowania cywilnego¹¹.

Stosownie do zapisów umowy pożyczki, ww. zabezpieczenie było warunkiem wypłaty pożyczki (obok udokumentowania wykonania termomodernizacji przez przedstawienie dokumentów wskazanych w pkt. 1.1.11. niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli str. 493-509)

1.1.15 Pożyczki udzielane spółdzielniom mieszkaniowym do końca maja 2018 r., w myśl obowiązujących zasad ich udzielenia określonych uchwałami Rady Nadzorczej¹², nie podlegały częściowemu umarzaniu. Stosownie natomiast do obowiązujących od 1 czerwca 2018 r. zasad udzielania i umarzania pożyczek oraz trybu i zasad udzielania i rozliczania dotacji wprowadzonych uchwałami Rady Nadzorczej Funduszu z dnia 11 maja 2018 r., 20 lipca 2018 r. oraz 3 września 2018 r. pożyczki z Funduszu, także udzielone spółdzielniom mieszkaniowym po wejściu w życie tych zasad, mogą być częściowo umarzone, najwcześniej po pięciu latach spłaty kapitału, jeśli zostaną spełnione łącznie następujące warunki:

- terminowe zakończenie zadania i uzyskanie planowanego efektu ekologicznego i rzeczowego, przy czym efekt ekologiczny uważa się za osiągnięty, jeśli każda z osiągniętych wielkości jest nie mniejsza o 10% od zapisanych w umowie pierwotnej wielkości planowanych,
- spłacenie w terminach ustalonych w umowie 85% kwoty wypłaconej pożyczki oraz terminowa spłata odsetek,
- wywiązanie się pożyczkobiorcy z obowiązku uiszczenia opłat za korzystanie ze środowiska i kar za naruszenie wymogów środowiska, stanowiących przychody Funduszu,
- złożenie na odpowiednim formularzu wniosku o umorzenie.

(akta kontroli str. 31-77)

Stwierdzona
nieprawidłowość

Stwierdzona w przedstawionym wyżej zakresie nieprawidłowość dotyczyła: [1] błędnego określenia kosztów kwalifikowanych na etapie oceny wniosku o dofinansowanie termomodernizacji budynku mieszkalnego Spółdzielni Mieszkaniowej „Podzamcze” w Wałbrzychu, w tym zmiany wartości zadania w wyniku przetargów na wykonanie termomodernizacji w 2016 r.¹³ oraz na etapie zawierania umowy, [2] odstąpienia od określenia kosztów kwalifikowanych na etapie rozliczeń przedsięwzięcia, w tym podczas jego kontroli w dniu 17 listopada 2016 r.

Na etapie weryfikacji wniosku o dofinansowanie termomodernizacji i zawierania umowy zaliczono do kategorii kosztów kwalifikowanych nakłady poniesione w roku poprzedzającym zawarcie umowy, co było niezgodne z pkt. 2.1 obowiązujących wówczas wytycznych dotyczących kosztów kwalifikowanych¹⁴. W rezultacie koszty kwalifikowane dofinansowywanej termomodernizacji zawyżono o 180,6 tys. zł

¹¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 1360 ze zm.

¹² W badanym okresie, przed 1 czerwca 2018 r. obowiązywały następujące uchwały określające zasady udzielania i umarzania pożyczek oraz tryb i zasady udzielania i rozliczania dotacji:

- z 14 kwietnia 2011 r. obowiązująca do 5 marca 2014 r.,
- z 6 marca 2014 r. obowiązująca od 6 marca 2014 r. do 15 listopada 2015 r.
- z 16 listopada 2015 r. obowiązująca do końca maja 2018 r.

¹³ W wyniku dwóch przetargów na wybór wykonawców termomodernizacji budynku, przeprowadzonych w dniu 21 czerwca 2016 r. ustalona ostateczna wartość robót termomodernizacyjnych do wykonania w 2016 r., w wysokości 532 925,75 zł brutto (z VAT).

¹⁴ Stosownie do brzmienia powołanych wytycznych były one skierowane do wnioskodawców/beneficjentów w zakresie przygotowania wniosku i późniejszego rozliczenia umowy, a także były podstawą dla Funduszu do weryfikacji tych kosztów.

określając je na 674,0 tys. zł, zamiast na 493,4 tys. zł. Błędne określenie kosztów kwalifikowanych skutkowało obniżeniem wskaźnika udziału dofinansowania ze środków Funduszu w kosztach kwalifikowanych przedsięwzięcia z 63% do 46%. Nie przekroczono jednakże dopuszczalnego w 2016 r. 75% udziału dofinansowania ze środków Funduszu w kosztach kwalifikowanych.

Odstąpienie natomiast od określenia kosztów kwalifikowanych na etapie rozliczania dofinansowanego przedsięwzięcia kolidowało z pkt. 2 powołanych wyżej wytycznych „Ogólne warunki dotyczące kwalifikowania kosztów”. Zobowiązywały one do weryfikacji kosztów kwalifikowanych na etapie weryfikacji wniosku, przygotowania umów i ich realizacji (rozliczeniach w trakcie kontroli przedsięwzięcia).

W złożonych w przedmiotowej sprawie wyjaśnieniach Prezes Zarządu Funduszu utrzymywał, iż ustalenie kosztów kwalifikowanych na kwotę 674,0 tys. zł, obejmującą nakłady poniesione na termomodernizację budynku w roku poprzedzającym wniosek o dofinansowanie, spełniało kryteria ówczesnie obowiązujących wytycznych dotyczących kosztów kwalifikowanych. NIK nie podziela tego poglądu. W 2016 r. obowiązywały bowiem wytyczne dotyczące kosztów kwalifikowanych, wprowadzone uchwałą Zarządu Funduszu z dnia 18 listopada 2015 r. W wytycznych tych, analogicznie jak w aktualnie obowiązujących wytycznych wprowadzonych uchwałą Zarządu Funduszu z dnia 4 czerwca 2018 r., jednoznacznie wskazano okres kwalifikalności kosztów w ramach dofinansowywanego przedsięwzięcia, wykluczając zaliczenie do kategorii kosztów kwalifikowanych koszty poniesione przed datą złożenia wniosku o dofinansowanie przedsięwzięcia.

(akta kontroli str. 91-103, 306-310)

1.2 Kontrola inwestycji oraz weryfikacja założonych efektów

Opis stanu faktycznego

1.2.1 Do dnia zakończenia kontroli¹⁵ upłynął jeden z trzech rocznych okresów raportowania efektów ekologicznych po zakończeniu termomodernizacji budynku Spółdzielni Mieszkaniowej „Podzamcze” w Wałbrzychu. Raport przedstawiający efekt ekologiczny po upływie roku od zakończenia termomodernizacji Spółdzielnia sporządziła na obowiązującym w Funduszu formularzu. Wynikało z niego, że według odczytów z liczników ciepła termomodernizowanego budynku mieszkalnego za okres od 1 grudnia 2016 r. do 30 listopada 2017 r. zużyto na jego ogrzanie 1125,2 GJ energii cieplnej, tj. mniej o 47,6% od rocznego zużycia ciepła przed termomodernizacją (2 146,6 GJ rocznie). Na wytworzenie zużytej od 1 grudnia 2016 r. do 30 listopada 2017 r. energii cieplnej, po uwzględnieniu wskaźników przyjętych do raportowania w Systemie Handlu Uprawnieniami do Emisji (EU ETS) za 2017 r., wyemitowanych zostało 103,9 Mg CO₂, mniej o 51,6% niż dla wytworzenia energii przed termomodernizacją (201,3 Mg rocznie). Oznacza to, że w pierwszym roku po termomodernizacji dofinansowanej ze środków Funduszu nie uzyskano określonego w umowie pożyczki poziomu zmniejszenia zużycia energii cieplnej o 1380,5 GJ rocznie i ograniczenia emisji CO₂ o 129,5 Mg rocznie (o 64,3%). Termin rozliczenia trzyletniego, uśrednionego efektu ekologicznego, tj. ustalonego, oczekiwanego zmniejszenia zużycia energii i ograniczenia emisji CO₂, został wyznaczony w umowie pożyczki do dnia 30 grudnia 2019 r.

(akta kontroli str. 326-335)

1.2.2 Fundusz nie przeprowadził bezpośredniej kontroli potwierdzającej dane zawarte w raporcie złożonym przez Spółdzielnię Mieszkaniową „Podzamcze” w Wałbrzychu z osiągniętych efektów ekologicznych w pierwszym roku po wykonaniu termomodernizacji budynku mieszkalnego. Kontrola potwierdzająca

¹⁵ Tj. 23 listopada 2018 r.

rzeczowe wykonania zadania, została natomiast przeprowadzona po zakończeniu termomodernizacji, przed dniem wypłaty pożyczki.

Prezes Zarządu Funduszu wyjaśnił, iż nie było potrzeby kontroli bezpośredniej potwierdzających dane w raporcie rozliczającym uzyskanie efektów ekologicznych w pierwszym roku po termomodernizacji budynku Spółdzielni Mieszkaniowej „Podzamcze”. Pożyczkobiorca bowiem terminowo przedstawił raport roczny z osiągniętego efektu ekologicznego za rok 2017 na podstawie odczytów z licznika ciepła zlokalizowanego w węźle cieplnym, załączając dokumentację fotograficzną przedstawiającą odczyty z licznika ciepła.

(akta kontroli str. 326-371)

1.2.3 Zgodnie z obowiązującym w Funduszu w 2016 r. wzorem umów¹⁶ w umowie pożyczki ze Spółdzielnią Mieszkaniową „Podzamcze” w Wałbrzychu z dnia 28 września 2016 r., obok prawnego zabezpieczenia spłaty pożyczki, zabezpieczenie interesów Funduszu stanowiły także inne uregulowania umowy, w szczególności:

- warunek, że pożyczka zostanie uruchomiona pod warunkiem jej rozliczenia i przedłożenia do wglądu oryginałów faktur w celu potwierdzenia realizacji zadania ze środków funduszu (oznaczenia jej, że została opłacona ze środków Funduszu),
- zobowiązanie pożyczkobiorcy do udostępnienia Funduszowi na każde jego wezwanie wszystkich swoich dokumentów źródłowych, celem sprawdzenia prawidłowości sporządzenia przedstawianych dokumentów,
- uzgodnienie naliczania odsetek karnych w przypadku nieterminowej spłaty kapitału pożyczki,
- zobowiązanie pożyczkobiorcy do informowania Funduszu na każdym etapie obowiązywania umowy o nowopozyskanych środkach na realizację zadania ze źródeł nieuwzględnionych przy zawarciu umowy,
- o prawie zmiany warunków umowy (oprocentowania lub prawnych zabezpieczeń) w przypadku negatywnych okoliczności związanych z realizacją umowy, albo wypowiedzenia umowy w przypadku otrzymania informacji i zamiarze dokonania zmian przez pożyczkobiorcę,
- o zamieszczeniu informacji, że zadanie zrealizowano przy wsparciu finansowym Funduszu,
- o możliwości rozwiązania umowy bez zachowania terminu wypowiedzenia i postawienie pożyczki w stan natychmiastowej wymagalności, lub za 30 dniowym wypowiedzeniem w przypadkach: [1] ponad 30 dniowego opóźnienia w spłacie rat lub odsetek, [2] wykorzystania pożyczki niezgodnie z przeznaczeniem, [3] nieprzystąpienia lub odstąpienia od realizacji zadania, na które pożyczka została udzielona, [4] niezakończenia realizacji zadania w terminie oraz nieosiągnięcia planowanego efektu rzeczowego i ekologicznego, [5] niezgodności z prawdą oświadczeń, informacji lub danych przekazanych Funduszowi przez pożyczkobiorcę, [6] utraty przez pożyczkobiorcę zdolności finansowej, [7] niewywiązania się pożyczkobiorcy z jakichkolwiek innych postanowień umowy.

(akta kontroli str. 311-325)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

¹⁶ Zarządzenie Prezesa Zarządu Funduszu z dnia 9 kwietnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia w Funduszu wzorów umów zadań dofinansowywanych ze środków Funduszu, zmienione zarządzeniem Prezesa Zarządu z dnia 30 kwietnia 2014 r.

IV. Wniosek

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

Wniosek

Rzetelne, zgodne z przyjętymi w Funduszu wytycznymi, ustalanie kosztów kwalifikowanych dofinansowywanych przedsięwzięć inwestycyjnych zarówno na etapie weryfikacji wniosków o dofinansowanie i podpisywanych umów, jak i rozliczania dofinansowywanych zadań.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni 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.

Wrocław, dnia listopada 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
Dyrektor

Kontroler
Andrzej Skupiński
Doradca ekonomiczny

.....
podpis

.....
podpis